



Paris, 30<sup>th</sup> June 2010

**LE PRÉSIDENT**

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

Contact person : Ms Delphine Moretti  
Phone : +33.1.53.44.54.77  
Fax : +33.1.53.44.50.02

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

Re : Proposed International Public Sector Accounting Standard  
Exposure Draft 43 – Service Concession Arrangements: Grantor

Dear Ms Fox,

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

The CNOCP approves the general approach of the Exposure Draft on Service Concession Arrangements (SCA) which is to propose a specific accounting treatment for those arrangements. We consider that this Exposure Draft is a significant progress in establishing accounting standards adapted to the special features of the public sector.

We specifically approve of the following principles set out by the Exposure Draft: (i) the recognition of a service concession asset based on “control” criteria and (ii) the recognition of a financial liability when the grantor compensates the operator for the service concession asset by making payments.

Nevertheless, the CNOCP questions certain of the proposals of the Exposure Draft and has the following comments in this respect:

---

<sup>1</sup> See Appendix 1

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

**The recognition of a performance obligation liability when the grantor compensates the operator by granting the operator the right to collect fees from users creates some pending accounting issues. As a consequence, no alternative accounting treatment was identified as of today which was approved unanimously.** We understand that the performance obligation liability, according to the Exposure Draft, should be accounted in accordance with IPSAS 19 “Provisions, contingent liabilities and contingent assets” and IPSAS 1 “Presentation of financial statements”. In this standard, liabilities are defined as “(...) *present obligations of the entity arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the entity of resources embodying economic benefits or service potential.*” Where the grantor compensates the operator by granting the operator the right to collect fees from users, there is no outflow for the public entity and thus, according to us, no liability.

**The intention to “mirror” IFRS<sup>3</sup> on the accounting treatment of SCA is not sufficiently explained and is inappropriate.** We consider that the principle of the “mirror” with the IFRS, which is set out by the Exposure Draft (ED43.BC2) and appears for the first time in the IPSASs, is a shift with the IPSAS Board previous approach on setting public sector accounting standards. As the “mirror” is not a known accounting principle, the IPSAS Board should at least have defined very clearly in the Exposure Draft what was the definition and impact of this innovative approach. Moreover, we believe that the “mirror” approach should not be mentioned in the Exposure Draft as it is not an appropriate direction for IPSASs: the standards, according to us, should be established with reference only to generally accepted accounting principles and to the public sector specific features.

**The prescriptions of the Exposure Draft regarding the accounting treatment of the SCA are not broad enough.** The objective of the future standard is to prescribe an accounting treatment for SCA in the grantor financial statements as explained in the introduction to the Exposure Draft (ED43.IN1). We consider that the Exposure Draft in its actual form does not achieve this ambition, as there are no specific dispositions proposed for the assets which do not meet the control criteria or for the assets which partially meet those control criteria. We believe that some provisions should have been proposed in the Exposure Draft (e.g. information to be given in the financial disclosures). We also consider that the nature or extend of the arrangements which are within the scope of the Exposure Draft is not clear enough. It should be clarified whether it includes all arrangements involving an operator constructing or developing an asset used to provide a public service<sup>4</sup> (ED43.IN5) or the arrangements which oblige the operator to provide the public services (ED43.7)?

---

<sup>3</sup> Interpretation 12 of the International Financial Reporting Interpretations Committee.

<sup>4</sup> With no consideration of who provides the public service itself (public entity or operator).



Our detailed comments are set out in the Appendix 2.

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

Yours sincerely,

Michel Prada

## APPENDIX 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## APPENDIX 2

### Detailed comments

**Specific matter for comment:** « *This Exposure Draft addresses service concession arrangements from the grantor’s perspective. It mirrors the principles set out in IFRIC 12 for accounting by the operator. Do you agree with this approach? »*

**The recognition of a performance obligation liability when the grantor compensates the operator by granting the operator the right to collect fees from users raises some accounting principles issues.**

We approve of the principles set out in the Exposure Draft regarding the recognition of a financial liability when the grantor compensates the operator for the service concession asset by making payments on a contractual basis.

When the grantor compensates the operator by granting the operator the right to collect fees from users of the service concession asset or by granting the operator access to another revenue generating asset for its use, we consider that the recognition of a “performance obligation” liability is not appropriate. The Exposure Draft does not define the exact nature of this liability and only indicates that it should be accounted in accordance with IPSAS19.

We believe that this “performance obligation” is not compliant with IPSAS19.18 which defines liabilities as “(...) *present obligations of the entity arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the entity of resources embodying economic benefits or service potential*” and provision as “(...) *a liability of uncertain timing or amount.*” When an arrangement provides an operator with the right to collect fees from users of the service concession asset, there is therefore no outflow of resources from the public entity. On the contrary, we consider that when an asset is used to provide a public service, there the public entity “gains” an immediate service potential. The Exposure Draft also sets out that reductions in the liability should be done as access to the service concession asset is given (§AG38), which generates a charge in the P&L. We question the nature or meaning of this charge, as this topic is not addressed in the Exposure Draft.

