



Ludwig SCHUBERT  
Président d'honneur de l'IAICE INT.

## La longue histoire de la Méthode

### Le contexte

*Le 2 juillet 2013, le Parlement européen, en réunion plénière, a adopté sa position en première (et probablement dernière) lecture concernant la révision du Statut du Service public européen (SPE). Le Conseil s'est engagé à confirmer cette position. Les textes législatifs dans toutes les langues seront adoptés en septembre 2013. Cette décision a été prise suivant la procédure compliquée de la codécision entre Parlement et Conseil, sur proposition de la Commission, conformément à l'article 294 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette procédure est prescrite par les articles 336 et 298 TFUE qui visent notamment le maintien d'une « administration européenne "ouverte, efficace et indépendante". La décision inclut, en annexe XI du Statut, la sixième Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions du SPE.*

*En ce moment important de l'existence du Service public européen (SPE), il paraît opportun de rappeler la longue histoire de cette Méthode.*

### Les origines

Le niveau relatif des rémunérations et pensions du SPE par rapport à celui des administrations publiques nationales a été fixé au début des années 1950 pour l'administration de la "Communauté européenne du charbon et de l'Acier" (CECA) dont le Traité conclu pour 50 ans est entré en vigueur le 23 juillet 1952. Ce niveau devait être compétitif avec celui des cadres de l'industrie charbon et acier ainsi qu'avec celui des services diplomatiques des anciens six pays membres.

Les Traités de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie nucléaire (EURATOM) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958 pour une durée indéterminée. Les administrations de ces nouvelles Communautés ont élaboré le "Statut des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes" qui – après décision des Conseils de ces deux Communautés le 18 décembre 1961 – est entré



en vigueur le 1er janvier 1962.

C'était un Statut de fonction publique moderne inspiré par la législation des six pays membres et notamment par celle de l'Allemagne et de la France. Le deuxième considérant du règlement no 31 (CEE) et 11 (Euratom) instituant ce Statut stipule :

*"Considérant que ce statut et ce régime doivent à la fois assurer aux Communautés le concours d'agents possédant les plus hautes qualités d'indépendance, de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés, et permettre à ces agents de s'acquitter de leurs fonctions dans les conditions propres à garantir le meilleur fonctionnement des services"*

Cet objectif attribué au Service public européen a été confirmé, pour l'essentiel, dans toutes les révisions importantes de ce Statut.

Le Statut de 1962 (article 66) reprenait le niveau des rémunérations du Personnel de la CECA afin de rester compétitif sur le marché du travail et de permettre au nouveau SPE de remplir les objectifs définis dans le

considérant cité ci-dessus.

Afin de tenir compte des conditions de vie dans les différents lieux d'affectation des Communautés, le Statut (article 64) introduisait des **coefficients correcteurs** applicables aux rémunérations (et pensions) de sorte que **"le principe de l'équivalence du pouvoir d'achat"** entre les différents lieux d'affectation pouvait être assuré.



Dans son article 65, le Statut prévoit des adaptations annuelles des rémunérations et pensions en tenant compte de l'évolution économique et sociale et notamment de l'évolution des traitements publics dans les Pays membres. En cas de variation sensible du coût de la vie, une adaptation plus fréquente, à décider dans un délai de deux mois, était prévue.

Toutefois, dans les années 1960 et au début des années 1970, les adaptations annuelles des rémunérations et pensions restaient largement inférieures à celles observées dans les pays membres. À l'époque, l'accroissement moyen des salaires par tête en termes réels dans la CEE était de l'ordre de 5 % par an, tandis que les adaptations accordées au SPE au titre de l'article 65 du Statut ne dépassaient guère le taux d'inflation. Il en résultait, après onze à douze ans, une baisse du niveau relatif des rémunérations du SPE qui a été estimée à environ 25 %. C'est déjà à cette époque que le "Groupe Statut du Conseil" préparait les décisions du Conseil !

