

Les 50 ans de la Méthode 1972-2022, de la première à la sixième

Un héritage laissé par Ludwig Schubert après sa brillante carrière européenne et sa vie syndicale et associative.

P. Blanchard et Félix Gérardon (AIACE int. et Be)

Fonctionnaires et agents, actifs ou pensionnés, nous avons tous l'habitude avant les fêtes de fin d'année de constater que — le plus souvent¹ — notre rémunération ou pension augmente d'un certain montant versé avec un rappel de 6 mois.

C'est le résultat de l'application de la « Méthode » conçue début 1971 par Ludwig Schubert. Cet atout dans notre vie active et post active au sein de la Fonction publique européenne (FPE), comme certains d'entre nous le savent, n'est pourtant pas « tombé du ciel ».

D'une part, cela permet à chaque fonctionnaire ou agent, indépendamment de sa carrière et de sa rémunération ou du montant immuable d'une pension² de disposer d'un revenu qui s'adapte annuellement en fonction de la conjugaison du coût de la vie dans son lieu d'affectation ou de résidence et de la moyenne des évolutions salariales des fonctionnaires des principaux Services publics nationaux.

D'autre part, l'adaptation annuelle — qui n'est en aucun cas une indexation automatique — maintient l'attractivité de la FPE par des emplois — et des pensions — qui en principe restent financièrement compétitifs. Cette adaptation régulière constitue la garantie de la continuité d'une Fonction publique européenne compétente, permanente et indépendante au service d'une Union toujours plus étroite de ses États membres.

Or, entre 1962, année de la première version du statut actuel, et 1972, année de la première mise en œuvre de la Méthode, les adaptations des rémunérations des premiers fonctionnaires et agents dépendent presque exclusivement du bon vouloir politique du Conseil des ministres : **la Commission propose, le Conseil dispose !**

L'inflation qui atteint souvent des niveaux à deux chiffres règne sur la Communauté européenne naissante, les rémunérations ne sont adaptées que lorsque le personnel et ses syndicats se mobilisent pour pousser la Commission à présenter une proposition qui finalement devient une décision arbitraire, et souvent insatisfaisante, du Conseil. Non seulement la paix sociale est constamment perturbée par des grèves au détriment du fonctionnement des institutions, mais l'attractivité de la FPE naissante est menacée par une perte de pouvoir d'achat évaluée à 25 % par rapport à l'évolution des rémunérations dans les fonctions publiques nationales, sans parler des multinationales du secteur privé.

Ceux qui à cette époque travaillaient hors des sièges de Bruxelles-Luxembourg peuvent témoigner que, cette perte de pouvoir d'achat s'est aggravée dans plusieurs lieux d'affectation, notamment à cause de statistiques alors³ incertaines permettant d'établir des coefficients correcteurs via un processus notamment compliqué par des variations incessantes des taux de change entre EM.

Dans le contexte des années 1970 – 1972, où la perspective de l'élargissement à trois nouveaux États membres et la dégradation rapide de la situation économique due au premier « choc pétrolier » se précisent, il faut trouver une solution à l'adaptation des rémunérations et des pensions⁴ et permettre le rétablissement de la paix sociale.

¹ De rares baisses de rémunérations sont possibles dans certains lieux d'affectation au moment des changements de CC/taux de change.

² D'ancienneté, de survie ou d'orphelin, ainsi que de l'allocation d'invalidité.

³ Par exemple, le Coefficient Correcteur Italie entre la Capitale Rome et Varèse (Province où est établi le CCR Ispra), la création de CC régionaux tels que Varèse, Culham et Munich, etc. ;

⁴ Il n'y avait alors que très peu de pensionnés.

Ludwig Schubert, alors jeune fonctionnaire administrateur à la DG II depuis 1966 et militant engagé à l'Union Syndicale, un syndicat progressiste et réformiste⁵, propose à la Commission et aux autres syndicats une « **Méthode** » d'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires communautaires.

