

Please find attached the **General Directorate of Public Finance (France)** comment (**English language + French language versions**) to the consultation paper issued in September 2008 "**Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities**".

Please take note that this comment consists of two papers :

- a comment on **local and regional self governments**
- a comment on **State**.

Best regards

Françoise Guillarme
Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
Direction Générale des Finances Publiques
Mission Doctrine Comptable et Contrôle Interne Comptable
Tél. +33 (0)1.53.18.33.42
Fax +33 (0)1.53.18.62.36
francoise.guillarme@dgfip.finances.gouv.fr



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

DGFIP 2009/01/13630

Note

On the conceptual frame for public-sector entities (focusing on local authorities in France)

SUBJECT: answering the IPSAS Board consultation paper.

The consultation paper deals with the conceptual frame applying to public-sector entities.

This answer deals with local authorities in France. These consist of approximately 110,000 legal entities. Such structures are quite varied : communes, departments, regions, co-operation entities, specialised entities (including hospitals, housing, industrial and commercial public entities), and other local public bodies... Add to this 60,000 entities with no legal personality, whose budgetary and financial operations are described as appendices in main accounting statements ; the results of these accounts which enable the cost of services (industrial and commercial services, social services) to be known are consolidated with those of the entity to which they are linked.

For each category, accounting rules are the same throughout the country, which, as a principle, ensures financial data can be compared. For smaller entities (less than 3,500 inhabitants) the budgetary and accounting rules are simpler.

The accounting rules of the local public sector fall under the exclusive competence of the Minister of the Budget together with his concerned colleagues.

First, it should be noted the development of a conceptual frame for local authorities is interesting only if it takes into account its diversity and the specific rules for public sector finance ; as regards the French local public sector, the main rules are the following:

- Financing by taxation (direct taxes can only be increased within limits defined according to regulation) ;
- Rule of strict balanced budget (debt only finances equipment expenditure).

Forecasts are first discussed during an orientation budgetary debate. A multi-annual authorisation can also be given (multi-year commitments and programs). There are also financial ratios prescribed by law that give to local entity some comparative financial information by category (depending on their size and/or type of local public entity).

The conceptual frame has two main concerns : the development of accounting standards that can be applied to local authorities (1) and financial statements (2).

- 1. Accounting standards for local authorities in France

First, it should be noted that the standards used for local authorities in France are those of the General Accounting Chart (Plan Comptable Général - PCG). The definitions (assets, liabilities) of the General Accounting Chart refer to the international conceptual frame can be applied to French local authorities. The PCG converge with IFRS. Therefore, IFRS, when included in the French accounting law, are meant to be the reference. Furthermore, ideas in accounting regulations are also likely to derive from IPSAS, in so far as these meet the requirements of IFRS. From January 1st, 2009, a single authority (Council of Public Accounts Standardisation) has been in charge of standards for the entire public sector (until the end of 2008, local authorities were ruled by the same authority as entities of the private sector).

The accounting principles applied by the local public sector are the same as for the other entities : a true and fair view (regularity and sincerity) of operations and their continuity. Different years are dealt with independently. Care, consistency of methods, historical costs are to be achieved. No compensation is allowed between expenditure and revenue. The opening balance sheet is intangible.

The conceptual framework does not incorporate all the principles applicable to local public sector. Thus, prudence and sincerity are excluded from this document, which may affect the consistency of accounting standards of the local public sector as they are defined.

These standards can be adjusted, if need be, according to the situation of the local authority, mainly because of the budgetary environment (a local government must have an annual balanced budget). These specific rules are subjected to the advice of the National Accounting Council (Council of Public Accounting Standards from January 1st, 2009).

Some changes have recently been made to the national standard in the field of accounting. They include :

- Deferred expenses when their nature and amounts make it difficult for them to be met with on a single accounting period ;
- Subsidies paid when the funded equipment potentially provides the public entity with service (integration in assets) ;
- budgetary neutralisation (for certain depreciation, should a local government be in a situation where self financing is not necessary, which, for instance, may happen if the investments fail to be as important as previously). This technique is unique in so far as it enables local governments to reach to two major targets : the true and fair view, and the limitation of taxes for economic agents ;
- the sale of assets (must be used either to reimburse debts or buy new equipment) ;
- The scope of the mandatory amortisation (roads, on which local governments make thorough and regular works, retain their potential for service and are not submitted to amortisation).

Once these principles and the subsequent rules are laid, local operators are provided with information relating to the keeping of accounts thanks to budgetary and accounting instructions. These are ministerial decrees signed by the Director General of Public Finance and the Director in charge of the sector (the Director of Local Entities for Local Governments, the Director of Hospitalisation and Organisation of Care for Hospitals ...). These instructions are published in the Official Gazette.

In addition to general accounting, larger entities are also submitted to a specific accounting system, in which expenses and revenue are classified according to their destination (general services, security, education, culture, sport, welfare and health, family, housing, development and urban services, economic action). Such a system enables these local governments to comment on the results of various public policies on their territory.

2. The financial statements

Account-closing can occur in two different ways in France :

- As far as most local entities are concerned, the local public officer (president of the deliberative assembly, such as the mayor for a town) establishes an administrative account which traces the flow of the past year. The accounting officer (who is a member of the State accounting department) establishes an annual account for general accounting. These two documents complement each other and are equal in their results. The administrative account consists in the budgetary reporting (forecast, registered expenditures and registered revenues) ; the rules of accrual accounting are applied. The budgetary reporting is done by dual presentation, using the nomenclature of general accounting and, for large communities, a classification according to functions. The account for general accounting, in addition to the budgetary report, contains three documents : the balance, the income statement and the balance sheet, also established according to the rules of accrual accounting.
- As far as housing offices and hospitals are concerned, the accounting officer and the public officer have to establish a single common document together, called the financial account, which contains the budgetary report, the balance, the income statement and the balance sheet and appendix.

The accounts are closed and voted by the legislative body, in accordance with the regulations, during the first half of the year following that to which the accounts relate.

It should be recalled that accrual accounting is applied in France both to general accounting and budget.

In all cases, these documents are accompanied by explanatory appendices in order to reach two targets :

- Enable the State and the financial courts to achieve their audits of local governments (from the point of view of budgetary control) ;
- To allow governing bodies, citizens and partners (banks ...) to reach some knowledge of the assets and financial situation of local governments and assist in decision-making. In this regard, it should be noted that the accounting information for local governments is available and some data are published (the General Directorate of Public Finance publishes accounts of towns, departments, regions and partnerships between towns, on the web ; the information are consolidated for larger entities). The financial details of local public entities may be aggregated on a territory

However, in all cases, the information is provided for the use of the deliberative assembly. Others partners (such as bankers) can not have more information than deliberative assembly has.

In any case, in order to secure an accurate knowledge of the financial situation of local governments, special efforts are made to ensure reliable accounting data are included in the financial statements.

The balance sheet and income statement are identical to the models set by the General Accounting Chart in France.