Ainsi, cette évolution défavorable pour le SPE conduisait depuis la deuxième moitié des années 1960 à des grèves annuelles. Dans ce contexte, "**le principe du parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat dans le SPE avec celle dans les fonctions publiques nationales**" a été revendiqué par les syndicats et accepté par la Commission.

## Les cinq premières Méthodes



Las des grèves annuelles, le futur Président du Conseil, Gaston Thorn (photo), proposait en décembre 1971, en réunion du Conseil, "une méthode permettant de les éviter". Cette idée et le terme "Méthode" ont été repris immédiatement par les syndicats et puis par la Commission.

Ainsi, le projet de "**la première Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions**" a été rédigé au début 1972 dans le bureau du Président du Conseil Thorn à Luxembourg, ensemble avec des représentants syndicaux et les représentants de la Commission et adopté ensuite par le Conseil. Cette Méthode se fondait déjà sur le "principe du parallélisme". La formule pour sa mise en œuvre est pour l'essentiel restée la même dans toutes les Méthodes suivantes : adaptation à Bruxelles des rémunérations et pensions du SPE en plus et en

moins suivant l'évolution du pouvoir d'achat réel dans les fonctions publiques nationales en tenant compte de l'évolution des prix à Bruxelles ». Il ne s'agit donc pas d'une simple indexation sur l'évolution des prix !

Adopté par le Conseil en mars 1972, le Conseil en décembre 1972 (sous pression de la délégation allemande) refusa l'application de la Méthode ! Après de nouvelles grèves prolongées, la Commission Mansholt (photo) introduisit un recours contre le Conseil devant la Cour de Justice européenne. L'arrêt de la Cour du 5 juin 1973 condamna le Conseil pour « violation de la confiance légitime du personnel ». Par la suite, cette Méthode a été appliquée sans problèmes particuliers.



Conclue pour une période limitée, cette Méthode devait être remplacée, après dialogue avec le personnel, par la **deuxième Méthode en 1976**. Celle-ci contenait des améliorations techniques et, compte tenu des bons résultats de la première Méthode — ceci avait été reconnu de part et d'autre — elle était conclue à « durée indéterminée » avec, toutefois, une clause de résiliation.

À cette époque, le taux d'inflation en Europe — et en Belgique (1972-80 : 7,7 % par an) — était très élevé. Pour éviter que la forte hausse des rémunérations due à l'inflation aggrave de manière artificielle et dramatique la progressivité du régime d'impôt communautaire, les adaptations des rémunérations ont été souvent accordées par un coefficient correcteur (hors progression d'impôt) également pour Bruxelles et Luxembourg. Celui-ci avait déjà atteint un niveau de 157,8 en juillet 1976 ! Pendant la période d'application de la deuxième Méthode, le problème de l'incorporation du coefficient correcteur de Bruxelles/Luxembourg dans la grille des rémunérations posait d'importants problèmes techniques.

En décembre 1980, sous l'impulsion du deuxième choc pétrolier, le Conseil a résilié la deuxième Méthode et inscrivait dans son procès-verbal qu'il n'accepterait plus jamais une Méthode. Toutefois, après de nombreuses grèves, une « Commission de concertation entre le personnel et le Conseil » (COCO) avec accès jusqu'au niveau ministériel — a été créée en 1981.

C'est dans ce cadre, après proposition de la Commission, que la **troisième Méthode** a été négociée et décidée fin 1981. Elle a été conclue pour dix

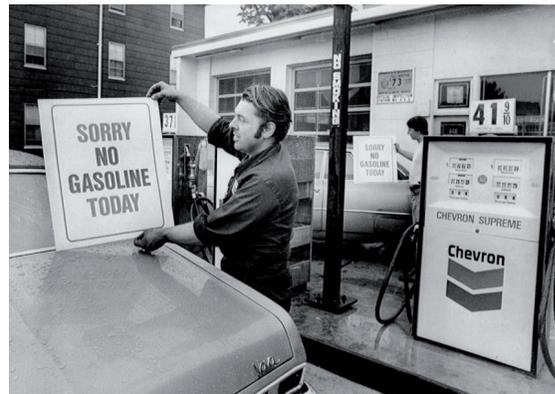
ans, sans clause de résiliation, mais avec une clause de « catastrophe » pour des cas extrêmes dont l'application aurait pu être déclenchée, sur la base de données objectives, par une proposition de la Commission.

