

Paris, 26 August 2011

LE PRESIDENT

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

Re: Exposure Draft
Key Characteristics of the Public Sector with Potential Implications for Financial
Reporting

Dear Ms Fox,

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

The CNOCP (the “Council”) welcomes the publication of the Exposure Draft on the Key Characteristics of the Public Sector (the “Exposure Draft”), which complements the first three documents on the Conceptual Framework for Public Sector Entities published by the IPSAS Board. Therefore, this document has to be read in the light of our answers to those previous papers.

As the Exposure Draft follows on from the three previous documents on the Conceptual Framework for Public Sector Entities, it naturally raises the question of its status and place. The Council feels that the Exposure Draft is intended to identify and clarify the specific characteristics of the public sector for non-specialists.

¹ See Appendix 2.

² See the French original version in Appendix 3.

Consequently, in the Council's opinion, the Exposure Draft should not be reproduced in full in the Conceptual Framework itself. Nevertheless, because it provides a very relevant description of the specific characteristics of the public sector, the Council would like the IPSAS Board to draw out all the accounting implications of these elements, both in the Conceptual Framework and in the standards as a whole (question 2).

With regard to the contents of the Exposure Draft, the Council would prefer the purpose of the public sector to appear directly in the introduction. Clearly, the fundamental objective of the public sector in defining and implementing public policy in the exercise of its sovereign powers without systematically seeking profitability is the main characteristic of public entities.

The Council is pleased to note that the main characteristics of public sector entities with accounting consequences are described (question 1): the scope of the entities with these characteristics, the non-market nature of certain transactions, funding through taxation, the existence of specialized assets and the fact that the missions of the public sector are of a long term nature.

The specific point of the content of the financial statements of public entities and the way the latter link to budget and statistical documents is also dealt with and the Council agrees with the characteristics mentioned.

The Council is very keen for further thought to be put into this aspect of the specific characteristics of the public sector and encourages the IPSAS Board to go further in this direction in particular on the basis of the results of the Exposure Draft for developing the Conceptual Framework.

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

REPLIES TO THE QUESTIONS AND SPECIFIC COMMENTS

REPLIES TO THE QUESTIONS

QUESTION 1

Do you agree that this document provides useful background information on the key characteristics of the public sector and identifies some potential implications of those key characteristics for financial reporting? If not, please indicate how you would modify the document.

The Council welcomes the publication of the Exposure Draft on the Key Characteristics of the Public Sector. The Council agrees that the public sector has distinctive characteristics with implications for financial reporting which differentiate it from the private sector and that the primary distinction is to be non-profit seeking.

In our opinion, the Exposure Draft makes the main points on the key characteristics of the public sector. We would however be in favour of certain changes or additional comments that are set out below in the section “Specific Comments”.

QUESTION 2

Do you agree that this document should be included as part of the IPSAS Board’s literature? If you agree, where do you think the material in this document should be located:

- (a) As a part of the Conceptual Framework ;*
- (b) As a separate section of the Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements; or*
- (c) Elsewhere, with some other status – please specify?*

The Exposure Draft follows on from the three first documents on the Conceptual Framework for Public Sector Entities. We therefore agree that it should be included as part of the literature published by the IPSAS Board.

The Council feels that the Exposure Draft has the aim of identifying and clarifying the specific characteristics of public sector entities for non-specialists. Consequently, the Council believes that it should not be included as such in the Conceptual Framework

itself, but should be used to help support the positions adopted in developing the Conceptual Framework.

SPECIFIC COMMENTS

1. Scope

The scope includes national governments and related entities, local authorities, regulatory bodies, international organisations, as well as public corporations whose funding is mainly public. Entities with public status carrying out non-market activities such as social security organisations are also included in the scope. According to the Exposure Draft, not-for-profit private sector entities are rightly excluded from the scope when they are mainly privately funded (by public generosity, donations...).

We have two comments on the introduction to the Exposure Draft. Firstly, we think that supranational organisations like the European Union should also be explicitly included in the scope. Secondly, the criteria for including an entity in the scope should be clarified.

