

**Note de présentation
de l'avis n° 2015-03
du 15 janvier 2015
relatif aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre
détenus par des entités du secteur public
autres que l'Etat et les établissements publics**

1. Contexte

1.1. Contexte international

Le protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997 dans le cadre de la convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique, représente le premier étage du marché carbone mis en place au plan international dans l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il met à la disposition des Parties, en parallèle des recommandations de politiques publiques et des mesures en faveur d'un développement durable, différents mécanismes de marché (systèmes d'échanges de droits d'émissions) et de flexibilité (crédits Kyoto¹), afin de réduire efficacement et collectivement la pollution.

L'objectif est d'associer un prix d'utilisation à un bien commun mondial en créant un marché d'échange des droits d'émissions ; ce bien auparavant illimité, gratuit et en accès libre fait désormais l'objet d'échanges monétaires dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le principe général des mécanismes mis en place est la fixation de volumes limites représentés par des droits d'émissions, échangeables sur des marchés. Ainsi, un Etat partie au protocole, dont les émissions polluantes sont inférieures au volume limite fixé, peut vendre l'excédent de ses droits d'émissions à d'autres Etats qui, eux, n'ont pas atteint leur objectif de réduction d'émissions.

Le droit d'émissions de CO₂ est l'instrument qui supporte cette politique internationale de lutte contre le changement climatique en permettant aux pouvoirs publics de réguler les activités économiques qui rejettent des gaz à effet de serre tout en respectant le développement économique et l'emploi. Chaque droit d'émissions représente une tonne équivalent CO₂.

¹ Les crédits Kyoto ont des caractéristiques proches des quotas d'émissions et sont comptabilisés selon les mêmes principes comptables.

Pour préserver le caractère incitatif d'une réduction des émissions et l'équilibre du mécanisme, les échanges négociés de droits d'émissions ont été limités à 10% du volume total de droits d'émissions initialement attribués dans le cadre du Protocole de Kyoto, ces 10% représentant :

- > des droits d'émissions alloués à des exploitants de sites polluants, qui seront dénommés dans la suite « assujettis »,
- > des droits d'émissions provenant de sources diffuses, non directement attribuables à des entités pollueuses (émissions dans les secteurs du transport, de la construction, etc.).

Les 90% restant constituent une réserve de droits d'émissions non négociables.

Le protocole de Kyoto a été reconduit, dans son principe, lors de la conférence de Doha sur les changements climatiques, en décembre 2012, pour une seconde période allant de 2013 à 2020. Les modalités du nouveau Protocole devraient être arrêtées lors de la conférence Paris Climat 2015.

1.2. Contexte européen

La politique internationale de lutte contre le changement climatique s'est traduite, au niveau européen, par la mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2005, du système communautaire d'échange de quotas d'émissions² (SEQE) pour la part négociable de 10% du volume total de quotas d'émissions attribué dans le cadre du protocole de Kyoto.

Le système d'échange européen de quotas d'émissions a connu une montée en puissance en trois phases décrites ci-dessous.

1.2.1. Période pilote entre 2005 et 2007

Cette période pilote a permis d'établir un prix du carbone et les volumes de quotas d'émissions nationaux à attribuer aux assujettis. Le texte européen fondateur du SEQE est la directive 2003/87/CE³.

² En anglais, le SEQE de l'UE est le *European Union Emission Trading Scheme* (EU ETS).

³ Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté. Ce texte a ensuite été amendé par de nombreuses autres directives et règlements.

1.2.2. Période d'engagement 2008-2012

Le SEQE prévoyait l'allocation par les Etats Membres, sous la supervision de la Commission européenne, de quotas d'émissions gratuits aux assujettis qui, en France, étaient identifiés au sein du plan National d'Allocation des Quotas (PNAQ). Le PNAQ attribuait des quotas d'émissions dans le cadre d'une autorisation administrative d'émettre des gaz à effet de serre. Les assujettis devaient restituer un volume de quotas d'émissions alloués correspondant à leurs émissions effectives. Pendant la période 2008-2012, ces quotas d'émissions étaient enregistrés et suivis au sein d'un registre national tenu par la Caisse des Dépôts, chargée également de contrôler les restitutions par les assujettis.

