



Paris, 9th June 2011

**LE PRESIDENT**

3, BOULEVARD DIDEROT  
75572 PARIS CEDEX 12  
FRANCE  
TELEPHONE : + 33 1 53 44 55 50  
E-mail : [michel.prada@finances.gouv.fr](mailto:michel.prada@finances.gouv.fr)

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

Re: Consultation Paper  
Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public  
Sector Entities: Elements and Recognition in Financial Statements

Dear Ms Fox,

I am writing on behalf of the French “Conseil de normalisation des comptes publics” (CNOCP)<sup>1</sup> to express its views on the above-mentioned Consultation Paper<sup>2</sup>.

The CNOCP supports the publication of the three consultation papers on the Conceptual Framework for public sector entities by the IPSAS Board. This consultation on a fundamental subject represents a significant step towards the development of an accounting framework for public sector entities.

The CNOCP welcomes the publication of the Consultation Paper on the definition of the elements to be recognized in and the accounting approach to be adopted for the financial statements of public sector entities, subjects which had not so far been specifically addressed. The CNOCP particularly welcomes the presentation of the two possible approaches described in the paper, one based on economic inflows and outflows (“revenue and expense-led approach”), and the other on a balance sheet approach.

---

<sup>1</sup> See Appendix 1

<sup>2</sup> See the French original version in Appendix 3

With respect to the latter, the CNOCP considers that for the public sector, the revenue and expense-led approach is preferable for preparing financial statements. Indeed, this approach is a direct consequence of the definitions set out in the exposure draft of the primary users of financial statements, namely service recipients and resource providers. This revenue and expense-led approach appears the most suitable for linking up the financial statements to the budgetary accounts. It also better reflects the specific characteristics of the public sector, in particular the non-commercial character of transactions mainly funded by compulsory levies, and the lack of a systematic relationship between income and expenditure. Lastly, it should be noted that the balance sheet approach raises certain application difficulties when the assets and liabilities of public sector entities do not have the same definition as for private sector entities. In addition certain assets and liabilities raise measurement problems for which no solution has been found to date. The CNOCP wishes in this respect to stress that the priority given to a revenue and expense-led approach must also enable appropriate recognition of assets and liabilities in the balance sheet.

This revenue and expense-led approach leads to completing the information presented in the balance sheet and income statement with additional disclosures either in the notes or in a separate report according to the nature of the information.

Lastly, we should not overlook the fact that the revenue and expense-led approach also has consequences for measurement. This subject is dealt with in the response to the third Consultation Paper.

I hope you find these comments useful and would be pleased to provide any further information you might require.

Yours sincerely,

Michel Prada

## APPENDIX 1

### DETAILED COMMENTS

The CNOCP wishes again to stress that it welcomes the efforts made by the IPSAS Board in developing a Conceptual Framework for public sector entities; however, the CNOCP has the impression that the structure of the paper, which starts by defining assets and liabilities, seems implicitly to give preference to a balance sheet approach, whereas the CNOCP is clearly in favour of a revenue and expense-led approach.

Having made this preliminary point, you will find below the detailed comments on the Consultation Paper on the elements and the recognition principles in the financial statements.

#### 1. ASSETS

- **Specific matter for comment 1**

(a) *Should the definition of an asset cover all of the following types of benefits—those in the form of:*

- (i) *Service potential;*
- (ii) *Net cash inflows; and*
- (iii) *Unconditional rights to receive resources?*

(b) *What term should be used in the definition of an asset:*

- (i) *Economic benefits and service potential; or*
- (ii) *Economic benefits?*

(a) The CNOCP considers that the definition of an asset should cover the following types of benefits: **service potential and net cash inflows**.

On the other hand, “unconditional rights to receive resources” should not be included in the definition criteria for an asset, because of the difficulty of defining this concept and the consequent measurement difficulties.

- (b) The CNOCP is in favour of using the terms “**economic benefits**” and “**service potential**” for defining an asset.

These are the terms currently used in the conceptual framework for French Central Government accounting (Central Government Accounting Standards Manual). According to these standards, an asset is an element with a positive economic value for Central Government, that is a resource controlled by it and from which it expects to derive future economic benefits. For Central Government, the future economic benefits consist either of cash flows generated for the benefit of Central Government by use of the asset, or of the availability of a service potential arising from the use of the asset which benefits Central Government or third parties, in accordance with its mission or its purpose.

The advantage of combining economic resources and service potential is that together they cover all resources, whether the latter generate net cash inflows or procure non-monetary economic benefits.

The CNOCP agrees with the items which contribute to the proposed definition of service potential; these items are the capacity to provide goods or services or the provision of means for satisfying the wants or needs of citizens, or to carry out public service missions.

The CNOCP considers that, in this context, this notion of service potential, when combined with that of economic benefits covers a complete area of public sector activities.

This approach is moreover consistent with that adopted in certain IPSAS standards<sup>3</sup>, and appears at this stage to be justified.

---

<sup>3</sup> IPSAS 17 Property, Plant and Equipment: “The cost of an item of property, plant and equipment shall be recognized as an asset if, and only if: it is probable that the future economic benefits or the service potential associated with the asset will flow to the entity and the fair value or the cost of the asset can be measured reliably”.

- **Specific matter for comment 2**

- (a) *Which approach do you believe should be used to associate an asset with a specific entity:*
  - (i) *Control;*
  - (ii) *Risks and rewards; or*
  - (iii) *Access to rights, including the right to restrict or deny others' access to rights?*
- (b) *Does an entity's enforceable claim to benefits or ability to deny, restrict, or otherwise regulate others' access link a resource to a specific entity?*
- (c) *Are there additional requirements necessary to establish a link between the entity and an asset?*

(a) The CNOCP is in favour of a **control approach** for associating an asset with a specific entity, where control is defined as the power to manage and regulate. Control generally takes a specific legal form (legal property rights or right of use) and is characterised by:

- power over the conditions of use of the asset ;
- power over the service potential and/or the future economic benefits derived from this use.

The CNOCP considers that the notion of access to risks and rewards is a criterion for determining the existence of control. As stipulated in the Central Government Accounting Standards Manual (RNCE), control over an asset is defined as power over future economic benefits derived from the use of that asset; the fact that the Central Government bears the risks and expenses associated with holding an asset creates a presumption of the existence of control.

- (b) The CNOCP considers that an entity's enforceable claim to benefits or its ability to deny, restrict, or otherwise regulate others' access is not sufficient on its own to link a resource to an entity.
- (c) The CNOCP has not identified other elements necessary for linking a resource to an entity.

- **Specific matter for comment 3**

*Is it sufficient to state that an asset is a “present” resource, or must there be a past event that occurs?*

The CNOCP considers that **an asset has a latent capacity to generate resources**, but a **past event is necessary** to reveal the existence of the asset at the reporting date.

