

Les permis d'émission de carbone

Présentation

Le protocole de Kyoto de 1997 a fixé aux pays développés des objectifs de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, notamment de gaz carbonique. Pour y parvenir, des mécanismes dits de "flexibilité" ont été mis en place au niveau mondial. Ils sont au nombre de trois :

- les " permis d'émission ", dispositif qui permet de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays industrialisés ;
- la " mise en œuvre conjointe " permettant de réaliser dans les pays développés des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier des crédits d'émission générés par les réductions ainsi obtenues ;
- le " mécanisme de développement propre " qui se distingue du dispositif précédent par le fait que les investissements sont effectués par un pays développé dans un pays en développement.

L'Union européenne a négocié un objectif global qui a ensuite été décliné entre les différents Etats membres en fonction de leurs situations nationales. Elle a également mis en place son propre dispositif. Ainsi, depuis le premier janvier 2005, la directive sur l'échange des quotas d'émissions de gaz carbonique s'applique à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Selon cette directive, les Etats doivent allouer aux entreprises de six secteurs industriels des quotas d'émissions, chaque quota correspondant au droit d'émettre une tonne de gaz carbonique. A la fin de l'année les entreprises doivent restituer les quotas correspondant à leurs émissions de gaz carbonique. Si une entreprise a émis plus de gaz carbonique que le montant qui lui a été alloué, elle doit acheter des quotas à des entreprises qui ont réussi à réduire suffisamment leurs émissions pour disposer de quotas excédentaires. Si l'entreprise ne parvient pas à fournir les quotas correspondant à ses émissions, elle doit payer une amende qui ne la dispense pas de remplir son obligation. Il se forme ainsi un marché des quotas d'émissions ouvert non seulement aux industriels concernés mais aussi à l'ensemble des agents économiques.

L'avantage de ce système, outre sa souplesse, est d'instaurer une double incitation à la réduction de gaz carbonique, pénalité pour les entreprises qui n'atteignent pas leur objectif et qui sont contraintes d'acheter des quotas, récompense pour les entreprises qui vont au delà de leur objectif et qui peuvent vendre des quotas. Ce système, très proche de celui adopté au niveau mondial, a suscité de nombreuses discussions au sein des comptaibles nationaux lorsqu'il a fallu le transcrire en termes de comptabilité nationale. Ces discussions se poursuivent encore au niveau international, si bien que le point de vue adopté dans ce texte est strictement celui de son auteur et il ne représente la position officielle d'aucune organisation.

La nature des paiements

Les premiers quotas d'émission ont été émis gratuitement mais ils ont vocation à être vendus aux entreprises, par exemple par une procédure de vente aux enchères. La première question qui se pose aux comptaibles nationaux est de déterminer la nature du paiement effectué à cette occasion par les entreprises. D'une manière générale, les paiements d'une entreprise à une administration publique peuvent être de cinq types différents :

- Des achats de biens ou services ;
- Des revenus de la propriété ;
- Des achats d'actifs non financiers
- Des impôts ou taxes ;
- Des opérations financières.

Des achats de services

D'une manière générale, une prestation de service par l'administration doit correspondre à un certain travail. Lorsqu'une administration vend un permis, cette vente peut être considérée soit comme une prestation de service, soit comme un impôt. Pour distinguer entre prestation de service et impôt, le Système européen des comptes (SEC 1995) utilise essentiellement le critère d'automatisme, il précise :

Si l'autorisation est accordée automatiquement sur paiement du montant dû, on considère qu'il s'agit d'un impôt. Toutefois, si l'administration publique utilise la procédure d'octroi d'une quelconque autorisation pour mettre en œuvre une fonction régulatrice déterminée (par exemple, la vérification de la compétence ou des qualifications), le montant versé devra être considéré non comme un impôt, mais comme le paiement de l'achat d'un service à l'administration publique en question, à moins que ce montant soit à l'évidence disproportionné par rapport au coût de la fourniture du service.

