

**Intervention de**

**Mme Barbara Hendricks  
Membre du Bundestag**

**Secrétaire d'État parlementaire  
auprès du ministère fédéral des Finances**

**à l'occasion de la conférence  
des présidents des commissions des finances  
des parlements nationaux**

**30 avril 2007**

**Berlin, bâtiment du Reichstag**

Merci, Monsieur le Président.

Mesdames et Messieurs, chers Collègues,

Le changement démographique est devenu un sujet fixe de nos conversations au quotidien. Ce fait est non seulement compréhensible, il est aussi juste et important. En effet, tous les domaines ou presque de la société sont touchés par les évolutions en cours dans la structure de la population. Prendre nous-mêmes conscience de ces changements, des conséquences qu'ils entraîneront et de la juste réaction qu'ils doivent susciter nous est non seulement utile, mais indispensable et urgent.

Il m'arrive toutefois de regretter parfois le ton que prennent les discussions. Elles sont souvent empreintes d'une dramatisation excessive et suscitent l'insécurité et la peur du futur dans la population.

Les questions qui se posent sont sans aucun doute des questions pressantes. Mais le découragement et l'alarmisme sont bien ce dont nous puissions avoir le moins besoin. Et selon moi, nous n'avons absolument aucun motif de nous y abandonner.

Pourquoi ? C'est ce que je voudrais vous expliquer ici plus en détail.

La situation de départ nous est largement connue, même si elle est quelque peu contrastée, jusque dans l'Union européenne. L'âge moyen de la population va sensiblement se modifier au cours des prochaines décennies.

Le fait que les hommes et les femmes vivent plus longtemps et que cette tendance doit encore se renforcer dans les prochaines décennies est toutefois une bonne nouvelle.

L'espérance de vie accrue, associée à un faible taux de natalité, entraîne à tout le moins un changement de la structure des âges, qui aura de nombreux effets sur nos sociétés et nos systèmes économiques. Si aujourd'hui, pour une personne de plus de 65 ans, nous en avons 4 en âge de travailler, ces dernières ne seront plus que 2 en 2050.

L'Allemagne ne fait pas exception. À l'instar de notre pays, la part des plus de 65 ans par rapport aux 20-64 ans dans l'Union européenne aura quasi doublé en 2050. Le rythme et l'étendue des changements attendus varient toutefois d'un pays à l'autre.

Un accroissement supérieur à la moyenne de la part des plus de 65 ans sera observé dans le futur, entre autres, en Espagne, au Portugal, en Italie, en République tchèque, en Slovaquie et en Pologne – pour n'en citer que quelques-uns. Ce même accroissement se situera par contre sous la moyenne au Danemark, en Suède, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Estonie, entre autres. On le voit une fois encore : à la question de savoir où trouver la « vieille Europe » et où se situe une Europe relativement « jeune », on ne peut pas répondre simplement en termes de géographie ou de points cardinaux.

Même s'il faut tenir compte des variations évoquées entre les différents pays, une chose est claire cependant : si l'on n'entreprend pas de les contrecarrer activement, ces changements dans la structure de population auront des conséquences économiques très visibles – pour l'offre de forces de travail, pour la croissance économique et, *last but not least*, pour les finances publiques.

À la fin de l'année dernière, la Commission européenne a publié un rapport sur la viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE. Elle y indique comment les changements démographiques vont produire leurs effets sur les budgets publics. De manière directe, c'est-à-dire sur l'augmentation des prestations sociales liées à la vieillesse, mais aussi de manière indirecte, à savoir sur les conséquences pour le potentiel de croissance.

En ce qui concerne l'Allemagne, les résultats du rapport de la Commission concordent globalement de manière nette avec les calculs que nous avons nous-mêmes publiés dans notre rapport sur la pérennité des finances publiques. De même, les messages politiques principaux de ces rapports sont également en accord :

- Premièrement – si la politique actuelle est poursuivie sans que l'on y apporte des changements, nous devons constater dans nos modèles de calcul pour l'horizon 2050 d'importants écarts de financement dans les budgets publics.
- Deuxièmement – il en résulte inévitablement un besoin d'assainir davantage les finances, cette politique devant s'accompagner de réformes profondes dans différents domaines des politiques économique, financière et sociale.

Il en va de même pour d'autres pays de l'UE : dans la plupart des États membres, des écarts de financement de grande ampleur sont à prévoir si nous ne prévenons pas dès aujourd'hui les conséquences de l'évolution démographique – et ce par une politique d'assainissement et de croissance.