Le « prix » pour cette Méthode était l'introduction d'un prélèvement lié à la situation économique et notamment à la détérioration des « termes de l'échange » suite au 2<sup>ème</sup> choc pétrolier. Compte tenu de l'amélioration de la situation, ce prélèvement a pu être diminué lors d'un examen mi-parcours. Par ailleurs, cette nouvelle Méthode consacrait définitivement « l'incorporation du coefficient correcteur Bruxelles/Luxembourg dans la grille » et prévoyait les adaptations annuelles « en net », c'est-à-dire après la prise en compte de la variation de la charge fiscale et parafiscale au plan national. Ainsi, la progressivité artificielle du régime d'impôt communautaire pouvait être neutralisée tout en respectant le principe du parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat net réel avec les fonctions publiques nationales.

Avant l'expiration de cette Méthode, les négociations pour la **quatrième Méthode** commençaient, dans le cadre de la COCO, sur la base d'une proposition de la Commission. À un certain moment, la Commission Delors (photo) voulait terminer ces négociations difficiles par un compromis. Les représentants du personnel n'étant pas d'accord, le Président Delors a proposé que les syndicats mènent ces négociations eux-mêmes et que la Commission était prête à proposer le résultat de cette négociation pour autant qu'elle le jugerait « raisonnable ». Cette procédure conduisit fin 1991 à la quatrième Méthode valable pour 10 ans également. Cette Méthode a été incorporée en tant qu'annexe XI dans le Statut. Le prélèvement a été réintroduit pour la durée de cette Méthode en tant que « prix à payer » pour cette Méthode. Lors de ces négociations, une augmentation de la cotisation à la pension a été retenue afin de maintenir l'équilibre actuariel de notre régime de pensions.

Cette quatrième Méthode aurait dû expirer en 2001. Mais après de nouvelles négociations, elle a été prolongée jusqu'en 2004 pour éviter que la préparation de la révision du Statut, prévue pour 2004, ne soit pas hypothéquée par des conflits sur la Méthode.

**La cinquième Méthode** a donc été négociée, après proposition de la Commission, concertée avec le personnel, dans de nombreuses réunions de la COCO, en même temps que la révision de



2004 du Statut. Cette Méthode était accompagnée de nouveau d'un prélèvement progressif comme « prix de la Méthode ». Elle est devenue une nouvelle annexe XI du Statut. En outre, une annexe XII décrivant en détail le calcul pour assurer l'équilibre actuariel du régime de pensions.

Sauf en décembre 1972, **les Méthodes successives ont été respectées par le Conseil et ont assuré la paix sociale dans les Institutions européennes** pendant la durée de leur validité. **Toujours, la cinquième Méthode, valable jusqu'au 31 décembre 2012, a été violée trois fois par le Conseil** : en 2009, en 2011 et en 2012. Dans chaque cas, la Commission a introduit les recours nécessaires devant la Cour de justice européenne.

**Ayant confiance que la Cour allait rétablir le droit, le personnel, dans ces cas, n'a pas entamé des actions collectives.**

Le recours concernant l'adaptation annuelle de 2009 a été gagné le 24 novembre 2010 et les arriérés ont été payés y compris les intérêts de

retard. Les recours concernant les adaptations de 2011 et 2012 restent en instance et on attend les arrêts encore cette année.

