

March 31, 2009

Ms. Stéphanie Fox
Technical Director
International Public Sector Accounting Standards Board
International Federation of Accountants
277 Wellington Street West
Toronto, Ontario M5V 3H2

RE: Consultation Paper - Conceptual Framework

Dear Madam,

Enclosed are our comments on the consultation paper *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*.

In general, we believe that the paper places too much emphasis on the asset-liability approach and not enough emphasis on the importance of annual operating results for governments. A government's primary mission is to supply public services and distribute resources. With that in mind, governments have implemented an annual budgetary process that gives effect to their priorities and decisions. At the conclusion of the fiscal year, citizens and elected representatives want to know whether the government has fulfilled its mission and, in formulating their judgment on the matter, they focus their attention chiefly on the annual operating results.

In such a context, for the conceptual framework and the accounting standards relating to it to be adapted to the public sector, it is important that this reality specific to governments be taken into account in formulating the conceptual framework of the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAB).

...2

On the other hand, the consultation paper should specify that the conceptual framework covers only the financial information included in the financial statements. In our view, the conceptual framework must present the concepts that form the basis for the formulation and application of the accounting principles governments follow in preparing their financial statements.

Concerning other government financial reports, such as the annual and budgetary reports, it is up to governments to develop a framework for reporting financial information that fosters accountability and transparency, based on the needs of users, such as citizens and their elected representatives. Neither should the conceptual framework apply to forward-looking and non-financial information since such information is based on assumptions and cannot be verified in the same way historical financial data can.

We also enclose our comments on each of the preliminary positions taken in the consultation document.

Yours truly,

Carole Boisvert, FCA
Comptroller of Finance

Jean Ricard, CA
Director General
Professional Practice

encl. 1

Comments by the Comptroller of Finance of Québec – General Points

In the context of the standards developed for governments, the specific characteristics of governments are an essential point to be taken into consideration in determining the parameters of the financial reporting model.

Accordingly, the conceptual framework should make it explicit that it does not apply to the budget. Indeed, IFAC acknowledges in paragraph IN3 of its IPSAS 24 standard, *Presentation of Budget Information in Financial Statements*, that the budgets for which an entity is held publicly responsible do not have to be prepared or presented on the same basis as the financial statements.

In addition, the conceptual framework should place greater emphasis on the differences between the public sector and the private sector so that the specific features of public sector entities are included and taken into account in the development of standards for the public sector.

For example, in the public sector, the budget is the expression, from a financial standpoint, of the government's priorities and it legally authorizes the resources that can be used for predetermined purposes. Citizens and elected representatives hold the government responsible for its financial management on the basis of this financial report. Accordingly, it is important that the conceptual framework reflect this reality by emphasizing, as does the budget, the government's revenue and expenditure rather than its assets and liabilities.

*Specific Comments on the Preliminary Positions Taken by the Board**Preliminary View 1 – The Authority of the IPSASB Framework*

The conceptual framework sets the basic concepts of general purpose financial information for public-sector entities. The consultation paper allows for no exceptions as to the application of this framework for the new standards.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

To ensure that government realities are always given adequate recognition, the possibility that the new standards may not comply with the conceptual framework, as is the case for certain existing standards, should be made clear.

Arguments:

The context in which government entities operate is evolving constantly. Since the conceptual framework cannot be modified continuously to adapt to this evolution, it should instead stipulate the possibility that certain new accounting standards may depart from this framework in the same way as some existing standards.

Where the concepts of the conceptual framework are not considered in the accounting standards, it would be important to mention this in these standards along with the reasons why. Accordingly, preparers and auditors will be able to better understand the content of the standards or positions taken by the IPSASB.

Preliminary View 2 – General Purpose Financial Reports

The conceptual framework applies to general purpose financial reports and is not limited to the financial statements.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

The conceptual framework should specify that it covers only the financial information in the financial statements. The conceptual framework should not apply to the other reports governments produce, such as annual and budgetary reports.

Arguments:

Concerning other government financial reports, it is up to governments to develop a framework for reporting financial information that fosters accountability and transparency, based on the needs of the public and their legislative environment.

In addition, the scope of the conceptual framework as proposed in the consultation paper is too broad. We believe it should be limited to the historical financial information included in the financial statements. The conceptual framework should not apply to forward-looking information nor to non-financial information since such information cannot be verified in the same way as historical financial data can.

Preliminary View 3 – The Users of General Purpose Financial Reports

In the Board's third position, the legislative power is identified as one of the main users.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

The public should be added as a main user. Indeed, the public and the legislative power cannot be separated, since the latter acts in the interests of the former.

