Roumanie

Le modèle social sous la pression des bailleurs de fonds : les syndicats à la recherche de nouvelles « tutelles »

Violaine DELTEIL, Monica BĂNĂRESCU *

L'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne (UE) s'est faite tambour battant, au rythme d'une croissance record de 6 % par an en moyenne pour la période 2004-2008. En 2008, alors que la crise heurtait de plein fouet l'Ouest de l'Europe, le pays caracolait encore en tête des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) avec une croissance de 7,3 %. Contredisant le *satisfecit* des décideurs politiques sur la résistance de l'économie roumaine à la crise, l'année 2009 signe cependant un retournement brutal de conjoncture, emportant avec lui l'euphorie du rattrapage. La chute du PIB de 6,6 % en 2009 enclenche une récession parmi les plus dures de la région (derrière la Slovénie, la Lituanie et l'Estonie). Celle-ci est sans équivoque sur les écueils et fragilités d'un modèle de « capitalisme dépendant », exemplifié par les pays baltes comme ceux des Balkans. Principal levier de convergence économique « vers le haut », l'afflux massif de liquidités et d'investissements directs étrangers (IDE) s'avère aussi un puissant vecteur d'importation de la crise. Dès la seconde moitié de 2008, la Roumanie doit faire face à des sorties massives de capitaux, qui, s'accélérant, soumettent progressivement les banques commerciales à de lourds problèmes de liquidités. La forte dégradation de la cote de solvabilité du pays par les agences de notation, en deçà de celles des autres économies émergentes, conduit à une envolée des taux d'intérêt sur les obligations roumaines. Le leu perd 20 % de sa valeur et alimente les inquiétudes sur la résistance d'un système bancaire où les prêts sont majoritairement libellés en devises étrangères. Parallèlement, les flux d'IDE se tarissent drastiquement, passant de 10 % du PIB en 2007 à 2,5 % en 2009. Enfin, l'amplitude de la crise vient mettre brutalement en tension l'équilibre des finances publiques. Le déficit budgétaire, plus faible que dans les pays voisins avant

* Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, laboratoire Intégration et coopération dans l'Espace européen (IEEC) ; Conseil économique et social de Roumanie, doctorante à l'Université libre de Bruxelles.
Cette recherche a donné lieu à une série d'entretiens entre juin et août 2013 auprès des personnes suivantes : le directeur du FMI à Bucarest, la responsable du département politique de la Commission européenne à Bucarest, un expert de l'OIT en charge du suivi de la Roumanie, un responsable en charge du dialogue social au ministère de l'Économie, la présidente de la Chambre de commerce américaine, un responsable du Conseil des investisseurs étrangers, plusieurs représentants syndicaux et patronaux, ainsi que quelques experts et consultants. Les auteures remercient ces derniers pour leur aimable coopération.

la crise (-2,9 % du PIB en 2007) atteint en 2009 le niveau record de -9 % en 2009.

D'une tutelle du FMI à une tutelle partagée avec l'Union européenne

La forte dépendance aux débiteurs internationaux va précipiter la mise sous tutelle du pays. En mars 2009, incapable de se refinancer sur les marchés, la Roumanie demande l'assistance financière du Fonds monétaire international (FMI), de l'UE, complétée par d'autres bailleurs de fonds plus mineurs (tableau 1) pour un montant de près de 20 milliards d'euros. Pour ce troisième pays des PECO, après la Hongrie et la Lettonie, à se placer sous tutelle, cette dernière a un goût de déjà vu. Elle rappelle la transition heurtée des années 1990, transition ponctuée par six accords de *Stand-by* avec le FMI entre 1992 et 2001, reflet d'une décennie de déséquilibres macroéconomiques profonds. Cette première tutelle sera de peu d'effets pour venir à bout d'une récession prolongée, fruit d'un héritage industriel difficilement recyclable et d'une absence de renouvellement de la classe politique. Contrastant avec la majorité des pays voisins, le poids déterminant conservé par l'ancienne *nomenklatura* (jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Băsescu en 2004) va déterminer la lenteur des réformes économiques comme l'insertion tardive et périphérique du pays dans l'UE, en même temps que l'essor des pratiques d'appropriation privée de ressources publiques et de corruption qui resteront, avec l'économie informelle, des traits marquants du capitalisme roumain (comme des autres pays des Balkans).

Une tutelle qui légitime et façonne les politiques publiques...

La comparaison entre l'ancienne tutelle et la présente s'arrête cependant à la tenue des engagements. Mauvais élève du FMI dans les années 1990, la Roumanie s'emploie rapidement à inverser sa réputation auprès des bailleurs de fonds en répondant avec zèle aux conditionnalités qu'ils ont émises. Interpellés par le FMI sur la « rigidité » de son marché du travail, supérieure à celle des autres pays de la région (IMF, 2010:26), les décideurs politiques vont associer à une cure d'austérité plus brutale qu'ailleurs dans l'UE une série de réformes remettant en cause un modèle social longtemps préservé (*a contrario* de la majorité des pays de la région) de l'attraction du modèle libéral.

L'efficacité nouvelle de la tutelle peut surprendre. Elle s'explique par une conjonction de facteurs : influence de l'UE qui dispose de sanctions et menaces au fort pouvoir disciplinaire, depuis le gel des fonds structurels jusqu'au report de l'intégration à l'espace Schengen ; poids décisif du *lobbying* des investisseurs étrangers qui, portant un agenda convergent avec celui des bailleurs de fonds, viennent appuyer le poids des prescriptions néolibérales sur les décideurs politiques ; faiblesse structurelle de l'État et collusion étroite entre élites politiques, administratives, économiques qui, ouvrant la voie au clientélisme et à la corruption comme à la mauvaise administration (déficit de cohérence dans les choix de politique publique, faible capacité d'absorption des fonds structurels, etc. [1]) vont alimenter une demande d'expertise ou de contrôle externe sur la

1. En juin 2013, la Roumanie n'avait consommé que 15 % des 19,2 milliards d'euros mis à sa disposition pour la période 2007-2013 dans le cadre de la politique de cohésion (soit le taux d'absorption le plus faible de l'UE).

puissance publique. Autrement dit, ce modèle d'« État faible » inscrit dans l'histoire longue des pays de l'Europe du Sud-Est ou des Balkans (Bohle, Greskovits, 2012) vient faciliter non seulement l'emprise de l'expertise internationale sur l'administration, mais encore l'acceptation relative de toute tutelle externe – jugée comme un « mal nécessaire » – par l'opinion publique. Enfin, un élément de politique intérieure a aussi pesé sur l'efficacité de la tutelle, avec l'arrivée au pouvoir en 2009 d'une majorité libérale – du Premier ministre Emil Boc au Président Traian Băsescu. La relève de la classe politique, tardivement convertie

Tableau 1. Chronologie des alternances politiques et des principales mesures des bailleurs de fonds

Gouvernements	Tutelle des bailleurs de fonds et règles de gouvernance économique de l'UE
22 décembre 2008-23 décembre 2009 : gouvernement Emil Boc (1) – Parti démocratique libéral (PDL)	Avril 2009 : « procédure pour déficit excessif » (UE)
	Mai 2009 : accord de *Stand-by* pour un montant total de 19,95 milliards d'euros, avec le FMI (12,95 M), l'UE (5 M), la Banque mondiale (1 M), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la European Investment Bank (1 M) pour la période 2009-2011
23 décembre 2009-9 février 2012 : gouvernement Emil Boc (2) – (PDL)	
	Mars 2011 : signature volontaire par la Roumanie du Pacte pour l'euro plus
	Mai 2011 : « accord de précaution » de 5,4 milliards d'euros, avec le FMI (3,5 M), l'UE (1,5 M), la Banque mondiale (400 millions) pour la période mai 2011-mars 2013
9 février 2012-27 avril 2012 : gouvernement Mihai Răzvan Ungureanu – (indépendant, nommé par le Président Băsescu)	
7 mai 2012-21 décembre 2012 : gouvernement Victor Ponta (1) – Union social libérale (USL), alliance du Parti social démocrate (PSD-Victor Ponta) et du Parti libéral national (PNL-Crin Antonescu)	
21 décembre 2012 : gouvernement Victor Ponta (2) – USL	
	Mars 2013 : extension de trois mois de l'« accord de précaution »
	Mai 2013 : la Commission appelle le Conseil européen à lever la « procédure pour déficit excessif »
	Septembre 2013 : nouvel « accord de précaution » avec le FMI pour un montant de 2 milliards, pour la période 2013-2015

au néolibéralisme, a posé les bases d'une convergence de l'agenda interne avec les prescriptions portées par les bailleurs de fonds et investisseurs internationaux.

