



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

AGENCE DU PATRIMOINE IMMATÉRIEL
DE L'ÉTAT

Paris, le

Atrium – 5, place des Vins-de-France
75573 Paris CEDEX 12
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Réf. : APIE/2009/07/8630
Clt : 3.6
Affaire suivie par : Kristof De Meulder
Téléphone : + 33 1 53 44 24 03
Télécopie : + 33 1 53 18 72 55
Mél : kristof.de-meulder@apie.gouv.fr

Re.: Proposed International Public Sector Accounting Standard Exposure Draft 40 – Intangible Assets

Dear Ms Fox,

Enclosed please find the reply of the Agency for public intangibles of France (APIE) regarding the above-mentioned exposure draft.

I hope our comments will contribute to your study. We should be pleased to provide you with any further information you might require.

Yours sincerely,

CLAUDE RUBINOWICZ

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



Agence du patrimoine immatériel de l'État

Comments by the Agency for Public Intangibles (Agence du patrimoine immatériel de l'État) on ED 40 "Intangible Assets" by the IPSAS Board

English language version



Comments of the Agency for Public Intangibles (APIE)¹ on Exposure Draft 40 – Intangible Assets

1. Changes introduced by ED 40 “Intangible Assets” with regard to IAS 38

1.1 Intangible heritage assets

The inclusion of intangible heritage assets is undoubtedly the most significant change that ED 40 “Intangible Assets” proposes with regard to IAS 38. These assets illustrate the specific nature of the public sector compared to the business world. However, we regret that this innovation has not been developed more fully with more discussion of the use of such assets and more examples.

States have a very rich and diversified historical heritage. We can mention such intangible heritage assets as photographic and audiovisual archives. In France, most of the ministries and other government agencies have very valuable historical records in their archives. Some of the ministries have undertaken a process of using such assets to create value in response to the very real interest in such public information. A public establishment, the French National Audiovisual Institute (INA), made great strides in marketing the archives of French radio and television online. These examples could be cited as illustrations of intangible heritage assets.

Valuing these assets at their acquisition or production cost would not be very meaningful because of their specific nature. We feel that a valuation method based on discounting future cash flows would be the most appropriate. If a valuation policy has not yet been defined, a valuation based on an expert audit of the assets could be used, as long as no revenue has yet been generated.

We suggest that the accounting treatment of heritage assets should not be described in the “Scope” section, but in the main body of the Exposure Draft, along with acquired and internally generated intangible assets. This acquisition method is specific to the public sector, but the standard should deal with it in the same way as other acquisition methods.

We also should highlight the Governments’ efforts to preserve both tangible and intangible heritage assets by digitising them. This operation may be carried out in house or outsourced to service providers. In some cases, the digitisation is financed by a private sector operator who receives the right to use the digitised assets for a specified period. We feel that a standard dealing with intangible public sector assets should describe the accounting treatment of such transactions.

1.2 Adaptation of the vocabulary and examples

In ED 40, the IPSAS Board includes the notion of “service potential” in the criteria for recognition of intangible assets, in addition to economic benefits. We feel that this adaptation reflects the specific nature of the public sector, where investments are not always made to obtain a future economic benefit.

¹ See Appendix 1.

On the other hand, the examples given are very similar to situations encountered under IAS 38, even though Government Business Enterprises have been excluded from the scope of ED 40. The proposed standard makes repeated references to market knowledge, publishing titles, customers and franchises. These examples are not really very applicable to the public sector, where the objective is to provide public services. This objective is not reflected in the examples.

We feel that intangible public assets should highlight literary and artistic property, licences to use intellectual property rights, intellectual property, including brands and know-how, domain names, development costs of the Ministry of Defence, etc. Therefore, we feel that the examples should be adapted².

Some of the examples given in the Implementation Guidance section on determining the useful life of assets are not at all consistent with reality, or at least they are not in France, where public sector entities do not need to obtain broadcasting licences, transit routes or lists of users.

2. Specific features of the public sector

2.1 Specific public sector assets – Power to levy taxes and grant licences

The scope of the Exposure Draft excludes the power to levy taxes and the power to grant licences and authorisations (§4f), which are precisely the essential specific features of the public sector with regard to intangible assets. We feel that a public standard dealing with intangible assets must address this subject, regardless of the accounting treatment applied.

Other specific assets, such as the wireless spectrum and greenhouse gas emission right granted by the international community under the Kyoto Protocol³, are not dealt with in the Exposure Draft. It should be noted that the French State decided to recognise these assets in its balance sheet at the end of 2008.

2.2 Intangible assets acquired through a Non-exchange Entity Combination

The Exposure Draft does not deal with intangible assets acquired through non-exchange entity combinations, whereas entity combinations from an exchange transaction are dealt with extensively. Yet, public sector practices show that entity combinations take place with no exchange transaction. Such transactions should also be covered by the standard for the sake of comprehensiveness.

2.3 Databases

The Exposure Draft on intangible assets dated October 2008 dealt with the accounting treatment of databases. These provisions have not been included in the final Exposure Draft. Yet, public sector databases are of strategic importance and distinct from market sector databases by virtue of:

² For example, in §6, the ED 40 cites the software required to operate a machine as an illustration. We suggest that the navigation software for a fighter jet belonging to the military should be cited to be more in line with the public sector.

³ Admittedly, some companies have emission rights as assets, but since the State controls the emission quota registry, we treat this asset as specific to the public sector.

