



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 27 FEV. 2013

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 - Télédoc 787
75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Stéphanie LEDOUX et Florence GUY
stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr
florence.guy@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01 53 18 78 26 📠 01 53 18 62 36

Référence : 2013/01/8834

IVSC
41 Moorgate
London EC2R 6PP
UNITED KINGDOM

Object: Response to the Exposure Draft: Valuations of specialised public service assets.

I am writing on behalf of "Direction Générale des Finances Publiques" (DGFiP) to express our views on the mentioned above exposure draft on Valuations of specialised public service assets.

LE CHEF DE SERVICE



DARIUS LITVAN

1. GENERAL COMMENTS

NB : Our comments are only related to specialised public service assets

The “Direction générale des finances publiques” (The French Directorate of Public Finances), “DGFIP”, welcomes the issue of that exposure draft “ED” that gives clear and illustrated definitions of the different approaches for the valuation of specialised public service assets.

Indeed, the “ED” defines a specialised public service asset as an asset that provides a service for the benefit of the public. These assets may often be similar in nature or design to assets held for commercial objectives. However, many assets held to provide a public service are specialised. The “ED” only examines specialised public service assets.

The “specialised” nature of that public service assets arises from their specific characteristics related to:

- the existence of service potential for the benefits of the public, and
- the lack of market in most cases related to the specific nature of the service provided by the specialised public service assets.

Our responses to the different questions of the “ED” are based on the accounting standards which apply to the French public sector entities’ financial statements. The different methods for valuation applied in the financial statements of French public entities must reflect the characteristics of specialised public service assets. These characteristics arise mainly from the existence of service potential rather than any existing commercial value. These methods contribute to provide a proper information to the users of financial statements: the citizen, the taxpayer, the user of public services but also the investors and the lenders.

The different methods of valuation presented in the “ED” are close to those used to measure specialised public service assets in French public entities’ balance sheet. Nevertheless, these methods should be completed by alternative methods for the valuation of specifically identified public assets such as heritage assets which service potential is difficult to assess. Thus, in France, public heritage assets are measured at symbolic value (Euro) when the acquisition cost is unknown.

Besides, the "ED" states that the methods for valuation could be applied to transfers of assets between public entities. We would like to highlight that assets transfers between public entities are related to the transfer of the mission for which the asset is used. These transfers result rather from operational choices than the willing or ability of the public entity to get profit from the transfers of assets. That's why, underway reflections in France should lead to the recognition of the asset in the transfer recipient entity accounts at the carrying amount recorded in the transferring entity accounts

2. RESPONSES TO THE QUESTIONS

*Q1/ Some of the challenges that arise in valuing specialised public service assets result from similar assets being cash-generating when owned by a for-profit entity and non-cash-generating when owned by a not-for-profit or public benefit entity. The Board's initial view is that it is the characteristics of an asset and the service it provides that are relevant to its valuation. Others argue that the status of the owner can be a significant factor that impacts on the value of an asset as in many cases there is circularity between the for-profit or not-for-profit status of the owning entity and the cash-generating status of the assets. **Which of these views do you support?***

We consider that the valuation of specialised public service assets depends on both their characteristics and the nature of the service provided. Nevertheless, the service provided is necessarily related to the entity that benefits from the use of the asset (either in the form of future economic benefit and/or service potential). Therefore, in our opinion, the two views exposed in this question are complementary and not opposed.

The valuation of service concession assets illustrates properly our view. Indeed, the use of these assets provides either:

- Service potential to the public entity, or
- Cash flows (operator gets royalties from the users of the conceded asset) to the operator.

Therefore, the valuation methods at the reporting date are different, even if they are identical at the initial recognition of the asset at its cost. Hence, at the reporting date:

- in the Central government financial statements, after the initial recognition of the asset at its cost, conceded infrastructure for public services such as roads, prisons are measured at replacement cost¹. That cost corresponds to the estimated cost to replace the asset by a similar asset that would offer identical service potential;

¹ In central government accounts, no depreciation is recognised on these infrastructures as, under the provision of the service concession arrangements, the operator commits itself to maintain the infrastructure service potential at the end of the concession identical to its originally level and these cost are assumed by the operator and not by the grantor.

