



Paris, 9th June 2011

**LE PRESIDENT**

3, BOULEVARD DIDEROT  
75572 PARIS CEDEX 12  
FRANCE  
TELEPHONE : + 33 1 53 44 55 50  
E-mail : [michel.prada@finances.gouv.fr](mailto:michel.prada@finances.gouv.fr)

Ms Stephenie Fox  
Technical director  
International Public Sector  
Accounting Standards Board  
International Federation of  
Accountants  
277 Wellington Street, 4th floor  
Toronto,  
Ontario M5V 3H2 CANADA

Re: Consultation Paper

Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Measurements of Assets and Liabilities in Financial Statements

Dear Ms Fox,

I am writing on behalf of the French “Conseil de normalisation des comptes publics” (CNOCP)<sup>1</sup> to express its views on the above-mentioned Consultation Paper<sup>2</sup>.

The CNOCP supports the publication of the three consultation papers on the Conceptual Framework for public sector entities by the IPSAS Board. This consultation on a fundamental subject represents a significant step towards the development of an accounting framework for public sector entities.

The CNOCP particularly welcomes the detailed examination of the needs of the users of financial statements and of the objectives of the latter, as well as of the general approach to preparing the accounts, and of the consequences of the previously mentioned choices for the selection of measurement bases.

---

<sup>1</sup> See Appendix 1

<sup>2</sup> See the French original version in Appendix 3.

The Consultation Paper, which is a basis for discussion, sets out the different possible measurement bases applicable in the financial statements - historical cost, market value, replacement cost - and presents the deprival value model approach, as well as combinations of these bases and approaches.

The CNOCP has examined the different measurement bases in the light of the choices made in the first two consultation papers, taking into account their relevance for the public sector. The CNOCP has expressed a preference for the revenue and expense-led approach in its reply to the first Consultation Paper of the IPSAS Board. In order to be consistent in the reply to the second paper, it indicates that the historical cost basis is considered the preferential method for public entities, but also points out the possibility to apply to other bases according to the elements to be measured.

The historical cost basis leads to measurement at acquisition cost at the date of initial recognition by an entity. In France, its use is widespread in the accounts of Central Government, public establishments, local authorities and social security organisations. This basis has the advantage of being simple and meets the objectives of users of financial statements (identified in the exposure draft for phase 1). In addition, this is the basis used by public entities for the long-term management of their assets.

Where it is not possible to apply the historical cost basis, it is however possible to use other bases for measuring an asset, such as market value. Lastly, if the preceding bases are not suitable, replacement cost may also be used. On the other hand, the CNOCP considers that deprival value is particularly complex and in addition refers to notions of net selling price and value in use which are not considered appropriate for the accounts of Central Government and public entities.

I hope you find these comments useful and would be pleased to provide any further information you might require.

Yours sincerely,

Michel Prada

## APPENDIX 1

### DETAILED COMMENTS

1. *Should the role of the framework be to identify factors that are relevant in selecting a measurement basis for particular assets and liabilities in specific circumstances, rather than specify a single measurement basis or combination of bases?*

The CNOCP believes that in the Conceptual Framework it has to be consistent with the choices made in the two previous consultation papers (Conceptual Framework Exposure-Draft and Consultation Paper Elements and Recognition in Financial Statements); **it recommends that the appropriate measurement bases should be specified for the financial statements of public sector entities on the basis of these choices without linking one basis to a specific type of asset or liability.**

However, the CNOCP is not in favour of selecting a single measurement basis.

2. *If, in your view the Framework should specify a measurement basis or combination of bases (or approach in the case of deprival value), which should that be?*
  - *Single Measurement Bases*
    - (a) *Historical cost*
    - (b) *Market value*
    - (c) *Replacement cost*
  - *Combinations of Bases/ Approach*
    - (d) *Deprival value*
    - (e) *Historical cost and market value*
    - (f) *Replacement cost and market value*
    - (g) *Historical cost, replacement cost and market value*
  - *Others*

*(h) Another measurement basis or combination of bases/approach.*

*Please explain why you support a particular measurement basis or combination of measurement bases/approach and your reasons for rejecting alternatives.*

**The CNOCP supports a combination of measurement bases:** historical cost, market value and replacement cost. Moreover it wishes to establish a hierarchy for these measurement bases.