Établir le parallélisme de l'évolution de nos rémunérations et pensions avec celles des fonctions publiques nationales comme principe de base de cette Méthode peut apparaître simple aujourd'hui, mais en ce début des années 70, c'est un concept inédit, sensible et hyper complexe dans le climat communautaire politique, social et économique assez dégradé.

(https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://aiace-be.eu/images/documents/22_12_01_enfr_la_methode.pdf)

En effet, il s'agit ni plus ni moins de convaincre les États membres à dévoiler au niveau communautaire leurs données concernant les rémunérations de fonctionnaires nationaux, ce qui n'est à ce moment ni politiquement, ni statistiquement évident.

Le principe de base consiste à obtenir de la part de chacun des États membres des données vérifiables concernant l'évolution nominale — positive ou négative — des rémunérations des administrations publiques, hors carrière, inflation et imposition (en Net) nationales

La moyenne pondérée fournit le pourcentage de l'évolution du pouvoir d'achat - **indicateur spécifique** — **positif ou négatif** — qui est ajouté à l'indice du coût de la vie (inflation) aux sièges (Bruxelles — Luxembourg). Le pourcentage final obtenu⁶ est appliqué au tableau des traitements de base des fonctionnaires (article 66 du Statut), ainsi qu'à la plupart des allocations et indemnités et aux tableaux de traitement des autres agents.

Grâce aux **coefficients correcteurs** (CC) déjà présents dans le statut de 1962, l'équivalence du pouvoir d'achat entre lieux d'affectation est maintenue et consolidée, en dépit des vicissitudes statistiques des années 60 dans certains États membres.

La première Méthode, d'une durée de trois ans, est **adoptée en mars 1972** par le Conseil, qui la dénonce presque immédiatement à la fin de l'année.

Rétablie début 1973, grâce à la Commission qui, sous la pression du personnel, introduit un recours contre le Conseil, la **MÉTHODE** commence sa longue et finalement brillante carrière qui a aujourd'hui 50 ans.

La **deuxième Méthode**, **adoptée en 1976** à la suite de nouvelles actions du personnel menées essentiellement par l'US, était à durée illimitée. **Dès 1980**, elle est toutefois à nouveau dénoncée par le Conseil dans un contexte économique dégradé par le second « choc pétrolier ». C'est dans cette période peu propice aux revendications salariales que s'ouvre une des plus longues et difficiles négociations de l'existence de la Méthode.

Face à un Conseil qui avait juré qu'il n'y aurait plus jamais de Méthode, il fallut au personnel plus de six mois d'action pour obtenir la **troisième Méthode**, d'une durée de 10 ans, mais avec une clause de « catastrophe »⁷ que le Conseil peut appliquer en cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale. Le Conseil exige aussi, en compensation de la durée « exceptionnelle » de 10 ans de l'accord sur la Méthode, l'introduction d'un prélèvement de crise dont l'application préserve toutefois les catégories notamment C et D les plus défavorisées. Sous différents noms et à des taux variables, il est resté jusqu'à aujourd'hui le prix à payer pour la Méthode.

⁵ Ludwig Schubert a toujours été membre de l'Union Syndicale dont il deviendra un dirigeant puis une fois pensionné Président de l'AIACE et Président honoraire jusqu'à son décès.

⁶ Exemple pour 2019.

Évolution du coût de la vie en Belgique (HICP) et au Luxembourg (IPC) (indice commun) :	+ 1,5%	
Pouvoir d'achat (indicateur spécifique) :	+ 0,5%	
Actualisation 2019	+2,0%	((101,5 x 100,5 /
100) -100)		

⁷ Clause qu'il utilisera plus de 20 ans après à deux reprises en 2011 et 2012.