- in the operator financial statements, that applies IFRS, conceded intangible assets (in accordance with IFRIC 12), initially recognised at cost, still being measured at cost at the reporting date except if there is an indication of impairment loss. Entities under IFRS apply the IAS 36 provisions and compare, at the reporting date, the carrying amount and the recoverable amount if there is an indication of impairment loss. The recoverable value is defined as the higher of its fair value less costs of disposal and its value in use. Value in use corresponds to the present value of the future cash flows derived from the asset.

*Q2/ The draft contrasts the concepts of market value and investment value (as defined in the IVS Framework and this draft). Market value should give the same result as fair value as defined in IFRS 13 as the differences between the two do not affect specialised public service assets. It is therefore frequently used as a basis when specialised public service assets are valued for financial reporting. Investment value is specific to the owner and can reflect criteria that would either not be relevant or available to market participants, such as measures relating to the public benefit created by or accruing to the asset. **Do you consider that these distinctions are clearly explained?***

Investment value is defined as the value of an asset from the owner's point of view. Determination of investment value is based on owner's own criteria such as target return on capital invested or different valuations of expected benefits derived from the use of this asset. Inversely, the market value definition is close to the fair value definition under IFRS 13 (§9): "as the price that would be received to sell an asset or paid to transfer a liability in an orderly transaction between market participants at the measurement date".

The distinction between market value and investment value is clear. Nevertheless, the "ED" does not provide any indication about the assets that should be measured using the investment method. In our view, the depreciated replacement cost is a declination of the investment value approach as it corresponds to the costs of funding the provision of the asset.

Under the provisions of §25 of the "ED", investment value presents the range of "various measures of the benefit it can derive from the service provided". We are not in favour of this approach for the valuation of specialised public service assets because it introduces a subjective and unquantifiable dimension. This subjectivity constitutes a real risk for financial reporting statements that could be dependent rather on politic messages than on the need of proper information for the users of the financial statements.

Q3/ The proposed guidance makes a distinction between measuring the value of the asset and measuring the social value, ie the impact of that asset on either other assets or the wider community. It excludes the latter from the scope of the proposed TIP on the grounds that social value of an asset is not directly correlated with the value of the owner's interest in that asset.

a) Have you had experience of the impact that a specialised public service asset has on the value of other assets or the wider community being used as a measure of the value of that asset?

Under French accounting standards, the valuation of assets is independent on their impacts on either other assets or the wider community.

b) If so, please explain the purpose for which the valuation was required.

Does not apply according to the previous response.

Q4/ Many specialised public service assets such as roads, town squares, footpaths, public parks and gardens, informal recreational areas, etc are assets for which public users make no direct payment for access or use. Some regard such "assets" as being incapable of reliable measurement because:

i) neither the historic nor the current cost normally has any relevance or correlation to a measureable benefit to the owner and

ii) there are no actual or implied revenues, such as a reliable proxy or cost saving, that can be attributed the asset.

a) Do you consider that all specialised public service assets are capable of reliable valuation, or that some such assets should be declared as incapable or unsuitable for valuation?

In France, there is a dedicated accounting standard for the valuation of heritage and cultural assets. Indeed, in respect to their specificity and, often, the lack of market for this category of assets that have vocation to be controlled by public entities, they are measured at symbolic amount (1 Euro) when the purchase/production cost are unknown. Accounting rules similar to IFRS are applied in the other cases.

b) If you have experience of valuing assets such as those identified in this question, please describe the type of asset valued and briefly describe the method or methods used.

In central government accounts, specific assets, except those described before are measured using the depreciated replacement cost method: this is the case for roads and associated infrastructures or prisons.

Q5/ It is proposed that the current Annexe to IVS 230 Historic Property be included in this TIP and deleted from the IVS. The rationale is that many historic and heritage properties are used for providing a public service. The historic features are a form of specialism as they can often limit or constrain the use of these properties. As a consequence it is felt that many of the valuation considerations that apply to specialised public service assets also apply to historic and heritage properties and that it is more appropriate to present the guidance here than as an adjunct to IVS 230.

Do you agree with this proposal?

In our view, there must be a dedicated accounting standard for heritage and cultural assets. There is a dedicated standard for the accounting of heritage and cultural assets in France. Indeed, this distinction is based on the main characteristics of this kind of assets that are their symbolic value and uniqueness.

Therefore, these assets due to their nature can't be replaced. The depreciated replacement cost method or market value method are not relevant to measure them.

Q6/ Paragraph 36 of the draft proposes that four principal categories of specialised public service assets can be identified, and provides examples of types of asset that fall within each of these categories.

a) Do you agree with the categorisation proposed?