## Le chemin vers la sixième Méthode

La nouvelle Méthode de 2013 n'a plus été décidée selon l'ancienne procédure « proposition de la Commission et majorité qualifiée au Conseil ». La lourde procédure de codécision entre Parlement et Conseil (art. 294 du TFUE) après proposition de la Commission prescrite par l'article 336 TFUE a considérablement compliqué le processus de décision.

**La proposition de la Commission** a été décidée le 13 décembre 2011 dans le cadre d'une révision plus large du Statut visant, d'ici 2020, une économie budgétaire de 1 milliard d'Euros. Cette proposition





maintenant « le principe du parallélisme » mais augmentait le prélèvement à 6 %. Toutefois, sur le plan technique, elle a modifié beaucoup d'aspects qui étaient le résultat d'une expérience bien établie au cours des 40 ans de l'existence de la Méthode. Apparemment, ces modifications techniques étaient faites pour « changer quelque chose » en espérant de faciliter ainsi l'adoption par le Conseil. Toutefois, ces modifications contenaient des « imperfections techniques » qui auraient pu poser d'importants problèmes à l'avenir. Les représentants du personnel – et notamment ceux de l'AIACE – y ont insisté à de nombreuses occasions et la décision finale a largement reproduit l'ancienne approche qui avait fait ses preuves dans le passé.

Comme pour la révision générale du Statut, la Commission a expliqué en détail ses propositions en matière de Méthode aux représentants du personnel. Un vrai dialogue ou même une négociation n'a, toutefois, pas pu avoir lieu.

**Le projet de position du Parlement** a été adopté par sa Commission juridique le 25 avril 2012. Cette prise de position soutenait largement la proposition de la Commission notamment en matière de Méthode tout en souhaitant que la Méthode soit décidée pour toujours au lieu des dix ans proposés par la Commission. Au niveau du Parlement également, en dehors de quelques contacts informels, un vrai dialogue social ou même une négociation n'a pas eu lieu avec les représentants du Personnel.

**Le Conseil pendant de longs mois n'arrivait pas à formuler sa position.** Son « Groupe Statut » se bornait à élaborer des « rapports intérimaires » irréalistes et provocants. Ce n'est que par les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le « Cadre financier pluriannuel » que l'élaboration d'une position du Conseil devenait possible. Elle visait une économie supplémentaire de 1,5 milliard d'euros d'ici 2020 dans les dépenses administratives, à réaliser essentiellement par le blocage des rémunérations et pensions pendant

deux ans. Sur cette base, un mandat de négociation du Conseil a été décidé (sans dialogue avec le personnel) le 8 mai 2013 par le COREPER. Le projet de Méthode contenue dans ce mandat était tout à fait inacceptable aussi bien pour les représentants du Personnel que pour la Commission et le Parlement. Il mettait en cause plusieurs principes fondamentaux du droit de l'Union. Un calcul-test d'application de ce « projet de méthode » sur les chiffres des 35 dernières années a mis en évidence une baisse du niveau des rémunérations et pensions par rapport à la grille actuelle d'environ **45%** ! Afin de raccourcir la lourde procédure de codécision de l'article 294 TFUE (deux lectures, une conciliation et finalement une troisième lecture !), **plusieurs réunions de « Trilogue » entre Commission, Parlement et Conseil ont été organisées.** Mis à part deux « auditions » avec des représentants du Conseil et deux autres avec des représentants du Parlement, un dialogue ou même une négociation avec les représentants du personnel n'ont pas eu lieu. Il faut, toutefois, reconnaître que la Commission a pris le soin d'informer les représentants du personnel en détail avant et après chaque réunion du « Trilogue » sans qu'un vrai dialogue ou une négociation ait été possible compte tenu de la procédure de décision compliquée.

Finalement un compromis a été réalisé entre les participants du Trilogue qui a reçu l'accord politique du Conseil par le COREPER du 28 juin 2013 (cf. article ci-dessus dans le N° 95 de VOX), et par le Parlement en réunion plénière le 2 juillet 2013. L'adoption formelle des textes législatifs aura lieu en septembre 2013.