The income statement reveals operating revenues and expenses, financial revenues and expenses, exceptional revenues and expenses. In addition, given the adjustments made to the national standard accounts, a double vision of the result is gradually introduced when closing the accounts :

- Budgetary result (consisting in all transactions) ;
- Result in the sense of the General Accounting Chart (in which the effects of all the accounting adjustments granted to local authorities are cancelled).

The balance sheet describes the following as assets :

- Fixed assets, shared between intangible assets (including capital grants paid when the equipment funded by the entity provides potential service or economic benefits), tangible and financial assets. Assets are valued at historical cost, including buildings (for which historical cost is the work performed on the equipment. Depreciation is generalised (except for roads and works of art and, in some cases, for smaller municipalities).
- Current assets (inventories, receivables and short-term treasuries). Receivables are valued at their face value.
- For each position are listed after the gross amount, the amount of depreciation and amortisation, net worth and value in the previous balance sheet.

The balance sheet describes the following as liabilities :

- Equity (including the results of previous years which have not been used and the annual result) ;
- Provisions for risks and charges ;
- Financial liabilities (including borrowings by the public entity) and liabilities in the short term. Liabilities are valued at their original value.

Those information are supplemented by a number of additional statements :

- Statement of operations for the benefit of others, describing the equipment carried out by the local government as an operator.
- Statement of assets, listing each fixed asset recorded by the local government in its balance (input value, depreciation, net).
- Statement of all the different amounts owed to the local entity (by name) : this statement lists all the claims of the local government, describing all the steps undertaken to recover these amounts. The claims are classified according to debtor-types and based on their seniority.
- Statement of payable amounts (by names).
- Statement of third-party accounts, listing all operations in accounts beginning by 4 at the end of the year (other than those listed as amounts to be either recovered or paid).
- Method used for depreciation : for each property class, mentions the duration and depreciation methods applied ;
- Statement of the debt : shows the main features (lender, duration, rate ...) for each borrowing on the liability of the local government ;
- Statement of provisions for risk and charges : mentions the costs and covered risks and the methods of calculating the registered amount ;
- Statement of charges transferred ;
- Statement of guaranteed loans : mentions the principal amount and maturity of loans owed by others entities for which the local government agrees to reimburse lenders if borrowers default ;
- Statement of leasing contracts and contracts for public-private partnership ;
- Statement of commitments : lists the off-balance sheet transactions which involve the local government in the medium to long term.
- Statement of received commitments ;
- Statement of paid subsidies (nominal) : specifies the list of grant-recipients and amounts paid to each of them ;
- Statement of income and expenses registered during the accounting year but paid during another accounting year ;

- List of agencies with which the entity has made a financial commitment ;
- Decision of the deliberative assembly how to use the budgetary result.

Due to the principle of free administration of local authorities, there is no compulsory document to report on how the entity has reached its performance targets. However, local governments, especially the largest, increasingly choose to adopt some sort of performance monitoring and report to the legislative body accordingly.

Paris, 23rd of March 2009

Comments on the consultation paper "Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities" published by the IPSAS Board

Phase 1 "Objectives and Scope of Financial Reporting, Qualitative Characteristics of Information Included in General Purpose Financial Reports, Reporting Entity"

Preamble

As the entity responsible for producing the accounts of the State, we fully concur with the objectives of the IPSASB's project aimed at expanding and standardizing the content of financial reporting and increasing the use of financial reports. This point of view is reinforced by the difficulties currently encountered when seeking to make comparisons with the financial reports of the other States that use accrual accounting.

We nevertheless have some questions concerning a) the sequencing of the project's phases; b) the obligatory or merely indicative nature of the conceptual framework; c) the scope of the project; d) the users of financial reports; and e) the lack of any reference to the existing European framework for management and analysis of public finances.

a) The sequencing of the project's phases

The objectives and scope of financial reporting that constitute Phase 1 of the conceptual framework project are strongly dependent on first addressing Phases 2 "Definition and recognition of the 'elements' that are reported in financial statements" and 3 "Consideration of the measurement basis (or bases) that may validly be adopted for the elements that are recognized in the financial statements".

Without questioning the target objective of seeking to improve public sector entities' financial reporting, we suggest that this be done in two phases: a) focus first on the content and quality of the primary financial reporting (provided in the financial statements) and the retrospective and prospective information; b) and only then define the criteria for financial reporting and analysis of financial performance.

b) The obligatory or merely indicative nature of the conceptual framework (Preliminary View 1)

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.

Agree to regard the IPSASB Framework as a 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.

Nevertheless, this point is not sufficiently explicit, even though it is one of the conceptual framework project's major assessment criteria.

As we see it, the conceptual framework should not be obligatory as it is merely a reference for interpreting the applicable standards and rules, like the French government's conceptual framework. The compulsory element lies in laws that are recognized (i.e. procedures institutionally laid down by the laws) and specified (to define the compulsory elements as clearly as possible) and not in a document having a scope as broad as that of a conceptual framework.

The wholly or partially obligatory nature of the conceptual framework actually raises two types of question:

- How can any legislative specificities applicable to one category of public sector entities (the State, operators, social security funds, etc.) be reconciled with a standard reconstruction-type conceptual framework?
- What would the timeframes be for implementation for all the categories of public sector entities concerned?

c) The scope of the project (Preliminary Views 2 and 5)

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.

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.

Determination of the scope of public sector financial reporting

"The conceptual framework for financial reporting is intended for all public sector entities that adopt the accrual basis of accounting¹. The conceptual framework concerns general purpose financial reporting by public sector entities other than public-utility commercial enterprises."

¹ "Therefore it applies to general purpose financial reports of national, state/provincial or local governments and to a wide range of other public sector entities. These include ministries, departments, programs, boards, commissions, agencies, public sector social security funds, trusts and other statutory authorities. The conceptual framework also applies to other entities, including international governmental organizations, that prepare general purpose financial reports in accordance with IPSASs."

The scope of the public sector, in the European sense of that term, is based on the national accounting approach and includes the State and its operators, the local authorities and the social security institutions.

As the national accounting standards are harmonized at the international level (GFSM 2001 and ESA 95), **it would be desirable for the scope of the public financial statements to be the same as that used for national accounting.**

- ***Definition of the documents that provide the financial information referred to in the reference framework.***

Part 1 of the project relating to the 'Role and authority of the IPSASB Framework' states that "The IPSASB Framework will establish the concepts that underpin financial reporting by public sector entities that adopt the accrual basis of financial reporting" and that "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."

The conceptual framework refers to the terms "financial reporting", "financial reports" and "financial and non-financial information" without first defining them for public sector entities.

The *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière anglais/français* (Louis Ménard FCA et al) defines "financial reporting" and "financial report" as follows:

Financial Reporting; Financial information: Transmission to the public of information of a financial nature prepared essentially on the basis of the entity's accounts and drawn mainly from the financial reports it publishes annually, quarterly, monthly, etc.

Given that public sector entities are required to report their results in budgetary, financial and performance terms and, for that purpose, to maintain budgetary, financial and cost-analysis accounts, as well as national accounts at State level, it would seem to us appropriate, to begin with, to specify what the term "accounting and financial information" means when applied to public sector entities.