Hence, Central Government holds the exploitation rights over resources within its public domain. This exploitation may be carried out by the Central Government itself or by a third party as part of a delegation of a public service. The CNOCP considers that the intangible asset corresponding to the exploitation rights of the whole of the public domain should not be recognized in the balance sheet because it is too difficult to measure. Effectively, it is not generally possible to determine in advance and with sufficient reliability the future economic benefits arising from the exploitation of the public domain. On the other hand, the occurrence of an event such as the signing of a contract, which materialises these economic benefits, makes it possible to recognize in the accounts the asset revealed by the transaction.

The recognition of the frequency spectrum in the accounts of Central Government is an illustration of the above principles. According to the relevant accounting principles “the underlying asset should be recognized and not the temporary right to private use of the wavelength. Each transaction reveals the economic value of the specific power to authorise use of an identified item in the public domain. The frequency spectrum already existed but was only revealed and consequently recognized in the Central Government’s balance sheet when licences were granted to operators”.

This logic may be extended to other items in the public domain, when a transaction reveals the economic value of the specific power of the Central Government to authorise use of identified items in its public domain.

- **Specific matter for comment 4**

*Recognition and measurement criteria aside, are public sector entity rights and powers, such as those associated with the power to tax and levy fees, inherent assets of a public sector entity, are they assets only when those powers are exercised, or is there an intermediate event that is more appropriate?*

The CNOCP considers that **the sovereign powers of Central Government represent a general power. However, this sovereignty is not an asset and cannot be measured.**

In general, Central Government fundraising is based on legislation and regulation. The application of these requirements enables funds to be generated and measured, which in turn makes it possible to recognize them in the accounts.

**With respect to the fundamental power of government to raise taxation, it results from the adoption each year of the Budget Act.**

**A “triggering event” is therefore necessary to enable the identification and recognition of this asset.**

- **Specific matter for comment 5**

*(a) Are there any additional characteristics that have not been identified that you believe are essential to the development of an asset definition?*

*(b) Are there other relevant issues, and particularly unique public sector considerations, that the IPSASB needs to consider in determining the concept of assets?*

(a) The CNOCP considers there are no other additional characteristics essential to the definition of an asset.

(b) The CNOCP has no other issues and particularly public sector considerations to put forward, that need to be considered in determining the concept of assets.

## 2. LIABILITIES

- **Specific matter for comment 6**

(a) *Should the definition of a liability cover all of the following types of obligations?*

- (i) *Obligations to transfer benefits, defined as cash and other assets, and the provision of goods and services in the future.*
- (ii) *Unconditional obligations, including unconditional obligations to stand ready to insure against loss (risk protection).*
- (iii) *Performance obligations.*
- (iv) *Obligations to provide access to or forego future resources.*

(b) *Is the requirement for a settlement date an essential characteristic of a liability?*

(a) The CNOCP considers that **the definition of a liability should cover obligations to transfer benefits, defined as cash and other assets, and the provision of goods and services in the future.**

A liability consists of an obligation towards a third party, existing at the reporting date, which will probably or certainly, at the date when the accounts are finalised, give rise to an outflow of resources for the benefit of the third party and from whom no consideration is expected in return after the reporting date.

The CNOCP considers moreover that the identification of a liability is related to the existence of an obligation arising from a past triggering event, which may for example be materialised by an official award.

The fact that a past event is deemed necessary usually leads to excluding constructive obligations.

The CNOCP considers that there is a fundamental conceptual difference between obligations arising through legislation and regulation or contractual provisions and those that do not. When a legislative or regulatory provision applies, the obligation giving rise to an outflow of resources must be recognized. In the second case, in the situation where the Central Government has clearly

shown its intention, but without translating this intention into legal or regulatory texts so that it does not have an irrevocable character, disclosure of the decision in the notes is more appropriate.

Applying the same logic, unconditional obligations, including stand-ready obligations, cannot be considered as liabilities.

The CNOCP does not wish to include performance obligation as liabilities because of the difficulties arising when trying to define precisely this concept.

The obligation to provide access to or forego future resources does not as such meet the requirements of a liability.

- (b) The CNCP considers that **a settlement date, which helps to better identify a liability, is nevertheless not an essential characteristic.**

- **Specific matter for comment 7**

(a) *Should the ability to identify a specific party(ies) outside the reporting entity to whom the entity is obligated be considered an essential characteristic in defining a liability, or be part of the supplementary discussion?*

(b) *Do you agree that the absence of a realistic alternative to avoid the obligation is an essential characteristic of a liability?*

(c) *Which of the three approaches identified in paragraph 3.28 do you support in determining whether an entity has or has not a realistic alternative to avoid the obligation?*

(a) **The CNOCP considers that the ability to identify a specific party outside the reporting entity, in respect of which this entity has an obligation, is not an essential characteristic of the definition of a liability.** This ability to identify a third party should rather be considered as an element which helps to identify a liability.

(b) On the other hand, **the inability to avoid the obligation is considered to be an essential characteristic of a liability.** It is a direct consequence of the proposed definition, according to which a liability is characterised by the existence of a

formal obligation (arising under law, regulation or contract), but also of the fact that a liability gives rise ultimately to an outflow of resources.

- (c) The approach set out in paragraph 3.28 (a) is the one adopted by the CNOCP which considers that it is no longer possible to avoid an obligation when the latter becomes enforceable, either through legislation, regulation or contractual provisions where the conditions of enforcement are defined. **The CNOCP considers that the recognition of a liability is conditioned not only by the existence of a clear intention of Central Government but also by the translation of this intention into legal, regulatory or contractual requirements.**

Therefore, it does not seem possible to consider that Central Government has an irrevocable obligation to honour constructive obligations (obligations resulting from custom or case law) or legitimate obligations (obligations resulting from the legitimate expectations of citizens). The CNOCP considers these elements to be of a subjective nature and insufficient to demonstrate that the Central Government cannot avoid its obligations.

- **Specific matter for comment 8**

*Is it sufficient to state that a liability is a “present” obligation, or must there be a past event that occurs?*

**The CNOCP considers it inappropriate to say that a liability is a permanent obligation. It states that there must be an enforceable arrangement (by law, contract...) and the existence of a triggering event (which materialises the firm commitments existing at the 31/12/xx) to enable the recognition of a liability.**

Generally, it is the role of Central Government to provide a certain number of public services (for example education, development and implementation of policy for health, justice and security...); at this stage these general obligations that result from this role are not considered to be liabilities.

- **Specific matter for comment 9**

- (a) *Recognition and measurement criteria aside, are public sector entity obligations such as those associated with its duties and responsibilities as a government, perpetual obligations, obligations only when they are enforceable claims, or is there an appropriate intermediate event that is more appropriate?*
  - (b) *Is the enforceability of an obligation an essential characteristic of a liability?*
  - (c) *Should the definition of a liability include an assumption about the role that sovereign power plays, such as by reference to the legal position at the reporting date?*
- (a) As already indicated above, the CNOCP considers that the role of Central Government is to fulfil a certain number of public service missions. At this stage, the general obligations arising as a result of these missions are not considered to be liabilities.
- (b) The CNOCP stipulates that the obligation to perform, as part of an enforceable arrangement, is an essential characteristic of a liability.
- (c) The CNOCP confirms that the definition of a liability should include a reference to a legal or regulatory position at the reporting date.

