

Paris, le 31 mars 2009

Comments on the Consultation Paper published in September 2008 by IPSAS Board providing a conceptual framework for general purpose financial reporting for public sector entities.

This document sets out the observations of the **French Comité des normes de comptabilité publique (French Ministry for the Budget, Public accounts and Civil service)**, in response to the Consultation Paper proposing a conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities.

These observations are presented in two parts:

- **General comments on the main concerns;**
- **Comments on the preliminary positions stated in the consultation paper with regard to nine key points.**

1 – Overall comment

Points have to be emphasized:

- 1) **The first general observation relates to both the objectives of financial reporting and the scope of financial information.**

These two points are seen in terms of their relationship with the nature of accounting per se and the financial statements of a State and therefore what must be the core of a conceptual framework: set first principles to verify the consistency of the operations recognized in the financial statements.

A reminder about the content of the financial reporting stemming from the accounting data will position its various components and the meaning they should be given.

The first two parts of the Consultation paper devote significant developments to the various components of the financial reporting relating to prospecting, sustainability, the predictive nature of the information, and budgetary aspects or national accounts. Section 1.13 of the Consultation paper states that "the financial information for general use includes, without limitation, financial statements and notes as provided to date by the IPSAS. The financial reports for general use may contain information about the past, present or in the future when they are useful to their users. They may include: (a) financial statements for general use with financial information on former transactions and other events, (b) forward-looking information, of a financial nature or not, (c) non-financial information regarding compliance by the entity's objectives for service provision. "

In our response to the 4 papers presented at the meeting of the Board in Accra in March 2007, we had already drawn attention to the meaning of "Financial reporting by clarifying that the conceptual framework should explicitly emphasize two points which are not without consequence on the nature and scope of the financial statements: one that accounting is a technique that imposes specific constraints of consistency and on the other hand, "financial reporting in a broad sense includes and requires non-accounting data. "

Indeed, accounting aims at establishing a relationship between elements (assets, liabilities, expenses, income) related to a given period in order to identify specific information: the bottom line. The financial statements can not include transactions not completed or not attributable to the period. They must be distinguished or separated from financial planning information under other disciplines or other techniques that have their own consistency. This

additional lighting such as "stewardship" or the long term sustainability is in addition to the financial statements themselves without interfering with their content or method of production. The status of this information and the accounting and not accounting involved are not sufficiently explained or justified in the proposed conceptual framework. In addition, as part of the information issued on the long-term sustainability, examining intergenerational accounts should be addressed.

The consultation paper does not dispel the ambiguity between what can and should be the certification of accounts and what constitutes a simple financial reporting. The certification of accounts that can only relate to accrual accounting in the strict sense, it should be mentioned explicitly in the conceptual framework. In addition, the process of reducing the complexity of the documents, to enable their dissemination to a wider range of users, requires also an external audit.

The conceptual framework must also focus on the transposable share of the rules applicable to private accounting and circumscribing the limits since the specific activity of the public sector require special solutions. The conceptual framework was therefore intended to "provide evidence of understanding and interpretation of the rules and allow for consistency checks (see page 6 of the conceptual framework of accounting standards - France). The concepts used to track the business must be specified, adapted or reformulated with respect to trace specific activities to the central government.

The vocation of a conceptual framework applicable to public sector is to focus on what bases its specificity rather than focus on common ground with the rules of private sector except in encouraging convergence based on the sharing of common principles.

2) **General comment regarding the users of the general purpose financial reporting.**

The current conceptual framework of the IASB refers to providers of capital as the main users of general purpose financial reporting and the exposure draft of 2008 on the proposed changes, confirms this orientation. While it is stated that the relevant information to providers of capital for their decisions may also be to other users of financial information but it is clear that in case of conflict between different needs, the needs of providers of capital to be privileged.

The rationale of the IASB focuses explicitly the investor as a provider of capital. This choice has a major importance because of its consequence: the conceptual framework should state the outline of the accounting model that seems most appropriate to meet this objective.

For its part the consultation paper of the IPSAS Board is very rich in the variety of potential users of general purpose financial reporting by public sector entities and quote:

- taxpayers and similar "involuntary" resource providers;
- citizens and other recipients from government;
- the legislature and oversight bodies;
- elected or appointed officials and their staff;
- donors, including international organizations and other voluntary providers of resources;
- national accountants and government statisticians;
- present and potential institutional and individual lenders, including purchasers of Treasury bonds and other debt instruments;
- "fee for service" consumers of services;
- suppliers and employees;
- the media;
- representatives of, or advisors to, these user groups.

It proposes to group these users into three categories:

- The recipients of services or their representatives;

- Providers of resources or their representatives;
- Other parties, including special interest groups and their representatives

The analysis of differentiated information needs depending on the nature of the users or their needs in common for different groups are also considered fine (except perhaps the case of media whose impact as a user can be considerable). However, these needs are listed without any ranking. This is a catalogue of information whose consistency remains to be established. This approach does not justify the significant accounting policies to be adopted in the evaluation and matching of expenses to products. The reference to the needs of users cannot then play the role it occupies in the conceptual framework applicable to private entities for profit. For the latter, in fact, methods of evaluation-oriented fair value and the accrual principles based on the need to measure the recoverability of the costs arising directly from the nature of information sought by investors. The accounts must be able to evaluate the financial profitability of investment.

The non-market public sector does not provide financial profitability measured by accounting. The description of the users does not make sense, other than technical, to the result or the change in net position. The consultation paper implicitly acknowledges this limit (§ 2.23) but draws no consequence and seems to consider that the model provided by the private sector can still be applied (§ 2.9).

The Paper then oscillates between a proposal to increase the information of various natures (financial, economic, budgetary) or forward-looking or predictive in terms of sustainability to meet the information needs of different user groups of general purpose financial reporting and a more orthodox accounting approach whose bases are difficult to define when one moves away from the model inspired by the private sector.