En mars 2011, la mise sous tutelle est encore consolidée par l'adhésion de la Roumanie au Pacte pour l'euro plus. Cette dernière tutelle, librement consentie, puisque l'obligation d'adhésion ne concerne que les membres de la zone euro, n'est pas exempte de calcul politique. Elle n'induit aucune contrainte nouvelle puisque celles des bailleurs de fonds sont plus restrictives et font office de garantie pour le Pacte. Elle offre en revanche une série d'opportunités. L'adhésion rassure les marchés financiers et facilite l'obtention en avril 2011 d'une nouvelle ouverture de prêts dits « de précaution » (ne donnant pas lieu à décaissement mais permettant au pays de conserver des droits en ce sens en cas de besoin de financement) auprès du FMI et de l'UE qui sera prolongée jusqu'à l'été 2013, avant d'être encore prorogée par le seul FMI jusqu'en 2015 (tableau 1). Cette tutelle volontaire est également « vendue » sur le terrain politique comme moyen de disposer d'une voix dans le concert de la nouvelle gouvernance communautaire, alors que la Roumanie remet à plus tard sa candidature à l'euro. Mais elle offre aussi et surtout à une majorité discréditée, et de plus en plus perméable à l'idéologie néolibérale, une caution politique externe pour légitimer des choix de réformes radicaux sur le plan social.

… au détriment de la convergence sociale avec l'Union européenne

Pour les forces sociales, le *monitoring* serré des tutelles sur les différents volets du modèle social, depuis celle du FMI sur la dépense publique et les réformes de l'État-Providence (avec sur ce dernier volet l'appui de la Banque mondiale) et celle de l'UE (prenant en charge le suivi des réformes du marché du travail et du système de relations professionnelles), initie une vague d'attaques frontales à la dynamique de convergence sociale « par le haut » avec l'UE. Cure d'austérité prolongée et contrôle serré du coût du travail remettent en cause le rattrapage salarial des années de croissance… alors même que se poursuit le rattrapage du PIB, qui passe de 42 % de la moyenne communautaire en 2007 à 49 % en 2012 (Eurostat, 2013). Le salaire moyen net plafonne à 367 euros en juillet 2013 (INS, 2013), le chômage stagne à son plus haut niveau depuis le début des années 2000 (7,5 % pour 2012 et la première moitié de 2013) et le « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » atteint 40 % de la population, soit le taux le plus élevé d'Europe derrière la Bulgarie (Eurostat, 2012). Les perspectives de croissance ne portent pas à l'optimisme. Le rebond du PIB en 2011 (+2,5 %), soutenu par les bonnes récoltes agricoles, ne s'est pas confirmé, faisant place à une croissance molle de 0,8 % en 2012 et 1,7 % pour la première moitié de 2013. Autant de signes révélant les fragilités d'un régime de production assis sur un secteur industriel imposant (25 % du PIB et 28 % de l'emploi) mais dominé par les activités à faible ou moyenne valeur ajoutée si l'on exclut le secteur automobile (représentant à lui seul 10 % du PIB et 40 % des exportations), et une agriculture à dominante végétale peu productiviste (7 % du PIB et 30 % de l'emploi total), soumise aux aléas de la récolte. Autant de signes révélant aussi l'impasse d'une équation macroéconomique où rigueur budgétaire et salariale d'un côté, déficit d'investissement productif de l'autre, font obstacle au soutien à une demande domestique pouvant compenser une demande externe en berne.

Mais pour les forces sociales, la tutelle rime aussi et surtout avec la révision profonde des Codes du travail et du dialogue social. Impliquant décentralisation du mode de fixation des salaires et détricotage partiel des droits sociaux et syndicaux, la réforme vient porter un coup brutal au système coordonné de relations professionnelles. Nerf de la guerre, la refonte du Code du dialogue social place les organisations syndicales au pied du mur. Non sans fidélité à une tradition de syndicalisme combatif, le mouvement syndical expérimente de nouveaux registres d'action. Victimes collatérales ou directes des recettes de l'UE et du FMI, les syndicats mobilisent de nouveaux appuis à l'échelle internationale – la « tutelle » de l'OIT se substituant ici au « bouclier » anciennement protecteur de l'UE.

Le *monitoring* serré du coût du travail

Cœur de cible de la longue liste des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds, la « consolidation budgétaire » (terme présent dans les différents Memoranda of Understanding du FMI et de l'UE) impose au gouvernement Boc I une réduction du déficit budgétaire à marche forcée. Le déficit est appelé à passer sous le seuil des 3 % du PIB (critère de Maastricht) dès 2012, et la masse salariale du secteur public, variable d'ajustement par excellence, sous la barre des 7,5 % du PIB pour 2011 (contre 9,2 % pour 2009), laissant le soin aux autorités publiques d'arbitrer entre baisse des salaires et réduction de l'emploi. Pour les bailleurs de fonds, l'objectif vise à corriger une croissance de la masse salariale dans le secteur, bien supérieure à celle des pays voisins (Dăianu *et al*., 2011). Cette hausse est liée tout autant au rattrapage salarial des années passées qu'au gonflement « électoraliste » de l'emploi public qui culmine en 2008 sur fond de *satisfecit* de l'exécutif sur la résistance de l'économie roumaine à la crise. Entre 2006 et 2008, 238 668 emplois sont créés, ainsi que 55 627 autres postes budgétés non occupés [1].

Des coupes dans l'emploi et les salaires du secteur public

Inscrits dans les premiers mémorandums du FMI et de l'UE de 2009 [2], les engagements portent sur la remise en cause des hausses de salaires prévues pour 2009 (5 %) ou échangées contre une baisse équivalente de dépenses en termes d'emploi, l'abandon du 13e mois, l'introduction d'une règle de remplacement d'un emploi sur sept, et encore l'élaboration d'une loi unitaire sur les salaires du secteur public. Longtemps demandée par les syndicats pour réduire l'échelle des rémunérations et la distribution de primes *ad nominem*, la loi 284/2010 – soumise à l'approbation du FMI et de la Commission avant vote au Parlement – prend à rebours les requêtes syndicales. Elle acte un gel des salaires du secteur public pour 2010 (à l'exception du personnel dont le salaire mensuel est inférieur à 705 lei, soit 166 euros), révisable pour les années suivantes sous condition de réduction du volume d'emploi. Les règles de formation des salaires sont également révisées : remise en cause de l'indexation des salaires du public sur le salaire minimum au profit d'une référence aux salaires du secteur privé (« *benchmark* structurel » fondé sur une enquête sur les salaires), réduction de la

1. Ministerul Finanţelor Publice, Press release, 22 octombrie 2010.
2. Pour les mémorandums du FMI, voir http://www.imf.org/external/country/rou. Pour les mémorandums de la Commission européenne, voir http://www.ec.europa.eu/.

part des primes et bonus remplacée par une nouvelle grille des salaires valorisant davantage qualifications, responsabilités et pénibilité au travail.

