

Paris, le 10 juin 2011

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Service Comptable de l'Etat / Service des Collectivités Locales
Mission Doctrine Comptable et Contrôle Interne Comptable
120 rue de Bercy - Teledoc 787
75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Stéphanie Ledoux et Chloé Piolat
stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr /
chloe.piolat@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01 53 18 78 26 / 01 53 18 32 40 📠 01 53 18 62 36

Référence : 2011/06/2748

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

Re : Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Role, Authority and Scope; Objectives and Users; Qualitative Characteristics; and Reporting Entity.

Dear Ms Fox,

I am writing on behalf of the French "Direction Générale des Finances Publiques" to comment on the IPSASB Exposure Draft "Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Role, Authority and Scope; Objectives and Users; Qualitative Characteristics; and Reporting Entity" ('the ED').

We welcome the decision of the Board to issue a consultation on the elaboration of a conceptual framework for public sector entities.

Le directeur,
adjoint au directeur général des finances
publiques

Vincent MAZAURIC

French original version of our response to the ED “Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Role, Authority and Scope; Objectives and Users; Qualitative Characteristics; and Reporting Entity”

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après la réponse de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) sur l'exposé sondage susmentionné.

1. Le rôle, l'autorité et le champ d'application du cadre conceptuel :

- *Rôle du cadre conceptuel :*

La DGFIP se félicite de la démarche entreprise par l'IPSAS Board qui soumet à consultation un projet de cadre conceptuel comptable à la lumière duquel la lecture et l'interprétation des normes internationales applicables aux entités du secteur public seront facilitées.

Comme le présente à juste titre l'ED dont il est question ici, le cadre conceptuel aura pour ambition de présenter les concepts fondateurs de l'information financière et comptable pour les entités du secteur public appliquant le système de la comptabilité d'exercice.

- *Autorité du cadre conceptuel :*

Les dispositions de l'ED traitant de l'autorité du cadre conceptuel, selon lesquelles celui-ci constitue un exposé de principes non obligatoires permettant de guider les préparateurs des états financiers, n'appellent pas de commentaire de la part de la DGFIP. Si le cadre conceptuel ne se substitue pas aux normes IPSAS, il pourra permettre, dans certains cas, d'en préciser le sens.

- *Champ d'application du cadre conceptuel :*

Selon les termes de l'ED, les rapports financiers à usage général incluent les états financiers auxquels peuvent être ajoutées des informations sur le passé, la situation présente ou le futur susceptibles d'éclairer leur lecteur.

Nous reconnaissons que l'ajout d'éléments d'analyse, d'informations prospectives ou de soutenabilité revêt un intérêt réel pour le lecteur des comptes. Cependant, **nous considérons que le cadre conceptuel doit avoir une vocation strictement comptable et ne saurait s'appliquer qu'aux seuls états financiers (bilan, compte de résultat et notes annexes) des entités du secteur public**, les autres éléments d'information devant, à notre sens, demeurer de la compétence normative des États.

Par ailleurs, la DGFIP ne s'oppose pas à ce que le cadre conceptuel puisse s'adresser à un large panel d'entités publiques (Etats, collectivités locales, établissements publics, organismes de sécurité sociale, etc.), comme le prévoit l'ED.

2. Les objectifs de l'information financière des entités du secteur public, les utilisateurs premiers de l'information financière ainsi que leurs besoins d'information :

- *Les objectifs de l'information financière :*

Nous approuvons les objectifs assignés par l'ED au reporting financier dans le secteur public, qui consistent à fournir une information utile aux utilisateurs leur permettant d'évaluer la manière dont l'entité publique exécute sa mission et de prendre des décisions de façon éclairée. Il nous paraît effectivement pertinent que ce soit les besoins des lecteurs des comptes qui déterminent les objectifs du reporting financier.

- *Les utilisateurs et leurs besoins d'information :*

La DGFIP se félicite de la définition des utilisateurs de l'information financière retenue par l'ED, qui a été enrichie par rapport au document de consultation de 2008 avec l'introduction de la notion d' « utilisateurs premiers » plutôt que d' « utilisateurs potentiels ».

L'ED prévoit que les utilisateurs premiers de l'information financière sont les bénéficiaires des services fournis par l'entité publique, les contributeurs financiers ainsi que leurs représentants respectifs. En effet, l'importance des usagers des services publics est également déterminante. A ce titre, la loi organique relative aux lois de finances veut que les objectifs des missions et programmes de l'État français soient déterminés en fonction des usagers, citoyens et contribuables.

Au delà des catégories prévues par l'ED fondées sur le rapport bénéficiaires / contributeurs des services publics, la DGFIP considère qu'une place plus importante pourrait être attribuée aux citoyens, et naturellement au Parlement qui les représente. Certes, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que les contribuables, principaux contributeurs financiers des Etats, se voient rendre des comptes par l'administration sur l'usage des deniers publics (article 14 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »). Or, le citoyen peut ne pas constituer directement un bénéficiaire ou un financeur des entités publiques (cas d'un citoyen vivant hors de sa patrie), l'information financière pouvant toutefois lui être utile au moment d'effectuer des choix politiques. Cette catégorie d'utilisateurs premiers pourrait être ajoutée aux deux catégories prévues par l'ED, sans qu'une hiérarchie entre ceux-ci ne nous semble devoir être introduite.

