

**Allocution de M. Thomas de Maizière,
Ministre fédéral et chef de la Chancellerie fédérale**

Monsieur le Président, cher Monsieur Oswald, cher collègue Linssen, Mesdames et Messieurs,

Personne d'entre vous qui ne connaisse la devise chinoise :

« Si tu veux un an de prospérité, sème des graines. Si tu veux dix ans de prospérité, sème des arbres. Si tu veux 100 ans de prospérité, sème des hommes. »

À n'en pas douter, les gens avisés ont de tout temps retenu cette leçon de sagesse, à laquelle toutefois nous ne conformons pas toujours nos actes. La démographie de l'Europe connaît une mutation vraisemblablement sans exemple dans l'Histoire, d'une ampleur peut-être comparable à la Guerre de Trente ans. Mais cette mutation se déroule de manière rampante, subreptice pour ainsi dire. Commençons par rappeler certains faits. Je ne sais pas si Monsieur Linssen les a déjà évoqués, mais beaucoup sont bien connus. Les Européens vivent plus longtemps, et c'est heureux. Depuis plus de trois décennies, le nombre de naissances ne suffit plus à assurer la relève des générations. L'Europe vieillit et l'Europe se rétrécit. L'Europe vieillit, et à en croire les pronostics des experts, les plus de 65 ans seront environ 58 millions d'ici à 2050, soit un accroissement de 77 % par rapport à 2004. Sur la même période, la population apte à exercer une activité professionnelle diminuerait de 48 millions, soit 16 %. Ainsi, on ne dénombrera en 2050 plus que deux personnes en âge de travailler pour une personne de plus de 65 ans, contre quatre actuellement. En Allemagne, elles ne seront même plus « qu'une et demie » à devoir porter le fardeau. D'où le survieillissement de la société dont parlent beaucoup. Toutefois,

cette notion de survieillessement ne me paraît pas tout à fait exacte dans la mesure où elle suggère que les personnes âgées seraient trop nombreuses. Or l'allongement de la vie humaine ne peut que nous réjouir. Cet état de faits peut donc se décrire par un terme qui n'existe pas en français et dont je ne sais trop comment il pourrait se traduire. En fait, je préfère parler de « sous-rajeunissement ». Nous sommes en présence non pas d'un survieillessement, mais d'un sous-rajeunissement. Nous avons trop peu de jeunes, et non pas trop de personnes âgées. Le problème du vieillissement de la population n'en serait pas un si nous avions en même temps un grand nombre de jeunes et d'enfants. Voilà où nous en sommes. Et si l'Europe se rétrécit, cela n'est pas tant dû au recul démographique qu'aux ordres de grandeur internationaux. Nous sommes en face de plusieurs régions qui connaissent une croissance démographique souvent extrêmement forte, et par conséquent la proportion des Européens dans la population mondiale va continuer à décroître : actuellement d'au moins 11 %, on estime qu'elle ne sera plus que de 7 % en l'an 2050 – pour une population mondiale d'environ 9 milliards d'humains à la même date. Étant né en 1954, j'ai appris à l'école qu'une catastrophe alimentaire surviendrait si la population mondiale dépassait les deux milliards. De nos jours, la faim n'est certes pas vaincue, mais nous pensons pourtant qu'il serait possible, dans des conditions économiques modifiées ou normales, de nourrir la population actuelle et même davantage, sans vouloir minimiser le problème de l'alimentation mondiale. Il s'agissait simplement d'illustrer ce changement d'échelle – du niveau critique de deux milliards dans ma jeunesse – à 9 milliards en 2050. Cette évolution se répercute sur presque tous les domaines de la vie et de la politique. L'évolution démographique affecte également les fondements de notre prospérité, elle porte préjudice au potentiel de croissance et grève de plus en plus lourdement les budgets