Financial report: a report containing the periodic financial statements (annual, quarterly or otherwise) of an entity, usually accompanied by a management report or a management analysis and other additional information, through which the financial information required to ascertain the financial situation and results for the period concerned are communicated to the public.

Although the format and content of the entities' financial reports are clearly established by the national standards institutions² that adapt the provisions of the European Directives (which

² The AMF (<http://www.cob.fr/affiche.asp?id=8463>) defines **the content of the management report provided in the annual financial report as follows:**

The Monetary and Financial Code delegates the task of stipulating the content of the annual financial report to the General Regulations of the AMF (article L. 451-1-2 V).

For the record, that report must include the annual accounts and, where applicable, the consolidated accounts, a management report, a declaration from the persons responsible for preparing those documents, and the auditors' report on the above-mentioned accounts.

The general regulations specify the minimum content of the management report published within 4 months relative to the content required by the 4th directive on annual accounts and the 7th directive on consolidated accounts.

The management report must therefore contain at least:

- the information specified in article L. 225-100 of the Commercial Code, including, inter alia, an objective and thorough analysis of the company's performance, results and situation, as well as a description of the main risks and uncertainties confronting it;

are themselves derived from the international provisions) for the EU Member States, nothing comparable is envisaged for public sector entities. Moreover, the term "financial report" would gain from being defined for the public sector in terms of content.

Prior explanation of the key terminology used would seem necessary to properly establish the reference framework for "Financial Reporting by Public Sector Entities".

- ***Establish the content of the information provided in the financial statements***

In order to define the conceptual framework for financial reporting and make comparisons in time and space, it is important to have consistent information.

An analysis of any entity's financial reporting relies on the facts gleaned from the published periodic financial statements, the contextual elements provided by the entity and comparison with similar entities to facilitate evaluation of the past and future performance of the entity in question. Applied to public sector entities, this definition gives rise to a question regarding the measurement of the primary information that is assessed for performance analysis purposes.

An objective assessment of the States' budgetary and financial situation should, for example, be based on the most thorough evaluation possible of their liabilities and contingent liabilities. Yet their identification and evaluation pose practical comparability problems from one State to another on account of the different methods used to estimate them. There are also other categories of liabilities (environmental liabilities and other social liabilities, for example) to which differing methods and posting practices apply, or are even not mentioned at all in the financial statements of countries that use accrual accounting.

This is certainly a difficult subject and no methodology for measuring such commitments has yet been approved. Yet the focus on data analysis even before any agreement has been reached on the definition of such data and the methodology for preparing it to serve as a basis for analysis could well encourage accounting interpretations that fail to achieve the objective of a faithful representation (Preliminary View 7).

Nor do the current accounting rules really enable measurement of the public sector entities' capital expenditures. At present, they only track expenditures for tangible assets and do not enable tracking of intangible assets such as health and education, precisely because we do not wish to recognize them as assets (for reasons of principle as well as feasibility).

It therefore seems essential to us, prior to any retrospective analysis, and even more so for any prospective analysis, to determine:

- **An appropriate accounting system for public investment expenditures that separates them from current expenditures and, to this end, the establishment of clear criteria as to what constitutes public investment.**
- **Clear rules for calculating depreciation and amortisation: today the States apply different rules that have an impact on the presentation of their financial situation.**

- the information specified in article L. 225-100-3 of the Commercial Code concerning the company's capital structure and the items likely to have an impact in the event of a public offering;

- the information specified in article L. 225-211 of the Commercial Code relating to the number of shares bought and sold during the accounting period in the context of a repurchase plan, and the details of those transactions;

- and, if the issuer is required to prepare consolidated accounts, the information specified in article L. 225-100-2 of the Commercial Code relating to the content of the consolidated management report.

The content of the annual financial report described above applies to all accounting periods begun from 20 January 2007 forward, the date of entry into force of the new periodic reporting obligations.

- **Rules for consolidation of accounts that limit the possibility of the financial management of new projects being isolated in investment agencies and not appearing in public debt.**

Lastly, with regard to retrospective adjustments, we consider it important to emphasize that when the accounting system of a public entity switches from the cash basis of accounting to accrual accounting, a transitional period of a few years is usually allowed to ensure that the entity does not adopt this approach until it has carried out all the work (inventories and modification of the information systems) necessary to enable it to take place in economic conditions that are commensurate with the benefits of such adjustments. Consequently, the cost-benefit imbalance of retrospective adjustments should be **explicitly presumed** until such time as that environment is considered to be complete. It is in fact difficult to gauge the adverse cost as such unless the inventory itself is actually carried out.

- *Put the public sector entities' financial and budgetary results in perspective by placing them in their cyclical economic context*

Some specialists point out, for example, that for budgetary stability objectives to be interpretable they must be correlated with the economic cycle or, more generally, that the States' financial results should be put in their economic context.

From this perspective, it seems to us that the first part of the standardized content of the Financial Reporting by Public Sector Entities should provide information on the retrospective macroeconomic trends by referring to the economic cycles that underlie the analysis of the past and present results, and should provide forecasts of the projected macroeconomic trends – on the basis of the foreseeable economic cycles – that underlie the expected future results.

In addition, in the public sector structural reforms are investments that may, initially, worsen the budgetary and financial situation of the public entity concerned. By their very nature, such reforms usually involve a compromise between (economic or political) costs in the short term and (economic) gains in the long term that an overly superficial reading of financial reporting does not enable one to grasp.

To be relevant, financial analysis of public sector entities must be supported by a thorough prior examination of the relations between public finances and the real economy.

d) The users of the accounts (Preliminary View 3)

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 GPFRs. 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.

To be understood by the public, financial reporting must be simple. The debt ratio, for example, is easy for the public to understand. It corresponds perfectly to the need for simplification. Such simplification soon reaches its limits, however, since a correct analysis of the debt ratio calls for assessment over the medium term with its trend measured in relation to economic circumstances.

Complex information may satisfy specialists, but political leaders may have difficulty in understanding it, even though they are a prime target of accounting information. At the same time, an automatic reading of financial reporting and uniformity of the rules of assessment to the detriment of an overall appraisal and a long-term forward analysis are particularly difficult to implement in the public sector.

It therefore seems to us that the supranational (in the case of the EU), national and local parliaments that represent national or local sovereignty, as well as the Supreme Audit Institutions whose independence, role and missions are closely linked to democratic principles and whose operations are governed by internationally recognized professional standards³, should be the prime target users of the public sector entities' financial reporting.

The use of the accounts by the supervisory authorities is contingent on their readability; any excessive sophistication runs counter to this objective of clarity.

e) The necessity of keeping the analysis within the existing European framework for management and analysis of the public finances

As an EU country, France is subject to the European framework for management and analysis of public finances, which lays down common management rules for financial, budgetary and statistical information for all the public sector entities of the 27 Member States.

The Budgetary Stability Pact for the countries that belong to the European Monetary Union seeks to guarantee long-term budgetary discipline. To this end, the European Union has laid down rules for the production of financial information⁴ (deficit indicator, debt indicator, medium-term macroeconomic forecasts), medium- and long-term budgetary discipline (sustainability of public finances), and statistical information common to the Member States.