The traditional method is historical cost. However, according to the type of elements to be measured other bases may be used.

The historical cost basis leads to measurement at acquisition cost at the date of initial recognition by an entity. In France, its use is widespread in the accounts of Central Government, public establishments, local authorities and social security organisations, who manage their assets over the long term. This basis is appropriate for the revenue and expense-led approach. What is more, it has the advantage of being simple and meets the objectives of users of financial statements (identified in the exposure draft for phase 1).

However, Central Government and certain public establishment have specific characteristics with regard to the lasting nature of their actions and the nature of their assets, so that for these entities acquisition cost is either unknown or not significant. **Where it is not possible to use historical cost, because it is unknown or out-dated, market value may be used**, particularly if the asset is actively managed. In order to measure assets on this basis, reference must be made to transactions in assets of a similar nature. In the absence of a liquid market for such transactions, estimations are authorized by accounting standards.

The CNOCP considers however that this basis is inappropriate for measuring liabilities, in particular Central Governments financial debt.

**Lastly, in certain specific cases, replacement cost may be used as a last resort** although; in some cases the assets and liabilities of Central Government are by nature irreplaceable. As an illustration, depreciated replacement cost is used in the accounts of Central Government to measure

road infrastructures, the acquisition cost of which is unknown and for which there is no recognized or identifiable market value.

A specific additional comment is required to deal with the measurement of financial assets and liabilities. The financial debt of the French Central Government is measured at historical cost according to current accounting standards (see Central Government Accounting Standards Manual). Additional information in relation to measurement at market value is disclosed in the notes. To improve the quality of the information provided, further disclosures – for example the presentation of the debt showing the effective interest rate – should be considered.

- 3. The Consultation Paper discusses the following measurement bases: historical cost, market value, and replacement cost. It also discusses the deprival value concept which does not describe a single measurement basis, but rather a means by which a basis may be selected that is relevant to the circumstances. Value in use and net selling price are discussed in the context of the deprival value model. In your view, is this discussion complete, balanced and fair? If not, please indicate what in your view is missing or in what respects you consider the discussion does not draw out the strengths and weaknesses of the various bases (or approach in the case of deprival value).*

The Consultation Paper presents successively the different possible measurement bases and approaches. It describes the main advantages and limits of these different approaches. The CNOCP agrees with these presentations which it considers balanced.

It should however be noted that the concept of deprival value is unclear; in addition, this approach, rather irrelevant for liabilities, does not provide useful arguments for assets. We therefore question whether it should be mentioned.

4. *In your view, should:*
- (a) *The effect of an entity's own credit risk be reflected in the measurement of liabilities at initial recognition; and*
  - (b) *The effect of changes in own credit risk be reflected when liabilities are subsequently remeasured?*
- (a) On initial recognition of a financial liability, the CNOCP considers that the credit risk related to the issue is an integral part of the instrument, and should not be measured separately.
- (b) On subsequent measurements, the CNOCP is not in favour of measuring financial liabilities at market value, because in their vast majority the Central Government's liabilities are made up of debt instruments intended to be held to maturity.
5. *In your view, where assets are not restricted in use and therefore may be sold for an alternative use, should the measurement reported in the statement of financial position reflect:*
- (a) *Only the service potential relating to the existing use; or*
  - (b) *Include the incremental value relating to its possible sale for an alternative use?*
- (a) The CNOCP does not wish to move towards accounting principles based on intentions, which would lead to revaluing an asset held for sale, and wishes the valuation to reflect the current use.
- (b) Nevertheless, where property is for sale and the sales process is underway, if there are elements which indicate a sale will shortly occur and consequently the sales price is known, the CNOCP considers that an appropriate disclosure should be made in the notes.

## APPENDIX 2

### CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS (CNOCP)

#### **1. Establishment of the “Conseil de normalisation des comptes publics” as Public Sector Accounting Standards Council and jurisdiction.**

The Public Sector Accounting Standards Council was established by a Budget Amendment on the 30<sup>th</sup> December 2008 and supersedes the Public Accounting Standards Committee.

This new Council is in charge of setting the accounting standards of all entities with a non-market activity and primarily funded by public funding, including compulsory levies.

The Central Government and the agencies working for the Central government, Local authorities and local public institutions, Social Security and affiliated agencies are all within the jurisdiction of the CNOCP.

