

# Roumanie

## Une crise profonde et un dialogue social difficile

*Cristina BOBOC \* et Oana CALAVREZO \*\**

---

**F**in 2008, la crise survient en Roumanie alors qu'elle se trouve dans un contexte économique assez favorable mais en même temps très fragile. La situation économique et sociale de la Roumanie en 2008 est le résultat de transformations réalisées dans les vingt dernières années<sup>1</sup>. Durant la crise, le déficit public augmente fortement, le taux de croissance du PIB perd près de 14 points entre 2008 et 2009 et la situation du marché du travail se dégrade. Pour répondre à la crise, le gouvernement met en place une série de mesures marquant une rupture nette dans la politique gouvernementale. L'objet de cet article est de présenter les principales mesures économiques (relance puis austérité) et sociales prises par le gouvernement roumain ainsi que les débats et les réactions qu'elles ont suscitées. Dans une dernière partie, on présentera également les formes de dialogue social en voie d'institutionnalisation avant de donner des exemples d'intervention des syndicats.

---

### L'impact de la crise

En décembre 1989, le régime communiste de Ceausescu est renversé, entraînant le pays dans un processus chaotique de transition vers une économie de marché qui s'accompagne de la désintégration de l'ancien système politique et économique. Jusqu'en 2000, la Roumanie connaît une transition particulièrement mouvementée, due notamment à la discontinuité des réformes politiques. A partir de 2000, le pays enregistre une période de croissance continue à la fois en termes de PIB et de PIB par tête. Cette évolution peut s'expliquer par les efforts de réforme dans une perspective d'intégration à l'Union européenne (UE). Les efforts se sont intensifiés à partir de 2004 quand le Conseil européen a confirmé la décision d'adhésion de la Roumanie pour 2007 sur la base des progrès internes réalisés en vue de cette adhésion. L'économie roumaine a connu une libéralisation des prix

---

\* Académie des Sciences Economiques de Bucarest.

\*\* Laboratoire d'Economie d'Orléans.

1. Pour une description de l'économie roumaine et de son marché du travail entre 1991 et 2007, voir Boboc et Calavrezo (2010).

## UNE CRISE PROFONDE ET UN DIALOGUE SOCIAL DIFFICILE

assez longue et irrégulière de 1990 à 1999, le taux d'inflation annuel atteignant des valeurs très élevées. La Roumanie s'est donc engagée dans un processus graduel de désinflation, ce qui a permis de ramener le taux d'inflation sous la barre des 10 % en 2004. La croissance économique roumaine peut être principalement expliquée par l'augmentation de la consommation interne de marchandises et de services ainsi que par l'augmentation des investissements étrangers. Mais l'augmentation de la consommation ne peut alimenter la croissance qu'à court terme si elle n'est pas accompagnée d'un accroissement de la production et de la productivité.

### **La crise aggrave une situation déjà fragile**

La croissance roumaine montre des premiers signes de fragilité juste après son adhésion à l'UE. L'alignement aux normes européennes affaiblit les activités économiques début 2007. Entre 2006 et

2007, le taux de croissance du PIB passe de 8 % à 6 % environ. Pourtant, la croissance économique se maintient en 2008, alimentée par l'augmentation des dépenses de consommation, la hausse de la productivité horaire et l'alourdissement important du déficit public, passé de 2,6 % du PIB en 2007 à 5,7 % du PIB en 2008 (tableau 1). Entre 2008 et 2009, les dépenses de consommation finale des ménages (un des principaux moteurs de la croissance roumaine) baissent significativement. Cela a conduit en partie à la détérioration de l'économie en 2009, d'autant plus que le pays se trouvait dans l'impossibilité d'investir dans la main-d'œuvre et dans le capital (un levier potentiel de la croissance). Entre 2008 et 2009, le taux de croissance du PIB perd près de 14 points (il passe de 7,3 % en 2008 à - 7,1 % en 2009). En 2008 et 2009, le déficit public s'aggrave rapidement, atteignant 8,6 % en 2009. La dette publique quant à elle augmente fortement entre 2008 et 2009 (de 13 % à 24 % du PIB).

**Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques**

	2007	2008	2009
Taux de croissance du PIB réel (en %)	6,3	7,3	- 7,1
Taux de croissance de la productivité horaire réelle du travail (en euros par heure travaillée)	1,7	0,5	- 0,4
Investissements (en % du PIB ; à prix courants)	30,2	31,9	25,6
Taux de croissance des dépenses de consommation finale des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages	3,3	10	4,8
Taux de croissance des dépenses de consommation finale des administrations publiques	16,1	22	1,3
Taux de croissance du total des dépenses de consommation finale	6,8	12,3	2,8
Déficit public (en % du PIB)	- 2,6	-5,7	- 8,6
Dette publique (en % du PIB)	12,6	13,4	23,9
Taux d'inflation annuel	4,9	7,9	5,6

Note : Les taux de croissance des dépenses de consommation sont calculés comme suit : indice des prix - variation en pourcentage par rapport à la période précédente (base 100 en 2000) et la monnaie nationale (y compris les séries en « euro fixe » pour les pays de la zone euro).

Source : Eurostat.

## ROUMANIE

Elle reste toutefois très faible en comparaison avec les autres pays européens (par exemple, pour la France, la dette publique est de 78 % du PIB en 2009). La crise se poursuit en 2010, de sorte qu'entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2009 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2010, le PIB s'est replié de 2,6 % (INSSE, Institut national de la statistique et des études économiques de Roumanie, 2010).

