



Paris, 30rd 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

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

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

Re : Proposed International Public Sector Accounting Standard
Exposure Draft 44 – Improvements to IPSASs

Dear Ms Fox,

I am writing on behalf of the French “Conseil de normalisation des comptes publics” (CNOCP)¹ to express my views on the above-mentioned Exposure Draft².

As already mentioned in our previous comment letters, we find regrettable that an important part of IPSAS Board’s energy has been devoted to convergence with International Financial Reporting Standards, whereas at the same time, special features of the public sector have not been dealt with.

Nevertheless, we note the IPSAS Board objective to propose improvements to four IPSASs in order to converge with amendments to IFRS in the IASB’s “Improvements to IFRSs” issued in April 2009.

We believe that the IPSAS Board Exposure Draft must be a stand-alone document and has to contain at least its own basis for conclusions systematically and in a more detailed way. As a consequence, we disagree with the obligation to read the basis for conclusions in an IFRS document.

Furthermore, in some cases, the IFRS basis for conclusions is inadequate for IPSASs and does not provide the necessary explanations.

¹See Appendix 1

²See the French original version in Appendix 3

As an illustration, the basis of conclusions of IFRS to the proposed amendment to IPSAS 2 "*Cash flow statements*" should have been amended, in order to precise that expenditures incurred with the objective of generating future cash flows or a service potential when those expenditures are not recognized as assets are to be classified as cash flow from operating activities. We also believe that the basis for conclusions should have been further developed, as the proposed disposition on cash flow from investing activities could have been discussed considering the IPSASs specificities: major issues which underlie the amendment are still to be addressed by the IPSAS Board. Those issues concern the scope and recognition of public assets (definition of the "service potential", recognition of heritage assets,...). The proposed amendment is justified considering accounting principles. Nevertheless, on the basis of this amendment, some outflows which could be within the scope of cash flow from investing activities might be excluded from it because they do not result, as of today, in a recognized asset (e.g. expenses incurred to restore an heritage asset).

Subject to those general concerns, 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 30th 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

Comments on individual amendments

Part I

IPSAS 1, “Presentation of financial statements”

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ (CNOCP) agrees with this amendment. The potential settlement of a liability by the issue of equity is not relevant to its classification as current, because such a settlement is not an outflow of resources.

We note nevertheless that, considering the issues to be addressed to improve the IPSASs, this convergence issue should not be a priority for the IPSAS Board.

IPSAS 2, “Cash flow statements”

The CNOCP regrets that this Exposure Draft does not include specific basis for conclusions on the proposed adjustment, as the text from IASB is not adequate.

The “asset” definition in IPSAS 17 and IAS 16 are different, in consequence we believe that it should have been indicated that expenditures incurred with the objective of generating future cash flows or service potential when those expenditures are not recognized as assets should not be classified as cash flow from investing activities.

In addition, we believe that the basis for conclusions should have been further developed, as the proposed disposition on cash flow from investing activities could have been discussed considering the IPSASs specificities: major issues which underlie the amendment are still to be addressed by the IPSAS Board. Those issues concern the scope and recognition of public assets (definition of the “service potential”, recognition of heritage assets,...). The proposed amendment is justified considering accounting principles. Nevertheless, on the basis of this amendment, some outflows which could be within the scope of cash flow from investing activities might be excluded from it because they do not result, as of today, in a recognized asset (e.g. expenses incurred to restore an heritage asset).

Subject to those comments, the CNOCP agrees with the proposed amendment.

IPSAS 9, “Revenue from exchange transactions”

The CNOCP agrees with the proposed amendment.

The CNOCP notes nevertheless that, considering the issues to be addressed to improve the IPSASs, this convergence issue should not be a priority for the IPSAS Board.

IPSAS 13, “Leases”

The CNOCP does not think that § 19 and 20 of the standard should be deleted as :

- The specific guidance provided in those paragraphs, particularly on classification guidance for land lease is very useful ;
- We do not identify any specific risk that readers might perceive any inconsistency concerning the accounting treatment of land and building leases and other leases (which was the basis for conclusions on the proposed amendment to IAS 17).

The CNOCP has no specific comment on paragraph 20A.

Part II

The CNOCP agrees with the amendments proposed in the part II of the Exposure Draft.

APPENDIX 3

Here is the French original version of our response to the ED 44 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) ³ sur l'exposé sondage ED 44.

Comme déjà mentionné dans nos précédentes lettres de commentaires, nous regrettons qu'une part importante des moyens de l'IPSAS Board soit consacrée à la convergence vers les normes IFRS, sur des sujets parfois mineurs pour le secteur public, alors même que les spécificités les plus importantes du secteur public ne sont pas traitées.

Néanmoins, nous prenons note de l'objectif de l'IPSAS Board de faire converger quatre normes IPSAS avec les modifications effectuées sur le référentiel IFRS, dans le cadre de la norme « Improvements to IFRSs » publiée par l'IASB en avril 2009.