Extending the scope of the former Public Accounting Standards Committee which used to only regulate the French Central government accounting standards has empowered Public Finances with the ability to define consistent accounting standards for the whole of French Public Administrations.

#### **2. Organization of the “Conseil de normalisation des comptes publics”.**

The Council is an advisory body under the authority of the Minister for the Budget which publishes preliminary advice on all the legislative texts concerning accounting issues relevant to any entity within its jurisdiction. It can also put forward new and innovative provisions and participates actively in the regulation of accounting standard on a national and international level. All this information is available to the public.

The Council is managed by a President appointed by the Minister for the Budget and any decisions are taken consensually by a College made up of eighteen members of whom nine are statutory and nine are external experts. The President and the College are supported by three standing commissions and a steering committee. The three standing commissions are as follows: “the Central Government and the agencies working for the Central government”, “Local authorities and local public institutions”, “Social Security and affiliated agencies”

The Council has at its disposal a permanent team of specialists who report to the President and who are managed by a General Secretary.

## **APPENDIX 3**

**Here is the French original version of our response  
to the Conceptual Framework Consultation Paper on  
Measurements of Assets and Liabilities in Financial Statements  
dedicated to the French speaking people**

Le Conseil de normalisation des comptes publics approuve la publication par l'IPSAS Board des trois documents de consultation relatifs au cadre conceptuel des entités du secteur public. Cette consultation constitue un réel progrès s'agissant d'un sujet fondamental pour la construction d'un référentiel comptable des entités du secteur public.

Le Conseil apprécie particulièrement qu'une réflexion approfondie soit menée sur la question des utilisateurs des états financiers et les objectifs de ces derniers, sur l'approche générale à retenir pour l'élaboration des comptes, et les conséquences des choix précédents sur les méthodes d'évaluation.

Le document de consultation qui sert de support à la réflexion présente les diverses méthodes d'évaluation possibles pour les états financiers - le coût historique, la valeur de marché, le coût de remplacement - et l'approche de la « valeur pour l'entité » ou « deprival value model », ainsi que les combinaisons de ces méthodes et approches.

Le Conseil a analysé les différentes méthodes au regard des choix exercés dans les deux premiers documents soumis à consultation, et sous l'angle de leur pertinence compte tenu des caractéristiques du secteur public. Le Conseil ayant clairement préconisé une approche par les flux économiques dans le premier document de consultation de l'IPSAS Board, il indique en cohérence dans ce second document que la méthode du coût historique constitue une méthode préférentielle pour les entités publiques mais souhaite que soit réservée la possibilité de recourir aux autres méthodes en fonction des éléments à évaluer.

La méthode du coût historique conduit à comptabiliser un bien pour sa valeur d'acquisition à sa date d'entrée dans le patrimoine de l'entité. En France, elle est largement utilisée dans les comptes de l'Etat, les établissements publics, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Cette méthode présente

l'avantage de la simplicité et répond aux objectifs d'information des utilisateurs des états financiers (identifiés dans l'exposé-sondage de la phase 1). De plus, cette méthode correspond à la façon dont les entités publiques gèrent leur patrimoine dans la durée.

Dans le cas où il n'est pas possible d'appliquer la méthode du coût historique, il est toutefois possible d'avoir recours à des méthodes alternatives comme la valeur de marché pour évaluer un actif. Enfin, dans le cas où les méthodes précédentes s'avèrent inadaptées, le coût de remplacement peut également être utilisé. En revanche, le Conseil considère que la valeur pour l'entité présente une réelle complexité d'appréhension et renvoie de surcroît à des notions de valeur de vente et de valeur d'usage qu'il estime inadaptées aux comptes de l'Etat et des entités publiques.

## ANNEXE 1

### COMMENTAIRES SPECIFIQUES

1. *Le cadre conceptuel doit-il avoir pour rôle d'identifier les facteurs pertinents pour la sélection d'une méthode d'évaluation d'un actif ou d'un passif particulier, dans des conditions spécifiques, ou doit-il plutôt sélectionner une méthode ou une combinaison de méthodes ?*

Le Conseil considère qu'il convient, dans le cadre conceptuel, de rester en cohérence avec les choix exercés dans les deux précédents documents de consultation (Conceptual Framework Exposure-Draft et Consultation Paper Elements and Recognition in Financial Statements). **Il préconise d'identifier dans le cadre conceptuel les méthodes d'évaluation à retenir dans les états financiers du secteur public sans lier chacune d'elle à une catégorie particulière d'actifs ou de passifs.**

En revanche, il n'est pas favorable à retenir une seule et unique méthode de mesure.