C'est à nouveau Ludwig Schubert au sein de son syndicat⁸ qui mène les négociations sur ce prélèvement. Fort de ses compétences exceptionnelles en économie et en statistique ainsi que de son autorité qui en découle, il obtient la fixation paramètres objectifs qui en limiteront le pourcentage et qui, en cas d'amélioration de la situation économique, devraient permettre d'en réduire encore le taux.

Toujours à l'initiative de Ludwig Schubert et de son syndicat, une Commission de Concertation (COCO) réunissant les syndicats, les administrations des institutions et les représentants des États membres, est mise en place au niveau du Conseil. Elle joue un rôle important pour arriver à cet accord, non sans des actions du personnel, particulièrement au Secrétariat général du Conseil, afin maintenir le rapport de force entre le personnel et le législateur.

En 1991, le personnel devra se mobiliser pendant quatre mois et demi pour arracher aux États membres la **quatrième Méthode**, identique à la précédente, **mais qui est devenue alors partie intégrante du Statut (annexe XI)**.

La **cinquième Méthode**, semblable aux deux précédentes, fut adoptée avec le Statut de **mai 2004**⁹. A noter que pour la première fois, elle garantit légalement une adaptation identique du niveau des pensions.

Lors des négociations de la réforme de 2004, Ludwig Schubert alors pensionné et membre de l'AIACE dont il sera le Président, a par ailleurs conçu deux autres éléments importants de notre Statut actuel : **la méthode d'adaptation des contributions pension**¹⁰ et **la nouvelle grille des traitements**¹¹.

Le Conseil, qui depuis l'arrêt de 1973, avait toujours respecté la Méthode, **décide en 2009 de ne pas l'appliquer**, en invoquant la clause d'exception¹² et le contexte économique et budgétaire dégradé. La Cour de Justice donne une nouvelle fois raison au personnel et oblige le Conseil à appliquer la Méthode.

En 2011 et 2012, le Conseil récidive avec les mêmes arguments, mais en ayant toutefois soin de respecter scrupuleusement les procédures et c'est **la Cour de Justice européenne** qui légitime alors le recours à la clause d'exception.¹³, pourtant économiquement injustifié et contraire aux résultats de la Méthode durant cette période.

⁸ L'Union Syndicale Bruxelles, l'Union syndicale fédérale du Service public européen et des Organisations internationale

⁹ Règlement (EC, Euratom) N°723/2004 du Conseil du 22 mars 2004.

¹⁰ Annexe XII du Statut

¹¹ Art. 66 et Annexe XIII du statut pour la transition. Les changements comportent entre autres, une nouvelle appellation des catégories (AST et AD) ainsi que de nouvelles carrières plus continues de 1 à 16 (Annexe I du statut). La nouvelle grille de cinq échelons par grade (sauf en 16) reprend les niveaux (D3/1) et (A 1/6) de l'ancienne grille et crée une progression identique (en pourcentage) entre chaque échelon (4,2 %) et entre chaque grade (13,14 %), sur la base de la racine 47^e de la différence entre ces deux points de départ. Depuis 2014 la grille et les carrières ont été modifiées avec notamment l'ajout d'une nouvelle catégorie AST/C (Secrétaire et Commis) comportant 6 grades de cinq échelons.

¹² Article 10 de l'annexe XI (2004).

¹³ La crise des « subprimes » de 2008 a profondément marqué l'évolution de la Méthode, quand le législateur en 2009, puis en 2011 et 2012 a refusé la proposition basée sur la Méthode et a décidé d'appliquer la clause d'exception. Ensuite, pour 2013 et 2014, le législateur a en outre décidé de suspendre la Méthode et d'appliquer un gel des rémunérations et pensions. Dans ce contexte, deux arrêts de la Cour de justice européenne favorables aux décisions du législateur ont fait les plus gros dégâts de l'histoire de la Méthode. Pour défendre la Méthode, le « **recours Schubert** » est introduit en janvier 2015 soutenu par plusieurs OSP et par l'AIACE.