## Une première appréciation

**Cette nouvelle révision du Statut en général n'est pas favorable pour le Service public européen et très négatif en matière de carrière et de perspectives de pension pour les jeunes fonctionnaires et pour ceux qui vont être recrutés à l'avenir (cf. article, page 15, dans ce N° 95 de VOX).**

En matière de rémunération et de pension acquises, le principal point négatif est le blocage des adaptations pour 2013 et 2014. Pour les actifs s'y ajoute la réintroduction du prélèvement à un taux de 6 % (7 % pour les grades les plus élevés Ad 15 et Ad 16) dès 2014, sans que la nouvelle Méthode soit déjà appliquée.

Les économies pour le budget de l'Union européenne résultant d'ici 2020 du blocage des rémunérations et pensions en 2013 et 2014 et des autres mesures d'économie pourraient dépasser le montant des 2,5 milliards d'Euros envisagé par le Conseil européen. Elles sont encore plus élevées si l'on tient compte de la valeur actuelle des économies

résultant du maintien de ces mesures au-delà de l'horizon 2020 du Cadre financier pluriannuel.

L'effet de ces mesures est important pour le budget administratif de l'Union, mais leur contribution à l'assainissement des budgets nationaux est tout à fait négligeable dans son ordre de grandeur. Comme la Méthode tient déjà pleinement compte de l'évolution négative — due à la crise — du pouvoir d'achat au plan national, le blocage des rémunérations et pensions ne se justifie pas non plus par des considérations de solidarité.

Toutefois, pour les pensionnés et en matière de Méthode, il y a plusieurs aspects clairement positifs.

- ❑ Le fonds de pension notional dont nous avons inlassablement souligné l'existence est explicitement reconnu.
- ❑ Les droits acquis en matière de pension sont respectés et **le nouveau prélèvement ne s'appliquera pas aux pensions.**
- ❑ Les adaptations annuelles des pensions et rémunérations restent liées.
- ❑ **La sixième Méthode** confirme « le principe du parallélisme » et reprend l'essentiel des aspects techniques bien expérimentés que nous avons demandé de maintenir.
- ❑ Les mesures de « modération » et « d'exception » demandées peuvent être considérées comme superflues, étant donné que la Méthode reflète entièrement la prise en considération de la situation économique dans les pays membres de référence. **Ces clauses** constituent une concession politique au Conseil. Elles **impliquent certes, une perte**

**temporaire** de pouvoir d'achat, probablement dans de rares cas, **sans toutefois affecter, à terme, le niveau des** rémunérations et pensions qui résulte de l'application **du principe du parallélisme**. En effet, en cas de variation positive ou négative du pouvoir d'achat plus grande que 2 %, l'adaptation dépassant cette référence est retardée de neuf mois. En cas de récession économique, suivant l'ampleur de celle-ci, l'adaptation est retardée partiellement ou entièrement de neuf mois ; en cas de récession de -3 % ou plus du PIB de l'Union, l'adaptation est suspendue jusqu'à ce que le PIB ait récupéré son niveau précédent. (cf. article «Reform» page 15 de ce No 95 de Vox). Pour éviter la lourde procédure de codécision, **les adaptations seront automatiques** et après 2023, la Méthode et le prélèvement continuent automatiquement d'être appliqués si une nouvelle Méthode n'est pas décidée.

**En dépit du manque de dialogue social, les éléments ci-dessous ont permis ce résultat relativement favorable pour les pensionnés :**

- ❑ **le respect des droits acquis ;**
- ❑ **la logique économique et sociale de nos arguments concernant la Méthode et notre régime de pensions ;**
- ❑ **la justesse et la constance de nos arguments, finalement repris et soutenus par la Commission européenne, le Parlement européen et, notamment, les Services juridiques.**