### **Un marché du travail « malade » qui s'est dégradé durant la crise**

Le marché du travail roumain a connu d'importants bouleversements au cours de la transition économique. L'une de ses principales caractéristiques est une baisse de la population en emploi. D'une part, depuis la chute du communisme, les restructurations des entreprises ont conduit à des destructions d'emplois qui n'ont pas été compensées par des créations. D'autre part, le processus de vieillissement très accentué de la population se traduit par une baisse du solde naturel. Or la Roumanie enregistre également une émigration importante (notamment une émigration temporaire) qui entraîne une pénurie de main-d'œuvre. Cette émigration masque deux phénomènes : le départ de travailleurs plutôt jeunes et très qualifiés (le phénomène de « fuite des cerveaux » a d'ailleurs fortement augmenté pendant la crise pour des professions comme les médecins ou les informaticiens) et en même temps de travailleurs très peu qualifiés mais qui préfèrent gagner plus à l'étranger. L'émigration constitue l'une des préoccupations actuelles du marché du travail roumain en raison du manque de main-d'œuvre qualifiée.

L'une des conséquences de la transition économique roumaine a été la muta-

tion d'une partie de la force de travail licenciée vers des formes informelles de travail. En dépit d'une croissance économique soutenue durant les dernières années avant la crise, le travail informel persiste en Roumanie. Il existe principalement dans l'agriculture (sous la forme d'une agriculture de subsistance), mais également dans les secteurs tels que la construction, le commerce, les services à domicile, les transports, la santé et l'éducation. Parlevliet et Xenogiani (2008) estiment que le travail informel représente entre 20 et 50 % de la population en emploi en Roumanie.

L'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007 a eu un impact positif sur l'attractivité et la compétitivité des entreprises locales. En 2007 et 2008, le taux d'emploi a connu une légère amélioration et l'émigration et le travail informel se sont orientés à la baisse. Cependant, la crise économique et politique qui frappe la Roumanie en 2008-2009 a stoppé l'évolution positive du marché du travail roumain. Entre 2008 et 2009, l'emploi chute de 1,3 % (soit une diminution de 125 000 emplois). Cette baisse est faible, mais le phénomène s'est prolongé en 2009 et 2010<sup>1</sup>. L'industrie a été le secteur le plus affecté par la chute de l'emploi, avec une baisse de 7 %. Avec l'éclatement de la bulle immobilière, les constructions se sont arrêtées alors qu'elles étaient florissantes auparavant : il en résulte une diminution de 3 % des emplois dans le secteur du BTP entre 2008 et 2009. En revanche, l'emploi a progressé de près de 2 % dans les services. Globalement, les femmes sont davantage concernées par la diminution de l'emploi que les hommes (1,6 %

---

1. Entre 2009 et 2010, le nombre de salariés a baissé de 0,8 % (INSSE, 2010).

## UNE CRISE PROFONDE ET UN DIALOGUE SOCIAL DIFFICILE

pour les femmes contre 1,1 % pour les hommes). Cet effet est particulièrement marqué dans le secteur le plus touché par la crise, l'industrie, avec une diminution de l'emploi de 10 % pour les femmes contre 5 % pour les hommes.

En réponse à la crise, l'emploi s'ajuste différemment en fonction de sa nature (temps plein, temps partiel) et du type de contrat. L'emploi à temps partiel (environ 10 % des emplois) diminue de 2,5 % entre 2008 et 2009. Cette baisse est plus importante pour les hommes (une baisse de 3,3 % contre 1,8 % pour les femmes). L'emploi à temps plein quant à lui diminue au total de 1,2 %, la baisse étant légèrement plus prononcée pour les femmes. La crise a conduit principalement à des ajustements par les emplois d'une durée supérieure à 40 heures <sup>1</sup> (une

diminution de 9 % de ces emplois entre 2008 et 2009).

La Roumanie utilise très peu les contrats à durée limitée (1 à 2 % des salariés). Entre 2008 et 2009, on observe toutefois une diminution de 21 % des contrats à durée déterminée pour les salariés roumains (tableau 2).

Pour la première fois depuis plus de dix ans, le chômage est en hausse : entre 2008 et 2009, le taux de chômage au sens du BIT est passé de 5,8 % à 6,9 %. Cette augmentation a commencé à la fin de l'année 2008. Au cours du premier trimestre 2010, la tendance semble orientée à la baisse. Le nombre de chômeurs suit la même évolution sur la période récente (graphique 1) <sup>2</sup>. Les dépenses de l'Etat pour les chômeurs ont ainsi doublé de 2008 à 2009, les dépenses pour les allocations

**Tableau 2. Quelques indicateurs du marché du travail**

	2007	2008	2009
Taux d'emploi *	58,8	59,0	58,6
Population active en emploi (en milliers) **	9 353,3	9 369,1	9 243,5
Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total) **	9,7	9,9	9,8
Emploi en CDD (en % de l'emploi total) **	1,6	1,3	1,0
Taux du chômage au sens du BIT (%) **	6,4	5,8	6,9
Emigration définitive* (effectifs)	8 830	8 739	10 211
Salaire minimum mensuel à la fin du second semestre (en RON) *	390	540	600
Salaire moyen net mensuel (en RON) *	1 042	1 309	1 381

Observation : Pour 2009, la valeur du salaire moyen net mensuel est provisoire.

Sources : \* INSSE (Institut national de la statistique et des études économiques), \*\* Eurostat.