Les salaires sont également gelés pour les entreprises soumises à restructuration (avant privatisation). Seules les unités profitables sont autorisées à augmenter les salaires en lien avec l'inflation et la productivité.

Les exigences des bailleurs de fonds montent d'un cran en mai 2010 après la visite d'évaluation des experts du FMI. Remettant en cause le programme de mesures « anticrise » négocié avec les partenaires sociaux en janvier 2009 – suite à la pression de la Commission européenne –, la tutelle impose la mise en œuvre d'une cure d'austérité sévère. Endossé par le Président Băsescu en personne, héraut de la « réforme de l'État », le paquet de mesures « anticrise » de juin 2010 [1] est brutal : réduction de 25 % de la rémunération des fonctionnaires (salaires, bonus, etc.), baisse de 15 % des prestations sociales et des retraites [2] (à l'exception de la retraite minimum), gel temporaire des préretraites, restriction de l'éligibilité aux pensions d'invalidité ; autant de mesures qui seront consignées *ex-post* dans le mémorandum Roumanie-UE de 2010 [3]. Les coupes sont aussi massives dans l'emploi public, s'élevant à -60 610 emplois pour 2010 (sur un total de 78 700 destructions d'emplois dans le pays la même année) et participent à l'élévation marquée du taux de chômage (7,3 % en 2010 contre 5,8 % en 2008). Elles représentent plus de la moitié (54,6 %) des destructions de postes publics dans l'ensemble de l'UE (Eurofound, 2010) ; un ajustement massif pour un pays situé en bas de l'échelle européenne en matière de nombre d'employés du secteur public pour mille habitants (80 contre 138 pour la Suède en 2009).

Des réformes fiscales porteuses d'inégalités

Parallèlement, les bailleurs de fonds – FMI en tête – entendent corriger la faiblesse structurelle des recettes fiscales qui, reflet du poids de l'économie informelle et de l'évasion fiscale, ne représentent que 28 % du PIB, contre 34 % pour l'ensemble des PECO et 40 % pour l'UE 27 (Dăianu *et al*., 2011).

Les options fiscales retenues portent un nouveau coup au pouvoir d'achat comme à la correction des inégalités. La TVA est relevée de 19 % à 24 %. Cette mesure enterre incidemment la revendication d'une TVA différentielle émise par Cartel Alfa, confédération syndicale qui s'illustrera comme *leader* de la contestation dans ces années de crise. Parallèlement, la *flat tax* est confirmée au taux très attractif de 16 % (l'un des plus bas de la région derrière les autres

1. Le programme comporte un dispositif de chômage technique et une extension de trois mois de la durée d'indemnisation du chômage. Dans une alliance de circonstances, les partenaires sociaux réussissent à sauver le dispositif de chômage technique qui permet de limiter sensiblement la progression du chômage.
2. La baisse de 15 % des retraites est cependant jugée inconstitutionnelle par la Cour, après un recours de l'opposition faisant suite à la tentative de dizaines de manifestants de pénétrer le palais présidentiel le 12 mai 2010. Le jugement est motivé par l'impossibilité de priver les retraités de droits liés à leurs contributions, et fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Affaire Stec et autres contre Royaume-Uni, 12 avril 2006). Cette mesure écartée est remplacée par un gel des pensions, reconduit en 2011 (ordonnance 80/2010, loi 283/2011).
3. « Supplemental Memorandum of Understanding between the European Union and Romania », Brussels/Bucharest, 18/22 February 2010.

pays des Balkans) au nom de l'attractivité du territoire et de la lutte contre l'évasion fiscale, balayant l'espoir des syndicats et d'une partie de l'opposition (l'ancien Président Iliescu en tête) d'introduire une fiscalité progressive.

Une baisse orchestrée du salaire minimum

Bien qu'échappant en théorie aux prescriptions directes des bailleurs de fonds, le salaire minimum est aussi sur la sellette. Levier du processus de rattrapage salarial gagné de haute lutte par les syndicats, il devient pivot d'une stratégie de rigueur salariale, qui vient remettre en cause l'accord tripartite 2008-2014 signé à la veille de la crise. En 2010, le salaire minimum est gelé à hauteur de 600 lei (soit 141 euros). Il n'est réévalué que marginalement et en deçà du rythme de l'inflation en 2011 à 670 lei (soit 157 euros) et en 2012 à 700 lei (161 euros). Cette politique de rigueur explique la chute prononcée du salaire moyen et du coût unitaire du travail en termes réels de 2009 à 2011, et la faible correction des années successives (tableau 2).

Résultant d'exigences croisées et/ou cumulatives des bailleurs de fonds et du gouvernement, ces mesures d'austérité vont déclencher une première vague de protestations menée par les syndicats

Tableau 2. Principales données statistiques – Roumanie (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
PIB (%)	6,3	7,3	-6,6	-1,6	2,5	0,8	1,7
PIB par tête (% de la moyenne du PIB UE 27 en parité de pouvoir d'achat)	42	47	47	47	47	49	n.d.
Déficit public (% du PIB)	-2,6	-5,7	-9,0	-6,8	-5,2	-2,9	-2,4
Dette publique (% du PIB)	12,6	13,4	23,6	30,5	33,3	37,8	34,8
Balance courante (% du PIB)	-13,4	-11,6	-4,2	-4,4	-4,5	-4,0	-3,9
Dette externe brute (% du PIB)	47,0	51,8	68,7	74,5	72,1	78,0	75,0
Prix à la consommation (évolution annuelle en %)	4,9	7,9	5,6	6,1	5,8	4,6	4,4
Salaire réel (évolution annuelle en %, déflaté du prix à la consommation privée)	16,5	19,9	-5,4	-10,2	-0,1	2,2	1,7
Coût unitaire du travail en termes réels (base 100 en 2005)	96,3	102,7	101,4	93,6	90,8	92,1	92,4
Taux de chômage (%)	6,4	5,8	6,9	7,3	7,4	7,0	6,9

* Prévisions.
Source : Eurostat.

du secteur public [1] et une succession de grèves et menaces de grève [2] qui seront cependant de peu d'effets.

Les réformes structurelles ou le remodelage « néolibéral » du modèle social roumain

Après les mesures d'austérité des années 2009-2010, l'année 2011 est marquée par une succession de réformes structurelles, touchant au cœur du modèle social roumain. Sous l'étroit *monitoring* des bailleurs de fonds (UE et Banque mondiale en tête), le régime de sécurité sociale est redéfini dans une version minimaliste de *Workfare State* (incitations à l'emploi, ciblage des prestations sur les plus vulnérables). Le régime de retraite de la fonction publique comme le régime général sont réformés au profit d'une hausse graduelle de l'âge légal de départ à la retraite (respectivement 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes à l'horizon 2030 [3]) et d'une augmentation progressive du nombre d'années de cotisation (35 ans pour les hommes et les femmes pour 2030). Le système de santé est soumis à une sévère « rationalisation » qui conduit à la fermeture de 67 hôpitaux, avant d'être promis à un programme de privatisations qui, largement inspiré du modèle néerlandais, sera finalement abandonné début 2012 sous le poids de la contestation sociale.