Dans le cas des permis d'émission de gaz carbonique, le caractère d'automatisme peut difficilement être retenu mais il est clair qu'il n'y a pas de rapport entre le coût de la procédure d'octroi des permis et les paiements effectués car l'Etat n'a pas pour objectif de recouvrer ses frais mais d'inciter à la réduction des émissions de gaz carbonique. Le caractère d'impôt du paiement semble donc plus conforme à la nature du dispositif.

Les permis d'émissions de CO₂ sont cependant vus par certains non réellement comme des permis de polluer mais comme la mise à disposition de l'atmosphère aux entreprises, il s'agirait en quelque sorte d'une location de l'atmosphère. Toutefois, en comptabilité nationale, seule la location d'un actif produit (par exemple un bâtiment ou une machine) peut être considérée comme une prestation de services, la location d'un actif non produit devant être considérée comme un revenu de la propriété. Or, l'atmosphère est une ressource naturelle et non un actif produit par les hommes, son éventuelle location ne peut donc constituer une prestation de services.

Des revenus de la propriété

Pour pouvoir considérer les paiements des entreprises comme des revenus de la propriété, il faut d'abord pouvoir considérer l'atmosphère comme un actif. Le SEC 1995 donne d'un actif la définition suivante :

Les actifs économiques sont des biens corporels ou incorporels servant de réserve de valeur sur lesquels des droits de propriété peuvent être exercés, individuellement ou collectivement, par des unités institutionnelles et dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires.

Par avantages économiques, on entend, d'une part, les revenus primaires (excédent d'exploitation en cas d'utilisation propre, revenus de la propriété en cas d'utilisation par des tiers) tirés de l'utilisation de l'actif et, d'autre part, le montant qui pourrait être obtenu en cas de cession ou de liquidation.

Le SEC 1995 exclut explicitement l'air des actifs économiques mais cette exclusion n'est pas nécessairement définitive, aussi est-il intéressant de voir de quelle manière l'atmosphère pourrait être considérée comme un actif.

Le premier critère est celui du droit de propriété, c'est-à-dire la possibilité donnée au propriétaire de priver tous les autres de l'utilisation de son bien. Au niveau national, instaurer des droits de propriété sur l'atmosphère est impossible car, notamment grâce aux vents qui ignorent les frontières, l'atmosphère est indivisible. Cependant, l'ONU, en tant que représentante de l'humanité, peut être considérée comme propriétaire de l'atmosphère, même s'il ne peut que s'agir d'une notion de propriété bien affaiblie car on imagine mal une autorité quelconque contrôler la respiration de l'ensemble des êtres humains, du moins pour le moment.

Reste donc à déterminer si l'atmosphère peut procurer des avantages économiques à son propriétaire. Notons ici que la définition donnée par le SEC 1995 des avantages économiques est assez étrange car elle lie l'existence d'un actif à celle de revenus de la propriété alors qu'il ne peut y avoir de revenus de la propriété sans actif. Mais nous pouvons néanmoins conserver l'esprit de la définition et nous demander si les sommes que les Nations Unies sont susceptibles de tirer du mécanisme des permis d'émissions peuvent être considérés comme des avantages économiques.

Une première remarque s'impose ici : même si les Nations Unies sont susceptibles de tirer quelques avantages économiques de l'atmosphère, ces avantages sont sans commune mesure avec l'utilité de l'atmosphère qui est incommensurable puisque sans atmosphère il n'y a pas de vie. Une deuxième remarque concerne l'utilisation de l'atmosphère à laquelle il est fait référence ici. Cette utilisation ne peut être assimilée à une location car une location suppose de rendre l'actif loué en bon état, or il s'agit ici de le détériorer, ce qui est plus proche d'une consommation, intermédiaire ou finale, que d'une location. Mais peut-on vraiment consommer de l'atmosphère ?