1. En 2008, le nombre moyen d'heures travaillées est de 41,1 heures pour les personnes à temps plein (24,4 heures pour celles à temps partiel). 76 % des emplois à temps plein respectent la durée légale du travail hebdomadaire (40 heures). Les personnes travaillant plus de 40 heures par semaine représentent près de 18 % des emplois à temps plein.
2. En 2009, en moyenne calculée sur l'année, l'allocation mensuelle de chômage pour un chômeur qui a de l'ancienneté sur le marché du travail est de 469 RON (110 euros) soit 78 % du salaire minimum brut.

## ROUMANIE

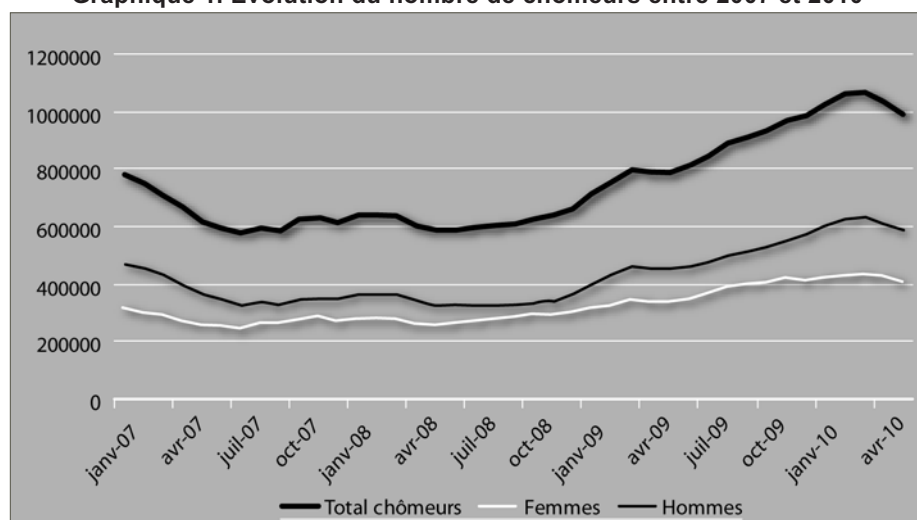
chômage ayant augmenté de 160 %. Paradoxalement, les dépenses pour stimuler l'embauche des chômeurs défavorisés et les indemnités de licenciement dans des cas de restructuration ou de liquidation judiciaire des entreprises publiques ont diminué entre 2008 et 2009.

### Des mesures anticrise à l'austérité

La crise économique survient dans un contexte de recomposition politique et gouvernementale : élections parlementaires en novembre 2008, élections pour le Parlement européen en juin 2009, élections présidentielles et référendum en novembre 2009. Ce climat politique a fortement contribué à une augmentation de l'instabilité économique et sociale. Cela a affecté également les décisions du gouvernement qui a freiné la mise en

place de mesures impopulaires d'austérité pour combattre la crise dans des buts électoraux. Après une coalition gouvernementale entre démocrates et libéraux (de 2004 à 2008), qui a été sévèrement critiquée, le partenariat entre deux forces politiques opposées, les démocrates-libéraux (PDL) et les sociaux-démocrates (PSD), pour former le gouvernement pouvait être considéré comme un signe de maturité de la démocratie roumaine. Mais ce partenariat n'a duré que neuf mois car le parti social-démocrate (PSD) a quitté la coalition à la fin de 2009 : le gouvernement a été remplacé par un gouvernement intérimaire jusqu'aux élections présidentielles de novembre 2009. Après les élections présidentielles qui se sont soldées par la réélection du Président Traian Basescu du PDL, une nouvelle coalition gouvernementale entre le parti démocrate

Graphique 1. Evolution du nombre de chômeurs entre 2007 et 2010



Champ : Nombre mensuel de chômeurs enregistrés (qu'ils touchent ou non des indemnités de chômage) et non enregistrés. Selon la loi n° 76/2002, un chômeur est une personne qui remplit simultanément les conditions suivantes : avoir au moins 16 ans, être à la recherche d'un emploi, être physiquement et mentalement apte à travailler, ne pas être en emploi et être disponible immédiatement. Un chômeur enregistré a, au-delà de ces conditions, réalisé des démarches auprès de l'administration.

Source : INSSE (Institut national de la statistique et des études économiques).

libéral (PDL), l'union démocrate magyare de Roumanie (UDMR) et des indépendants est formée. Ce partenariat bénéficie plutôt d'un faible soutien politique, parlementaire et social.

Pendant la période des élections parlementaires (octobre-novembre 2008), même si les premiers signes de difficultés économiques commencent à se manifester, à aucun moment la classe politique ne prononce le mot « crise ». Bien au contraire, le gouvernement assure que la Roumanie ne sera pas affectée par la récession. Cependant, fin 2008, une réalité qui ne peut plus être niée rattrape le gouvernement. En janvier 2009, le gouvernement propose un plan de lutte contre les effets néfastes de la crise en 32 points. La majorité des mesures destinées à combattre la crise ont alors déjà été annoncées. Les attentes vis-à-vis de ce plan anticrise sont alors grandes : ralentir le déclin économique, essayer de compenser les pertes d'emplois inévitables par la création de nouveaux emplois. Malheureusement, ces mesures sont adoptées assez tardivement (28 mesures adoptées à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2009) et certaines étaient même toujours en cours d'adoption à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2009. A partir du printemps 2010, le gouvernement bascule en revanche vers l'austérité pour réduire le déficit budgétaire.