2. *Dans le cas où selon vous le cadre conceptuel doit spécifier une méthode d'évaluation ou une combinaison de méthodes (ou d'approches, dans le cas du modèle « deprival value »), doit-il s'agir :*
  - *d'une méthode d'évaluation unique :*
    - (a) *coût historique*
    - (b) *valeur de marché*
    - (c) *coût de remplacement*
  - *d'une combinaison de différentes méthodes/approches :*
    - (d) *« deprival value »*
    - (e) *coût historique et la valeur de marché*
    - (f) *coût de remplacement et la valeur de marché*
    - (g) *coût historique, coût de remplacement et valeur de marché*

- *d'une autre méthode d'évaluation ou d'une autre combinaison de méthodes/ approches.*

*La réponse devrait présenter les raisons pour retenir une méthode particulière ou une combinaison de méthodes/approches et rejeter les autres.*

**Le Conseil se prononce en faveur d'une combinaison de méthodes** : coût historique, valeur de marché et coût de remplacement. Il souhaite par ailleurs introduire une hiérarchisation entre ces méthodes.

La méthode de droit commun est celle du coût historique. Cependant, en fonction des types d'éléments à évaluer, le recours à d'autres méthodes ne doit pas être écarté.

La méthode du coût historique comptabilise un bien pour sa valeur d'acquisition à sa date d'entrée dans le patrimoine de l'entité. Elle est largement utilisée dans les comptes de l'Etat, les établissements publics les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale qui gèrent leur patrimoine dans la durée. Elle s'avère adaptée à l'approche comptable par les flux économiques. Cette méthode présente de plus l'avantage de la simplicité et répond aux objectifs d'information des utilisateurs des états financiers (identifiés dans le document de consultation de la phase 1).

Cependant, la spécificité de l'Etat et de certains établissements publics tient à la pérennité de leur action et à la nature de leur patrimoine, qui se traduit par la méconnaissance ou l'absence de signification, du coût d'acquisition. **Dans les cas où il n'est pas possible d'utiliser le coût historique, parce qu'il n'est pas connu ou trop ancien, la valeur de marché peut être utilisée**, d'autant plus si le patrimoine est géré activement. Pour l'évaluation des actifs selon cette méthode, il est nécessaire de pouvoir se référer à des transactions réalisées sur des actifs présentant des caractéristiques similaires. A défaut de l'existence d'un marché liquide permettant d'identifier de telles transactions, les référentiels comptables autorisent le recours à des valeurs estimées.

Le Conseil considère en revanche que cette méthode n'est pas appropriée pour l'évaluation des passifs, en particulier pour les dettes financières de l'Etat.

**Enfin, dans certains cas spécifiques, le coût de remplacement est une méthode qui peut en dernier ressort être retenue** bien que, pour partie, les actifs et les passifs de l'Etat soient par nature non remplaçables. A titre d'illustration, dans les comptes de l'Etat, la méthode du coût de remplacement déprécié est utilisée pour l'évaluation des infrastructures routières, dont on ne connaît pas le coût d'acquisition, et pour lesquelles il n'existe pas de valeur de marché reconnue et identifiable.

En matière d'évaluation des actifs et passifs financiers, il convient de compléter les éléments précédents d'un commentaire spécifique. La dette financière de l'Etat français est évaluée conformément au référentiel comptable actuel (Recueil des normes comptables de l'Etat) en coût historique. Des informations complémentaires relatives à l'évaluation en valeur de marché de la dette sont fournies dans les notes annexes. Dans un souci de bonne information, la diffusion d'informations complémentaires dans les notes annexes – par exemple la présentation de la dette en faisant ressortir le taux d'intérêt effectif – devrait être envisagée.