- The volume of public information produced;
- Their usefulness in the provision of the State's public services;
- Their uniqueness or, at least, their often very high production cost;
- The private sector interest in reusing public information for commercial purposes.

Several studies are being carried out on the reuse of public sector information and the European Commission issued a Directive on the subject (2003/98/EC of 17 November 2003), which has been transposed into the laws of the Member States.

Therefore, we feel that it is particularly important for a standard on public sector intangible assets to deal with this point. Even though the treatment of databases proposed in the October 2008 Exposure Draft was not totally satisfactory, we regret that the subject has been omitted altogether in the May 2009 version.

For example, the French government started to make a survey of the main types of government information that could interest private sector operators. Subsequently, accounting instructions will allow for the recognition of databases in the State's balance sheet starting with FY 2009, as long as the development costs of the databases are distinct from the costs of providing a basic public service.

3. Conclusion

The unique nature of the public sector dealt with in the Exposure Draft relates to heritage assets. This subject warrants further development and should be incorporated into the main body of the standard.

The examples given in the Exposure Draft are very similar to IAS 38 and the market sector. This obscures the main specificity of the State, which is to provide public services, even though some government agencies may have partial business activities. On the other hand, the references to brands are appropriate, since the public sector often has very strong brands.

Finally, we regret that the Exposure Draft explicitly excludes the main specificities of the public sector, such as the power to levy taxes, grant licences and conduct non-exchange entity combinations. Exposure Draft 40 does not deal with other specific features of the public sector, such as the accounting treatment of radio frequencies, emission permits and public information (databases).

Appendix 1

Agency for Public Intangibles of France (APIE)

1. Creation and Remit of the Agency for Public Intangibles of France

The APIE is a national agency created by the Decree of 23 April 2007. It reports to the Treasury and Economic Policy General Directorate and the Public Finances General Directorate.

The Agency's tasks include:

- Providing the Minister for the Economy with guidance relating to management strategy for public intangible assets to ensure that the best use is made of such assets;
- Overseeing the inventory of intangible assets belonging to the central government agencies and establishments and implementing a specific information system;
- Coordinating the implementation of the proposed guidelines in ministries and helping them to define and carry out their intangible asset management strategies; for this purpose, the Agency promotes the use of management frameworks, provides advice and expertise and may form partnerships to carry out projects;
- Participating, in conjunction with the other relevant agencies, in defining and monitoring public accounting rules relating to intangible assets;
- Proposing any necessary legislative, regulatory or administrative reforms to the Minister for the Economy.

The scope of the Agency's action encompasses the State and its public establishments, as well as any other entity or local authority.

2. Action of the Agency for Public Intangibles of France

The APIE has a staff of 26. More than half of its staff members have backgrounds in the private sector, including intellectual property lawyers, marketing specialists and experts from law firms and consulting firms.

Since it was created, the APIE has undertaken many projects to create value from public intangible assets:

- The reuse of public information (databases);
- Public brands;
- Government know-how;
- Providing prestigious public properties for special events and film locations;
- ...

The APIE fully respects the independence of the ministries to conduct their own affairs. It promotes the sharing of best practices and provides secure operational tools, such as standard licences for the reuse of public information. As an incentive for government agencies to promote their intangible assets, the APIE has set up a special "return on investment" system. Decree 2009-157 of 10 February 2009 stipulates that all of the revenue that ministries

generate by leveraging their assets shall accrue to them in the form of additional budget allocations.

The APIE is also involved in discussions about accounting standards in France with regard to the recognition of intangible assets. For example, it helped the Public Finances General Directorate, which produces the State's accounts, with the recognition of the wireless spectrum (EUR 4.1 bn, corresponding to the frequencies reserved for telecommunications) and greenhouse gas emission grants granted to France under the Kyoto Protocol (EUR 8.1 bn for the emission permits reserved for industries that pollute the most).

Appendix 2

Booklet of the Agency for Public Intangibles of France



Agence du patrimoine immatériel de l'État

**Agency
for Public Intangibles of France**
*Agence
du patrimoine immatériel de l'État
(APIE)*

"Intangible wealth is the key to future growth."

The 2006 Report by the Commission on the Intangible Economy



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

APIE: An instrument for creating wealth, a lever for modernizing the State

Intangibles: the key to wealth in the 21st century

Intangible assets are powerful growth drivers in today's economy. Many high-performance companies derive the bulk of their worth from their trademarks, patents, and proprietary knowledge. They devote considerable resources to promoting brand image and awareness and to upholding the reputation of their brand portfolio through high-visibility media events.

Public authorities, first and foremost the State, possess a good many assets of the same kind, as well as inherently public assets, such as radio frequencies and carbon allowances. These assets constitute a set of valuable resources whose use by third parties should be openly encouraged according to coherent rules. The nation as a whole stands to gain from the benefits to growth and employment that result from the productive use of its resources by business.

This potential wealth has been largely overlooked. And even when it has been identified, the competencies, the instruments, and the mindset needed to exploit it were lacking. In a word, the intangible assets in the public sector may be compared to fertile soil that has by and large been left untilled.

This point was made forcefully in 2006 by the Commission on the Intangible Economy, appointed by the Minister for the Economy, Finance and Industry, and chaired by Maurice Lévy and Jean-Pierre Jouyet. Their insights led to the creation of APIE, an agency designed to leverage the State's own intangible resources.

Leverage – a multi-faceted term

For APIE, the term «leverage» means:

- Identifying and measuring any intangible item that can contribute what is sometimes decisive value to the public heritage in the broadest sense.
- Building awareness of that value within the State itself, as well as among the companies and foreign governments that wish to benefit from it.
- Optimizing the impact of intangible assets on the entire economy.
- Obtaining adequate remuneration whenever such the use of these assets is sold or licensed.