In this respect, it is essential to emphasise the non-market or non-competitive characteristic of goods and services provided by public entities, which does not preclude the beneficiaries from making a financial contribution to some of them.

2. The Volume and Financial Significance of Non-Exchange Transactions

Paragraphs 2.1 and 2.2 of the Exposure Draft underline the importance of non-exchange transactions for public entities, and explain that one of the roles of public entities is to provide goods and services without a profitability objective. The Council agrees with these two characteristics. Nevertheless, it is also essential to point out that the primary objective of public entities is to define and implement public policies. Lastly, it is important to remember that public action is funded by taxation, which concerns all citizens.

Moreover, it should be emphasized that decisions taken by public entities have a mandatory nature for citizens, which is a major distinction from the private sector which operates according to a contractual model on a voluntary basis.

Lastly, the Council agrees with the Exposure Draft that the conduct of missions of public service and the importance of non-exchange transactions give rise to specific reporting requirements. However, the Council wishes to stress, as in its replies to the previous consultations on the Conceptual Framework for Public Entities, that where this information is not of an accounting nature it should be presented in an additional report outside the financial statements.

- *Taxation and Other Non-Exchange Transfers*

We have no particular comments on the description set out in the paragraphs on taxation, other than to stress the importance of the social role of central government.

The Council also wishes to draw attention to the fact that the elements mentioned in paragraphs 2.5 and 2.6 are particularly important because of the substantial amount of funding by transfers.

On this subject, paragraph 2.6 stipulates that transfers to entities that have limited or no capacity to raise taxation are of a quasi-contractual nature; the Council believes that the term contractual is inappropriate, and that it would be more correct to say that the transfers represent “binding commitments”.

3. The Importance of the Budget

The Council shares the point of view expressed in the Exposure Draft in relation to the importance of the budget, which, in public entities, is approved by a deliberative body and is of a binding nature.

The Council is reflecting on the links that should exist between the budget and the financial statements and is of the opinion that further thought should be given to the issue of how budget execution reports link with the financial statements.

4. The Nature of Property, Plant, and Equipment

The Council agrees with the presentation on property, plant and equipment which is specialized either by nature (such as roads, military assets, etc.) or by use. It has no further comments on this point.

5. Historical and Cultural Heritage

The Council would like the Exposure Draft to mention that for historical and cultural heritage assets the most difficult issue is the entry value in the accounts. This point was raised in the Council's reply to the Consultation Paper number 3 on the Conceptual Framework, relating to measurement¹.

6. The Longevity of the Public Sector

The Council agrees that one of the key characteristics is that the missions of public entities are generally of a long-term nature. In this respect, it should be remembered that for public entities the going concern principle is not relevant, because even if a public entity disappears its mission continues and is generally taken over by another entity.

The long-term nature of public service missions also leads to the issue of the place of reporting on the sustainability of public finances. At this stage, the Council wishes to reiterate the position expressed in the reply to the Exposure Draft (ED 1²) on the Conceptual Framework. In the Council's opinion, the Conceptual Framework is of an accounting nature and should only apply to the financial statements, that is to say the balance sheet, the income statement and the notes and not to the additional information which the IPSAS Board proposes to include in the General Purpose Financial Report. The Council does however consider that complementary information may be given but that the Conceptual Framework does not apply to it.

7. The Regulatory Role of Government

The Council agrees with the content of this point and has no further comments.

8. Ownership or Control of Rights to Natural Resources

This paragraph deals, under the general heading of Control of Rights to Natural Resources, with various topics of a different nature, as a result of which it is not possible to draw any relevant conclusions for accounting. The Council gave its

¹ *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Measurement of Assets and Liabilities in Financial Statements.*

² *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Role / Authority and Scope / Objectives and Users / Qualitative Characteristics / Reporting Entity*

opinion on recognition principles for exploitation rights of resources in the public domain by the central government in its reply to Consultation Paper number 2 of the Conceptual Framework³.