3. Les caractéristiques qualitatives et les contraintes de l'information financière, et notamment :

(a) L'expression d' « image honnête » doit être préférée à celle de « fiabilité » dans le cadre conceptuel afin de désigner la caractéristique qualitative qui a pour objet de décrire un phénomène économique ou autre de manière neutre, complète et sans erreur

L'expression « image honnête » ne nous semble pas devoir être préférée à celle de « fiabilité » ou d' « image fidèle » lorsque l'on souhaite, dans le cadre conceptuel, désigner une caractéristique qualitative qui a pour objet de décrire un phénomène économique ou autre de manière neutre, complète et sans erreur. En effet, la DGFIP considère que privilégier « l'image honnête » marque un affaiblissement de l'exigence de sincérité des états financiers et souhaite conserver « l'image fidèle » en tant que caractéristique qualitative des états financiers. En effet, ce dernier concept constitue un objectif plus élevé qui, même s'il est difficilement atteignable, doit absolument être recherché.

En France, cette recherche de fiabilité des états financiers est consacrée par la Constitution dont l'article 47-2 dispose que « *(..) les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

Concernant les autres caractéristiques qualitatives énumérées par l'ED, la DGFIP est satisfaite du choix et de la place accordée aux qualités de pertinence, vérifiabilité, intelligibilité et de diffusion en temps opportun.

L'objectif de comparabilité, et l'homogénéité des référentiels dans le temps que celui-ci implique, nous semblent cependant devoir être précisés. En effet, la recherche de stabilité du traitement comptable afin de pouvoir comparer un exercice avec un autre ne doit pas aboutir à exclure les changements de méthode.

(b) La significativité doit être classée parmi les contraintes pesant sur les informations comprises dans les rapports financiers à usage général

L'ED énumère trois contraintes pesant sur les états financiers : le rapport coût / avantage, l'équilibre entre les différentes caractéristiques qualitatives ainsi que la significativité.

Comme le propose l'ED qui en fait un point de réflexion spécifique (b), nous convenons de l'intérêt d'introduire cette dernière obligation parmi les contraintes devant peser sur les états financiers. Il apparaît en effet indispensable qu'une information dont la nature ou l'enjeu financier revêt une importance particulière soit fournie aux lecteurs des états financiers.

4. Les critères d'identification d'une entité du secteur public ainsi que les circonstances à partir desquelles une entité devrait être incluse dans un groupe d'entités de reporting :

- *Les critères d'identification d'une entité du secteur public :*

D'après l'ED, l'élaboration des états financiers peut se faire au niveau du gouvernement, d'unités administratives, d'activités identifiées, etc. Elles peuvent être dotées de personnalité morale indépendante ou non.

La rédaction de l'ED concernant la question des entités présentant les états financiers (« *reporting entities* ») nous satisfait. Nous jugeons en effet pertinent de laisser à la loi ou aux autorités administratives des États le soin de déterminer le périmètre des entités tenues d'élaborer les états financiers. Il nous apparaît également utile de laisser aux entités publiques la possibilité de présenter de tels états financiers de manière spontanée.

- *Les circonstances à partir desquelles une entité devrait être incluse dans un groupe d'entités de reporting :*

Le cadre conceptuel prévoit la possibilité de présenter un reporting financier par groupe d'entités (« *group reporting entity* »). De tels groupes d'entités peuvent comprendre le gouvernement, des autorités statutaires, des entreprises publiques et d'autres entités à partir du moment où celles-ci peuvent générer des profits, des pertes ou créer des engagements financiers pour le groupe.

Cette formulation nous convient car elle permet à un grand nombre d'États de s'y référer. Selon les termes de l'ED, le cadre conceptuel ne vise pas à définir les méthodes d'un tel reporting de groupe qui seraient définies par les autorités législatives et de régulation nationales.

English version of our response to the ED

You will find below our detailed response to the ED.

1. Role, authority and scope of the Conceptual Framework;

- *Role of the Conceptual Framework :*

The DGFIP supports the decision of the IPSAS Board to issue a consultation on the Conceptual Framework that will make understanding and interpreting international accounting standards easier for public sector entities.

As stated in the ED, the purpose of the Conceptual Framework is to set out concepts for financial and accounting information to the public sector entities which apply accrual accounting.

- *Authority of the Conceptual Framework :*

The ED states that the Conceptual Framework is a collection of non obligatory principles that will guide prepares of financial statements. The DGFIP agrees with this approach. The Conceptual Framework should not replace the International Public Sector Accounting Standards, although sometimes it shall clarify their meaning.

- *Scope of the Conceptual Framework :*

According to the ED, general purpose financial reports (GPFs) include not only financial statements but also additional information about past, present or future events that may enlighten the user of the financial statements.