En tout état de cause, les risques varient beaucoup – on l'a dit – d'un pays à l'autre. L'Allemagne figure, selon la Commission, parmi les pays où le risque est moyen. On retrouve dans le même groupe de risque la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Des pays comme la Grèce, le Portugal, la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie et Chypre sont par contre dans une situation particulièrement délicate aux yeux de la Commission. Les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne et les États membres scandinaves et baltes connaîtraient eux un risque relativement plus bas.

Ainsi, dans de nombreux pays, il est urgent d'agir face aux changements qui s'annoncent. Il n'y a cependant pas de raison de dramatiser à l'excès les risques pour les budgets publics. La poursuite de réformes de grande envergure et une stratégie politique globale sauront très bien relever les défis de l'évolution démographique.

Par exemple, les réformes des systèmes d'assurance vieillesse – menées en Allemagne, en France et en Autriche tout comme, précédemment, en Italie et en Suède – ont contribué considérablement à améliorer la viabilité des finances publiques.

La politique a le devoir de reconquérir des marges de manœuvre afin de pouvoir avoir une emprise active sur le futur, tant dans l'intérêt des générations actuelles que dans celui des générations à venir. Nous pouvons y parvenir avec une stratégie de politique des finances

- qui poursuive l'assainissement structurel des budgets publics
- et qui lie cet assainissement à des réformes des systèmes de sécurité sociale et à une amélioration des conditions-cadres pour la croissance et l'emploi.

De plus, la politique financière doit créer des structures et des conditions-cadres institutionnelles qui contribuent à éviter l'adoption de choix politiques à courte vue et à améliorer l'efficacité économique d'ensemble de l'action publique.

Je pense ici par exemple

- à des règles judicieuses du point de vue économique pour une limitation concrète de l'endettement public,
- à des mécanismes qui permettent une vérification régulière et améliorée de l'efficacité et du caractère économique des dépenses publiques,
- ou à des instruments à l'aide desquels nous puissions optimiser la répartition des tâches entre acteurs publics et privés et ainsi réaliser des gains d'efficacité.

Cette feuille de route économique et financière, nous devons la suivre de manière encore plus déterminée que par le passé – au niveau national comme au niveau européen. C'est pourquoi, dans le cadre de la présidence allemande du Conseil de l'UE, nous mettons particulièrement l'accent que la « Qualité des finances publiques ».

Nous voulons préciser que l'assainissement et l'amélioration des conditions-cadres pour la croissance et l'emploi sont les deux faces de la même médaille. Ensemble, nous voulons discuter des conditions-cadres et des structures institutionnelles qui renforcent la capacité des États à donner une orientation pour le futur et qui assurent la viabilité à long terme des budgets publics.

Notre objectif est,

- d'abord, de définir les exigences principales envers une politique des finances orientée vers la qualité,
- ensuite, de développer des règles et des instruments qui nous aident à ancrer fermement l'orientation vers le futur et la viabilité des finances publiques dans les grands choix politiques tout comme dans les décisions prises au quotidien.

Je reviendrai par la suite sur la configuration des conditions-cadres institutionnelles. En attendant, permettez-moi de m'arrêter sur les champs d'action indispensables pour une conception durable de la politique. Il faut citer ici :

- l'assainissement structurel des budgets publics,
- les réformes des systèmes de sécurité sociale et
- l'amélioration des conditions-cadres pour la croissance et l'emploi.

Je voudrais d'abord parler de l'assainissement structurel des budgets publics :

Pour nous, spécialistes de la politique financière, il est évident qu'une compression décidée de l'endettement public doit avoir la toute première priorité dans la plupart des pays – en Allemagne comme ailleurs.

Les nouvelles rassurantes sur la situation de nos finances qui nous sont parvenues dans les dernières semaines ne peuvent être invoquées pour s'écarter de cette voie-

là. Au contraire : il faut saisir cette occasion pour accomplir des avancées décisives dans l'assainissement budgétaire, et précisément aujourd'hui, à un moment où la conjoncture est si favorable.

Pour assurer une politique durable, nous devons utiliser les recettes fiscales supplémentaires actuelles pour poursuivre résolument la réduction de la dette publique.

Nous devons aussi, et précisément dans une période économiquement favorable, résister à la tentation de faire des promesses aujourd'hui pour ensuite en présenter l'addition aux générations à venir.

