

LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 8.5.2019 JOIN(2019) 7 final

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Région administrative spéciale de Macao: rapport annuel 2018

FR FR

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL REGION ADMINISTRATIVE SPECIALE DE MACAO: RAPPORT ANNUEL 2018

Synthèse

Depuis la rétrocession de Macao à la République populaire de Chine en 1999, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont suivi de près l'évolution de la situation politique et économique dans la région administrative spéciale (RAS) de Macao, selon le principe «un pays, deux systèmes». L'Union européenne souscrit à la politique de la Chine unique et soutient le principe «un pays, deux systèmes» et sa mise en œuvre.

Le présent rapport annuel sur l'évolution de la situation à Macao est publié afin de respecter l'engagement pris en 1997 à l'égard du Parlement européen.

En 2018, l'application du principe «un pays, deux systèmes» s'est poursuivie, ce qui a été profitable à la RAS de Macao, à la Chine dans son ensemble et à la communauté internationale.

Le respect de l'état de droit et l'indépendance de la justice sont toujours garantis, comme on peut le constater avec les procédures judiciaires engagées contre le parlementaire de l'opposition, Sulu Sou. Les droits et les libertés fondamentales sont dans l'ensemble respectés.

Bien que les libertés civiles soient protégées par la loi fondamentale de Macao, l'opposition politique est faible et la société civile plutôt discrète. Même si la loi fondamentale et les autres actes législatifs ne prévoient pas la possibilité d'introduire le suffrage universel, l'UE encourage les autorités macanaises à accroître la participation des citoyens à l'élection de l'Assemblée législative et du chef de l'exécutif de la RAS. Cela permettrait de promouvoir leur légitimité, de susciter un soutien plus marqué de l'opinion publique et de renforcer la gouvernance.

En 2018, Macao a reçu deux recommandations dans le cadre de l'examen périodique universel de la Chine réalisé à Genève en novembre: une recommandation relative à la protection des travailleurs migrants et une autre relative à la discrimination des personnes LGBTI. La traite des êtres humains demeure un problème.

En 2018, les autorités de Macao ont entrepris ou annoncé plusieurs initiatives visant à renforcer la sécurité nationale, ce qui a eu pour effet de rapprocher la politique de la RAS à cet égard des conceptions en vigueur sur le continent: l'Assemblée législative a adopté un amendement interdisant aux juges étrangers de statuer sur des questions de sécurité nationale, tandis qu'une loi sur l'hymne national a été adoptée et que des projets de modification des lois de sécurité nationale ont été annoncés.

Les médias de Macao ont continué à exprimer un large éventail de vues en dépit d'inquiétudes concernant une autocensure grandissante.

L'économie de Macao a obtenu de bons résultats en 2018, affichant une forte croissance portée par les secteurs des jeux d'argent et de hasard et du tourisme, un très faible taux de chômage et une situation budgétaire saine. L'objectif affiché du gouvernement de diversifier

l'économie, toutefois, est loin d'être concrétisé. Seulement 6,8 % des recettes des casinos de Macao provenaient de sources autres que le jeu.

En octobre 2018, le pont Hong Kong-Zhuhai-Macao a été inauguré et ouvert au public. Ce projet d'infrastructure de premier plan, qui relie la ville continentale de Zhuhai à Hong Kong et à Macao, s'étend sur 42 kilomètres (55 km si l'on inclut les voies d'accès), tantôt au-dessus de l'eau, tantôt en dessous. Le pont améliore les liaisons entre les villes de la zone de la Grande baie et contribuera à une plus grande intégration avec le continent, ce qui créera de nouvelles possibilités, mais aussi de nouveaux défis.

L'UE et Macao ont continué d'entretenir de solides liens commerciaux et de bénéficier d'un bon niveau de coopération.