These missions represent obligations which Central Government cannot avoid. These obligations are necessary conditions for identifying a liability but insufficient to enable its recognition.

According to the same logic as for assets, **the existence of an enforceable arrangement (law, contract...) and the existence of a triggering event - which materialises the firm commitments at the reporting date - are necessary conditions for the recognition of a liability.**

- **Specific matter for comment 10**

- (a) *Are there any additional characteristics that have not been identified that you believe are essential to the development of a liability definition?*

- (b) *Are there other relevant issues, and particularly unique public sector considerations, that the IPSASB needs to consider in determining the concept of liabilities?*
- (a) The CNOCP considers that there are no other essential characteristics for the development of a liability definition.
- (b) The CNOCP wishes to draw attention to the fact that the public sector and Central Government in particular, has liabilities of a specific nature for which there is no equivalent in the competitive sector. Intervention liabilities in particular, are important for Central Government and related to its missions. In order to capture these liabilities, it is necessary to link the qualification of the obligation to the triggering event for the expense related to the obligation (liability or provision).

### 3. **REVENUE AND EXPENSES**

- **Specific matter for comment 11**

- (a) *Should revenues and expenses be determined by identifying which inflows and outflows are “applicable to” the current period (derived from a revenue and expense-led approach), or by changes in net assets, defined as resources and obligations, “during” the current period (derived from an asset and liability-led approach)?*
- (b) *What arguments do you consider most important in coming to your decision on the preferred approach?*
- (a) **The CNOCP considers that revenues and expenses should be determined by identifying which inflows and outflows are “applicable to” the current period.** It should be remembered that revenue and expenses are not matched in the public sector. **The CNOCP confirms that it is in favour of a revenue and expense-led approach.**

According to this approach, the economic inflows and outflows applicable to the period are recognized in that period, and the relevant adjustments to revenue and expenditure and assets and liabilities are recognized as accruals.

- (b) The CNOCP wishes to put forward the following arguments in favour of the approach chosen: it considers that the choice of this approach is a result of the definition of primary users, namely service recipients and resource providers. It is reasonable to think that clear understandable information which can be readily compared to budgetary data is the most appropriate to meet users' needs.

Moreover, the revenue and expense-led approach meets the objective of financial statements which in the public sector, characterised by the lack of matching between revenue and expense, consists of providing information on funds raised during the period (public funds and in particular compulsory levies) and on the financial requirements mobilised or to be mobilised in order to fund the transactions of the period.

The CNOCP wishes also to stress that whilst meeting the specific requirements of the public sector, the priority given to a revenue and expense-led approach should also enable the appropriate recognition of the elements of net assets in the balance sheet.

- **Specific matters for comment 12**

- (a) *Should transaction with residual/equity interests be excluded from revenues and expenses?*
- (b) *Should the definitions of revenue and expense be limited to specific types of activities associated with operations, however described?*
- (a) In our opinion this question requires clarification because it may be interpreted in two different ways:
- the first is a reference to the possibility of recognizing certain items directly through net assets/net liabilities, without going through the income statement. This is the case for asset revaluations recognized directly through equity without going through the income statement.

The adoption of the revenue and expense-led approach limits revaluations of this kind, without banning them.

- the second refers to the existence of minority interests in public entities. However, the CNOCP considers that this is not a significant issue in France as only a few large public sector companies have minority interests.
- (b) The CNOCP considers that the revenue and expense-led approach should lead to limiting the definition of revenue and expense to activities associated with operations. The CNOCP considers these operations to be of a current nature.

- **Specific matters for comment 13**

- (a) *Are there any additional characteristics that have not been identified that you believe are essential to the development of definitions of revenues and expenses?*
  - (b) *Are there other relevant issues, and particularly unique public sector considerations, that the IPSASB needs to consider in determining the definitions of revenues and expenses?*
- (a) The CNOCP believes there are no other characteristics which are essential for the development of a definition of revenues and expenses.
- (b) However, the CNOCP believes there are specific public sector characteristics to be taken into account when defining revenue and expenses. This includes the importance of determining the triggering event for the recognition of intervention expenses or taxation revenue.

- **Specific matter for comment 14**

- (a) *Do deferrals need to be identified on the statement of financial position in some way?*
- (b) *If yes, which approach do you consider the most appropriate? Deferred outflows and deferred inflows should be:*
  - (i) *Defined as separate elements;*

- (ii) *Included as sub-components of assets and liabilities; or*
  - (iii) *Included as sub-components of net assets / net liabilities.*
- (c) *If defined as separate elements, are the definitions of a deferred outflow and deferred inflow as set out in paragraph 5.8 appropriate and complete?*
- (a) **The CNOCP considers that deferrals should be identified in the financial statements.** Indeed, the choice of the revenue and expense-led approach leads to the recognition of deferrals and **consequently deferral accounts are required.**
- (b) **The CNCP believes that deferrals, as accrual accounts,** that are neither assets nor liabilities nor differences in net assets/net liabilities, **should be defined as separate elements.**

Having established this principle, it is however possible to consider that where the deferred element is directly related to a principal element (for example, accrued interest not yet due), it may follow the same accounting treatment as the asset or liability to which it is related.

- **Specific matter for comment 15**

- (a) *Do you consider net assets/net liabilities to be a residual amount, a residual interest, or an ownership interest?*
  - (b) *Should the concept of ownership interests, such as those that relate to minority or non-controlling interests in a GBE, be incorporated in the element definition?*
  - (c) *Are there other relevant issues, and particularly unique public sector considerations, that the IPSAS needs to consider in determining the concept of net asset/net liabilities?*
- (a) In the public sector, the notion of equity has a different meaning than in the private sector where private entities have shareholders. In general there are two approaches: one which aggregates the positive elements of equity, the other which is a difference between total assets and liabilities. Based on the principle that public entities are generally organisations without capital or equity, it is the second approach that applies.

As net assets/net liabilities are determined by difference between total assets and total liabilities, it is a logical consequence of this approach that **net assets should be considered as a residual amount.**

- (b) For Central Government and public entities, the shareholder concept, corresponding to an interest of the shareholders in the capital is not relevant. This is why the CNOCP believes that the concept of shareholders' interests should not be included in the element definition.

In the very specific case of state-controlled enterprises with minority interests, it could be of interest to identify the different types of capital contribution in net assets/net liabilities. The CNOCP would however stress that these situations are in fact marginal.

- (c) The CNOCP has not identified any other issues for consideration in defining the concepts of net assets and net liabilities.