Mais l'année 2011 signe encore sinon surtout la révision, aussi profonde que conflictuelle, des Codes du travail et du dialogue social. Étrangères à la liste des réformes structurelles imposées par les premiers mémorandums du FMI et de l'UE en 2009 et 2010, mais conformes au jugement appuyé des bailleurs de fonds sur la rigidité excessive du marché du travail, ces adaptations législatives vont figurer en tête de l'agenda du gouvernement en 2010. Dans la lettre d'intention adressée par ce dernier au FMI le 16 juin 2010, l'ambition et le projet sont sans équivoque : « Nous adopterons avant la fin de 2010 un Code du travail révisé et une législation sur la négociation collective afin d'accroître la flexibilité du temps de travail et de réduire le coût d'embauche et de licenciement par des contrats de travail plus flexibles. Nous cherchons également à améliorer la flexibilité des salaires [4] ». Le virage annoncé dans le champ des relations professionnelles est conforté par la méthode choisie pour engager ces réformes. Le Premier ministre, après s'être plié à demi au principe de la consultation des partenaires sociaux – en ne laissant qu'un mois à ces derniers pour se prononcer –, décide de passer en force, et d'engager la « pleine responsabilité du gouvernement », procédure inhabituelle pour amender des lois organiques.

Réforme du Code du travail : vers une flexibilisation accrue de la relation d'emploi

La révision du Code du travail (loi 40/2011) introduit une série de

1. Estimant dès le déclenchement de la crise ne pas être soutenues par leurs confédérations, onze fédérations du secteur public constituent l'alliance Alianţa Bugetarilor.
2. La grève générale, organisée le 5 octobre 2009, rassemble sur la place publique environ 800 000 salariés du secteur public. Elle est suivie d'une manifestation le 7 octobre (15 000 participants) et de l'annonce d'une grève générale de durée illimitée pour le 28 octobre qui restera cependant lettre morte.
3. Un objectif révisé à l'été 2013, avec la fixation de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans pour les deux sexes, suivant les recommandations-pays de la Commission européenne (29 mai 2013).
4. « Romania : Letter of Intent (LOI) », Governement of Romania, 16 June 2010, p. 7, http://www.imf.org/external/country/rou/index.htm?type=23.

mesures renforçant la flexibilité de la relation d'emploi : augmentation de la durée de validité des contrats à durée déterminée (36 mois contre 24 antérieurement) et du travail temporaire (36 mois contre 18) ; extension de la période d'essai (45 jours contre 30 précédemment) ; extension de la période de référence pour le calcul de la moyenne des heures de travail (deux mois contre un) ; introduction d'un compte épargne temps permettant à l'employeur de reporter les jours de travail non réalisés pour cause de faible activité ; référence prioritaire à la performance individuelle dans les critères régissant la procédure de licenciement collectif ; inversion de la charge de la preuve – de l'employeur au salarié – en cas de licenciement ; enfin, renforcement des sanctions pour recours au travail non déclaré (estimé à 30 % de l'emploi total) et simplification des procédures d'emploi des journaliers (loi 52/2011).

Si cette série d'amendements porte la marque des recommandations promues de longue date par l'OCDE, la Banque mondiale et la BCE pour assouplir les règles d'emploi, elle obtient *a posteriori* l'appui de la Commission, consigné dans le mémorandum de 2011. Dans une formulation sensiblement plus elliptique et nuancée que les injonctions émises par les institutions internationales, la Commission note que « les rigidités du marché du travail doivent être traitées par une législation plus adéquate de protection de l'emploi et par l'adaptation des principes de la flexisécurité [1] ». Les recommandations relayées dans l'annexe 1 du document sont plus explicites pour renforcer le recours aux CDD (très marginal en Roumanie, puisque qu'il ne concerne qu'1 % de l'emploi salarié), ou encore la flexibilité du temps de travail [2].

La réforme du Code du travail témoigne encore de l'influence décisive exercée par les investisseurs étrangers sur les décideurs publics, sous la houlette du Conseil des investisseurs étrangers et de la Chambre de commerce américaine (association regroupant des entreprises de plusieurs nationalités). En revendiquant de représenter les trois quarts du total des IDE présents dans le pays et de contribuer à hauteur d'un tiers au PIB roumain, les deux organisations ont fait montre d'un *lobbying* particulièrement puissant et efficace. Mettant à profit une pratique associant appui politique (ambassade américaine en tête) et expertise juridique, ces acteurs externes ont réussi à imposer, à la virgule près, le projet de loi sur le Code du travail, présenté par la coalition de centre-droit [3].

Un nouveau Code du dialogue social qui porte atteinte aux relations professionnelles

La réforme du Code du dialogue social (loi 62/2011), première du genre depuis le début de la transition (1991),

1. « Memorandum of Understanding Between the European Union and Romania », Brussels/Bucharest, 28/29 June 2011, p. 5.
2. Les demandes sont formulées comme suit : « Élargir les situations dans lesquelles on peut recourir aux CDD tout en s'assurant que cela n'augmente pas la segmentation du marché du travail » ; « augmenter la période au-delà de laquelle les heures supplémentaires peuvent être compensées par des heures payées jusqu'à 3 mois », « Memorandum of Understanding Between the European Union and Romania », Brussels/Bucharest, 28/29 June 2011, p. 13.
3. Voir notamment les livres blancs (2007, 2009) du Conseil des investisseurs étrangers, et les recommandations délivrées par la Chambre de commerce américaine au gouvernement début 2009. Dans le cadre de la proposition de loi sur le Code du travail, les deux associations ont revendiqué avoir recouru à une équipe de 30 experts (http://m.amcham.ro/index.html/articles?articleID=618).

est plus radicale encore. Elle marque une rupture de paradigme pour un système de relations professionnelles proche du modèle « continental » (et de fait atypique au sein des PECO, avec la Slovénie), où près de 90 % des salariés sont formellement couverts par les conventions collectives. La refonte du Code induit les changements suivants :

- remise en cause de la négociation collective interprofessionnelle ;
- fixation du salaire minimum et des évolutions de salaire dans le secteur public par la loi, après consultation des partenaires sociaux ;
- remise en cause de la règle d'extension des conventions collectives de branche ;
- durcissement des critères permettant l'implantation syndicale dans l'entreprise (15 membres d'une même entreprise contre 15 membres d'une même profession pouvant être salariés de différentes entreprises), et les critères de représentativité syndicale ouvrant droit à la négociation collective au niveau local (le syndicat doit représenter au moins 50 % des salariés de l'entreprise contre un tiers auparavant) ;
- remise à plat de la représentativité syndicale au niveau des nouveaux secteurs économiques, venant remplacer les branches existantes.
- restriction des droits et protections attribués aux représentants syndicaux.

Le nouveau Code acte aussi une refonte des instances du tripartisme. Le Conseil économique et social (CES), qui jusque-là faisait office de commission tripartite, disposant d'un mandat explicite de consultation et d'un mandat plus informel de négociation collective, voit son rôle revu à la baisse (repris par la loi n° 248/2013). Sur le modèle du CES européen, il est réduit à une enceinte de dialogue civil, les « représentants de l'État » quittant leur siège au profit de membres de « la société civile [1] ». Le Code prévoit en outre la création d'un Conseil national tripartite pour le dialogue social, instance disposant d'un rôle consultatif pour la fixation du salaire minimum et d'un mandat pour la négociation d'éventuels pactes sociaux. Plus original, ce dernier conseil qui sera mis sur pied en 2012 intègre, en sus des représentants de l'État et des partenaires sociaux, le directeur de la Banque centrale.

Associées à la reprise en main du salaire minimum par l'État, ces mesures ouvrent la voie à une décentralisation du mode de fixation des salaires. Celle-ci répond aux recommandations émises par la Commission au pays à la veille de la crise [2], et aux conditionnalités posées par cette dernière dans le mémorandum de 2011. Celles-ci en appellent notamment à « mettre en place des réformes du système de fixation des salaires pour que ceux-ci reflètent mieux les évolutions de la productivité à moyen terme, dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux, des traditions et des pratiques nationales [3] ».

