



LE HAUT REPRÉSENTANT DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 12.3.2021
JOIN(2021) 5 final

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Région administrative spéciale de Macao:
rapport annuel 2020**

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

RÉGION ADMINISTRATIVE SPÉCIALE DE MACAO:

RAPPORT ANNUEL 2020

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 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 2020, l'application du principe «un pays, deux systèmes» s'est poursuivie, conformément à ce que prévoit la loi fondamentale de Macao.

Les droits et les libertés fondamentales de la population de Macao ont continué d'être globalement respectés, et l'état de droit a été maintenu dans le cadre du principe «un pays, deux systèmes». Les médias de Macao ont continué à exprimer un large éventail de points de vue, en dépit d'inquiétudes relatives à une autocensure grandissante.

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 de Macao à accroître la participation des citoyens à l'élection de l'Assemblée législative et du chef de l'exécutif.

Sur le plan économique, bien que le gouvernement ait pris des mesures efficaces pour contenir la propagation de la COVID-19, l'économie de la RAS a été durement touchée par la pandémie et le produit intérieur brut (PIB) a fortement chuté, ce qui s'explique en grande partie par le fait que, malgré les efforts du gouvernement pour diversifier l'économie de Macao, celle-ci reste largement tributaire des secteurs du jeu et du tourisme. Étant donné les restrictions de voyage, le nombre de touristes qui se sont rendus dans la RAS au cours de l'année n'a jamais été aussi bas.

Des avancées législatives ont été réalisées sur des questions sociales importantes, telles que le salaire minimum, les congés de maternité et de paternité ou encore les lois régissant les agences pour l'emploi.

Même si le gouvernement a mis en place des mesures de soutien pour la population et les entreprises, et que le marché du travail a bien résisté, la reprise économique dans la RAS dépendra en grande partie du moment où les touristes en provenance de Chine continentale reviendront à Macao et de l'ampleur de ce retour. À plus long terme, la diversification économique et l'intégration régionale restent les stratégies principales.

I. Évolution politique et sociale

Aucun changement majeur n'a été observé aux postes les plus élevés du gouvernement de Macao durant l'année.

La sécurité nationale est restée une question importante dans le discours du gouvernement de Macao, le gouvernement central encourageant certains ajustements des mécanismes légaux et d'exécution de façon à préserver la sécurité nationale. En octobre, la police judiciaire a créé une nouvelle unité de sécurité nationale, qui se compose d'une division de l'information, d'une division d'enquête sur la criminalité, d'une division de soutien opérationnel, d'une division des affaires générales, d'une division d'alerte et d'enquête sur les crimes terroristes et d'une division de cybersécurité. Le 16 novembre, le chef de l'exécutif a déclaré, dans son discours de politique générale, que le gouvernement allait présenter une loi pour protéger les documents confidentiels et élaborerait un plan exposant de nouvelles procédures non spécifiées dans le cadre de la loi sur la sécurité nationale. À l'heure actuelle, rien n'indique une quelconque intention de reproduire ce qui a été fait à Hong Kong et de mettre en place, dans la RAS de Macao, des structures chargées de faire respecter le droit continental.

Le chef de l'exécutif a entrepris un certain nombre de réformes de l'administration publique. Il a annoncé son intention de restructurer une première série de services gouvernementaux, notamment en fusionnant le Bureau de l'éducation et de la jeunesse et le Bureau de l'enseignement supérieur. Le gouvernement s'est engagé à renforcer la gouvernance numérique et à améliorer le mécanisme de recrutement des fonctionnaires.

Il a pris des mesures afin de renforcer la protection des droits des travailleurs. Le 16 avril, l'Assemblée législative a adopté une loi sur le salaire minimum, la première aussi complète en la matière à Macao. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} novembre. Elle prévoit que les salariés du secteur privé – à l'exception des aides ménagères et des travailleurs handicapés – doivent recevoir un salaire minimum légal égal à 32 MOP de l'heure. Ce salaire minimum sera revu tous les deux ans, et le gouvernement a également déclaré qu'il compenserait tout montant manquant dans les salaires octroyés aux personnes handicapées.