3) General comment on the preliminary view n°9 : the composition of the entity presenting the financial information of a group

The scope of the position

Is it to define the scope of consolidation? If so why not present it as such or at least indicate the result? Otherwise what is the scope of the problem in terms of consolidation?

§ 5.13 suggests that the determination of the entity presenting the accounts of the group is defined along the perimeter (or scope of consolidation).

The content of the position: the criterion of power

The position No. 9 indicates that the entity presenting the financial information is one that:

- Has the power to govern the financial and operational strategies of other entities (test power) and
- Can benefit from the activities of other entities, or is exposed to a financial burden that may result from the transactions or activities of these entities and can use its power to increase, maintain or preserve these benefits, or to maintain, reduce or greatly affect the financial burden that may result from the transactions or actions of these entities (criteria for benefits or charge / loss).

The discussion presented in § 5.28 is concerned with the consequences of the existence of a distinction between executive and legislative power. This discussion is not conclusive. It is reported that in some jurisdictions financial reports will be prepared on an entity (fictitious?) combining the two powers. This presentation strongly suggests that in a jurisdiction that practices the separation of powers (in particular, democratic regimes as indicated in the text) the application of power criterion excludes the accounting consolidation of the two powers, but it is possible to do as well!

This is not anecdotal. When one seeks to apply the standards to an entity type State or central government, the question of the content or the limits of the entity becomes major. Especially it is not limited to a distinction between legislative and executive branch, there are other categories of entities posing similar problems: the judiciary, government and independent authorities.

The fact that it is possible to bypass the requirement of power criterion to determine a level of binding consolidation of the central governments accounts is not justified in the Paper. This is only a simple possibility unconditionally, which casts doubt on the usefulness of the test. But if the criterion of power is irrelevant to solving problems should we not change it or replace it with a more suitable?

The first question remains that of the need to provide a normative response on the perimeter. One could indeed conceive that each jurisdiction defines its reporting entity as it pleases, and publish financial information on each of its components without whole information. This solution has two drawbacks. First international comparability is low (it is already limited, but it would abandon almost completely). Then it is known that information on entities that have relationships outside market featured risks of bias that consolidation is to cancel. There is no suggestion that these biases appear in the documents published separately by different segments of the State, it is likely if there is actually no power relationship between these segments, but it will be very difficult to ensure the outside and the nature of relations between the various components will be difficult to interpret.

Furthermore, there appears, as evidenced by the practice of national accounting standard at the global level, it is appropriate to provide financial information on an entity holding a type of state sovereignty in a territory that the exercise of this sovereignty is exercised by one or more branches (which are not equipped with separate legal personality). The test of power appears unable to deal with this issue. Should we delete or supplement?

You need to keep the test of power, because it is clearly the power of an entity to another entity, then these two entities should be consolidated. The consolidation on the basis of power must be used to provide a certain level of financial reports. But we must go beyond. The French accounting standards distinguish the scope of consolidation and scope of combined financial statements, allowing the latter to include the same set of entities not bound by a power relationship but have a certain economic unit.

The combined financial statements have to be prepared by the person responsible for the combination when entities are linked by economic relations of various kinds, but that these connections necessarily result from cross-participation. The scope of combination possibly includes the scope of consolidation if there are links between participating entities. It also includes entities bound by the provisions that are not based on equity participation.

This link results from the combination of two or more entities, under sufficiently close relationship (*affectio familiae*) or an agreement between them, a common management, and common services is extensive enough to generate social behaviour, commercial, technical or financial in common. The mere pursuit of common goals, including moral or social or economic, does not presume this link.

The criteria for selection of the group to which the entity shall be attached are the agreement between entities and the importance and durability of the bond which are valued according to the real centre of decision (management and distribution network) and level of autonomy of the entity i.e. the entity's ability to break this link unilaterally and without compromising the going concern.

This concept of combined accounts based on an organic unity of entities not bound by relations of power could be broken down to define an additional criterion aiming at delimitating a scope for the establishment of a "combined" account for entities representing an organic unit corresponding to an economic and political reality.

2 – Comments on preliminary views regarding to 9 key points..

IPSASB has identified the following specific topics requesting comments of great interest for the Board.

Preliminary View 1 - The Authority of the IPSASB Framework (following paragraph 1.7)

The IPSASB Framework will not establish new authoritative requirements for financial reporting by public sector entities that adopt IPSASs, nor will it override the requirements of existing IPSASs.

In selecting accounting policies to deal with circumstances not dealt with in IPSASs or other guidance issued by the IPSASB, public sector entities will refer to, and consider the applicability of, the definitions, recognition criteria, measurement principles, and other concepts identified in the IPSASB Framework.

The French central government accounting standard compendium includes a conceptual framework defined as follows:

« The conceptual framework for central government accounting presents the assumptions underlying the accounting standards that apply to the central government, defines the main concepts derived from these assumptions and explains the scope and the limitations of the financial information provided by the statements.»

In addition, “as regards the status of the documents contained in this compendium, only the standards themselves shall be regarded as setting requirements”.

Agreement with the preliminary view n°1, namely with the wording of the 2nd §; the 1st § implicitly suppose consistency between existing or new IPSASs and the conceptual framework and then cannot require beyond what standards require.

Preliminary View 2 - General Purpose Financial Reports (GPFRs) (following paragraph 1.15)

GPFRs are financial reports intended to meet the common information needs of a potentially wide range of users who are unable to demand the preparation of financial reports tailored to meet their specific information needs.

The report is indeed unique: there is no multiplication of financial statements according to different users.

However, the content can be changed according to the analysis which is made of the changing specific needs that have their place in a same document because the nature of the relevant information makes it useful or necessary even if it addresses a limited audience.

Agreement with the preliminary view n°2

Preliminary View 3 - The Users of GPFRs (following paragraph 2.7)

As a mechanism for focusing on their common information needs, the potential users of GPFRs of public sector entities are identified as:

- recipients of services or their representatives;
- providers of resources or their representatives; and
- other parties, including special interest groups and their representatives.