We would also like to highlight the difficulties in terms of understandability, arising from the recognition of a “performance obligation” liability in the financial statements of a public entity. According to us, this liability could generate several inappropriate interpretations. We think that the recognition of a liability, as there is no direct payment made by the public entity, is contradictory with the fact that the asset is supposed to be

controlled by the public entity. We also believe that the accounting treatment proposed in the Exposure Draft is aimed to avoid an immediate “gain” for the public entity, with no accounting basis, rather than to provide information on future outflows to the user of the financial statements. We firmly believe that this accounting treatment might generate confusion about the “meaning” of the liabilities recognized in the balance sheet of the grantor.

We do not deny that the “performance obligation” which is evidenced by the ED43 is a contractual reality, but we do not think that such an obligation should be recognized in the balance sheet as it is not consistent with the actual definition of a liability (cf. IPSAS1 and IPSAS19). This issue has imperatively to be discussed and clarified through the conceptual framework, as we believe that introducing such a new accounting notion creates a significant risk to increase very broadly the scope of the potential obligations to be traduced as liabilities in public entities balance sheet. The CNOCP considers that there is a risk in setting out in a standard a notion which is not based on known accounting definitions. Furthermore, we think that the information on the “performance obligation” is already provided to the user of the financial accounts through the financial disclosures (ED43.BC2).

As a consequence, we do not favor an accounting treatment of SCA for the grantor “mirroring” the accounting treatment set out by IFRIC 12 as it is explained in the Exposure Draft (§ED43.BC2). The “symmetry” in the accounting treatment is a “construction” and is not justified, according to us, on contractual or economical ground. When an operator recognizes an intangible asset to the extent that it receives a right (a licence) to charge users of the public service in its balance sheet, there is no corresponding liability in the balance sheet of the grantor<sup>5</sup>.

We believe that other approaches should be proposed. We think, in particular, that an approach based on the fact that the operation between the grantor and the operator is basically an “exchange” might be analysed. In this approach, the exchange is performed between the grantor and the operator, as set out in IFRIC 12<sup>6</sup> in the “intangible asset model”, which is the model to be used when the operator receives a right to charge user of the public service (vs. right to receive cash or an other financial asset) in exchange of its services (e.g. constructing, operating, maintaining,... an infrastructure). The operator

---

<sup>5</sup> We consider that the approach developed in the project of the IASB concerning leases is not appropriate when analyzing SCA. There is a main difference between those two types of contracts: in a SCA, the grantor beneficiates of the use (ie. the service potential) of the asset and transfer to the operator only a right to operate whereas, in a lease, the operator beneficiate of the use (ie. the service potential) of the asset.

<sup>6</sup> “The operator shall recognise an intangible asset to the extent that it receives a right (a licence) to charge users of the public service. A right to charge users of the public service is not an unconditional right to receive cash because the amounts are contingent on the extent that the public uses the service.” (IFRIC12.17) and “IAS 38 applies to the intangible asset recognised in accordance with paragraphs 17 and 18. Paragraphs 45–47 of IAS 38 provide guidance on measuring intangible assets acquired in exchange for a non-monetary asset or assets or a combination of monetary and non-monetary assets.” (IFRIC12.26)

receives from the grantor a right to charge users of the public service which is an intangible asset. This intangible asset was not recognised previously in the balance sheet of the grantor: it is “identified” by the grantor at the same moment as it is exchanged against an infrastructure provided by the operator.

This exchange should have no impact on the balance sheet of the grantor, who exchanges an intangible asset for a tangible asset. Nevertheless, when the operation is performed an increase in the net assets of the grantor can be observed “automatically”, as the exchange is performed between an intangible which was not recognised previously in the balance sheet of the grantor (i.e. with a zero value) and a tangible asset. According to us, the counterpart of the increase in the net assets of the grantor cannot be accounted (i) as a liability (see above for explanations) nor (ii) as revenue: revenue is defined in IPSAS as the gross inflow of economic benefits or service potential during the reporting period. As described above, the increase of the net asset of the grantor is generated “automatically” because of the “zero value” of the intangible asset which was not recognised previously in the balance sheet of the grantor, but the exchange operation should have no impact on the net asset of the grantor. Therefore, according to us, the increase of the net asset should not be accounted as revenue of the reporting period nor any specific accounting period (we also think that such an accounting treatment would weaken the understandability and relevance of the financial performance reported for the period). As a consequence, we believe that the “exchange” described below has a direct impact on the residual interest in the assets of the entity after deducting all its liabilities, i.e. on the equity<sup>7</sup>.