Le chef de l'exécutif a indiqué que le gouvernement allait instaurer une législation sur les syndicats pour protéger les droits des travailleurs, après le rejet répété des mesures proposées par les députés pro-démocratie.

Une nouvelle loi régissant les agences pour l'emploi a été adoptée le 4 septembre et entrera en vigueur en mars 2021. Elle vise à protéger à la fois les travailleurs et les employeurs potentiels, en accordant une attention particulière à ceux qui viennent travailler à Macao depuis l'étranger. Par exemple, les charges imposées aux travailleurs potentiels ne doivent pas dépasser la moitié de leur salaire de base pour le premier mois, tel qu'indiqué dans le contrat de travail.

En 2020, la durée légale du congé de maternité a été portée de 56 à 70 jours. Les nouvelles dispositions prévoient également un congé de paternité de cinq jours, au lieu de deux jours de congé sans solde auparavant. Les dispositions en vigueur à Macao en matière de maternité et de paternité restent néanmoins peu généreuses en comparaison avec le reste du monde.

Un nouveau régime de logement social est entré en vigueur en août et a aidé plus de 2 200 ménages admissibles à améliorer leurs conditions de vie. Une modification de la loi

relative aux logements modérés et moyens a permis d'adapter le processus de demande dans le cadre du programme d'accès à la propriété et d'établir un nouveau régime de revente. La création de nouveaux logements subventionnés est également prévue.

Le gouvernement de la RAS de Macao a pris des mesures rapides et décisives pour endiguer la propagation de la COVID-19, notamment en ordonnant aux casinos de suspendre leurs activités pendant deux semaines en février et en conditionnant leur réouverture à la mise en place de différentes mesures de protection. Plus de 20 millions de masques ont été mis à la disposition de la population à des prix abordables dans le cadre d'un programme gouvernemental. Les règles d'entrée à Macao ont été aménagées pour empêcher l'importation de cas dans les premiers jours de la pandémie, et les non-résidents en provenance de l'étranger se sont vu refuser l'entrée sur le territoire à partir du 25 mars. Le 4 février, les services de ferry entre Hong Kong et Macao ont été suspendus; le 5 avril, les lignes de bus entre Macao et Hong Kong ont été suspendues jusqu'à nouvel ordre.

Les autorités de la Chine continentale ont recommencé à délivrer des visas permettant aux résidents chinois de se rendre à Macao pour des voyages d'agrément à partir du mois d'août. En tout, la pandémie de COVID-19 a donné lieu à 46 cas confirmés, sans qu'aucun décès ne soit à déplorer.

En octobre, dans un discours prononcé lors de la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire 2020/2021, le président de la Cour d'appel en dernier ressort de Macao a évoqué les défis auxquels est confronté le système juridique de la RAS. Il a souligné l'influence persistante du système portugais dans le cadre de l'application du principe «un pays, deux systèmes», tout en exprimant également le point de vue selon lequel Macao et le Portugal avaient des normes éthiques, des valeurs morales, des coutumes et une culture différentes.

Le gouvernement continue de faire installer un grand nombre de caméras de surveillance. Selon les plans officiels, 4 200 caméras devraient être mises en place d'ici 2028. Les autorités font valoir que cette surveillance est justifiée parce qu'elle soutient la lutte contre la criminalité.

Droits, libertés et égalité des chances

Les droits, les libertés fondamentales et l'état de droit sont généralement respectés dans les limites garanties par la loi fondamentale de Macao et conformes au principe «un pays, deux systèmes».

Aucune initiative n'a encore été prise à ce jour pour mettre sur pied un organe indépendant en matière de droits de l'homme et suivre ainsi la recommandation émise en décembre 2015 par le Comité des Nations unies contre la torture.