- **Specific matter for comment 16**

(a) *Should transactions with residual/equity interests be defined as separate elements?*

(b) *If defined as separate elements, what characteristics would you consider essential to their definition?*

(a) The CNOCP believes that the objectives pursued in this point require clarification, in particular with reference to the preceding questions (12 and 15).

(b) Having previously defined net assets/net liabilities in public entities as a residual amount, and considering that in the revenue and expense-led approach transactions with residual interests are limited, the transactions with residual interests do not require definition as separate elements.

- **Specific matter for comment 17**

(a) *Should recognition criteria address evidence uncertainty by requiring evidence thresholds; or by requiring a neutral judgment whether an element exists at the reporting date based on an assessment of all available evidence; or by basing the approach on the measurement attribute?*

(b) *If you support the threshold approach or its use in a situational approach, do you agree that there should be a uniform threshold for both assets and liabilities? If so, what should it be? If not, what threshold is reasonable for asset recognition and for liability recognition?*

(a) **The CNOCP is not in favour of a threshold approach.** It refers to the recognition principle for elements based on a triggering event. The issue of measurement is dealt with in the second phase. The notion of threshold – which would correspond to an amount – has not been adopted.

(b) Not applicable, as the CNOCP does not agree with the notion of threshold.

- **Specific matter for comment 18**

*Do you support the use of the same criteria for derecognition as for initial recognition?*

The CNOCP believes that the same criteria should be used for recognition and derecognition. This issue would nevertheless deserve further investigation.

- **Specific matter for comment 19**

*Should the recognition criteria be an integral part of the element definitions, or separate and distinct requirements?*

Given that we consider the triggering event is the fundamental criterion for recognizing an asset or liability, the recognition criteria form necessarily a part of this definition.

## APPENDIX 2

### CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS (CNOCP)

#### **1. Establishment of the “Conseil de normalisation des comptes publics” as Public Sector Accounting Standards Council and jurisdiction.**

The Public Sector Accounting Standards Council was established by a Budget Amendment on the 30<sup>th</sup> December 2008 and supersedes the Public Accounting Standards Committee.

This new Council is in charge of setting the accounting standards of all entities with a non-market activity and primarily funded by public funding, including contributions.

The Central Government and the agencies working for the Central government, Local authorities and local public institutions, Social Security and affiliated agencies are all within the jurisdiction of the CNOCP.

Extending the scope of the former Public Accounting Standards Committee which used to only regulate the French Central government accounting standards has empowered Public Finances with the ability to deal with a consistent accounting policy for the whole of French Public Administrations.

#### **2. Organization of the “Conseil de normalisation des comptes publics”.**

The Council is an advisory body under the authority of the Minister for the Budget which publishes preliminary advice on all the legislative texts concerning accounting issues relevant to any entity within its jurisdiction. It can also put forward new and innovative provisions and participates actively in the regulation of accounting standard on a national and international level. All this information is available to the public.

The Council is managed by a President appointed by the Minister for the Budget and any decisions are taken consensually by a College made up of eighteen members of whom nine are statutory and nine are external experts. The President and the College are supported by three standing commissions and a steering committee. The three standing commissions are as follows: “the Central Government and the agencies working for the Central government”, “Local authorities and local public institutions”, “Social Security and affiliated agencies”

The Council has at its disposal a permanent team of specialists who report to the President and who are managed by a General Secretary.

## APPENDIX 3

**Here is the French original version of our response  
to the Conceptual Framework Consultation Paper on  
Elements and Recognition in Financial Statements  
dedicated to the French speaking people**

Le Conseil de normalisation des comptes publics approuve la publication par l'IPSAS Board des trois documents de consultation relatifs au cadre conceptuel des entités du secteur public. Cette consultation constitue un réel progrès s'agissant d'un sujet fondamental pour la construction d'un référentiel comptable des entités du secteur public.

Le Conseil se félicite de la publication du document de consultation sur la définition des éléments devant faire l'objet d'une comptabilisation et de l'approche comptable à retenir pour élaborer les états financiers du secteur public, réflexions qui n'avaient pas à ce jour été clairement abordées. Le Conseil apprécie particulièrement que soient présentées les deux approches possibles, l'une fondée sur les flux économiques, et l'autre correspondant à une approche par le bilan, en précisant les caractéristiques de chacune d'entre elles.

A cet égard, le Conseil de normalisation des comptes publics considère que, dans le contexte du secteur public, l'approche à privilégier pour l'élaboration des états financiers doit être basée sur les flux économiques. En effet, cette approche découle en premier lieu des définitions retenues dans l'exposé sondage pour les utilisateurs premiers des états financiers que sont les bénéficiaires de services et les contributeurs financiers. Cette approche par les flux économiques semble la plus adaptée pour assurer l'articulation des états financiers avec la comptabilité budgétaire. Elle permet également de rendre compte des spécificités du secteur public, en particulier la caractéristique non marchande des opérations financées majoritairement par des prélèvements obligatoires, et l'absence de relation systématique entre les produits et les charges. Enfin, il convient de remarquer que l'approche par le bilan soulève des difficultés de mise en œuvre dès lors que les actifs et les passifs des entités du secteur public ne revêtent pas la même acception que dans le secteur privé. De plus certains actifs et passifs soulèvent des questions d'évaluation non résolues à ce jour. Le

Conseil tient à cet égard à rappeler que la primauté donnée à l'approche par les flux économiques doit également permettre de prendre en compte les éléments liés à la comptabilité patrimoniale.

Cette approche par les flux économiques conduit à compléter les éléments comptabilisés au bilan et au compte de résultat par un ensemble d'informations complémentaires qui pourront soit être portées dans l'annexe aux comptes, soit dans des documents séparés, en fonction de la nature des informations à communiquer.

Enfin, il convient de rappeler que cette approche par les flux économiques n'est également pas exempte de conséquences sur les choix à faire en matière de méthodes d'évaluation. Ce sujet est développé dans la réponse au troisième document de consultation.

## ANNEXE 1

### COMMENTAIRES SPECIFIQUES

Le Conseil rappelle sa satisfaction suite à la démarche engagée par l'IPSAS Board consistant à élaborer un cadre conceptuel pour les entités du secteur public ; toutefois, le Conseil a le sentiment que l'organisation du document de consultation, qui prévoit de définir en premier lieu les actifs et les passifs met implicitement en avant une approche par le bilan, alors que le Conseil se prononce clairement en faveur de l'approche par les flux économiques.

Cette remarque préalable étant faite, vous trouverez ci-joints les commentaires détaillés au document de consultation sur les éléments et les méthodes de comptabilisation dans les états financiers.

