



Paris, 5th July 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 – Presentation in General Purpose
Financial Reports**

Dear Ms Fox,

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

The Public Sector Accounting Standards Council welcomes the IPSAS Board's initiative in working in depth on a conceptual framework for public-sector entities. Although the Council has already commented several times on the genuine importance of the work on phases 1, 2 and 3, it has doubts about this consultation paper's actual significance. While the Council acknowledges clarification of points in the prior paper submitted for consultation during the second quarter of 2012, this paper's specific provisions, many seemingly obvious, are in the nature of recommendations. Thus it should properly have the status of a "guidance" document, and is not on the same level as the other chapters of the conceptual framework.

The Council expresses a negative opinion to the publication of such a document within the conceptual accounting framework for public-sector entities, as it applies to financial reports that have nothing to do with the conceptual accounting framework. The Council believes that the scope of the General Purpose Financial Reports¹ is not within the framework of setting accounting standards. Accordingly, the Council reiterates its reserve concerning the scope concerned, as expressed in the prior consultations on the conceptual framework, the performance report, the report on the sustainability of public finance and the management report.

In fact, the Council suggests that this paper be given the status of a recommendation applicable only to financial statements (General Purpose Financial Statements). Subject to adoption of this proposal, the Council notes that certain provisions of this document apply to items in phases 2 and 3 of the conceptual framework, which have not yet been formally adopted. It is thus difficult to evaluate their relevance.

Yours sincerely

Michel Prada

¹ *Excerpt of the consultation paper on the performance report (Reporting service performance information): GPFs can report information about the past, present and future that is useful to users – including financial and non financial, quantitative and qualitative information about (a) the achievement of financial and service delivery objectives in the current reporting period, and (b) anticipated future service delivery activities and resource needs (page 6 – Executive summary).*

ANNEX

RESPONSES TO THE QUESTIONS IN THE EXPOSURE DRAFT

Specific Matter for Comment 1

Do you agree with the proposed descriptions of “presentation”, “display”, and “disclosure” and the relationships between them in Section 1? If not, how would you modify them?

The Council does not approve of the publication of such a document as an integral part of the conceptual accounting framework, as it applies to financial reports that have nothing to do with setting accounting standards. It finds that the items in Section 1 should be applied only to the accounting data in the financial statements.

That said, the Council notes great improvement in this document’s wording compared with the Consultation Paper. The definition of “displayed information” that communicates key messages has been clarified, as has the definition of “disclosed information” that aims to provide additional information to supplement the balance sheet and income statement in the General Purpose Financial Statements. The distinction between “displayed information” and “disclosed information” is useful, relevant and clear. It would be useful to include these information items in a recommendation, not as part of the standards’ framework. This recommendation could also create a link to the provisions of the IPSAS 1 standard, “Presentation of Financial Statements”, for consistency between the two documents, even though they are not at the same level.

Specific Matter for Comment 2

Do you agree with the identification of three presentation decisions (selection, location and organization) in section 1? If not, how would you modify the identification of presentation decisions?

As noted above, the Council is not in favour of applying items in the document submitted for consultation to financial reports, which are within a different framework from that under which accounting standards are set.

With regard only to accounting data within the scope of the General Purpose Financial Statements, the Council agrees with this method of identifying the three items that characterise the various information levels (selection, location and organization).

The Council also questions the formulation of the objective that this information is expected to meet. It should enable provision of “information about economic and other phenomena”. The Council would like this wording to be clarified in the context of public entities.

Specific Matter for Comment 3

Do you agree with the proposed approach to making presentation decisions in Section 1? If not, how would you modify it?

As long as these items apply only to the General Purpose Financial Statements, the Council agrees with the items in this Section.

As mentioned above, the Council notes great improvement in the wording of this Section 1 compared with the earlier Consultation Paper. The definitions of “displayed information” and “disclosed information” have been clarified, and the distinction between them is now relevant and clear. However, the Council also emphasises that the text provides little information on implementation methods for these provisions.

Specific Matter for Comment 4

Do you agree with the description of information selection in Section 2:

(a) In the financial statements; and

(b) Within other GFRs?

If not, how would you modify the description (s)?

(a) The Council agrees with the proposals concerning financial statements, although they partially recall the general principles already present in the first part of the Conceptual Framework (published January 2013).

It notes that the reference to the concept of materiality in Section 3, “information location”, paragraph 3.5, would be more suitable for inclusion in Section 2, “information selection”.

(b) The Council is not in favour of this proposal, as it concerns financial reports, which are within a different framework from that under which accounting standards are set.

Specific Matter for Comment 5

Do you agree with the description of information location in Section 3:

(a) In the financial statements;

(b) In other GFRs?; and,

(c) Between different reports within GFRs?

If not, how would you modify the description (s)?

(a) Concerning information location within the financial statements, the Council agrees with the items in the Exposure Draft. However, it believes that in fact the preparer of financial statements has little latitude concerning information location therein.