Arguments:

Governments are accountable to the public. The public supplies the revenues and resources necessary for the government to operate, and benefits from the services provided by the government. The public is the true owner of the public monies and properties for which governments are responsible. The public and the legislative power must be clearly identified as main users to ensure development of accounting standards and their application consistent with government realities.

Preliminary View 4 – The Objectives of Financial Reporting

In the Board's fourth position, one of the objectives of financial information that is identified is to help users make decisions on political and social issues.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

In this objective, strike out "on political and social issues".

Arguments:

The primary objective of financial statements is to present the government's financial position and its operating results. The financial statements must provide an accounting of resource allocation rather than present information for decision-making purposes on political and social issues. Other sources of information are available for these purposes. The budgets, management reports and other documents produced by public service entities are examples of the other sources of information available.

Preliminary View 5 – The Scope of Financial Reporting

According to the Board's fifth position, the scope of financial information and the conceptual framework:

- ✓ Define revenues and expenditures on the basis of changes to the entity's assets and liabilities, thus emphasizing the asset-liability approach.
- ✓ Apply to financial and non-financial data that are not part of the financial statements.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

1. The definition of revenue and expenditure given in the scope emphasizes an asset-liability approach to the detriment of an approach focusing on operating results.

Arguments:

The statement of operating results is the report users turn to in assessing the allocation and utilization of economic resources, as well as the nature and extent of the entity's economic activities during the period.

The statement of operating results helps users assess:

- ✓ How public resources are acquired and used.
- ✓ Whether current resources are sufficient to supply services for the current year.
- ✓ Whether the entity's capacity to provide services has improved or deteriorated compared to the year before.
- ✓ The resources allocated to specific services and the cost of providing these services.
- ✓ Whether the funds and resources were used in accordance with the approved budget.
- ✓ For some jurisdictions, that the government has complied with its balanced budget legislation (no deficit).

At the end of the fiscal year, citizens and elected representatives want to know whether the government has met its budgetary commitments. To do so, governments present a comparison between the initial commitments and the actual results in the statement of operating results.

2. In addition, the scope of the financial information covered is too broad. It should be limited to the financial information given in the financial statements.

Arguments:

Application of the conceptual framework to forward-looking or non-financial information is not desirable in view of the inaccuracy of such information, the nature of the assumptions on which it is based, its subjective nature and the fact that it cannot be verified in the same way that historical financial data can. Because of significant structural and economic differences that may exist between jurisdictions, presentation of such data should be left to the discretion of jurisdictions.

Preliminary View 6 – Evolution of the Scope of Financial Reporting

The scope of financial information must change with the needs and objectives of users.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

Agreed.

Arguments:

Against a backdrop of economic and financial change, it is important that the scope of financial information change in order to continue satisfying the needs of users. To do so, and as we mentioned in position # 1, the conceptual framework must stipulate the possibility that a particular accounting standard is non-compliant.

Preliminary View 7 – The Qualitative Characteristics of Information Included in General Purpose Financial Reports

According to the Board's seventh position, value for accountability purposes is not mentioned as a qualitative characteristic of the information included in general purpose financial reports.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

Qualitative characteristics must also include value for accountability purposes relative to the budget and how resources were allocated.

Arguments:

The primary mission of governments is to supply public services and redistribute resources. With that in mind, governments implement an annual budgetary process that gives effect to their priorities and decisions. At the end of the fiscal year, the financial statements must provide citizens with an accounting, by means of the annual operating results, of how the government went about fulfilling its mission.

Preliminary View 8 – Characteristics of a Reporting Entity

According to the Board's eighth position, an entity is characterized mainly by the existence of users that need general purpose financial reports.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

Agreed.

Preliminary View 9 – The Composition of a Group Reporting Entity

The Board's ninth position describes the characteristics of two entities of a group on the basis of powers and the division of benefits and risks. In addition, it does not

mention explicitly that the nature of these links should be reflected in the selection of the consolidation method to be used to present the group's financial information.

Comments by the Comptroller of Finance of Québec

The notion of control proposed by IPSASB is broader than the one in effect under Canadian standards and can lead to the consolidation one government's financial results by another government. In our view, the IPSASB conceptual framework should be revised to avoid this situation.

Arguments:

The constitutional structure of governments in Canada defines the provinces, municipalities and the federal government as being separate and having their own powers of intervention. However, the control criteria proposed by IPSASB can imply the consolidation of entities such as provincial government with the federal government and the municipalities with the provincial government. This consequence would be unacceptable for the main users of financial statements, i.e. citizens and the legislative power.

