

Paris, le 30 JAN. 2017

**DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

Service comptable de l'État / Service des collectivités locales

Mission Doctrine comptable et contrôle interne comptable

120 Rue de Bercy - Tétédoc 787

75572 PARIS cedex 12

---

Affaire suivie par Karen PLISSONNIER et Stéphanie LEDOUX

karen.plissonnier@dgfip.finances.gouv.f

☎ 01 53 18 30 53 ☎ 01 53 18 62 36

stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 78 26 ☎ 01 53 18 62 36

---

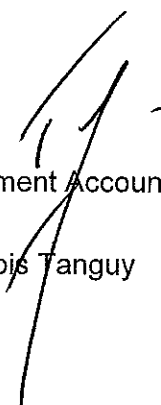
Référence : 2017-01-7398

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

**Subject :** Response to Consultation Paper "*Public Sector Specific Financial Instruments*"

I am writing on behalf of the French Directorate of Public Finances (hereinafter mentioned as DGFIP) to express our views on the mentioned above Consultation.

Head of Central Government Accounting Department



François Tanguy

This consultation paper (hereinafter mentioned as CP) deals with Public Sector Specific Financial Instruments.

This is a complex issue, especially in France, due to the nature of the transactions and the interactions between the stakeholders.

The European monetary context is structuring: the definition and implementation of monetary policy falls within the European System of Central Banks (ESCB), which comprises the European Central Bank (ECB) and the national central banks (NCBs) of all European Union (EU) Member States. Within the ESCB, the Eurosystem includes the ECB and the NCBs of those countries that have adopted the euro. The European Central Bank (ECB) applies accounting policies set out by the Governing Council. For all the transactions it operates within the ESCB, the "Banque de France" must comply with the accounting and valuation methods laid down by the Governing Council of the ECB in its Guideline of 11 November 2010 on the legal framework for accounting and financial reporting in the European System of Central Bank (ECB/ 2010/20).

Moreover, some transactions mentioned in the CP are displayed in the French Central government financial statements, in accordance with the Central government accounting standards.

DGFIP's position, which is broadly in line with the guidelines provided in this document, takes these contextual elements into account.

\*\*\*\*\*

## **1. Preliminary View – Chapter 2 (following paragraph 2.9)**

*Definitions are as follows:*

*(a) Monetary authority is the entity or entities, including the central bank or a department(s) of the central (national) government, which carry out operations usually attributed to the central bank.*

*(b) Reserve assets are those external assets held by monetary authorities that are readily available for balance of payments financing needs, intervention in the currency markets to affect exchange rates and maintaining confidence in the currency and the economy.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 2?*

a) The so called "monetary authority" is a broad notion and may refer to different actors depending on the administrative and economic organization of the jurisdictions.

As previously stated, France, as a member of the EU, falls within a specific monetary framework: its national bank, the Banque de France, is part of the European System of Central Banks (ESCB), which comprises the European Central Bank (ECB) and the national central banks (NCBs) of all European Union (EU) Member States. For all the transactions it operates within the ESCB, the "Banque de France" applies accounting rules and principles set out by the ECB.

Moreover, some transactions mentioned in the CP are carried out by the Treasury and therefore recorded in the French Central government financial statements in accordance with the Central government accounting standards.

(b) We agree with the definition of reserve assets proposed in this CP.

## **2. Preliminary View – Chapter 3-1 (following paragraph 3.10)**

*Definition is as follows:*

*(a) Currency in Circulation is physical notes and coins with fixed and determinable values that are legal tender issued by, or on behalf of the monetary authority, that is, either that of an individual economy or, in a currency union to which the economy belongs.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 3-1?*

The definition of currency in circulation seems to us broadly proper. However, the term "individual economy" could lead to confusion. In our understanding it refers to "national economy". If our understanding is right, this designation corresponds to the scope covered by the CP. Hence, the use of the expression "national economy" should be preferred, for readability reasons.

### **3. Preliminary View – Chapter 3-2 (following paragraph 3.30)**

*(a) Notes and coins (currency) derive value because they are legal tender and accepted as a medium of exchange and therefore serve the same purpose and function in the economy. As the purpose and function of notes and coins is the same, the IPSASB's view is the accounting treatment should be consistent for both (as noted in paragraph 3.12), with the recognition of a liability when issued.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 3-2?*

We share the view that the accounting treatment should be similar for coins and notes, with the recognition of a liability when issued.