We admit that adding elements of analysis, prospective information or information on sustainability may be very useful to the user of financial statements. However, **we consider that the Conceptual Framework should only address accounting matters, therefor it should only apply to financial statements (that is to say the balance sheet, the income statement and the notes to the financial statements) of public sector entities.** To our opinion, additional information should remain subject to national laws.

Moreover, the DGFIP agrees with the Conceptual Framework applying to a large variety of public sector entities (national, state/provincial and local governments, agencies, public sector social security funds, etc.), as it is stated in the ED.

2. Objectives of financial reporting by public sector entities and the primary users of GPFs of public sector entities and their information needs;

- *Objectives of financial reporting :*

We approve the objectives assigned by the ED to financial reporting in the public sector, which are to provide useful information to the users that enable them to assess the performance of the entity and to make decision in an enlightened way. Determining the objectives of financial reporting in reference to the needs of the users of financial reporting seems relevant to us.

- *The users and their information needs :*

The DGFIP is pleased with the definition of the users of financial information stated by the ED which has positively evolved since the consultation paper issued in 2008 and which now discloses the notion of “primary users”, instead of “potential users”.

The ED states that financial reporting primary users are service recipients and resource providers and their respective representatives. Indeed, the utmost importance of the users of services provided by public sector entities is sanctified by the Constitutional By-law on Budget Acts which sets out the objectives assigned to the missions and programs of the French central government by reference to users, citizens and taxpayers.

Besides the categories of service recipients and resource providers set out by the ED, the DGFIP considers that more emphasis should be put on citizens, and, as a consequence, on the Parliament as their representatives. Indeed, the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen sets out that the administration should account to taxpayers, who are the main resource providers of central governments, for the public funds spent (article 14: “*All the citizens have a right to decide, either personally or by their representatives, as to the necessity of the public contribution; to grant this freely; to know to what uses it is put; and to fix the proportion, the mode of assessment and of collection and the duration of the taxes*”). Sometimes the citizen might not be a service recipient or a resource provider of the public entity (example: a citizen who live outside his country), though financial information may be useful to him when he has to make political choices. This category of primary users should be added to the two categories provided for by the ED. No hierarchy of primary users of the financial statements should be introduced.

3. Qualitative characteristics of, and constraints on, information included in GPFs of public sector entities. In particular, whether:

(a) “Faithful representation” rather than “reliability” should be used in the Conceptual Framework to describe the qualitative characteristic that is satisfied when the depiction of an economic or other phenomenon is complete, neutral, and free from material error;

In our opinion, “faithful representation” should not be used rather than “reliability” or “true and fair view” in the Conceptual Framework to describe the qualitative characteristic that is satisfied when the depiction of an economic or other phenomenon is complete, neutral, and free from material error. Actually, the DGFIP considers that adopting “faithful representation” seems to imply a weakening of the requirement for sincerity of financial statements. As a consequence, we wish to keep “true and fair view” as a qualitative characteristic of financial statements. “True and fair view” represents a more demanding objective that has to be pursued, even though it may be difficult to achieve.

In France, this demand for reliability of financial statements is sanctified by the Constitution whose article 47-2 states that: “*financial statements of public sector entities are correct and sincere. They present a true and fair view of their income, their assets and their financial situation*”.

Regarding the other qualitative characteristics listed by the ED, the DGFIP is pleased with the choice and the position attached to the characteristics of relevance, verifiability, understandability and timeliness.

We think that the characteristic of comparability, which demands homogeneous standards over time, should be clarified. In our opinion, the demand for stable accounting methods in order to compare financial statements from period to period should not lead to prohibit changes in accounting methods.

(b) Materiality should be classified as a constraint on information that is included in GPFs or as an entity-specific component of relevance.

As stated in the ED, financial statements abide by three constraints: the cost-benefit ratio, the balance between the different qualitative characteristics and materiality.

We agree with the specific item set out by the ED that materiality should be introduced as one of the constraints put on financial statements. Indeed, a piece of information with a very specific nature or associated to high financial stakes should necessarily be released to the readers of financial statements.

4. The basis on which a public sector reporting entity is identified and the circumstances in which an entity should be included in a group reporting entity.

- *The basis on which a public sector reporting entity is identified :*

As stated in the ED, central governments, public sector organisations, programs or identifiable activities may prepare financial statements. These entities may have a separate identity or standing in law, or not.

We agree with what the ED sets out in terms of reporting entities. We think it is relevant to allow legislation, regulation or other national authority defining which entities are required to present financial statements. To us, allowing public sector entities to present such statements in a spontaneous way is also relevant.

- *The circumstances in which an entity should be included in a group reporting entity :*

The Conceptual Framework sets out the possibility of group reporting entities. Such groups of entities may gather central government, statutory authorities, public corporations and other entities as long as they can benefit the group and/or expose them to a financial burden or loss.

We approve this wording which enables a large number of central governments to refer to the IPSAS. As stated in the ED, the purpose of the Conceptual Framework is not to define the methods used by a group reporting entity which are to be set by national legislation or regulation.