Above all, leveraging assets builds recognition for what the public sector produces and for the skills of the people producing it. APIE promotes a vision of government focusing on the high-value activities it carries out rather than on the expenses it incurs.

APIE's work

APIE helps ministries develop projects for leveraging their resources and subsequently implement those projects, based on jointly agreed plans of action. It also participates actively in the development of new accounting standards for valuing intangible assets.



Reuse of public sector information

Public administrations, particularly the State itself, are major producers of information. Their reports, studies, statistics, indices, scales, maps, photographs, films, and other materials are publicly disseminated at no charge, in accordance with existing legislation.

Private actors wish to obtain information from the public sector both for their internal business activities and in order to reuse them commercially. Provided that certain

requirements are met, the State authorizes this reuse of public sector information to foster the creation of wealth and jobs.

Within certain limits, public administrations may charge fees for the private use of such information, particularly for commercial purposes.

To ensure that reuse of public sector information takes place within a coherent legal and financial framework, APIE develops tools, such as standard licenses and methodological guidelines. For example, APIE oversees interministerial efforts to design a single portal for online access to public sector data to make it easier for private sector organizations to find the information they need.

Branding strategies

The State possesses names that would be managed as brands in the business world. Our major public institutions receive partnership proposals and often respond favorably, because such partnerships enhance their image and increase their influence. But that should by no means prevent them from charging a fee for the tremendous boost they provide to brand license holders.

The use of a prestigious name immediately provides the benefit of the recognition earned by our leading institutions over the past decades and even centuries, both in France and abroad. That name recognition warrants compensation.

The partnership between the Louvre Museum and the Emirate of Abu Dhabi provides a striking example of the latent value of the brands of our public institutions, as new powers emerging on the international scene strive to attain high levels of excellence in culture, science, law, sports, and other areas of endeavor.

APIE helps government ministries to build their own branding strategies. Identifying, registering, managing, and leveraging brands is not part of the usual actions of a public administration. Such an approach therefore requires outside support, which APIE is equipped to provide.



Salon des ambassadeurs – Source MAEE / Claude Stefen

Leveraging know-how

The State has built up a vast store of know-how through the activities it carries out in the public interest. This know-how has generated interest among businesses and even foreign countries desirous of utilizing our nation's expertise as they build local institutions in areas such as higher education.

The State's capabilities in health, civil, and road security, as well as impact studies and other technical know-how can be transferred in ways that benefit all the parties involved. APIE helps administrations and public establishments with such transfers, both in France and abroad.

Public property leasing and film shooting locations

The State owns a large, varied range of properties, some of them unique. In addition to their architectural value, location, and interior decoration, they possess an intangible yet essential quality: the aura of prestige surrounding them, their image, their history, and the events that took place there.

A number of businesses – and in some cases individuals – desire to stage events in such places; they aim to link their own image to such intangible capital and entertain their guests in a unique venue. This raises the issue of whether State property should be leased. Such a policy is not objectionable provided that it is conducted in a consistent fashion and at appropriate rates. In this area, APIE can offer expert advice.

Public buildings are also favorite locations for cinema and television productions. Police stations, courthouses, hospitals, and schools are particularly popular settings. It is important for government departments to be able to receive and handle requests from film makers. Private sector organizations understand that they must compensate the State for the resulting administrative costs, if the amount is reasonable and set in advance, and if a single point of contact spares them the disruption of applying for multiple administrative permits.

Promoting the State as a consistent, reliable partner

While the State fulfils its public duties in a consistent and reliable manner, it lacks the necessary guidelines to carry out the actions promoted by APIE. By holding focused interministerial workshops, sharing best practices, and making a variety of tools available to all, APIE fosters the emergence of a homogeneous approach by all State bodies that cuts across their considerable diversity.

This homogeneous approach enhances the State's credibility. When they turn to the State, individuals and businesses wish to deal with a small number of

responsive, highly professional persons with adequate mastery of the operational instruments involved, rather than having to navigate a maze of authorities with overlapping competence.

The State has an especially strong obligation to operate within a reliable legal framework, with an unwavering commitment to its vital public service functions. At the same time, when the State enters the competitive playing field, it must abide by the rules and price structures that apply in the relevant sectors.

Interministerial work processes

APIE works with ministries and any interested public sector entities, particularly public establishments, to identify opportunities for developing value from intangible assets. Joint plans of action are then established to exploit such opportunities.

Because it fosters approaches that are unusual in the public sector, APIE makes its multidisciplinary capabilities available to its "clients," in particular through its marketing department and the support it enlists among outside professionals.

APIE organizes thematic seminars with a network of correspondents appointed by the ministries and major State bodies. These seminars address major themes, share best practices, and collectively develop tools for managing the State's intangible assets. APIE's correspondents have access to an extranet website that provides numerous tools as well as a press review.

The network contributes to a greater awareness of the potential value of State assets. Building such awareness and encouraging an evolution of the traditional outlook of the public sector are vital to the success of this undertaking.



Encouraging initiative

According to specific regulations, ministries that leverage their intangible assets receive the entirety of resulting financial revenues. These receipts are not offset against their budgetary allotments, but rather take the form of supplementary resources, as is the case for financially autonomous public entities.

APIE

APIE was established in 2007 as part of the Ministry of Economy and the Ministry of Budget to promote branding of the intangible assets held by the French State and by public entities.