9. Statistical Information

National and general accounting rules coexist today and each set of rules has its own specific objectives. The Council encourages the IPSAS Board to continue its analysis of the differences between the two forms of reporting with a view to ensuring the understandability of the information produced.

³ *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Elements and Recognition in Financial Statements*

APPENDIX 2

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 compulsory levies.

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 develop consistent accounting standards for the whole of French Public Administrations.

2. Organisation 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 standards 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 3

**Here is the French original version of our response
to the Conceptual Framework Exposure Draft 1
dedicated to the French speaking people**

Le Conseil se félicite de la publication de l'exposé sondage sur les caractéristiques clefs des entités du secteur public, qui complète les trois premiers documents de travail publiés par l'IPSAS Board sur le cadre conceptuel des entités du secteur public. A cet égard, ce dernier document doit être lu à la lumière des trois précédentes réponses du Conseil.

Cet exposé sondage venant à la suite de trois premiers documents sur le cadre conceptuel des entités du secteur public, nous comprenons que la question du statut et du positionnement de ce document se pose. Le Conseil a le sentiment que ce document a vocation à identifier et expliciter les particularités du secteur public aux interlocuteurs qui n'en sont pas spécialistes. En conséquence, le Conseil est d'avis de ne pas inclure ce document dans son intégralité dans le cadre conceptuel lui-même. Néanmoins, dans la mesure où ce document met en évidence avec une grande pertinence les spécificités du secteur public, le Conseil souhaite que l'IPSAS Board tire toutes les conséquences en matière comptable de ces éléments, dans le cadre conceptuel ainsi que dans le référentiel normatif dans son ensemble (question 2).

A propos du contenu du document lui-même, le Conseil souhaiterait que la finalité du secteur public soit mise en évidence dès l'introduction. En effet, l'objectif fondamental du secteur public, consistant à définir les axes de politiques publiques et mettre en œuvre les missions y afférentes, dans le cadre d'un principe de souveraineté et sans recherche systématique de profitabilité, est la spécificité centrale des entités publiques.

Le Conseil note avec satisfaction que les principales caractéristiques des entités du secteur public, ayant des conséquences en matière comptable sont décrites (question 1) : le périmètre des entités concernées par ces spécificités, le caractère non marchand de certaines opérations, le financement par l'impôt, l'existence d'éléments d'actifs particuliers et le fait que les missions du secteur public s'inscrivent dans un horizon à long terme.

Le point particulier du contenu des états financiers des entités publiques et de leur articulation, tant avec les documents budgétaires qu'avec les états de nature statistique, est également évoqué et le Conseil est d'accord avec les caractéristiques avancées.

Le Conseil souhaite vivement que les réflexions se poursuivent sur ce thème des spécificités du secteur public et encourage l'IPSAS Board à progresser en ce sens en prenant notamment en compte les éléments de cet exposé sondage pour l'élaboration du cadre conceptuel.

ANNEXE 1

REPONSES AUX QUESTIONS ET COMMENTAIRES SPECIFIQUES

REPONSES AUX QUESTIONS

QUESTION 1

Etes-vous d'accord sur le fait que ce document comporte des informations de contexte utiles sur les caractéristiques clefs du secteur public et identifie leurs conséquences éventuelles pour l'information financière ? Si ce n'est pas le cas, indiquez de quelle manière vous modifieriez le document.

Le Conseil se félicite de la publication de l'exposé sondage sur les caractéristiques clefs des entités du secteur public. En effet, le Conseil considère que le secteur public se caractérise par un ensemble de spécificités, en premier lieu par sa finalité qui n'est pas de rechercher le profit, qui le distinguent du secteur privé et qui ont des conséquences notamment en matière d'informations comptables.

En matière de caractéristiques clefs du secteur public, il nous semble que l'exposé sondage identifie les points essentiels. Nous considérons toutefois que les points exposés pourraient faire l'objet de quelques modifications ou compléments qui sont exposés dans la partie « Commentaires spécifiques » ci-après.

