



Paris, 15th April 2013

THE CHAIRMAN

5, place des vins de France
75573 PARIS Cedex 12
FRANCE
TELEPHONE: + 33 1 53 44 22 80
E-mail: 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: Conceptual Framework Exposure Draft 3

Dear Ms Fox,

Please find enclosed the response of the Public Sector Accounting Standards Council (CNOCP) to the above-mentioned Exposure Draft.

The CNOCP welcomes the IPSAS Board's initiative in working on a Conceptual Framework and acknowledges the high quality of the document. In particular, the Council recognises that the IPSAS Board factored in the comments made in June 2011, especially the affirmation that the Conceptual Framework's provisions apply strictly to financial statements: *"It does not consider application of these bases to other general purpose financial reports (GPFRs) outside the financial statements"* (ED Introduction 1.1.).

As a preliminary comment, the Council notes that the status of the Conceptual Framework is unclear. Therefore it suggests to specify in the introduction that the Conceptual Framework doesn't have authority over the Standards.

The Council is satisfied that the Exposure Draft takes into account some of the comments made in its 9 June 2011 response to the Consultation Paper. It particularly notes the reference to the notion of cost. It also appreciates the importance given to the historical cost.

The Council considers that the measurement methods in the public sector have to follow its activities. In most cases, historical cost will be used. Nevertheless, subject to specific situations, other methods shall apply.

Eventually, the Council suggests introducing in the Exposure Draft a distinction between measurement bases applicable to initial recognition and those applicable on the closing date.

Yours sincerely

Michel Prada

ANNEX

RESPONSES TO THE QUESTIONS IN THE EXPOSURE DRAFT

Specific Matter for Comment 1

Do you agree that the selection of a measurement basis should be based on the extent to which a particular measurement basis meets the objectives of financial reporting? If you think that there should be a measurement objective, please indicate what this measurement objective should be and give your reasons.

The measurement bases used in financial statements must ensure the transparency of information, to allow for analysis of initiatives implemented in the public sector. The bases must be consistent with the elements of Phase 1 of the Conceptual Framework in terms of objectives, users and qualitative characteristics. In this respect, the measurement bases used must conform to the principles of comparability, clarity and consistency.

The Council agrees with the objectives assigned in the Exposure Draft to the measurement bases and notes that they are consistent with those designated, in France, in the article 47.2 of the Constitution. The Constitution stipulates that the public entities' accounts must be lawful, faithful and give a true and fair view of its results, net assets and financial situation.

However, the Council believes that elements (e) and (f) of paragraph 1.3¹, which mention that the choice of a measurement basis makes it possible to judge whether resources have been used efficiently, are outside the scope of the Exposure Draft. It does not find them indispensable.

¹ § 1.3- Phase 1 of the Conceptual Framework identifies service recipients and resource providers and their representatives as primary users of GPFs and states that the objectives of financial reporting by public sector entities are “to provide information about the entity that is useful to users of GPFs for accountability purposes and for decision-making purposes.” It identifies a number of specific information needs of service recipients and resource providers and their representatives. The selection of a measurement basis is particularly important to meeting the information needs of users for accountability and decision-making purposes if it enables assessments of:

- (a) Financial capacity—the capacity of the entity to continue to fund its activities and meet its operational objectives in the future;
- (b) Operational capacity—the physical and other resources available to support the provision of services in future periods; and
- (c) The cost of services provided in the period;

The selection of a measurement basis may also affect assessments of:

- (d) The capacity of the entity to adapt to changing circumstances;
- (e) Whether current levels of taxes and other income are sufficient to maintain the volume and quality of services currently provided; and
- (f) Whether resources have been used economically and efficiently.

Specific Matter for Comment 2

Do you agree with the current value measurement bases for assets that have been identified in Section 3? If not, please indicate which additional measurement bases should be included or which measurement bases should not be included in the Framework.

The Council agrees with the measurement bases proposed but recommends that the Conceptual Framework be expanded in three areas:

- the distinction between measurement bases applicable to initial recognition and those applicable on the closing date, for greater clarity;
- the introduction of a ranking of measurement bases, to ensure consistency among distinct entities' financial statements;
- the introduction of concepts of production cost and asset exchange to supplement the measurement bases for elements.

