

Allocution de Monsieur le Ministre Helmut Linssen,
Président de la commission des finances du Bundesrat

Cher Monsieur Oswald, Mesdames et Messieurs,

C'est pour ainsi dire à des collègues (pour la plupart d'entre vous) que s'adressent mes salutations, puisqu'en effet nous avons en commun d'exercer les fonctions de président ou de présidente d'une commission des finances. Hier soir, nous avons fait un peu connaissance – mais pas tout à fait. Je souhaiterais donc revenir sur mes fonctions parce qu'elles ne sont pas typiques des États membres de l'Union européenne. Je suis ministre du beau Land de Rhénanie-du-Nord/Westphalie, et à ce titre je préside également la commission des finances du Bundesrat.

« Bundestag » et « Bundesrat » – ces deux termes si proches désignent pourtant deux institutions allemandes séparées par une différence radicale que je souhaiterais exposer brièvement. Vous n'êtes pas sans savoir que le Bundestag allemand est la Chambre parlementaire élue au suffrage universel direct. Mais comme l'Allemagne est un État fédéral comprenant 16 Länder, le Bundestag est flanqué du Bundesrat, Chambre des Länder composée de membres des gouvernements desdits Länder. C'est par son intermédiaire que les Länder concourent à la législation et à l'administration de la Fédération, ainsi qu'aux affaires de l'Union européenne.

Comme dans tout autre parlement, ce sont les commissions qui effectuent le gros du travail, sans lequel rien n'irait en séance plénière. Le Bundesrat compte 16 commissions, dont la plus importante – pourquoi ne pas prêcher pour notre paroisse ? – est naturellement la commission des finances. Une constatation à laquelle vous souscri-

rez vraisemblablement. Toute loi ayant des implications financières passe par la commission des finances du Bundesrat, au sein de laquelle sont représentés tous les ministres des finances des Länder. Ces derniers examinent la loi de manière critique, lui apportent des amendements ou vont parfois même jusqu'à la rejeter.

Mesdames, Messieurs, la conférence de ce jour a pour objet la pérennité des finances publiques face aux défis posés par la mutation démographique. Dans ma brève intervention de bienvenue, je me contenterai de vous exposer comment évoluera vraisemblablement la population en Allemagne et en quoi consistent essentiellement, aux yeux du responsable politique des finances publiques que je suis, les défis de cette mutation démographique.

Les prévisions démographiques sont mauvaises pour de vastes portions de l'Europe. L'exemple de l'Allemagne illustre les deux mutations essentielles qu'il nous faudra affronter à l'avenir.

D'une part, la population va diminuer, ce sur quoi mon collègue M. Oswald a attiré notre attention. Ce processus est déjà pleinement engagé. Depuis 2003, l'immigration nette ne permet plus de compenser un déficit de naissances en forte accélération. Si l'évolution démographique actuelle se poursuit, la population allemande, soit presque 82,5 millions d'habitants en 2005, ne sera plus que de 74 à 69 millions à peine en 2050 – suivant les hypothèses retenues pour chiffrer le taux de natalité, l'espérance de vie et l'immigration.

Le recul de la population dans l'absolu constitue une grande mutation – le changement fondamental dans la pyramide des âges représente l'autre grande mutation. Trois paramètres illustrent parfaitement la profondeur de cette restructuration en

fonction de l'âge en Allemagne. Premier paramètre : alors qu'en 2005 61 % de la population était comprise dans la catégorie des actifs de 20 à 65 ans, cette proportion ne sera plus que d'environ 50 % en 2050. Dans cette même tranche d'âge, on observera une nette tendance au vieillissement. Deuxième paramètre : dès 2010, le nombre d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes de moins de 20 ans sera de presque 10 % inférieur à aujourd'hui et ne cessera de décroître sensiblement. Troisième paramètre : les plus de 80 ans verront leur nombre augmenter inexorablement : d'à peine 4 millions en 2005, ils seront 10 millions en l'an 2050.

Cette évolution est pour l'essentiel déterminée par l'allongement de l'espérance de vie et par le recul du nombre de naissances. En simplifiant, on pourrait dire que l'allongement de l'espérance de vie induit un vieillissement de la population tandis que le faible taux de natalité est à l'origine de la diminution de la population. Avec une moyenne d'environ 1,4 enfant par femme, l'Allemagne accuse un taux de natalité particulièrement faible en comparaison européenne. Les pays scandinaves, la France ou l'Irlande se démarquent certes par une natalité nettement plus forte, mais néanmoins inférieure au taux de 2,1 jugé nécessaire pour l'équilibre démographique, ou pour une « reproduction » continue de la population, si j'ose m'exprimer ainsi. Des pays comme la Grèce, l'Espagne, l'Italie ou la Lettonie, la Hongrie et la République tchèque ont des taux de natalité désormais inférieurs même à celui de l'Allemagne, mais c'est uniquement en Allemagne que s'observe la prévalence d'un taux de natalité aussi faible depuis 30 ans. Ainsi donc, cela fait une génération déjà que notre population ne se renouvelle plus qu'aux deux tiers par des naissances, un point que Monsieur Oswald avait déjà relevé. Cela signifie concrètement que, depuis 1975, 1 000 femmes n'ont plus que 667 filles atteignant l'âge de procréer ; de ces 667, les

hypothèses restant par ailleurs inchangées, elles ne pourront plus espérer que 445 petites-filles, et de ces dernières à peine 297 arrière-petites-filles.