Concernant cet exposé sondage, nous pensons qu'il devrait être un document autonome et devrait au moins comporter systématiquement des fondements de conclusions propres et plus détaillés. En conséquence, nous désapprouvons le principe d'un renvoi aux documents de l'IASB en ce qui concerne les fondements des conclusions.

De plus, dans certains cas, les fondements des conclusions dans le référentiel IFRS sont inadaptés au référentiel IPSAS et ne comportent pas les explications que nous jugeons nécessaires.

A titre d'illustration, les fondements de conclusions du référentiel IFRS auraient dû être modifiés à l'amendement proposé de la norme IPSAS 2 « Tableaux des flux de trésorerie », afin de préciser que les dépenses effectuées dans l'objectif de procurer des avantages économiques futurs ou un potentiel de service pour l'entité publique, lorsqu'elles ne se traduisent pas par la comptabilisation d'un actif, ne peuvent pas être présentées en flux d'investissement dans le tableau des flux de trésorerie. Les bases des conclusions auraient par ailleurs pu être développées, l'approche proposée devant être justifiée dans le contexte spécifique des IPSAS. En effet, d'importantes questions sous-jacentes à cette modification de la norme doivent encore être traitées par l'IPSAS Board. Elles concernent notamment le périmètre et la comptabilisation des actifs du secteur public (clarification de la notion de potentiel de service, comptabilisation des actifs « historiques », etc.). L'approche proposée par l'IPSAS Board, bien que comptablement cohérente, peut conduire à exclure des flux d'investissement des dépenses pouvant à juste titre être considérées comme entrant dans leur périmètre, bien qu'elles ne se traduisent pas à ce jour et en l'état actuel des normes IPSAS par l'inscription d'un actif au bilan (ex : dépenses de restauration d'un monument historique).

Sous réserve de ces préoccupations générales, nos commentaires détaillés sont présentés en annexe 2.

³ Cf. annexe 1.

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 sur les amendements proposés

Partie I

IPSAS 1, “Présentation des états financiers”

Le Conseil de normalisation des comptes public (CNOCP) est d'accord avec l'amendement proposé. Concernant les instruments convertibles (par exemple, les obligations convertibles en actions), la classification en passif courant n'est effectivement pas pertinente, le règlement de la dette ne se traduisant pas par une sortie de ressources.

Le sujet ne nous paraît néanmoins pas d'une importance prioritaire concernant le secteur public.

IPSAS 2, “Tableaux des flux de trésorerie”

Le Conseil de normalisation déplore que des fondements de conclusions spécifiques au référentiel IPSAS n'aient pas été développés. Les fondements de conclusions du référentiel IFRS sont inadaptés au référentiel IPSAS.

Les principes concernant la définition des actifs de la norme IPSAS 17 sont différents de la norme IAS 16. Ainsi, il aurait été souhaitable de préciser que les dépenses effectuées dans l'objectif de procurer des avantages économiques futurs ou un potentiel de service pour l'entité publique, lorsqu'elles ne se traduisent pas par la comptabilisation d'un actif, ne peuvent pas être présentées en flux d'investissement dans le tableau des flux de trésorerie.

Les bases des conclusions auraient par ailleurs pu être développées, l'approche proposée devant être justifiée dans le contexte spécifique des IPSAS. En effet, d'importantes questions sous-jacentes à cette modification de la norme doivent encore être traitées par l'IPSAS Board. Elles concernent notamment le périmètre et la comptabilisation des actifs du secteur public (clarification de la notion de potentiel de service, comptabilisation des actifs « historiques », etc.). L'approche proposée par l'IPSAS Board, bien que comptablement cohérente, peut conduire à exclure des flux d'investissement des dépenses pouvant à juste titre être considérées comme entrant dans leur périmètre, bien qu'elles ne se traduisent pas à ce jour et en l'état actuel des normes IPSAS par l'inscription d'un actif au bilan (ex : dépenses de restauration d'un monument historique).

Sous ces réserves, le Conseil de normalisation des comptes public (CNOCP) est d'accord avec l'amendement proposé.

IPSAS 9, “Produits des opérations avec contrepartie directe”

Le Conseil de normalisation des comptes public (CNOCP) est d'accord avec l'amendement proposé.

Le sujet ne nous paraît néanmoins pas d'une importance prioritaire concernant le secteur public.

IPSAS 13, “Contrats de location”

Nous ne pensons pas que la suppression des paragraphes 19 et 20 spécifiquement dédiés aux contrats de location de terrains et constructions constitue une amélioration du référentiel, compte tenu :

- d'une part, des informations très utiles contenues dans ceux-ci, en particulier sur la classification des contrats de location relatifs à des terrains ; et
- d'autre part, du fait qu'il n'existe pas selon nous de risque d'interprétation erronée de ceux-ci (ce qui était le fondement de la modification effectuée par l'IASB).

Le Conseil de normalisation des comptes public n'a pas de commentaire spécifique sur le texte du paragraphe 20A.

Partie II

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) est d'accord avec l'ensemble des propositions d'amendement présentées en partie II de l'exposé sondage.