#### **Des mesures pour relancer et stimuler la croissance économique**

Comme dans de nombreux pays, l'une des idées du gouvernement est de relancer l'économie par l'investissement public : 20 % du budget de 2009 (10,2 milliards d'euros, soit 7 % du PIB) sont prévus pour des investissements pu-

blics massifs dans les infrastructures (transports, santé, agriculture, éducation, environnement, etc.). Cette mesure est présentée par le Premier ministre Emil Boc comme la principale mesure de soutien de la croissance économique et en même temps comme la principale mesure anticrise. Selon le principe de relance, le montant investi devrait normalement contribuer en grande partie à la création de nouveaux emplois, en particulier dans le secteur de la construction. En 2008, 10 % du PIB avaient été obtenus dans le secteur de la construction. Pourtant, les 10,2 milliards d'euros attribués à l'investissement par les autorités gouvernementales n'ont vraisemblablement pas aidé ce secteur. En 2009, le volume des activités dans la construction a enregistré une baisse de 6,3 % après avoir connu une hausse de 26,1 % en 2008. Plus globalement, cette mesure ne peut pas être associée pour le moment à des créations d'emplois.

Les fonds européens devraient *a priori* constituer un moteur important de la croissance économique roumaine. Cependant, il y a un problème lié à leur absorption<sup>1</sup>. Plusieurs mesures ont donc été introduites dans le plan anticrise : un groupe interministériel a été créé pour gérer l'affectation des fonds, un autre objectif du plan anticrise a été de simplifier les mécanismes de mise en place des dossiers pour l'obtention de ces fonds et d'éliminer les barrières et les retards à leur absorption. En dépit de toutes ces mesures positives, il ne semble pas y avoir eu beaucoup de nouveaux projets prétendant à ce type de financement. D'une manière générale, il y a une opacité quant au nombre de projets soumis ou à la manière dont les dossiers ont été constitués.

1. Terme communément utilisé pour définir l'utilisation de ce type de fonds à l'intérieur d'un pays.

## ROUMANIE

Une mesure qui a connu un grand succès a été le programme « Rabla » (vieille voiture en roumain). C'est une mesure destinée à soutenir l'industrie automobile et à renouveler le parc automobile. Elle existe depuis 2005 mais a été intensifiée depuis 2009 dans le cadre du plan anticrise. Cette mesure consiste à accorder une prime à la casse d'environ 900 euros à utiliser pour l'achat d'une nouvelle voiture. Fin juin 2010, le président de l'Administration du fonds pour l'environnement auprès du ministère du Travail a déclaré que la totalité des 160 000 coupons émis a été attribuée. 30 000 nouveaux coupons sont prévus pour novembre 2010.

Le programme « Première maison » a vu le jour en 2009 et a été poursuivi en 2010. Cette mesure encourage la primo-accession à la propriété en fournissant des garanties gouvernementales en cas de difficultés de remboursement du crédit pour les personnes n'ayant pas les fonds ou les garanties nécessaires pour acheter. Il vise à dynamiser le secteur de la construction et à créer des emplois et de la croissance. Ce programme devait mobiliser des crédits bancaires d'1 milliard d'euros et soutenir 16 000 familles. Il a moins bien fonctionné que prévu : les montants alloués à ce programme n'ont été utilisés qu'à 80 % en 2009 et les garanties publiques en cas d'impossibilité du remboursement n'ont pas toujours été accordées par l'Etat. En 2010, ce programme a été élargi à la construction de nouvelles maisons mais les démarches ont été retardées jusqu'en juin en raison de problèmes administratifs.

Le gouvernement a également mis en place des mesures directement destinées aux entreprises. Pour les PME, on peut citer deux mesures. La première consiste à rendre opérationnel le Fonds national de garantie des crédits pour les PME qui existe depuis 2001 et à constituer un nouveau fonds permettant d'assurer à 80 % les garanties accordées par le fonds précédemment mentionné<sup>1</sup> (à cet égard l'Etat a alloué 24,2 millions d'euros). La seconde mesure consiste à accorder des aides aux PME si elles souhaitent faire des investissements quels que soient leur nature et leur domaine d'activité. L'attribution de l'aide dépend du montant de l'investissement (au minimum 10 millions d'euros) et du nombre d'emplois créés (au minimum 100 emplois créés). On ne peut pas se prononcer sur les effets de ces deux mesures destinées aux PME à cause d'un manque de données.

Enfin, des délais supplémentaires pour le paiement des impôts sont accordés aux entreprises affectées par la crise. La durée d'application de cette mesure est limitée (maximum six mois), ce qui ne prend pas en compte la durée de la crise. Afin de simplifier certaines procédures fiscales pour les entreprises et en même temps d'aider l'Etat à accélérer le remboursement de certaines de ses dettes vers les agents économiques, les entreprises peuvent choisir de compenser la TVA à rembourser par l'Etat par la TVA à payer.

En outre, pendant la crise, la Banque nationale roumaine (BNR) a pris des mesures de politique monétaire pour assurer la cohérence des politiques économiques : l'amélioration de la liquidité du système bancaire, la réduction progressive du ratio

---

1. Ainsi que par le Fonds de garantie du crédit rural et le Fonds de garantie des crédits pour les entrepreneurs privés.

de réserves minimales obligatoires (15 % pour les réserves en RON et 25 % pour les devises étrangères) et une forte réduction du taux directeur (passant de 10,25 % fin 2008 à 6,25 % fin 2010). Mais globalement, la politique monétaire a une capacité assez limitée à stimuler la croissance économique.