APIE provides all government ministries with guidance and assistance, while encouraging them to coordinate their programs. To that end, APIE strives to develop consistent policies, share best practices, and propose legislative, regulatory, and administrative reforms.

APIE provides services to ministries and the public establishments under their control at no charge. Local and regional government authorities and the bodies they oversee may also draw on APIE's expertise if they so wish.

APIE's Steering Committee meets quarterly, in particular to determine APIE's program of activities. The Steering Committee consists of members appointed by the Minister of the Economy and representatives of the ministries most directly involved: Foreign Affairs, Culture, Defense, Education and Research, and Justice. The Director of the French Patent Office also sits on the Committee as a qualified expert.

A diversified team

To provide first-class services over the entire spectrum of its mandate, APIE has a team of approximately thirty persons with a variety of educational backgrounds and professional experiences.

Two thirds of APIE's professionals come from the private sector. Lawyers from private practice; intellectual property, international law and public law specialists; marketing experts; and business executives combine their skills with those of experienced civil servants in charge of areas such as interministerial networks, competition and consumer law, and the functioning of public sector bodies.



A Word from the Chief Executive



The mandate of APIE (Agency for Public Intangibles of France) is to help the nation meet the challenge of an economy in which wealth lies increasingly in intangible assets. In today's world, image and reputation; knowledge and know-how; statistical, legal, and geographic data, and research have become scarce and coveted resources.

In these areas, the State possesses considerable capital of which it is, in many cases, largely unaware. By identifying and leveraging that capital, we can build greater appreciation for the State's intangible heritage, modernize public administration, and spawn new areas of economic activity that generate wealth and employment.

To achieve this goal, we must learn to recognize, measure, and harness our latent wealth, using tools that for the most part have yet to be invented.

Although our ministries' public service mandates remain their highest priority, they can also adjust proactively to changing times by identifying new resources and engaging in effective, coherent dialogue with the private sector for the benefit of the entire economy.

The public interest is no longer the realm of the State alone. It emerges from a complex process involving a wide variety of input from the public and private sectors. When specialized points of contact in the government provide businesses with swift, professional, thoughtful, and relevant responses to their needs, they foster a more positive view of government, including higher esteem for civil servants and the understanding that services rendered should be adequately rewarded.

APIE views itself as a laboratory for State modernization. A team of trailblazers have taken up a new challenge: making the intangible the key component of value creation, uncovering and building recognition for talent, while loyally upholding the primary values that underpin public policy.

Claude Rubinowicz

Inspecteur Général des Finances



Agence du patrimoine immatériel de l'État
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

<https://www.apiefrance.com>

**Réponse de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État
à l'ED 40 « Intangible Assets » de l'IPSAS Board**

Version française (version originale)



Réponse de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)¹ relative à l'exposé sondage ED 40 – Actifs incorporels.

1. Apports de l'ED 40 « Actifs incorporels » par rapport à la norme IAS 38

1.1 Actifs patrimoniaux incorporels (« Intangible heritage assets »)

L'incorporation des actifs patrimoniaux est sans conteste l'apport le plus significatif de l'ED 40 « Actifs incorporels » par rapport à la norme IAS 38. Ces actifs illustrent la spécificité du secteur public par rapport au monde de l'entreprise. Nous regrettons néanmoins que cette nouveauté n'ait pas fait l'objet d'un développement plus conséquent en matière de valorisation et d'illustrations.

Les États possèdent un patrimoine historique extrêmement riche et diversifié. Parmi les actifs patrimoniaux incorporels, nous pouvons citer les fonds photographiques et audiovisuels. En France, la plupart des ministères, mais aussi d'autres administrations, possède des témoignages historiques de grande valeur consignés dans des fonds. Certains de ces ministères se sont d'ailleurs engagés dans un processus de valorisation suite à un réel intérêt pour ces informations publiques. Toujours en France, un établissement public, l'Institut National de l'Audiovisuel (INA), est très avancé dans la commercialisation en ligne des archives de la télévision et radio française. Ces exemples pourraient servir d'illustration pour les actifs patrimoniaux incorporels.

Une valorisation au coût d'acquisition ou de production n'a que peu d'intérêt du fait de la nature de ces actifs. Une méthode de valorisation par l'actualisation des flux de trésorerie futurs nous paraît plus appropriée. Dans le cas où une politique de valorisation n'a pas encore été mise en place, une valorisation sur la base d'un audit par un expert du fonds pourrait être retenue tant qu'aucun revenu n'est généré.

Nous suggérons de ne pas décrire le traitement comptable des actifs patrimoniaux dans la partie « périmètre », mais dans le corps de l'ED au même titre que les actifs acquis et générés en interne. Il s'agit d'un moyen d'acquisition spécifique au secteur public, mais qui doit être abordé dans la norme au même titre que les autres moyens d'acquisition.

Soulignons également l'effort de numérisation engagé par les États pour pérenniser ces actifs patrimoniaux, qu'il s'agisse d'actifs corporels ou incorporels. Cette opération peut être réalisée par des équipes internes ou sous-traitée à des prestataires de service. Dans certains cas, l'opération est financée par un opérateur privé, qui en échange reçoit les droits d'utilisation des éléments numérisés sur une période déterminée. Il nous semble qu'une norme sur le patrimoine immatériel du secteur public se doit de décrire le traitement comptable à appliquer sur ces opérations.