Évolution politique

En mai 2018, le parlementaire pro-démocratie de l'opposition, Sulu Sou, a été condamné pour participation à une réunion illégale, car il s'était joint à une manifestation en 2016. Depuis décembre 2017, il était suspendu de ses fonctions à l'Assemblée législative. Le ministère public réclamait une peine de prison à son encontre, ainsi que pour un autre militant contestataire, Scott Chiang, accusé lui de désobéissance aggravée, mais la Cour a décidé qu'une peine de prison n'était pas justifiée du fait que la manifestation avait été brève et non violente. Si Sulu Sou avait dû purger une peine de prison de plus de 30 jours, il aurait été déchu du droit d'exercer ses fonctions au sein de l'Assemblée législative, ce qui aurait encore affaibli un peu plus une opposition déjà famélique. Après cette décision de justice, Sulu Sou a pu reprendre ses activités de parlementaire. Le réquisitoire du ministère public a été critiqué pour ses motivations politiques, tandis que la décision de justice met en lumière l'indépendance du système judiciaire.

En mars, le gouvernement a fait part de son intention de modifier sa loi sur la sécurité nationale afin de «s'adapter à la société moderne». Parmi les questions devant faire l'objet de modifications d'urgence figuraient les procédures de collecte de preuves dans les enquêtes pénales et les règles spéciales relatives aux mesures coercitives dans la collecte de preuves.

Le 3 juillet, l'Assemblée législative a adopté un amendement qui empêche les juges étrangers de statuer sur des questions de sécurité nationale. La définition de la sécurité nationale est large et peut donc servir à exclure les juges étrangers de nombreuses affaires. Les autorités ont déclaré que cet amendement était essentiel pour protéger les intérêts vitaux de l'État. Cette décision a constitué un recul important par rapport au système juridique mixte qui permet à Macao de bénéficier du savoir-faire des juges étrangers. D'après les chiffres officiels, 10 des 49 magistrats de Macao sont de nationalité étrangère, portugaise essentiellement.

Des conseillers juridiques chevronnés d'origine portugaise ont été révoqués de l'Assemblée législative en août 2018. Ils étaient certes sous contrat temporaire, mais cette décision soudaine a suscité l'émoi de la société civile, qui a vu là le signe d'une volonté croissante d'écarter l'expertise portugaise et étrangère en général au profit de l'expertise chinoise.

Le 14 août, Macao a adopté une loi sur l'hymne national prévoyant une amende applicable aux personnes faisant montre d'un manque de respect à son égard. La loi a aussi prévu un enseignement de l'histoire de l'hymne dans les programmes scolaires.

En mars 2018, les organisateurs du festival littéraire de Macao ont annulé la participation des écrivains Jung Chang, Suki Kim et James Church après que ces derniers ont été officieusement informés du fait qu'ils se voyaient interdire l'accès à Macao. PEN Hong Kong¹ a publié une déclaration faisant part de sa consternation face à cette «manœuvre de censure autoritaire». Cet incident s'inscrit dans le droit fil d'un chapelet d'interdictions qui ont empêché, en 2017, des journalistes et des militants politiques étrangers d'entrer dans Macao. Des raisons de sécurité nationale ont été invoquées pour justifier les refus d'accès à Macao. Bien que les autorités de Macao compétentes en matière d'immigration soient habilitées à refuser l'accès au territoire de la RAS, le manque de transparence dans ces affaires laisse à penser qu'il s'agit là d'une tendance préoccupante à la censure politique.

Égalité des chances, des droits et des libertés

Dans le cadre du principe «un pays, deux systèmes» inscrit dans la loi fondamentale de Macao, les droits et les libertés fondamentales de la population de Macao ont continué dans l'ensemble d'être respectés et l'état de droit a été maintenu.

Macao n'a pas mis sur pied un organe indépendant en matière de droits de l'homme, malgré la recommandation émise en ce sens en décembre 2015 par le Comité des Nations unies contre la torture.

L'examen périodique universel de la Chine de novembre 2018 comportait une section sur Macao. Deux pays, dont l'un membre de l'UE, ont émis des recommandations concernant Macao: un appel à la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et un appel à l'introduction d'une législation en matière de lutte contre la discrimination visant à protéger tous les groupes marginalisés, dont les personnes LGBTI.