La **liberté de la presse** a été généralement respectée, même si l'autocensure est un trait caractéristique du paysage médiatique. Le 18 mars, l'Association de la presse anglophone et lusophone de Macao (AIPIM) a publié une déclaration exprimant son inquiétude quant à l'inclusion de Macao et de Hong Kong dans la décision du gouvernement central d'interdire aux journalistes de trois médias américains de travailler en Chine. L'AIPIM se disait

également préoccupée par l'incidence négative des tensions de plus en plus vives entre les États-Unis et la Chine sur la liberté de la presse.

En octobre, la fermeture prématurée et sans explication de l'exposition World Press Photo 2020 a suscité de nouvelles déclarations d'inquiétude, notamment de la part de l'AIPIM. L'exposition présentait notamment des images des tensions sociales à Hong Kong. L'AIPIM a déclaré que si la fermeture de l'exposition était due à des pressions liées à certaines des photographies exposées, il fallait la considérer comme un incident grave et inquiétant, signe d'une érosion de la liberté d'expression.

La liberté de réunion a continué d'être généralement respectée, même si **la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions sur l'exercice de diverses libertés**. L'Association des journalistes de Macao (AJM) a déclaré que les différentes administrations n'auraient pas dû annuler toutes les conférences de presse au motif d'endiguer la propagation de la COVID-19. Le groupe a exhorté le Bureau de communication du gouvernement à trouver un équilibre entre la nécessité de permettre la libre circulation de l'information et celle de combattre l'épidémie.

La police de sécurité publique a rejeté la demande de l'Union pour le développement démocratique d'organiser la veillée annuelle aux chandelles pour commémorer la répression de Tiananmen, en invoquant des préoccupations relatives à la lutte contre la COVID-19. Une autre demande visant à organiser une exposition de photos a également été rejetée. La nuit du 4 juin, les deux filles du député pro-démocratie Au Kam San ont été arrêtées pour avoir prétendument organisé un rassemblement illégal. Dans un rapport adressé au Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'ONG Macau Conscience s'est inquiétée du fait que le gouvernement profitait des préoccupations de santé publique pour interdire toute forme d'événements commémoratifs.

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 continue d'encourager Macao à le faire, notamment au moyen de la législation prévue sur les syndicats.

Macao continue de déployer des efforts pour lutter contre la **traite des êtres humains**. Cependant, la RAS a été placée au niveau 2 de la liste de surveillance américaine, le rapport annuel du département d'État indiquant que Macao ne répondait pas pleinement aux normes minimales pour éliminer la traite et que les autorités locales n'avaient pas fait preuve d'efforts accrus par rapport à la période de référence précédente. L'UE est prête à intensifier la coopération avec Macao dans ce domaine.

Macao n'a toujours pas adopté de législation exhaustive en matière de lutte contre la discrimination. **La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre** demeure préoccupante, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et des soins de santé.

Macao a poursuivi ses efforts de lutte contre la **corruption**, notamment grâce au travail de la Commission contre la corruption (CCAC). Le rapport annuel de la CCAC, publié en mai 2020, expose de manière détaillée les travaux entrepris par l'organisme pour combattre la

corruption dans les secteurs public et privé. Le chef de l'exécutif s'est engagé à sensibiliser davantage la population à la tenue d'élections honnêtes et à faire en sorte que l'élection de la 7^e Assemblée législative (prévue en 2021) puisse se tenir dans un environnement équitable, juste, ouvert et exempt de corruption.

II. Évolution de la situation économique

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence considérable sur l'économie de Macao. Si le gouvernement a réussi à maîtriser la pandémie dans la RAS, les mesures sanitaires et les restrictions de voyage – tant à Macao qu'en Chine – ont eu pour conséquence que, pendant la majeure partie de l'année, seul un nombre très limité de personnes s'est rendu dans la capitale mondiale du jeu.