**The intention to “mirror” IFRS<sup>8</sup> on the accounting treatment of SCA is not sufficiently explained and is inappropriate.**

We consider that the principle of the “mirror” with the IFRS, which is set out for the first time, is a shift with the IPSAS Board previous approach on setting public sector accounting standards. As the “mirror” is not a known accounting principle, the IPSAS Board should at least have defined very clearly in the Exposure Draft what was its definition or meaning. Nevertheless, we consider that the “mirror” approach should not be included in the IPSAS: the standards, according to us, should be established with reference to the existing generally accepted accounting principles and in respect with the public sector specificities.

---

<sup>7</sup> “Net assets/equity is the residual interest in the assets of the entity after deducting all its liabilities.” (IPSAS1.7).

<sup>8</sup> Interpretation 12 of the International Financial Reporting Interpretations Committee.

**The prescriptions of the Exposure Draft regarding the accounting treatment of the SCA are not broad enough.**

The future standard should prescribe the accounting treatment by the grantor for SCA as explained in the introduction to the Exposure Draft (ED43.IN1). We consider that the Exposure Draft in its actual form does not achieve this ambition, as there are no specific dispositions proposed for the assets which do not meet the control criteria or for the assets which partially meet those control criteria. We believe that some dispositions should have been proposed in the Exposure Draft (e.g. information to be given in the financial disclosures). SCA for French hydraulic infrastructures are an illustration of this issue: the contracts do not include any price regulation clause and the grantor does not regulate the service provided. Nevertheless, the grantor regulates the utilization of the infrastructure and the operator must return the infrastructure to the grantor at the expiration of the concession arrangement. On the basis of the criteria set out by the Exposure Draft (ED43.10), those assets would not be within the scope of the future standard and no specific information on those contracts would be provided: it highlights, according to us, a major issue regarding the scope of the Exposure Draft. For service concession assets which are not within the scope of the standard because they are not controlled, the implementation guidance (p. 31 & 32 of the Exposure Draft) which refer to IPSAS17 and IPSAS31 is not appropriate according to us.

We also consider that the nature or extend of the arrangements which are within the scope of the Exposure Draft is not clear enough. It should be clarified whether it includes all arrangement involving an operator constructing or developing an asset used to provide a public service<sup>9</sup> (ED43.IN5 “*An arrangement within the scope of this Standard typically involves an operator constructing or developing an asset used to provide a public service or upgrading an existing asset (e.g., by increasing its capacity) and operating and maintaining the asset for a specified period of time*”) or the arrangements which oblige the operator to provide the public services (ED43.7 “*To be within the scope of this Standard, an arrangement must be binding on the parties to the arrangement and oblige the operator to provide the public services related to the service concession asset to the public on behalf of the grantor*”).

**The initial measurement of service concession asset at fair value is not appropriate.**

We approve that the general dispositions of the Exposure Draft regarding recognition and measurement of assets, which are to be accounted for in accordance with IPSAS17 “Property, plant and equipment” or IPSAS 31 “Intangible assets”. Nevertheless, the Exposure Draft set out that the grantor shall initially measure the original service concession asset at fair value (IPSAS17.15). We question this disposition, as this accounting treatment is not consistent with the ones set out in the above mentioned

---

<sup>9</sup> With no consideration of who provides the public service itself (public entity or operator).



standards (“*an item of property, plant and equipment that qualifies for recognition as an asset shall be measured at its cost. Where an asset is acquired through a non-exchange transaction, its cost shall be measured at its fair value as at the date of acquisition.*”<sup>10</sup>). We believe that there should not be any inconsistency between the future standard for SCA and IPSAS17 and IPSAS 31 regarding recognition and measurement of assets: as a consequence, the asset has to be initially measured at cost and not at fair value<sup>11</sup>. This would also insure that the accounting treatment for a same category of assets (e.g. roads or highways) controlled by the grantor is consistent no matter if the asset is operate directly by the public entity or through a SCA.

It should also be clearly explained in the Exposure Draft that the cost model is to be applied even when the public entity does not directly finance the asset through payments: when the operator collects fees from users, information on the value of the infrastructure is often available in financial reporting communicated to the grantor and should be used to measure initially the asset. It is to be noted that the Exposure Draft already highlights the difficulties that might be encountered to evaluate the fair value of the assets (ED43.AG24): it emphasizes, according to us, the inadequacy of the fair value model for SCA.

### **Other comments**

Concerning the timing of the initial recognition, in the case where the operator builds or develops the asset, we do not agree with the application guidance set out in the Exposure Draft (ED43.AG20) as it is based on the risk approach<sup>12</sup>. This guidance is not consistent with the control approach set out by the Exposure Draft and the asset recognition criteria have to be consistent. As a consequence, we suggest to correct the application guide in order to propose a control based approach for the recognition of the concession asset during the construction phase.

