Organisation internationale du Travail

▶ GB.354/INS/9/2

Conseil d'administration

354e session, Genève, 14 juin 2025

Section institutionnelle **INS**

Date: 2 juin 2025
Original: anglais

Neuvième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Deuxième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Roumanie de la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

▶ Table des matières

		Page
I.	Introduction	3
II.	Projet de décision	4
III.	Examen de la réclamation	4
	A. Allégations de l'organisation plaignante	4
	B. Réponse du gouvernement	5
IV.	Conclusions du comité	6
V.	Recommandations du comité	8

▶ I. Introduction

1. Dans une communication reçue le 28 juillet 2022, la Confédération nationale syndicale – Cartel Alfa (NTUC – Cartel ALFA) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par la Roumanie de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, que la Roumanie a ratifiée le 15 octobre 2009. La convention est toujours en vigueur dans le pays, qui en a accepté les parties II (Soins médicaux), III (Indemnités de maladie), V (Prestations de vieillesse), VII (Prestations aux familles) et VIII (Prestations de maternité). La NTUC – Cartel Alfa a aussi présenté des informations additionnelles concernant la réclamation dans une communication reçue par le Bureau le 5 février 2025.

2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

> Article 24
>
> *Réclamations au sujet de l'application d'une convention*
>
> Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.
>
> Article 25
>
> *Possibilité de rendre la réclamation publique*
>
> Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement de la Roumanie et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.

4. À sa 346e session (octobre-novembre 2022), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation était recevable et a désigné un comité tripartite chargé de l'examiner. Ce comité est composé de Mme Joanna Żeber (membre gouvernementale, Pologne), M. Niklas Beckman (membre employeur, Suède) et M. Plamen Dimitrov (membre travailleur, Bulgarie).

5. Le gouvernement de la Roumanie a communiqué ses observations concernant la réclamation dans une communication reçue par le Bureau le 22 février 2023.

6. La NTUC – Cartel Alfa a soumis la réclamation en utilisant le formulaire électronique pour la présentation d'une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Dans sa communication, la NTUC – Cartel Alfa s'est dite favorable au règlement de la question par le dialogue mais a dit douter que la conciliation volontaire puisse déboucher sur une issue favorable. Dans ses observations concernant la réclamation, le gouvernement de la Roumanie n'a pas indiqué s'il était disposé à engager une procédure de conciliation volontaire.

7. Le comité s'est réuni le 22 avril et le 2 juin 2025 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

▶ II. Projet de décision

8. Au vu des conclusions énoncées aux paragraphes 20 à 31 du rapport du comité contenu dans le document GB.354/INS/9/2, au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le Conseil d'administration décide:

a) **d'approuver le rapport du comité, en particulier les conclusions figurant aux paragraphes 29 à 31;**

b) **de demander au gouvernement de la Roumanie de présenter à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations sur les questions traitées dans le rapport et les conclusions du comité en 2026;**

c) **de rendre public le rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation.**

▶ III. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

9. La NTUC – Cartel Alfa allègue l'inexécution par le gouvernement de la Roumanie de la convention n° 102, en particulier son article 71.

10. La NTUC – Cartel Alfa allègue que l'ordonnance d'urgence n° 79/2017 adoptée par le gouvernement pour modifier et compléter la loi n° 227/2015 concernant le Code fiscal a eu pour effet de transférer presque entièrement la responsabilité des cotisations sociales aux salariés, en violation de l'article 71, paragraphe 2, de la convention. Plus particulièrement, au 1er janvier 2018, le taux des cotisations sociales à la charge des salariés est passé de 5,5 à 10 pour cent du salaire brut pour l'assurance-maladie, et de 10,5 à 25 pour cent pour l'assurance vieillesse. Au même moment, d'après la NTUC – Cartel Alfa, la part des cotisations d'assurance sociale supportée par les employeurs pour leurs salariés ne représentait que 2,25 pour cent du salaire brut, répartis de la façon suivante: 15 pour cent au Fonds de garantie pour les revendications salariales, 20 pour cent à l'assurance-chômage, 5 pour cent à la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles, 40 pour cent à la Caisse nationale d'assurance-maladie unique pour les congés de maladie et 20 pour cent au budget de l'État.