1.2 Adaptation du vocabulaire et des exemples

Dans l'ED 40, l'IPSAS Board a pris en compte la notion de « potentiel de service » dans les critères de comptabilisation des actifs incorporels en plus de celle d'avantage économique. Cette adaptation nous semble refléter à bon escient les spécificités du secteur

¹ Cf. annexe 1.

public où les investissements réalisés n'ont pas toujours comme but un avantage économique futur.

En revanche, les exemples donnés restent très proches des situations rencontrées dans le cadre de l'IAS 38 alors que les sociétés d'État (« Government Business Entreprises ») ont été exclues du périmètre d'application de l'ED 40. Le projet de norme cite ainsi de façon récurrente la connaissance de marché (« Market knowledge »), les titres de journaux (« Publishing titles »), listes de clientèle (« Customers ») et les franchises. L'ensemble de ces exemples ne s'appliquent que très faiblement au secteur public dont l'objectif est l'exécution d'une mission de service public. Or, cet objectif n'est pas reflété dans les exemples.

Il nous semble qu'en matière de patrimoine immatériel public, il convient de mettre en avant la propriété littéraire et artistique, les licences d'exploitation de droits de propriété intellectuelle, la propriété intellectuelle (dont les marques et le savoir-faire), les noms de domaine, les coûts de développement du ministère de la défense,... Une adaptation des exemples nous paraît donc nécessaire².

Les exemples illustrant les problématiques de détermination de la durée d'utilisation des actifs (« Implementation Guidance ») ne sont pour certains pas du tout en adéquation avec la réalité, tout du moins en France où les entités publiques n'ont pas à acquérir des droits d'émission (« broadcasting licences »), des droits de transit ou encore des listes d'utilisateurs.

2. Spécificités du secteur public

2.1 Actifs spécifiques au secteur public Pouvoir de lever l'impôt et d'accorder des droits

Le périmètre de l'exposé sondage exclut le traitement du pouvoir de lever l'impôt et le pouvoir d'accorder des droits ou des autorisations (§4f) ce qui constitue justement le cœur même des spécificités du secteur public en matière d'actifs incorporels. Sans préjuger du traitement comptable à donner à ces actifs, il nous semble indispensable d'aborder ce sujet dans une norme publique consacrée aux actifs incorporels.

D'autres actifs spécifiques comme le spectre hertzien et les droits d'émission des gaz à effet de serre³ ne sont pas traités dans l'exposé sondage. Notez que l'État français a pris l'initiative de reconnaître ces actifs à son bilan à la clôture 2008.

2.2 Actifs incorporels acquis lors de regroupement sans contrepartie

L'exposé sondage exclut le traitement des actifs incorporels acquis lors de regroupements sans contrepartie alors que les regroupements avec contrepartie sont largement traités. Or, les pratiques du secteur public démontrent que les entités font l'objet de regroupements sans contrepartie. Ces opérations devraient également être traitées dans la norme dans un souci d'exhaustivité.

² A titre d'illustration, dans le §6, pour faire la distinction entre actifs corporels et incorporels, l'ED40 donne l'exemple du logiciel indispensable pour faire fonctionner une machine. Pour se rapprocher de la sphère publique, nous suggérons de décrire le cas d'un logiciel de navigation monté sur un avion de chasse de l'armée.

³ Notons que certaines sociétés ont à leur actif des droits d'émission, mais l'État contrôlant le registre des quotas de gaz à effet de serre, nous traiterons cet actif ici comme un actif spécifique au secteur public.

2.3 Les bases de données

L'exposé sondage sur les actifs incorporels daté d'octobre 2008 abordait le traitement comptable des bases de données. Ces dispositions n'ont pas été retenues dans l'exposé sondage final. Pourtant, les bases de données publiques revêtent un caractère stratégique et se distinguent de celles du secteur marchand par :

- Le volume des informations publiques produites ;
- Leur utilité dans l'exécution de la mission publique de l'État ;
- Leur unicité ou du moins leur coût de production souvent très élevé ;
- L'intérêt qu'elles suscitent auprès d'opérateurs privés pour une réutilisation commerciale.

De nombreuses études sont actuellement en cours sur la valorisation des informations publiques et la Commission européenne y a consacré une Directive (N° 2003/98/CE du 17 novembre 2003) reprise dans les différentes législations des pays membres.

Il nous semble donc particulièrement important qu'une norme publique sur les actifs incorporels traite de ce point. Même si le traitement des bases de données proposé dans le projet d'octobre 2008 n'était pas entièrement satisfaisant, nous regrettons que ce sujet ne soit plus du tout abordé dans la version de mai 2009.

A titre d'illustration, l'État français s'est engagé dans un premier temps à recenser les principales informations publiques susceptibles d'intéresser les opérateurs privés. Dans un deuxième temps, des instructions comptables permettront la comptabilisation au bilan de l'État des bases de données dès la clôture 2009 si leur coût de développement est distinct de l'exécution d'un service public de base.

3. Conclusion

L'unique spécificité du secteur public abordée dans l'exposé sondage porte sur les actifs patrimoniaux. Ce sujet mériterait un développement plus approfondi et d'être intégré dans le corps de la norme.

Les exemples cités dans l'exposé sondage sont restés très proches de l'IAS 38 et du secteur marchand. Cela occulte la principale spécificité de l'État qui est de remplir une mission de service public, même si certaines administrations ont partiellement une activité marchande. En revanche, les références aux marques sont appropriées, le secteur public disposant souvent de marques très fortes.