Dans les rapports précédents, l'UE a également fait part de ses préoccupations à propos de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Ces préoccupations sont particulièrement graves en matière d'emploi, d'éducation et de santé. L'acte législatif pénalisant la violence domestique ne couvre pas encore les relations entre partenaires de même sexe. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a également exhorté Macao à adopter une législation exhaustive en matière de lutte contre la discrimination.

La liberté de la presse est respectée. Un certain degré d'autocensure semble de mise, en particulier de la part des médias en langue chinoise et en ce qui concerne les informations sur les affaires intérieures de la Chine. Des ONG et des militants des médias ont continué d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de l'autocensure. Un autre obstacle à la liberté de la presse est la difficulté d'accéder aux sources d'information et d'obtenir des informations complètes de la part des autorités.

La traite des êtres humains reste un problème à Macao. Macao dispose bien d'une loi contre la traite des êtres humains, mais les autorités répressives doivent être plus strictes. Le nombre de poursuites et de condamnations pour traite d'êtres humains reste faible malgré le dépôt d'un grand nombre de plaintes. En 2018, les autorités de Macao ont envoyé un représentant à la septième conférence ministérielle du processus de Bali et à la réunion des hauts fonctionnaires y afférente, marquant ainsi sa volonté de s'engager plus avant dans la

.

¹ http://www.penhongkong.org/about/

coopération internationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Durant la réunion annuelle du comité mixte UE-Macao, qui s'est tenue en mars, Macao s'est engagée à coopérer avec l'UE dans la lutte contre la traite des êtres humains. L'UE se tient prête à renouveler les échanges et à coopérer avec Macao en lui fournissant une expertise technique concernant les meilleures pratiques en usage pour relever ce défi mondial.

Les citoyens de Macao continuent de jouir de la **liberté de réunion** concernant toute une série de questions allant de la manifestation du 4 juin sur la place Tian'anmen aux droits du travail. En septembre, une nouvelle loi sur la liberté de manifestation et de réunion a été adoptée. Elle oblige les manifestants à soumettre un avis de manifestation à la police et non plus au Bureau des affaires civiques et municipales.

Macao n'a pas mis en œuvre de manière effective **les principes de liberté d'association et de négociation collective** inscrits dans les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). L'UE encourage Macao à prendre les mesures nécessaires pour respecter les conventions de l'OIT. Macao ne dispose pas de revenu minimal, sauf pour les agents de nettoyage et de sécurité. Le gouvernement entend introduire un revenu minimal universel pour tous les travailleurs en 2019.

Les inégalités économiques et sociales sont préoccupantes. Il n'existe pas de taux de pauvreté officiel. Selon le gouvernement, seuls 2,3 % des habitants de Macao vivraient dans la pauvreté, tandis que des organisations de la société civile estiment que ce chiffre est proche des 10 %. En septembre, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a déclaré que la nécessité de réduire la pauvreté était un sujet de préoccupation. Il a exhorté le gouvernement à prendre des mesures pour supprimer les disparités économiques à caractère ethnique et à fournir des indicateurs statistiques sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur l'efficacité des mesures prises.

Macao poursuit son combat contre la **corruption** et ne s'est jamais dérobée en cas d'affaires très médiatisées. Des enquêtes ont été lancées en 2018 à la demande du président de l'Institut de promotion du commerce et des investissements de Macao et du responsable de la caisse de retraite, ce qui démontre la résolution du gouvernement à appliquer une tolérance zéro à l'égard de la corruption parmi les fonctionnaires.

Évolution de la situation économique

Le PIB de Macao a enregistré une croissance annuelle de 4,7 %² en 2018, contre 9,7 % en 2017. La forte croissance de 2017 survenait après un ralentissement significatif au cours des années précédentes, lorsque l'industrie du jeu avait subi les conséquences de la campagne de lutte contre la corruption menée en Chine continentale. En 2018, le FMI a classé Macao au 4^e rang des économies les plus riches du monde en termes de PIB par habitant.

Le gouvernement met actuellement en œuvre une stratégie à long terme destinée à diversifier l'économie, mais Macao dépend toujours lourdement du jeu et du tourisme. La relance observée en 2017 et 2018 s'explique par la reprise du secteur des jeux et l'afflux soutenu de touristes. En 2018, 35,8 millions de visiteurs sont entrés sur le territoire, soit une hausse de 9,8 % par rapport à 2017. Les recettes du secteur des jeux ont augmenté de 14 % pour atteindre 303 milliards de MOP (environ 33 milliards d'euros).