publics et sociaux. Mais elle confronte aussi les marchés financiers à un défi auquel d'ailleurs vous prêtez une attention particulière dans vos entretiens. Les perspectives macro-économiques de croissance sont mises à mal parce que, de l'avis de la Commission et des États membres, l'offre de travail et l'emploi connaîtront un recul au plus tard à la fin de la prochaine décennie. D'ici à 2050, l'emploi en Europe diminuera de pratiquement 5 %. C'est avant tout par un gain de productivité dans le travail qu'il faudra alors progresser. Les experts de l'UE ont imaginé un scénario – hypothétique certes – selon lequel la croissance annuelle par tête sur la période 2030-2050 sera de 0,8 % inférieure au taux actuel en raison de la seule évolution démographique. Nous ne savons pas si cela est exact. Vous connaissez la célèbre boutade : les prévisions sont difficiles, surtout lorsqu'elles portent sur l'avenir. C'est pourquoi je suis quelque peu méfiant à leur égard, mais en tout cas ce calcul ne manque pas de cohérence. Monsieur Linssen a déjà fait observer que les budgets publics étaient exposés à des risques considérables d'alourdissement induits par les dépenses liées au vieillissement, qu'il s'agisse des retraites, de la santé ou des soins à la personne. Si les politiques menées jusqu'ici étaient reconduites – et il ne s'agit pas ici d'un pronostic mais d'un syllogisme – et si l'évolution actuelle se poursuivait, les budgets publics de l'UE devraient alors, selon les toutes dernières estimations, consacrer d'ici à 2050 presque 3,5 % de plus du produit intérieur brut aux dépenses liées au vieillissement. Et je ne parle pas ici du budget de l'UE, mais de l'addition de tous nos budgets – indépendamment des compétences respectives. Cela correspondrait à un accroissement de 10 % des budgets publics. Je ne vois pas comment cela pourrait être financé. Enfin, les marchés financiers subissent aussi le contrecoup de cette mutation démographique. Certes, il me paraît exagéré de redouter, comme cela s'entend ici ou là, que l'avenir pourrait nous réserver des

distorsions considérables si les épargnants parvenus à l'âge de la retraite liquident les placements de prévoyance vieillesse qu'ils se sont constitués et si, en même temps, la demande émanant des générations suivantes était insuffisante. Il n'empêche : une population vieillissante et en diminution épargnera moins, et il sera *a priori* plus difficile d'exploiter des possibilités intéressantes d'investissement que dans le cas d'une population jeune et en augmentation – du moins à l'intérieur de l'UE. De plus, la prévoyance vieillesse privée ne cesse de gagner en importance. Quelle en est la signification pour notre action politique ? Tout d'abord, il faut se faire une raison et reconnaître que la politique ne peut influencer que très modestement sur les évolutions démographiques. Premièrement, les enfants dont il est question sont déjà nés ou à venir, de sorte que cette prise d'influence n'agit qu'à très long terme. Abstraction faite du fait que l'immigration peut naturellement et prétendument résoudre certains problèmes. Second point, il n'existe aucun rapport évident entre l'action politique et les naissances. Et s'il en existe peut-être un, il est inquiétant. Une évolution à très long terme se dessine : plus une société est prospère, moins elle engendre d'enfants. Cela ne veut bien évidemment pas dire que, pour inverser le cours des choses, nous devrions renoncer à la prospérité et à l'accroissement du bien-être pour que la courbe des naissances se redresse. Troisièmement, rares sont les interactions concrètes entre la politique de l'État et la natalité. Peut-être existe-t-il deux exceptions remarquables – la France et la Suède –, deux pays qui connaissent une plus forte natalité, mais là non plus la tendance ne s'est pas totalement inversée. Nous savons au demeurant que lorsque des femmes, des hommes ou des parents souhaitent des enfants – je n'aborderai pas ici les modèles familiaux –, cela s'explique très largement par leur confiance en l'avenir, et dans une moindre mesure par le montant des allocations familiales. Mais ne voyez là aucun plaidoyer de ma