11. La NTUC – Cartel Alfa fournit des données statistiques montrant qu'avant l'adoption de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 79/2017, en 2017, les salariés supportaient 28,37 pour cent des dépenses totales liées aux soins médicaux, aux indemnités de maladie, aux prestations de vieillesse et aux prestations de maternité prévus dans les parties II, III, V et VIII de la convention. À la suite des modifications des taux de cotisations sociales introduites par l'ordonnance susmentionnée, cette part est passée à 83,36 pour cent en 2018, 85,13 pour cent en 2019, 80,09 pour cent en 2022 et 81,5 pour cent en 2023. D'après La NTUC – Cartel Alfa, la charge financière accrue qui pèse sur les salariés a de graves conséquences: elle affaiblit le principe de la solidarité sociale, encourage le travail non déclaré ou partiellement déclaré, nourrit l'extrémisme et détériore la confiance dans les relations de travail.

12. En outre, il est allégué que, en violation de l'article 71, paragraphe 3, de la convention, les modifications des taux de cotisations sociales introduites par l'ordonnance gouvernementale d'urgence nº 79/2017 n'ont été basées ni sur les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier, ni sur le dialogue social.

13. La NTUC – Cartel Alfa fait référence aux avis négatifs que le Conseil économique et social et le Conseil budgétaire de la Roumanie avaient exprimés au sujet du projet d'ordonnance gouvernementale d'urgence nº 79/2017 avant son adoption. Elle mentionne également la déclaration publiée par le Conseil des investisseurs étrangers contre les mesures visant à transférer la responsabilité des cotisations sociales aux salariés. Elle indique qu'une pétition signée par toutes les confédérations nationales syndicales représentatives a été enregistrée auprès du Défenseur du peuple le 15 novembre 2017 pour demander le renvoi de l'ordonnance nº 79/2017 devant la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la NTUC – Cartel Alfa a présenté au gouvernement une plainte concernant ladite ordonnance le 27 novembre 2017, et a adressé au Procureur général une lettre pour demander que la Cour d'appel suspende partiellement l'application de ce texte le 28 novembre 2017. Enfin, elle indique que les actions susmentionnées n'ont donné aucun résultat.

B. Réponse du gouvernement

14. Dans sa réponse datée du 22 février 2023, le gouvernement déclare que les employeurs continuent de contribuer au système d'assurance sociale. Plus précisément, en vertu de l'ordonnance gouvernementale d'urgence nº 79/2017, les employeurs sont tenus de verser une contribution additionnelle à l'assurance vieillesse de 4 pour cent en cas de travail réalisé dans des conditions difficiles, et de 8 pour cent en cas de travail réalisé dans des conditions particulières. Ils doivent aussi verser une contribution de 2,25 pour cent pour l'assurance des salariés.

15. Il est également indiqué que les modifications des taux de cotisations sociales ne se sont pas traduites par une baisse des revenus des salariés car des ajustements ont été apportés au système de déductions personnelles. Au titre de l'ordonnance gouvernementale d'urgence nº 79/2017, le seuil de revenu à ne pas dépasser pour bénéficier de déductions personnelles ainsi que la valeur des déductions ont été relevés. En outre, le gouvernement fait observer que le salaire minimum brut a sensiblement augmenté, passant de 29 pour cent du salaire brut moyen à environ 45,7 pour cent en 2018.

16. Le gouvernement ajoute qu'en 2015, la Roumanie avait un taux d'imposition implicite [1] de 31,2 pour cent, soit le 7e taux le plus bas parmi les États membres de l'Union européenne (UE). De plus, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans les coûts de main d'œuvre s'élevait à 11,4 pour cent, ce qui plaçait la Roumanie au 11e rang de l'UE à cet égard. Le gouvernement note aussi qu'en 2016, les cotisations sociales versées par les salariés représentaient 9,3 pour cent des coûts totaux de main d'œuvre, soit le 14e taux le plus bas de l'UE.

17. Le gouvernement mentionne plusieurs prestations sociales et familiales non contributives disponibles en Roumanie, financées par le budget de l'État et/ou des collectivités locales. Il s'agit, entre autres, de prestations sociales pour les populations menacées de pauvreté; de prestations sociales disponibles au niveau local en cas de difficultés temporaires; d'une aide

[1] Défini par le gouvernement comme le ratio entre toutes les taxes et cotisations appliquées au revenu des travailleurs salariés et la rémunération totale des salariés, c'est-à-dire la somme de toutes les taxes sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales prélevées sur les revenus du travail des salariés et des employeurs, divisée par la rémunération totale des salariés travaillant sur le territoire économique (d'après la comptabilité nationale).