Par conséquent, le PIB de Macao s'est contracté de 48,1 % au premier trimestre, de 68 % au deuxième trimestre et de 63,8 % au troisième trimestre 2020 en glissement annuel¹. Le nombre de touristes a chuté de 85 % au cours de l'année et seuls 5,9 millions de visiteurs sont entrés sur le territoire de la RAS (contre 39,4 millions en 2019).

D'habitude, environ 70 % des touristes qui se rendent à Macao viennent de Chine continentale, ce qui signifie que la reprise économique de la RAS dépendra en grande partie du retour des touristes chinois. La délivrance de visas individuels permettant aux Chinois du continent de pénétrer sur le territoire de Macao a été suspendue pendant presque tout le premier semestre de 2020. Elle a repris par étapes à partir du mois d'août et, à la mi-septembre, elle avait repris pour l'ensemble de la Chine. Si cela a permis une certaine amélioration du nombre d'entrées, les chiffres de la dernière partie de l'année sont restés bien en deçà de ce qui est traditionnellement observé à Macao et ont été insuffisants pour garantir une reprise solide.

Malgré ce ralentissement, le marché du travail a bien résisté et le taux de chômage n'a augmenté que modérément pour atteindre 2,9 % entre septembre et novembre (contre 1,7 % à la fin 2019)². L'inflation pour les onze premiers mois a été de 0,1 %.

Sur le plan budgétaire, le gouvernement de Macao a dû puiser dans ses réserves pour que les recettes puissent couvrir les dépenses de l'exercice 2020. Cette situation s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs, tels que le ralentissement de l'économie, la diminution des recettes (notamment celles provenant de la taxe sur les jeux) et l'augmentation des dépenses publiques. Néanmoins, la situation budgétaire de la RAS reste confortable, d'importantes réserves budgétaires étant encore disponibles (607 milliards de MOP – 63 milliards d'EUR – à la fin du mois d'octobre).

Pour les entreprises de Macao, les restrictions de voyage à l'entrée comme à la sortie ont entraîné des difficultés opérationnelles supplémentaires. Cela est particulièrement vrai pour les entreprises étrangères et les résidents étrangers, puisque les étrangers autres que les Chinois du continent se sont vu refuser l'entrée ou le retour à Macao pendant la majeure partie de l'année.

¹ Ces statistiques et les suivantes étaient les dernières disponibles au moment de la rédaction du présent document.

² Il convient toutefois de noter que Macao compte un grand nombre de travailleurs «non-résidents» qui ne possèdent pas de résidence permanente dans la RAS (environ 87 200 [avant la COVID-19](#)), et qu'un grand nombre d'entre eux font le déplacement domicile-travail quotidiennement

Politique économique

Compte tenu des circonstances exceptionnelles, les principales préoccupations en 2020 ont été de contenir la pandémie et de soutenir l'économie, ce qui a conduit à l'adoption d'une série de mesures urgentes. Le gouvernement a versé une subvention à la consommation de 8 000 MOP (826 EUR) par résident, des bons de soins de santé d'une valeur de 600 MOP (62 EUR) et une allocation de 15 000 MOP (1 550 EUR) aux travailleurs locaux et aux professionnels indépendants admissibles. Il a également offert une formation rémunérée et une déduction de l'impôt sur les salaires pour les travailleurs. En ce qui concerne les entreprises, le gouvernement a temporairement assoupli les critères d'admissibilité au régime d'aide pour les petites et moyennes entreprises (PME) et a lancé un mécanisme de bonification d'intérêts sur les prêts bancaires en faveur des PME³. Il a également exempté les entreprises de la taxe sur le tourisme, réduit l'impôt sur les bénéfices et supprimé diverses charges. Un régime de subventions a été mis en place à la condition que les entreprises s'engagent à ne pas licencier leurs travailleurs pendant une période donnée. Le coût total des mesures est estimé à 12 % du PIB de la RAS en 2019⁴.