The legislature is a major user of GPFs. It acts in the interest of members of the community, whether as recipients of services, providers of resources, or citizens with an interest in, or need for, particular services or activities.

The preliminary view n°3 identifies 3 groups of users in order to inventory common information needs.

The identification of these groups in relation to the public entities makes sense only if their characteristics are taken into account. However, these specific features of each group do not appear explicitly developed regarding the model of the investor selected by the IASB (see **point 2 above, general comment**): the consequences are not drawn from the specificities in the principles governing the preparation of financial statements.

Improve and clarify the preliminary view n°3

Preliminary View 4- The Objectives of Financial Reporting (following paragraph 2.22)

The objectives of financial reporting by public sector entities are to provide information about the reporting entity useful to users of GPFs for:

- accountability purposes; and
- making resource allocation, political and social decisions.

Ces informations seraient de nature non financière, prospective, issues d'autres sources comme la comptabilité nationale, etc.

The "conventional" financial statements have their limits if you want to assign targets to which they are not designed. It is proposed that the General Purpose Financial Reports provide information other than those issued by the financial statements.

This information would be non-financial, prospective, from other sources such as national accounts, etc.

If so, it is not put in the report "Financial" information on the same plane as the financial statements themselves, but to distinguish the design, nature and mode of development of information issued. However, if it is integrated in the preparation of financial statements of the methods or data relating to other disciplines, that would distort the accounting principles that govern those statements. The conceptual framework must distinguish the sources and methods under which each type of information issued focusing at first on the principles governing the preparation of financial statements.

Agreement with the preliminary view n°4 **with qualification** (see general comment point 1)

Preliminary View 5 - The Scope of Financial Reporting (following paragraph 3.18)

The scope of financial reporting encompasses the provision of financial and non-financial information about:

- economic resources of the reporting entity at the reporting date and claims to those resources;
- the effect of transactions, other events, and activities that change the economic resources of the reporting entity and claims to those resources during the reporting period, including cash inflows and outflows and financial performance;

- the reporting entity's compliance with relevant legislation or regulation and legally adopted or approved budgets used to justify the raising of monies from taxpayers and ratepayers;
- the reporting entity's achievement of its service delivery objectives; and
- prospective financial and other information about the reporting entity's future service delivery activities and objectives, and the resources necessary to support those activities.

It also encompasses explanatory material about: (a) the major factors underlying the financial performance of the entity, the achievement of its service delivery and other objectives and the factors which are likely to influence its performance in the future; and (b) the assumptions underlying and major uncertainties affecting the information included in GPFRs.

The Board's attention is drawn to the idea that what is in the field budget, both in determining the objectives and the scope is usually determined by laws of high rank in the hierarchy of texts. These laws also lay down the content and thus the type of financial information they need to display or not (budget, treasury, planning, performance, multiannual, sustainability, etc.). The transposition of the conceptual framework may face the difficulty of changing the law which may be constitutional or quasi-constitutional.

In addition, the data other than those from the financial statements are not necessarily a process of certification of accounts applicable to the financial statements even though such information is often contained in the budget documents, broadly defined, and as such presented to Parliament.

Does the financial report in the broadest sense take the information to be disclosed in budget documents required, in which case it is redundant?

The articulation of the information and documents related thereto is not sufficiently clear in the consultation paper but may be more likely to contravene the laws in force?

Agreement with the preliminary view n°5 **with qualification** (see general comment point 1)

Preliminary View 6 - Evolution of the Scope of Financial Reporting (following paragraph 3.22)

The scope of financial reporting should evolve in response to users' information needs, consistent with the objectives of financial reporting.

As a rule, information cannot be disconnected from the needs of users.

Furthermore, as stated in § 3.21, a standard "governing the procedures for information" whose "position No. 5 allow imagine a potentially large scope for financial reporting" is not likely to be sought for its requirements would not be necessary (see above).

Agreement with the preliminary view n°6 **with qualification**

Preliminary View 7 - The Qualitative Characteristics of Information Included in GPFs (following paragraph 4.40)

The qualitative characteristics of information included in GPFs of public sector entities are:

- relevance, which encompasses confirmatory value, predictive value, or both;
- faithful representation, which is attained when depiction of economic or other phenomena is complete, neutral, and free from material error;
- understandability;
- timeliness;
- comparability; and
- verifiability (including supportability).

Constraints on financial reporting are materiality, cost, and achieving an appropriate balance between the qualitative characteristics.

The qualitative characteristics set out in the consultation paper are principles of good information that should take place in a conceptual framework.

But we should first state of the qualitative characteristics of accounting specific to the financial statements of which there are compliance, faithful representation, accrual basis, going concern basis, consistency of methods.

In the principles of good information, are also ranged understandability, relevance (nature of the information, materiality) and reliability.

The reliability depends itself on the following criteria: a true and fair view, neutrality, prudence and completeness.

According to § 4.6, it is recommended that the qualitative characteristics apply to all information contained in the "financial reports", including so-called additional information. Shades made later in § are in the right direction when it comes to reflect the different nature of additional information that cannot fulfil the requirements of quality criteria according to the same degree (e.g. predictive value). It is also reflected in the magnitude and duration of the convergence project between the concepts of accounting and national accounting done at international level in the framework of the Task Force on Harmonization of Public Sector Accounts (TFHPSA).

Agreement with the preliminary view n°7 with qualification

Preliminary View 8 - Characteristics of a Reporting Entity (following paragraph 5.10)

The key characteristic of a reporting entity is the existence of users who are dependant on GPFs of the entity for information for accountability purposes, and for making resource allocation, political, and social decisions.

A public sector reporting entity may be an entity with a separate legal identity or other organisational structure or arrangement.

The conceptual framework of the IPSAS Board is intended to apply to all countries, irrespective of their legal system and the organization of their public institutions stemming from them, resulting in a very general formulation.