Le système de comptabilité nationale ne prévoit la possibilité d'une consommation que pour des produits, c'est-à-dire des biens ou des services qui sont le résultat du travail des hommes au cours d'un processus de production. Cela correspond à une logique profonde. L'humanité ne dispose pour vivre que de deux ressources, les ressources naturelles et sa force de travail, celles-ci ne sont pas de même nature même si elles sont toutes deux aussi indispensables à la vie. La comptabilité nationale étudie uniquement la création et la destruction des richesses créées par l'homme, elle n'a rien à dire sur la destruction des ressources naturelles car celle-ci ne relève pas du domaine de l'économie. L'économie ne couvre pas, en effet, l'ensemble des actions de l'homme mais uniquement celles qui se déroulent dans un cadre bien précis, celui des échanges équilibrés réalisés sur une base volontaire par les deux parties. Elle n'a pas vocation à décrire la grande majorité des relations sociales puisque celles-ci ne sont habituellement pas fondées sur l'équilibre des échanges, elle ne décrit pas les vols, les agressions, les meurtres et, d'une manière générale, toutes les actions des hommes où l'une des parties subit la volonté de l'autre.

Or, dans le cas d'une dégradation des ressources naturelles résultant de l'activité économique, c'est la génération actuelle qui en tire profit et les générations futures qui en subiront les conséquences. Les générations futures, qui ne sont pas encore nées, ne peuvent guère contester les actions de la génération présente, elles ne peuvent rien donner en échange des ressources naturelles qu'elles recevront en héritage, tout au plus pourront-elles reprendre à leur compte le contrat moral qui veut que les hommes transmettent à leurs descendants les ressources naturelles dans l'état où ils les ont reçues.

Si une génération décide de rompre à son profit le lien de solidarité qui unit les hommes depuis des millénaires, il ne s'agit pas d'un phénomène d'ordre économique, il n'est pas possible de lui imputer un prix et donc de l'enregistrer en comptabilité nationale. Tout au plus peut-on calculer l'impact économique de la pollution comme on peut calculer l'impact économique d'une guerre mais, en aucun cas, on ne peut parler du prix de la pollution, c'est-à-dire d'un montant de monnaie qui donnerait légitimement le droit de polluer, pas plus qu'on ne peut parler du prix d'une guerre car la vie humaine n'a pas de prix, tout simplement parce que celui meurt ne peut

rien recevoir en échange de sa vie. Le prix d'un permis d'émission de CO₂ ne peut donc en aucun cas représenter le prix de l'atmosphère.

Lorsque la ressource naturelle est, comme les terrains, un actif disposant d'un prix déterminé par le marché, certains considéreront que la perte de valeur du terrain consécutive à la pollution est, en quelque sorte, une mesure du prix de la pollution. Il s'agit effectivement d'une mesure du coût de la pollution pour le propriétaire mais, si l'on se place dans une perspective globale, peut-on dire qu'il s'agit du coût de la pollution pour l'humanité ? La valeur du terrain peut être évaluée par la somme des revenus actualisés qu'il peut générer, mais, un terrain étant censé pouvoir procurer des revenus pendant une durée indéfinie, la somme n'est possible que grâce à la procédure d'actualisation qui consiste à attribuer un poids de moins en moins important aux revenus correspondant aux périodes les plus éloignées. Cette procédure est pertinente au niveau microéconomique lorsqu'un agent doit comparer des recettes et des dépenses étalées dans le temps, peut-on réellement l'utiliser lorsqu'il s'agit de comparer les bénéfices que certains réalisent aujourd'hui aux pertes que d'autres réaliseront dans le futur ?

En fait, le fond du débat est le suivant : est-il pertinent de valoriser les conséquences négatives de l'activité économique sous l'argument qu'en ne le faisant pas on en surestime les bienfaits ? En le faisant ne risque-t-on pas de tomber dans le piège consistant à penser que nous pouvons acheter des droits de polluer, c'est-à-dire de nous libérer de notre obligation morale de transmettre intact à nos descendants l'héritage que nous avons reçu de nos ancêtres en échange d'une cession de monnaie qui ne leur profitera en aucune manière ?