#### 1. ACTIFS

##### • 1<sup>er</sup> point spécifique à commenter

(a) *La définition d'un actif doit-elle couvrir tous les types d'avantages suivants, prenant la forme de :*

(i) *Potentiel de service*

(ii) *Flux net positif de trésorerie, et*

(iii) *Droits inconditionnels à recevoir des ressources ?*

(b) *Quels termes utiliser dans la définition d'un actif :*

(i) *Avantages économiques et potentiel de service*

(ii) *Avantages économiques*

(a) Le Conseil considère que la définition d'un actif doit couvrir les types d'avantages suivants : **potentiel de service et flux nets de trésorerie.**

En revanche, les « droits inconditionnels à recevoir des ressources » ne doivent pas figurer comme un critère de la définition d'un actif, en raison de la difficulté à appréhender cette notion et à en tirer les conséquences en matière d'évaluation.

- (b) Pour définir un actif, le Conseil souhaite utiliser les termes « **Avantages économiques** » et « **Potentiel de service** ».

Ces termes correspondent à ceux utilisés actuellement dans le cadre conceptuel du référentiel comptable de l'Etat français (Recueil des normes comptables de l'Etat). Dans ce référentiel, il est en effet précisé qu'un actif est un élément du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'Etat, c'est-à-dire une ressource contrôlée dont il attend des avantages économiques futurs. Pour l'Etat, les avantages économiques futurs sont représentés soit par des flux de trésorerie issus de l'utilisation de l'actif et bénéficiant à l'Etat, soit par la disposition d'un potentiel de service attendu de l'utilisation de l'actif et profitant à l'Etat ou à des tiers, conformément à sa mission ou à son objet.

Le fait d'associer avantages économiques et potentiel de service présente l'intérêt de couvrir l'ensemble des ressources, qu'elles soient génératrices de flux positifs de trésorerie ou d'avantages économiques non monétaires.

Le Conseil est d'accord avec les éléments mentionnés dans le document qui tentent de définir la notion de potentiel de service ; ces éléments sont la capacité à fournir des biens et services ou la capacité à disposer de moyens pour satisfaire les besoins ou les souhaits des citoyens, ou exécuter des missions de service public.

Le Conseil considère que, dans ce contexte, cette notion de potentiel de service permet de rendre compte de toute une partie des activités du secteur public dès lors qu'elle est associée à celle d'avantages économiques.

Cette approche correspond d'ailleurs à celle retenue actuellement dans certaines normes<sup>4</sup> IPSAS, et semble à ce stade justifiée.

---

<sup>4</sup> IPSAS 17 Immobilisations Corporelles : « Le coût d'une immobilisation corporelle doit être comptabilisé en tant qu'actif si, et seulement si : il est probable que les avantages économiques futurs ou le potentiel de service associés à l'actif iront à l'entité et la juste valeur ou le coût de cet actif peut être évalué de façon fiable ».

• **2<sup>nd</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Quelle approche retenir pour associer un actif avec une entité spécifique :*
- (i) *Contrôle ;*
  - (ii) *Risques et avantages ; ou*
  - (iii) *Accès aux droits, y compris le droit de restreindre ou d'empêcher l'accès aux droits pour les tiers ?*
- (b) *Le droit opposable aux bénéficiaires d'une entité ou sa capacité à empêcher, restreindre ou réguler l'accès des tiers crée-t-il un lien entre l'actif et l'entité ?*
- (c) *Existe-t-il d'autres éléments nécessaires, pour établir le lien entre un actif et une entité ?*

- (a) Pour associer un actif avec une entité spécifique, le Conseil est en faveur d'une **approche par le contrôle**, qui se définit comme le pouvoir de gestion ou de régulation. Le contrôle qui est généralement organisé sous une forme juridique déterminée (droit de propriété ou droit d'usage) se caractérise par :
- la maîtrise des conditions d'utilisation du bien ;
  - la maîtrise du potentiel de services et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation.

Le Conseil considère que la notion de maîtrise des risques et des avantages est un des moyens qui permet de caractériser le contrôle, même si elle ne s'y substitue pas. En effet, il est indiqué dans le Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE) que le contrôle d'un actif est notamment caractérisé par la maîtrise des avantages économiques futurs dérivés de l'utilisation de cet actif ; le fait que l'Etat supporte les risques et charges afférents à la détention du bien constitue une présomption de l'existence du contrôle.

- (b) Le Conseil considère que le droit opposable aux bénéficiaires d'une entité ou sa capacité à empêcher, restreindre ou réguler l'accès des tiers ne constitue pas, pris isolément, un lien entre l'actif et l'entité.
- (c) Le Conseil n'identifie pas d'autres éléments nécessaires, pour établir le lien entre un actif et une entité.

• **3<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*Est-il suffisant de dire qu'un actif a une capacité latente à générer des ressources à la date de clôture, ou un évènement antérieur doit-il être intervenu ?*

Le CNOCP considère qu'**un actif a une capacité latente à générer des ressources**, mais **qu'un évènement passé est nécessaire** pour mettre en évidence l'existence de l'actif à la date de clôture.

En effet, l'Etat dispose de droits d'exploitation des ressources de son domaine public. Cette exploitation peut être réalisée par l'Etat lui-même ou par des tiers dans le cadre d'une délégation de service public. Le Conseil considère que l'actif incorporel qui correspond au droit d'exploitation de l'ensemble du domaine public ne doit pas figurer à l'actif de son bilan dans la mesure où ce droit général est difficilement évaluable. Il n'est en effet généralement pas possible de déterminer a priori et avec une fiabilité suffisante les avantages économiques futurs provenant de l'exploitation du domaine public. En revanche, la réalisation d'un évènement comme la conclusion d'un contrat, qui matérialise ces avantages économiques, rend possible l'enregistrement comptable de l'actif révélé par la transaction.

A cet égard, la comptabilisation du spectre hertzien dans les comptes de l'Etat permet d'illustrer les principes précédents. Les principes retenus pour la comptabilisation prévoient qu'« il convient de comptabiliser l'actif sous jacent et non le droit d'utiliser temporairement l'utilisation privative des ondes hertziennes. Chaque transaction révèle le potentiel économique attribuable au pouvoir particulier d'autoriser l'occupation d'un élément identifié du domaine public. Le spectre hertzien préexistait mais n'a été révélé et par conséquent comptabilisé au bilan de l'Etat qu'à partir du moment où des « licences » sont octroyées aux opérateurs ».

Le raisonnement peut être étendu aux autres éléments du domaine public, selon lequel c'est l'existence d'une transaction qui permet de révéler le potentiel économique attribuable au pouvoir particulier de l'Etat d'autoriser l'utilisation d'un élément identifié de son domaine public.

• **4<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*Critère d'identification et de mesure mis à part, les droits et pouvoirs inhérents aux entités publiques, comme ceux associés au pouvoir de lever taxes et impôts, deviennent-ils des actifs seulement lorsque ces pouvoirs sont exercés, ou existe-t-il un évènement intermédiaire plus adapté ?*

Le Conseil considère que pour ce qui relève de l'Etat, **le pouvoir régalien représente un pouvoir général. Cependant, cette souveraineté n'est pas représentative d'un actif et n'est pas évaluable.**

De manière générale, la collecte des ressources de l'Etat est fondée sur des dispositifs législatifs ou réglementaires. La mise en application de ces dispositifs permet de générer et d'évaluer ces ressources et rend possible leur comptabilisation.