3. *Le document de consultation examine les méthodes d'évaluation suivantes : coût historique, valeur de marché, coût de remplacement. Il présente également le concept de « deprival value », qui ne décrit pas une méthode d'évaluation mais plutôt une approche pour choisir la méthode d'évaluation pertinente dans un contexte donné. La valeur d'usage et le prix net de cession sont présentés dans le contexte de cette approche.*

*Selon vous, cette discussion est-elle complète, équilibrée et juste ? Si cela n'est pas le cas, indiquez quels sont selon vous les éléments manquants, ou dans quelle mesure la discussion ne rend pas compte des forces et faiblesses des différentes méthodes (ou approche dans le cas de la « deprival value »).*

Le document de consultation présente successivement les différentes méthodes et approches possibles. Il décrit les principaux avantages et limites de ces différentes méthodes. Le Conseil est d'accord avec ces présentations qu'il considère équilibrées.

Toutefois il convient de noter que le concept de « deprival value » n'est pas clair ; de plus, cette approche, peu pertinente pour les passifs, n'est guère utile

en raisonnement sur les actifs. On peut donc s'interroger sur l'intérêt de cette mention.

**4.** *Selon vous,*

*(a) Le risque crédit propre d'une entité doit-il être intégré dans l'évaluation des passifs lors de leur comptabilisation initiale ?*

*(b) Lors des évaluations ultérieures, les effets de la variation du risque crédit propre doivent-ils être comptabilisés ?*

(a) Pour la comptabilisation d'un passif financier, le Conseil considère que le risque de crédit propre à l'émission fait partie intégrante de l'instrument, et ne doit pas être mesuré de manière indépendante.

(b) Lors des évaluations ultérieures, le Conseil n'est pas favorable à l'évaluation des passifs financiers en valeur de marché, car dans une large proportion les passifs de l'Etat sont représentés par des instruments de dette ayant vocation à être détenus jusqu'à leur échéance.

**5.** *Selon vous, lorsque des actifs ne sont pas dédiés à une utilisation, et qu'en conséquence, ils peuvent être vendus pour un autre usage, leur évaluation dans les états financiers doit-elle :*

*(a) Refléter uniquement le potentiel de service associé à l'utilisation actuelle ? ou*

*(b) Inclure une revalorisation en relation avec la cession possible du bien pour cet autre usage ?*

(a) Le Conseil ne souhaite pas s'orienter vers des principes de comptabilité d'intention, qui conduiraient à réévaluer un bien destiné à la vente, et souhaite en tout état de cause que l'évaluation reflète l'utilisation du moment.

(b) Néanmoins, dans le cas d'un ensemble immobilier destiné à être vendu, et pour lequel le processus de vente est effectivement en cours, s'il existe des éléments qui permettent de justifier la réalisation de la vente à brève échéance et par conséquent son évaluation, le Conseil estime qu'une information devrait être fournie dans l'annexe aux comptes.

## ANNEXE 2

### CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS (CNOCP)

#### **1. Création du Conseil de normalisation des comptes publics et champ de compétence**

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, et remplace le Comité des normes de comptabilité publique.

Ce nouveau Conseil est en charge de la normalisation comptable de toutes les entités exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

Entrent dans son périmètre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, et la Sécurité sociale et les organismes qui lui sont assimilés.

Cette extension de périmètre par rapport à l'ancien Comité des normes de comptabilité publique qui était en charge de la normalisation des comptes de l'Etat français se justifie par la nécessité de définir une politique de normalisation comptable cohérente au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

#### **2. Mode de fonctionnement du Conseil de normalisation des comptes publics**

Le Conseil est un organisme consultatif placé auprès du Ministre chargé des comptes publics qui doit donner un avis préalable sur tous les textes réglementaires comportant des dispositions comptables applicables à des entités entrant dans son champ de compétence. Il peut également proposer des dispositions nouvelles et doit participer aux réflexions sur la normalisation comptable au niveau national et international. Ses avis sont publics.

Le Conseil est dirigé par un Président nommé par le Ministre chargé des comptes publics et ses attributions sont exercées par un Collège composé de dix huit membres dont neuf membres de droit et neuf personnalités qualifiées. Le Président et le collège sont assistés par trois commissions permanentes et un comité consultatif d'orientation. Les trois commissions permanentes sont les suivantes : « Etat et organismes dépendant de l'Etat », « Collectivités territoriales et établissements publics locaux », « Sécurité sociale et organismes assimilés ».

Le Conseil dispose d'une équipe technique permanente placée sous l'autorité du Président et dirigée par un secrétaire général.