In France, the valuation of assets depends on their characteristics:

- determinate useful life or not;
- existing observable market value or not, and
- ability to measure the service potential or not.

The proposed categorisation comes rather under the segment information. Under the provision of IPSAS18, the segment information is included in the notes to the Central government financial statements

b) Do you find the categorisation and examples to be helpful?

In our view, the proposed categorisation is not useful as valuation of assets is independent of its categorisation. As said before, valuation of assets depends on their characteristics.

c) Do you consider that there are either any significant omissions or asset types that should be excluded?

It ought to be interesting to complete the list of specialised public service tangible assets with specialised public service intangible assets such as greenhouse gas emission rights or radio frequencies.

FRENCH VERSION

NB : Nos commentaires ne concernent que les actifs publics spécifiques

La Direction générale des finances publiques salue la publication de cet exposé sondage, ci-après l'ED, qui donne des définitions claires et illustrées des différentes méthodes de valorisation des actifs publics spécifiques.

En effet, l'ED définit un actif du service public comme un actif qui rend un service au public. Ces actifs peuvent être similaires à ceux utilisés à des fins commerciales. Néanmoins, beaucoup d'actifs utilisés pour fournir un service public sont spécifiques. L'ED traite uniquement des actifs publics spécifiques.

La nature « spécifique » de ces actifs publics relève de leurs caractéristiques propres liées :

- à leur potentiel de service pour le public, et
- à l'absence de marché, dans la majorité des cas, du fait de la nature spécifique des services fournis par ces actifs.

Nos réponses aux différentes questions reposent sur les règles comptables applicables au secteur public en France. Les méthodes de valorisation des actifs retenues dans les comptes de nos entités publiques doivent refléter leurs caractéristiques qui relèvent principalement de l'existence d'un potentiel de service et non d'une valeur marchande. Ces méthodes contribuent à délivrer une bonne information aux utilisateurs des états financiers, à savoir le citoyen, le contribuable, l'utilisateur mais également les investisseurs et les prêteurs.

Les différentes méthodes de valorisation proposées dans l'ED se retrouvent plus ou moins dans la valorisation des actifs publics spécifiques figurant au bilan des entités publiques en France. En revanche, elles pourraient être complétées de méthodes de valorisation alternatives pour des actifs spécifiquement identifiés tels les actifs historiques et culturels pour lesquels le potentiel de services est difficilement évaluable. Ainsi, en France, les biens historiques et culturels sont valorisés pour une valeur symbolique (l'Euro) lorsque le coût d'acquisition n'est pas connu.

Par ailleurs, il est indiqué dans l'ED que les méthodes de valorisation pourraient être appliquées aux cas des transferts. Nous attirons votre attention sur le fait que les transferts d'actifs, dans le secteur public, vont de pair avec le transfert de la mission de service public associée. Ils relèvent uniquement du choix opérationnel et non de la volonté ou de la capacité de l'entité public de faire du profit. C'est pourquoi, les réflexions actuellement en cours sur la valorisation des transferts dans les comptes publics français devraient aboutir à une valorisation de l'actif à la valeur comptable figurant dans les comptes de l'entité transférante.

Q 1 /

Nous considérons que la valorisation d'un actif dépend de ses caractéristiques et du service qu'il fournit. Cependant, le service fourni dépend nécessairement de celui qui bénéficie des avantages économiques (sous forme de flux de trésorerie et/ou de potentiel de services) issus de l'utilisation de l'actif.

Ainsi, il nous semble que les points de vue exposés dans cette question sont complémentaires et non antinomiques.

La valorisation des actifs remis en concession illustre notre propos. En effet, l'utilisation de ces actifs génère concomitamment les deux natures d'avantages économiques futurs :

- un potentiel de service du point de vue de l'entité publique, et
- des flux de trésorerie (redevances sur les usagers du service public) du point de vue du concessionnaire.

De ce fait, leurs méthodes de valorisation diffèrent à la clôture, même si elles sont similaires lors de leur comptabilisation initiale au coût. Ainsi, à la date de clôture :

- dans les comptes de l'Etat, postérieurement à la valorisation initiale au coût, les infrastructures routières et les prisons sont évaluées au coût de remplacement², qui correspond au coût pour remplacer l'actif par un actif similaire qui offrirait le même potentiel de service,
- dans les comptes du concessionnaire, qui applique les IFRS, les actifs incorporels concédés (en application d'IFRIC 12), initialement comptabilisés au coût, font l'objet de tests de dépréciation. Les sociétés appliquant les IFRS suivent les dispositions d'IAS 36 et comparent, à la clôture, la valeur comptable et la valeur recouvrable lorsqu'il existe un indice de perte de valeur. La valeur recouvrable est définie comme la valeur la plus élevée entre sa juste valeur diminuée des coûts de la vente et sa valeur d'utilité. Cette dernière est déterminée par référence aux flux futurs de trésorerie nets actualisés.