1. À noter que la Chambre de commerce américaine, revendiquant un rôle officiel dans la consultation publique, a tenté à plusieurs reprises d'obtenir le droit de siéger au CES (entretien des auteures avec la présidente de la Chambre de commerce américaine, juin 2013). Cette stratégie a été étayée par des remises en cause répétées de la représentativité du CES ou d'autres instances consultatives (conseil fiscal, etc.) pour relayer les intérêts de la « communauté des affaires ».
2. « La flexibilité du processus décentralisé de fixation des salaires en Roumanie est entravée par certaines caractéristiques du processus de fixation des salaires, notamment par les accords salariaux du secteur public » (European Commission, 2008:159).
3. « Memorandum of Understanding Between the European Union and Romania », Brussels/Bucharest, 28/29 June 2011, p. 13.

Les syndicats au pied du mur ou l'exploitation de nouveaux répertoires d'action

Avivée par les mesures d'austérité et une méthode gouvernementale qui contourne tour à tour la procédure législative et le tripartisme pour mettre en œuvre les réformes structurelles, la contestation syndicale des années de crise (2009-2010) s'appuie sur un répertoire d'actions collectives hérité des deux décennies passées. D'un côté, les démonstrations de force des bastions traditionnels du syndicalisme roumain – secteur public en tête – et les appels à la grève contrastent avec une conflictualité nettement plus faible dans les pays voisins. De l'autre, les syndicats peinent à mobiliser à plus grande échelle pour peser sur le pouvoir politique, faute de légitimité. Le déficit de légitimité n'est pas électoral, la syndicalisation restant relativement élevée (40 %) et supérieure à celle des pays de la région. Les syndicats sont davantage minés par leurs divisions internes, et plus encore frappés de discrédit par les accusations de collusion politique et de corruption, largement commentées dans l'opinion [1]. Ils pâtissent aussi, non sans paradoxe, de leur participation à des instances tripartites consultatives de plus en plus nombreuses, ainsi qu'à la cogestion des fonds structurels, deux activités ayant joué un rôle décisif dans l'acculturation des *leaders* syndicaux à un registre d'intervention plus gestionnaire que revendicatif.

Mis au pied du mur, conscients de leur difficulté à mobiliser en masse, les syndicats (pour une présentation des organisations syndicales roumaines, voir tableau 3) vont progressivement élargir leur répertoire d'action, au profit de trois stratégies [2]. La première, organisationnelle autant que politique, relève de la composition d'alliances de circonstances, internes au champ syndical et élargies à une fraction du champ patronal [3]. Elle est assortie de menaces de retrait du jeu tripartite. La deuxième procède d'une stratégie médiatique de pressions sur les décideurs politiques par l'envoi de « lettres ouvertes » ; enfin, une stratégie d'expertise et de légitimation supranationale est basée sur la référence aux principes et normes de l'OIT, conçue comme « tutelle » réglementaire. Initiée avec

1. Les allégations de collusion avec les milieux d'affaire et de corruption des organisations syndicales ont été récemment alimentées par la publication des déclarations de revenus des principaux *leaders* par l'Agence nationale de l'intégrité, publication obligatoire depuis 2011, et la condamnation par la cour d'appel de Bucarest, en mai 2012, de Marius Petcu, ancien *leader* syndical de CNSLR-Frăţia et de la Fédération Sanitas, à sept ans de prison pour avoir accepté des pots-de-vin. Ces attaques, jugées politiques par les syndicats, ont porté tort à la réputation des organisations syndicales auprès de l'opinion, même si les sondages confèrent encore une 5e place aux syndicats dans les institutions auxquelles les citoyens font le plus confiance (INSCOP Research, 13 May 2013, *Trust in Institutions*, sondage réalisé du 20 au 28 avril 2013 pour le compte du quotidien *Adevărul*, chapitre « Social/Private Institutions »). À noter que les risques de collusion et corruption ont en outre trouvé un nouveau terrain d'expansion avec la délégation d'une partie de la gestion de projets financés par les fonds structurels aux partenaires sociaux, qui constitue indirectement une source de financement significative pour ces derniers.
2. Les manifestations du second semestre 2010 rassembleront tout au plus 50 000 personnes, bien loin des deux millions jugées nécessaires par Băsescu pour remettre en cause la direction des politiques et réformes engagées.
3. Cette alliance, initialement centrée sur la revendication de mesures de soutien à l'activité, permettra aux partenaires sociaux d'obtenir la prolongation du dispositif de chômage technique, remis en cause dans l'agenda du programme d'austérité de 2010.

l'organisation de journées de mobilisation pour le World Day of Decent Work (2009, 2010) sous la houlette de la confédération syndicale CNSLR-Frăţia, poursuivie par la référence faite, dans un appel collectif lancé par la majorité des partenaires sociaux, au Global Jobs Pact adopté par l'OIT en juin 2009 pour orienter les programmes anticrise des États, cette dernière stratégie monte d'un cran au cours de l'année 2010 avec une série de procédures de plaintes contre le gouvernement roumain engagées par les syndicats auprès de l'OIT. Trois plaintes sont engagées en référence à la Convention sur la protection des salaires (n° 95/1949). Une autre plainte, portée par Cartel Alfa, pour dénoncer la réduction de 25 % des salaires dans le secteur public, débouche sur une résolution de l'OIT (juin 2010) contestant la radicalité de la mesure prise au nom de la crise, et plaçant le pays dans la liste des « cas spéciaux ».

Le passage en force du gouvernement sur les législations du travail et du dialogue social va conforter ces nouveaux registres d'action syndicale. Invitées en décembre 2010 à exprimer leur position sur les deux propositions de lois, dans le cadre d'une procédure de consultation expéditive (un mois), les cinq confédérations syndicales représentatives engagent une demande d'expertise auprès de l'OIT [1]. Le « mémorandum technique » adressé en janvier 2011 par l'OIT au gouvernement roumain est sans appel sur la non-conformité de nombreuses clauses (au total 14) aux recommandations ou conventions de l'OIT. Il presse le gouvernement de recourir à un dialogue

Tableau 3. Les organisations syndicales roumaines

Confédération syndicale	Nombre d'adhérents déclarés (estimé par la CSI *)	Implantation (secteurs public et privé confondus)	Affiliation
Confédération nationale des syndicats libres de Roumanie – CNSLR Frăţia	800 000 (400 000)	40 fédérations professionnelles 42 unions locales	CSI, CES **
Bloc national syndical – BNS	320 000 (150 000)	40 fédérations professionnelles	CSI, CES
Confédération des syndicats démocratiques de Roumanie – CSDR	300 000 (101 000)	20 fédérations professionnelles et de branche 40 unions territoriales	CSI, CES
Confédération nationale syndicale – CNS Cartel Alfa	1 000 000 (1 050 000)	50 fédérations professionnelles 42 syndicats territoriaux interprofessionnels	CSI, CES
Confédération syndicale nationale – CSN Meridian	300 000 (n.d.)	29 fédérations de branche 42 unions territoriales	

* Confédération syndicale internationale.
** Confédération européenne des syndicats.

1. Celle-ci précède celle engagée en Hongrie en septembre 2011, à la suite de réformes très similaires (Clauwaert, Schömann, 2013).

constructif avec les partenaires sociaux pour y remédier [1].

Prenant le contre-pied de cette demande expresse, le premier ministre Emil Boc décide de « passer en force » sur les deux lois concernées. En réaction, Cartel Alfa engage auprès de l'OIT une action contre le gouvernement pour violation de la convention 98 de l'OIT portant sur le droit d'organisation et de négociation collective (juillet 2011). Mené sous la houlette du syndicat le plus combatif, ce recours va sceller la formation d'une alliance temporaire entre les cinq organisations syndicales représentatives, et la constitution d'une coalition circonstancée de ces dernières avec une fraction du camp patronal. Deux lignes majeures de critique sont convoquées : l'influence inacceptable des chambres de commerce sur le gouvernement (les organisations patronales soulignant en pointillé la divergence des intérêts des employeurs domestiques avec les investisseurs étrangers) et une déréglementation dérogeant au respect de certaines conventions de l'OIT comme de certains « standards européens » (Chivu, 2011).