Le 16 novembre, le chef de l'exécutif a prononcé son **discours de politique générale** pour l'année 2021. Parmi les priorités figurent la lutte contre l'épidémie – en ciblant à la fois les cas importés et toute résurgence à l'intérieur du pays – et le soutien à la reprise économique. Vu la structure de l'économie, la reprise dépendra dans une large mesure de l'évolution de la pandémie. Sur le plan du développement économique, l'objectif reste de consolider les industries du tourisme et du jeu, tout en diversifiant l'économie et en renforçant la coopération régionale avec le continent. Les autres priorités concernent le développement urbain et la réforme de l'administration publique.

En ce qui concerne la **diversification économique**, si des progrès ont été réalisés depuis la publication du plan de développement quinquennal (2016-2020), le secteur du jeu représente toujours près de la moitié du PIB de Macao (contre 63 % en 2012)⁵. Par ailleurs, l'économie de la RAS continue de dépendre en grande partie des visiteurs en provenance du continent. Dans son discours de politique générale, le chef de l'exécutif a donc réitéré l'objectif d'encourager davantage le tourisme non lié au jeu et de développer le secteur industriel, l'industrie des congrès et des expositions⁶, la médecine traditionnelle chinoise, le secteur du commerce et l'industrie des services financiers. Le soutien aux PME et la promotion de l'innovation sont également considérés comme des éléments clés pour parvenir à la diversification.

En ce qui concerne les **services financiers**, un marché obligataire doit être mis en place dans la RAS. Les institutions financières et les assureurs du continent sont encouragés à établir un siège régional à Macao et à développer leurs activités dans les pays lusophones.

³ Bonification jusqu'à 4 points de pourcentage par an pour un prêt jusqu'à 2 millions de MOP.

⁴ Source: FMI (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/%20Policy-Responses-to-COVID-19#M>).

⁵ Source: Organisation mondiale du commerce (OMC) (Examen des politiques commerciales de Macao, rapport du secrétariat de l'OMC, novembre 2020).

⁶ Selon l'OMC, le nombre d'événements a augmenté de 50 % entre 2012 et 2019, avant que la pandémie ne frappe durement le secteur.

L'économie circulaire et la politique en matière de climat demeurent des défis de taille. Au cours de l'année, le gouvernement a lancé un nouveau programme de recyclage pour les appareils électroniques et électriques et s'est engagé à interdire l'importation d'ustensiles en polystyrène dès 2021.

Coopération régionale

L'intégration avec le continent dans le cadre de la **région de la Grande baie Guangdong-Hong Kong-Macao** reste une priorité essentielle pour le gouvernement de Macao. Macao espère profiter de ce projet pour consolider sa position en tant que centre de tourisme et de loisirs de premier ordre, mais aussi en tant que plateforme pour le commerce, les services de coopération commerciale et les services financiers, notamment entre la Chine et les pays lusophones.

Une modification de l'accord sur le commerce des services conclu dans le cadre de l'accord de partenariat économique renforcé avec la Chine continentale est entrée en vigueur en juin 2020 (après avoir été signée en novembre 2019). Elle permet de libéraliser encore un peu plus l'accès des entreprises de Macao au marché continental dans des secteurs tels que les services financiers, juridiques, comptables, de construction et d'ingénierie, culturels, touristiques et de distribution.

Conjointement avec Zhuhai, Macao développe l'île de **Hengqin**, située à l'ouest de Macao dans la province de Guangdong. L'île offre à Macao des terres supplémentaires qui peuvent être utilisées pour promouvoir la diversification économique et intégrer davantage Macao dans la région de la Grande baie. Elle abrite le campus de l'université de Macao et diverses installations destinées à développer l'esprit d'entreprise chez les jeunes, la médecine traditionnelle chinoise et d'autres industries. Au cours de l'année, une proposition visant à créer une zone de coopération intensive Guangdong-Macao à Hengqin a été présentée et un groupe de travail a été mis en place. Un nouveau poste-frontière est également devenu opérationnel durant l'été, facilitant le passage de la frontière entre Hengqin et Macao. Macao et Zhuhai ont signé un contrat accordant à la RAS de nouvelles terres pour développer un projet résidentiel pour les résidents de Macao à Hengqin (le projet «Nouveau quartier de Macao»), ce qui contribue à renforcer encore davantage l'intégration de Macao avec le continent.