Les quotas d'émissions provenant de sources diffuses restaient régis uniquement par le protocole de Kyoto (hors PNAQ) et étaient enregistrés et suivis directement via un registre international (*International Transaction Log*).

1.2.3. Période d'engagement 2013-2020

Cette période marque une consolidation du SEQE et renforce le rôle de la Commission européenne dans le mécanisme d'allocation des quotas d'émissions inscrits dans un registre unique européen. En outre, la mise en œuvre d'un second mécanisme, pour lequel seul l'Etat est concerné, permet de prendre en compte au niveau européen les émissions diffuses dans le cadre du partage de l'effort ou ESD (*Effort Sharing Decision*⁴).

L'articulation des mécanismes Kyoto et européen ainsi que les nouveautés introduites sur la période 2013-2020 par l'Union européenne sont résumées dans le schéma suivant :

⁴ Décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États Membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ses émissions jusqu'en 2020.

Unités Kyoto	10% des droits d'émission échangeables		90% non échangeables constituant la réserve prudentielle	
	International transaction log			
Espace Economique Européen hors Suisse 2008-2012	SCEQE*	Diffus – hors PNAQ* (Etat)		
	Gratuits (assujettis PNAQ*)			
Registre unique européen				
Espace Economique Européen + Suisse 2013-2020	SEQE* (assujettis)		ESD*	
	Gratuits (assujettis)	Enchères (Etat)	Diffus (Etat)	

* SCEQE/SEQE : système d'échange de quotas d'émissions ; PNAQ : plan national d'allocation des quotas ; ESD : *effort sharing decision*

Pour mémoire, l'Etat intervient d'une part en tant que responsable de la politique de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, reçoit des quotas d'émissions en tant qu'assujetti exploitant de sites polluants.

Les organismes relevant de l'avis, quant à eux, ne sont concernés qu'en tant qu'assujettis exploitants de sites polluants.

En France, ces modifications ont les conséquences suivantes pour les assujettis :

- > réduction progressive du volume de quotas d'émissions qui leur sont alloués gratuitement,
- > introduction d'un système d'enchères pour « approvisionner » en quotas d'émissions les assujettis, notamment les producteurs d'électricité. Le système d'enchères a vocation à se généraliser et les attributions gratuites de quotas d'émissions à disparaître. Ainsi apparaît un marché « primaire », par opposition au marché « secondaire »⁵ sur lequel sont échangés les quotas d'émissions adjugés ou alloués gratuitement, qui joue un rôle structurel majeur en termes de signal-prix⁶. Une plateforme d'enchères commune assure une large participation ; les Etats Membres peuvent toutefois déroger à cette

⁵ Pour mémoire, il s'agit de marchés réglementés – règlement général de l'AMF 2014, titre VII « Marchés réglementés admettant à la négociation des quotas d'émissions »

⁶ Rapport PRADA d'avril 2010 : « La régulation des marchés du CO₂ »

plateforme commune et désigner leurs propres plateformes, sous réserve que ces dernières soient inscrites sur une liste figurant dans une annexe du règlement 1031/2010/UE.

Certaines dispositions aux plans international et européen pour les périodes 2013-2020 et post 2020 doivent encore être précisées, notamment sur les points suivants :

- > reconduction du protocole de Kyoto,
- > possibilité de reporter après 2020 les quotas d'émissions excédentaires détenus,
- > devenir des excédents de quotas d'émissions détenus au terme de la période 2008-2012.

2. Champ d'application

2.1. Opérations visées

L'avis s'applique aux assujettis autres que l'Etat et les établissements visés par le Recueil de normes comptables pour les établissements publics⁷. Il décrit les traitements comptables relatifs aux opérations d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du mécanisme européen SEQE institué pour la période 2013-2020 en application du protocole de Kyoto.

2.2. Différents modes d'affectation des quotas d'émissions

2.2.1. Quotas d'émissions alloués gratuitement

La liste des exploitants auxquels sont alloués gratuitement des quotas d'émissions de gaz à effet de serre est publiée par arrêté ministériel ; cette liste permet d'identifier les sites polluants exploités par les entités assujetties.

Ces quotas d'émissions alloués sont enregistrés sur le registre unique européen et sont librement négociables dès leur attribution.