d'urgence pour faire face aux situations causées par des catastrophes naturelles, des incendies ou des accidents; de bourses sociales et d'aides financières visant à faciliter l'accès à l'éducation; d'aides en nature, par exemple des produits alimentaires et des fournitures scolaires pour les jeunes et les enfants de familles défavorisées; d'une aide aux réfugiés; et d'un éventail de prestations d'assistance sociale pour les personnes ayant des besoins particuliers. Par ailleurs, le gouvernement fait référence à des programmes de soutien tels que «Premier logement» et «Première voiture», qui prévoient l'octroi de prêts à faible taux d'intérêt. Il existe également des mesures exonérant les personnes qui gagnent moins de 60 pour cent du salaire brut moyen des frais de base liés à l'utilisation des cartes ou des comptes bancaires.

18. En outre, diverses dépenses budgétaires, ainsi que des déductions personnelles et des incitations fiscales, doivent être considérées comme des prestations sociales indirectes. D'après le gouvernement, ces prestations sociales indirectes augmentent les ressources dont disposent les salariés pour satisfaire leurs besoins sociaux. Il est aussi précisé qu'au titre de l'article 1, paragraphe 2 de la convention, le terme «prestations» s'entend également de «prestations indirectes consistant en un remboursement des frais supportés par l'intéressé». Enfin, le gouvernement estime que les revenus découlant des prestations sociales constituent une part importante du revenu total d'un ménage.

19. Le gouvernement fournit des données indiquant qu'en 2018, les prestations sociales totales, y compris les prestations directes [2] et indirectes [3], se sont élevées à 138 100 000 lei roumains. Cette année-là, le montant total des cotisations versées par les salariés était de 69 000 000 lei roumains.

▶ IV. Conclusions du comité

20. Les conclusions du comité sont fondées sur l'examen des allégations présentées par la NTUC – Cartel Alfa et des observations présentées par le gouvernement de la Roumanie dans le cadre de cette procédure.

21. Le comité note que la NTUC – Cartel Alfa allègue ce qui suit:

a) en vertu de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 79/2017, les cotisations sociales que doivent acquitter les salariés sont passées à 10 pour cent pour l'assurance-maladie et à 25 pour cent pour l'assurance vieillesse. De ce fait, selon la NTUC – Cartel Alfa, les salariés supportaient 83,36 pour cent des dépenses totales liées aux soins médicaux, aux indemnités de maladie, aux prestations de vieillesse et aux prestations de maternité prévus dans les parties II, III, V et VIII de la convention en 2018, 85,13 pour cent en 2019, 80,09 pour cent en 2022 et 81,5 pour cent en 2023;

b) les modifications des taux de cotisations sociales introduites par l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 79/2017 n'ont été basées ni sur les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier, ni sur le dialogue social.

[2] Par exemple, allocations d'aide à l'emploi, médicaments (taxe de récupération), prestations sociales hors prestations liées à la famille, et autres dépenses liées aux prestations.

[3] Par exemple, chèques vacances, indemnités de repas, dispositifs d'aide publique, etc.

22. Le comité fait observer que les allégations relèvent des paragraphes 2 et 3 de l'article 71 de la convention, qui disposent ce qui suit:

> 2. Le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés ne doit pas dépasser 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés, de leurs épouses et enfants. Pour déterminer si cette condition est remplie, toutes les prestations accordées par le Membre en application de la convention pourront être considérées dans leur ensemble, à l'exception des prestations aux familles et à l'exception des prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, si ces dernières relèvent d'une branche spéciale.
>
> 3. Le Membre doit assumer une responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations attribuées en application de la présente convention et prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but; il doit, s'il y a lieu, s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations d'assurance ou des impôts affectés à la couverture des éventualités en question.

23. Le comité prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle:

a) les employeurs versent une cotisation à l'assurance vieillesse de 4 pour cent en cas de travail réalisé dans des conditions difficiles, et de 8 pour cent en cas de travail réalisé dans des conditions particulières;

b) en outre, les employeurs versent une cotisation de 2,25 pour cent à l'assurance des salariés, qui finance les prestations de chômage, les prestations liées aux congés de maladie ainsi qu'aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, et les salaires versés par le Fonds de garantie;

c) il existe un éventail de prestations et de programmes sociaux et familiaux, financés grâce aux budgets de l'État et/ou des collectivités locales (y compris différentes prestations sociales destinées aux populations menacées de pauvreté ou connaissant des difficultés temporaires, des aides d'urgence, un soutien éducatif, et une aide aux réfugiés et aux personnes ayant des besoins particuliers);

d) des mesures fiscales et budgétaires ont été mises en œuvre pour maintenir le revenu des salariés (y compris le relèvement du seuil de revenu pour les déductions personnelles et l'augmentation de leur valeur, ainsi que la hausse du salaire minimum brut).