**... mais aussi des mesures sociales**

Le gouvernement a également prévu de soutenir directement les catégories de population les plus fragiles. En 2009, environ 5,7 millions de retraités reçoivent une allocation de l'assurance sociale et une grande partie vit dans des conditions précaires. Une pension sociale minimale garantie (82 euros par mois) a été mise en place la même année par l'ordonnance d'urgence n° 6/2009<sup>1</sup>. Une autre mesure permet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 le remboursement à 90 % de certains médicaments pour les retraités ayant des pensions inférieures à 165 euros par mois (700 RON). Pour les chômeurs, la durée d'indemnisation chômage a été augmentée de 3 mois en 2009. L'Etat finance 100 % des coûts de formation professionnelle continue pour les chômeurs depuis 2002. Il accorde également des aides aux entreprises qui les embauchent à travers le Fonds social européen (au total, 1,3 milliard d'euros).

Par ailleurs, le gouvernement a souhaité porter le salaire minimum à 600 RON (140 euros), ce qui représente

une hausse d'environ 10 % en prix courants<sup>2</sup>. Il a prévu de négocier avec les partenaires sociaux pour augmenter les salaires dans le secteur public en 2009 mais ce point n'a finalement pas abouti en raison de mauvaises performances économiques. Une réforme très importante traitée avec les partenaires sociaux est celle de la grille unique de salaires dans la fonction publique. Son but est de diminuer les disparités salariales en déterminant le salaire à partir d'un certain nombre de caractéristiques prédéfinies de l'emploi occupé (son importance, le degré de responsabilité du salarié, la complexité du travail, le niveau d'études). Elle a été adoptée en novembre 2009 et doit être mise en place graduellement en 2010 pour une application complète en 2011.

L'une des mesures phares du gouvernement a été d'amplifier l'utilisation du chômage partiel en accordant des allègements de cotisations sociales aux salariés et aux employeurs en cas de recours à ce dispositif (d'une durée maximale d'utilisation de 3 mois)<sup>3</sup>. Cette mesure date de 2009. Une étude réalisée par PricewaterhouseCoopers en 2009 pointe du doigt le faible recours des entreprises à ce dispositif de politique publique destiné aux salariés et aux entreprises : 82 % des entreprises n'ont pas utilisé le dispositif de chômage partiel, 6 % des entreprises ont mis leurs employés au chômage partiel pendant moins de 30 jours, 7 % pour

1. Cette ordonnance d'urgence vise à établir une limite inférieure légale pour les retraites en Roumanie. La pension sociale minimale est financée sur le budget de l'Etat et son montant est établi annuellement par la loi de finances.

2. En 2007, environ 2,4 millions de personnes (soit 11 % de la population totale) ont déclaré des revenus équivalents au niveau du salaire minimum.

3. Cette durée est largement inférieure à celle qui prévaut en France. En Roumanie, un salarié mis au chômage partiel reçoit une compensation salariale équivalente à 75 % de son salaire de base.



## ROUMANIE

une période de 30 à 60 jours et 3 % pour 90 jours. Pour le moment, il n'existe pas de chiffres officiels de l'INSSE sur le chômage partiel ou sur les licenciements économiques qui sont survenus en temps de crise. Le gouvernement affirme qu'en 2009 environ 200 000 personnes ont été licenciées, mais ce chiffre est contesté par les partenaires sociaux (le chiffre qu'ils indiquent est beaucoup plus élevé, de l'ordre de 1 million de personnes).

### **Un basculement vers l'austérité**

En 2009, la Roumanie avait entamé des négociations avec le Fonds monétaire international (FMI) afin d'obtenir un prêt destiné à aider le pays à surmonter la crise économique. Le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne ont cofinancé au printemps 2009 un prêt global et pluriannuel de 20 milliards d'euros. La partie accordée par le FMI a été proche des 13 milliards d'euros. La signature de l'accord avec le FMI était strictement conditionnée à la mise en place de mesures de politiques budgétaire et fiscale. Le FMI a demandé principalement l'application des mesures liées aux salaires des fonctionnaires (grille unique des salaires), une réforme des retraites et des règles de licenciement. Le FMI a demandé au gouvernement d'effectuer 70 000 licenciements dans le secteur public d'ici 2011 et encore au moins 15 000 en 2011<sup>1</sup>. Selon le représentant du FMI en Roumanie, Jeffrey Franks, 30 000 personnes ont été licenciées dans le secteur public entre 2009 et 2010. A l'automne 2010 démarrera la restructuration de l'Education nationale. Toutes ces mesures visent la baisse des dépenses publi-

ques. Le FMI et l'Union européenne ont donné fin 2010 un feu vert de principe au déblocage de nouvelles tranches d'aide à la Roumanie (d'un montant d'environ 900 millions d'euros), conditionné par la mise en place définitive de la grille des salaires dans le secteur public ainsi que l'adoption d'une réforme des retraites. La réforme des retraites apparaît depuis les négociations de fin 2008 dans les demandes du FMI à cause des problèmes de vieillissement de la population et de la situation financière désastreuse de la Caisse nationale de retraite. Le FMI a exigé que cette réforme soit effectuée au plus vite, même si elle implique la mise en œuvre de mesures impopulaires. Le projet de réforme des retraites a été transmis en octobre 2010 par le Président Traian Basescu au Parlement. Ce projet est sur le point de subir des changements importants, au-delà des exigences formulées par le Président.

Une grande partie des mesures de relance et des mesures sociales a été maintenue courant 2010 mais les sommes concernées ainsi que les attentes du gouvernement ont diminué significativement. La politique de relance ayant accru le déficit budgétaire sans effet notable sur la croissance, la Roumanie est contrainte de prendre des mesures d'austérité. Afin d'éviter un effondrement financier, le gouvernement s'est fixé comme objectif de rétablir l'équilibre budgétaire.