Moreover, information location raises a number of questions concerning the obligation to certify financial statements, the need for standardisation of documents produced, and the costs incurred. The Exposure Draft makes no recommendations in these areas.

(b) (c) The Council reiterates its opposition to the scope of the GPFs. Therefore, the Council declines to comment on the proposals on the location of various items of information in the GPFs or the allocation of information between GPFs and GPFs.

Specific Matter for Comment 6

Do you agree with the description of information location in Section 4:

(a) *In the financial statements;*

(b) *In other GPFs?; and,*

If not, how would you modify the description (s)?

(a) These items recall the general principles but as long as they apply only to the financial report, the Council is in favour of this proposal (paragraphs 4.1, 4.2 and 4.3).

(b) As the Council is opposed to standardising reports concerning GPFs, it is not in favour of the provisions in paragraphs §4.5, §4.6 and §4.7. Moreover, the Council notes that the communication report does not need to be standardised, nor does the present document anticipate that it would be standardised, because information production should allow for free exchange.

Specific Matter for Comment 7

Do you consider that CF-ED4 contains sufficient detail on concepts applicable to presentation in GPFs, including the financial statements, of governments and other public sector entities? If not, how would you extend the proposals?

Given its opposition to applying accounting standards to documents concerning the scope of GPFs, the Council does not wish to express an opinion on this point.

FRENCH VERSION

Le Conseil de normalisation des comptes publics salue l'initiative qu'a prise l'IPSAS Board d'engager des réflexions approfondies sur le cadre conceptuel des entités du secteur public. Si le réel intérêt des travaux des phases 1, 2 et 3 a déjà été souligné à plusieurs reprises, le Conseil émet des doutes sur la portée réelle de ce document de consultation. Si le Conseil apprécie les clarifications apportées par rapport au précédent document soumis à consultation au cours du second trimestre 2012, les dispositions de ce document qui rappellent pour bon nombre d'entre elles des évidences, s'assimilent, selon nous, à des recommandations. Aussi ce document devrait-il revêtir le statut de « guidance », et ne peut se situer au même niveau que les autres chapitres du cadre conceptuel.

Par ailleurs, le Conseil manifeste son opposition à la publication d'un tel document au sein du cadre conceptuel comptable des entités du secteur public, dès lors qu'il vise des rapports financiers non concernés par ce cadre conceptuel comptable. Le Conseil considère que le périmètre des « General Purpose Financial Reports² » se place dans un cadre différent de celui de la normalisation comptable. Le Conseil renouvelle donc la réserve sur le périmètre retenu, déjà exprimée lors des consultations précédentes sur le cadre conceptuel, le rapport de performance, le rapport sur la soutenabilité des finances publiques et le rapport de gestion.

En définitive, le Conseil suggère que ce document revête un statut de recommandation et ne s'applique qu'aux seuls états financiers (« General Purpose Financial Statements »). Si cette proposition devait être retenue, le Conseil remarque que certaines dispositions de ce document s'appliquent à des éléments relevant des phases 2 et 3 du cadre conceptuel qui n'ont pas à ce jour fait l'objet d'une adoption formelle, et pour lesquelles il est donc difficile d'en évaluer la pertinence.

² Extrait du document de consultation sur le rapport de performance (*Reporting service performance information*): *GPFs can report information about the past, present and future that is useful to users – including financial and non financial, quantitative and qualitative information about (a) the achievement of financial and service delivery objectives in the current reporting period, and (b) anticipated future service delivery activities and resource needs (page 6 – Executive summary).*

1. Etes-vous d'accord avec les descriptions proposées pour les termes "présentation" (présentation), "affichage" (display) et "informations complémentaires" (disclosure), et la présentation dans la section 1 des relations entre ces éléments ? En cas de désaccord, comment les modifieriez-vous ?

Le Conseil n'est pas favorable à la diffusion d'un tel document faisant partie intégrante du cadre conceptuel comptable dès lors qu'il concerne des rapports financiers qui se placent dans un cadre différent de celui de la normalisation comptable. Il considère que les éléments figurant dans cette section 1 ne doivent concerner que les données à caractère comptable figurant dans les états financiers.

Ce principe étant posé, le Conseil note que la rédaction de ce document s'est nettement améliorée par rapport au document de consultation. Ainsi la définition des « displayed information » qui communiquent les messages-clés a été clarifiée, de même que celle des « disclosed information » dont l'objet est de fournir des informations complémentaires au bilan et au compte de résultat au sein des états financiers (« General Purpose Financial Statements »). La distinction entre les « displayed » et « disclosed » information est utile, pertinente et claire. Néanmoins, ces éléments d'information qui pourraient utilement figurer dans une recommandation ne relèvent pas du niveau normatif. Cette recommandation pourrait également faire le lien avec les dispositions de la norme IPSAS 1 « Presentation of Financial Statements », afin de rendre cohérent ces deux documents, même s'ils ne sont pas du même niveau.