This framework, which is only quantitative today, should be developed to include more qualitative elements (cf. European Commission analysis appended). One of the quality elements of public finance is performance budgeting, which, when added to the other criteria, facilitates evaluation of the overall quality of the public finances. The difficulty lies in making this approach fully operational. This is what the European Commission is working on.

Conclusion:

1/ Standardization and comparability of the primary financial information produced by public sector entities are prerequisites for financial analysis

Initially, work on common rules relating to the content of financial reporting from the standpoint of conformity and consistency. What is the minimum accounting information concerning assets, liabilities and contingent liabilities that must appear in the public sector entities' accounts?

2/ Distinguish several levels of financial performance analysis

³ INTOSAI standards, supplemented by the International Standards of Auditing (ISA).

⁴ The Maastricht Treaty lays down specific rules for public indebtedness (deficit below 3% of GDP, objective of achieving a balanced budget, debt below 60% of GDP). For its part, the Stability and Growth Pact sets forth the auditing procedure for the Member States' budgetary policies after the launch of the euro and the multilateral supervisory framework for the stability programs that the Euro-Area Member States are required to submit to the Council of the European Union and the European Commission. The EU Member States outside the Euro-Area must submit convergence programs.

Subsequently, establish financial performance analysis rules for public sector entities which distinguish:

- between budgetary elements and accounting elements and, for the budgetary approach, take account of the existing European supervisory framework (performance, sustainability of public finances);
 - within the budgetary and the accounting elements, between capital investments (while defining them) and current expenditures;
 - between historical information and prospective information, while ascertaining, for each, the marginal cost of obtaining the financial reporting (criterion of the reasonable cost of the reporting).
-

Appendix

Brussels, 24.6.2008
COM(2008) 387 final

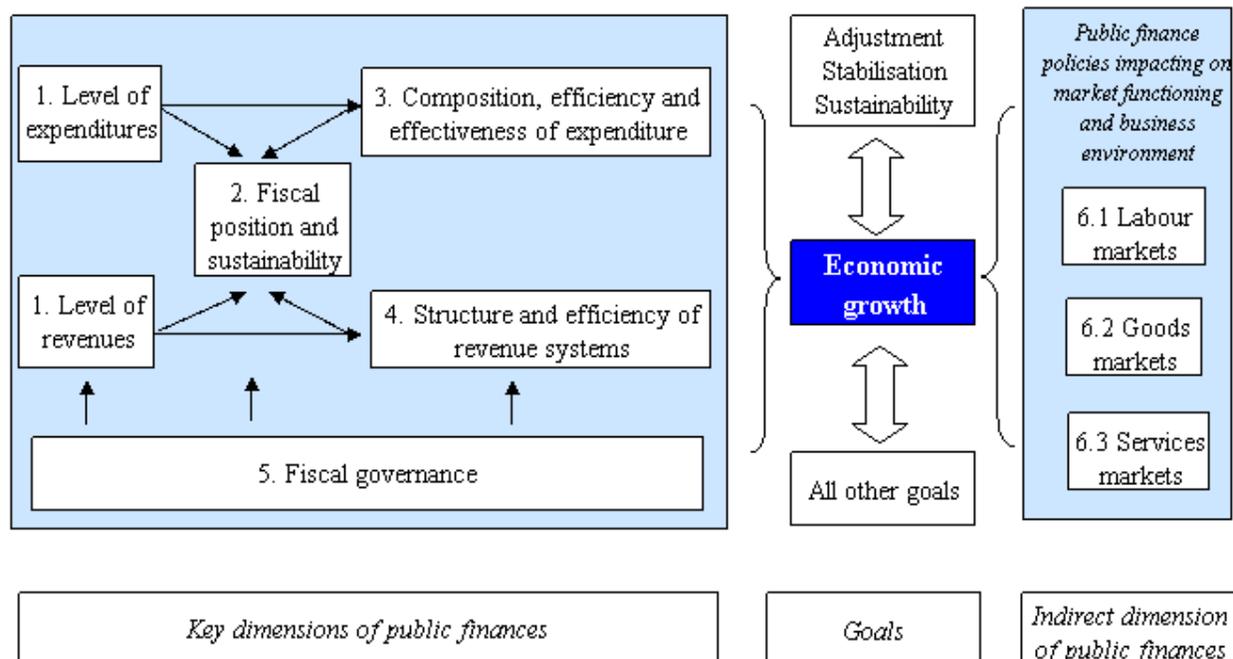
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT

Public Finances in EMU - 2008

THE ROLE OF QUALITY OF PUBLIC FINANCES IN THE EU GOVERNANCE FRAMEWORK

{SEC(2008) 2092}

The quality of public finances: a multi-dimensional framework





DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

DGFIP 2009/01/13630

Note

Sur le cadre conceptuel des normes comptables internationales
du secteur public (cas particulier des collectivités et
établissements publics locaux en France)

OBJET : Réponse au projet d'exposé sondage de l'IPSAS Board.

Le document de consultation (Consultation Paper) porte sur le cadre conceptuel applicable au secteur public.

La présente réponse traite du secteur public local en France qui représente 110.000 entités juridiques environ. Ces structures sont très diversifiées : communes, départements, régions, structures de coopération entre entités locales, établissements spécialisés (hôpitaux, logement, services publics industriels et commerciaux locaux), établissements publics locaux divers... Par ailleurs, il existe 60.000 entités ne disposant pas de la personnalité juridique dont les opérations budgétaires et financières sont décrites dans des comptabilités annexes ; les résultats de ces comptabilités qui permettent de connaître le coût des services concernés (services industriels et commerciaux, services sociaux et médico sociaux) sont agrégés avec ceux de la comptabilité principale de la collectivité à laquelle elles sont rattachées.

Pour chaque catégorie, les règles appliquées sont les mêmes sur l'ensemble du territoire national ce qui permet d'assurer la comparabilité des données financières. Pour les plus petites entités (moins de 3.500 habitants) les règles budgétaires et comptables sont plus simples.

Les règles comptables du secteur public local relèvent de la compétence exclusive du ministre du budget conjointement avec ses collègues concernés.

En premier lieu il convient de préciser que l'élaboration d'un cadre conceptuel pour le secteur public est intéressante seulement si elle prend en compte sa diversité et les règles spécifiques aux finances du secteur public ; s'agissant du secteur public local français les principales règles sont les suivantes :

- financement par l'impôt (l'augmentation des impôts directs locaux est réglementée) ;
- règle d'équilibre budgétaire stricte (et financement par l'emprunt des seules dépenses d'équipement).

Les éléments de prospective sont examinés lors d'un débat d'orientation budgétaire ; par ailleurs les crédits budgétaires peuvent faire l'objet d'une gestion pluriannuelle (autorisation d'engagement et de programmes pluriannuelles). Il existe également des ratios financiers prévus par la loi qui donnent aux collectivités une information financière « comparative » par catégorie (en fonction de leur taille et/ ou du type de collectivité).

Le cadre conceptuel concerne 2 points principaux : l'élaboration des normes comptables applicables au secteur public local (1) et les états financiers (2).