Un premier train de mesures est pris dans le cadre de la loi n° 118/2010 de juin 2010. D'importants sacrifices salariaux sont imposés aux fonctionnaires : réduction de 25 % des salaires bruts et suppression des primes. Si, par cette ré-

---

1. En 2008, environ 1,4 million de personnes travaillent dans le secteur public.

duction, le salaire brut se retrouve inférieur au salaire brut minimum, la rémunération est bloquée à 600 RON (soit 140 euros). A partir de juin 2010, les pensions de retraite et les allocations de chômage diminuent de 15 %. Seize programmes d'assistance sociale seront revus à la baisse. Les prestations de santé sont fortement réduites. Les retraités font partie des personnes les plus touchées par les mesures du gouvernement. Pour réduire les dépenses budgétaires, d'autres mesures sont prises : la disparition du transport gratuit (bus et train) pour les révolutionnaires de 1989 et leurs descendants ; la disparition de la prime à la naissance ; les personnes licenciées des entreprises publiques ne reçoivent plus d'indemnités de licenciement de la part de l'Etat. On observe ainsi que certaines mesures d'austérité jouent sur les mêmes leviers que les mesures de relance, c'est-à-dire les rémunérations : hausse du salaire minimum pour la relance et baisse des allocations et des salaires des fonctionnaires pour l'austérité.

Par ailleurs, le Code fiscal est modifié fin juin 2010 et le taux de TVA est porté à 24 % (soit 5 points de plus) à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2010. Cette mesure diminue fortement le pouvoir d'achat de toutes les catégories de population. Elle vient pénaliser l'attractivité de la Roumanie pour les investisseurs étrangers, s'ajoutant à une main-d'œuvre insuffisamment qualifiée et assez chère, une faible productivité du travail, des prestations sociales élevées, une bureaucratie et une parafiscalité excessives. Dans ce contexte, les PME et les grands investisseurs intéressés par une implantation en Europe centrale et orien-

tale seraient plus enclins à lui préférer les pays voisins de la Roumanie. Plusieurs PME ont cessé leurs activités en Roumanie pour les relocaliser en Bulgarie, Hongrie, Croatie ou même en République moldave, en raison de la plus grande stabilité de leur système fiscal. Les statistiques de la Banque nationale roumaine (BNR) montrent d'ailleurs que les investissements directs étrangers ont baissé de 50 % durant les cinq premiers mois de 2010 par rapport à la même période de l'année précédente.

Les entreprises sont désormais obligées de payer un impôt minimum. Jusqu'en 2009, les micro-entreprises avaient le droit de choisir entre payer l'impôt sur le revenu (3 %) ou l'impôt sur les bénéfices (16 %). L'entreprise R&M Audit affirme que, dans le contexte de la crise, 50 % des entreprises ne pourront pas payer l'impôt sur les bénéfices et seront obligées de fermer.

Les mesures anticrise mises en place en Roumanie ont été évaluées au troisième trimestre 2009 par le programme CESifo World Economic Survey<sup>1</sup>. Ce programme consiste à interroger des spécialistes locaux sur des questions d'économie. CESifo (2009) souligne que les politiques menées pour combattre la crise apparaissent largement inefficaces en Roumanie (le pays obtient une note de 1,3 sur une échelle de 1 à 9 ; en comparaison, la France a eu une note de 4,1).

---

#### **Le dialogue social dans un contexte de crise : un exercice très difficile**

En Roumanie, le dialogue social institutionnalisé a deux composantes : le dialogue social tripartite (entre le

---

1. Le CESifo est un grand centre de recherche allemand.

## ROUMANIE

### Encadré 1

S'il existait avant la révolution un syndicat unique (le syndicat du parti communiste), depuis 1990, environ 800 syndicats indépendants ont été créés. Le processus de consolidation du mouvement syndical a été lent. A partir de 2006, cinq confédérations syndicales coexistent au niveau national :

- CNSLR Fratia (Confédération nationale des syndicats libres de Roumanie), la plus grande confédération, qui compte environ 800 000 syndicalistes ;
- BNS (Bloc national syndical) ;
- CNSCA (Confédération nationale syndicale Cartel Alfa) ;
- CSDR (Confédération des syndicats démocrates de Roumanie) ;
- et CSN Meridian (Confédération syndicale nationale Meridian).

Du côté des employeurs, le processus a été plus difficile et plus long. Les employeurs sont organisés principalement au niveau régional.

- L'organisation d'employeurs la plus importante est l'Alliance des confédérations patronales de Roumanie (ACPR), constituée de sept associations d'employeurs représentatives au niveau national.

Quatre autres structures patronales existent :

- l'Union générale des industriels de Roumanie 1903 (UGIR 1903) ;
- la Confédération patronale de l'industrie roumaine (CONPIROM) ;
- le Patronat roumain (PR) ;
- et l'Union nationale des patronats à capital privé de Roumanie (UNPCPR).

gouvernement, les syndicats et les employeurs) et le dialogue social bipartite (entre les syndicats et les employeurs). Le Conseil économique et social est une institution publique tripartite destinée à faire évoluer le dialogue social. Dans le contexte de la crise, ce conseil aurait dû avoir un rôle consultatif actif pour établir certaines politiques économiques. En novembre 2008, une convention bipartite a été signée entre patronat et syndicats pour manifester leur mécontentement quant au fonctionnement du Conseil économique et social et à l'action du gouvernement en début de crise.