Ils sont représentatifs d'une valeur économique positive pour l'assujetti, soit du fait de leur utilisation pour remplir les obligations de conformité au titre des émissions de gaz à effet de serre, soit, du fait de leur cession. Ils n'ont pas de substance physique. En revanche, le droit d'émettre qui leur est attaché est considéré comme consommé dans le

⁷ Cf. norme 21 *Les quotas d'émissions de gaz à effet de serre* du Recueil des normes comptables de l'Etat et du Recueil de normes comptables pour les établissements publics.

processus de fonctionnement de l'installation polluante. Leur durée de détention est en général inférieure à un exercice. De ce fait, les avantages économiques qu'ils procurent sont limités dans le temps.

En cas de manquement à son obligation annuelle de conformité –et pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'assujetti n'a pas restitué de quota d'émissions- l'assujetti doit s'acquitter d'une amende de 100€ Ce paiement ne libère pas pour autant de l'obligation de restituer les quotas d'émissions manquants.

Le SEQE repose sur un mécanisme d'attribution / restitution des quotas d'émissions. L'obligation de restitution incite l'assujetti à réduire sa production de gaz à effet de serre. Cette obligation constitue la contrepartie de l'attribution gratuite des quotas d'émissions. En conséquence, les quotas d'émissions sont enregistrés pour une valeur nulle.

2.2.2. Quotas d'émissions soumis aux enchères

La période 2013-2020 voit le renforcement du SEQE dans l'optique d'obtenir une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 1990, conformément au paquet « Climat et énergie » adopté par la Commission européenne en 2009. Le système d'allocation gratuite du SEQE a notamment vocation à disparaître au profit de l'acquisition des quotas d'émissions par les assujettis via un mécanisme d'enchères.

La quantité de quotas d'émissions mise aux enchères sur la période 2013-2020 est la différence entre la quantité totale de quotas d'émissions, représentative du volume d'émissions global des assujettis, et la quantité de quotas d'émissions alloués gratuitement à ces derniers sur la période. Il est susceptible d'évoluer en fonction notamment des ouvertures et fermetures d'installations.

Tout assujetti qui détient un compte de dépôt d'exploitant dans le registre européen et qui soumet une offre pour son propre compte peut demander l'admission aux enchères⁸. Les assujettis qui ne reçoivent pas gratuitement la totalité de leurs quotas d'émissions doivent s'approvisionner via le système des enchères (les producteurs d'électricité notamment).

⁸ Règlement 1031/2010/UE du 12 novembre 2010 relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE, article 18.

Les quotas d'émissions acquis via le système d'enchères représentent une valeur économique positive pour l'assujetti dans la mesure où ils lui permettent de remplir ses obligations au titre des émissions de gaz à effet de serre : ils doivent être restitués dans le cadre de l'obligation de conformité de l'assujetti. Enfin, ces quotas d'émissions peuvent être également cédés. Après avoir été achetés aux enchères, les quotas d'émissions sont librement négociables entre tout acteur du marché.

En cas de manquement à l'obligation annuelle de conformité - et pour chaque tonne d'équivalent -dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'assujetti n'a pas restitué de quota d'émissions- celui-ci doit s'acquitter d'une amende de 100€ Ce paiement ne le libère pas pour autant de l'obligation de restituer les quotas d'émissions manquants.

3. Période 2008-2012 : traitement comptable dans les comptes des assujettis du secteur public

Sur la période 2008-2012, dans les comptes des assujettis du secteur public, la comptabilisation des quotas d'émissions a suivi les instructions rédigées sur la base de l'avis du Comité d'Urgence 2004-C du 23 mars 2004 du Conseil national de la comptabilité : les quotas d'émissions reçus étaient comptabilisés en immobilisations incorporelles au coût non amorti, une dépréciation étant constatée en cas de baisse de valeur des quotas d'émissions.

4. Principales dispositions

4.1. Comptabilisation initiale

4.1.1. Quotas d'émissions alloués gratuitement

Les quotas d'émissions répondent à la définition d'un actif pour l'assujetti : ils sont utilisés comme moyen exclusif de remplir les obligations au titre des émissions de gaz à effet de serre ou pour être cédés. Ils représentent donc une ressource économique positive contrôlée par l'assujetti.