C'est en décembre 2018 que l'affaire « Schubert et consorts (P. Blanchard et autres) » fait l'objet d'un **très surprenant arrêt de la Cour favorable au législateur**. C'est aussi le 28 décembre que Ludwig Schubert décède (<https://www.aiace-be.eu/informations/l-ecrin-magazine-aiace-be>)

L'arrêt de la Cour liquide tous les arguments des requérants pour confirmer un arrêt précédent de la Cour contre la Commission et utilise cette jurisprudence en tant que moyen principal justifiant ses conclusions : **en matière d'adaptation des rémunérations, il revient « in fine » au seul législateur de décider si et comment il applique la clause d'exception**.

Les décisions du Conseil pour ces quatre années (2011-2014) ont causé une quasi-stagnation nominale du niveau des rémunérations statutaires du FPE (+ 0,8 %) et une perte de pouvoir d'achat du personnel actif et pensionné de 9,2 % par rapport aux fonctionnaires des administrations centrales nationales. Cette perte ne sera jamais récupérée : les rémunérations des fonctionnaires et agents resteront perpétuellement inférieures de près de 10 % au niveau qui correspondrait au

Dans ce contexte, Commission, Conseil et Parlement négocient la **Sixième Méthode**, légèrement amendée et renouvelée, qui reste dans le Statut de 2014. Elle constitue l'aboutissement d'une Méthode optimale obtenue grâce à une administration éclairée, une expertise indiscutable d'Eurostat et à la représentation du personnel notamment l'USF, ainsi qu'à l'AIACE où Ludwig Schubert et ses fidèles désormais retraités ont joué un rôle primordial.

Le processus formulé dans l'annexe XI s'intitule désormais : **actualisation annuelle du niveau des rémunérations prévue à l'article 65, paragraphe 1, du Statut**. Les États membres sont des acteurs directs du processus statistique, mais les calculs, les rapports et propositions et les décisions restent de la compétence d'Eurostat et de la Commission. Les colégislateurs — Conseil et Parlement — sont informés.

Le principe du parallélisme avec les fonctions publiques nationales tel que fixé en 1972 reste la base de la Méthode.

Comme les précédentes, cette **sixième Méthode** est d'une durée exceptionnelle de 10 ans en matière d'accord salarial dans l'Union. Sur la base du rapport annuel d'Eurostat, dont le Collège de la Commission prend acte, les rémunérations, y compris les allocations et indemnités, sont automatiquement actualisées. Le résultat est communiqué aux colégislateurs et publié au JO, série C.

De plus, la clause d'exception de l'annexe XI, qui donnait les pleins pouvoirs aux colégislateurs en cas de crise, est remplacée par des « clauses de modération et d'exception¹⁴ » basées sur des modalités objectives et contrôlables d'étalement de l'actualisation, notamment en cas de détérioration du PIB de l'UE.

La crise économique, budgétaire et sociale n'étant pas totalement terminée en 2013, les colégislateurs ont imposé dans la **sixième Méthode** un nouveau prélèvement de solidarité¹⁵, dont l'application ne pénalise pas les catégories statutaires les plus défavorisées, ni les pensionnés¹⁶. Enfin, le Statut prévoit l'application de la 6^e Méthode jusqu'en 2023 et au-delà si nécessaire, tant qu'un accord avec les colégislateurs n'aura pas été trouvé pour une éventuelle 7^e Méthode.

Le 1^{er} mars 2022, la Méthode qui a dû affronter de nombreux obstacles et épreuves, souvent avec succès, a fêté ses 50 ans de « carrière ».