Because the notion of issuance is not, in our opinion, sufficiently operational, we suggest to define more precisely the obligating event leading to the recognition of a liability. According to our practices in France, this obligating event could correspond to the introduction of coins and notes.

### **4. Specific Matters for Comment – Chapter 3-1 (following paragraph 3.43)**

*(a) When the monetary authority assesses that a present obligation does not exist as a result of the issuance of currency, because of the absence of a legal or non-legally binding obligation (approach 1), it results in the recognition of revenue (approach 2), please explain your view and your thoughts on what is the appropriate financial statement in which to recognize revenue:*

*(i) Statement of financial performance; or*

*(ii) Statement of net assets/equity?*

*Please provide the reasons for your support of your preferred option, including the conceptual merits and weaknesses; the extent it addresses the objectives of financial reporting and how it provides useful information to users.*

A liability relating to currency is recognised when an entity has a present obligation generating an outflow of resources that results from a past event (issuance of currency).

Thus, to the particular case of metal currencies in circulation, the liability corresponds to the obligation of the State to reimburse the coins which their holders would like to give back. This liability is recognised when currency is actually introduced.

**5. Preliminary View – Chapter 4 (following paragraph 4.14)**

*Definitions are as follows:*

*(a) Monetary gold is tangible gold held by monetary authorities as reserve assets.*

*(b) Tangible gold is physical gold that has a minimum purity of 995 parts per 1000.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 4?*

We share these definitions.

**6. Specific Matters for Comment – Chapter 4-1 (following paragraph 4.50)**

*(a) Should entities have the option to designate a measurement basis, based on their intentions in holding monetary gold assets (as noted in paragraphs 4.5-4.6)?*

*Please provide the reasons for your support for or against allowing an option to designate a measurement basis based on intentions.*

In our opinion, the measurement basis for monetary gold assets must be independent of the entity's intentions in holding monetary gold (short or long term)..

Indeed, a measurement basis based on intentions is not relevant, as regards to following:

- It would lead to volatility and procyclicality effects depending on economic cycles;
- It would also not allow the improvement of comparability between entities and over time; by doing so, such an intention-based measurement basis would not meet the objective of increased transparency in financial reporting.

Intention's entities are very influenced by their economic environment. Decisions regarding the sale of monetary gold assets or their conservation are likely to vary depending on economic conditions. The measurement basis of monetary gold should therefore not be modified at each change in their strategy.

Moreover, the intentions of the entities are generally not each other exclusive. Thus, a monetary authority may consider that part of the gold reserves meets an objective of trading on the market, and that another part must be conserved. The analysis of intention may, in some cases, be tricky, especially since the respective proportions of the gold reserves assigned to either of these intentions are likely to vary, sometimes significantly, depending on economic climate.

## **7. Specific Matters for Comment – Chapter 4-2 (following paragraph 4.50)**

*(a) Please describe under what circumstances it would be appropriate to measure monetary gold assets at either:*

*i. Market value; or*

*ii. Historical cost?*

*Please provide reasons for your views, including the conceptual merits and weaknesses of each measurement basis; the extent to which each addresses the objectives of financial reporting; and how each provides useful information.*

*If you support measurement based on intentions as discussed in SMC 4-1, please indicate your views about an appropriate measurement basis for each intention for which monetary authorities may hold monetary gold, as discussed in paragraph 4.5 (i.e., intended to be held for its contribution to financial capacity because of its ability to be sold in the global liquid gold trading markets, or intended to be held for an indeterminate period of time).*

Gold is a reference in our economies, often seen as a safe haven. Measuring monetary gold at market value seems to reflect economic reality. For transparency reasons, it would seem relevant to us that only this method should be required by IPSAS's in order to enable comparisons between States and, more generally, between the monetary authorities.

Within the European Union, this comparability is ensured by applying the accounting and valuation methods set by the ECB's guidance of 11 November 2010 on the legal framework for accounting and financial reporting procedures in the European System of Central Banks (ECB / 2010/20). These principles lead the Banque de France to assess monetary gold at the reference prices quoted by the ECB at the end of the financial year (based on its price in euros per ounce of fine gold)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> i.e, market value. For the record, monetary gold assets are recognised, with initial measurement at historical cost.

