

SNA News

Numéro 30/31
Février 2011

Un service d'information du groupe de travail intersecrétariats sur les comptes nationaux (ISWGNA) publié par la DSNU
Les documents et comptes rendus de réunion de l'ISWGNA peuvent être consultés à l'adresse suivante:
<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/iswgna.asp>

L'ENREGISTREMENT DANS LA COMPTABILITÉ NATIONALE DES PERMIS D'ÉMISSION DÉLIVRÉS AU TITRE DE DISPOSITIFS DE PLAFONNEMENT ET D'ÉCHANGE

Éclaircissements par l'ISWGNA

La présente note fournit des éclaircissements en ce qui concerne le traitement, dans la comptabilité nationale, des permis d'émission délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange, éclaircissements qui sont publiés dans le présent numéro conformément aux procédures de mise à jour adoptées par la Commission de statistique des Nations Unies.

Le *Système de comptabilité nationale 2008* (SCN 2008) ne traite pas de manière exhaustive de l'enregistrement des permis d'émission négociables. Le paragraphe 17.363 du SCN 2008 fournit une recommandation de base concernant leur traitement, mais reconnaît que des indications supplémentaires sont nécessaires et inclut dès lors la question dans le programme de recherche sur le SCN 2008 (SCN 2008 SNA, par. A4.47).

À sa réunion de novembre 2008, le Groupe consultatif d'experts de la comptabilité nationale (« GCE ») a examiné la question et a recommandé la constitution d'une équipe spéciale chargée d'étudier le traitement des permis d'émission dans la comptabilité nationale. L'Équipe spéciale a été mise sur pied par l'OCDE et Eurostat sous les auspices de l'ISWGNA.

L'Équipe spéciale s'est réunie deux fois, en juin et en novembre 2009, et a présenté un rapport final à l'ISWGNA en octobre 2010. Le rapport complet de l'Équipe

spéciale peut être consulté sur le site Web de l'ISWGNA à l'adresse suivante :

<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/crist.asp>

et sur le site Web de l'OCDE à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/49/46424606.pdf>. L'Équipe spéciale a pris pour point de départ le SCN 2008 et les résultats de la discussion au sein du GCE. Le SCN 2008 recommande que les paiements effectués pour des permis relatifs aux émissions dans l'atmosphère soient enregistrés en tant qu'impôts.

Le paragraphe 17.363 du SCN 2008 dit ce qui suit :

Les gouvernements ont de plus en plus recours à la délivrance de permis d'émission comme moyen de maîtriser le total des émissions. Ces permis n'impliquent pas le recours à un actif naturel (aucune valeur n'est attribuée à l'atmosphère, et elle ne peut dès lors être considérée comme un actif économique) et sont par conséquent classifiés comme impôts, même si l'« activité » qu'ils autorisent est une activité qui crée une externalité. Il est inhérent au concept que les permis seront échangeables et qu'il existera un marché actif pour ces permis. Ils constituent dès lors des actifs, et la valeur qui devrait leur être attribuée serait celle du prix de marché auquel ils peuvent être vendus.

L'Équipe spéciale a accompli des progrès considérables dans la compréhension du fonctionnement des dispositifs de plafonnement et d'échange, même si elle a également examiné d'autres types de permis, et a exposé ses constatations dans les comptes du SCN 2008 sous diverses alternatives, y compris la dimension internationale des permis d'émission.

Afin de faciliter l'exposé et d'éviter la confusion, l'Équipe spéciale a fait la distinction entre, d'une part, les instruments qui ne doivent pas être acquis avant que les émissions se produisent et qui sont destinés à limiter les quantités d'émissions, en qualifiant ces instruments de « droits » d'émission, et, d'autre part, les instruments qui doivent être acquis avant que les émissions se produisent et qui ne limitent pas nécessairement directement la quantité d'émissions mais bien la quantité d'opérateurs qui se livrent à des activités d'émission, en qualifiant ces instruments de « permis » d'émission.

L'ISWGNA a jugé que cette distinction était nécessaire et utile pour les délibérations de l'Équipe spéciale, mais qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une terminologie nouvelle pour les « droits », du moment qu'il était admis que les recommandations de l'Équipe spéciale de l'ISWGNA concernent explicitement les permis d'émission délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange (ce qui répond aux critères de l'Équipe spéciale pour les droits).