² Source: sauf mention contraire, tous les indicateurs macroéconomiques proviennent du service des statistiques et du recensement du gouvernement de la RAS de Macao

Macao connaît le plein-emploi et est fortement tributaire des travailleurs et professionnels étrangers³. Le taux de chômage a toujours été inférieur à 2 % au cours des 7 dernières années (y compris lors de la récession des années 2014 à 2016), et 2018 n'a pas échappé à la règle. L'inflation a augmenté, passant de 1,2 % en 2017 à 3 % en 2018.

Si les chiffres de la croissance en 2018 sont bons dans l'ensemble, l'économie s'est ralentie durant l'année, passant de 7,6 % au premier semestre à 2 % au second semestre. Ce ralentissement a résulté d'un déclin des investissements (en particulier dans la construction) et d'une moindre croissance des exportations de services (en particulier des exportations liées aux jeux).

Le 15 novembre 2018, Fernando Chui Sai-on a prononcé son dernier **discours de politique générale** en date, en sa qualité de chef de l'exécutif de Macao. L'objectif premier est toujours de consolider les principales industries de Macao, à savoir le tourisme et le jeu. Les priorités portent sur la réglementation, la fiscalisation et la promotion de la compétitivité. Macao doit poursuivre sa diversification économique en s'appuyant sur ses principales industries actuelles, en utilisant les infrastructures existantes pour renforcer son secteur des congrès et des expositions, promouvoir les industries de la création et mettre sur pied des sociétés financières spécialisées. Le gouvernement s'est aussi engagé à faciliter l'innovation et à soutenir les PME en offrant des incitations aux entreprises et en réduisant les impôts. Pour la douzième année consécutive, le gouvernement déploie tout un ensemble de subventions financières, notamment des aides en espèces, en vue d'améliorer les moyens de subsistance de la population.

En 2018, la situation des finances de Macao est restée solide. La RAS dispose d'importantes réserves et ses finances enregistrent constamment des excédents. Fin septembre 2018, les réserves financières du gouvernement s'élevaient à quelque 554,9 milliards de MOP (60,4 milliards d'euros).

La diversification de l'économie macanaise reste un objectif à long terme. L'un des buts assignés par les autorités dans le plan de développement quinquennal 2016-2020 de Macao est de faire passer à 9 % d'ici 2020 la part des recettes des exploitants de casinos tirée de sources non liées au jeu. Toutefois, ce but apparaît de plus en plus inatteignable si l'on en croit un rapport du Bureau des statistiques et du recensement sur la diversification économique paru fin décembre 2018. De fait, l'année 2017 a été décevante sur le plan de la diversification économique, car seulement 6,8 % des recettes des casinos ont été tirées de sources non liées au jeu, soit moins qu'en 2016 où ce chiffre était de 7,4 %.

Pour ce qui est de la **protection de l'environnement**, dans son discours de politique générale de cette année, le chef de l'exécutif de Macao a proposé la construction d'une installation de prétraitement de déchets papier, plastiques et métalliques avant d'être exportés, ainsi que la construction d'une installation décentralisée de traitement des déchets alimentaires. Le chef de l'exécutif a également annoncé les objectifs relatifs à l'installation de 200 chargeurs pour véhicules électriques, à l'introduction de machines à recycler les bouteilles en plastique et à la finalisation de la législation restreignant l'utilisation de sacs en plastique.

Coopération régionale

_

³ En 2017, plus de 40 % de la main-d'œuvre de Macao était composée de travailleurs étrangers, près des deux tiers d'entre eux provenant de Chine continentale.