1. Normes comptables dans le secteur public local en France

A titre liminaire, il convient de rappeler que les normes applicables au secteur public local français sont celles du plan comptable général français (PCG). Les définitions (actifs, passifs) du plan comptable général, qui se réfèrent au cadre conceptuel international s'appliquent au secteur public local français. Le PCG convergeant des normes IFRS, ce sont donc ces dernières, quand elles ont été intégrées dans le droit comptable français, qui constituent la référence. Par ailleurs, les IPSAS, dans la mesure où elles convergent avec les IFRS, sont également une source pour les réflexions lors des travaux de réglementation comptable. A compter du 1^{er} janvier 2009, une autorité unique (Conseil de Normalisation des Comptes Publics) a compétence pour élaborer les normes de l'ensemble du secteur public (jusqu'à fin 2008, les collectivités locales relevaient de la même autorité que les entités du secteur privé).

Les principes comptables appliqués par le secteur public local sont les mêmes que pour les autres entités : image fidèle (régularité et sincérité), continuité de l'exploitation, indépendance des exercices, prudence, permanence des méthodes, coûts historiques, non-compensation, intangibilité du bilan d'ouverture. Le cadre conceptuel n'intègre pas l'ensemble des principes applicables au secteur public local. Ainsi, la prudence et la sincérité sont exclues de ce document, ce qui peut nuire à la cohérence des normes comptables du SPL telles qu'elles sont définies.

Ces normes font éventuellement l'objet d'aménagements quand la situation des collectivités et établissements publics locaux le justifie, principalement du fait de l'environnement budgétaire très encadré notamment en terme d'équilibre annuel dans lequel évolue le secteur public local français. Ces aménagements sont soumis à l'avis du Conseil National de la Comptabilité (Conseil de Normalisation des Comptabilités Publiques à compter du 1^{er} janvier 2009).

Les principaux aménagements récemment apportés au standard national en matière de comptabilité générale concernent :

- les charges différées quand leur nature et leurs montants exceptionnels rendent difficile leur soutenabilité sur un seul exercice comptable ;
- les subventions d'équipement versées quand le bien subventionné procure à la collectivité publique un potentiel de service (intégration dans les actifs) ;
- les dispositifs de neutralisation budgétaire (pour certains amortissements quand la collectivité se trouve dans une situation où l'autofinancement n'est pas indispensable par exemple si les investissements sont moindres qu'au cours des périodes précédentes) ; cette technique propre au secteur public local permet de concilier deux objectifs majeurs : l'image fidèle et la limitation des prélèvements sur les agents économiques ;

- les ventes d'actifs (afin de les affecter au désendettement ou aux nouveaux investissements) ;
- le champ de l'amortissement obligatoire (les routes, qui font l'objet d'un entretien très important et régulier de la part des entités publiques qui les possèdent, conservent leur potentiel de service et ne s'amortissent pas).

Une fois ces principes et leurs aménagements posés, la diffusion de l'information relative à la tenue des comptabilités aux opérateurs locaux s'effectue par voie d'instructions budgétaires et comptables qui prennent la forme d'arrêtés signés par le Directeur Général des Finances Publiques et le directeur en charge du secteur réglementé (Directeur Général des collectivités Locales pour les collectivités territoriales, Directeur de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins pour les Hôpitaux...). Ces arrêtés font l'objet d'une publication au journal officiel.

A côté de la comptabilité générale par nature, il existe pour les grandes collectivités une comptabilité par fonction qui classe les dépenses et recettes par destination (services généraux, sécurité, enseignement, culture, sport, interventions sociales et santé, famille, logement, aménagement et services urbains, action économique). Elle permet à ces collectivités de présenter le résultat des différentes politiques publiques menées sur leur territoire.

2. Les états financiers

Il existe en France deux modalités d'arrêté des comptes :

- pour les collectivités territoriales et la majorité des établissements publics locaux l'ordonnateur (président de l'assemblée délibérante, par exemple le maire pour une commune) établit un compte administratif qui retrace les flux budgétaires de l'année ; le comptable (fonctionnaire des services de la direction générale des finances publiques) établit un compte de gestion. Ces deux documents se complètent et sont égaux dans leurs résultats. Le compte administratif comprend les états de reporting budgétaire (prévisions-réalisations), les règles de la comptabilité d'exercice sont appliquées. Le reporting budgétaire est fait selon une double présentation : au moyen de la nomenclature de comptabilité générale par nature et pour les grandes collectivités au moyen de la nomenclature par fonction. Le compte de gestion, outre les états de reporting budgétaire qui comparent les prévisions et les réalisations, contient trois documents essentiels : la balance, le compte de résultat et le bilan, établis également selon les règles de la comptabilité d'exercice.
- pour les offices de l'habitat et les hôpitaux, l'ordonnateur et le comptable établissent un document unique et commun appelé compte financier qui contient, les états du reporting budgétaire, la balance, le compte de résultat et le bilan ainsi qu'une annexe.

L'arrêté des comptes et le vote des comptes par l'organe délibérant interviennent conformément à la réglementation au cours du premier semestre de l'année qui suit celle à laquelle les comptes se rapportent.

Il convient de rappeler qu'en France le système dit de comptabilité d'engagement ou comptabilité d'exercice est appliqué (accrual accounting) pour la comptabilité et le budget.

Dans tous les cas, les documents sont accompagnés d'annexes explicatives qui répondent à deux objectifs :

- permettre à l'Etat et aux juridictions financières de remplir leurs missions de contrôle des collectivités (notamment au titre du contrôle budgétaire) ;

permettre aux organes délibérants, aux citoyens et aux partenaires (banquiers,...) d'avoir une vision de la situation patrimoniale et financière des collectivités, aider à la prise de décision. A cet égard, il convient de préciser que les informations comptables relatives aux collectivités et établissements publics locales sont communicables, et pour certaines d'entre elles publiées (la Direction Générale des Finances Publiques publie sur internet les comptes des communes, départements et régions et structures intercommunales ; pour les collectivités les plus importantes il s'agit de comptes consolidés). Les éléments financiers des entités publiques locales peuvent être agrégés sur un territoire. Néanmoins, l'information délivrée l'est dans tous les cas à destination d'un utilisateur prioritaire : l'organe délibérant. Les autres partenaires (tels les banquiers) ne peuvent disposer de plus d'informations que celles données aux organes délibérants.

En tout état de cause et afin d'avoir une vision patrimoniale et financière exacte des collectivités, un effort particulier est réalisé dans le but de fiabiliser les données comptables intégrées dans les états financiers.

Le bilan et le compte de résultat sont conformes aux modèles fixés par le Plan Comptable Général en France.

Le compte de résultat fait apparaître les produits et les charges d'exploitation, les produits et les charges financiers et les produits et les charges exceptionnels. En outre, compte tenu des aménagements apportés au standard comptable national, il est progressivement mis en place au moment de l'arrêté des comptes une double vision du résultat :

- résultat budgétaire (qui regroupe toutes les opérations) ;
- résultat au sens du Plan comptable général (qui neutralise les aménagements accordés aux collectivités locales).