Concerning the measurement of the asset after recognition (ED43.18), we believe that the future standard should set out that for a same category of asset, the accounting principles and treatment have to be consistent no matter if the asset is operated directly by the public entity or through a SCA. The application guidance should also indicate that SCA specific contractual conditions (such as required replacements) might have an impact on the measurement of the asset value after recognition<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> SCA are not defined as exchange or non exchange transactions in the Exposure Draft, therefore it is not possible to refer to the appropriate accounting treatment as exposed in IPSAS17.

<sup>11</sup> We believe that the fair value of the service concession asset would be in many cases evaluated at its cost as there is no market value for many infrastructure asset (hydraulic infrastructure, highways,...).

<sup>12</sup> “In the case of property, plant and equipment, where the operator bears the construction risk, the timing of initial recognition of the service concession asset by the grantor will normally be when the asset is placed into use. Where the grantor bears the construction risk, the recognition criteria may be met during the construction period, and, if so, the grantor will normally recognize the service concession asset (and related liability) during that period.” (ED43.AG20)

The term “public service” is used several times in the Exposure Draft, but it is not defined in the “Terminology” part of the Basis for conclusions. We think that this term should have been defined or at least commented, as it is of major importance in the Exposure Draft : it is clearly specified that the scope of the future standard will only include arrangements where the operator provides the public service (ED43.7) or construct or develop an asset used to provide a public service (ED43.IN5).

---

<sup>13</sup> IPSAS17.68&70 set out that “*depreciation is recognized even if the fair value of the assets exceeds its carrying amount, as long as the asset’s residual value does not exceed its carrying amount. Repair and maintenance of an asset does not negate the need to depreciate it. (...) The residual value of an asset may increase to an amount equal to or greater than the asset’s carrying amount. If it does, the asset’s depreciation charge is zero unless and until its residual value subsequently decreases to an amount below the asset’s carrying amount.*” When an operator has a contractual obligation to maintain the performance of the asset and to restore it at the conclusion of the contract, the residual value of the asset might be equal to its carrying amount. As a consequence, the asset does not have to be depreciated. Therefore, only extraordinary events (such as an accidental destruction) would justify depreciation of the asset. On the other hand, when the operator has no obligation to restore the asset, depreciation has to be recognized.

## APPENDIX 3

**Here is the French original version of our response to the ED 43**

**dedicated to the French speaking people**

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) sur l'exposé sondage susmentionné.

De manière générale, le Conseil de normalisation des comptes publics approuve l'approche exposée dans le document, qui consiste à proposer des dispositions spécifiques relatives au traitement comptable des « service concession arrangements » (SCA) et qui marque un réel progrès en matière de constitution d'un référentiel comptable pour le secteur public.

Le Conseil de normalisation des comptes publics, en particulier, approuve le principe de la comptabilisation d'un actif tel qu'il est défini dans l'exposé sondage, sur la base d'une approche par le contrôle. La comptabilisation d'une dette financière en contrepartie de l'actif, pour les contrats prévoyant des paiements au bénéfice de l'opérateur par l'entité publique, est également approuvée.

Le Conseil de normalisation des comptes publics estime néanmoins que certains des principes proposés dans le document de l'IPSAS Board appellent des commentaires, qui sont présentés ci-après.

**La comptabilisation d'un passif en contrepartie d'un actif concédé, lorsqu'aucun paiement direct n'est effectué par l'entité publique, soulève des difficultés de principe qui n'ont pas permis à ce stade de formuler des propositions alternatives qui recueillent l'unanimité.** Quoiqu'il en soit, l'exposé sondage indique que ce passif correspondant à une « obligation d'exécution » doit être comptabilisé conformément aux prescriptions d'IPSAS 19 « Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels ». Dans cette norme (et dans la norme IPSAS 1 « Présentation des états financiers », §7) un passif est défini comme une obligation « dont l'extinction devrait se traduire par une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de services ». Or dans le cadre de certains SCA, aucune sortie d'avantages économiques n'est subie par l'entité publique, ce qui exclut la comptabilisation d'un passif.

**Le principe du traitement comptable en « miroir » est insuffisamment défini et justifié.** Pour la première fois, et en décalage avec l'approche qui avait été la sienne jusqu'à présent, l'IPSAS Board indique avoir adapté en « miroir » l'interprétation n°12 (IFRIC12) de l'International Financial Reporting Interpretations Committee (§BC2). Le principe de l'adaptation en « miroir » d'une norme ou interprétation du référentiel IFRS n'est pas un principe comptable connu et il aurait été souhaitable, a minima, de le définir

plus clairement dans l'exposé sondage. Pour autant, nous ne pensons pas qu'il soit judicieux d'intégrer au référentiel IPSAS un tel principe, les normes devant être établies, selon nous, d'une part en cohérence avec les principes comptables existants, tels qu'ils sont déclinés dans les normes applicables aux entreprises, et d'autre part en considération des spécificités du secteur public.