Enfin, nous regrettons l'exclusion explicite de l'exposé sondage des principales spécificités du secteur public comme le pouvoir de lever l'impôt, d'accorder des droits et les regroupements sans contrepartie. D'autres éléments spécifiques au secteur public comme le traitement comptable du spectre hertzien, des droits d'émissions de gaz à effet de serre et des informations publiques (bases de données) ne sont pas abordés dans l'ED 40.

Annexe 1

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

1. Création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État et champ de compétence

L'APIE est un service à compétence nationale créé par l'arrêté du 23 avril 2007 rattaché à la Direction générale du Trésor et de la politique économique et à la Direction générale des finances publiques.

L'agence a pour missions :

- De proposer au ministre chargé de l'économie les orientations relatives à la stratégie de gestion des actifs immatériels de l'Etat, en vue d'assurer une meilleure valorisation de ce patrimoine ;
- De piloter le recensement des actifs immatériels des administrations et établissements publics de l'Etat et de mettre en place un système d'information spécifique ;
- De coordonner la mise en œuvre des orientations proposées dans les ministères et d'assister ceux-ci dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de gestion des actifs immatériels ; à ce titre, elle favorise l'adoption de cadres de gestion, fournit des prestations de conseil et d'expertise et peut être associée à la conduite de projets dans le cadre de partenariats ;
- De participer, en liaison avec les autres directions concernées, à l'élaboration et au suivi des règles de comptabilité publique relatives aux actifs immatériels ;
- De proposer au ministre chargé de l'économie toute réforme législative, réglementaire ou administrative nécessaire.

Le champ d'action de l'agence couvre le périmètre de l'État et ses établissements publics ainsi que toute autre personne ou collectivité publique.

2. Actions menées par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État

L'APIE dispose de vingt six collaborateurs, dont plus de la moitié est issue du secteur privé : juristes en propriété intellectuelle, spécialistes de marketing, experts venant de cabinets d'avocats et de consultants.

Depuis sa création, l'APIE a engagé dans de nombreux chantiers de valorisation du patrimoine immatériel public :

- La réutilisation des informations publiques (bases de données) ;
- Les marques publiques ;
- Le savoir-faire des administrations ;
- La mise à disposition des espaces publics présentant un caractère prestigieux pour des événements ou des tournages ;
- ...

L'APIE respecte pleinement l'autonomie de gestion des ministères, en favorisant le partage des bonnes pratiques et en fournissant des instruments opérationnels, sécurisés comme par exemple des modèles de licences pour la réutilisation commerciale d'informations publiques.

Pour inciter les administrations à jouer le jeu de la valorisation de leur patrimoine immatériel, l'APIE a mis en place un système spécifique de « retour sur investissement ». Le décret n°2009-157 du 10 février 2009 prévoit que la totalité des revenus générés par des opérations de valorisation soit réattribuée aux administrations à l'origine de l'initiative sous forme de crédits supplémentaires.

L'APIE participe également à la réflexion normative en France en matière de comptabilisation des actifs incorporels. Elle a par exemple assisté la Direction générale des finances publiques (le producteur des comptes de l'État) dans la comptabilisation du spectre hertzien (4,1 Md€ correspondant à la partie du spectre réservé à la télécommunication) et des droits d'émission de gaz à effet de serre attribués à la France dans le cadre du protocole de Kyoto (8,1 Md€ correspondant aux droits d'émission réservés aux industries les plus polluantes).

Annexe 2

Plaquette de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État



APIE

Agence du patrimoine immatériel de l'État

Agence du patrimoine immatériel de l'État

*Les richesses de l'immatériel
sont les clés de la croissance future*

Rapport de la commission de l'économie de l'immatériel 2006



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE



Le mot du directeur général



L'APIE a pour mission de mettre l'État au rendez-vous de l'économie contemporaine, dans laquelle la principale source de richesse réside dans la valorisation d'actifs immatériels. Image, notoriété, savoirs, savoir-faire, données statistiques, juridiques, géographiques, études, sont désormais les matériaux les plus rares et les plus recherchés.

L'État possède à cet égard un capital considérable, dont il n'a généralement pas conscience. L'identification et la valorisation de ces gisements sont des vecteurs de

reconnaissance du patrimoine immatériel de l'État, de modernisation des administrations, de création d'activités économiques nouvelles, sources de richesses et d'emplois.

Il s'agit d'apprendre à reconnaître cette richesse latente, à la mesurer, à l'exploiter à l'aide d'outils qui restent, pour l'essentiel, à concevoir.

En conjuguant la satisfaction prioritaire de leurs missions de service public avec la quête d'innovations adaptées au XXI^e siècle, les ministères se modernisent, adoptent une attitude active consistant à rechercher de nouvelles ressources et dialoguent de manière plus efficace et cohérente avec les opérateurs privés, au profit de l'économie tout entière.

Désormais, l'intérêt général n'est plus le produit des seules personnes publiques. Il résulte d'une production complexe combinant de multiples facteurs issus des secteurs public et privé étroitement liés et coordonnés. Lorsque les entreprises trouvent en l'État des guichets spécialisés, professionnels, attentifs, leur donnant rapidement des réponses précises, elles y trouvent motifs à mieux considérer la puissance publique, à en respecter davantage ses agents et estiment normal de rémunérer à sa juste valeur le service qui leur est rendu.

L'APIE se veut un laboratoire de la modernisation de l'État. Une équipe de pionniers relève un défi nouveau : placer l'immatériel au cœur de la création de valeur, mettre en lumière les talents et les faire reconnaître, en restant fidèle aux valeurs fondamentales de l'action publique.