Des achats d'actifs non financiers non produits

Certains experts pensent que les permis d'émissions doivent être considérés comme des actifs non financiers non produits. En effet, puisque ces permis sont négociables sur un marché, ils représentent incontestablement une réserve de valeur, c'est-à-dire un actif, pour ceux qui les détiennent. Puisque, ne résultant pas d'un processus de production, ils ne sont pas des actifs produits, la question est de savoir si les permis d'émissions sont des actifs financiers ou non financiers. La différence entre un actif financier et un actif non financier réside dans l'existence ou non d'un passif en contrepartie. Il en résulte que la création d'un actif non financier correspond globalement à un enrichissement de la collectivité, au contraire de la création d'un actif financier puisque sa valeur est compensée par celle du passif qui en est la contrepartie.

Dans le cas des permis d'émissions, la perception que l'on peut en avoir change si l'on considère le critère d'existence d'un passif de contrepartie ou celui de la création d'une valeur nette globale. En effet, il est difficile de voir quelle est la contrepartie du permis, mais il est également difficile de comprendre comment l'émission d'un permis, c'est-à-dire un simple jeu d'écriture, correspond à une création de valeur pour l'humanité. En fait, la situation n'est pas si différente de l'émission monétaire. En effet, lorsque le système monétaire émet de la monnaie, il n'est pas immédiat de comprendre que la monnaie est pour lui un passif. Rappelons donc que la monnaie est émise à l'occasion d'une opération de crédit en contrepartie d'une créance sur un agent, cette créance apparaissant au crédit de la banque et au passif de l'agent, par exemple une entreprise, à qui le crédit a été accordé. Ce crédit est en fait un contrat qui engage les deux parties à procéder à deux échanges de documents, tout d'abord l'échange d'un titre émis par la banque (la monnaie) contre un titre émis par l'entreprise (la créance), puis à l'échéance l'échange inverse. Ainsi, si le premier échange permet d'attribuer une même valeur aux deux titres, l'engagement de les céder à l'échéance constitue un engagement qui doit être inscrit au passif de celui qui l'a pris, que cet engagement porte sur de la monnaie ou sur une créance. La monnaie doit donc être logiquement considérée comme un passif pour le système bancaire. Dans le cas des permis d'émissions, les entreprises doivent d'abord les acheter mais la dépense ne sera effective que lorsque l'entreprise aura émis du gaz carbonique puisqu'elle devra fournir autant de quotas qu'elle a émis de tonnes de CO₂ alors que si elle n'a aucune émission elle pourra revendre les permis qu'elle a achetés. Les permis d'émissions constituent donc un moyen pour l'entreprise de payer son obligation, c'est en quelque sorte un moyen de paiement international émis par une

organisation internationale, les Nations Unies ou l'Union européenne, pour un usage spécifique. Dans ces conditions, les permis d'émission peuvent être considérés comme un passif pour l'organisme qui les a émis car cet organisme s'est engagé à les accepter comme moyen de paiement, ils ne peuvent pas être considérés comme des actifs non financiers et leur création ne correspond à l'apparition d'aucune valeur globale pour l'humanité.

Des impôts ou taxes

Si l'on se place du point de vue de l'entreprise, le mécanisme des permis d'émission crée des obligations de paiement à des organismes officiels qui doivent être considérés comme sans contrepartie puisque l'on a exclu la possibilité de les considérer comme des achats de services ou d'actifs incorporels non produits. Ces obligations de paiement doivent donc être considérées comme des impôts, plus précisément des autres impôts sur la production (D29) puisqu'ils sont liés à l'activité de l'entreprise.