Nous sommes aussi conscients de l'importance de la problématique de l'assurance sociale. Il est à présent généralement admis que de nouvelles orientations sont urgentes et nécessaires dans les systèmes de sécurité sociale, afin

- de maintenir ces systèmes finançables et performants,
- de réduire la charge de la dette pour les générations futures et
- de créer des marges de manœuvre pour des investissements projetés vers le futur et destinés à renforcer la croissance et l'emploi.

De cette façon seulement, on peut éviter le cercle vicieux d'une dette publique qui, à terme, ne cesse d'augmenter. Et c'est la raison pour laquelle nous avons – comme de nombreux autres pays – engagé des réformes profondes dans les systèmes de sécurité sociale.

Les mesures visant à encourager l'assurance vieillesse privée par capitalisation et les fonds de retraite des entreprises se sont avérées être un véritable succès.

Ainsi, l'Allemagne a développé, en 2001, un système très attractif pour de nombreux citoyens (les « pensions Riester », du nom du ministre qui les a mises en place),

dans la mesure où il s'agit d'une pension complémentaire privée, mais cofinancée par l'État.

Entre l'introduction de cette mesure, en 2002, et la fin 2006, plus de huit millions de contrats privés ont déjà été conclus – dont plus d'un million pour le seul quatrième trimestre de 2006. La rythme des nouvelles adhésions à ce système, qui était déjà élevé, s'est donc encore accéléré pour l'exercice 2006. Avec plus de 2,4 millions d'adhésions, l'année 2006 a marqué un nouveau record.

Le développement des fonds de retraite des entreprises est lui aussi très positif. Selon des enquêtes, la part des employés qui bénéficieront d'une pension de retraite complémentaire de leur entreprise est passée de 38 pour cent en 2002 à 46 pour cent en 2004. Avec les employés de la fonction publique, 16 millions d'employés disposaient déjà à la mi-2004 d'un droit à une pension de retraite de l'entreprise, soit environ 60 pour cent des assujettis à la sécurité sociale.

En relation avec l'assurance vieillesse fiscalement encouragée, il ne faut pas oublier non plus l'un des plus importants projets de réforme de ces derniers temps : le passage à une imposition différée des revenus de vieillesse.

Dans le cadre de ce projet, les cotisations à l'assurance vieillesse sont exonérées d'impôt, contrairement aux pensions de retraite, qui sont imposées au moment de leur versement. Le passage à cette imposition différée se fait de manière très douce grâce à une longue période de transition.

L'État ne vise pas à long terme des recettes supplémentaires à partir de l'imposition des pensions de retraite. Par contre, les employés actifs ont une marge de manœuvre financière plus large, qu'ils peuvent exploiter pour pourvoir de manière autonome à leur pension de vieillesse. À l'inverse, les plus âgés contribueront à l'avenir de manière équitable au financement de la communauté.

Parmi les autres mesures importantes, il convient de mentionner l'introduction d'un facteur de durabilité dans la formule de calcul du montant des retraites et le

relèvement progressif – qui débutera en 2012 – de la limite d'âge à 67 ans pour l'âge légal du départ à la retraite.

L'assainissement structurel des budgets publics et les réformes des systèmes de sécurité sociale ne sont que deux éléments d'une politique orientée vers le futur et viable.

Il est tout aussi important que nous améliorions les conditions-cadres de la croissance et de l'emploi. Ce sont en définitive la croissance économique et l'emploi qui apportent une contribution déterminante à la stabilisation des budgets publics et au maintien de la prospérité pour l'ensemble de la société.

En Allemagne, sous l'actuelle législature, le gouvernement fédéral a – avec les Länder – mis à disposition environ 37 milliards d'euros supplémentaires pour promouvoir la recherche et le développement, donner des impulsions surtout pour la classe moyenne et l'industrie du bâtiment et accroître les investissements dans les transports.

Même si je ne crois pas que l'on doive considérer l'évolution économique favorable du moment comme étant d'abord un succès de la politique, il y a toutefois une chose à constater : derrière ces données conjoncturelles positives, on voit se dessiner clairement une confiance accrue des investisseurs et des consommateurs dans le futur. Et cette confiance n'est pas étrangère à la politique, ni surtout à la crédibilité de la politique.