**8. Definitions are as follows:**

*(a) The IMF Quota Subscription is the amount equal to the assigned quota, payable by the member on joining the IMF, and as adjusted subsequently.*

*(b) SDR Holdings are International reserve assets created by the IMF and allocated to members to supplement reserves.*

*(c) SDR Allocations are obligations which arise through IMF member's participation in the SDR Department and that are related to the allocation of SDR holdings.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 5-1?*

DGFIP shares the IPSASB's preliminary view – Chapter 5-1 and agrees with these 3 definitions.

**9. Preliminary View – Chapter 5-2 (following paragraph 5.33)**

*The IPSASBs view is that:*

*(a) The IMF Quota Subscription satisfies the Conceptual Framework definition of an asset and should be recognized, with initial measurement at historical cost. Subsequent measurement may be at historical cost when the translated value of the quota subscription equals the cumulative resources contributed to the IMF, when it does not it should be measured at net selling price.*

*(b) SDR holdings satisfy the Conceptual Framework definition of an asset and should be recognized, with measurement at market value.*

*(c) SDR allocations satisfy the Conceptual Framework definition of a liability and should be recognized, with measurement at market value.*

*Do you agree with the IPSASB's Preliminary View – Chapter 5-2?*

This approach seems consistent. However, we observe that the difference between market value and net selling price (question a) is rarely significant. Opting for one or other of these measurement methods refers essentially to a conceptual approach.

## **Version Française**

Cette consultation (ci-après dénommée CP) porte sur les instruments financiers spécifiques au secteur public.

Il s'agit d'un sujet complexe, notamment en France, en raison de la nature des transactions visées, ainsi que des interactions entre les acteurs.

Le contexte monétaire européen est particulièrement structurant : la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire relèvent du système européen des banques centrales (SEBC), qui inclut la Banque centrale européenne (BCE) et l'ensemble des banques centrales nationales (BCN). Au sein du SEBC, l'Eurosystème désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des pays qui partagent la même monnaie, l'euro. La BCE applique les règles et méthodes comptables déterminées par le Conseil des gouverneurs. Pour toutes les activités qu'elle exerce dans le cadre du SEBC, la Banque de France doit respecter les méthodes de comptabilisation et d'évaluation fixées par l'orientation de la BCE du 11 novembre 2010 concernant le cadre juridique des procédures comptables et d'information financière dans le système européen de banques centrales (BCE/2010/20).

En outre, certaines opérations, mentionnées dans le CP, sont traduites dans les états financiers de l'État, conformément au Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE).

La position de la DGFIP, globalement favorable aux orientations figurant dans ce document, tient compte de ces éléments.

\*\*\*\*



### **Question 1**

*Les définitions sont les suivantes :*

*(a) L'autorité monétaire est l'entité ou les entités, y compris la banque centrale ou un département ministériel, qui effectuent des opérations généralement attribuées à la banque centrale.*

*(b) Les avoirs de réserve sont les avoirs extérieurs détenus par les autorités monétaires qui sont aisément disponibles pour les besoins de financement de la balance des paiements, l'intervention sur les marchés des devises en vue de peser sur les taux de change et de maintenir la confiance dans la monnaie et l'économie.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB, chapitre 2?*

a) La notion d'autorité monétaire est large et peut, selon l'organisation administrative et économique des juridictions, renvoyer à différents acteurs.

Comme indiqué précédemment, la France, en tant que membre de l'UE, s'inscrit dans un cadre monétaire particulier: sa banque centrale, la Banque de France fait partie du système européen des banques centrales (SEBC), qui regroupe la BCE et les banques centrales nationales de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Pour toutes les transactions qu'elle effectue dans le cadre du SEBC, la Banque de France applique les principes comptables définis par la BCE.

Par ailleurs, certaines transactions mentionnées dans le CP sont effectuées par le Trésor et apparaissent donc dans les comptes de l'État. Ces opérations sont traitées conformément au recueil des normes comptables de l'État (RNCE).

b) Nous partageons la définition des actifs de réserve proposée par le CP.