**Pour ce qui concerne le pouvoir fondamental du gouvernement de lever l'impôt, il est conditionné chaque année par le vote de la loi de finances.**

**Un « fait générateur » est donc nécessaire pour permettre l'identification et la comptabilisation de cet actif.**

• **5<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*(a) Existe-t-il des caractéristiques additionnelles qui n'auraient pas été identifiées que vous estimez essentielles à la définition d'un actif ?*

*(b) Existe-t-il d'autres considérations, en particulier spécifiques au secteur public, qu'il vous semble nécessaire d'analyser pour définir le concept d'actifs ?*

(a) Le Conseil considère qu'il n'y a pas d'autres caractéristiques qui sont essentielles à la définition d'un actif.

(b) Le Conseil n'avance pas d'autres considérations, en particulier spécifiques au secteur public, qu'il semble nécessaire d'analyser pour définir le concept d'actifs

## 2. PASSIFS

### • 6<sup>ème</sup> point spécifique à commenter

(a) *La définition d'un passif doit-elle couvrir tous les types d'obligations suivantes ?*

(i) *Obligation de transférer des avantages, définis comme des flux de trésorerie ou autres actifs, ou de fournir des biens et services dans le futur ;*

(ii) *Obligations inconditionnelles, y compris passifs éventuels (obligation de se tenir prêt) aux fins d'assurance contre le risque ;*

(iii) *Obligation d'exécution ;*

(iv) *Obligation de fournir accès ou de renoncer à une ressource future :*

(b) *L'identification d'une date de dénouement est-elle une caractéristique essentielle du passif ?*

(a) Le Conseil considère que **la définition d'un passif doit couvrir l'obligation de transférer des avantages, définis comme des flux de trésorerie ou autres actifs, ou de fournir des biens et services dans le futur.**

Un passif est constitué par une obligation à l'égard d'un tiers, existante à la date de clôture, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture.

Le Conseil considère par ailleurs que l'identification d'un passif doit être liée à l'existence d'une obligation issue d'un fait générateur passé, pouvant être par exemple matérialisé par un « acte attributif ».

Le fait de considérer comme nécessaire l'existence d'un fait générateur passé conduit généralement à ne pas retenir les obligations implicites (« constructive obligation ») dans le périmètre des passifs.

Le Conseil considère qu'il existe une différence fondamentale selon que le concept d'obligation s'exerce dans le cadre d'un dispositif législatif, réglementaire ou contractuel déterminé ou non. Lorsqu'il existe un dispositif législatif ou réglementaire mis en application, l'obligation de sortie de ressources doit être comptabilisée. Dans le second cas, qui correspond à la

situation dans laquelle l'Etat a manifesté une intention claire, sans toutefois avoir traduit cette intention dans des textes ce qui ne lui a pas conféré de caractère irrévocable, la décision devra plutôt se traduire par une information dans les notes annexes.

Selon un raisonnement similaire, les obligations inconditionnelles (y compris les « stand-ready obligation ») ne peuvent être retenues dans la définition des passifs.

Le Conseil ne souhaite pas inclure dans le périmètre des passifs les obligations de performance (« performance obligation ») en raison de la difficulté à définir précisément cette notion.

L'obligation de fournir l'accès ou de renoncer à une ressource future ne permet pas en tant que tel de caractériser un passif.

- (b) Le Conseil considère **qu'une date d'extinction du passif, qui contribue à mieux l'identifier, n'en constitue pas pour autant un élément essentiel.**

• **7<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

(a) *La possibilité d'identifier un bénéficiaire tiers, externe à l'entité reporting, doit-elle être considérée comme un élément essentiel pour définir un passif, ou faire partie des discussions supplémentaires ?*

(b) *Considérez-vous que l'absence d'alternative à l'obligation est une caractéristique essentielle d'un passif ?*

(c) *Laquelle des trois approches identifiées au paragraphe 3.28 soutenez-vous pour déterminer si une entité dispose ou non d'une réelle possibilité de se soustraire à son obligation ?*

- (a) **Le Conseil considère que la capacité à identifier un tiers qui n'appartient pas au périmètre de l'entité qui publie les comptes, envers lequel cette entité est engagée, ne constitue pas un élément essentiel de la définition du passif. Cette capacité à identifier le tiers doit plutôt être considérée comme un élément qui contribue à une meilleure caractérisation du passif.**

- (b) En revanche, **l'incapacité à se soustraire à l'obligation est considérée comme une caractéristique essentielle du passif**. Elle découle directement de la définition retenue, qui caractérise le passif par l'existence d'une obligation formalisée (par un dispositif légal, réglementaire ou un document contractuel), mais également par le fait qu'un passif se traduit à terme par une sortie de ressources.
- (c) L'approche exposée dans le paragraphe 3.28 (a) correspond à l'approche retenue par le Conseil qui considère qu'il n'est plus possible de se soustraire à une obligation lorsque celle-ci est devenue exécutoire, c'est-à-dire lorsque cette obligation relève d'un dispositif légal, réglementaire ou contractuel dont les modalités de mise en œuvre sont définies. **Pour enregistrer un passif, le Conseil considère qu'il est nécessaire que non seulement la volonté de l'Etat soit clairement établie mais encore qu'elle soit traduite dans un dispositif légal, réglementaire ou contractuel.**

Dès lors, il n'est semble-t-il pas possible de considérer que l'Etat a une obligation irrévocable de répondre aux obligations implicites (obligations qui découleraient des usages ou de la jurisprudence) ou légitimes (obligations qui résulteraient des attentes considérées comme légitimes de la part des citoyens). Le Conseil considère que ces éléments s'avèrent subjectifs et ne sont pas suffisants pour considérer que l'Etat ne peut se soustraire à ces obligations.

• **8<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*Est-il suffisant de dire qu'un passif est une obligation « permanente », ou un événement antérieur doit-il être intervenu ?*

**Le Conseil considère qu'il n'est pas approprié de dire qu'un passif est une obligation permanente. Il indique que l'existence d'un dispositif de mise en œuvre (par une loi, un contrat...) et l'existence d'un fait générateur (qui matérialise des engagements fermes existant au 31/12/n) sont nécessaires pour permettre la comptabilisation du passif.**

Généralement, le rôle de l'Etat et des entités publiques consiste à assurer un certain nombre de missions « de service public » (par exemple assurer l'éducation, élaborer et mettre en œuvre des politiques de santé, de justice ou de sécurité...); à ce stade, les obligations générales correspondant à ces missions ne constituent pas des passifs.