part en faveur d'une réduction des prestations familiales sous prétexte qu'elles ne serviraient à rien. Simplement, il faut être conscient du peu d'effets directs que l'action entreprise entraîne en termes de natalité. Il n'en reste pas moins que nous avons beaucoup à faire, chacun dans son pays et conjointement dans l'Union européenne. En Allemagne, le gouvernement fédéral a adopté un train de mesures concernant dernièrement la « retraite à 67 ans », les allocations parentales, le financement de mesures infrastructurelles, notamment dans l'est du pays. À l'avenir, il s'agira d'imbriquer plus étroitement toutes ces mesures par-delà divers secteurs politiques, sans omettre de s'assurer de leur soutenabilité en termes démographiques. Mais comme la mutation démographique touche toute l'Europe, il est aussi nécessaire d'aborder ces questions dans un contexte européen, et en m'adressant à Monsieur Oswald, je dirai que cela me paraît être le sens de cette réunion. La Commission, à travers son Livre vert de 2005 et les documents qui ont suivi, a lancé un intense dialogue entre l'Europe et les États membres. Notre échange de vues de ce jour sera consacré en particulier aux finances publiques et aux marchés financiers. Quelques observations à ce propos. Il est de notre devoir d'assurer la pérennité des finances publiques. Je vois là trois missions essentielles : consolidation résolue des budgets publics, réformes structurelles concernant en particulier la prévoyance vieillesse, amélioration continue des conditions générales de la croissance et de l'emploi. Compte tenu de l'accroissement futur des dépenses à consentir – j'ai déjà mentionné les impératifs liés à la prévoyance vieillesse –, il est indispensable de consolider plus encore les budgets publics si nous voulons à tout le moins rester en mesure d'agir. À cet égard, des évolutions favorables se dessinent. Concernant les déficits publics, il est réjouissant de constater que la situation européenne s'est légèrement améliorée l'année passée. Côté allemand, c'est la

première fois depuis 2002 que le déficit, soit 1,7 % du produit intérieur brut, est nettement repassé en dessous des 3% du critère de Maastricht. Pour 2007, le dernier chiffre annoncé à Bruxelles par le gouvernement fédéral se situe à 1,2 % du PIB. J'espère que nous pourrions même rester en dessous de ce chiffre. Nous sommes en droit d'attendre qu'un terme soit formellement mis à la procédure pour déficit excessif pendant même la Présidence allemande. Mais nous savons aussi que nous figurons ainsi dans le dernier tiers des États membres de l'Union européenne en ce qui concerne la résorption des déficits publics. Et nous savons aussi que ce résultat est pour l'essentiel d'ordre conjoncturel, et non pas structurel. De même qu'en Allemagne, les soldes de financement et les niveaux d'endettement régressent aussi au niveau européen actuellement. L'année dernière, le taux de déficit au sein de l'UE est passé de 2,4 % à 1,7 % du PIB, tandis que le niveau d'endettement reculait de 62,9 % à 61,7 %. Un peu, mais pas beaucoup sans doute. Il faut donc persévérer et poursuivre résolument les efforts de consolidation. Il y a quelques jours seulement, ici à Berlin, les ministres des Finances de la zone euro sont convenus d'atteindre d'ici à 2010 leurs objectifs budgétaires à moyen terme. Pour l'Allemagne, cela signifie que le déficit structurel de l'État dans son ensemble sera ramené à 0 %. État dans son ensemble ne veut dire ni budget fédéral, ni budget des Länder, ni systèmes de sécurité sociale, mais désigne ces trois composantes réunies. Il y a eu une certaine confusion à ce propos dans la presse allemande du lendemain. Toutefois, l'assainissement budgétaire ne suffit pas à garantir la pérennité des finances publiques sur le long terme. Encore faut-il adopter des réformes structurelles afin de limiter l'accroissement des dépenses induites par le vieillissement. Sous ce rapport, la réforme des systèmes de retraite prend une importance particulière. Au cours des années passées, toute une série d'États

membres s'y sont déjà attelés avec succès. La population a d'ailleurs toujours accueilli avec beaucoup de froideur ces mesures qui, en effet, sont généralement assorties de restrictions. Alors que dans l'Allemagne de 2001 on escomptait encore une augmentation des dépenses publiques de retraite à hauteur de 5,5 % du PIB jusqu'en 2050, la dernière projection datant de 2005 ramène ce pronostic à 1,7 % d'augmentation. Or ces chiffres ne tiennent pas compte de la nouvelle réforme des retraites, laquelle freinera encore la progression des dépenses publiques de retraite. Dans ses réformes, l'Allemagne privilégie l'allongement de la durée de la vie active et la popularisation de la prévoyance vieillesse complémentaire par capitalisation, ceci afin de garantir des retraites appropriées et durables à l'avenir. L'âge moyen de départ à la retraite – non pas en droit, mais dans les faits – soit 63,2 ans, a déjà augmenté de plus d'un an depuis 1995. Notre toute dernière réforme des retraites vient d'être adoptée au Parlement. De 2012 à 2029, l'âge légal de la retraite sera progressivement relevé de 65 à 67 ans. Notons au passage que Monsieur Müntefering, le ministre du Travail en exercice, a fêté son 67^e anniversaire pendant l'examen de cette loi. Le relèvement de l'âge légal de la retraite va de pair avec une amélioration des possibilités d'emploi de salariés d'un certain âge. Nous sommes parvenus à accroître nettement le taux d'emploi de salariés âgés en Allemagne. J'ai bon espoir que nous satisferons à l'objectif de l'UE, fixant d'ici à 2010 un taux d'emploi de 50 % pour les salariés d'un certain âge. Honnêtement parlant, cet objectif de 50 % est plutôt modeste. Et encore ne s'agit-il pas uniquement du financement des systèmes de prévoyance vieillesse. Car le moment advient où nous sommes et serons tributaires de l'expérience et de la capacité d'orientation de personnes d'âge mûr dans une société complexe caractérisée par la division du travail. Depuis la réforme des retraites de 2001, l'Allemagne encourage en outre la