III. Relations bilatérales entre l'UE et Macao

En 2020, **l'UE est restée le deuxième plus grand partenaire commercial de Macao pour les marchandises, après la Chine continentale**. L'UE était la première source d'importations de Macao, représentant 31 % du total des importations de la RAS⁷. En revanche, seulement 1,6 % des marchandises exportées de la RAS étaient destinées à l'Europe et les excédents commerciaux de longue date de l'UE avec Macao se poursuivent, ce qui s'explique par le fait que la demande d'importations de Macao n'a cessé de croître au fil des ans, parallèlement à la croissance de ses secteurs du jeu et du tourisme, tandis que son industrie manufacturière s'est contractée, atteignant environ 1 % du PIB.

⁷ Chiffres pour l'Union des Vingt-sept.

Les **échanges bilatéraux de biens (sur les 11 premiers mois)** ont diminué de 37,3 % et se sont élevés à 702 millions d'EUR en 2020. Les exportations de l'UE vers Macao au cours de cette période ont atteint le chiffre de 650 millions d'EUR, soit une diminution de 37,0 % en glissement annuel, ce qui a entraîné un excédent commercial de 599 millions d'EUR. Macao demeure un marché en expansion pour les produits de luxe européens. 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.

L'UE est le troisième investisseur étranger à Macao, après Hong Kong et la Chine continentale (à l'exclusion des centres offshore). Selon les statistiques de Macao, l'UE représentait 5,2 % de l'ensemble des IDE en 2019. Le Portugal représente à lui seul 54 % des investissements de l'UE à Macao. Selon Eurostat, les stocks d'IDE de l'Union des Vingt-sept à Macao ont atteint le montant de 342 millions d'EUR en 2019, contre 1,93 milliard d'EUR pour les IDE de Macao dans l'UE.

En raison de la pandémie, la **24^e réunion du comité mixte UE-Macao**, qui devait se tenir en 2020, n'a pas eu lieu. Elle devrait être reportée au premier semestre 2021.

En décembre 2020, l'**OMC** a procédé à un **examen des politiques commerciales** de Macao, laquelle a été reconnue comme une économie ouverte, pratiquant le libre-échange, où tous les droits appliqués sont maintenus à un taux nul et avec une valeur des échanges (importations et exportations de biens et services) équivalant à 117,1 % du PIB en 2019. L'UE, en tant que grand partenaire commercial de Macao, a suivi avec attention cet examen et a contribué à une série de questions. L'UE encourage Macao à adhérer à l'accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC.

Malgré cette année difficile, la chambre de commerce européenne de Macao (MECC) et la chambre de commerce européenne de Hong Kong (EuroCham HK) ont coordonné conjointement la participation européenne à la Foire internationale du commerce et des investissements de Macao (MIF) en octobre.

L'UE et Macao ont poursuivi leur collaboration de longue date dans le domaine de la formation des interprètes, malgré la pandémie de COVID-19 en 2020. Des formateurs de la direction générale de l'interprétation de la Commission européenne ont apporté leur assistance à l'Institut polytechnique de Macao sous la forme de classes virtuelles et de formations à distance, ainsi que de séminaires en ligne pour les responsables de cours.

En mars 2020, le gouvernement de Macao a fourni un rapport final sur le **3^e programme de coopération Macao-UE dans le domaine juridique**, qui couvrait la période 2015-2019 et a contribué à la modernisation et au développement du système juridique de Macao. L'UE et Macao examinent la possibilité d'une collaboration plus poussée dans ce domaine.