• **9<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Critère d'identification et de mesure mis à part, les obligations des entités publiques, comme celles associées à ses fonctions et à ses responsabilités de gouvernement, sont-elles des obligations perpétuelles ou deviennent-elles des obligations lorsqu'il existe une obligation de mise en œuvre, ou existe-t-il une étape intermédiaire à considérer ?*
- (b) *L'obligation d'exécution est-elle une caractéristique essentielle d'un passif ?*
- (c) *La définition d'un passif doit-elle inclure une hypothèse sur le rôle du pouvoir souverain, par exemple une référence à la situation légale ou réglementaire à la date d'arrêté ?*

- (a) Comme déjà précisé supra, le Conseil considère que le rôle de l'Etat consiste à assurer un certain nombre de missions « de service public ». A ce stade, les obligations générales correspondant à ces missions ne constituent pas des passifs.
- (b) Le Conseil indique que l'obligation d'exécution, qui doit s'inscrire dans un dispositif d'application opposable, est une caractéristique essentielle du passif.
- (c) Le Conseil confirme que la définition d'un passif doit inclure une référence à une situation légale ou réglementaire à la date de l'arrêté des comptes.

Ces missions sont représentatives d'obligations auxquelles l'Etat ne peut se soustraire. Ces obligations sont des conditions nécessaires à la reconnaissance d'un passif, mais ne sont pas suffisantes pour en permettre la comptabilisation.

Selon le même raisonnement que pour les actifs, **l'existence d'un dispositif de mise en œuvre (une loi, un contrat...) et l'existence d'un fait générateur-qui matérialise les engagements fermes existant à la clôture de l'exercice- sont nécessaires à la comptabilisation du passif.**

• **10<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Existe-t-il des caractéristiques additionnelles qui n'auraient pas été identifiées que vous estimez essentielles à la définition d'un passif ?*
- (b) *Existe-t-il d'autres considérations, en particulier spécifiques au secteur public, qu'il vous semble nécessaire d'analyser pour définir le concept de passifs ?*
- (a) Le Conseil considère qu'il n'y a pas d'autres caractéristiques essentielles à la définition d'un passif.
- (b) Le Conseil souhaite que soit mis en avant le fait que le secteur public, en particulier l'Etat, enregistre un ensemble de passifs qui sont par nature spécifiques et ne trouvent pas leur équivalent dans le secteur concurrentiel. Les passifs d'intervention en particulier, sont importants pour l'Etat et sont liés à ses missions. Pour appréhender ces passifs, il est nécessaire de lier la qualification de l'obligation avec le fait générateur de la charge relative à cette obligation (passif ou provision).

**3. CHARGES ET PRODUITS**

• **11<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Les produits et les charges doivent-ils être déterminés en identifiant quels flux sont rattachables à la période en cours (dérivé d'une approche basée sur les charges et produits) ou par les variations d'actifs net définis comme des variations de ressources et obligations « durant » la période considérée (dérivé d'une approche basée sur les actifs et les passifs) ?*
- (b) *Quels les éléments vous semblent essentiels à l'appui de l'approche retenue ?*
- (a) **Le Conseil considère que les produits et les charges doivent être déterminés en identifiant quels flux sont rattachables à la période en cours.** Il rappelle à cet égard le principe de non rattachement des produits et des charges pour le

secteur public. **Il confirme qu'il est en faveur d'une approche basée sur les flux économiques.**

Selon cette approche, il convient d'enregistrer les flux économiques constatés au cours d'un exercice, en les rattachant à l'exercice et de reconnaître des éléments intermédiaires entre les charges et les produits du compte de résultat et les actifs et les passifs (comptes de régularisation liés au principe de rattachement).

- (b) Le Conseil souhaite avancer les éléments suivants à l'appui de l'approche retenue : il considère que le choix de cette approche découle d'abord de la définition retenue pour les utilisateurs premiers que sont les bénéficiaires de services et les contributeurs financiers. Il est légitime de penser qu'une information intelligible, compréhensible et permettant de faire le lien avec les données budgétaires est celle qui répond le mieux aux besoins des utilisateurs.

Par ailleurs, l'approche par les flux économiques permet d'atteindre les objectifs assignés aux états financiers qui consistent, dans le secteur public caractérisé par l'absence de rattachement des charges aux produits, à donner l'information des ressources levées durant l'exercice (ressources publiques et notamment prélèvements obligatoires) et des moyens financiers mobilisés ou à mobiliser pour faire face aux opérations de l'exercice.

Le Conseil souhaite également rappeler que, bien qu'elle réponde spécifiquement aux particularités du secteur public, la primauté donnée à l'approche par les flux économiques doit également permettre de prendre en compte les éléments de la comptabilité patrimoniale.

• **12<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Les transactions avec intérêt résiduel en capitaux propres doivent-elles être exclues des produits et charges ?*
- (b) *Doit-on limiter la définition des produits et des charges aux activités liées à des opérations (tout en décrivant ces dernières) ?*
- (a) Cette question devrait de notre point de vue être précisée car elle peut faire l'objet de deux interprétations différentes :

- la première renvoie à la possibilité pour certains éléments d'être enregistrés directement en situation nette, sans transiter par le compte de résultat. Il s'agit par exemple des opérations de réévaluation dans lesquelles les variations d'actifs seraient inscrites en capitaux propres, sans transiter par le compte de résultat.

Le choix de l'approche par les flux économiques limite ce type de réévaluations sans pour autant les interdire.

- la seconde renvoie à l'existence d'intérêts minoritaires dans les entités publiques. Toutefois le Conseil considère que la question des intérêts minoritaires n'est pas en France représentative d'une réalité économique dans le secteur public, seules quelques grandes sociétés publiques ayant des actionnaires minoritaires.

- (b) Le Conseil considère que l'approche retenue qui consiste à mettre l'accent sur les flux économiques doit conduire à limiter la définition des produits et des charges aux activités liées à des opérations. Le Conseil considère ces opérations comme étant courantes.

• **13<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

(a) *Existe-t-il des caractéristiques additionnelles qui n'auraient pas été identifiées que vous estimez essentielles à la définition des produits et des charges ?*

(b) *Existe-t-il d'autres considérations, en particulier spécifiques au secteur public, qu'il vous semble nécessaire d'analyser pour définir les produits et les charges ?*

(a) Le Conseil considère qu'il n'y a pas d'autres caractéristiques essentielles à la définition des produits et des charges.

(b) En revanche, le Conseil considère qu'il existe des spécificités du secteur public qu'il est nécessaire de prendre en compte pour définir les produits et les charges. Il s'agit en particulier de l'importance du fait générateur en matière de comptabilisation des charges d'intervention ou du produit de l'impôt.