Le 12 décembre, Macao et le ministère chinois du commerce ont signé un accord sur le commerce des marchandises dans le cadre de l'accord de partenariat économique renforcé (CEPA) entre la Chine continentale et Macao. Le nouvel accord, dont la mise en œuvre est prévue à partir du 1^{er} janvier 2019, établit les règles d'origine et des méthodes plus souples de détermination de l'origine pour l'ensemble des produits classés selon les codes tarifaires du continent. Il rehausse encore le niveau de facilitation du dédouanement pour le commerce de marchandises. Un chapitre spécial est consacré à la région de la baie Guangdong-Hong Kong-Macao, le but étant de mettre en œuvre des mesures de dédouanement des marchandises dans la zone de la baie à titre expérimental.

Le **pont Hong Kong-Zhuhai-Macao**, (le plus long pont maritime au monde) a été inauguré en octobre. Ce pont, qui réduit les temps de trajet entre Macao et Hong Kong, jouera un rôle important dans l'intégration de la zone de la Grande baie.

Macao fait office de pont économique entre la Chine et les pays lusophones. À cet égard, le discours de politique générale de 2019 propose la création d'une plateforme des services monétaires entre la Chine et les pays lusophones et de faire de Macao un centre de compensation du renminbi pour les pays lusophones.

Dans le schéma directeur de la zone de la Grande baie publié en février, Macao figure au nombre des quatre villes importantes (avec Hong Kong, Shenzhen et Guangzhou) amenées à jouer un rôle essentiel dans le développement de la région. D'après le plan, tout en continuant à diversifier son économie, Macao doit consolider sa position de centre de tourisme et de loisir de rang mondial et de plateforme de services de coopération commerciale entre la Chine et les pays lusophones.

Relations bilatérales entre l'UE et Macao

En 2018, l'UE a été la deuxième source d'importations de Macao après la Chine continentale, représentant 25 % du total des importations de Macao. Toutefois, les exportations vers l'UE ont représenté moins de 1,7 % des exportations de biens de Macao. Ces déséquilibres commerciaux ont entraîné des excédents commerciaux de longue date en faveur de l'UE, étant donné que la demande d'importations de Macao n'a cessé de croître au fil des ans, tandis que son secteur manufacturier s'est contracté pour atteindre moins de 1 % du PIB.

Les échanges bilatéraux de biens ont augmenté de 29,5 % et se sont élevés à 963 millions d'euros en 2018. Les exportations de l'UE vers Macao ont atteint le chiffre de 852 millions d'euros, soit une augmentation de 36,1 % par rapport à l'année précédente, ce qui a entraîné un excédent commercial de 741 millions d'euros en 2018. Macao est un marché en expansion pour les produits de luxe européens. Les perspectives commerciales dans les secteurs des jeux et du tourisme sont un élément central des relations commerciales entre l'UE et Macao. Parmi les principaux produits qui ont été exportés par l'UE figurent ceux de la maroquinerie de luxe, les vêtements, les montres et les bijoux, les denrées alimentaires et les boissons, ainsi que les voitures.

Les marchés publics dans les secteurs des transports, de l'énergie et de la construction présentent également un intérêt potentiel pour les entreprises de l'UE, étant donné que Macao est engagée dans un nombre croissant de projets d'infrastructures. Toutefois, par rapport à d'autres grands investisseurs (Hong Kong, la Chine et les États-Unis), l'investissement direct des entreprises de l'UE à Macao reste modeste. En 2017, le Portugal a été l'investisseur de

l'Union le plus important à Macao, représentant 3,7 % (9 milliards de MOP) du total du stock d'investissement direct.

Le discours de politique générale du chef de l'exécutif pour 2019 souligne explicitement l'intérêt qu'il y a à renforcer les relations économiques avec l'UE, en se servant du Portugal comme point d'entrée.