Claude Rubinowicz

Inspecteur général des finances



L'APIE : instrument de création de richesse et levier de modernisation de l'État

L'immatériel : le gisement de richesses du XXI^e siècle

Les actifs immatériels sont de puissants facteurs de croissance dans les économies modernes. Les entreprises les plus performantes tirent souvent l'essentiel de leur richesse de leurs marques, brevets, savoir-faire. Elles consacrent des ressources considérables à promouvoir leur image, leur notoriété, en défendant les noms qu'elles ont en portefeuille tout en les associant à des événements médiatiques.

Les personnes publiques, et en premier lieu l'État, possèdent non seulement de nombreux actifs de même nature mais aussi des actifs propres, tels que les fréquences ou les actifs carbonés. Cet ensemble constitue un patrimoine dont l'utilisation par des tiers doit être encouragée et encadrée de manière ouverte. La puissance publique a tout à gagner à voir ses richesses mises à profit par des entreprises, au bénéfice de l'emploi et de l'économie, tout en demandant la juste rétribution des services ainsi rendus.

Le plus souvent, ces gisements sont ignorés et, lorsqu'ils sont identifiés, les compétences, les instruments, la culture qui permettraient d'en tirer profit font défaut. Le patrimoine immatériel public est une terre fertile, souvent laissée en friche.

Ce constat a été fait avec éclat en 2006 par la commission sur l'économie de l'immatériel présidée par MM. Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet. Il est à l'origine de la création de l'agence dédiée à la valorisation du patrimoine immatériel de l'État : l'APIE.

Valoriser : un mot clé aux sens multiples

Pour l'APIE, valoriser signifie :

- savoir identifier et mesurer la part immatérielle qui donne une valeur supplémentaire, parfois déterminante, aux « objets » publics ;
- faire reconnaître cette valeur par l'État lui-même, les entreprises et les puissances étrangères qui souhaitent en bénéficier ;
- optimiser l'impact de ces actifs immatériels sur l'ensemble de l'économie ;
- faire rémunérer cette valeur à son juste prix lorsqu'elle est cédée ou concédée.

Valoriser c'est d'abord reconnaître la valeur des productions publiques et des savoirs des personnes qui y concourent. Valoriser conduit à décrire l'action de la puissance publique par les productions de haute valeur qu'elle réalise et non par les dépenses qu'elle engendre.

Les actions de l'agence

L'agence aide les ministères à construire leurs projets de valorisation et les accompagne dans leur mise en œuvre, selon des plans d'action arrêtés conjointement. Elle contribue également à la définition de nouvelles normes comptables pour la valorisation de l'immatériel.



La réutilisation des informations publiques

Les administrations, et l'État en particulier, sont grands producteurs d'informations : rapports, études, statistiques, indices, barèmes, cartes, photographies, films... sont gratuitement diffusés au public, dans le cadre des lois qui régissent ces matières.

Ces données publiques intéressent fortement des opérateurs privés, désireux de les prendre en compte et de les réutiliser dans le cadre de leur activité économique. Cette

réutilisation, moyennant certaines conditions, est de droit, afin de favoriser la création de richesses et d'emplois.

Cependant, les administrations peuvent aussi, dans certaines limites, soumettre la réutilisation des informations publiques au paiement d'une redevance, en particulier dans le cas d'une exploitation commerciale.

Pour favoriser la réutilisation des informations publiques dans un cadre juridique et financier homogène, l'APIE élabore les outils nécessaires, tels que des licences types ou des guides méthodologiques. L'APIE conduit notamment les travaux interministériels de conception d'un portail unique d'accès aux données publiques sur internet qui permettra aux opérateurs de trouver facilement les informations dont ils ont besoin.

Les stratégies de valorisation de marques

L'État possède des noms qui, dans un univers privé, seraient gérés comme des marques. Le meilleur exemple en est le partenariat du musée du Louvre avec l'émirat d'Abu Dhabi. L'émergence de nouvelles puissances dans le monde se manifeste par leur volonté d'atteindre rapidement des niveaux d'excellence en matière culturelle, scientifique, juridique, sportive...

Utiliser un nom prestigieux, c'est s'approprier immédiatement la notoriété acquise par les plus grandes institutions au fil de décennies ou de siècles, en France et à l'étranger. Cela a un prix.

Les grandes institutions font l'objet d'offres de partenariats. Elles s'y déclarent généralement favorables car cela sert leur image et favorise leur rayonnement. Mais cela n'interdit nullement de faire rétribuer le formidable accélérateur que représente une licence de marque pour son bénéficiaire.

L'APIE aide les ministères à construire leurs stratégies de valorisation. Identifier les marques, les déposer, les gérer, les faire fructifier ne sont pas des métiers habituels de l'administration. Cette démarche doit être accompagnée.

Salon des ambassadeurs - Source MAEE / Claude Stefan



La valorisation des savoir-faire

L'État est riche de savoir-faire développés dans le cadre de ses missions d'intérêt général.

Ces compétences intéressent des acteurs économiques, voire des pays qui souhaitent bénéficier de cette expertise pour créer des institutions locales dans des domaines comme l'enseignement supérieur par exemple.

Les savoirs acquis en matière de sécurité sanitaire, civile, routière, ou des techniques telles que les études d'impacts peuvent être transférés avec profit pour toutes les parties concernées.

L'APIE assiste les administrations et les établissements publics dans ces démarches, en France et à l'étranger.