Should be mentioned the "obligation" to establish accounts to any legal entity which has to, i.e. the central government as a private legal entity, with respect to individual accounts.

Another distinction is between the configuration in agencies and in government departments: the point is to set out in a conceptual framework like IPSAS one the consequences on the financial statements and on additional information, particularly in terms of reconciliation.

Agreement with the preliminary view n°8 **with qualification** (see general comment point 3)

Preliminary View 9 – The Composition of a Group Reporting Entity (following paragraph 5.35)

A group reporting entity will comprise the government (or other public sector entity) and other entities when the government (or other public sector entity):

- has the power to govern the strategic financing and operating policies of the other entities (a “power criterion”); and
- can benefit from the activities of the other entities, or is exposed to a financial burden that can arise as a result of the operations or actions of those entities; and can use its power to increase, maintain, or protect the amount of those benefits, or maintain, reduce, or otherwise influence the financial burden that may arise as a result of the operations or actions of those entities (a “benefit or financial burden/loss” criterion).

The question refers to distinguish individual accounts, consolidated and combined accounts.

It builds on the concepts of "group" and integration: two criteria must be met to justify the presentation of information from entities such as a group: power and benefits / charges.

The advantage is similar to the exercise of power in the public sphere cf. § 5.25.

See the general comment (point 3). Qualification.

Paris, le 31 mars 2009

**Observations sur le Document de consultation publié en septembre 2008
par l'IPSAS Board proposant un cadre conceptuel de l'information financière
à usage général à l'intention des entités publiques**

Ce document présente les observations du **Comité des normes de comptabilité publique (Ministère du budget ; des comptes publics et de la fonction publique - France)**, en réponse au document de consultation proposant un cadre conceptuel de l'information financière à l'intention des entités publiques.

Ces observations sont présentées en deux parties:

- Des commentaires généraux sur les principales préoccupations;
- Commentaires sur les prises de position préliminaires énoncées dans le document de consultation et concernant 9 points clés.

1 – Commentaire général

Points sur lesquels nous mettons l'accent

- 1) La première remarque générale a trait à la fois aux **objectifs** de l'information financière et au **champ d'application** de l'information financière. Ces deux points sont vus sous l'angle de leur relation avec la nature de la comptabilité et de celle des états financiers d'un Etat et par conséquent de ce que doit être le cœur d'un cadre conceptuel : énoncer en premier lieu les principes permettant de vérifier la cohérence des opérations retracées dans les états financiers.

Un rappel sur le contenu de l'information financière issue des données comptables permet de positionner ses diverses composantes et le sens qu'il convient de leur attribuer.

Les deux premières parties du Consultation paper consacrent des développements importants aux différentes composantes de l'information financière tenant à la prospective, à la soutenabilité, au caractère prédictif de l'information, à ses aspects budgétaires ou de comptabilité nationale. Le § 1.13 du Consultation paper précise en effet que « l'information financière à usage général inclut, sans s'y limiter, les états financiers et leurs notes annexes tels que prévus à ce jour par les normes IPSAS. Les rapports financiers à usage général peuvent contenir des informations relatives au passé, au présent ou à l'avenir lorsqu'elles sont utiles à leurs destinataires. Ils peuvent inclure : (a) des états financiers à usage général présentant des informations financières sur des transactions passées et d'autres événements ; (b) des informations prospectives, de nature financière ou non ; (c) des informations de nature non financière concernant le respect par l'entité de ses objectifs de fourniture de services. »

Dans notre réponse aux 4 notes présentées à la réunion du Board à Accra en mars 2007, nous avons déjà attiré l'attention sur la signification de « Financial reporting » en précisant que le cadre conceptuel devrait souligner de manière explicite deux points, qui ne sont pas « sans conséquence sur la nature et la portée des états de restitution » : d'une part que « la comptabilité est une technique qui impose des contraintes de cohérence particulières » et d'autre part, « l'information financière au sens large comprend et nécessite des données non comptables ».

En effet, la comptabilité vise à établir une relation entre des éléments (actifs, passifs, charges, produits) rattachés à une période donnée afin de pouvoir en dégager une information spécifique : le résultat. Les états financiers ne peuvent donc pas intégrer des opérations non

réalisées ou non rattachables à la période. Ils doivent donc être distingués ou dissociés d'une information financière prévisionnelle qui relève d'autres disciplines ou d'autres techniques ayant leur propre cohérence. Cet éclairage supplémentaire de type « stewardship » ou sur la soutenabilité à long terme vient en complément aux états financiers proprement dits sans interférer sur leur contenu ou leur mode d'élaboration. Le statut de cette information supplémentaire et la part comptable et non comptable qu'elle comporte ne sont pas suffisamment explicités ou justifiés dans le cadre conceptuel proposé. Par ailleurs, dans le cadre des informations délivrées sur la soutenabilité à long terme, l'examen d'une comptabilité intergénérationnelle devrait être abordé.

Le document de consultation ne lève pas l'ambiguïté entre ce qui peut ou doit relever de la certification des comptes et ce qui constitue un simple reporting financier. La certification des comptes ne pouvant porter que sur la comptabilité d'exercice au sens strict, il convient de le mentionner explicitement dans le cadre conceptuel. En outre, le processus de réduction de la complexité des documents, afin de permettre leur diffusion à un éventail plus large d'utilisateurs, suppose aussi une vérification externe.

Le cadre conceptuel doit en outre mettre l'accent sur la part transposable des règles de la comptabilité privée et en faire ressortir les limites dès lors que les spécificités de l'activité publique requièrent des solutions particulières. Le cadre conceptuel a donc vocation à « fournir des éléments de compréhension et d'interprétation des règles et de permettre de vérifier leur cohérence » (cf. page 6 du cadre conceptuel des normes comptables - France). Les concepts utilisés pour retracer l'activité de l'entreprise doivent en effet être précisés, adaptés ou reformulés s'agissant de retracer certaines activités spécifiques à l'Etat.