Le bilan fait apparaître à l'actif :

- les actifs immobilisés en distinguant les immobilisations incorporelles (dont les subventions d'équipement versées quand le bien subventionné procure à l'entité publique un potentiel de service ou des avantages économiques), les immobilisations corporelles et les immobilisations financières. Les biens sont évalués au coût historique y compris les monuments (pour lesquels le coût historique correspond aux travaux activables effectués sur le bien). L'amortissement est généralisé (sauf pour les routes et les œuvres d'art et dans certains cas pour les communes les plus petites).
- Les actifs circulants (stocks, créances à court terme et trésoreries). Les créances sont évaluées à leur valeur faciale.
- Pour chaque poste sont mentionnés après la valeur brute le montant des amortissements et dépréciations, la valeur nette et la valeur lors du précédent arrêté des comptes.

Le bilan fait apparaître au passif :

- les fonds propres (dont le report à nouveau et le résultat de l'exercice) ;
- les provisions pour risques et charges ;
- les dettes financières (dont les emprunts souscrits par l'entité publique) et les dettes diverses à court terme. Les dettes sont évaluées à leur valeur d'origine.

Cette information synthétique est complétée par un certain nombre d'états complémentaires :

- état des opérations pour le compte de tiers : il décrit précisément les opérations effectuées par la collectivité en tant que mandataire.
- état de l'actif ou des flux d'immobilisations : il détaille chacun des actifs immobilisés inscrit au patrimoine de la collectivité (valeur d'entrée, amortissements, valeur nette)
- état de restes à recouvrer (nominatif) : il liste toutes les caractéristiques des créances impayées de la collectivité et précise les démarches contentieuses menées pour obtenir leur recouvrement. Les créances y figurent classées par nature de débiteur et en fonction de leur ancienneté.
- état de restes à payer (nominatif)
- état de développement des comptes de tiers : détail par opérations figurant dans les soldes des comptes de classe 4 en fin d'exercice (autres que les comptes de restes à recouvrer et restes à payer)
- méthode utilisée pour les amortissements : précise par catégorie de biens les durées et méthodes d'amortissement appliquées.
- état de la dette : indique pour chaque emprunt figurant au passif de la collectivité ses principales caractéristiques (prêteur, durée, taux...).
- état des provisions : précise les charges et risques couverts et les modalités de calcul de la provision
- état des charges transférées
- état des emprunts garantis : il précise le capital et les échéances d'emprunts dus par des entités autres que la collectivité à des prêteurs ; la collectivité s'engage à rembourser les prêteurs en cas de défaillance des emprunteurs.
- état des contrats de crédit bail et des contrats de partenariat public-privé
- état des engagements donnés : il s'agit d'opérations hors bilan qui engagent la collectivité à moyen ou long terme.
- état des engagements reçus
- état des subventions versées (nominatif) : il précise la liste des bénéficiaires de subventions ainsi que les montants versés à chacun d'entre eux.

- état des charges et produits rattachés à l'exercice
- liste des organismes auprès desquels l'entité a pris un engagement financier
- décision d'affectation du résultat.

Dans le cadre du principe de libre administration des collectivités locales, il n'y a pas de document obligatoire relatif à l'atteinte par la collectivité de ses objectifs. Cependant, les collectivités, notamment les plus grandes, adoptent de plus en plus une démarche de contrôle de la performance qui fait l'objet d'une présentation à l'organe délibérant.

Paris, le 23 mars 2009

Note de commentaires sur le projet de cadre conceptuel de l'information financière à l'intention des entités publiques publié par l'IPSAS Board

Etape 1 « Objectifs et champ d'application de l'information financière, caractéristiques qualitatives de l'information contenues dans les rapports financiers à usage général, entité présentant l'information financière »

Préambule

En tant que structure en charge de la production des comptes de l'Etat, nous partageons complètement les objectifs du projet initié par l'IPSASB d'enrichir et de normer le contenu de l'information financière, de développer l'utilisation des rapports financiers. Ce point de vue est conforté par les difficultés rencontrées actuellement pour se livrer à des comparaisons avec les rapports financiers des autres Etats appliquant la comptabilité d'exercice.

Nous exprimons en revanche des interrogations sur a) La chronologie des étapes du projet ; b) Le caractère contraignant ou simplement indicatif du cadre conceptuel ; c) Le champ d'application du projet ; d) Les utilisateurs de l'information financière ; e) L'absence de référence au cadre européen de gestion et d'analyse des finances publiques existant.

a) La chronologie des étapes du projet

Les objectifs et le champ d'application de l'information financière, en tant qu'étape 1 du projet d'élaboration de cadre conceptuel sont étroitement conditionnés au traitement préalable des étapes 2 « Définition et comptabilisation des éléments présentés dans les états financiers » et 3 « Examen du ou des critères d'évaluation pouvant s'appliquer, de façon pertinente, aux éléments présentés dans les états financiers » du projet.

Sans remettre en cause les objectifs cibles d'amélioration de l'information financière des entités publiques, nous suggérons d'agir en deux temps : a) dans un premier temps, privilégier le contenu et la qualité de l'information financière primaire (issue des états financiers), l'information rétrospective et prospective ; b) et seulement dans un deuxième temps, définir les critères de l'information financière et d'analyse de la performance financière.

b) Le caractère contraignant ou simplement indicatif du cadre conceptuel (Prise de position n°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.

Accord pour considérer que le cadre conceptuel n'impose aucune obligation par rapport aux normes actuellement applicables et sert uniquement de référence pour traiter des points non prévus dans les normes en vigueur. Accord également pour considérer, même dans ce dernier cas, que l'application du cadre conceptuel ne sera pas automatique et exigera que chaque Etat étudie sa mise en œuvre.

Ce point n'est pas suffisamment explicite alors qu'il constitue un critère majeur d'appréciation du projet de cadre conceptuel.

De notre point de vue, le cadre conceptuel ne peut avoir de caractère contraignant dans la mesure où il ne constitue qu'une référence pour interpréter les principes et règles en vigueur, comme c'est le cas pour le cadre conceptuel de l'Etat en France. Ce qui est obligatoire réside dans des textes reconnus (c'est à dire dans le cadre de procédures institutionnellement définies par des textes) et précis (pour définir les éléments opposables de la façon la plus claire) et non dans un document à portée aussi générale qu'un cadre conceptuel.

Le caractère contraignant en tout ou partie du cadre conceptuel poserait en effet deux types d'interrogation :

- Comment concilier les éventuelles spécificités normatives applicable à une catégorie d'entités publiques (Etat, opérateurs, organismes de sécurité sociale, etc.) avec un cadre conceptuel standard de restitution ?
- Quels seraient les délais de sa mise en œuvre pour toutes les catégories d'entités publiques concernées ?

c) Le champ d'application du projet (Prises de position n° 2 et 5)

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.

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.