Les locations d'espaces et les tournages

Les immeubles de l'État sont nombreux, variés, parfois exceptionnels. À leur qualité architecturale, à leur situation, à leur décoration intérieure, s'ajoute un élément impalpable et essentiel : le prestige des lieux, leur image, leur histoire, les événements dont ils sont les témoins.

Des entreprises, mais parfois aussi des particuliers, désirent y organiser des manifestations pour associer ce capital immatériel à leur image et offrir à leurs invités un cadre hors du commun. Les locations de ces espaces sont donc un enjeu. Rien ne s'y oppose, à condition de construire une offre cohérente et une tarification adaptée, pour lesquelles l'APIE peut apporter son expertise.

Les lieux publics sont également recherchés pour des productions télévisuelles et cinématographiques : commissariats, palais de justice, hôpitaux, écoles... constituent les décors de bien des tournages. Il importe que les services de l'État puissent accueillir les demandes des réalisateurs et sachent les gérer. Cela justifie naturellement une contrepartie financière que les opérateurs privés trouvent normale dès lors qu'elle est raisonnable, annoncée et qu'un interlocuteur leur épargne la recherche de multiples autorisations administratives.

Faire de l'État un interlocuteur cohérent et fiable

L'État est cohérent et fiable dans l'exercice de ses compétences régaliennes. En revanche, il manque de repères pour accomplir les actions auxquelles l'APIE l'encourage. Par ses ateliers interministériels thématiques, le partage des bonnes pratiques, la mise à disposition d'outils communs, l'APIE favorise l'émergence d'un discours homogène de l'État, en dépit de la diversité des structures qui le composent.

Cette homogénéité est un facteur de crédibilité. Les personnes et les entreprises qui s'adressent à

l'État demandent des interlocuteurs professionnels, peu nombreux, réactifs, maîtrisant des instruments opérationnels.

Plus que d'autres, l'État a le devoir d'agir dans un cadre juridique sûr, avec un sens aigu de ses responsabilités, en veillant à ce que ses initiatives ne nuisent ni ne perturbent la satisfaction prioritaire des services publics. De même, lorsqu'il entre dans le champ concurrentiel, il se doit de respecter les règles et tarifs en usage dans les secteurs concernés.

Des méthodes de travail interministérielles

L'APIE identifie avec les ministères ainsi qu'avec les personnes publiques qui le désirent, notamment des établissements publics, les projets de valorisation. Ceux-ci font l'objet de plans d'action communs.

S'agissant de mobiliser des techniques peu habituelles dans le secteur public, l'APIE fait bénéficier « ses clients » de ses compétences pluridisciplinaires, notamment grâce à son pôle marketing et aux ressources de professionnels dont elle s'assure le concours.

Avec un réseau de correspondants désignés par les ministères et les grands organismes de l'État, l'APIE organise des réunions thématiques qui permettent de poser les problématiques, de partager les bonnes pratiques, d'élaborer collectivement les outils de gestion du patrimoine immatériel. Elle donne à ces correspondants accès à un site extranet où tous les outils sont à leur disposition ainsi qu'une revue de presse.

Le réseau favorise la prise de conscience d'un gisement de valeur. Les aspects de sensibilisation et d'évolution culturelle sont en effet essentiels pour réussir.



Encourager les initiatives

Un dispositif juridique spécifique permet aux ministères qui valorisent leurs actifs immatériels de bénéficier des produits financiers qui en résultent. La rémunération intégrale des services rendus dans le cadre de la valorisation de leur patrimoine immatériel est garantie aux ministères, sous forme de crédits supplémentaires, de la même manière que les établissements publics, financièrement autonomes, reçoivent les produits de leurs prestations.

L'APIE

L'Agence du patrimoine immatériel de l'État a été créée en 2007 pour favoriser la valorisation des actifs immatériels de l'État et de ses établissements publics.

Elle oriente et assiste les ministères tout en favorisant la coordination de leurs initiatives, en construisant des politiques cohérentes, en mutualisant les bonnes pratiques, en proposant des réformes législatives, réglementaires et administratives.

Les prestations aux ministères et à leurs établissements publics sont gratuites. Les collectivités territoriales et leurs établissements peuvent bénéficier de son expertise, à leur demande.

Créée au sein des ministères économiques et financiers qui prennent en charge son budget, l'agence est rattachée au directeur général du Trésor et de la politique économique et au directeur général des finances publiques.

L'APIE bénéficie d'un comité d'orientation qui se réunit tous les trois mois, notamment pour fixer son programme d'activité. Présidé par le directeur général de la direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGICIS), le comité comporte des membres désignés par le ministre chargé de l'Économie et des représentants des ministères les plus concernés : Affaires étrangères, Culture, Défense, Enseignement et Recherche, Justice. Le directeur de l'Institut national de la propriété industrielle siège comme personnalité qualifiée.

Une équipe diversifiée

Pour mobiliser des compétences sur tout le champ de ses attributions, l'APIE dispose d'une vingtaine de collaborateurs provenant de formations, de statuts et de filières professionnelles diversifiées.

Les deux tiers de l'effectif viennent du secteur privé, juristes issus de cabinets d'avocats, spécialistes en propriété intellectuelle, en droit international ou en droit public, experts en marketing, cadres d'entreprises conjuguent leur expertise avec celle de fonctionnaires expérimentés notamment en charge de l'animation des réseaux interministériels, du droit de la concurrence et de la consommation, du fonctionnement des structures publiques.

Agence du patrimoine immatériel de l'État
139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12

<https://www.apiefrance.com>