**Les dispositions prévues par l'ED43 sont trop limitées.**

L'ambition de la norme, telle qu'elle est présentée dans l'introduction de l'exposé sondage (§IN1), est de définir les principes de comptabilisation des SCA. Or, il nous semble que la norme proposée est insuffisamment développée pour répondre à cette ambition. En effet, elle ne propose aucun principe spécifique pour les actifs dont le contrôle n'est pas détenu par l'entité publique et en particulier pour les actifs qui ne remplissent qu'une partie des critères de contrôle définis par la norme. Des dispositions spécifiques en matière d'informations à porter en annexe auraient ainsi pu être prévues. Il existe par ailleurs une ambiguïté relative au périmètre des contrats concernés par la norme : s'agit-il de tous les contrats dans lesquels un opérateur privé construit ou développe un actif qui concourt à l'exécution d'un service public (§IN5) ou des contrats dans lesquels l'opérateur privé se voit déléguer l'exécution du service public (§7) ?

Nos commentaires détaillés sur l'exposé sondage sont présentés en annexe au présent courrier.

## **Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Commentaires détaillés

**La question posée par l'IPSAS Board dans le cadre de l'appel à commentaires sur cet exposé sondage est la suivante : « Etes-vous d'accord sur l'approche de cet exposé sondage qui consiste à proposer pour le concédant un traitement comptable symétrique de celui de l'interprétation IFRIC 12 pour ces contrats dans les comptes du concessionnaire ? »**

**La comptabilisation d'un passif en contrepartie d'un actif concédé, lorsqu'aucun paiement direct n'est effectué par l'entité publique, soulève des difficultés de principe.**

Le CNOCP est d'accord avec les dispositions de l'ED43 en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement comptable du passif dans le cas où des paiements directs sont effectués par l'entité publique au bénéfice de l'opérateur privé en vertu d'une obligation contractuelle.

Dans les autres cas visés par l'ED43 (droit accordé au concessionnaire de collecter un revenu auprès des tiers utilisateurs ou tout autre moyen de recouvrer un revenu pour celui-ci), nous considérons que l'inscription d'un passif dans les comptes de l'entité publique au titre d'une obligation d'exécution (ou « performance obligation ») n'est pas justifiée. L'ED43 ne précise pas la nature de ce passif mais indique dans le cas où le concessionnaire se voit transférer par le concédant le droit de prélever l'usager que la comptabilisation de ce passif, qualifié de « performance obligation », sera conforme aux dispositions de la norme IPSAS 19 « Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels ».

Or, il s'avère que cette obligation de performance ne répond pas aux dispositions de la norme IPSAS 19 (§18) concernant les passifs et les provisions qui sont rappelées ci-après : « un passif est une obligation actuelle de l'entité résultant d'événements passés et dont l'extinction devrait se traduire pour l'entité par une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de service » et « une provision est un passif dont l'échéance ou le montant est incertain. » Dans les dispositions contractuelles accordant au concessionnaire le droit de collecter un revenu auprès des tiers utilisateurs, il n'y aura aucune sortie d'avantages de ressources représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de service. Bien au contraire, la mise en service de l'actif correspond à la disposition immédiate d'un potentiel de services pour l'entité publique concédante. La reprise de ce passif sera effectuée sur la durée du contrat (§AG38) par compte de résultat, ce qui soulève la question de la signification dans le résultat d'une telle écriture, qui n'est pas analysée dans l'ED43.

En second lieu, il faut souligner les difficultés d'interprétation des états financiers que génère l'inscription d'un tel passif, alors que l'entité publique n'effectue aucun

paiement. Elle peut être interprétée comme la traduction comptable d'un « abandon » par le concédant de la possibilité d'exploiter lui-même l'actif concédé. L'inscription d'un passif, en tout état de cause, nous paraît contradictoire avec le rejet du critère des risques et avantages au profit du critère de contrôle, et avec le fait que les actifs inscrits au bilan soient réputés être contrôlés. Il peut sembler en tout état de cause que le traitement comptable proposé dans l'ED43 est plus justifié par le souci d'éviter de comptabiliser un enrichissement immédiat et sans cause comptable de l'entité publique que par le souci de faire figurer au passif de l'entité publique une information sur les engagements générateurs de sorties de trésorerie future. La compréhension des comptes du concédant, selon nous, risque cependant d'être singulièrement altérée si ce traitement comptable était retenu.

En outre, nous considérons que si l'« obligation d'exécution » introduite par l'ED43 existe de manière incontestable, sa traduction comptable devrait faire l'objet d'une discussion conceptuelle. Elle ne peut en effet être rattachée aux notions comptables existantes dans le référentiel IPSAS, que ce soit dans la norme 19 « Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels » ou la norme 1 « Présentation des états financiers ». De manière plus générale, nous attirons l'attention du Board sur le risque qui existe à introduire dans une norme une notion qui n'est pas fondée sur une définition comptable reconnue. Il est à noter enfin que le droit d'accès consenti au concessionnaire ou opérateur est à notre sens déjà retracé dans les états financiers puisqu'il fait l'objet d'une mention en annexe (§27).

