

LE POINT DE VUE DE... PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

L'État doit désormais gérer la dette sociale

La création d'un ministère des Comptes publics offre la perspective d'une réorganisation profonde des relations financières entre État et Sécurité sociale, visant à éliminer les surcoûts néés des doublons entre administrations. L'autonomie de gestion de la Sécurité sociale a ainsi, par exemple, engendré une structure spécifique, destinée à gérer la dette sociale en émettant des emprunts sur les marchés financiers en plus de la très professionnelle Agence France Trésor. Celle-ci gère pourtant les 900 milliards d'euros de dette négociable de l'État au mieux des intérêts du contribuable. Quel avenir pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades)? Rappelons quelques éléments sur la dette sociale.

“ LES ÉMISSIONS DE LA CADES REPRÉSENTENT CHAQUE ANNÉE POUR LE CONTRIBUABLE DES SURCOÛTS DE DIZAINES DE MILLIONS D'EUROS. ”

un émetteur majeur de la zone euro. Signe de son importance, son programme d'émission pour l'année 2006 était sensiblement égal à celui de l'État espagnol, et largement supérieur à celui d'émetteurs souverains comme la Belgique ou les Pays-Bas. Ses équipes disposent de compétences techniques reconnues, mais ne peuvent empêcher que la qualité de signature de la Caisse d'amortissement de la dette sociale soit moindre que celle de l'État. Pour les marchés financiers, la Cades apparaît en effet comme un objet financier curieux et mal identifié dans le paysage des émetteurs publics.

Spécificité française, l'autonomie de gestion de la dette sociale se paye sur les marchés financiers par des taux d'intérêt plus élevés que ce que peut obtenir l'Agence France Trésor pour le compte de l'État. Au total, les émissions de la Cades représentent chaque année pour le contribuable français des surcoûts de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros. À ces surcoûts, s'ajoutent ceux nés de la gestion de trésorerie de la Sécurité sociale.

Les déficits cumulés des régimes de Sécurité sociale non encore repris par la Cades, ainsi que les déficits récurrents du Fonds de solidarité vieillesse et du Ffipsa sont financés grâce à des mesures de trésorerie et des em-

Objet financier curieux. Gérée de manière autonome par la Cades, qui a repris, entre 1996 et 2006, 108 milliards d'euros de déficits passés, la dette sociale pourrait encore s'accroître de plus de 20 milliards d'euros d'ici à 2009 en tenant compte des déficits cumulés à venir du régime général de la Sécurité sociale, mais aussi de ceux du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa). La Cades est



PHOTONSTOP / CHARLES GÉRARD

prunts bancaires encore plus coûteux que ceux réalisés par la Cades sur les marchés financiers. La Cades a permis en 1996 une prise de conscience, en faisant émerger la problématique de la dette sociale. Sans remettre en cause l'opportunité d'identifier cette dette sur le plan comptable, il convient aujourd'hui de tracer des pistes visant à une amélioration de sa gestion. Dette sociale et dette de l'État sont acquittées par le même

contribuable. Comment celui-ci peut-il accepter que l'ensemble des dettes publiques ne soit pas géré par une structure unique, l'agence France Trésor, dès lors que celle-ci est à même d'assurer le meilleur financement des dettes publiques, ainsi que de la trésorerie, au meilleur coût et à moindre risque? Il faut en finir avec la fiction coûteuse selon laquelle la dette sociale ne serait pas en fine une dette de l'État. ■

LE POINT DE VUE DE... FRANÇOISE LABROUSSE ET SOPHIE HAGÈGE, AVOCATES, CABINET JONES DAY

Climat : l'Amérique fait changer Bush

Les récentes prises de position de George W. Bush sur le réchauffement climatique pourraient témoigner d'une sensibilité nouvelle de son administration à la pression de ses partenaires internationaux et à l'attente de plus en plus pressante qui se manifeste sur sa scène intérieure. Les États-Unis ont été les premiers à avoir recours à des mécanismes de marché pour lutter contre la pollution de l'air. Au niveau fédéral, dès 1990, un système d'échange de droits d'émission a été adopté pour réguler les émissions de dioxyde de soufre et d'oxyde d'azote afin de lutter contre les pluies acides. Au niveau régional, la Californie a mis en place, en 1993, un marché d'incitation dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air.