In addition, the conceptual framework should indicate that the relations between a parent entity and its constituents must be reflected in the financial statements depending on the nature of the power and the control between the entities. In other words, the conceptual framework should maintain that the consolidation methods allowed can best represent the nature of the links between the entities of a group.

Le 31 mars 2009

Madame Stéphanie Fox
Directrice technique
Conseil des normes comptables internationales du secteur public
Fédération internationale des experts-comptables
277 Wellington Street West
Toronto (Ontario) M5V 3H2

OBJET : Document de consultation - Cadre conceptuel

Madame,

Vous trouverez ci-joints nos commentaires concernant le document de consultation *Cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques*.

De façon générale, nous sommes d'avis que ce document est trop axé sur l'approche bilancielle et qu'il ne fait pas assez ressortir l'importance des résultats annuels pour les gouvernements. En effet, la mission première d'un gouvernement est de fournir des services publics et de répartir les ressources. C'est dans cette optique que les gouvernements ont mis en œuvre un processus budgétaire annuel qui traduit leurs priorités et leurs décisions. Au terme de l'année financière, les citoyens et les élus veulent savoir si le gouvernement a rempli sa mission et, pour en juger, leur attention se porte principalement sur les résultats annuels.

Dans un tel contexte, afin que le cadre conceptuel et que les normes comptables s'y rapportant soient bien adaptés au secteur public, il est important que cette réalité gouvernementale soit bien prise en compte dans l'élaboration du cadre conceptuel du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSAB).

...2

D'autre part, il devrait être spécifié dans le document de consultation que le cadre conceptuel ne vise que l'information financière incluse aux états financiers. À notre avis, le cadre conceptuel doit présenter les concepts sur lesquels reposent la formulation et l'application des principes comptables suivis par les gouvernements dans la préparation de leurs états financiers.

En ce qui concerne les autres rapports financiers des gouvernements, tels que les rapports annuels et budgétaires, il appartient aux gouvernements de se doter d'un cadre de présentation de l'information financière favorisant la reddition de comptes et la transparence en fonction des besoins des utilisateurs, tels que les citoyens et leurs représentants élus. Le cadre conceptuel ne devrait pas non plus s'appliquer à l'information prospective et non financière du fait que celle-ci est basée sur des hypothèses et n'est pas vérifiable au même titre que les données financières historiques.

Nous vous joignons également nos commentaires portant sur chacune des prises de position préliminaires énoncées dans le document de consultation.

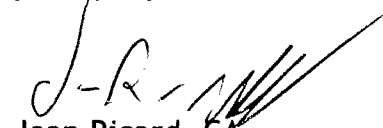
Veillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le contrôleur des finances,



Carole Boisvert, FCA

Le directeur général de la
pratique professionnelle,



Jean Ricard, CA

Commentaires du Contrôleur des finances du Québec – Généralités

Dans le contexte des normes élaborées à l'intention des gouvernements, les caractéristiques propres des gouvernements constituent un élément essentiel à prendre en compte dans la détermination des paramètres du modèle d'information financière.

Ainsi, il faudrait que le cadre conceptuel spécifie de façon explicite qu'il ne s'applique pas au budget. En effet, l'IFAC reconnaît au paragraphe IN3 de sa norme IPSAS 24 *Presentation of Budget Information in Financial Statements* que les budgets pour lesquels une entité est publiquement tenue responsable n'ont pas à être préparés ou présentés sur la même base que les états financiers.

De plus, le cadre conceptuel devrait faire ressortir davantage les principales différences existant entre le secteur public et le secteur privé afin que les spécificités des entités du secteur public soient comprises et tenues en compte lors de l'élaboration des normes destinées au secteur public.

Par exemple, dans le secteur public, le budget traduit, d'un point de vue financier, les priorités du gouvernement et autorise légalement les ressources utilisables à des fins prédéterminées. Les citoyens et les élus tiennent le gouvernement responsable de sa gestion financière sur la base de ce rapport financier. Il est donc important que le cadre conceptuel reflète cette réalité en mettant, tout comme le budget, l'accent sur les revenus et dépenses du gouvernement plutôt que sur ses actifs et passifs.

Commentaires particuliers sur les Prises de position préliminaires du Conseil

Prise de position préliminaire n° 1 du Conseil – Autorité du Cadre conceptuel

Le cadre conceptuel établit les concepts de base de l'information financière à usage général pour les entités du secteur public. Le document de consultation ne prévoit aucune exception quant à l'application de ce cadre pour les nouvelles normes.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

Afin de s'assurer que les réalités gouvernementales soient toujours reflétées adéquatement, il faudrait faire ressortir clairement la possibilité que les nouvelles normes puissent ne pas être conformes au cadre conceptuel, comme il est prévu pour certaines normes existantes.