QUESTION 2

Etes-vous d'accord sur le fait que ce document devrait faire partie de la littérature de l'IPSAS Board ? Si oui, où ce document devrait-il figurer :

- (d) Dans une partie du cadre conceptuel ;*
- (e) Dans une section propre au « Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements »; ou*
- (f) Ailleurs, avec un statut différent à préciser ?*

Cet exposé sondage vient à la suite de trois premiers documents sur le cadre conceptuel des entités du secteur public. Nous sommes donc d'accord pour dire qu'il doit faire partie des documents publiés par l'IPSAS Board.

Le Conseil a le sentiment que ce document a vocation à identifier et expliciter les particularités du secteur public aux interlocuteurs qui n'en sont pas spécialistes. En

conséquence, le Conseil est d'avis que ce document ne doit pas être inclus en tant que tel dans le cadre conceptuel lui-même, mais doit contribuer à étayer les positions prises dans le cadre de l'élaboration du cadre conceptuel.

COMMENTAIRES SPECIFIQUES

1. Périmètre

Le périmètre couvert inclut les Etats et entités rattachées, les collectivités locales, les autorités de régulation, les organisations internationales, mais également les entreprises publiques (« public corporations ») financées majoritairement par des fonds publics. Les entités de statut public exerçant des activités non marchandes telles que les organismes de sécurité sociale font également partie du champ d'application. Selon l'exposé sondage, les entités du secteur privé à but non lucratif sont à juste titre exclues du périmètre lorsqu'elles sont financées principalement par des fonds privés (générosité publique, dons ...).

Les paragraphes d'introduction de l'exposé sondage nous conduisent à exprimer deux remarques, la première concernant les organisations supra-nationales comme l'Union européenne qu'il nous semble également utile d'inclure explicitement dans le périmètre, la seconde concernant la nécessité d'identifier plus clairement les critères conduisant à inclure une entité dans le périmètre.

A cet égard, il nous semble fondamental de mettre en avant le critère du caractère non marchand ou non concurrentiel des prestations fournies par les entités publiques, ce qui n'empêche toutefois pas les bénéficiaires des prestations de contribuer directement au financement de certaines d'entre elles.

2. Volume et poids financier des transactions « sans contrepartie »

Dans les paragraphes 2.1 et 2.2, l'exposé sondage met en avant l'importance, pour les entités publiques, des transactions sans contrepartie (« non-exchange transactions »), et indique qu'un des rôles des entités publiques consiste à fournir des biens et services sans objectif de profitabilité. Le Conseil est d'accord avec ces deux caractéristiques. Néanmoins, il semble fondamental d'indiquer également que l'objectif des entités publiques consiste avant tout à définir les axes de politiques publiques et à mettre en œuvre les missions y afférentes. Enfin, il est

également important de rappeler que cette action publique est menée grâce à un financement par l'impôt, qui concerne tous les citoyens.

Par ailleurs, il convient de souligner que les décisions prises par les entités publiques revêtent un caractère obligatoire et s'imposent aux citoyens, ce qui est une différence majeure avec le secteur privé qui fonctionne sur le modèle du contrat et de la libre volonté des parties.

Enfin, le Conseil partage l'avis de l'exposé sondage, selon lequel la mise en œuvre des missions de service public et l'importance des transactions sans contrepartie génèrent des besoins spécifiques en matière d'information publiée. Cependant, le Conseil souhaite rappeler, comme indiqué dans sa réponse aux consultations précédentes sur le cadre conceptuel des entités publiques, que ces informations, dès lors qu'elles ne sont pas de nature comptable, relèvent de documents complémentaires aux états financiers.

- *Impôts et autres transferts « sans contrepartie »*

Les caractéristiques développées dans les paragraphes relatifs aux impôts n'appellent pas de remarques de notre part, étant rappelée l'importance du rôle d'intervention sociale de l'Etat.

Le Conseil souhaite également faire remarquer que les éléments mentionnés aux paragraphes 2.5 et 2.6 ont une importance particulière en raison du poids financier significatif des financements par transferts.