² Dans les comptes de l'Etat, il n'est pas constaté de dépréciation sur ces actifs au titre des coûts estimés de remise en état, compte tenu de l'obligation du concessionnaire de maintenir à ses frais le potentiel de service de l'actif à son niveau d'origine.

Q 2 /

La « *valeur d'investissement* » est définie comme étant la valeur du point de vue de l'entité qui contrôle l'actif. Elle est établie en fonction des critères propres de l'entité, tels qu'un objectif de retour sur capital investi ou différentes évaluations des avantages attendus de l'utilisation de cet actif. Par opposition, la définition de la « *market value* » est proche de celle de la juste valeur dans IFRS 13, à savoir, le « *prix qui serait reçu pour vendre un actif ou payé pour transférer un passif lors d'une transaction normale entre intervenants du marché à la date d'évaluation* ».

Cette distinction nous paraît claire. En revanche, l'ED ne donne pas d'indication sur les actifs qui seraient valorisés selon la méthode de la valeur d'investissement. Il nous semble que le coût de remplacement constitue une déclinaison de la valeur d'investissement, du fait qu'il correspond aux coûts de mise à disposition de l'actif (§25 de l'ED).

Selon le §25, la valeur d'investissement se décline également en « *différentes mesures des avantages issus du service fourni* ». Nous sommes défavorables à cette déclinaison pour la valorisation des actifs publics spécifiques car elle introduit une dimension subjective et non quantifiable. Cette subjectivité présente un réel risque pour l'information financière, qui pourrait devenir tributaire du message politique, aux dépens de la bonne information des utilisateurs des états financiers.

Q 3 /

A/ Dans nos comptes, la valorisation des actifs se fait indépendamment de la valeur d'un autre actif. Elle ne dépend pas non plus de la valeur sociale, c'est à dire la valeur pour la communauté, de cet actif.

B/ Non applicable.

Q 4 /

A/ En France, nous appliquons une norme spécifique pour la valorisation des biens historiques et culturels.

En effet, compte tenu de leur spécificité et, souvent, de l'absence de marché pour ce type de biens qui ont vocation à être conservés par les entités publiques, ils sont comptabilisés à la valeur symbolique (1€) dans les comptes lorsque le coût d'acquisition/production n'est pas connu. Des règles similaires aux IFRS s'appliquent dans les autres cas.

B/ Dans les comptes de l'Etat, les actifs spécifiques, excepté ceux cités précédemment, sont valorisés au coût de remplacement déprécié³. Tel est le cas notamment des infrastructures routières ou des prisons.

Q 5/

Nous pensons que la comptabilisation des biens historiques et culturels doit faire l'objet d'une norme dédiée. Ainsi, il y a une norme dédiée aux biens historiques et culturels. En effet, cette différenciation repose sur le trait majeur du bien historique et culturel qui est son caractère symbolique et son unicité.

Ainsi, ces actifs, du fait de leur nature, sont irremplaçables. Les méthode de valorisation au coût de remplacement déprécié ou la valeur de marché ne sont donc par pertinentes.

Q 6/

A/ En France, la valorisation des actifs est fonction de leurs caractéristiques qui peuvent se combiner :

- durée de vie déterminable ou non ;
- existence d'une valeur de marché observable ou non et
- capacité de mesurer le potentiel de service mesurable ou non.

La catégorisation proposée relève davantage de l'information sectorielle, qui est une information donnée dans l'annexe des comptes de l'Etat, conformément à la norme IPSAS 18.

B/ Nous pensons que la catégorisation proposée n'est pas très utile, la valorisation des actifs étant indépendante de celle-ci. En effet, comme évoqué supra, elle dépend des caractéristiques de l'actif.

³ Pas de dépréciation quand ils sont concédés

C/ Il aurait été intéressant de compléter la liste des immobilisations spécifiques par des immobilisations incorporelles spécifiques comme le spectre hertzien ou les quotas CO2.