En comptabilité nationale, les impôts doivent être enregistrés au moment de leur fait générateur, c'est-à-dire ici au moment de l'émission de CO₂. A ce moment, le paiement est exprimé à un prix déterminé en quotas d'émissions (un quota par tonne de gaz carbonique), c'est-à-dire à un prix en euros généralement différent du prix d'émission. Certains y voient là un obstacle pour considérer les droits d'émission comme une taxe mais aucun principe fondamental de la comptabilité nationale ne s'y oppose. En fait, les comptes nationaux européens sont toujours préoccupés de l'impact de leurs décisions sur le PIB, sur le déficit public ou la dette de l'Etat car ces agrégats jouent un rôle dans le fonctionnement de l'Union européenne, plus particulièrement de la zone euro. De ce point de vue, il est gênant d'évaluer un impôt, c'est-à-dire une recette de l'Etat par un montant qui n'a pas réellement été perçu, ce qui est le cas pour les permis d'émission puisque les recettes effectives de l'Etat proviennent d'une éventuelle vente des droits d'émission qui intervient avant l'impôt et à un prix différent. Cependant, cette préoccupation peut être atténuée si l'on considère qui perçoit réellement l'impôt. En effet, la hiérarchie des normes juridiques impose la suprématie des traités internationaux sur les lois nationales. Ainsi, lorsqu'un pays fait appliquer à ses entreprises le mécanisme des permis d'émission, il est légitime de considérer qu'il agit au nom des Nations Unies ou de l'Union européenne. Dans ces conditions, les impôts sur la production associés à ce mécanisme ne doivent pas être considérés comme des impôts nationaux et ils sont donc sans impact sur les comptes des administrations publiques. Si un pays tire cependant des recettes de la vente des quotas d'émission qui lui ont été attribués dans le cadre du traité, ces recettes ne doivent pas être considérées comme des impôts mais comme des transferts courants de l'organisation internationale vers le pays.

Lorsque les permis d'émission sont alloués gratuitement, la question se pose alors de savoir si l'on doit encore enregistrer un impôt ou si l'on doit ne procéder à aucun enregistrement. La réponse apparaît en se plaçant du point de vue de l'entreprise. En effet, lorsqu'une entreprise émet du gaz carbonique, elle doit céder en contrepartie un certain nombre de quotas qui ont une valeur de marché. Cette cession de quotas représente un coût pour l'entreprise indépendamment du prix qu'elle a payé pour les acquérir car, même si elle les avait reçus gratuitement, elle aurait pu les vendre si elle n'avait pas été obligée de les céder. Mais, si l'on admet que l'obligation de payer ses émissions de gaz carbonique constitue un coût pour l'entreprise, il faut également admettre que l'allocation gratuite de quotas présente alors le caractère d'une subvention visant à couvrir une partie des coûts de production de l'entreprise. En comptabilité nationale, des subventions de ce type prennent le nom d'autres subventions sur la production (D39) et sont enregistrées au compte d'exploitation des entreprises.

Cet enregistrement en autres subventions sur la production ne pose pas de problème dans le cas d'une allocation annuelle des quotas d'émissions comme c'est le cas dans le dispositif européen, mais, lorsque l'allocation de quotas couvre une période de plusieurs années, certains experts préconisent de traiter l'allocation gratuite initiale de quotas en transferts en capital. En effet, l'allocation couvre alors non seulement les coûts de la période pendant laquelle elle a lieu

mais également les coûts des périodes suivantes, si bien qu'il serait abusif de la traiter en subvention sur la production. Ce raisonnement est parfaitement exact mais le traitement de l'allocation initiale en transferts en capital pose le problème de l'interprétation que l'on peut donner de l'excédent d'exploitation qui est le solde du compte d'exploitation, et par conséquent du revenu de l'entreprise. En effet, les transferts en capital n'étant pas enregistrés au compte d'exploitation et n'ayant pas d'impact sur le revenu, un enregistrement de l'allocation gratuite initiale de quotas en transferts en capital aurait pour conséquence de faire apparaître le mécanisme des quotas d'émissions uniquement dans les coûts, même s'ils sont effectivement gratuits, et donc de sous-estimer le revenu des entreprises.