Ainsi, nous ne sommes pas favorables à un traitement comptable « symétrique » entre le concessionnaire et le concédant, tel qu'il est exposé notamment dans les bases des conclusions (§BC2), car cette symétrie est purement formelle et n'a pas de justification économique et comptable. Si le concessionnaire enregistre notamment un actif incorporel représentatif de son droit de faire payer les usagers du service public, un tel actif n'a pas pour contrepartie une dette chez le concédant<sup>14</sup>.

En conséquence, nous proposons que soient analysées d'autres solutions, et notamment une approche comptable fondée sur la notion d'échange à l'instar de l'approche retenue par IFRIC 12 dans le cas du modèle incorporel. Le modèle incorporel correspond au cas où la contrepartie fournie par le concédant au concessionnaire pour ses prestations de construction ou d'amélioration est le droit de faire payer les usagers du service public (IFRIC 12, §17). Dans ce modèle, le concessionnaire inscrit un actif incorporel à son actif qui traduit son droit de prélever l'utilisateur. Cet actif incorporel qui, préalablement au contrat de concession, ne figure pas dans les comptes du concédant est mis en évidence par le contrat de

---

<sup>14</sup> Il est à noter que le raisonnement tenu dans le Discussion Paper de l'IASB sur les contrats de location n'est pas transposable aux SCA, où le concédant conserve le droit d'usage sur les actifs concédés (seul le droit d'accès est transmis), contrairement aux contrats de location, dans le cadre desquels le bailleur le perd sur la durée du contrat.

concession. Le contrat de concession matérialise ainsi le transfert de cet actif incorporel au concessionnaire en contrepartie de la fourniture de l'infrastructure concédée.

Cette opération d'échange ne devrait avoir en théorie aucun impact comptable sur les comptes de l'entité publique. Elle se traduit pourtant comptablement par une augmentation de l'actif de l'entité publique : ceci s'explique par le fait que l'échange s'effectue entre un actif incorporel non reconnu antérieurement au bilan de l'entité publique (sa valeur comptable est donc nulle) et un autre actif apporté par l'opérateur privé. Cette augmentation de l'actif, selon nous, ne peut trouver sa contrepartie (i) ni au passif (compte tenu des arguments déjà exposés *supra*), (ii) ni en produit : un produit se définit en effet comme une entrée d'avantages économiques ou de potentiel de service au cours de la période<sup>15</sup>, or l'augmentation d'actif n'est que la conséquence comptable d'une opération en théorie économiquement neutre sur l'exercice (ie. l'échange), qui a la particularité d'impliquer un actif incorporel préexistant mais non reconnu au bilan de l'entité publique ; ainsi, selon nous, l'augmentation de l'actif n'est pas rattachable à un exercice comptable spécifique et ne doit donc pas avoir d'impact sur le compte de résultat d'un exercice donné (ce qui aurait en outre pour conséquence de nuire à la lisibilité de ce dernier). L'augmentation de l'actif ne trouvant sa contrepartie, selon nous, ni au passif ni en compte de résultat, celle-ci s'inscrit en conséquence en situation nette, qui est « *le solde des actifs de l'entité après déduction de tous ses passifs* » (IPSAS 1, §7).

### **Le principe du traitement comptable en « miroir » est insuffisamment défini et justifié.**

Pour la première fois, et en décalage avec l'approche qui avait été la sienne jusqu'à présent, l'IPSAS Board indique avoir adapté en « miroir » l'interprétation n°12 (IFRIC12) de l'International Financial Reporting Interpretations Committee (§BC2). Le principe de l'adaptation en « miroir » d'une norme ou interprétation du référentiel IFRS n'est pas un principe comptable connu et il aurait été souhaitable, a minima, de le définir plus clairement dans l'exposé sondage. Pour autant, nous ne pensons pas qu'il soit judicieux d'intégrer au référentiel IPSAS un tel principe, les normes devant être établies, selon nous, d'une part en cohérence avec les principes comptables existants et d'autre part avant tout en considération des spécificités du secteur public.