La vocation d'un cadre conceptuel applicable au secteur public est de mettre l'accent sur ce qui fonde sa spécificité plutôt que de privilégier les points communs avec les règles de la sphère privée sauf lorsqu'il s'agit d'encourager la convergence fondée sur le partage des grands principes communs.

2) **Commentaire général sur les utilisateurs des rapports financiers à usage général**

L'actuel cadre conceptuel de l'IASB désigne les fournisseurs de capitaux comme les principaux utilisateurs de rapports financiers à usage général et l'exposé-sondage de 2008 sur les modifications envisagées, confirme cette orientation. Certes, il est indiqué que les informations utiles aux fournisseurs de capitaux aux fins de leur prise de décisions peuvent aussi l'être à d'autres utilisateurs de l'information financière mais il est précisé qu'en cas de conflit entre des besoins différents, ce sont les besoins des apporteurs de capitaux qui doivent être privilégiés.

Le raisonnement de l'IASB privilégie ainsi explicitement l'investisseur apporteur de capitaux. Ce choix a une importance majeure de par sa conséquence : le cadre conceptuel doit décliné les grandes lignes du modèle comptable qui paraît le plus approprié pour satisfaire cet objectif.

Pour sa part le document de consultation de l'IPSAS Board apparaît très riche sur la variété des utilisateurs potentiels des rapports financiers à usage général des entités du secteur public et cite :

- les contribuables et contributeurs « involontaires » assimilés ;
- les citoyens et autres bénéficiaires de services de l'État ;
- le pouvoir législatif et les instances de surveillance ;
- les représentants élus ou nommés et leurs équipes ;
- les donateurs, notamment les organisations internationales et d'autres contributeurs volontaires ;
- la comptabilité nationale et les statisticiens de l'État ;

- les apporteurs de capitaux actuels et éventuels, qu'il s'agisse d'institutions ou de particuliers, y compris les détenteurs de bons du trésor et d'autres instruments de la dette ;
- les consommateurs de services soumis à redevance d'utilisation ;
- les fournisseurs et les employés ;
- les médias ;
- les représentants ou conseillers de ces groupes d'utilisateurs.

Il propose de regrouper ces utilisateurs en trois catégories :

- les bénéficiaires de services ou leurs représentants ;
- les contributeurs ou leurs représentants ;
- d'autres parties, dont les groupes d'intérêt et leurs représentants.

L'analyse des besoins d'information différenciée en fonction de la nature des utilisateurs ou de leurs besoins communs aux différents groupes est également finement examinée (hormis peut-être le cas des médias dont l'impact en tant qu'utilisateur peut être considérable). Cependant, ces besoins sont listés sans aucune hiérarchisation. Il s'agit d'un catalogue d'informations dont la cohérence reste à établir. Cette approche ne permet pas de justifier les principales méthodes comptables à retenir en matière d'évaluation et de rattachement des charges aux produits. La référence aux besoins des utilisateurs ne peut alors plus jouer le rôle qu'elle occupe dans le cadre conceptuel applicable aux entités privées à but lucratif. Pour ces dernières, en effet, les méthodes d'évaluation orientées vers la juste valeur et les principes de rattachement fondés sur la nécessité de mesurer la récupérabilité des coûts, découlent directement de la nature des informations souhaitées par les investisseurs. La comptabilité doit permettre d'apprécier la rentabilité financière des investissements.

Les entités non marchandes du secteur public ne procurent pas de rentabilité financière mesurable par la comptabilité. La description des utilisateurs ne permet pas de donner un sens, autre que technique, au résultat ou à la variation de la situation nette. Le document de consultation admet implicitement cette limite (§2.23) mais n'en tire aucune conséquence et semble considérer que le modèle fourni par le cadre du secteur privé peut quand même s'appliquer (§2.9).

Le document oscille alors entre une proposition visant à multiplier des informations de natures diverses (financières, économiques, budgétaires) ou à l'aspect prospectif ou prédictif dans une optique de soutenabilité afin de satisfaire les besoins d'information de différents groupes d'utilisateurs des rapports financiers à usage général et une approche comptable plus orthodoxe dont les fondements restent difficiles à définir dès lors que l'on s'éloigne du modèle inspiré par le secteur privé.

3) Remarque sur la prise de position préliminaire n°9 : la composition de l'entité présentant l'information financière d'un groupe

La portée de la prise de position

S'agit-il de définir le périmètre de consolidation ? Si oui pourquoi ne pas le présenter comme tel ou au moins l'indiquer comme conséquence ? Sinon quelle est la portée au regard du problème de la consolidation ?

Le § 5.13 laisse penser que la détermination de l'entité présentant les comptes du groupe est définie en même temps que le périmètre (ou un périmètre de consolidation).

Le contenu de la prise de position : le critère du pouvoir

La prise de position n°9 indique que l'entité présentant l'information financière est celle qui :

- a le pouvoir de diriger les stratégies financières et opérationnelles des autres entités (critère du pouvoir) et
- peut retirer des avantages des activités des autres entités, ou est exposé à une charge financière pouvant résulter des opérations ou des actions de ces entités et peut user de son pouvoir pour accroître, maintenir ou préserver ces avantages, ou pour maintenir, réduire ou plus largement influencer sur la charge financière pouvant résulter des opérations ou des actions des ces entités (critères d'avantages ou de charge/perte financière).

La discussion présentée au § 5.28 porte sur les conséquences de l'existence d'une distinction entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Cette discussion n'est pas conclusive. Il est indiqué que dans certains pays des rapports financiers pourront être établis sur une entité (fictive ?) regroupant les deux pouvoirs. Cette présentation laisse clairement entendre que dans un pays qui pratique la séparation des pouvoirs (en particulier les régimes démocratiques comme l'indique le texte) l'application du critère de pouvoir exclut en principe la consolidation comptable des deux pouvoirs mais qu'il est possible de le faire quand même !