A cet égard, dans le paragraphe 2.6, il est indiqué que les transferts effectués au profit des entités publiques qui n'ont pas la capacité ou qui ont une capacité restreinte à prélever des taxes, ont un caractère quasi « contractuel » ; le Conseil considère que le terme « contractuel » est inapproprié, et qu'il serait plus juste de dire que ces transferts ont la nature « d'engagements fermes ».

3. L'importance du budget

Le Conseil partage le point de vue exprimé dans l'exposé sondage sur l'importance du budget, qui, dans les entités publiques, fait l'objet d'un processus d'approbation par un organe délibérant et revêt un caractère contraignant.

Le Conseil s'interroge sur les liens qui doivent exister entre les éléments budgétaires et les états comptables et considère que la question de l'articulation

entre les rapports sur l'exécution budgétaire et les états comptables doit être approfondie.

4. La nature des immobilisations corporelles

Le Conseil adhère aux éléments développés sur les immobilisations corporelles qui s'avèrent spécifiques soit par leur nature (cas des routes, des actifs militaires, etc.) soit par leur utilisation. Il n'a pas de complément à apporter sur ce point.

5. Le patrimoine historique et culturel

Le Conseil souhaite que l'exposé sondage mentionne que pour le patrimoine historique ou culturel, la question la plus délicate est celle de la valeur d'entrée dans les comptes. Ce point a été soulevé dans la réponse du Conseil au document de consultation n°3 sur le cadre conceptuel, relatif aux méthodes d'évaluation¹.

6. La longévité du secteur public

Le Conseil est d'accord sur le fait qu'une des caractéristiques clefs est le fait que les missions des entités publiques s'inscrivent généralement dans des perspectives à long terme. A cet égard, il rappelle d'ailleurs que pour les entités publiques, le principe de continuité d'exploitation n'est pas pertinent, car même dans les cas où une entité publique disparaît, ses missions, elles, perdurent et sont généralement reprises par une autre structure.

Le fait que les missions de service public soient menées dans la durée conduit également à s'interroger sur la place des informations sur la soutenabilité des finances publiques. A ce stade, le Conseil souhaite rappeler la position exprimée dans la réponse à l'exposé sondage (ED 1²) sur le cadre conceptuel. Il considère que le cadre conceptuel comptable ne devrait s'appliquer qu'aux seuls états financiers, c'est-à-dire au bilan, au compte de résultat et à l'annexe aux comptes et non aux éléments complémentaires que l'IPSAS Board propose d'inclure dans les rapports financiers à usage général. Le Conseil précise toutefois qu'une information venant compléter celle figurant dans les comptes peut être donnée,

¹ *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Measurement of Assets and Liabilities in Financial Statements.*

² *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Role, Authority and Scope / Objectives and Users / Qualitative Characteristics / Reporting Entity*

sans pour autant que le cadre conceptuel comptable ne s'applique à cette information complémentaire.

7. Le rôle de régulateur du gouvernement

Le Conseil est d'accord avec le contenu de ce point et n'a pas de complément à y apporter.

8. La propriété ou le contrôle des droits sur les ressources naturelles

Sous la rubrique générale de contrôle des ressources naturelles, ce paragraphe regroupe en réalité un ensemble de thèmes de natures diverses, ce qui ne permet pas d'en tirer des conclusions pertinentes en matière comptable.

Le Conseil s'est prononcé dans le document de consultation n°2 du cadre conceptuel³ sur les principes qui permettent la comptabilisation par l'Etat des droits d'exploitation des ressources de son domaine public.

9. Informations statistiques

Les règles de comptabilité nationale et celles de comptabilité générale coexistent aujourd'hui, chacune d'entre elles poursuivant des objectifs spécifiques. Le Conseil encourage l'IPSAS Board à poursuivre ses travaux d'analyse des écarts entre ces deux référentiels pour permettre d'assurer la lisibilité des informations produites.

³ *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Elements and Recognition in Financial Statements*

ANNEXE 2

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.