### **Question 2**

*La définition est la suivante :*

*(a) La monnaie en circulation est constituée des billets et pièces ayant des valeurs fixes et déterminables qui ont cours légal, émis par l'autorité monétaire ou pour le compte de l'autorité monétaire, laquelle relève soit d'une économie individuelle soit d'une union monétaire à laquelle l'économie appartient.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB, chapitre 3-1?*

Cette définition nous paraît globalement appropriée. Cependant l'appellation "économie individuelle" pourrait être source de confusion. Notre compréhension est que cette appellation renvoie à la notion d'économie nationale. Si notre compréhension est correcte, cette appellation correspond au périmètre visé par le CP. Ainsi l'utilisation de l'expression "économie nationale" devrait être privilégiée, dans un souci de lisibilité.

### **Question 3**

*(a) La valeur des billets et des pièces (monnaie) est intrinsèquement liée au fait qu'ils ont cours légal et sont acceptés comme moyen d'échange, et de ce fait, poursuivent le même but et la même fonction dans l'économie. Dans la mesure où ils servent le même objectif et revêtent la même fonction, l'IPSASB estime que le traitement comptable devrait être cohérent pour les billets et les pièces (comme indiqué au paragraphe 3.12), et donner lieu à la comptabilisation d'un passif lorsqu'ils sont émis.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB, chapitre 3-2?*

Nous partageons le point de vue selon lequel le traitement comptable doit être similaire pour les pièces et les billets, et se traduire par un passif pour l'entité.

Nous suggérons de préciser le fait générateur de la comptabilisation du passif, la notion d'émission n'étant pas, selon nous, suffisamment opérationnelle. Nous proposons, à l'instar de ce qui est pratiqué en France de retenir comme fait générateur du passif la mise en circulation des pièces et billets.

### **Question 4**

*(a) Lorsque l'autorité monétaire estime qu'aucune obligation actuelle ne résulte de l'émission de monnaie, en raison de l'absence d'obligation légale ou non juridiquement contraignante (approche 1), elle entraîne la constatation de produits (Approche 2). Selon vous, dans quel est l'état financier ces produits doivent-ils être comptabilisés:*

*(i) l'état de la performance financière; ou*

*(ii) l'état de l'actif net / fonds propres?*

*Merci de justifier votre choix (avantages et faiblesses en termes conceptuels, capacité à répondre aux objectifs de l'information financière et à fournir les informations utiles aux utilisateurs).*

La comptabilisation d'un passif relatif à la monnaie en circulation est motivée par la reconnaissance d'une obligation de l'entité, résultant d'un événement passé (l'émission), et générant une sortie de ressources. Ainsi, au cas particulier des monnaies métalliques en circulation, le passif correspond à l'obligation de l'État de rembourser les pièces de monnaie dont leurs détenteurs voudraient se défaire.

Le fait générateur de la comptabilisation de ce passif correspond à la mise en circulation effective de la monnaie.

### **Question 5**

*Les définitions sont les suivantes :*

*(a) L'or monétaire est l'or tangible détenu par les autorités monétaires à titre d'actif de réserve.*

*(b) L'or tangible est l'or physique dont la pureté minimale est de 99,5 %.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB, chapitre 4*

Nous partageons ces définitions.

### **Question 6**

*(a) Les entités devraient-elles avoir la possibilité de choisir une mode d'évaluation, basé sur leurs intentions concernant la détention de leur réserve d'or (comme indiqué aux paragraphes 4.5-4.6)?*

*Merci de justifier votre position en faveur ou en défaveur de l'option permettant de choisir une méthode d'évaluation fondée sur les intentions.*

A notre avis, la méthode d'évaluation des réserves d'or doit être indépendante des intentions de détention de l'entité (à court ou long terme),

En effet, une méthode d'évaluation reposant sur l'intention n'est pas pertinente au regard des éléments suivants:

- Elle engendrerait des effets de volatilité et de procyclicité au regard des cycles économiques ;
- Elle ne permettrait pas d'améliorer la comparabilité entre entités et dans le temps.; Ce faisant, une telle méthode d'évaluation fondée sur les intentions ne répondrait pas à l'objectif d'une transparence accrue de l'information financière.

En effet, les intentions des entités sont très influencées par leur environnement économique. Les décisions relatives à la vente des réserves d'or ou à leur conservation sont susceptibles de varier en fonction de la conjoncture économique. La méthode d'évaluation de ses réserves ne devrait donc pas être modifiée à chaque inflexion de leur stratégie.