La solution idéale serait certainement celle que retient la comptabilité d'entreprises pour l'enregistrement des subventions d'équipement. En effet, la subvention d'équipement est enregistrée au bilan au moment où elle a lieu mais elle est ensuite progressivement transférée au compte de résultat des différents exercices concernés. En comptabilité nationale, un tel dispositif n'existe pas mais il est possible de s'en inspirer. Si l'on admet que les quotas alloués gratuitement ont pour but de réduire les coûts de l'entreprise pendant plusieurs périodes, on peut admettre qu'il s'agit là pour l'organisme qui émet les quotas d'un paiement d'avance de subventions, opération qui n'est pas très différente d'un achat à crédit, c'est-à-dire d'une opération financière. Mais une opération financière suppose l'existence d'une contrepartie au passif de l'entreprise alors que les quotas d'émissions semblent attribués définitivement sans contrepartie. Pourtant, l'organisme émetteur des quotas n'alloue les quotas d'émission à une entreprise qu'en contrepartie de son engagement à poursuivre son activité pour laquelle elle reçoit sa subvention, si l'entreprise décide de suspendre ses activités, elle devra rendre les quotas qu'elle a reçus. Cet engagement de l'entreprise peut donc légitimement être inscrit à son passif et l'allocation gratuite initiale de quotas peut donc bien être considérée comme une opération financière enregistrée à l'actif de l'organisme émetteur et au passif de l'entreprise. A chaque période, une subvention sur la production correspondant à la quote-part de l'allocation initiale attribuée à cette période sera enregistrée au compte d'exploitation. Cette quote-part pourra être évaluée sur la base du prix moyen des quotas pendant la période.

Enregistrement dans les comptes

Nous supposons ici que l'organisme émetteur est un organisme international, si bien que ses opérations doivent être enregistrées dans le compte du reste du monde. Plaçons-nous d'abord dans le cas où les quotas d'émissions doivent être achetés par les entreprises. Au moment de l'émission, si l'on suppose que l'organisme émetteur vend 10 quotas à un prix unitaire de 8, les enregistrements dans les comptes sont les suivants :

Entreprises	
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
Monnaie	-80
Quotas	80

Reste du monde	
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
Monnaie	80
Quotas	80

Si l'on suppose que les entreprises ont utilisé 9 quotas, le prix du marché étant de 10, les enregistrements correspondant aux émissions de gaz carbonique sont, dans les comptes, les suivants :

Entreprises	
Compte d'exploitation	
Emplois	Ressources
Autres impôts sur la production	90
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
Quotas	-90

Reste du monde	
Compte extérieur des revenus primaires et des transferts courants	
Emplois	Ressources
	Autres impôts sur la production
	90
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
	Quotas
	-90

Supposons maintenant que 20 quotas ont été alloués gratuitement pour une période de deux ans, on fera l'hypothèse que 10 quotas peuvent être imputés à chaque année. Au moment de l'émission des permis, si le prix du marché est de 6, les enregistrements sont les suivants :

Entreprises	
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
Quotas	Crédit
120	120
Reste du monde	
Compte financier	
Variation des actifs	Variation des passifs
Crédit	Quotas
120	120

La première année, si les entreprises ont utilisé 9 quotas, le prix du marché étant de 10, les écritures sont les suivantes :

Entreprises			
Compte d'exploitation			
Emplois		Ressources	
Autres impôts sur la production	90		
Autres subventions sur la production	-100		
Compte financier			
Variation des actifs		Variation des passifs	
Quotas	-90	Crédit	-100

Reste du monde			
Compte extérieur des revenus primaires et des			
Emplois		Ressources	
		Autres impôts sur la production	90
		Autres subventions sur la production	-100
Compte financier			
Variation des actifs		Variation des passifs	
Crédit	-100	Quotas	-90

La seconde année, si les entreprises utilisent 8 quotas, le prix du marché étant de 11, les écritures seront les suivantes :

Entreprises			
Compte d'exploitation			
Emplois		Ressources	
Autres impôts sur la production	88		
Autres subventions sur la production	-110		
Compte financier			
Variation des actifs		Variation des passifs	
Quotas	-88	Crédit	-110

Reste du monde			
Compte extérieur des revenus primaires et des			
Emplois		Ressources	
		Autres impôts sur la production	88
		Autres subventions sur la production	-110
Compte financier			
Variation des actifs		Variation des passifs	
Crédit	-110	Quotas	-88

Les termes du débat

- Considérez-vous que le mécanisme des permis d'émission doit générer un enregistrement en autres impôts sur la production ?
- Pensez-vous que les droits d'émission sont des actifs financiers ?
- Êtes-vous d'accord avec les enregistrements proposés ?

Ce texte n'engage que son auteur : Francis Malherbe