2. Etes-vous d'accord avec l'identification en section 1 de trois décisions en matière de présentation (sélection, localisation et organisation) ? Dans la négative, comment modifieriez-vous l'identification des décisions de présentation ?

Comme rappelé *supra*, le Conseil n'est pas favorable à ce que les éléments figurant dans le document soumis à consultation s'appliquent aux rapports financiers qui se placent dans un cadre différent de celui de la normalisation comptable.

Pour ce qui concerne les seules données comptables relevant du périmètre des « General Purpose Financial Statements », le Conseil est d'accord avec la façon d'identifier les trois éléments caractérisant les différents niveaux d'information (sélection, localisation, organisation).

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur la formulation de l'objectif auquel doit répondre une telle information. Celle-ci doit en effet permettre de donner une information sur les données économiques et autres événements (« information about economic and other phenomena »). Le Conseil souhaite que cette rédaction soit éclaircie dans le contexte des entités publiques.

3. Etes-vous d'accord avec l'approche proposée en section 1 en matière de prise de décision ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?

Dès lors que ces éléments ne s'appliquent qu'aux seuls états financiers, le Conseil est d'accord avec les éléments figurant dans cette section.

Comme rappelé *supra*, le Conseil note que la rédaction de cette section 1 s'est nettement améliorée par rapport au précédent document de consultation. Ainsi la définition des « displayed information » et des « disclosed information » a été clarifiée et la distinction apparaît désormais pertinente. Le Conseil souligne néanmoins que le texte donne peu d'informations sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

4. Etes-vous d'accord avec la description en matière de sélection de l'information figurant en section 2 :

(a) dans les états financiers ; et

(b) dans les autres rapports financiers à usage général (GPFs) ?

Dans la négative, comment modifieriez-vous cette (ces) description(s) ?

(a) Le Conseil est d'accord avec les propositions portant sur les états financiers bien qu'elles rappellent pour partie des principes généraux qui figurent déjà dans la première partie du cadre conceptuel (publié en janvier 2013).

Il note que la référence à la notion de « matérialité », qui figure dans la section 3 « information location » paragraphe 3.5, aurait mieux sa place en section 2 « information selection ».

(b) Le Conseil n'est pas favorable à cette proposition, dès lors qu'elle concerne des rapports financiers qui se placent dans un cadre différent de celui de la normalisation comptable.

5. Etes-vous d'accord avec la description en matière de localisation de l'information figurant en section 3 :

(a) dans les états financiers ;

(b) dans les autres rapports financiers à usage général (GPFs) ? et

(c) entre différents rapports au sein des GPFs ?

Dans la négative, comment modifieriez-vous cette (ces) description(s) ?

(a) Concernant la localisation des informations au sein des états financiers, le Conseil est d'accord avec les éléments de l'exposé-sondage. Il considère toutefois qu'en matière de localisation des informations dans les états financiers, le préparateur des comptes a néanmoins peu de latitude.

Par ailleurs, la localisation des informations soulève un ensemble de questions, au regard des obligations de certification des états financiers, du besoin de standardisation des documents produits, ainsi que des coûts de mise en oeuvre. L'exposé-sondage n'apporte aucune préconisation sur ces considérations.

(b) (c) Le Conseil rappelle son opposition au périmètre des GPFRs. Dès lors, le Conseil ne souhaite pas se prononcer sur les propositions de localisation des différentes informations dans les GPFRs ou d'allocations des informations entre GPFSs et GPFRs.

6. *Etes-vous d'accord avec la description en matière d'organisation de l'information figurant en section 4 :*

(a) dans les états financiers ; et

(b) dans les autres rapports financiers à usage général (GPFRs) ?

Dans la négative, comment modifieriez-vous cette (ces) description(s)?

(a) Ces éléments rappellent des principes généraux mais dès lors qu'ils ne s'appliquent qu'au rapport financier, le Conseil est favorable à cette proposition (paragraphe 4.1, 4.2 et 4.3).

(b) Le Conseil étant opposé à ce que des rapports relevant du GPFRs soient normalisés, il n'est pas favorable aux dispositions figurant dans les paragraphes 4.5, 4.6 et 4.7. Par ailleurs, le Conseil rappelle que le rapport de communication n'a pas à être standardisé, ce que le présent document ne prévoit d'ailleurs pas, car tout exercice de communication doit être laissé libre.

7. *Considérez-vous que l'exposé-sondage phase 4 du cadre conceptuel contient un niveau de détail suffisant en matière de concepts applicables à la présentation des rapports financiers à usage général (GPFRs), incluant les états financiers de l'Etat et des autres entités publiques. Dans la négative, quelles seraient vos propositions complémentaires ?*

Compte tenu de son opposition à la normalisation comptable de documents relevant du périmètre des GPFRs, le Conseil ne souhaite pas se prononcer sur ce point.