Arguments :

Le contexte dans lequel évoluent les entités gouvernementales est en constante évolution. Or, le cadre conceptuel ne pouvant être constamment modifié pour s'adapter à cette évolution, il devrait plutôt prévoir la possibilité que certaines nouvelles normes comptables pourraient déroger à ce cadre au même titre que les normes existantes.

Lorsque les concepts du cadre conceptuel ne sont pas considérés dans les normes comptables, il serait important de mentionner ce fait dans ces normes avec les justificatifs pertinents. Ainsi, les préparateurs et les vérificateurs pourront mieux comprendre la teneur des normes ou positions prises par l'IPSASB.

Prise de position préliminaire n° 2 du Conseil – Rapports financiers à usage général

Le cadre conceptuel s'applique aux rapports financiers à usage général et ne se limite pas aux états financiers.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

Il devrait être spécifié dans le cadre conceptuel que celui-ci ne vise que l'information financière incluse aux états financiers. En effet, le cadre conceptuel ne devrait pas s'appliquer aux autres rapports produits par les gouvernements, tels que les rapports annuels et budgétaires.

Arguments :

En ce qui concerne les autres rapports financiers des gouvernements, il appartient aux gouvernements de se doter d'un cadre de présentation de l'information financière favorisant la reddition de comptes et la transparence en fonction des besoins de la population et de leur environnement législatif.

De plus, tel qu'il est proposé dans le document de consultation, le champ d'application du cadre conceptuel est trop large. Nous croyons qu'il devrait être limité à l'information financière historique incluse aux états financiers. En effet, le cadre conceptuel ne devrait pas s'appliquer à l'information prospective ou à l'information de nature non financière du fait que celle-ci n'est pas vérifiable au même titre que les données financières historiques.

Prise de position préliminaire n° 3 du Conseil – Les utilisateurs des rapports financiers à usage général

Dans la prise de position no 3 du Conseil, le pouvoir législatif a été identifié comme étant l'un des principaux utilisateurs.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

Il faudrait ajouter le public comme principal utilisateur. En effet, le public et le pouvoir législatif sont indissociables, car celui-ci agit dans l'intérêt du public.

Arguments :

Les gouvernements sont tenus de rendre des comptes au public. En effet, c'est le public qui fournit les revenus et les ressources nécessaires au fonctionnement du gouvernement et qui bénéficie de ses services. Le public demeure le propriétaire véritable des deniers et des biens publics dont les gouvernements ont la responsabilité. Le public et le pouvoir législatif doivent être clairement identifiés comme principaux utilisateurs afin d'assurer un développement et une application cohérente des normes comptables avec les réalités gouvernementales.

Prise de position préliminaire n° 4 du Conseil – Les objectifs de l'information financière

Dans la prise de position no 4 du Conseil, l'un des objectifs identifiés de l'information financière est d'aider les utilisateurs à la prise de décision en matière politique et sociale.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

Dans cet objectif, enlever « en matière politique et sociale ».

Arguments :

L'objectif principal des états financiers est de présenter la situation financière du gouvernement et ses résultats de fonctionnement. Les états financiers doivent faire une reddition de comptes en matière d'allocation des ressources plutôt que de présenter de l'information à des fins de décision en matière politique et sociale. D'autres sources d'information existent pour ces fins. Les budgets, les rapports de gestion et autres documents produits par les entités du service public figurent parmi les autres sources d'information disponibles.

Prise de position préliminaire n° 5 du Conseil – Le champ d'application de l'information financière

Selon la prise de position no 5 du Conseil, le champ d'application de l'information financière et le cadre conceptuel :

- ✓ Définissent les revenus et les dépenses en fonction des modifications aux actifs et passifs de l'entité, donc privilégient l'approche bilancielle.

- ✓ S'appliquent aux données financières et non financières qui ne font pas partie des états financiers.

Commentaires du Contrôleur des finances du Québec

1. La définition de revenus et dépenses présentée dans le champ d'application favorise une approche bilancielle au détriment d'une approche axée sur les résultats.

Arguments :

L'état des opérations est le rapport sur lequel les usagers s'appuient pour évaluer l'allocation et l'utilisation des ressources économiques, de même que la nature et l'étendue des activités économiques de l'entité durant la période.