The Council recommends that as a general rule for initial recognition of an asset and its measurement on the closing date, the historical cost basis be used, because it is especially well suited to many public-sector scenarios. This basis makes it possible to determine the cost of public services provided. It also has the advantage of simplicity and meets the informational needs of users of financial statements.

Other measurement bases, such as market value or depreciated replacement cost, can also be used in specific situations or for particular asset categories.

Applying similar reasoning, measurement can also be achieved by using the net selling price basis, but use of this measurement basis should be restricted to cases in which the entity plans to sell the asset. If sale of the asset is not contemplated, this method is meaningless.

The Council believes that other measurement bases corresponding to specific approaches could also be mentioned in the Exposure Draft. In particular, measurement at no cost or at a nominal amount may apply. In public entities in France, the basis of measurement at no cost is applied to historical and cultural goods ("*heritage assets*") when their historical cost is unknown and because their symbolic value is not measurable.

Concerning the "*value in use*" basis, the Council believes that its application should be circumscribed due to its complex nature. The Council agrees with the limits of this basis as set forth in the Exposure Draft in paragraphs 3.41 *et seq.*

Lastly, the Council finds that on the one hand the presentation of certain measurement bases, such as value in use, is too detailed, and that on the other hand that the calculation methods, such as discounting future cash flows, do not belong in the Conceptual Framework, but should be included in the relevant standards. The Council recommends including only the “*net selling price*” basis in paragraphs 3.32 *et seq.*, without further details of calculations.

Specific Matter for Comment 3

Do you agree with the approaches proposed in Section 4 for application of:

- (a) The fair value measurement model to estimate the price at which a transaction to sell an asset would take place in an active, open and orderly market at the measurement date under current market conditions? If not, please give your reasons; and*
- (b) The deprival value model to select or confirm the use of a current measurement basis for operational assets? If not, please give your reasons.*

(a) The Council finds that the fair value model is not suitable for use as a general measurement model for public-sector assets at the close of the financial year. To begin with, fair value must not be confused with market value.

The Council points out that the public sector is characterised by the non-commercial nature of its activities, its permanence, and atypical assets, and that these factors would render widespread adoption of the fair value basis inappropriate. In fact, the fair value basis, which is used in the commercial sector as a benchmark standard, should be restricted to the areas in which there are no public-sector aspects. For example, the Council believes that this basis may apply to actively managed assets earmarked for disposal in the near term.

(b) The Council reiterates its opposition to the “*deprival value*” model and finds that this position is widely shared among respondents, who have cited the complex and subjective nature of this basis as well as other problems in implementing it.

Specific Matter for Comment 4

Do you agree with the proposed measurement bases for liabilities in Section 5? If not, please indicate which additional measurement bases should be included or which measurement bases should not be included in the Framework.

The Council considers the liability measurement bases put forward by the IPSAS Board to be relevant, except for the “*assumption price*” basis.

However, it finds that the analysis of liability measurement bases is not as comprehensive as that for asset measurement bases, and that the former deserves greater support.

At the same time, the Council does not see the link that is claimed to exist between asset and liability measurement bases. It believes that the parallel shown in Table 2 of paragraph 5.2 is neither relevant nor justified, and recommends removing the table.

FRENCH VERSION

Ce document constitue la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) à la consultation de l'IPSAS Board sur la phase 3 du cadre conceptuel des entités publiques.

Le Conseil de normalisation des comptes publics salue l'initiative de l'IPSAS Board sur les travaux relatifs au cadre conceptuel et souligne la qualité du document. Le Conseil est particulièrement sensible au fait que l'IPSAS Board ait pris en considération les remarques qui ont été formulées en juin 2011, et en particulier l'affirmation selon laquelle ces dispositions du cadre conceptuel s'appliquent aux états financiers ; *“It does not consider application of these bases to other general purpose financial reports (GPFs) outside the financial statements”* (ED Introduction 1.1).

En préambule, le Conseil souhaiterait que l'introduction du cadre conceptuel précise que le cadre conceptuel n'a pas autorité sur les normes.