Ce point n'est pas anecdotique. Dès lors que l'on cherche à appliquer les normes à une entité de type Etat ou gouvernement national, la question du contenu ou des limites de l'entité devient majeure. D'autant qu'elle ne se limite pas à une distinction entre branche législative et branche exécutive, il existe d'autres catégories d'entités posant des problèmes analogues : pouvoir judiciaire, pouvoirs publics et autorités indépendantes.

Le fait qu'il soit possible de passer outre au critère du pouvoir pour déterminer un niveau de consolidation obligatoire des comptes des États n'est pas justifié dans le document. Il s'agit d'une simple possibilité ouverte sans condition, ce qui laisse planer un doute sur l'utilité du critère. Mais si le critère du pouvoir est inopérant pour résoudre des problèmes ne faut-il pas le modifier ou le remplacer par un critère plus adapté ?

La première question reste cependant celle de la nécessité de fournir une réponse normative au sujet du périmètre. On pourrait en effet concevoir que chaque Etat définisse son périmètre comptable comme il l'entend, et publie les informations financières sur chacune de ses composantes sans présenter d'information d'ensemble. Une telle solution présente deux inconvénients. Tout d'abord la comparabilité internationale sera faible (elle est déjà limitée mais cela reviendrait à y renoncer presque complètement). Ensuite il est connu que les informations sur des entités qui entretiennent des relations hors marché présentent des risques de biais importants que la consolidation a pour but d'annuler. Rien ne dit que ces biais apparaîtront dans les documents publiés séparément par des branches différentes de l'Etat, cela est même probable s'il n'existe effectivement pas de relation de pouvoir entre ces branches, mais il sera très difficile de s'en assurer de l'extérieur et la nature des relations entre les différentes composantes sera difficile à interpréter.

Par ailleurs, il semble admis, comme l'atteste la pratique de la comptabilité nationale normalisée au niveau mondial, qu'il est pertinent de fournir une information financière sur une entité détentrice d'une souveraineté de type étatique sur un territoire donné que l'exercice de cette souveraineté soit exercé par une ou plusieurs branches (qui ne sont d'ailleurs pas dotées de personnalité juridique distincte). Le critère du pouvoir semble incapable de traiter cette question. Faut-il le supprimer ou le compléter ?

Il faut sans doute garder le critère de pouvoir car s'il y a clairement pouvoir d'une entité sur une autre entité alors ces deux entités doivent être consolidées. La consolidation fondée sur le critère de pouvoir doit donc être utilisée pour fournir un certain niveau de rapports financiers. Mais il faut aller au-delà. Les normes françaises distinguent le périmètre de consolidation et le périmètre de combinaison, ce dernier permettant d'inclure dans un même ensemble des entités non liées par une relation de pouvoir mais qui présentent une certaine unité économique.

Les comptes combinés peuvent ou doivent être établis par la personne responsable de la combinaison lorsque des entités liées entre elles par des relations économiques de nature

diverse, sans que ces liaisons résultent nécessairement de liens de participation. Le périmètre de combinaison comprend éventuellement le périmètre de consolidation s'il existe des liens de participation entre certaines entités. Il comprend également les entités liées par des dispositions qui ne reposent pas sur une participation au capital.

Ce lien de combinaison résulte du fait que deux ou plusieurs entités ont, en vertu de relations suffisamment proches (*affectio familiae*) ou d'un accord entre elles, soit une direction commune, soit des services communs assez étendus pour engendrer un comportement social, commercial, technique ou financier commun. La simple poursuite d'objectifs communs, notamment moraux ou sociaux voire économiques, ne suffit pas à présumer ce lien.

Les critères déterminants du choix du groupe auquel l'entité doit être rattachée sont l'accord des entités entre elles et l'importance et la durabilité du lien qui sont appréciées en fonction du centre réel de décision (direction et réseau de distribution) et du niveau d'autonomie de l'entité c'est à dire de la capacité de l'entité à rompre ce lien unilatéralement et sans compromettre la continuité de son exploitation.

Cette notion de comptes combinés fondée sur une unité organique d'entités non liées par des relations de pouvoir pourrait être déclinée pour définir un critère supplémentaire visant à délimiter un périmètre d'établissement d'un compte « combiné » d'entités représentant une unité organique correspondant à une réalité économique et politique unique.

2 – Commentaires sur les prises de position préliminaires concernant 9 points clés.

L'IPSASB a identifié les sujets particuliers suivants dont les commentaires présentent un grand intérêt pour le Board.

1. Prise de position préliminaire n° 1 du Conseil - Autorité du Cadre conceptuel (cf. fin du paragraphe 1.7)

Le Cadre conceptuel ne définira aucune nouvelle obligation portant sur l'information financière des entités du secteur public qui se conforment aux normes IPSAS et ne prévaudra pas sur les normes IPSAS existantes.

Lors du choix des principes comptables applicables à certaines situations non spécifiquement prévues par les normes IPSAS ou par d'autres documents d'orientation émanant du Conseil, les entités du secteur public se référeront aux définitions, aux critères de comptabilisation, aux principes d'évaluation et aux autres concepts identifiés dans le Cadre conceptuel dont elles étudieront la possible application.

Le recueil des normes comptables français comprend un cadre conceptuel défini comme suit :

« le cadre conceptuel de la comptabilité de l'Etat qui présente les hypothèses sous-jacentes aux normes comptables, définit les principaux concepts qui découlent de ces hypothèses et donne des indications sur la portée et les limites des informations fournies par la comptabilité. »

Il est ajouté : « du point de vue du statut des documents rassemblés dans ce recueil, seules les dispositions normatives ont un caractère normatif ».

Accord sur la prise de position n° 1, en particulier sur la rédaction du 2nd § ; le 1^{er} § suppose implicitement la cohérence entre les normes IPSAS existantes ou nouvelles et le cadre conceptuel et donc ne peut prescrire au-delà de ce que requièrent les normes.