Notre double stratégie d'assainissement et de politique pour la croissance est crédible

- parce qu'elle ne promet pas que nous pouvons progresser dans l'assainissement des budgets sans devoir procéder à des coupes budgétaires,
- parce qu'elle ne promet pas que nous arriverons à plus de croissance et d'emploi sans devoir procéder à des changements et à des réformes parfois profondes,

- et parce qu'elle ne promet pas d'éventuelles baisses d'impôts ou d'éventuelles nouvelles dépenses sans préciser le mode de financement de ces mesures.

C'est un principe auquel nous tenons, par exemple, lorsqu'il s'agit d'améliorer les conditions-cadres pour les entreprises en Allemagne. Les principaux piliers de la réforme de l'imposition des entreprises en 2008 sont :

- l'abaissement de la pression fiscale nominale pour les personnes morales d'environ 9 pour cent, pour la ramener sous la barre des 30 pour cent, et la poursuite de la réduction de la fiscalité pour les moyennes entreprises,
- une assimilation étendue des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux en matière d'imposition,
- le maintien de la base de financement des communes et
- l'introduction d'une taxe sur les dividendes au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Dans l'ensemble, les mesures d'allègement atteignent un volume d'environ 30 milliards d'euros, dont à peu près 25 milliards sont couverts par un élargissement de l'assiette fiscale. Même si nous sommes assez prudents que pour ne pas quantifier ou inclure dans cette couverture un effet complémentaire d'autofinancement engendré par une croissance plus forte, il est cependant admis de tous que les pertes de recettes engendrées par la réforme seront très limitées en termes de durée et de montants et que les budgets publics sauront y faire face sans problèmes.

Les entreprises ne sont pas les seules bénéficiaires : s'il devient encore plus attractif d'investir en Allemagne, de nouveaux emplois seront créés. Et une augmentation du nombre de postes de travail est naturellement la contribution la plus importante au financement des systèmes de sécurité sociale.

À cela s'ajoutent des mesures directes visant à augmenter la participation au marché du travail.

Même si une détente se dessine en ce moment sur le marché du travail et que les réformes passées produisent à présent leurs effets, cela ne signifie en aucun cas qu'il n'existe pas un besoin de réforme ou d'incitants pour des groupes de population déterminés.

Les chiffres actuels montrent que le taux d'emploi chez les travailleurs plus âgés en Allemagne se situait à 48,9 pour cent fin 2006 – contre 45,5 pour cent en 2005 et 37,8 pour cent en 1998. Certes, nous nous situons au-dessus de la moyenne européenne, mais nous sommes encore sous l'objectif commun fixé par les pays de l'UE et qui consiste à atteindre à l'horizon 2010 un taux d'emploi de 50 pour cent au moins pour les travailleurs plus âgés. Pour y arriver, il faut renforcer les incitants et les possibilités de rester dans la vie active jusqu'à l'âge légal du départ à la retraite.

Pour accroître la participation au marché du travail des travailleurs plus âgés, nous avons adopté l'initiative « 50plus ». Les entreprises qui engagent des chômeurs âgés peuvent recevoir une subvention couvrant une partie des charges salariales. En outre, les bénéficiaires de l'allocation de chômage bénéficient d'une augmentation de leur salaire s'ils acceptent une activité professionnelle nouvelle et cependant moins bien rémunérée. Par ailleurs, les conditions-cadres de la formation professionnelle continue ont été améliorées.

Cependant, en Allemagne, la participation au marché du travail n'est pas seulement trop basse uniquement pour les travailleurs âgés – il y a aussi un besoin important d'intervention en ce qui concerne le taux d'emploi des femmes.

Avec à peine 60 pour cent, celui-ci se situe peut-être légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne, de l'Union à 25 pour être précis, puisque ces chiffres ne reprennent pas les statistiques des deux pays dont nous avons fêté l'adhésion à l'Union européenne cette année. Ce taux d'emploi est toutefois caractérisé par deux particularités :

- une part relativement élevée du travail à temps partiel, à savoir 46 pour cent, et
- une part assez réduite de mères de deux enfants ou plus qui ont un emploi.

En Allemagne, le taux d'emploi des femmes diminue au fur et à mesure que le nombre d'enfants augmente. En Suède et en France, par contre, le taux d'emploi des femmes n'est pas seulement plus élevé, il est même presque indépendant du nombre d'enfants. Ce phénomène montre que la compatibilité entre famille et métier est meilleure dans les pays en question.