D'une façon générale, le dialogue social bipartite est encore peu développé en Roumanie. La participation des partenaires sociaux (encadré 1) a été cependant assez importante au début de la crise. Les mesures anticrise du 29 janvier 2009 ont

d'ailleurs été prises suite aux réunions d'un groupe de travail composé de syndicats, d'organisations patronales, du gouvernement et des représentants des secteurs financier et bancaire. Les partenaires sociaux ont fait 270 propositions de mesures anticrise qu'ils souhaitaient voir mises en œuvre dès 2009 : 141 pour le soutien de la croissance économique, 25 concernant la réduction des dépenses budgétaires, l'augmentation des recettes budgétaires ainsi que des sources de financement et de développement économique ; 65 portaient sur les salaires, les pensions, la protection sociale et le dialogue social et 39 autres étaient spécifiques aux secteurs bancaire et financier. Après l'adoption le 29 janvier 2009 de 32 mesures anticrise, les partenaires sociaux ont été déçus et ont marqué leur distance avec les mesures retenues, en

## UNE CRISE PROFONDE ET UN DIALOGUE SOCIAL DIFFICILE

affirmant que ces dernières ne reflétaient pas tout à fait leurs propositions initiales. En juin 2009, le Premier ministre a présenté l'état d'avancement des mesures anticrise : 28 avaient été adoptées et 4 étaient en cours d'adoption. Suite à cela, en juillet 2009, les organisations patronales ont été invitées à présenter 10 nouvelles mesures pour faire face à la récession. A cette occasion, les organisations patronales ont fait savoir leur désaccord vis-à-vis de la politique du gouvernement.

Pour souligner le faible succès des politiques anticrise du gouvernement, la confédération syndicale Cartel Alfa a organisé des manifestations. Cartel Alfa a demandé la démission de plusieurs ministres. Lors de ces manifestations, les formes de protestation ont été plus originales que d'habitude : envoi de 100 000 lettres au gouvernement, des manifestations, une grève de 15 minutes pour tous les salariés. Les demandes visaient principalement la sauvegarde des emplois, la création des nouveaux emplois décents et le maintien du pouvoir d'achat.

Pourtant, pendant cette période difficile, le dialogue social n'a pas toujours eu lieu. Un exemple est l'ordonnance d'urgence de décembre 2009 qui supprime 33 000 postes de l'Education nationale. Dans ce cas, le Conseil économique et social ainsi que les partenaires sociaux ont été littéralement ignorés. Pour pointer du doigt le mauvais fonctionnement du dialogue social dans le contexte de la crise, les partenaires sociaux ont pris des mesures additionnelles. D'une part, les cinq confédérations syndicales ont créé un comité de crise suite aux mesures prises par le gouvernement à la demande du FMI. Les syndicats roumains ont fait part aux syndicats européens et au BIT du fait que

les effets de la crise étaient supportés principalement par les salariés, les retraités et les personnes défavorisées. Le 19 mai 2010, une grande manifestation a eu lieu à Bucarest (50 000 personnes) ainsi que dans d'autres villes du pays. D'autre part, dans une lettre ouverte au Premier ministre de juillet 2010, les plus importantes confédérations patronales (UGIR-1903 et CONPIROM qui représentent des entreprises couvrant 40 % du PIB roumain et emploient 3 millions de salariés) lui ont rappelé l'impossibilité de sortir de la crise sans un dialogue de qualité avec les partenaires sociaux. Pour cela, elles ont demandé la création d'un groupe de travail destiné à proposer des mesures cohérentes de relance économique. Le manque de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux a été rappelé à plusieurs reprises. Les syndicats se sont joints à cette démarche de création du groupe de travail.

Globalement, un nombre assez faible de personnes a participé aux manifestations organisées dernièrement (mai 2010). Cela est en partie lié à une baisse de la confiance des membres des syndicats dans leurs dirigeants avec parfois une image assez dégradée des leaders syndicaux (certains étant même propriétaires d'entreprises, ce qui conduit les salariés à penser que leurs intérêts ne sont pas toujours bien défendus – voir le journal *Romania Libera*). La dernière forte mobilisation en date est celle de fin octobre 2010, quand des dizaines de milliers de personnes ont manifesté à Bucarest contre le plan d'austérité du gouvernement (AFP, 2010).

### **Des actions syndicales qui ont porté leurs fruits...**

Depuis le début de la crise économique, en 2008, certaines actions des

### Un mouvement syndical insuffisamment actif

En Roumanie, les chiffres sur les conflits de travail ne sont que partiellement disponibles. Entre 1991 et 2005, il y a eu approximativement 3 500 actions de protestation de la part des syndicats dont uniquement deux grèves nationales (chiffres disponibles à partir d'EIRO – European Industrial Relations Observatory). C'est entre 1991 et 2001 que la majorité des conflits de travail a eu lieu (3 300 conflits de travail) avec un pic en 1999 (653). De 2001 à 2004, très peu de conflits de travail ont été recensés (quelques dizaines par an). Mais le nombre exact des grèves n'est pas connu. Il faut néanmoins noter qu'environ 96 % des conflits de travail ont été déclarés illégaux par les tribunaux. Pour cette raison, le nombre de grèves, selon l'INSSE, est extrêmement faible car il concerne exclusivement les grèves « légales ». L'INSSE a recensé 12 grèves (28 000 personnes) en 2007, 8 pour 2008 (44 000 personnes) et une seule pour 2009 (400 personnes).

syndicats ont donné des résultats. Par exemple, un secteur affecté par la récession a été celui de la recherche et du développement. En février 2009, les syndicats ont organisé une marche de protestation à laquelle ont participé seulement 500 personnes. Cette manifestation a quand même donné des résultats. Initialement, le gouvernement voulait attribuer à ce secteur un budget correspondant à seulement 0,19 % du PIB pour l'année 2009. Après cette manifestation, cette part a été portée à 0,55 % du PIB soit la même part qu'en 2008, tout en sachant que cela reste une part très faible par rapport aux autres pays de l'UE.