Mesdames et Messieurs, étant moi-même agent commercial de formation, je ne me suis jamais de ma vie particulièrement intéressé à la science démographique. Mais en me préparant à cette allocution de bienvenue, j'ai soudainement compris que l'effet de capitalisation des intérêts, dont la dynamique ne manque pas de surprendre même les professionnels, présente de fortes analogies avec les projections démographiques pour l'Allemagne – mais en sens inverse il est vrai. Plus longtemps un faible taux de natalité reste prévalent et donc plus le nombre de femmes en âge de procréer continue de décroître, plus fort sera en conséquence l'impact de ce processus de contraction et plus difficile il sera d'inverser cette tendance !

J'ai entamé mes développements sur la mutation démographique en constatant que les prévisions démographiques n'incitaient pas à l'optimisme. Je le reconnais, la perspective d'une société qui vieillit et se contracte ne me plonge pas dans un état euphorique. Je pense toutefois que l'on devrait – les responsables financiers à plus forte raison – s'abstenir de jugements de valeur subliminaux sur l'évolution démographique, d'autant que certains aspects de cette évolution – par exemple l'allongement de l'espérance de vie – sont indéniablement positifs. En notre qualité de responsables politiques des finances, nous devrions au contraire nous attacher à identifier les défis particuliers et généraux que pose en termes financiers ce processus de mutation démographique.

Les défis posés à la politique financière sont multiples et divers. Les exposer tous ici dans le détail outrepasserait mes facultés et mettrait votre patience à l'épreuve. Je

souhaiterais néanmoins décrire à titre d'exemple quelques-uns de ces défis d'ordre démographique auxquels est spécialement confrontée la politique financière d'un État fédéral comme l'Allemagne.

Prenons par exemple les employés de l'État. Chez nous, les agents de la fonction publique sont en large partie rémunérés sur les budgets des Länder, ce dont nombre de personnes n'ont pas conscience. Policiers, enseignants, magistrats et fonctionnaires des finances sont employés par les Länder, et non pas par la Fédération. En conséquence, les dépenses de personnel se situent à un taux d'environ 40 % dans les Länder, alors que la Fédération n'y consacre que 10 % de ses ressources. En jetant un coup d'œil sur l'avenir, on constate avec effroi qu'une forte vague de départs à la retraite déferle sur les Länder, dont les mesures de prévoyance pour y faire face sont inexistantes ou totalement insuffisantes. Pour ce qui est de la Rhénanie-du-Nord/Westphalie, le Land dont je suis originaire, un modèle de calcul fait ressortir que les dépenses au titre des pensions de retraite auront presque doublé d'ici à 2028 : de 3,8 milliards d'euros en 2001, elles seront d'environ 7,2 milliards en 2028.

Mesdames et Messieurs, considérons maintenant un autre problème : que fait une ville dont les recettes s'amenuisent en conséquence directe de la réduction du nombre de ses habitants, mais qui par ailleurs doit assumer les coûts d'une infrastructure qu'elle n'est pas en mesure d'adapter du jour au lendemain à une population décroissante ? Voilà un problème auquel, chez nous en Rhénanie-du-Nord/Westphalie, sont confrontées avant tout les communes de la Ruhr. De même, les Länder de l'Est de l'Allemagne notamment ont dû en faire et en font encore la cruelle expérience.

Permettez-moi s'il vous plaît d'évoquer un autre aspect relatif aux dépenses de santé. Inutile d'être un expert en la matière pour prévoir que, dans une société vieilliss-

sante, elles continueront à augmenter fortement. Notre système d'assurance maladie est menacé par le tic-tac d'une bombe à retardement que – même après tant de réformes de santé – nous n'avons pas encore désamorcée.

Mesdames et Messieurs, il apparaît à l'évidence que la mutation démographique affecte très différemment les divers budgets publics et assurances sociales. Nous devons bien nous garder d'intercaler entre les divers secteurs une gare de triage qui ne servirait qu'à déléguer les responsabilités, mais qui ne serait pas de nature à résoudre les problèmes.

Au terme de mon allocution de bienvenue et par-delà toutes les questions de détail fort complexes, je souhaiterais vous donner en viatique les deux questions, capitales à mes yeux, qui se dessinent sur cette toile de fond de la mutation démographique et qui sollicitent également la politique financière. Premièrement : comment faire pour préserver notre prospérité compte tenu du vieillissement de la société ? Vous pouvez tout aussi bien rapporter cette question à la croissance du produit social. Deuxièmement : comment régler les conflits de répartition entre jeunes et moins jeunes, parents et couples sans enfants, sans risquer de déchirer le tissu social ?

Concernant la première question relative à la croissance du produit social, permettez-moi simplement de dire qu'en Allemagne et en Europe, nous ne pourrions assurer notre prospérité qu'en consentant des efforts tout à fait exceptionnels en matière d'éducation – ce qui va parfaitement dans le sens de la stratégie de Lisbonne de l'Union européenne ! Dans le contexte de la mondialisation et de la poursuite de la division internationale du travail allant de pair, nous devons nous concentrer sur des activités innovantes et hautement productives, ce que nous ne parviendrons à faire qu'en investissant résolument dans notre capital humain.

La réponse à la question de la répartition me paraît autrement plus difficile. Mais il est un point qui ne devrait faire aucun doute : nous devons nous soucier désormais de consolider les finances publiques et de réduire l'endettement de l'État afin de laisser aux générations à venir une marge de manœuvre et d'aménagement suffisante qui leur permette d'accomplir leurs tâches. D'où l'importance de cette thématique. En Allemagne, dans le cadre de la seconde réforme du fédéralisme, nous débattons précisément de cette thématique qui nous est surtout très bien connue de la Suisse. Comment freiner l'endettement et agir préventivement ? Il serait irresponsable de laisser tout simplement la dette publique poursuivre sa constante ascension et ainsi de jeter nos problèmes irrésolus dans les pieds des futures générations !

Mesdames, Messieurs, je vous remercie cordialement de votre attention. Je souhaite que cette conférence soit enrichissante pour vous et nous tous. Merci beaucoup.