Le 22^e comité mixte UE-Macao s'est tenu le 23 mars à Macao. Les parties ont notamment fait le point sur le suivi par l'UE, en 2018, des engagements pris par Macao concernant la bonne gouvernance en matière fiscale. Macao avait été ajoutée à la liste de l'UE des 17 juridictions fiscales non coopératives en décembre 2017, avant d'en être retirée en janvier 2018 à la suite d'engagements pris par le gouvernement de Macao de respecter les exigences de l'UE avant la fin de 2018. Durant le processus de suivi, l'UE avait salué l'extension à la RAS de Macao, par la République populaire de Chine, de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, ainsi que l'activation des accords nécessaires à l'échange d'informations par la RAS de Macao. L'UE a aussi avalisé l'appréciation de l'OCDE concernant un régime fiscal procurant des avantages à des sociétés offshore après les modifications apportées par la RAS de Macao à ce régime en décembre 2018 en vue de satisfaire aux exigences de l'OCDE. Dans ces conditions, le Conseil de l'Union européenne a reconnu, en mars 2019, que Macao avait rempli ses engagements concernant la bonne gouvernance en matière fiscale. Le dialogue avec la RAS de Macao sur la mise en œuvre des normes minimales du G20 visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices se poursuivra en 2019.

L'UE a pris note de l'ambition de la RAS de Macao de devenir une plateforme de médecine chinoise traditionnelle. L'UE et Macao sont convenues d'organiser un échange d'informations au niveau des experts sur le régime réglementaire de l'UE au sujet des médicaments traditionnels à base de plantes. Les deux parties ont aussi convenu d'étudier les possibilités de coopération dans le domaine de l'environnement et des technologies écologiques, notamment dans le cadre du forum et de l'exposition de Macao consacrés à la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. En ce qui concerne le tourisme, les deux parties ont examiné les moyens de dynamiser les flux et les échanges.

En 2018, comme chaque année, la **chambre de commerce européenne de Macao** (MECC⁴) et la **chambre de commerce européenne de Hong Kong** ont coordonné la participation européenne au forum et à l'exposition de Macao sur la coopération internationale dans le domaine de l'environnement en mars, ainsi qu'à la foire internationale du commerce et de l'investissement de Macao en octobre.

Le tourisme a joué un rôle particulièrement important pour la relation bilatérale en 2018, qui était l'Année du tourisme UE-Chine. Lors de la Journée de l'Europe, l'emblématique tour de Macao était revêtue du bleu du drapeau européen. Le 23 octobre, Macao a accueilli le 7º forum mondial du tourisme économique, l'Union européenne étant sa région partenaire et le Guangdong sa province partenaire à la une. L'UE, qui y était représentée par un pavillon, a organisé une action de rapprochement d'entreprises et a grandement participé au forum.

Deux projets phares de l'UE et de Macao connaissent une bonne progression: l'un dans le domaine des affaires juridiques et l'autre concernant la formation d'interprètes. D'une part, **le**

⁴ La chambre de commerce européenne de Macao est une organisation hybride dont les membres sont à la fois des entreprises individuelles et des chambres de commerce nationales des pays de l'UE.

troisième programme de coopération Macao-UE dans le domaine juridique contribue à la modernisation et au développement du système juridique de la RAS de Macao. D'autre part, le programme de formation en interprétation de conférence en chinois et en portugais entre la Commission européenne et le Bureau d'administration publique et de service civil de Macao existe depuis 2006 et s'intéresse à la demande d'interprètes qualifiés dans les deux langues. À ce jour, 97 interprètes macanais ont été formés, dont la plupart travaillent actuellement dans l'administration publique. Depuis 2010, en coopération avec la Commission européenne, l'institut polytechnique de Macao propose aussi un programme de formation destiné aux professeurs d'interprétation des universités ainsi qu'aux interprètes professionnels de Macao et de Chine continentale. Au programme universitaire de l'Union européenne à Macao ont succédé des activités dans le cadre du projet Jean Monnet. Celles-ci continuent de contribuer à une meilleure compréhension de l'UE à Macao.

Un mécanisme de cofinancement relevant du programme «**Horizon 2020**» a été mis sur pied à la suite de la réunion du comité mixte UE-Macao en 2015 et l'UE a organisé, en 2018, une réunion d'information destinée à encourager la participation. Le financement des participants de Macao à des projets Horizon 2020 aboutis est assuré unilatéralement par le Fonds de développement scientifique et technologique de Macao. Ces deux dernières années, toutefois, ce fonds n'a reçu qu'une demande, qui n'a pas été retenue. À la fin de 2018, aucune entité de Macao n'avait participé à Horizon 2020.