L'action collective se poursuit au second semestre 2011, avec l'envoi d'une série de lettres ouvertes au gouvernement, et la décision de retrait des partenaires sociaux du « nouveau » CES. Sur fond de pression de l'OIT, elle conduit le gouvernement à annoncer la réouverture des discussions sur la révision des deux législations. Poussée par la contrainte externe, cette promesse de dialogue social n'a pas son pendant sur le terrain de la régulation salariale. À la même période en effet, l'exécutif déroge une nouvelle fois au principe du tripartisme pour statuer unilatéralement sur une revalorisation *a minima* du salaire minimum (décembre 2011).

Une bataille syndicale par organisations internationales interposées

Si l'activisme syndical de l'année 2011 fait monter d'un cran la tension sociale, le contexte ne devient véritablement explosif qu'au tournant de l'année 2012, lorsque le gouvernement renonce à sa promesse de réajuster les salaires et les retraites au niveau d'avant la crise, et annonce la privatisation du secteur de la santé avec l'aval des bailleurs de fonds et la pression d'une entreprise pharmaceutique néerlandaise espérant remporter le marché. Ces annonces, sur fond de tension politique à rebondissements entre le Premier ministre Boc et le Président Băsescu, débouchent sur une vague de contestation sociale parmi les plus dures du pays depuis la « minériade » (révolte des mineurs) de 1999 de la vallée de la Jiu. Des manifestations de masse vont, trois semaines durant, à Bucarest et dans les grandes villes du pays, braver la rigueur de l'hiver pour contester les mesures d'austérité et réclamer d'un bloc la démission du Premier ministre et du Président. Elles vont précipiter la chute du premier, et la nomination par le second de Mihai Răzvan Ungureanu à la tête du gouvernement.

Cette période de mobilisation de masse marque le durcissement des actions syndicales débutées l'année précédente. À l'alliance des cinq organisations syndicales et de quatre des treize organisations patronales représentatives (cette dernière consacrant la division du champ patronal)

1. « Memorandum of Technical Comments on the Draft Labour Code and the Draft Law on Social Dialogue of Romania », ILO, Geneva, 17 January 2011, http://www.scribd.com/doc/47587744/Technical-memorandum-Romania-on-draft-Labour-Code-and-Draft-Law-on-Social.

fait suite l'envoi par cette nouvelle coalition de plusieurs lettres conjointes. Dans une première lettre adressée le 17 janvier 2012 au Premier ministre Boc, les signataires annoncent la formation d'une convention nationale bipartite « autonome », signe de leur refus de cautionner un tripartisme instrumentalisé et/ou contourné. L'accord bipartite liste une série de stratégies conjointes, depuis l'élaboration d'une nouvelle proposition de loi visant à amender les Codes du travail et du dialogue social, jusqu'à la mise en place d'une mission d'évaluation sur les possibilités de réévaluer le salaire minimum, en passant par la mise en place de mesures visant à soutenir l'emploi et le climat des affaires. Dans une seconde lettre adressée au nouveau Premier ministre Mihai Răzvan Ungureanu le 15 février, l'alliance conditionne le retour des signataires dans l'enceinte tripartite à la restauration des pouvoirs du CES. Elle réitère en outre la demande de rétablissement du dispositif de chômage technique abandonné fin 2010.

L'arrivée au pouvoir en mai 2012 d'une nouvelle coalition, menée par le social-démocrate Victor Ponta et associée au Parti libéral et conservateur, insuffle un nouvel élan à la bataille pour la révision du Code du dialogue social. Forte de la promesse de Victor Ponta de rétablir les droits sociaux et syndicaux et de l'appui de l'OIT, l'alliance des confédérations syndicales et des quatre organisations patronales propose en juillet 2012, dans le cadre de la consultation, une liste d'amendements au Code du dialogue social. Celle-ci est adressée au ministère du Travail, à la Commission européenne et au FMI.

De nouvelles actions syndicales se multiplient à l'automne 2012, depuis la campagne de signatures engagée par BNS pour imposer une révision parlementaire du Code du travail, jusqu'à la demande adressée par Cartel Alfa au ministre du Travail d'une évaluation de l'impact des deux lois. Ces pressions répétées décident Victor Ponta à demander à son tour l'expertise de l'OIT. Les conclusions de cette dernière, rendues publiques le 25 janvier 2013 dans le cadre d'une table ronde réunissant représentants de l'État, partenaires sociaux, FMI, UE et Banque mondiale, et détaillées dans un nouveau « mémorandum technique » (Chivu *et al*., 2013) sont sans appel. Le document de l'OIT confirme les incidences négatives des nouvelles lois, jugées avoir porté atteinte « au partenariat social, à la négociation collective et à la qualité de l'emploi » (Chivu *et al*., 2013:IX). Au registre des constats alarmants figurent la chute brutale du taux de couverture des salariés par les conventions collectives, de près de 90 % à un tiers, ainsi que la diminution du nombre d'organisations syndicales et patronales ayant réussi à conserver leur représentativité au niveau sectoriel. Point intéressant, l'OIT fait en outre mention du « nécessaire alignement des évolutions de salaire sur celles de la productivité » (Chivu *et al*., 2013:X). Pour l'OIT, le recours à ce *leitmotiv* venu de la BCE et repris par les bailleurs de fonds n'est pas fortuit. Ce langage commun procède d'une stratégie d'influence à plusieurs bandes : volonté de promouvoir une règle alternative d'évolution des salaires qui lierait salaires nominaux (et non réels) à la productivité ; volonté de souligner la supériorité d'un système de relations professionnelles coordonné pour corriger les arbitrages erratiques dans le partage de la valeur ajoutée ; volonté, *in fine*, de gagner en capacité d'influence sur des organisations durablement opposées à un *aggiornamento* autre que minimal de la législation roumaine. Preuve de cette résistance des bailleurs de fonds, la lettre

adressée par le FMI et la Commission au gouvernement, qui, transmise dans la plus stricte confidentialité le 12 octobre 2012, sera finalement rendue publique par la Confédération syndicale internationale (CSI [1]). Celle-ci procède d'un commentaire conjoint sur la proposition d'ordonnance d'urgence relative à l'amendement du Code du dialogue social et est assortie d'une série de demandes. Au registre de celles-ci, l'assurance que si la réintroduction de la négociation collective interprofessionnelle était actée, elle ne porte pas sur les salaires… au risque de conduire à un « alignement inapproprié des salaires et de la productivité, au niveau des secteurs, des entreprises et des emplois » ; la demande aussi que les autorités renoncent au projet de rétablir l'obligation annuelle de négocier… au risque d'élever les « coûts de transaction » ; ou encore la demande de ne pas réviser certaines procédures faisant obstacle à la « prolifération des grèves [2] ». Non sans ambivalence et contradiction, les rédacteurs de la lettre confidentielle n'oublient pas de rappeler la nécessaire mise en conformité de la législation avec les conventions de l'OIT.

Les syndicats roumains et l'Union européenne : une rupture consommée ?

Face à un État trop faible pour filtrer les demandes clientélaires et les pressions exercées par les milieux d'affaires, les syndicats roumains ont pu, un temps, voir dans l'UE une possible force de rappel. Dans la phase de préparation à l'adhésion, ils ont pris appui sur les directives de l'UE pour tenter de consolider leur législation sociale et déjouer avec succès, comme à l'occasion de la révision du Code du travail en 2003, les tentatives patronales de déréglementation du temps de travail ou de remise en cause de la protection de l'emploi. Sur fond de croissance et de rattrapage salarial soutenus, l'adhésion à l'UE a également nourri l'optimisme des forces sociales. Les aides à la formation syndicale délivrées par l'UE, les projets financés par les fonds structurels et conditionnels à l'implication des partenaires sociaux ont aussi contribué à la confiance portée à l'UE.