L'Équipe spéciale a conclu que, compte tenu des mécanismes institutionnels en place pour les permis d'émission, de toutes les possibilités qu'elle a examinées pour enregistrer les permis d'émission délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange, deux seulement étaient à retenir. Ces possibilités traitent toutes deux les paiements pour les émissions comme des impôts, comme le recommande le SCN 2008, ces impôts étant toutefois enregistrés conformément à la comptabilité d'exercice au moment de l'émission et payés par les auteurs des émissions en tant qu'impôts sur la production. Ces deux possibilités diffèrent toutefois à deux égards : a) la valeur des impôts et b) le type d'actifs concernés.

La première possibilité enregistre un paiement anticipé de l'impôt égal au paiement par une unité qui acquiert le permis au moment

de la délivrance. Après cela, toute différence entre le prix de marché et le prix de délivrance représente un contrat négociable (un actif non financier non produit) pour le détenteur du permis. Au moment de l'émission, la valeur du paiement de l'impôt enregistré est égale au prix de délivrance. Cette méthode implique dès lors que les impôts enregistrés payables par un émetteur pour un permis déterminé sont égaux au montant perçu par l'autorité publique.

La seconde possibilité traite les permis comme des actifs financiers vendus par les autorités publiques (qui entraînent dès lors les responsabilités financières correspondantes). Les transferts de capital effectués par l'État pour acquérir des unités, équivalents à la valeur de marché des permis, sont imputés lorsque les gouvernements fournissent des permis sans frais ou sous le prix de marché. L'impôt enregistré pour un permis cédé est équivalent au prix de marché du permis au moment de l'émission.

Les deux possibilités ont leurs vertus, mais aussi leurs points faibles, qui sont décrits en détail dans le rapport final. En résumé, la position des partisans de la première possibilité traduisait leur souhait que les impôts payés à l'État correspondent aux espèces perçues par celui-ci. Les partisans de la seconde possibilité ont estimé que cette égalité, bien que souhaitable, n'était pas un facteur contraignant et que toutes les transactions au moment de la délivrance du permis, lorsque l'émission a lieu et lorsque les permis sont cédés, devaient être enregistrées au prix de marché correct des permis.

L'Équipe spéciale n'a pu formuler de recommandation à l'unanimité et a demandé à l'ISWGNA d'envisager les deux possibilités dans sa recommandation de clarifier l'enregistrement dans la comptabilité nationale des permis d'émission délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange.

L'ISWGNA a réfléchi aux possibilités en tenant compte de la nature des dispositifs en vigueur et de leur évolution future possible. L'ISWGNA a ainsi pris en considération les critères suivants pour formuler une conclusion :

- Les exigences en matière de données;
- La comparabilité sur le plan international;

- L'interprétabilité économique;
- La cohérence par rapport aux autres parties du SCN 2008 ; et
- La création d'une nouvelle sous-catégorie d'actif financier/non financier, d'impôt et de transferts liés aux dispositifs d'échange d'émissions.

L'ISWGNA ne s'est pas limitée à un examen des méthodes préférées de l'Équipe spéciale mais a étudié en outre un système de plafonnement et d'échange organisé en tant que système supranational.

Dans ces discussions, l'ISWGNA a reconnu la validité de la démarche supranationale, qui supprime les problèmes d'interprétation relatifs aux obligations de l'État en déplaçant l'enregistrement des impôts des bilans des gouvernements nationaux vers ceux de l'organe supranational. Tout ingénieux qu'elle soit, l'ISWGNA a reconnu que cette méthode n'avait pas le soutien de l'Équipe spéciale et créait également des difficultés d'ordre conceptuel par rapport aux règles du SCN relatives à l'imputation des impôts par niveau de gouvernement.

L'ISWGNA a estimé qu'aucun des dispositifs d'échange d'émissions en vigueur ne répond sur de plan de la conception à l'obligation que la capacité de lever l'impôt appartienne à un organe international. Selon son avis, les gouvernements nationaux ont déterminé l'attribution réciproque des permis dans le cadre du dispositif et ont fixé de manière autonome l'affectation des recettes produites par le système. Cela étant, même si un tel dispositif devait être créé à l'avenir, il subsiste la question fondamentale de savoir si les permis doivent être traités selon l'une ou l'autre des possibilités proposées par l'Équipe spéciale.