Mouvement venu des États. Cependant, à la différence du dispositif prévu par le protocole de Kyoto, dont la vocation est de s'appliquer à tous les pays et à l'ensemble des gaz à effet de serre, les réglementations adoptées aux États-Unis ne concernent que certains États et se limitent à certaines substances. Sur la scène intérieure, la pression en faveur d'une politique nationale de lutte contre le changement climatique vient d'abord des États.

La Californie a ainsi adopté en 2006 une loi dans laquelle elle s'est alignée sur les objectifs de réduction fixés par le protocole de Kyoto. Comme dans le protocole, le système californien repose sur la mise en place d'un marché d'échange de crédits d'émission de gaz à effet de serre. L'État du Massachusetts a également mis en place un système interne de permis d'émission



EYEDEA / LIAINE CARY

négociables. Enfin, une dizaine d'États du Nord-Est viennent de créer le premier programme obligatoire d'échange de gaz à effet de serre (*cap-and-trade*). Il sera opérationnel à partir de 2009.

Ces États se sont regroupés au sein d'une organisation dénommée RGGI (Regional Greenhouse Gas Initiative) en vue de réduire leurs émissions de 10 % d'ici à 2019. Les participants au RGGI reconnaissent s'être inspirés du dispositif européen, mais indiquent vouloir éviter les erreurs qui auraient, selon eux, été commises, notamment au niveau de la distribution des crédits aux entreprises. En Europe, le principe re-

tenu est celui de l'allocation « gratuite » des crédits d'émission aux entreprises concernées. Les participants au RGGI ont à l'inverse décidé qu'une large part des crédits échangés sera vendue aux enchères, les profits devant bénéficier à des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans le même sens, 31 États américains viennent d'annoncer la création d'un registre commun des émissions de gaz à effet de serre. À la différence de l'inventaire existant au niveau fédéral depuis 2002, ce *climate registry* impose que les évaluations des émissions soient certifiées par un organisme indépendant.

Au niveau fédéral, la pression sur le gouvernement s'est accentuée à la suite de la décision très attendue de la Cour suprême américaine le 2 avril 2007. Un groupe de 12 États a introduit contre l'Agence fédérale de protection de l'environnement (EPA) un recours dans lequel ils lui reprochaient d'avoir refusé de réglementer les gaz à effet de serre en tant que polluants. La Cour a donné droit aux demandeurs contre l'EPA, estimant que les gaz à effet de serre devaient être considérés comme des polluants et que l'EPA avait de ce fait autorité pour réglementer leur émission.

Le gouvernement fédéral doit également faire face à une pression de plus en plus forte des entreprises pour une harmonisation fé-

dérale de la lutte contre le réchauffement climatique. Plusieurs projets doivent être prochainement examinés par le Sénat. En outre, 65 investisseurs et entreprises, soulignant l'incertitude que l'absence de politique nationale faisait peser sur leurs activités, ont récemment demandé qu'une action fédérale claire soit adoptée.

Parmi les mesures sollicitées figure l'obligation pour les sociétés de divulguer l'impact du changement climatique sur leurs activités. Un grand nombre d'entreprises américaines se disent conscientes des enjeux et ont accepté la mise en œuvre inévitable de mécanismes de

marché pour réduire les émissions. Certaines sont également conscientes des opportunités financières pouvant résulter de ces nouveaux marchés.

Ce mouvement interne a déjà amené l'administration Bush à assouplir sa

position et pourrait conduire à la mise en place d'un dispositif fédéral de lutte contre le changement climatique. La position des États-Unis dans les négociations au niveau international, qui devraient être relancées lors du prochain G8 en juin, pourrait donc évoluer. ■

“ NOMBRE D'ENTREPRISES AMÉRICAINES ONT ACCEPTÉ LA MISE EN ŒUVRE DE MÉCANISMES DE MARCHÉ POUR RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE. ”

www.latribune.fr

Retrouvez notre rubrique Tribunes sur www.latribune.fr dans notre canal interactif et réagissez.