• **14<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Les éléments différés doivent-ils être identifiés dans les états financiers ?*
- (b) *Si oui, quelle est l'approche la mieux adaptée ?*
- (i) *Les définir comme des éléments séparés*
- (ii) *Les inclure comme une sous-catégorie d'actifs et de passifs*
- (iii) *Les inclure comme une sous-catégorie d'actifs nets et de passifs nets*
- (c) *Si ces éléments sont définis comme des éléments séparés, les définitions du paragraphe 5.8 sont elles adaptées et complètes ?*

- (a) **Le Conseil considère que les éléments différés doivent être identifiés dans les états financiers.** En effet, le choix de la méthode par les flux économiques conduit à prévoir le rattachement à l'exercice concerné des produits comme des charges et **rend pleinement justifiée l'existence de comptes de régularisation.**
- (b) **Le Conseil considère que les éléments différés, correspondant à des comptes de régularisation,** ne constituant ni des actifs, ni des passifs, ni des écarts de situation nette, **doivent être définis comme des éléments séparés.**

Ce principe étant posé, on peut toutefois considérer que lorsqu'un élément différé est directement rattachable à un élément principal (exemple, les intérêts courus non échus), il peut suivre le traitement de l'actif ou du passif auquel il est lié.

• **15<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *L'actif net ou passif net doit-il être considéré comme un solde résiduel, un intérêt résiduel ou un intérêt d'actionnaire ?*
- (b) *Le concept d'intérêts d'actionnaires - comme ceux qui se rapportent aux participations minoritaires dans les entreprises publiques – doit-il faire partie de la définition des « éléments » ?*

(c) *Existe-t-il d'autres considérations, en particulier spécifiques au secteur public, qu'il vous semble nécessaire d'analyser pour définir les concepts d'actif net et de passif net?*

(a) Il convient de préciser que dans le secteur public, la notion de capitaux propres doit être appréhendée de manière spécifique par rapport aux entités privées avec actionnariat. De manière générale, deux approches existent : l'une énumérative qui consiste à définir positivement les capitaux propres, l'autre soustractive résultant de la différence entre le total des actifs et des passifs. Partant du principe que les entités publiques sont généralement organisées sous la forme de structures qui n'ont ni capital, ni capitaux propres cette seconde approche prévaut.

La situation nette devant être appréhendée par différence entre le total des actifs et le total des passifs, il découle de cette méthode que l'actif net doit être considéré comme un montant résiduel.

(b) Pour l'Etat et les entités publiques, le concept d'actionnaire, qui correspond à un droit des détenteurs sur le capital ne trouve pas à s'appliquer. C'est pourquoi le Conseil considère que le concept d'intérêts d'actionnaires ne doit pas faire partie de la définition des « éléments ».

Dans le cas très spécifique des entreprises contrôlées par l'Etat mais qui ont aussi des actionnaires minoritaires, il pourrait être intéressant d'identifier les différents types d'apports inclus dans la situation nette. Le Conseil fait toutefois remarquer que ces situations sont en réalité marginales.

(c) Le Conseil n'identifie pas d'autres considérations qu'il semble nécessaire d'analyser pour définir les concepts d'actif net et de passif net.

• **16<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

(a) *Les transactions avec intérêts résiduels (« residual/equity interests ») doivent-elles être définies comme des éléments séparés ?*

(b) *Si c'est le cas, quelles sont les caractéristiques essentielles nécessaires à leur définition ?*

- (a) Le Conseil estime qu'il conviendrait de clarifier les objectifs poursuivis dans ce point, en particulier par rapport aux questions précédentes (12 et 15).
- (b) Ayant préalablement défini la situation nette dans les entités publiques comme un solde résiduel, et rappelé que dans un modèle par les flux économiques les transactions avec intérêts résiduels s'avèrent limitées, les transactions avec intérêts résiduels n'ont pas à être définies comme des éléments séparés.

• **17<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

- (a) *Les critères de comptabilisation doivent-ils répondre aux éléments d'incertitude par la mise en place de seuils, ou est-il préférable d'obtenir un jugement neutre permettant de confirmer par tous moyens l'existence des éléments à comptabiliser à la date de reporting ou peut-on baser l'approche sur la capacité de mesure ?*
- (b) *Si vous êtes en faveur de l'approche par les seuils, doit-on prévoir des seuils identiques pour les actifs et les passifs ? Si oui, quels seraient-ils ? Si non, quel seuil serait raisonnable pour la comptabilisation des actifs, quel seuil pour la comptabilisation des passifs ?*

(a) **Le Conseil n'est pas favorable à la notion de seuil.** Il rappelle le principe retenu pour la comptabilisation des éléments, assis sur l'existence du fait générateur. La question de la mesure se pose dans une seconde phase. La notion de seuil – qui correspondrait à un montant n'est pas retenue.

(b) Non applicable, le Conseil n'étant pas favorable à la notion de seuil.

• **18<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*Peut-on utiliser les mêmes critères pour la décomptabilisation ?*

Le Conseil considère que les mêmes critères doivent s'appliquer pour la comptabilisation et la « décomptabilisation ». Cette question mériterait néanmoins d'être instruite de façon plus approfondie.

• **19<sup>ème</sup> point spécifique à commenter**

*Les critères de comptabilisation font-ils partie intégrante de la définition des éléments ou sont-ils des éléments distincts ?*

Dès lors que l'on considère que le fait générateur est le critère fondamental pour comptabiliser un actif ou un passif, les critères de comptabilisation font de facto partie de cette définition.

## ANNEXE 2

### CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS (CNOCP)

#### **1. Création du Conseil de normalisation des comptes publics et champ de compétence**

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, et remplace le Comité des normes de comptabilité publique.

Ce nouveau Conseil est en charge de la normalisation comptable de toutes les entités exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

Entrent dans son périmètre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, et la Sécurité sociale et les organismes qui lui sont assimilés.

Cette extension de périmètre par rapport à l'ancien Comité des normes de comptabilité publique qui était en charge de la normalisation des comptes de l'Etat français se justifie par la nécessité de définir une politique de normalisation comptable cohérente au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

#### **2. Mode de fonctionnement du Conseil de normalisation des comptes publics**

Le Conseil est un organisme consultatif placé auprès du Ministre chargé des comptes publics qui doit donner un avis préalable sur tous les textes réglementaires comportant des dispositions comptables applicables à des entités entrant dans son champ de compétence. Il peut également proposer des dispositions nouvelles et doit participer aux réflexions sur la normalisation comptable au niveau national et international. Ses avis sont publics.

Le Conseil est dirigé par un Président nommé par le Ministre chargé des comptes publics et ses attributions sont exercées par un Collège composé de dix huit membres dont neuf membres de droit et neuf personnalités qualifiées. Le Président et le collège sont assistés par trois commissions permanentes et un comité consultatif d'orientation. Les trois commissions permanentes sont les suivantes : « Etat et organismes dépendant de l'Etat », « Collectivités territoriales et établissements publics locaux », « Sécurité sociale et organismes assimilés ».

Le Conseil dispose d'une équipe technique permanente placée sous l'autorité du Président et dirigée par un secrétaire général.