Lors de l'examen des deux possibilités préférées proposées par l'Équipe spéciale, l'ISWGNA a pris conscience des difficultés en termes de présentation que posent les deux méthodes pour les comptes. L'ISWGNA a aussi abouti à la conclusion que, si tous les permis étaient délivrés aux enchères, les deux possibilités produiraient en pratique les mêmes résultats, en postulant des marchés rationnels.

L'ISWGNA a toutefois admis que, dans la situation actuelle, où la majorité des permis sont attribués sans frais, la première possibilité – (le décalage entre le moment où les espèces

sont perçues par l'État au titre des permis et le moment où l'émission se produit) fait naître des comptes à recevoir ou à payer (actif financier) et la différence entre le paiement anticipé de l'impôt et le prix de marché des permis représente un contrat négociable (un actif non produit non financier) pour le détenteur du permis – présente certains avantages par rapport à la seconde possibilité. Ces avantages concernent en particulier les comptes nationaux, dans la mesure où la méthode réduit au minimum les imputations à faire dans les comptes.

L'ISWGNA a reconnu que la possibilité que l'actif non produit soit enregistré selon cette méthode puisse créer une valeur négative, mais jamais dans le cas de permis fournis sans frais. En outre, il a été reconnu que la première possibilité présente des avantages par l'équivalence qu'elle apporte aux permis qui sont acquis par l'intermédiaire de programmes comme le Mécanisme pour un développement propre prévu par le protocole de Kyoto.

Si, d'une certaine façon, la première possibilité résout le problème de l'incidence sur la comptabilité des États, il a été admis qu'elle pouvait créer des problèmes dans les comptes des entreprises qui cèdent des permis si l'on se place sous l'angle du coût d'opportunité, considéré du point de vue de l'entreprise, de la valeur du permis. Un de ces problèmes concerne celui décrit dans le rapport comme le « problème d'indifférence ». Sous sa forme la plus simple, l'enregistrement des permis d'émission en tant que paiement anticipé d'impôts et aussi en tant que contrats négociables pourrait entraîner l'enregistrement de paiement d'impôts différents par une entreprise qui cède un permis qui, à l'origine, a été délivré gratuitement, par rapport à un permis vendu initialement aux enchères. Cette différence peut même se produire si l'entreprise cédante a payé le même prix pour acquérir les deux permis sur le marché après leur délivrance.

Tout en reconnaissant le problème lié à l'indifférence (qui affecte les deux méthodes possibles), il a aussi été reconnu qu'en pratique, il est peu probable que cela pose un problème important dans la mesure où les comptes nationaux détermineraient des prix moyens pour les permis cédés et instaureraient ainsi une certaine équivalence dans la valeur

des permis lorsqu'ils sont cédés. L'ISWGNA a estimé que les orientations fournies dans le rapport de l'Équipe spéciale éliminent le problème de l'indifférence et sont également bénéfiques dans le contexte des ventes et achats transfrontaliers de permis dans la balance des paiements. Les orientations fournies par l'Équipe spéciale concernant le problème de l'indifférence sont dès lors reprises dans les éclaircissements ci-dessous.

L'ISWGNA apporte dès lors les éclaircissements suivants concernant l'enregistrement, dans la comptabilité nationale, de permis d'émission délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange :

Les paiements pour des permis d'émission délivrés par les gouvernements au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange doivent être enregistrés au moment où les émissions se produisent en tant qu'impôts sur la production conformément à la comptabilité d'exercice. Le décalage entre le moment où les espèces sont perçues par l'État au titre des permis et le moment où l'émission se produit fait naître une responsabilité financière (comptes créditeurs) pour l'État, et un actif financier (comptes débiteurs) pour le détenteur. La différence entre la valeur d'impôt anticipé du permis et sa valeur marchande constitue un contrat négociable (actif non financier non produit) pour le détenteur.