- ***Délimiter le périmètre de l'information financière publique***

« Le cadre conceptuel de l'information financière s'adresse à toutes les entités publiques qui adoptent la comptabilité d'exercice¹. Le Cadre conceptuel concerne l'information financière à usage général des entités du secteur public autres que les entreprises commerciales à vocation publique. »

Le périmètre du secteur public, au sens européen du terme, retient l'approche de la Comptabilité nationale et inclut l'Etat et ses opérateurs, les collectivités locales et les institutions de sécurité sociale.

Les normes de comptabilité nationale étant harmonisées sur le plan international (GFSM 2001 et ESA 95), **il serait souhaitable de caler le périmètre des états financiers publics sur celui de la comptabilité nationale.**

- ***Définir les documents fournissant les information financières visées par le cadre de référence***

La partie 1 du projet relative au 'Rôle et autorité du Cadre conceptuel' précise « Le Cadre conceptuel définit les concepts fondateurs de l'information financière à l'intention des entités du secteur public qui adoptent la comptabilité d'engagement » et « 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. »

Le cadre conceptuel se réfère aux termes d'information financière, de rapports financiers, de données financières et non financières sans les avoir préalablement définis pour les entités publiques.

Le Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière anglais/français (Louis Ménard, FCA et collaborateurs) définit l'information financière et le rapport financier de la manière suivante :

Information financière (financial reporting ; financial information) : Transmission au public d'informations de nature financière établies essentiellement sur la base de la comptabilité de l'entité, principalement au moyen de rapports financiers que celle-ci publie annuellement, trimestriellement, mensuellement, etc.

¹ « Il s'applique donc aux rapports financiers à usage général publiés par les administrations intervenant au niveau national, régional ou local comme par un grand nombre d'autres entités du secteur public, notamment les ministères, services, programmes, conseils, comités, agences, caisses de sécurité sociale, fiducies (trusts) et autres entités légalement compétentes. Le Cadre conceptuel s'applique également à d'autres entités, comme les organisations gouvernementales internationales, qui préparent des rapports financiers à usage général selon les normes IPSAS. »

Les entités du secteur public étant tenues de rendre compte des résultats à la fois budgétaires, financiers et de performance et de tenir pour cela une comptabilité budgétaire, financière, d'analyse des coûts et au niveau des Etats une comptabilité nationale, **il nous semble qu'il conviendrait en préambule de préciser ce que sous tend le terme de comptabilité et informations financières appliqué aux entités publiques.**

Rapport financier (financial report) : rapport renfermant les états financiers périodiques (annuels, trimestriels ou autres) d'une entité, accompagnés généralement d'un rapport de gestion ou analyse de la direction et d'autres renseignements complémentaires, au moyen duquel sont communiqués au public les informations financières nécessaires pour rendre compte de la situation financière et des résultats de la période considérée.

Si le format et le contenu des rapports financiers des entreprises est clairement établi par les institutions nationales de normalisation² qui reprennent pour les Etats membres de l'UE les prescriptions des directives européennes (qui elles-mêmes découlent des prescriptions internationales), rien de comparable n'est prévu au niveau des entités publiques. Aussi le terme de rapports financiers mériterait d'être défini pour le secteur public sous l'angle du contenu.

Une explication terminologique préalable des termes clés employés paraît nécessaire pour fixer correctement le cadre de référence de l' « information financière des entités publiques ».

- ***Arrêter le contenu des informations figurant dans les états financiers***

Pour définir le cadre conceptuel de l'information financière, et procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace, il importe de disposer de données homogènes.

L'analyse de l'information financière de toute entité repose à la fois sur des données issues des états financiers périodiques publiés, sur des éléments de contexte fournis par l'entité et sur des comparatifs avec des entités similaires afin d'évaluer la performance passée et future de

² L'AMF (<http://www.cob.fr/affiche.asp?id=8463>) définit **le contenu du rapport de gestion figurant dans le rapport financier annuel de la manière suivante :**

Le code monétaire et financier renvoie au règlement général de l'AMF le soin de préciser le contenu du rapport financier annuel (article L. 451-1-2 V).

Pour mémoire, ce rapport doit comprendre les comptes annuels et, le cas échéant, les comptes consolidés, un rapport de gestion, une déclaration des personnes responsables de ces documents et le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes susmentionnés.

Le règlement général définit *a minima* le contenu du rapport de gestion publié dans un délai de 4 mois, par rapport au contenu exigé par la 4ème directive sur les comptes annuels et la 7ème directive sur les comptes consolidés.

Ce rapport de gestion doit ainsi contenir au minimum :

- les informations mentionnées à l'article L. 225-100 du code de commerce et comprenant notamment une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de la société, ainsi qu'une description des principaux risques et incertitudes auxquels elle est confrontée ;
- les informations mentionnées à l'article L. 225-100-3 du code de commerce concernant la structure du capital de la société et les éléments susceptibles d'avoir une incidence en cas d'offre publique ;
- les informations mentionnées à l'article L. 225-211 du code de commerce portant sur le nombre d'actions achetées et vendues au cours de l'exercice dans le cadre d'un programme de rachat et les caractéristiques de ces opérations ;
- et, si l'émetteur est tenu d'établir des comptes consolidés, les informations mentionnées à l'article L. 225-100-2 du code de commerce relatives au contenu du rapport de gestion consolidé.

Le contenu du rapport financier annuel décrit ci-dessus s'applique à tous les exercices ouverts à compter du 20 janvier 2007, date d'entrée en vigueur des nouvelles obligations d'information périodique.

l'entité considérée. Appliquée aux entités publiques, cette définition pose la question de l'évaluation des données primaires que l'on mesure et que l'on souhaite analyser pour évaluer leur performance.

L'appréciation objective de la situation budgétaire et financière des Etats devrait par exemple se fonder sur une évaluation aussi complète que possible de leurs passifs et des engagements hors bilan. Or, du fait notamment de méthodes d'estimation différenciés, leur identification et leur évaluation posent des difficultés pratiques de comparabilité d'un Etat à l'autre. De même, d'autres catégories de passifs (les passifs environnementaux et autres dettes sociales par exemple) font l'objet de méthodologie et de comptabilisation différenciées, voire ne sont pas du tout mentionnés dans les états financiers de pays appliquant la comptabilité d'exercice.

La matière est certes difficile et il n'y a pas aujourd'hui de méthodologie agréée pour mesurer ces engagements. Pour autant, la focalisation sur l'analyse des données avant même de s'être mis d'accord sur la définition et la méthodologie d'élaboration desdites données servant de base à l'analyse risque d'encourager les interprétations comptables sans atteindre l'objectif d'image fidèle recherchée par ailleurs (prise de position n° 7).

De même, les règles comptables actuelles ne permettent pas de mesurer réellement les dépenses en capital des entités publiques. Elles ne retracent actuellement que les dépenses en actifs matériels et ne permettent pas de retracer des actifs intangibles comme la santé et l'éducation, dès lors que nous ne souhaitons pas les reconnaître comme des actifs justement (à la fois pour des raisons de principe et des raisons de faisabilité).