L'état des opérations aide les usagers à évaluer :

- ✓ Comment les ressources publiques sont acquises et utilisées.
- ✓ Si les ressources courantes sont suffisantes pour rencontrer les services de l'année courante.
- ✓ Si la capacité de l'entité à fournir des services s'est améliorée ou détériorée comparativement à l'année précédente.
- ✓ Les ressources qui ont été affectées à des services particuliers et le coût pour donner ces services.
- ✓ Si les fonds et les ressources ont été utilisés conformément au budget approuvé.
- ✓ Pour certaines juridictions, que le gouvernement a respecté sa loi sur l'équilibre budgétaire (pas de déficit).

Au terme de l'année financière, les citoyens et les élus veulent savoir si le gouvernement a rempli ses engagements budgétaires. Pour ce faire, les gouvernements présentent une comparaison entre les engagements initiaux et les résultats réels par le biais de l'état des opérations.

2. De plus, le champ de l'information financière couvert est trop large. Il devrait être limité à l'information financière présentée dans les états financiers.

Arguments :

L'application du cadre conceptuel aux données prospectives ou à l'information non financière n'est pas souhaitable compte tenu de leur imprécision, la nature des hypothèses sur lesquelles elles reposent, leur caractère subjectif et le fait qu'elles peuvent ne pas être vérifiables au même titre que les données financières historiques. En raison des différences structurelles et économiques importantes pouvant exister entre les différentes juridictions, la présentation de ces données doit être laissée à la discrétion des juridictions.

Prise de position préliminaire n° 6 du Conseil – Évolution du champ d'application de l'information financière

Le champ de l'information financière doit évoluer en fonction des besoins et des objectifs des utilisateurs.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

D'accord.

Arguments :

Dans un contexte de changements économiques et financiers, il est important que le champ de l'information financière évolue afin que les besoins des utilisateurs continuent d'être satisfaits. Pour ce faire, et tel que nous l'avons mentionné à la prise de position # 1, le cadre conceptuel doit prévoir la possibilité qu'une norme comptable particulière ne s'y conforme pas.

Prise de position préliminaire n° 7 du Conseil – Les caractéristiques qualitatives des informations incluses dans les rapports financiers à usage général

Selon la prise de position no 7 du Conseil, la valeur redditionnelle n'est pas mentionnée comme étant l'une des caractéristiques qualitatives de l'information incluse dans les rapports financiers à usage général.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

Les caractéristiques qualitatives doivent également comprendre la valeur redditionnelle en fonction du budget et la manière dont les ressources ont été allouées.

Arguments :

La mission première des gouvernements est de fournir des services publics et de redistribuer les ressources. C'est dans cette optique que les gouvernements mettent en œuvre annuellement un processus budgétaire qui traduit leurs priorités et leurs décisions. Au terme de l'année financière, les états financiers doivent rendre compte aux citoyens, par le biais des résultats annuels, de la manière dont le gouvernement a rempli sa mission.

Prise de position préliminaire n° 8 du Conseil – Les caractéristiques de l'entité présentant l'information financière

Selon la prise de position no 8 du Conseil, une entité se caractérise principalement par l'existence d'utilisateurs qui ont besoin des rapports financiers à usage général.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

D'accord.

Prise de position préliminaire n° 9 du Conseil – La composition de l'entité présentant l'information financière d'un groupe

La prise de position no 9 du Conseil présente les caractéristiques entre deux entités d'un groupe en fonction des pouvoirs et du partage des avantages et risques. De plus, elle ne mentionne pas explicitement que la nature de ces liens devrait être reflétée lors du choix de la méthode de consolidation à utiliser pour présenter l'information financière du groupe.

Commentaire du Contrôleur des finances du Québec

La notion de contrôle proposée par l'IPSASB est plus large que celle édictée par les normes canadiennes et peut amener la consolidation des résultats financiers d'un gouvernement par un autre gouvernement. Nous sommes d'avis que le cadre conceptuel de l'IPSASB devrait être révisé pour éviter cette situation.

Arguments :

La structure constitutionnelle des gouvernements au Canada définit les provinces, les municipalités et le gouvernement fédéral comme étant distincts et ayant des pouvoirs d'intervention qui leur sont propres. Cependant, en vertu des critères de contrôle proposés par l'IPSASB, ceux-ci peuvent impliquer la consolidation d'entités telles que les gouvernements provinciaux avec le gouvernement fédéral et les municipalités avec le gouvernement provincial. Cette conséquence serait inacceptable pour les principaux utilisateurs des états financiers, soit les citoyens et le pouvoir législatif.

De plus, le cadre conceptuel devrait indiquer que les relations entre une entité mère et ses constituantes doivent être reflétées dans les états financiers en fonction de la nature du pouvoir et du contrôle entre les entités. Autrement dit, le cadre conceptuel devrait soutenir que les méthodes de consolidation permises puissent représenter le mieux la nature des liens entre les entités d'un groupe.