De même, fin 2008, une ordonnance d'urgence interdisait dans le secteur public de cumuler retraite et salaire. Approximativement 20 000 personnes étaient concernées par cette ordonnance d'urgence. Suite aux interventions des syndicats, cette mesure a été déclarée anticonstitutionnelle. Le cumul retraite-salaire est possible uniquement dans le cas où la retraite est au maximum égale au sa-

laire moyen brut en 2009 (environ 410 euros). Fin 2009, le gouvernement a annoncé que 6 380 emplois dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises seront supprimés. La force de pression du syndicat des transports ferroviaires étant importante, le gouvernement a accepté ses revendications. Par une ordonnance d'urgence de janvier 2010, il a accordé de 12 à 15 salaires compensatoires aux personnes licenciées dans ce secteur.

Toujours à la fin de 2009, ce sont les syndicats qui ont demandé au gouvernement de prolonger la mesure de chômage partiel pour l'année 2010. Les cinq confédérations syndicales et l'organisation patronale UGIR-1903 lui ont écrit une lettre ouverte. Les autres organisations patronales se sont joints par la suite à cette demande. Au départ, le gouvernement refusait de céder, mais après des manifestations devant le ministère des Finances, il a stipulé par une ordonnance d'urgence que l'Etat paierait les contributions d'assurance sociale pour les employeurs et les salariés en 2010. Le ministre du Travail a

annoncé que 200 000 personnes pourraient bénéficier de cette mesure ce qui représente 105 millions d'euros pris en charge par l'Etat.

**... et d'autres qui ont connu moins de succès**

En mai 2009, la confédération syndicale BNS organise une manifestation à Bucarest suivie par 8 000 personnes qui se déroule en même temps que la manifestation syndicale européenne « Fight the crisis: put the people first ». A cette occasion, BNS demande au gouvernement d'assurer la stabilité des emplois et de prévoir des programmes qui visent la création de nouveaux emplois. Une nouvelle hausse du salaire minimum à 190 euros est également demandée. Ces revendications n'ont pas abouti.

Après six mois de négociations, le 15 septembre 2009, le gouvernement a présenté le projet de loi sur la grille unique des salaires dans le secteur public. L'idée est de réduire les différences salariales énormes, et de passer d'un rapport de 1 à 70 entre le plus petit et le plus haut salaire à un rapport de 1 à 15. N'étant pas satisfaits de la manière dont les syndicats existants défendaient leurs intérêts, onze fédérations syndicales ont créé l'Alliance des budgétaires (AB). Cette dernière ainsi que d'autres confédérations syndicales ont organisé une grève générale le 5 octobre 2009 à laquelle ont participé plus de 700 000 fonctionnaires. Le 7 octobre, ils ont préparé une autre manifestation. Parmi leurs revendications, on peut rappeler le souhait d'empêcher les 10 jours de congés sans solde forcés pour les fonctionnaires en octobre-décembre 2009. La loi sur le salaire unique (loi n° 330) est finalement passée le 5 novembre 2009 et les syndicats se sont montrés très déçus. Les manifestations ont repris en janvier

2010 dans le contexte des élections présidentielles et avec un gouvernement intérimaire.

\*\*\*

Bien qu'existent en Roumanie des institutions assurant le dialogue social, pendant la période de la crise, celui-ci ne s'est pas déroulé d'une manière très efficace. La plupart des décisions ayant des impacts importants sur la population ont été appliquées sans vraiment tenir compte des demandes faites par les représentants de la société civile (les syndicats, les organisations des employeurs, diverses ONG). Plus grave encore, pour certaines décisions aucun débat public n'a eu lieu, l'opinion publique étant informée au moment de leur officialisation sous la forme d'ordonnances d'urgence publiées au Journal officiel. Les réductions de salaire dans le secteur public, la mise en place d'impôts supplémentaires et les réductions des montants de retraite sont quelques exemples de mesures gouvernementales qui ont été prises sans concertation, malgré des demandes constantes provenant de la société civile. De même, la loi sur la grille unique de salaires, qui a été discutée avec les partenaires sociaux pendant plusieurs mois en 2009, a été modifiée à plusieurs reprises générant *in fine* des réductions de salaires considérées inacceptables par les citoyens. Ces quelques exemples montrent la nécessité d'un dialogue social plus actif en Roumanie.

**Sources :**

AFP (2010), « Roumanie : bouffée d'oxygène sous conditions du FMI et de l'UE », 1<sup>er</sup> novembre.

Boboc C., Calavrezo O. (2010), « La transition postcommuniste en Roumanie : quelles évolutions sur le marché du travail ? », p. 147-172, in N. Rahmania, *La Roumanie dans l'Europe :*

## **ROUMANIE**

*Intégration ou transition prolongée ?*, L'Harmattan, Paris.

CESifo (2009), *World Economic Survey*, vol. 8, n° 3, August.

EIRO (European Industrial Relations Observatory).

Eurostat.

INSSE (Institut national de la statistique et des études économiques de Roumanie) (2010).

Parlevliet J., Xenogiani T. (2008), « Report on Informal Employment in Romania », Working Paper, n° 271, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

PricewaterhouseCooper (2009), *PayWell Romania 2009 Salary and Benefits Survey*.

R&M Audit <http://www.rmaudit.ro/>

*Romania Libera*.