---

<sup>15</sup> IPSAS1, §7 « *Les produits sont les entrées brutes d'avantages économiques ou de potentiel de service au cours de la période lorsque ces entrées conduisent à une augmentation de l'actif net/situation nette, autre que les augmentations relatives aux apports des contributeurs.* »



**Les principes énoncés par l'ED43 sont limités et ne proposent pas un traitement comptable spécifique pour l'ensemble des SCA.**

L'ambition de la norme, telle qu'elle est présentée dans l'introduction de l'exposé sondage (§IN1), est de définir les principes de comptabilisation des SCA. Or, il nous semble que la norme proposée est insuffisamment développée pour répondre à cette ambition. En effet, elle ne propose aucun principe spécifique pour les actifs dont le contrôle n'est pas détenu par l'Etat et en particulier pour les actifs qui ne remplissent qu'une partie des critères de contrôle définis par la norme<sup>16</sup>. Or, des dispositions spécifiques en matière d'informations à porter en annexe auraient pu, a minima, être prévues par l'ED43.<sup>17</sup> Les contrats de concessions d'ouvrages hydrauliques français en fournissent l'illustration : ils ne prévoient pas de limitation tarifaire et garantissent une liberté d'exécution encadrée du service au concessionnaire<sup>18</sup>. Ainsi, les actifs liés à ces contrats, au regard des critères énoncés au §10 de l'ED43 («*The grantor controls or regulates what services the operator must provide with the asset, to whom it must provide them, and at what price (...)*»), n'entreraient pas dans le périmètre de la norme, alors même que le concessionnaire s'engage à respecter des conditions d'exploitation fixées contractuellement et surtout que les actifs sont remis au concédant à la fin du contrat de concession. Le fait que l'ED43, dans sa rédaction actuelle, ne prévoit aucune disposition applicable à ces contrats de concession, nous semble mettre en évidence un problème majeur sur le périmètre de la norme. Concernant les actifs attachés à un SCA mais qui n'entrent pas dans le périmètre de la norme, le renvoi aux autres normes existantes effectué dans le cadre du guide d'application (p.31 et 32 de l'ED43) ne nous paraît pas une solution satisfaisante.

Il existe par ailleurs une ambiguïté relative au périmètre des contrats concernés par la norme : s'agit-il de tous les contrats dans lesquels un opérateur privé construit ou développe un actif qui concourt à l'exécution d'un service public (§IN5 «*An arrangements within the scope of this Standard typically involves on operator constructing or developing an asset used to provide a public service (...).*») ou des contrats dans lesquels l'opérateur privé se voit déléguer l'exécution du service public (§7 «*To be within the Scope of this standard, an arrangement must be binding on the parties to the arrangement and oblige operator to provide the public services related to the service concession asset to the public on behalf of the grantor.*») ?

---

<sup>16</sup> Cela pourrait être le cas, par exemple, pour les contrats de concession hydraulique en France.

<sup>17</sup> Ces éléments figuraient dans le document de travail de l'IPSAS Board sous forme de diagramme et ont été supprimés dans l'exposé sondage.

<sup>18</sup> Seul un tarif spécifique dit « tarif bleu » est réglementé et il n'existe par principe aucune limitation tarifaire dans le contrat de concession. Par ailleurs, le concessionnaire n'a pas d'obligations spécifiques en ce qui concerne la vente d'électricité, qui peut être effectuées auprès de différents bénéficiaires : particuliers, entreprises, marché Powernext.

## **Le principe de la valorisation des actifs à la juste valeur lors de leur comptabilisation initiale doit être nuancé.**

Concernant l'inscription des actifs contrôlés au bilan, nous approuvons les dispositions de l'exposé sondage, la référence aux normes IPSAS 17 « Immobilisations corporelles » et 31 « Immobilisations incorporelles » étant pertinente. L'ED43 prévoit néanmoins que le concédant inscrit les actifs concédés à son bilan à leur juste valeur lors de leur comptabilisation initiale. Or, nous estimons que le choix de la juste valeur<sup>19</sup> pour la valorisation initiale des actifs concédés ne se justifie pas au regard des normes existantes et de la cohérence interne du référentiel : il est en effet indiqué aux §26 et §27 d'IPSAS 17 qu'« *une immobilisation corporelle qui remplit les conditions de comptabilisation en tant qu'actif doit être évaluée à son coût.* » et ce n'est que « *lorsqu'un actif est acquis par le biais d'une opération sans contrepartie directe, [que] son coût doit être évalué à sa juste valeur à la date d'acquisition*<sup>20</sup>. » Ainsi, il nous semble que l'inscription de l'actif doit se faire au coût des actifs concédés, conformément notamment aux dispositions de la norme IPSAS 17 sur la valorisation initiale des immobilisations corporelles.

Il nous paraît en tout état de cause peu souhaitable de créer une distorsion entre les normes existantes et la future norme relative aux SCA : elle pourrait avoir pour conséquence que des actifs de même nature soient comptabilisés selon des méthodes non homogènes, selon qu'ils seraient concédés ou non concédés. C'est pourquoi nous préconisons que le modèle du coût soit retenu avant le modèle de la juste valeur lors de l'inscription au bilan des actifs contrôlés<sup>21</sup>.