Le Conseil remarque avec satisfaction que l'exposé-sondage soumis à consultation a pris en considération certaines des remarques formulées dans sa réponse du 9 juin 2011 au « *Consultation Paper* ». Il est en particulier sensible à la reconnaissance de l'évaluation au coût, à l'importance donnée à la méthode du coût historique.

Le Conseil considère que les méthodes d'évaluation dans le secteur public doivent être calées sur ses activités. Le plus souvent, le coût historique sera privilégié. Dans certaines situations, d'autres méthodes devront être retenues.

Le Conseil souhaiterait par ailleurs que l'exposé-sondage distingue clairement l'évaluation lors de la comptabilisation initiale et à la date de clôture.

ANNEXE

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS L'EXPOSE-SONDAGE

- 1. Etes-vous d'accord avec le fait que le choix d'une méthode d'évaluation est lié à la manière dont cette méthode permet d'atteindre les objectifs du reporting financier ? Si vous considérez qu'il doit exister un objectif d'évaluation, indiquez ce qu'il doit être et justifiez votre position.***

Les méthodes d'évaluation utilisées dans les états financiers doivent assurer la transparence des informations permettant l'analyse des actions menées dans le secteur public. Elles doivent s'inscrire en cohérence avec les éléments de la phase 1 du cadre conceptuel sur les objectifs, les utilisateurs et les caractéristiques qualitatives. A cet égard, les méthodes d'évaluation retenues doivent satisfaire aux principes de comparabilité, lisibilité, et stabilité.

Le Conseil est d'accord avec les dispositions relatives aux méthodes d'évaluation et à leurs objectifs et indique que ceux-ci sont cohérents avec ceux prévus, en France, par l'article 47.2 de la Constitution. Cet article précise que les comptes des entités publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Toutefois, le Conseil considère que les éléments (e) et (f) du paragraphe 1.3², qui mentionnent que le choix d'une méthode d'évaluation permet d'estimer si des ressources ont été utilisées de manière efficiente, excèdent le champ d'application de l'exposé-sondage, et ne lui semblent pas indispensables.

² § 1.3- Phase 1 of the Conceptual Framework identifies service recipients and resource providers and their representatives as primary users of GPFs and states that the objectives of financial reporting by public sector entities are "to provide information about the entity that is useful to users of GPFs for accountability purposes and for decision-making purposes." It identifies a number of specific information needs of service recipients and resource providers and their representatives. The selection of a measurement basis is particularly important to meeting the information needs of users for accountability and decision-making purposes if it enables assessments of:

- (a) Financial capacity—the capacity of the entity to continue to fund its activities and meet its operational objectives in the future;
- (b) Operational capacity—the physical and other resources available to support the provision of services in future periods; and
- (c) The cost of services provided in the period;

The selection of a measurement basis may also affect assessments of:

- (d) The capacity of the entity to adapt to changing circumstances;
- (e) Whether current levels of taxes and other income are sufficient to maintain the volume and quality of services currently provided; and
- (f) Whether resources have been used economically and efficiently.

2. Etes-vous d'accord avec les méthodes d'évaluation identifiées dans la section 3 ? Dans la négative, indiquez quelles méthodes d'évaluation complémentaires devraient être prévues ou supprimées du cadre conceptuel.

Le Conseil est d'accord avec les méthodes d'évaluation proposées, mais souhaite que le cadre conceptuel soit complété sur trois points :

- la distinction entre les méthodes d'évaluation applicables à la comptabilisation initiale et celles applicables à la date de clôture pour une plus grande clarté ;
- l'introduction d'une hiérarchisation des méthodes d'évaluation, pour assurer une homogénéité des états financiers entre des entités distinctes ;
- l'introduction des notions de coût de production et d'échange d'actif pour compléter les méthodes d'évaluation des éléments.

Le Conseil propose que la règle générale pour la comptabilisation initiale d'un actif et son évaluation à la date de clôture soit la méthode du coût historique, car elle est particulièrement adaptée à de nombreuses situations du secteur public. Cette méthode permet de déterminer le coût des prestations de service public, présente de plus l'avantage de la simplicité et répond aux objectifs d'information des utilisateurs des états financiers.

L'utilisation d'autres méthodes d'évaluation comme la valeur de marché ou le coût de remplacement déprécié sont également possibles pour répondre à des situations spécifiques ou à des catégories particulières d'actifs.