signature volontaire de contrats de retraite complémentaire par capitalisation. Plus des trois quarts des salariés allemands ont d'ores et déjà acquis des droits pour une retraite complémentaire. Il n'est peut-être par ailleurs pas nécessaire que je m'étende sur les questions de croissance et d'emploi – Stratégie de Lisbonne – qui sont familières à vous tous dans ce cercle. Permettez-moi de jeter un coup d'œil sur l'aide structurelle. Considérant les multiples aspects de la mutation démographique, il ne s'agit pas ici de se limiter à des mesures isolées. Il faut au contraire relever les défis dans tous les secteurs et articuler en conséquence les divers programmes de promotion. Comme l'a déjà souligné Monsieur Linssen, l'Est de l'Allemagne a enregistré en 1990 un recul de plus de 50 % des naissances en l'espace d'un à deux ans. En d'autres termes, le nombre de naissances dégringolait de plus de 50 % en 1991 par rapport à 1989. Ce chiffre remonte légèrement depuis lors, mais il est encore d'environ 50 % inférieur au niveau d'avant la chute du Mur. En conséquence, des écoles ferment et des appartements sont démolis. Qui plus est, cette dépopulation n'est pas homogène, mais affecte différemment certaines régions. Le recul est particulièrement spectaculaire là par exemple où la croissance démographique était très soutenue, et favorisée notamment par certains contextes – extraction de lignite ou autres. Dans le Land de Saxe, des villes importantes ont perdu la moitié de leur population depuis 1990. Lorsqu'on y détruit des immeubles, il faut savoir exactement lequel pour ne pas risquer des problèmes de canalisation des eaux usées. Cet exemple illustre simplement la nécessité d'articuler les mesures de promotion. La voie est ardue. La restructuration des systèmes publics des finances et des retraites par suite de la mutation démographique se répercute aussi dans le secteur privé des marchés financiers. Comme je l'ai déjà indiqué, 8 millions de contrats privés de prévoyance vieillesse ont été souscrits et 17 millions de retraites

en entreprise sont en cours de constitution en Allemagne depuis la réforme des retraites en 2001, c'est-à-dire en cinq ans. Des évolutions semblables sont à l'œuvre dans toute l'Europe et ont naturellement des conséquences sur les marchés des capitaux. Même si les épargnants placent leur argent auprès d'intermédiaires tels que banques et assurances, ces placements sont finalement injectés dans le marché des capitaux. À la différence de la prévoyance vieillesse par répartition, l'épargnant qui se constitue une retraite à titre privé s'expose directement aux aléas du marché des capitaux. Au vu de ces évolutions, la stabilité des marchés financiers n'en est que plus importante. En même temps, l'accroissement de l'encours au titre de la prévoyance vieillesse par capitalisation alimente le besoin d'une offre de produits appropriés. La stabilité des marchés financiers ne saurait malheureusement pas être synonyme de risque zéro, des rendements plus élevés à long terme n'étant en effet concevables qu'au prix de risques plus élevés. Mais l'essentiel est que les citoyens en soient conscients et qu'ils prennent des risques uniquement à la condition d'être à même de les assumer. Pour cela, il importe d'une part que les consommateurs se familiarisent avec les règles financières élémentaires afin de pouvoir mieux satisfaire leurs besoins en placement sur le marché. Mais d'autre part, les épargnants qui se constituent une retraite privée sont dans leur grande majorité tributaires d'une information fiable et équitable pour prendre des décisions appropriées à leur prévoyance financière. Si je dis cela, c'est parce qu'en Allemagne par exemple la profession de conseiller en placement n'est pas réglementée. Les professions de pharmacien, de médecin, d'avocat, de menuisier sont pour ainsi dire protégées, ce qui n'est pas le cas du conseiller en placement. Je pense que le cadre légal de protection des investisseurs en Europe crée de bons préalables à cet égard. Sans oublier que la Directive MiFID (marchés d'instruments financiers) qui doit être