24. Le comité fait observer que le gouvernement n'a communiqué aucune information spécifique concernant les études et calculs actuariels réalisés avant les modifications des taux de cotisations sociales introduites par l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 79/2017.

25. Le comité rappelle qu'au titre de l'article 71, paragraphe 2 de la convention, pour déterminer la part des cotisations d'assurance à la charge des salariés dans le total des ressources affectées à la protection des salariés, de leurs épouses et enfants, seules les prestations accordées par l'État Membre en application des parties pertinentes de la convention sont prises en compte. À ce sujet, le comité rappelle que les prestations concernées doivent satisfaire aux prescriptions énoncées dans les parties correspondantes de la convention s'agissant du type d'éventualité sociale couvert, des conditions d'admissibilité, de la durée de versement, de la couverture personnelle, du niveau et de la durée des prestations. En outre, les ressources financières allouées aux prestations aux familles et aux prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles relevant d'une branche spéciale ne sont pas prises en compte dans les calculs.

26. Le comité fait observer que la Roumanie a accepté les parties II (Soins médicaux), III (Indemnités de maladie), V (Prestations de vieillesse), VII (Prestations aux familles) et VIII (Prestations de maternité) de la convention. Il rappelle que, par conséquent, seules les ressources affectées aux soins médicaux, aux indemnités de maladie, aux prestations de vieillesse et aux prestations de maternité fournis par la Roumanie en application des parties pertinentes de la convention sont prises en compte dans les calculs. Ainsi, toute prestation ne relevant pas du champ d'application des parties II, III, V et VIII de la convention est exclue.

27. Le comité note que, d'après les données communiquées par la NTUC – Cartel Alfa, la part des cotisations à la charge des salariés dépasse 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés, de leurs épouses et enfants (83,36 pour cent en 2018; 85,13 pour cent en 2019; 80,09 pour cent en 2022; et 81,5 pour cent en 2023). Il fait également observer que ces données concernent seulement les parties II, III, V et VIII de la convention.

28. Le comité observe que les données relatives au financement des prestations communiquées par le gouvernement ne précisent pas si les prestations sociales relèvent des parties spécifiques de la convention. En outre, certaines prestations sociales, telles que les chèques vacances, les indemnités de repas ou les dépenses liées à l'investissement, sortent clairement du champ d'application des parties II, III, V et VIII de la convention que la Roumanie a acceptées.

29. Prenant note de toutes les informations qu'il a reçues, le comité observe qu'en Roumanie, le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés dépasse 50 pour cent du total des ressources affectées aux prestations octroyées au titre des parties II, III, V et VIII de la convention que la Roumanie a acceptées. ***Le comité prie donc le gouvernement de veiller à ce que le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés ne dépasse pas 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection des salariés, de leurs épouses et enfants, conformément à l'article 71, paragraphe 2 de la convention.***

30. ***Le comité rappelle l'importance des dispositions de l'article 71, paragraphe 3 de la convention et veut croire que le gouvernement s'assurera que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier seront établis préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations d'assurance ou des impôts affectés à la couverture des éventualités en question.***

31. ***Enfin, le comité encourage les parties à recourir au dialogue social en vue d'étudier et recenser les solutions appropriées en ce qui concerne le financement des prestations de sécurité sociale. Le comité rappelle également au gouvernement qu'il a la possibilité de se prévaloir de l'assistance technique du Bureau.***

▶ V. Recommandations du comité

32. **Au vu des conclusions énoncées aux paragraphes 20 à 31 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:**

a) **d'approuver le présent rapport, en particulier les conclusions formulées aux paragraphes 29 à 31**;

b) **de demander au gouvernement de présenter à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations sur les questions traitées dans le rapport et les conclusions du comité en 2026; et**

c) **de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation.**

Genève, le 2 juin 2025

(signé) M[me] Joanna Żeber
membre gouvernementale

M. Niklas Beckman
membre employeur

M. Plamen Dimitrov
membre travailleur