Il pourrait être par ailleurs précisé que le modèle du coût ne s'applique pas exclusivement lorsque l'entité publique finance elle-même le bien concédé<sup>22</sup> ; lorsqu'une information fiable sur le coût de l'actif est disponible dans les états de gestion fournis par le concessionnaire ou opérateur, cette information doit pouvoir être utilisée par l'entité publique pour établir la valeur d'entrée de l'actif. Cette solution nous paraît d'autant plus souhaitable que l'ED43 souligne déjà (§17) les

---

<sup>19</sup> A noter que le terme de « juste valeur » n'a pas été retenu dans le recueil des normes comptables de l'Etat français, les biens publics ne faisant pas, sauf dans certains cas spécifiques (exemple : immeubles) l'objet de transactions sur des marchés actifs.

<sup>20</sup> Or il n'est pas précisé, concernant les SCA, si les opérations sont considérées comme des opérations avec contrepartie ou des opérations sans contrepartie directe. En conséquence, il n'est pas possible de définir la méthode de valorisation applicable au regard des dispositions déjà prévues par la norme IPSAS 17.

<sup>21</sup> Il est vraisemblable que la juste valeur, en pratique, correspondrait au coût de construction de l'actif, tel qu'évalué et communiqué par l'opérateur privé.

<sup>22</sup> Le coût étant alors égal à la valeur actualisée des paiements minimaux rattachables à l'actif (§AG24).

difficultés qui pourront être rencontrées pour estimer la juste valeur des actifs (recours à des « techniques d'estimation » pour déterminer la juste valeur).

### **Autres commentaires.**

Concernant la comptabilisation des actifs construits ou développés par l'opérateur privé, les dispositions prévues par le guide d'application (§AG20) s'appuient sur une approche par le risque<sup>23</sup>. Ceci n'est pas cohérent les autres dispositions de l'ED43 qui s'appuient sur une approche par le contrôle. En outre, les critères de comptabilisation d'un actif, de manière générale, ne varient pas selon que cet actif soit en phase de construction (ie. en encours) ou en phase d'exploitation en service (ie. en service).

Il nous paraît donc nécessaire de modifier le texte de ce paragraphe du guide d'application et de réaffirmer l'utilisation du critère du contrôle (tel que défini au §10) pour la comptabilisation des encours à l'actif de l'entité publique.

Concernant l'évaluation postérieure des actifs, il nous paraîtrait souhaitable de compléter le §18 en précisant que pour une même catégorie d'actifs, les principes et méthodes comptables doivent être identiques, que l'actif soit concédé ou non concédé. Pour autant, certaines clauses contractuelles peuvent avoir un impact sur l'évaluation ultérieure des actifs, en raison notamment de dispositions relatives au maintien des performances de l'actif<sup>24</sup>, ce qui pourrait être précisé dans le guide d'application de l'ED43.

Le terme de « service public », employé à plusieurs reprises dans l'ED43, aurait mérité d'être défini, ou a minima de faire l'objet d'un paragraphe spécifique dans la partie « Terminologie » des Bases des conclusions. Il est à noter que le terme de « service public » est particulièrement important, puisque le périmètre de l'ED43

---

<sup>23</sup> Il est en effet précisé que « (...) *where the operator bears the construction risk, the timing of initial recognition of the service concession asset by the grantor will normally be when the asset is placed into use. Where the grantor bears the construction risk, the recognition criteria may be met during the construction period, and, if so, the grantor will normally recognize the service concession asset (all related liability) during that period.* »

<sup>24</sup> La norme 17 « Immobilisations corporelles » (§68 et suivants) prévoit qu' « *un amortissement est comptabilisé même si la juste valeur de l'actif est supérieure à sa valeur comptable, pour autant que la valeur résiduelle de l'actif n'excède pas sa valeur comptable. (...) Les réparations et la maintenance d'un actif ne remettent pas en cause la nécessité de l'amortir. (...) La valeur résiduelle d'un actif peut augmenter jusqu'à atteindre ou excéder la valeur comptable de l'actif. Dans ce cas, la dotation à l'amortissement est nulle.* »

Dans le cas où le contrat prévoit que l'opérateur privé a l'obligation de maintenir les performances de l'actif et de le remettre avec des performances équivalentes à l'issue du contrat, la valeur résiduelle de l'actif concédé peut être égale à sa valeur comptable et le bien, en conséquence, n'a pas à faire l'objet d'amortissements dans les comptes du concédant. Ainsi, seules des dépréciations en cas de dégradations physiques du bien à caractère exceptionnel auraient à être comptabilisées.

En revanche, si l'obligation de maintenir les performances de l'actif concédé n'existe pas, des amortissements doivent être comptabilisés pour traduire la perte de valeur de l'actif.

ne couvre que les contrats dans lesquels le concessionnaire ou opérateur construit ou développe un actif utilisé pour fournir un service public (§IN5) ou fournit un service public (§7).