Dans le passé, nous avons souvent trop vu la politique familiale uniquement comme une politique sociale, dans laquelle les transferts financiers pour le rééquilibrage des charges financières étaient au premier plan du droit fiscal et passaient notamment par les allocations familiales et les abattements pour enfants à charge.

Dans la perspective de la viabilité des finances, nous avons toutefois besoin d'une réorientation de cette politique. La politique de la famille doit s'inscrire dans une stratégie globale pour la croissance et l'emploi à l'échelle du pays et, comme telle, elle doit avoir pour objectif un accroissement de la participation des femmes au marché de l'emploi et du taux de natalité ; pour ce faire, elle doit rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle. Des modèles de travail flexibles, d'une part, et des possibilités de prise en charge des enfants axées sur les besoins, d'autre part, sont dès lors nécessaires.

Bien sûr, nous devons aussi utiliser de manière responsable les fonds publics dans le domaine de la politique familiale.

Les éléments essentiels de notre nouvelle politique familiale sont :

- premièrement, une infrastructure améliorée pour les familles, à travers plus de places pour la prise en charge de jour des tout petits enfants ainsi qu'un programme de scolarisation étalé sur toute la journée,

- deuxièmement, un soutien financier efficace aux familles par l'introduction d'une allocation parentale pour tous les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, suivant l'exemple de la Suède. De même, depuis le début de 2006, deux tiers des coûts de prise en charge des enfants, depuis la naissance jusqu'à la 14<sup>e</sup> année, sont déductibles, à concurrence de 4 000 euros maximum par an et par enfant.

La politique financière ne peut se retrouver seule pour faire face au changement démographique. Au contraire, il faut un vaste concept de réforme financière, économique et sociale, dans lequel tous les secteurs de la politique orientent leur action vers l'assainissement des budgets publics et le soutien de la croissance et de l'emploi.

Ce n'est que si tous les secteurs de la politique sont conscients de leur responsabilité globale que nous réussirons le passage à des budgets viables. Responsabilité globale, cela veut dire :

- définir des priorités claires – et donc définir aussi clairement ce qui n'est pas prioritaire – et défendre l'ordre des priorités établi contre toute intervention ;
- tenir compte des effets retour et les effets à long terme de nos décisions.

Je suis fermement convaincue qu'avec une approche politique transversale comme celle-là, nous parviendrons à une meilleure qualité des finances publiques et à des budgets publics solides.

Dans de nombreux domaines, nous sommes sur la bonne voie en Allemagne, mais nous ne sommes bien sûr pas encore arrivés au but.

Au début de mon intervention, j'ai évoqué le fait qu'une conception durable de la politique pouvait être renforcée par les institutions et les règles.

Permettez-moi d'ébaucher ici quelques options d'action possibles. Prenons par exemple de nouvelles règles en matière d'endettement. Parmi les dispositions qui doivent empêcher de mener une politique à courte vue, il convient d'adopter des règles, tant au niveau national qu'à celui de l'Union européenne, pour limiter la dette publique.

Les travaux de la présidence finlandaise ont montré combien le support des dispositions du pacte de stabilité et de croissance par des règles nationales durables et efficaces était important.

Je pense que, en Allemagne aussi, les règles relatives à l'endettement doivent être réformées, notamment dans la perspective de l'objectif d'avoir des budgets publics viables. Il faut donc

1. une limitation efficace de la dette

2. un dispositif qui tienne compte de la conjoncture

et

3. une cohérence avec les dispositions européennes du pacte de stabilité et de croissance.

Il est dès lors tout à fait logique que la réforme de nos règles nationales relatives à la dette soit un thème central de la deuxième étape de la réforme du fédéralisme par laquelle nous voulons, comme vous le savez, adapter notre ordre institutionnel fédéral aux changements nécessaires.

Mesdames, Messieurs,

La garantie de la viabilité à long terme des finances publiques et la reconquête d'espaces d'action politique relèvent des tâches principales que la politique devra affronter dans les prochaines années.

Il ne faut pour cela ni enjoliver la situation, ni la caricaturer. L'évolution démographique pose certes la politique devant de grands défis, mais ceux-ci doivent être relevés avec des concepts et des solutions appropriés.

S'il est vrai que les spécialistes de la politique budgétaire et financière que nous sommes justement sont en quelque sorte les « avocats du bien commun », il est donc de notre devoir d'imprimer les changements nécessaires pour arrimer solidement la perspective à long terme, l'efficacité et l'orientation sur les résultats dans l'action politique au quotidien.

Je vous remercie.