Aussi, il nous semble indispensable préalablement à toute analyse rétrospective et a fortiori prospective de définir :

- **Une comptabilité appropriée des dépenses publiques d'investissement conduisant à les séparer des dépenses courantes, et pour se faire, de définir des critères clairs de ce qui peut être qualifié d'investissement public.**
- **Des règles claires de calcul d'amortissements : aujourd'hui les Etats appliquent des règles différenciées ayant un impact sur la présentation de leur situation financière.**
- **Des règles de consolidation des comptes limitant les possibilités d'isoler dans des agences d'investissement la gestion financière de nouveaux projets sans que ceux-ci n'apparaissent dans le stock de la dette publique.**

Enfin en matière de retraitements rétrospectifs, il nous semble important de souligner que dans le cas de transformation du système comptable des structures publiques qui passent d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés, une période transitoire de quelques années est généralement ménagée de manière à n'engager cette démarche que lorsque l'entité a pu réaliser l'ensemble des travaux (inventaires et adaptation des systèmes d'information) le permettant dans des conditions économiques acceptables au regard de l'intérêt de ces retraitements. Dès lors, la disproportion coûts/avantages d'un retraitement rétrospectif devrait être **explicitement présumée** tant que cet environnement n'est pas considéré comme complet. En effet, le coût défavorable est difficilement évaluable en tant que tel sauf à faire pratiquement le recensement lui-même.

- ***Mettre en perspective les résultats financiers et budgétaires des entités publiques en les remplaçant dans leur contexte économique conjoncturel***

Certains spécialistes soulignent par exemple que pour être interprétables les objectifs de stabilité budgétaire devraient être corrélés au cycle économique, ou de manière plus générale que les résultats financiers des Etats doivent être replacés dans leur contexte économique.

Dans cette perspective, il nous semble que le contenu normé de l'information financière devrait prévoir en première partie de l'information financière des entités publiques les tendances macroéconomiques rétrospectives en se référant aux cycles conjoncturels qui sous-tendent l'analyse des résultats passés et présents, et fournir en prospective les tendances macroéconomiques projetées - sur la base des cycles conjoncturels prévisibles - qui sous-tendent les résultats futurs escomptés.

De même, dans le secteur public, les réformes structurelles ont le caractère d'un investissement qui peut dans un premier temps dégrader la situation budgétaire et financière de l'entité publique concernée. Par nature, de telles réformes impliquent en effet le plus souvent un arbitrage entre des coûts (économiques ou politiques) à court terme et des gains (économiques) à long terme qu'une lecture trop automatique de l'information financière ne permet pas d'appréhender.

Pour être pertinente, l'analyse financière des entités publiques doit reposer sur une réflexion approfondie et préalable des relations entre les finances publiques et l'économie réelle.

d) Les utilisateurs des comptes (Prise de position n° 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.

L'information financière doit être simple pour être comprise des citoyens. Le ratio de dette par exemple est aisément compréhensible par les citoyens. Il correspond parfaitement au besoin de simplification. Cette simplification atteint cependant vite ses limites car pour être correctement analysé, le ratio de dette doit être apprécié sur le moyen terme et son évolution appréciée en fonctions des circonstances économiques.

Des données complexes peuvent satisfaire les spécialistes, mais les responsables politiques pourront difficilement se les approprier alors qu'ils constituent une cible privilégiée de l'information comptable. Dans le même temps, une lecture automatique de l'information financière et une uniformité des règles d'appréciation au détriment d'un jugement d'ensemble et d'une analyse en perspective sur le long terme est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans le secteur public.

Aussi, il nous semble que les parlements supranationaux (dans le cas de l'UE), nationaux et locaux qui représentent la souveraineté nationale ou locale, ainsi que les Institutions Supérieures de Contrôle dont l'indépendance, le rôle et les missions sont intimement liés aux principes démocratiques et dont le fonctionnement est encadré par des normes professionnelles internationalement reconnues³ devraient être les utilisateurs cibles principaux de l'information financière des entités publiques.

L'utilisation des comptes par les autorités de contrôle est conditionnée à leur lisibilité ; toute sophistication excessive va à l'encontre de cet objectif de clarté.

e) La nécessité d'inscrire la réflexion dans le cadre européen existant en matière de gestion et d'analyse des finances publiques

En temps que pays de l'UE, la France est soumise au cadre de gestion et d'analyse des finances publiques européen qui fixe des règles communes de gestion en matière d'informations financières, budgétaires et statistiques à l'ensemble des entités publiques des 27 Etats membres.

Le Pacte de stabilité budgétaire pour les pays appartenant à l'Union monétaire européenne vise à garantir la discipline budgétaire à long terme. A ce titre, l'Union européenne a défini des règles de production d'informations financières⁴ (indicateur de déficit, indicateur de dette notamment, prévisions macroéconomiques à moyen terme), de discipline budgétaire à moyen et long terme (soutenabilité des finances publiques) et d'informations statistiques communes aux Etats membres.

Ce cadre aujourd'hui uniquement quantitatif devrait être amené à évoluer vers plus de qualitatif (cf. réflexion en cours de la Commission européenne en Annexe). Un des éléments de qualité des finances publiques est la budgétisation par la performance qui permet, additionné aux autres critères, d'évaluer la qualité globale des finances publiques. La difficulté est de rendre cette approche totalement opérationnelle. C'est ce sur quoi travaille notamment la Commission européenne.

Conclusion :

1/ La normalisation et la comparabilité des informations financières primaires produites par les entités publiques sont des préalables à l'analyse financière

Travailler dans un premier temps sur des règles communes de contenu – au sens de conformité et d'homogénéité - de l'information financière. Quelles données comptables relatives à l'actif, au passif et aux engagements hors bilan doivent a minima obligatoirement figurer dans les comptes des entités publiques ?.

2/ Distinguer plusieurs niveaux d'analyse de la performance financière

³ Normes INTOSAI, complétées des normes ISA en matière d'audit des comptes financiers

⁴ Le Traité de Maastricht fixe des règles d'endettement public précises (déficit inférieur à 3 % du PIB et objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire, ratio de dette sur PIB inférieur à 60 %). Le Pacte de stabilité et de croissance quant à lui définit la procédure de contrôle des politiques budgétaires des Etats membres après la mise en place de l'Euro et le cadre de surveillance multilatérale des programmes de stabilité que les Etats membres de la zone Euro sont tenus de soumettre au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Les Etats membres de l'UE qui ne participent pas à la zone Euro doivent soumettre des programmes de convergence.

Etablir dans un second temps des règles d'analyse de la performance financière des entités publiques en distinguant :

- le budgétaire du comptable, et pour l'approche budgétaire, tenant compte du cadre de surveillance européen existant (performance, soutenabilité des finances publiques)
 - au sein du budgétaire et du comptable, les investissements en capital (en les définissant) des dépenses courantes
 - l'information de nature rétrospective de l'information de nature prospective en s'interrogeant pour chacune d'elles sur le coût marginal d'obtention de l'information financière (critère du coût raisonnable de l'information).
-

Annexe

Bruxelles, le 24.6.2008
COM(2008) 387 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Les finances publiques dans l'UEM - 2008

**RÔLE DE LA QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DE LA
GOUVERNANCE DE L'UE**

{SEC(2008) 2092}

The quality of public finances: a multi-dimensional framework