Parmi les vicissitudes passées de ces six Méthodes, citons : les crises sociales économiques et notamment les conséquences de trois chocs pétroliers (1972, 1980 et 2003) ; le refus du législateur d'appliquer la Méthode (1973, 2009, 2011 et 2012), sa dénonciation en 1980, les difficultés rencontrées à chaque échéance pour en obtenir le renouvellement (le plus souvent sous la pression du personnel), des recours en justice introduits par la Commission et par des membres du personnel pour la défendre — mais aussi par d'autres membres du personnel pour l'annuler — ; les difficiles négociations des justifications et niveaux des divers prélèvements (de crise, exceptionnel, temporaire ou de solidarité), la clause d'exception¹⁷ ; la création des coefficients correcteurs y compris pour une certaine durée aux sièges, puis l'incorporation dans la grille des rémunérations du coefficient Bruxelles-Luxembourg ; l'application de la Méthode à la progressivité de l'impôt communautaire ; l'introduction de la Méthode dans le Statut, la grande révision du Statut de 2004 et, plus proche de nous, la grande crise mondiale financière des « Subprimes » de

parallélisme : la compétitivité du régime pécuniaire de la Fonction publique européenne en a été et en reste gravement affectée.

¹⁴ Articles 10 et 11 de l'annexe XI (2014).

¹⁵ Défini dans l'article 66 bis du Statut

¹⁶ Le régime de pension des personnels UE est un fonds comptable notionnel, dont le montant reste placé dans les trésoreries des EM. Cette caractéristique de base implique que l'ensemble des pensions (ancienneté, survie, orphelin et allocation d'invalidité) sont formellement issues de la rente d'un capital constitué par la contribution (employeur -employé) de chaque membre du régime durant son activité.

¹⁷ Article 10 de l'annexe XI (2004).

2008 aux graves conséquences budgétaires au sein de l'UE qui ont justifié la non-application de la 5^e Méthode pendant 4 ans de 2011 à 2014.

Ce demi-siècle d'existence de ces six Méthodes constitue une sorte de reflet de l'évolution économique et sociale entre les années 1970 et 2022 (de la Communauté européenne à six États membres vers l'Union européenne à 28 membres [27 depuis le 1^{er} février 2020]).

Entre 2004 et 2019, les résultats de la Méthode montrent que la FPE a été plus durement soumise à l'austérité générale imposée aux fonctionnaires et agents des Fonctions publiques nationales centrales. Ces citoyens européens sont représentatifs d'une classe moyenne de l'UE ayant subi de plein fouet la crise de 2008, mais qui a tendance à en attribuer la responsabilité à l'UE ?

C'est sans doute pour **cet aspect politique** de la Méthode, ainsi que pour son impact sur la Fonction publique européenne constamment engagée pour une Union toujours plus forte, que plusieurs États membres — pas les moindres et pas les « moins européens » — sous des prétextes financiers — tentent à chaque échéance de son renouvellement, de l'adapter à leurs exigences, voire carrément de la dénoncer.

Hélas, début 2020 une énième crise est apparue avec les graves conséquences économiques de la pandémie de la COVID-19.

En 2020, la récession économique engendrée par cette nouvelle crise s'est soldée par une baisse sans précédent de - 5,9 % du PIB de l'UE. Dès lors la nouvelle clause d'exception s'est appliquée et a gelé le résultat de la Méthode d'une augmentation du pouvoir d'achat de 2,5 %. Elle ne sera réactivée qu'au 1^{er} juillet 2022, selon les prévisions du rapport de la Commission au législateur pour la période 1^{er} juillet 2021 – 31 décembre 2021¹⁸.

Cerise sur le gâteau de cette année 2022, à peine sortie de la période critique de la pandémie de la COVID-19, toutefois toujours menaçante, la Russie aux ordres de l'autocrate Poutine a décidé le 24 février d'envahir militairement l'Ukraine.

Cette agression que le pouvoir du Kremlin refuse de nommer « **guerre** », mais « opération spéciale » et qui devait être brève, entrera dans son 11^e mois en 2023.