2. Prise de position préliminaire n° 2 du Conseil - Rapports financiers à usage général (cf. fin du paragraphe 1.15)

Les rapports financiers à usage général visent à satisfaire les besoins d'information classiques d'un large éventail d'utilisateurs potentiels qui ne peuvent demander la préparation de rapports sur mesure répondant à des besoins d'information spécifiques.

Le rapport est en effet unique : il n'y a pas multiplication des états financiers en fonction des différents utilisateurs.

En revanche, le contenu peut être évolutif en fonction de l'analyse qui est faite de l'évolution de besoins spécifiques qui ont leur place dans un document commun parce que la nature pertinente de l'information la rend utile voire nécessaire même si elle s'adresse à un public restreint.

Accord sur la prise de position n°2

3. Prise de position préliminaire n° 3 du Conseil - Les utilisateurs des rapports financiers à usage général (cf. fin du paragraphe 2.7)

Afin de recenser les besoins d'information communs des utilisateurs potentiels des rapports financiers à usage général des entités du secteur public, ces utilisateurs sont identifiés comme suit :

- les bénéficiaires de services ou leurs représentants ;
- les contributeurs ou leurs représentants ;
- d'autres parties, dont les groupes d'intérêt et leurs représentants.

Le pouvoir législatif est l'un des principaux utilisateurs des rapports financiers à usage général des entités du secteur public. Il agit dans l'intérêt des membres de la collectivité, considérés comme bénéficiaires de services, contributeurs ou citoyens ayant un intérêt pour des prestations ou activités particulières ou à qui celles-ci sont nécessaires.

La prise de position n°3 identifie 3 groupes d'utilisateurs dans le but de recenser les besoins d'information communs.

L'identification de ces groupes en relation avec les entités publiques n'a de sens que si leurs caractéristiques spécifiques sont prises en compte. Or, ces spécificités propres à chaque groupe ne semblent pas explicitement développées par rapport au modèle de l'investisseur retenu par l'IASB (cf. **Point 2 supra, commentaire général**) : les conséquences ne sont pas tirées des spécificités dans les principes régissant l'élaboration des états financiers.

Améliorer et préciser la prise de position n°3.

Prise de position préliminaire n° 4 du Conseil - Les objectifs de l'information financière (cf. fin du paragraphe 2.22)

Les objectifs de l'information financière par les entités du service public sont de fournir des renseignements à propos de l'entité présentant l'information financière utiles aux utilisateurs des rapports à des fins :

- d'évaluation de la reddition de comptes ;
- de prise de décisions en matière d'allocation de ressources, en matière politique et sociale.

Les états financiers « conventionnels » trouvent leurs limites si on veut leur assigner des objectifs pour lesquels ils ne sont pas conçus. Il est proposé que les rapports financiers à usage général apportent des informations autres que celles délivrées par les états financiers.

Ces informations seraient de nature non financière, prospective, issues d'autres sources comme la comptabilité nationale, etc.

Si tel est le cas, il s'agit de ne pas placer dans le rapport « financier » ces informations sur le même plan que les états financiers proprement dits, mais de bien distinguer la conception, la nature et le mode d'élaboration des informations délivrées. En revanche, s'il s'agit d'intégrer lors de l'élaboration des états financiers des méthodes ou des données qui relèvent d'autres disciplines, cela reviendrait à dénaturer les principes comptables qui régissent ces états. Le cadre conceptuel doit distinguer les sources et méthodes présidant à chaque type d'information délivrées en mettant d'abord l'accent sur les principes régissant l'élaboration des états financiers.

Accord sur la prise de position n°4 sous réserve (cf. point 1 également, commentaire général)

Prise de position préliminaire n° 5 du Conseil - Le champ d'application de l'information financière (cf. fin du paragraphe 3.18)

Le champ de l'information financière englobe la communication de données financières et non financières portant sur :

- les ressources économiques de l'entité présentant l'information financière à la date de présentation de l'information et les droits sur ces ressources ;
- l'effet des transactions, d'autres événements et activités qui modifient les ressources économiques de l'entité présentant l'information financière et les droits sur ces ressources pendant la période considérée, y compris les entrées et sorties de trésorerie et la performance financière ;
- le respect, par l'entité présentant l'information financière, de la législation ou de la réglementation applicable au domaine et des budgets légalement adoptés ou approuvés et utilisés pour justifier la perception d'impôts et de taxes ;
- la réalisation, par l'entité présentant l'information financière, de ses objectifs de prestation de services ;
- les informations financières prospectives et autres informations sur les futures activités de prestation de services et objectifs associés de l'entité présentant l'information financière, et les ressources nécessaires à cette fin.

Le champ de l'information financière englobe également la fourniture de documents explicatifs sur : a) les principaux facteurs influençant la performance financière de l'entité, la réalisation des objectifs de prestation de services et d'autres objectifs ainsi que les facteurs pouvant avoir une influence sur la performance future de l'entité ; b) les hypothèses qui sous-tendent les informations présentées dans les rapports financiers à usage général et les principales incertitudes les concernant.

L'attention du Board est attirée sur l'idée selon laquelle ce qui relève du champ budgétaire, à la fois dans la détermination des objectifs et celui du champ, est en règle générale déterminé par des textes législatifs de rang élevé dans la hiérarchie des textes. Ces textes fixent également le contenu des documents et donc le type d'information financière qu'ils doivent afficher ou non (budgétaire, trésorerie, programmation, performance, pluriannualité, soutenabilité, etc.). La transposition du cadre conceptuel peut se heurter à la difficulté de changer le dispositif législatif qui peut être de rang constitutionnel ou quasi constitutionnel.

En outre, les éléments d'information autres que ceux provenant des états financiers ne relèvent pas nécessairement d'un processus de certification des comptes applicable aux états financiers alors même que ces autres informations sont souvent contenues dans les documents budgétaires, au sens large, et à ce titre présentées au Parlement.