La responsabilité financière totale d'un gouvernement par rapport aux permis d'émission est égale à tout moment aux espèces qu'il a perçues par la vente des permis jusqu'au moment considéré moins tous impôts qu'il a perçus suite à la cession de ces permis. La responsabilité financière dudit gouvernement par rapport à tout permis particulier qui existe sur le marché (y compris ceux délivrés par d'autres gouvernements) – qu'il s'est engagé à accepter, à la cession, en tant que paiement d'impôt pour des émissions qui se sont produites dans son aire de compétence – est égale au total de l'encours de ses responsabilités financières par rapport aux permis délivrés divisé par le nombre de permis en circulation, y compris ceux délivrés par d'autres gouvernements dans le cadre du dispositif – lorsque les gouvernements ont

admis la responsabilité collective d'accepter tous les permis.

Pour les dispositifs dans lesquels les gouvernements ont admis la responsabilité collective d'accepter tous les permis, la valeur totale de la partie financière du permis est égale à l'encours des responsabilités financières de tous les gouvernements divisé par le nombre total de permis en circulation. La valeur de la partie non produite non financière du permis est égale à la différence entre le prix de marché du permis et la valeur totale de l'actif financier.

Au moment de l'émission, le montant de taxe perçue par tout gouvernement pour un permis isolé est égal à l'encours de responsabilité financière du gouvernement par rapport à ce permis à ce moment-là. Une taxe sur la production au reste du monde est également enregistrée, traduisant l'extinction des responsabilités financières dues par d'autres gouvernements (et le caractère collectif du dispositif) par rapport au permis. La partie non produite non financière du permis disparaît comme « autre changement de volume ».

Les permis acquis par l'intermédiaire d'autres mécanismes qui confèrent les mêmes avantages au détenteur que ceux acquis auprès des gouvernements devraient être enregistrés et estimés sur la même base que ces mêmes permis délivrés par des gouvernements.

En conclusion, l'ISWGNA reconnaît que la méthode pour traiter les permis d'émission n'est pas parfaite, mais qu'il a fini par considérer qu'elle constitue actuellement la meilleure de toutes les solutions possibles compte tenu, en particulier, du contexte actuel dans lequel la plupart des permis sont délivrés sans frais et où il existe une équivalence explicite entre les permis délivrés au titre de dispositifs de plafonnement et d'échange et ceux qui peuvent être acquis par d'autres voies, comme le Mécanisme pour un développement propre. Conscient du fait que la recommandation ne supprime pas toutes les difficultés, l'ISWGNA reconnaît qu'il se peut que la question doive être revue à l'avenir, en tenant compte des changements qui peuvent intervenir à plus long terme dans la nature des dispositifs de plafonnement et d'échange.

RÉUNIONS ET SÉMINAIRES

9 -11 février 2011 : réunion du Comité consultatif sur les statistiques des finances publiques, Washington D.C.

28 février-2 mars 2011 : Conférence FMI/OCDE sur le renforcement des données sur la position et les flux provenant des comptes macroéconomiques, Washington D.C.

3-4 mars 2011, Équipe spéciale des services d'intermédiation financière de l'ISWGNA, Washington D.C.

12-15 avril 2011, séminaire DSNU-ECA sur la mise en œuvre du SCN, Addis-Abeba, Éthiopie

Note de la rédaction

Le bulletin SNA News and Notes est un service d'information semestriel de l'ISWGNA fourni par la Division de statistique des Nations unies (DSNU). Il ne reflète pas nécessairement la position officielle des membres ou de certains membres de l'ISWGNA (Union européenne, FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale).

SNA News and Notes est publié en quatre langues (anglais, français, russe et espagnol) et est disponible sur l'Internet à l'adresse suivante :

<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/snanews.asp>

Suite à l'achèvement du SCN 2008, il a été nécessaire d'actualiser le site Web de l'ISWGNA. Le site Web actualisé comprend à présent, outre des informations sur les activités de l'ISWGNA, une plateforme pour le suivi de la mise en œuvre du SCN, assortie de liens vers les programmes de travail des membres de l'ISWGNA et des commissions régionales; des informations sur le programme de recherche du SCN ; et les activités du GCE. Le site Web est accessible à l'adresse suivante : <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/iswgna.asp>. Une copie interrogeable au format PDF du SCN 2008 et des versions antérieures du SCN est disponible à l'adresse suivante : <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp>.

Toute correspondance, et notamment toute demande d'abonnement gratuit, doit être envoyée à l'adresse suivante: DSNU, Bureau DC2-1520, New York, NY 10017; tél.: +1-212-963-4859, fax: +1-212-963-1374, e-mail: sna@un.org