De plus, les intentions des entités ne sont généralement pas exclusives l'une de l'autre. Ainsi, une autorité monétaire pourra considérer qu'une partie des réserves d'or permet de répondre à un objectif d'échange sur le marché, et qu'une autre partie devra au contraire être conservée. L'analyse de l'intention pourrait, dans certains cas, s'avérer délicate, d'autant plus que les proportions respectives des réserves d'or affectées à l'une et l'autre de ces intentions sont susceptibles de varier, parfois significativement, selon la conjoncture économique.

### **Question 7**

*Merci de décrire dans quelles circonstances il serait approprié d'évaluer les réserves d'or:*

- *à la valeur marchande;*
- *ou au coût historique?*

*Merci de justifier votre choix (avantages et faiblesses en termes conceptuels, capacité à répondre aux objectifs de l'information financière et à fournir les informations utiles aux utilisateurs).*

*Si vous êtes favorable à un mode d'évaluation fondé sur les intentions telles que mentionné supra, merci d'indiquer votre point de vue quant à la méthode d'évaluation appropriée, pour chacune des intentions évoquées au paragraphe 4.5 (en d'autres termes, l'or est-il détenu par l'autorité monétaire pour sa capacité financière en raison de sa capacité à être vendue sur les marchés mondiaux de l'or ou est-il destiné à être conservé pour une période indéterminée ?)*

L'or constitue une référence dans nos économies où elle est considérée comme une valeur refuge. Évaluer l'or monétaire à la valeur de marché nous semble refléter la réalité économique. Dans un souci de transparence, il nous semblerait pertinent que seule cette méthode soit retenue par les IPSAS, de manière à faciliter les comparaisons entre les États, et plus généralement entre les autorités monétaires. Au sein de l'Union européenne, cette comparabilité est assurée par l'application des méthodes de comptabilisation et d'évaluation fixées par l'orientation de la BCE du 11 novembre 2010 concernant le cadre juridique des procédures comptables et d'information financière dans le système européen de banques centrales (BCE/2010/20). Ces principes conduisent la Banque de France à évaluer les avoirs en or aux cours de référence relevés par la BCE à la clôture de l'exercice (sur la base de son prix en euros par once d'or fin)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> C'est à dire à la valeur de marché. Pour mémoire, la comptabilisation initiale des réserves d'or est effectuée au coût historique.

### **Question 8**

*Les définitions sont les suivantes :*

*(a) La souscription de la quote-part au FMI est le montant égal à la quote-part attribuée, payable par le pays membre lors de son adhésion au FMI, et ajusté ultérieurement.*

*(b) Les DTS détenus sont des avoirs de réserve internationaux créés par le FMI et affectés aux membres pour compléter leurs réserves.*

*(c) Les Allocations de DTS sont des obligations qui découlent de la participation des membres du FMI au Département des DTS et qui sont liées à l'affectation des avoirs en DTS.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB, chapitre 5-1*

Ces trois définitions conviennent à la DGFIP.

### **Question 9**

*Le point de vue de l'IPSASB est le suivant:*

*(a) La souscription de la quote-part au FMI répond à la définition du cadre conceptuel d'un actif et doit être comptabilisée, lors de l'évaluation initiale au coût historique. L'évaluation ultérieure peut être effectuée au coût historique lorsque la valeur convertie de la souscription de la quote-part équivaut aux ressources cumulées apportées au FMI ; lorsque ce n'est pas le cas, alors elle doit être évaluée au prix de vente net.*

*(b) Les avoirs en DTS répondent à la définition du cadre conceptuel d'un actif et devraient être comptabilisés à la valeur de marché.*

*(c) Les allocations de DTS répondent à la définition du cadre conceptuel d'un passif et devraient être comptabilisées à la valeur de marché.*

*Êtes-vous d'accord avec la vue préliminaire de l'IPSASB - chapitre 5-2?*

Cette approche nous paraît cohérente. Nous notons cependant que pour la question a), la différence entre *market value* et *net selling price* est rarement significative. Opter pour l'une ou l'autre de ces méthodes d'évaluation relève essentiellement d'une approche conceptuelle.