Le rapport financier au sens large reprend-il des informations devant figurer dans les documents budgétaires obligatoires, auquel cas cela fait double emploi ?

L'articulation des informations et des documents qui y sont associés n'est pas suffisamment précisée dans le « consultation paper » mais le peut-elle être davantage au risque de contrevenir aux dispositions législatives en vigueur ?

Accord sur la prise de position n°5 sous réserve (cf. point 1 également, commentaire général)

Prise de position préliminaire n° 6 du Conseil - Évolution du champ d'application de l'information financière (cf. fin du paragraphe 3.22)

Le champ de l'information financière doit évoluer au gré des besoins d'information des utilisateurs, conformément aux objectifs de l'information financière.

De façon générale, l'information ne peut en effet être déconnectée des besoins des utilisateurs.

Par ailleurs, et comme indiqué au § 3.21, une norme « régissant les modalités de l'information » dont la « prise de position n°5 laisse imaginer un champ potentiellement large pour l'information financière » ne paraît pas devoir être recherchée car ses prescriptions ne pourraient pas s'imposer (cf. supra).

Accord sur la prise de position n°6 sous réserve.

Prise de position préliminaire n° 7 du Conseil - Les caractéristiques qualitatives des informations incluses dans les rapports financiers à usage général (cf. fin du paragraphe 4.40)

Les caractéristiques qualitatives des informations incluses dans les rapports financiers à usage général des entités du secteur public sont :

- La pertinence, qui englobe la valeur de confirmation, la valeur prédictive ou les deux ;
- L'image fidèle, obtenue par la description complète, neutre et exempte d'erreur significative d'un phénomène économique ou autre ;
- L'intelligibilité ;
- La diffusion en temps opportun ;
- La comparabilité ;
- La vérifiabilité (y compris la soutenabilité).

Les contraintes pesant sur l'information financière sont l'importance relative, le coût, et l'obtention d'un juste équilibre entre les caractéristiques qualitatives.

Les caractéristiques qualitatives énoncées dans le « consultation paper » constituent des principes de bonne information qui ont en effet leur place dans un cadre conceptuel.

Mais il conviendrait en premier lieu d'énoncer les caractéristiques qualitatives des principes comptables propres aux états financiers parmi lesquelles on recense la régularité, la sincérité, la spécialisation des exercices, la continuité d'exploitation, la permanence des méthodes.

Dans les principes de bonne information, on range également l'intelligibilité, la pertinence (nature de l'information, l'importance relative) et la fiabilité.

La fiabilité dépend elle-même des critères suivants : l'image fidèle, la neutralité, la prudence et l'exhaustivité.

Selon le § 4.6, il est préconisé que les caractéristiques qualitatives s'appliquent à l'ensemble des informations contenues dans les « rapports financiers », y compris les informations dites supplémentaires. Les nuances apportées dans la suite du § vont dans le bon sens lorsqu'il s'agit de tenir compte de la nature différente des informations supplémentaires qui ne peuvent satisfaire aux exigences des critères de qualité selon le même degré (par exemple : valeur prédictive). En témoigne également l'ampleur et la durée des travaux de convergence entre les concepts de comptabilité générale et ceux de comptabilité nationale menés au niveau international dans le cadre de la Task force sur l'harmonisation des comptes du secteur public (TFHPSA).

Accord sur la prise de position n°7 sous réserve.

Prise de position préliminaire n° 8 du Conseil - Les caractéristiques de l'entité présentant l'information financière (cf. fin du paragraphe 5.10)

Une entité présentant l'information financière se caractérise principalement par l'existence d'utilisateurs qui ont besoin des rapports financiers à usage général publiés par cette entité aux fins de reddition de comptes ou de prise de décisions en matière d'allocation des ressources et en matière politique et sociale.

Une entité du secteur public présentant l'information financière peut être une entité dotée d'une identité juridique propre ou tout(e) autre structure/arrangement organisationnel(le).

Le cadre conceptuel de l'IPSAS Board vise à s'appliquer à l'ensemble des pays, quel que soit leur système juridique et l'organisation de leurs institutions publiques qui en découlent, d'où une formulation très générale.

Il conviendrait d'évoquer « l'obligation » d'établir des comptes à laquelle toute entité juridique n'échappe pas, c'est-à-dire l'Etat comme une entité juridique privée, s'agissant de comptes individuels.

Autre distinction entre la configuration en agences et celle en ministères : Il s'agit notamment d'énoncer dans un cadre conceptuel de type IPSAS les conséquences sur les états financiers et sur l'information supplémentaire, notamment en termes de réconciliation.

Accord sur la prise de position **sous réserves (voir point 3 du commentaire général)**.

Prise de position préliminaire n° 9 du Conseil - La composition de l'entité présentant l'information financière d'un groupe (cf. fin du paragraphe 5.35)

Une entité présentant l'information financière d'un groupe se compose de l'État (ou toute autre entité du secteur public) et d'autres entités lorsque l'État (ou toute autre entité du secteur public) :

- a le pouvoir de diriger les stratégies financières et opérationnelles des autres entités (critère de « pouvoir ») ; et
- peut retirer des avantages des activités des autres entités, ou est exposé à une charge financière pouvant résulter des opérations ou des actions de ces entités et peut user de son pouvoir pour accroître, maintenir ou préserver ces avantages, ou pour maintenir, réduire ou, plus largement, influencer sur la charge financière pouvant résulter des opérations ou des actions de ces entités (critère d'« avantage ou de charge/perte financière »).

La question renvoie à la distinction comptes individuels, comptes consolidés et comptes combinés.

Elle s'appuie sur les notions de « groupe » et d'intégration : deux critères doivent être remplis pour justifier la présentation des informations des entités comme celle d'un groupe : pouvoir et avantages/charges.

L'avantage s'apparente aussi à l'exercice d'un pouvoir dans la sphère publique cf. § 5.25.

Voir le développement exposé au point 3 du commentaire général.