Un euroscepticisme grimpant… moins fortement qu'ailleurs

Les années de crise sous tutelle, apportant rigueur salariale et déréglementations en chaîne, ont sans surprise écorné l'image d'une Europe protectrice des droits sociaux. Pour reprendre les propos d'un dirigeant de Cartel Alfa, « l'Europe est dorénavant perçue comme le principal obstacle aux objectifs du mouvement syndical et ce, devant le FMI [3] ».

Les enquêtes d'opinion éclairent plus largement le recul de la confiance exprimée à l'égard des institutions de l'UE sur les dernières années. Les opinions positives, très majoritaires à l'aube de l'adhésion (85 % des enquêtés), ont reculé fortement jusqu'en 2011, passant de 72 % en 2008 à 60 % à l'automne 2010, pour rejoindre 45 % pour les trois années suivantes (Eurobaromètre).

En termes comparatifs, la Roumanie reste cependant, avec la Bulgarie, l'un des pays les plus protégés de l'euroscepticisme et de sa progression à l'ombre de

1. Source : http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/romania.pdf.
2. La CSI a de son côté pointé du doigt les restrictions au droit de recours aux « grèves de solidarité », définies par les articles de la loi relatifs à l'exclusion de certains agents publics de ce droit, et aux limites à l'exercice de ce droit d'appel à la grève dans le secteur privé.
3. Entretien des auteures avec un dirigeant de Cartel Alfa, août 2013.

la crise. En 2013, 45 % des Roumains continuent à faire confiance à l'UE – contre 31 % pour la moyenne UE –, tandis que 43 % expriment un sentiment de défiance – contre 60 % pour la moyenne UE (Eurobaromètre, 2013). Plus surprenant, le recul de confiance en Roumanie est resté sur la période bien inférieur à celui enregistré dans les autres États membres soumis à la tutelle de la troïka (FMI, Commission européenne, Banque centrale européenne), et à des conditionnalités souvent moins sévères (Grèce et Irlande exceptées).

Deux explications éclairent ce paradoxe. L'une relève d'une logique instrumentale, par laquelle la confiance à l'égard de l'UE serait proportionnelle aux gains réels ou escomptés de l'adhésion (fonds structurels, visa Schengen en tête) ; l'autre renvoie à une logique de substitution, par laquelle la défiance à l'égard de l'État confère un crédit supplémentaire à l'UE dans ses missions disciplinaires sur la puissance publique, qu'il s'agisse de combattre la mauvaise administration, la corruption ou l'évasion fiscale (Tanasoiu, Colonescu, 2008). En simplifiant, les perceptions négatives de l'UE liées aux conditionnalités socio-économiques passeraient dans les enquêtes d'opinion au second plan derrière les appréciations plus positives des missions disciplinaires de l'instance communautaire. Une appréciation qui contraste avec celle exprimée par les syndicats roumains, prompts à dénoncer le « deux poids deux mesures » de la discipline communautaire sur l'État, usant de pressions externes nettement plus énergiques pour imposer une déréglementation du marché du travail que pour combattre la corruption ou l'évasion fiscale.

Ces explications éclairent encore le fait que les syndicats roumains ne se soient pas détournés d'un certain « usage de l'Europe » dans leurs actions revendicatives. À maintes reprises, ils ont en effet rappelé la Commission au respect des principes sociaux ou économiques de l'UE, convoquant alternativement la Charte sociale européenne, les directives communautaires, ou encore la stratégie 2020 [1]. La référence communautaire a aussi été sollicitée dans la bataille sur les salaires. Pour appuyer une revalorisation du salaire minimum, les confédérations ont brandi à répétition la recommandation du Parlement européen en faveur d'un ratio salaire minimum/salaire médian de 60 %… bien supérieur à un ratio domestique dépassant à peine les 30 %. Un ratio de 50 % faisant référence explicite à la Charte sociale européenne a de surcroît été fixé comme objectif à atteindre dans l'accord tripartite 2008-2014, avant que ce dernier ne soit rompu par le gouvernement en 2009. Réitérant cette visée, Cartel Alfa a revendiqué en janvier 2013 l'inclusion de ce principe dans le mandat du nouveau conseil tripartite, en appelant à « un ratio de 50 % au minimum, compte tenu des conditions économiques actuelles [2] ».

Des relais européens pour porter la critique

Pour rappeler l'UE au respect de ses principes, les syndicats ne se sont pas contentés de faire état de leurs critiques lors des « consultations » fréquentes organisées par les bailleurs de fonds. Incapables d'infléchir, dans ce type de

1. Le 24 juillet 2013, la confédération CSDR a ainsi adressé une lettre à la Commission, au FMI et à la Banque mondiale, pointant la non-conformité du dernier accord d'assistance du FMI avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 sur le terrain des politiques de recherche et développement.
2. Entretien des auteures avec un dirigeant de Cartel Alfa, août 2013.

tribune, la position d'une Commission clairement dominée par la DG ECFIN, les syndicats ont eu recours à d'autres médiations à l'échelon européen. Ainsi, l'enceinte du CESE a pu servir de relais pour critiquer indirectement le soutien de la Commission aux projets de privatisation en Roumanie (rail, santé, mines, etc.), comme dans le cas de l'avis du CESE du 11 juillet 2013 portant sur la privatisation du rail.

Les syndicats ont aussi sollicité les confédérations européennes et internationales et bénéficié de leur appui. Si la Confédération européenne des syndicats (CES) est restée plus souvent associée, pour les syndicalistes roumains, aux actions de formation syndicale qu'à l'activité revendicative, la CSI est apparue comme une force de pression contre le gouvernement, la Commission ou les autres bailleurs de fonds [1]. Mais c'est sans conteste l'OIT qui s'est illustrée comme le levier le plus stratégique. Outil d'expertise juridique précieux pour des organisations manquant souvent de compétences, l'organisation de Genève s'est aussi illustrée comme organe clé de médiation et de pression « diplomatique » sur les gouvernements et l'UE. On notera incidemment la mutation des fonctions de l'OIT dans l'ombre de la nouvelle gouvernance de l'UE : si l'OIT était jusque récemment surtout sollicitée par les gouvernements désireux d'assurer la conformité de leurs législations sociales avec les standards internationaux, elle est désormais avant tout interpellée par les syndicats de l'Europe (notamment périphérique) pour contrecarrer les actions de déréglementation engagées par les puissances publiques… avec l'assentiment de l'UE. Non sans paradoxe, l'OIT prend ainsi le relais de l'UE dans la défense des droits sociaux communautaires. « Tutelle » réglementaire par défaut, l'organisation de Genève ne dispose toutefois pas du même pouvoir de contrainte.

Conclusion

La Roumanie n'est pas le dernier pays de l'UE à réaliser le nouvel agenda de la Commission visant à « promouvoir des mesures qui se traduisent par une réduction globale du pouvoir de fixation des salaires et des syndicats » (European Commission, 2012:103-104). Elle est au-delà le pays où la régression du droit du travail, des règles de la négociation collective et des droits syndicaux, menée au nom de la crise et sous la houlette de l'UE, a été des plus spectaculaires, avec celle de la Hongrie (Tóth, 2012 ; Clauwaert, Schömann, 2013).