transposée par les instituts financiers d'ici à novembre 2007 améliore plus encore la situation des investisseurs. Nous en sommes actuellement au stade de l'examen de clôture dans cette procédure législative. Concernant la protection des investisseurs, je souhaiterais enfin mentionner notre initiative visant à une meilleure transparence des fonds spéculatifs (*hedge funds*). Certes, l'épargnant privé ne contracte pas directement auprès de ces sociétés d'investissement qui, pourtant, vont sans doute disposer du capital qu'il confie en partie à des investisseurs institutionnels. Bien entendu, je ne méconnais nullement les aspects positifs des fonds *hedge* pour les marchés financiers, mais compte tenu de leur énorme importance pour la stabilité des marchés financiers, il me paraît indispensable que leurs activités soient plus transparentes. Dans ce contexte, l'objectif déclaré du gouvernement fédéral est un engagement librement consenti de cette branche. Et si les 10 plus grands fonds y sont disposés, nous aurons appréhendé 80 % des transactions financières sous leur influence. Ce qui, au demeurant, soulève aussi des questions de concurrence. Nous espérons atteindre cet objectif d'un engagement librement consenti – et sur ce point les ministres européens des Finances sont d'un même avis. Nous entendons également mettre ce point à l'ordre du jour du Sommet du G8 qui se tient cette année à Heiligendamm en Allemagne. Au-delà de ces considérations sur la protection des investisseurs, nous ne devrions pas perdre de vue le fait qu'en soi une meilleure intégration des marchés financiers européens nous met en meilleure posture pour faire face aux défis de la mutation démographique. En effet, ce sont encore des marchés financiers plus vastes, mieux dotés en liquidités et plus dynamiques qui offrent des possibilités de faire fructifier le capital et de couvrir les risques individuels. Ils garantissent aussi la compétitivité du secteur financier européen et du pôle européen dans son ensemble. Mais pour une Europe qui

connaît un rétrécissement relatif – j'en ai déjà parlé –, le démantèlement d'obstacles vers l'intérieur n'est pas le seul point important. L'imbrication plus étroite avec des partenaires et des marchés extérieurs à l'UE ouvre de nouveaux potentiels aux marchés financiers européens également. En particulier les États-Unis et l'Europe sont jusqu'à ce jour les partenaires respectifs les plus importants en matière de commerce et d'investissements. Nos systèmes économiques ont démontré leur très grande efficacité, ils réalisent encore 60 % du produit brut global et reposent sur un socle de valeurs communes. Et pourtant, nous sommes inutilement divisés par des approches réglementaires très diverses dans de nombreux domaines – notamment sur les marchés financiers – concernant par exemple les règles d'établissement du bilan. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons qu'à l'instigation de M^{me} la Chancelière allemande, lors du sommet Union européenne/États-Unis qui se tient à Washington pendant que nous sommes réunis ici, les bases soient jetées pour une initiative économique euro-atlantique dont l'objet est de mieux coopérer à la réglementation de normes techniques et autres dont nous avons besoin pour commercer et évoluer ensemble. Mesdames, Messieurs, je pense que ce qui a été exposé par Monsieur Linssen et par moi-même à l'instant fait clairement apparaître que les réponses à apporter aux défis de la mutation démographique ne sont ni évidentes ni exclusivement étatiques. Mais dans un nombre considérable de domaines, nous pouvons relever ces défis de manière appropriée. J'ose espérer que la manifestation de ce jour y aura utilement contribué, plus précisément en identifiant les divers problèmes et éléments de solution. C'est pourquoi je me réjouis que vous soyez venus à Berlin dans ce but et je vous remercie de votre attention.