Selon un raisonnement similaire, l'évaluation selon la méthode de la valeur nette de cession (« *net selling price* ») peut aussi être retenue, mais le recours à cette méthode d'évaluation doit être limité au cas où l'entité a prévu de céder l'actif ; dans le cas où la cession de l'actif n'est pas envisagée, cette méthode n'a pas de sens.

Le Conseil estime que d'autres méthodes d'évaluation répondant à des approches particulières pourraient également être mentionnées dans l'exposé-sondage. C'est notamment le cas de l'évaluation à l'euro symbolique (« *at no cost* ») ou à un montant forfaitaire. Dans les entités publiques, en France, la méthode d'évaluation à l'euro symbolique est appliquée aux biens historiques et culturels (« *heritage assets* ») lorsque leur coût historique est inconnu, car leur valeur symbolique qui n'est pas mesurable.

S'agissant de la méthode « *value in use* », le Conseil considère que son application doit être encadrée en raison de son caractère complexe. Le Conseil partage les limites de cette méthode qui sont exposées dans l'exposé-sondage aux paragraphes 3.41 et suivants.

Enfin, le Conseil considère, d'une part, que la présentation qui est faite de certaines méthodes d'évaluation, par exemple la valeur d'usage, est trop détaillée, et, d'autre part, que les méthodes de calcul, par exemple l'actualisation des flux de trésorerie futurs n'ont pas leur place dans le cadre conceptuel, mais doivent figurer dans les normes concernées. Le Conseil préconise que les paragraphes 3.32 et suivants présentent uniquement la méthode du « *net selling price* » sans détailler ses modes de calculs.

3. Etes-vous d'accord avec les approches proposées en section 4, concernant :

- (a) ***Le modèle d'évaluation en juste valeur, pour estimer le prix de cession d'un bien sur un marché actif, ouvert et organisé à la date d'évaluation dans des conditions normales de marché ? Dans la négative, présentez vos arguments ; et***
- (b) ***Le modèle "deprival value" pour sélectionner ou confirmer le choix d'une méthode pour les actifs d'exploitation ? Dans la négative, présentez vos arguments.***

(a) A titre liminaire, le Conseil rappelle que la juste valeur ne se confond pas avec la valeur de marché. Il estime que le modèle de la juste valeur (« *fair value* ») ne peut constituer un modèle général d'évaluation pour les actifs du secteur public à la clôture de l'exercice.

Le Conseil considère que le secteur public étant caractérisé par la nature majoritairement non marchande de ses activités, sa durée de vie illimitée, l'existence d'actifs particuliers, l'utilisation généralisée de la juste valeur est peu adaptée. De fait, la méthode de la juste valeur, qui est utilisée dans le référentiel normatif du secteur marchand, doit être circonscrite aux domaines dans lesquels il n'y a pas de spécificité du secteur public. Le Conseil estime par exemple que cette méthode pourrait trouver à s'appliquer lorsque les actifs sont gérés activement et destinés à être vendus à court terme.

(b) Le Conseil rappelle son opposition au modèle de la « *deprival value* » et constate que cette position est largement partagée par les répondants qui ont mis en avant le caractère complexe et subjectif de cette méthode ainsi que sa difficulté de mise en œuvre.

4. Etes-vous d'accord avec les méthodes d'évaluation des passifs de la section 5 ? Dans la négative, indiquez quelles méthodes d'évaluation complémentaires devraient être prévues ou supprimées du cadre conceptuel ?

Le Conseil estime que les méthodes d'évaluation des passifs proposées par l'IPSAS Board sont pertinentes, hormis la méthode de l'« *assumption price* ».

Néanmoins, il considère que l'analyse consacrée aux méthodes d'évaluation des passifs est moins développée que celle consacrée aux méthodes d'évaluation des actifs et qu'elle mériterait d'être étayée.

En revanche, le Conseil ne comprend pas le lien qui est établi entre les méthodes d'évaluation des actifs et celles qui concernent les passifs. Le Conseil estime que ce parallélisme mis en évidence dans le tableau 2 du paragraphe 5.2 n'est pas pertinent, ni justifié et souhaite que ce tableau soit supprimé.