Cette guerre aux frontières de l'UE est une catastrophe humanitaire et matérielle pour l'Ukraine et ses citoyens. Elle constitue une menace militaire envers l'Union ainsi que vis-à-vis de ses valeurs démocratiques. Les conséquences sont déjà désastreuses et se manifestent entre autres par une crise énergétique sans précédent qui amplifie le retour d'une inflation croissante dans l'UE depuis fin 2021.

C'est dans ce nouveau contexte inflationniste digne des années 80 que **l'actualisation intermédiaire prévue par la 6^e Méthode** a abouti à une augmentation de 2,4 %, pour le 2^e semestre 2021 (Belgique Luxembourg).

¹⁸ Eurostat Report on the intermediate update of remuneration and pensions of EU officials
In accordance with the Articles 64, 65 and Annex XI of the Staff Regulations
applicable to officials and other servants of the European Union
Reference period:
1 July 2021 – 1 January 2022



Une nouvelle actualisation résiduelle de 4,5% a eu lieu le 1er juillet 2022 pour une inflation de + 4,9% entre janvier 2021 et juin 2022 et de + 8,6% entre juillet 2021 et juin 2022. La perte de pouvoir d'achat a été de -3,9% sur l'année 2021/2022, telle qu'enregistrée chez les fonctionnaires nationaux des administrations centrales dans les États membres de référence. Elle a battu le record enregistré depuis 2004.

L'adaptation nominale annuelle de la grille des rémunérations n'est que de 4,4% et ce sont les 2,5% gelés depuis 2020 par la clause d'exception du statut qui permettent d'arriver à une actualisation de 7%, assez proche du taux de l'inflation (Bruxelles – Luxembourg). La Méthode a enregistré les pertes de pouvoir d'achat des fonctionnaires dans les EM, mais les plus importantes depuis 2004 ont été celles de **la non application de la Méthode** et le gel des rémunérations entre 2011 et 2014 (voir graphique).

Conclusions :

Pour préparer le futur, il faut connaître le passé. Gageons que la Méthode sera à nouveau victime de son succès historique. Certains États membres¹⁹ la critiqueront et la contesteront dès que la Commission, au plus tard fin 2023, décidera soit de prolonger la 6^e méthode soit de proposer une éventuelle 7^e méthode sur la base du rapport COM (2022) 180 final²⁰.

Ce sera d'autant plus critique dans la nouvelle situation économique liée à la guerre menée par la Russie en Ukraine qui risque de se prolonger. De plus l'arrêt de la Cour de décembre 2018 sur l'application de la Méthode en 2011 et 2012 nous rappelle que l'actualisation de nos rémunérations, pourtant inscrite dans le statut depuis 1991, **n'est pas un droit acquis**²¹ et hélas, **Ludwig Schubert ne sera plus là !**

Actifs et pensionnés, et, espérons-le, tous les syndicats unis avec l'AIACE et une Commission « éclairée », devront se mobiliser pour valoriser inlassablement l'acquis de la Méthode et ses aspects gagnant-gagnant pour les institutions et organes et leurs personnels UE ainsi que pour les 27 États membres.

Il faudra s'engager à défendre l'héritage de Ludwig Schubert, synonyme de la permanence, de l'indépendance et de la compétence de la Fonction publique européenne ainsi que d'une paix sociale indispensable à son fonctionnement au service des citoyens de l'Union.

¹⁹ Voir le document de la Présidence du Conseil de fin 2018 qui se fait déjà le porte-parole des EM réclamant des économies sur le « Heading 7 » : European public administration (révision du Statut, carrière, allocations, impôts, prélèvement et pension, etc.).

²⁰ COM (2022) 180 final. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of Annex XI to the Staff Regulations and Article 66a thereof

²¹ Arrêt sur l'affaire T-530/16, point 4. Sur le quatrième argument soulevé dans le cadre de l'exception d'illegalité, tiré de la violation de l'article 65 du statut et du principe des droits acquis relatifs à la règle du parallélisme.