Les quotas d'émissions alloués gratuitement servent en principe au seul respect de l'obligation de restitution du fait des émissions effectives. Néanmoins, l'assujetti peut être amené à assurer une gestion active des transactions relatives aux quotas d'émissions, sans pour autant que cette gestion puisse être qualifiée d'activité de négoce.

Le droit d'émettre attaché à un quota d'émissions est considéré comme consommé par le processus de fonctionnement de l'émetteur de gaz à effet de serre. Sa durée de détention est courte, en général équivalente à un exercice. En conséquence, les quotas d'émissions sont classés en stocks.

Les quotas d'émissions alloués gratuitement sont attribués chaque année en fonction d'un volume de gaz à effet de serre autorisé et en contrepartie de l'obligation de restituer les quotas correspondant aux émissions effectives de cette même année. Ainsi, ces quotas d'émissions reçus par l'assujetti sont comptabilisés en stocks à l'origine pour une valeur nulle.

4.1.2 Quotas d'émissions soumis aux enchères

Les quotas d'émissions acquis par voie d'enchères répondent à la définition d'un actif pour l'assujetti : ils sont utilisés comme moyen exclusif de remplir les obligations au titre des émissions de gaz à effet de serre ou pour être cédés. Ils représentent donc une ressource économique positive contrôlée par l'assujetti. Ils ont plus précisément une nature de stock.

Le coût d'acquisition des quotas d'émissions acquis aux enchères comprend le prix d'achat et les coûts directement attribuables à l'acquisition, tels que les commissions payées à un intermédiaire financier.

4.2. Evaluation ultérieure

Les quotas d'émissions alloués gratuitement étant évalués pour une valeur nulle lors de leur première comptabilisation au bilan, l'évaluation à la date de clôture ne concerne que les quotas d'émissions acquis de gré à gré ou aux enchères.

Les quotas d'émissions ont une nature de stocks. Leur évaluation ultérieure suit donc les dispositions relatives aux stocks, avec constatation d'une dépréciation en cas d'amoindrissement de leur valeur.

4.3. Comptabilisation de l'obligation de restitution

L'assujetti peut recevoir des quotas d'émissions alloués gratuitement ou être soumis au mécanisme d'enchères ; il peut aussi devoir acquérir des quotas d'émissions aux enchères si l'allocation initiale de quotas d'émissions gratuits ne suffit pas à couvrir ses émissions effectives de gaz à effet de serre.

Ces quotas d'émissions ont une nature de stocks et sont consommés au fur et à mesure des émissions de gaz à effet de serre.

L'assujetti a une obligation annuelle de restitution des quotas d'émissions générée par les émissions de gaz à effet de serre. Cette obligation donne naissance à un passif de l'assujetti uniquement lorsque les émissions effectives sont supérieures aux quotas d'émissions détenus. Elle se traduit par une obligation d'achat de quotas d'émissions. Le passif est éteint par l'achat des quotas d'émissions.

Lorsque les quotas d'émissions font l'objet de transactions, les plus-values et moins-values de cession sont comptabilisées en résultat.

En cas de manquement à son obligation annuelle de restitution, l'assujetti comptabilise les amendes dues, non libératoires, suivant les dispositions de la norme sur les passifs non financiers.

5. Information à fournir dans l'annexe

Une information en annexe expose les mécanismes des systèmes d'échange des quotas d'émissions et les traitements comptables associés. Elle comprend :

- > La description des mécanismes et les responsabilités associées de l'assujetti ;
- > Les évolutions par rapport à la période précédente, l'année du changement uniquement ;
- > Les hypothèses prises en compte pour l'évaluation du passif (obligation de restitution).

6. Modalités de première application

La première application de la norme constitue un changement de méthode comptable.

S'il est impraticable de déterminer les effets du changement sur les éléments concernés de l'actif, du passif, de la situation nette et/ou du compte de résultat pour tous les exercices antérieurs, ce changement est appliqué de manière prospective à partir du début de l'exercice au cours duquel ses effets peuvent être calculés et ne tient donc pas compte de l'ajustement cumulé des actifs, passifs et de la situation nette découlant d'opérations ou événements antérieurs à cette date.

7. Date d'application

Le Conseil est d'avis que ces dispositions s'appliquent aux comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016.

Version publiée le 23 janvier 2015