Pour ce pays non membre de la zone euro, ce ne sont pas les règles de la nouvelle gouvernance économique qui auront orchestré le recul des droits sociaux, mais bien davantage la tutelle des bailleurs de fonds, FMI et UE en tête. S'il est difficile de distinguer précisément le poids de la contrainte externe des instrumentalisations de celle-ci par le gouvernement et les acteurs domestiques, il est clair que les bailleurs de fonds auront joué un rôle décisif à deux niveaux : sur le plan cognitif,

1. La CSI et le Pan-European Regional Council ont exprimé leur solidarité à la manifestation du 16 mars 2011 organisée par CNSLR-Frăţia, Cartel Alfa, BNS et CSDR. La CSI a par ailleurs adressé deux lettres aux autorités roumaines, respectivement les 16 mars et 13 avril 2011. On notera aussi que les syndicats roumains ont utilisé la journée européenne d'action et de solidarité de la CES (14 novembre 2012) pour réitérer leur opposition aux politiques d'austérité du gouvernement.

en orientant le contenu des réformes, et sur le plan politique, en octroyant une légitimité externe à des réformes fortement contestées par les syndicats et largement impopulaires.

Comme révélé par notre travail d'enquête, la promotion de l'agenda des bailleurs de fonds a aussi bénéficié de l'appui puissant des milieux d'affaires internationaux (Chambre de commerce américaine en tête) portant un agenda largement convergent avec le FMI et l'UE. Parangon du « capitalisme dépendant », le cas roumain illustre ainsi avec force l'influence décisive conquise par les investisseurs étrangers pour infléchir le sens des politiques publiques.

Après trois années d'un « traitement de choc » imposé et/ou légitimé par la tutelle, l'été 2013 semble apporter quelques signes d'infléchissement sinon de rééquilibrage. Sur fond de déficit budgétaire et de dette publique sous contrôle (respectivement -2,4 % et 34,8 % attendus pour 2013), la politique de rigueur connaît un premier relâchement. La règle de remplacement d'un fonctionnaire sur sept est abandonnée (ordonnance 77/2013), en contrepartie d'une nouvelle réduction d'environ 3 000 postes occupés et de 60 000 emplois vacants dictée implicitement par le FMI. Dans le secteur public toujours, les salaires nominaux ont officiellement retrouvé leur niveau d'avant la coupe de 25 %, bien que cette correction soit contestée par les syndicats, estimant qu'elle n'aurait concerné qu'une fraction (environ la moitié) des fonctionnaires [1]. Plus généralement, et pour la première fois depuis la crise, le salaire minimum a été sensiblement relevé à 179 euros en juillet 2013, assorti d'un objectif de 230 euros pour 2016. Le point de retraite a été augmenté de 4 %. Enfin, concession gagnée et largement médiatisée par le gouvernement dans le cadre du dernier accord d'assistance du FMI (septembre 2013), la TVA sur le pain a été « temporairement » abaissée de 24 % à 9 %.

En dépit de ces quelques signes encourageants, la liste des promesses non tenues par le gouvernement Ponta reste longue, alimentant tout autant l'insatisfaction des forces sociales que le sentiment largement répandu que les ordres ne viennent pas de Bucarest. Pour les organisations syndicales, la bataille est ainsi loin d'être gagnée, et trois terrains de revendication devraient, dans un futur proche, être largement investis. Le premier concerne la correction de la déréglementation inscrite dans les Codes du travail et du dialogue social, combat qui promet d'être ardu face à l'opposition de la Commission au rétablissement des droits de négociation collective. Le deuxième concerne le difficile relâchement d'une politique de modération salariale désormais durablement ancrée dans l'agenda public, dans un contexte de faiblesse des gains de productivité et d'inflation relativement soutenue. De même, le déséquilibre de la redistribution primaire généré par la crise a peu de chances d'être corrigé : chutant de 67,7 % à 60,8 %, la part des salaires dans le PIB ne devrait pas dépasser 62,1 % pour l'année 2013 (Eurostat, 2013). Enfin, le troisième terrain de revendication concerne la politique fiscale, qui s'est hissée, en Roumanie comme ailleurs dans la région, au cœur du débat politique. Le projet syndical visant à remplacer la *flat tax* par une fiscalité progressive s'annonce difficile. Initiée en 2011, cette bataille bénéficie désormais du soutien appuyé de nombreux experts nationaux

1. Entretien des auteures avec un dirigeant de Cartel Alfa, août 2013.

(Dăianu *et al*., 2011), mais risque fort de pâtir de la « neutralité » affichée par l'UE sur ce dossier. Cette dernière vient en effet conforter le gouvernement dans une stratégie de « défiscalisation compétitive » devenue, dans l'Europe périphérique des Balkans et sous la pression des milieux d'affaires internationaux, une des composantes du modèle de « capitalisme dépendant » (Delteil, 2013). Faisant office de politique de compétitivité, cette stratégie de « moins-disant fiscal » est un obstacle puissant à la « convergence vers le haut » des droits sociaux.

Enfin, les vicissitudes du cas roumain invitent à tirer quelques enseignements plus généraux quant au rôle joué par les tutelles (officielles ou plus informelles comme celle des investisseurs étrangers) dans l'économie politique des réformes. Le premier renvoie au double rôle exercé par la tutelle sur le modèle de régulation étatique. Conçue comme un moyen de corriger le déficit de coordination propre à un État défaillant, la tutelle a aussi, sinon surtout, contribué à convertir l'« État faible » aux principes de l'« État néolibéral » (Bohle, Greskovits, 2012). Le second enseignement renvoie à l'impact des tutelles sur les constructions encore fragiles de la démocratie politique et sociale. D'un côté, la légitimité externe apportée par la tutelle tend à dédouaner le gouvernement de la recherche de sources de légitimité interne, alimentant de fait la marginalisation du tripartisme. De l'autre, la dilution de la responsabilité politique des réformes induite par l'immixtion de la tutelle complique singulièrement l'action des forces sociales contraintes d'agir sur plusieurs fronts.

Prolongeant la tutelle, la nouvelle gouvernance économique ne sera donc pas un jeu inconnu pour les acteurs de la vie politique roumaine. Elle risque cependant, plutôt que de corriger les fragilités de ce « capitalisme dépendant », de conforter un peu plus le pays dans un régime où les contraintes externes s'opposent durablement à la réalisation d'arbitrages plus respectueux de la demande sociale et des aspirations démocratiques.

Sources :

Bohle D., Greskovits B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, New York, Cornell University Press.

Chivu L. (2011), « New Legislative Initiative to Amend Labour Code », EIRO, 8 March, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/12/articles/ro1012039i.htm.

Chivu L., Ciutacu C., Dimitriu R., Ţiclea T. (2013), *The Impact of Legislative Reforms on Industrial Relations in Romania*, Budapest, ILO.

Clauwaert S., Schömann I. (2013), « Country Report: Hungary », « Country by Country Analysis », Annex to « The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise », *Working Paper*, n° 4, ETUI, Brussels, 2012.

Delteil V. (2013), « Bulgarie. Feu le tigre des Balkans, de l'impasse économique à la crise politique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 3-15.

Dăianu D., Kallai E.V., Lungu L. (2011), « Euro Plus Pact Adoption: Implications for Romanian Fiscal Policy », *Strategy and Policy Study*, n° 2, European Institute of Romania.

European Commission (2008), « Romania », in *Convergence Report 2008*, European Economy, n° 3, p. 155-170.

European Commission (2012), *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, n° 5.

IMF (2010), « Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Fourth Review under the Stand-by Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Nonobservance Performance Criteria », *Country Report n° 10/227*, Washington, July.

Tanasoiu C., Colonescu C. (2008), « Determinants of Support for European Integration », *European Union Politics,* vol. 9, n° 3, p. 363-377.

Tóth A. (2012), « The New Hungarian Labour Code – Background, Conflicts, Compromises », *Working Paper*, Friedrich Ebert Foundation, Budapest.