



Paris, 5th July 2012

THE CHAIRMAN

5, place des vins de France
75573 PARIS Cedex 12
FRANCE
TELEPHONE: + 33 1 53 44 22 80
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 47
Financial Statement Discussion and Analysis

Dear Ms Fox,

Please find herewith the reply of the French Public Sector Accounting Standards Council (CNOCP) to the above exposure draft.

To begin with, the CNOCP wishes to stress the relevance of the question raised by the IPSAS Board in this exposure draft, namely that of a report on financial statements. Indeed, the CNOCP believes that a Presentation Report on Financial Statements is needed to make statements easier to understand.

However, the CNOCP considers that such a report is not a matter for an IPSAS firstly because this issue falls outside the scope of accounting standard-setting and secondly since a Presentation Report on Financial Statements is not conducive to standardisation.

The CNOCP would like to stress the following points:

- The importance of the budget for the public sector has consequences for reports on financial statements. While in the private sector, the “management discussion and analysis” provides information on internal and external growth and development prospects, which are reported to shareholders at the annual general meeting, in the public sector, forward-looking elements are discussed when the budget is being adopted. Accordingly, in the public sector, a Presentation Report on Financial Statements must be more tightly focused on the analysis of financial statements than in the private sector, since earlier budget discussions have dealt with the analysis of financial sustainability and the performance of public policies. This theme was, moreover, addressed during the debate on sustainability.
- Any provisions relating to the Presentation Report on Financial Statements fall outside the scope of accounting standard-setting. The scope of the documents should be precisely defined (information related to the notes – disclosures- and information that could be included in the Presentation Report on Financial Statements if they are to be considered relevant by the preparer).

Accordingly, the CNOCP believes that a Presentation Report on Financial Statements:

- must be confined to the analysis of the financial statements, without forward-looking information or duplication of the disclosures;
- could provide useful insight to statement users, fostering a good understanding of the consequences of past public policies, but without assessing the performance or appropriateness of the underlying public policy;

- does fall outside the scope of accounting standard-setting. Furthermore it is the preparer's duty to define the relevant analysis that should be presented to the users through his financial communication strategy.

Yours sincerely

Michel Prada

ANNEX

RESPONSES TO THE QUESTIONS IN THE EXPOSURE DRAFT

QUESTION 1

Do you agree that the material presented in this Exposure Draft should be developed as an IPSAS, with the same level of authority as the accrual based IPSASs, which applies to all entities that prepare financial statements in accordance with IPSASs?

The CNOCP considers that a Presentation Report on Financial Statements is necessary to help users understand financial statements. However, the CNOCP does not think that this is a matter for an IPSAS. In this regard, the CNOCP notes that the IASB has published a Practice Statement on Management Commentary for companies¹.

In addition, the CNOCP questions whether it is possible to genuinely standardise this type of report. It seems feasible only to provide public entities with guidance on methods for preparing such reports or on the themes that should be covered, while leaving it up to accounts preparers to determine whether information on these subjects is actually relevant or whether other factors need to be emphasised. When a report is standardised, there is a danger that it could lose its value, as entities check off the sections required under the standard without necessarily highlighting the most important information.

Moreover, setting a standard could create confusion with the financial statements.

¹ IFRS Practice Statement Management Commentary, published on 8 December 2010 and not approved.

QUESTION 2

Do you agree that IPSAS 1 should be amended to clearly indicate that financial statement discussion and analysis is not a component of the financial statements?

If financial statement discussion and analysis is not the subject of a standard, then IPSAS 1 does not have to be amended for this reason because there is no risk of a conflict of standards.

QUESTION 3

Is the scope of financial statement discussion and analysis clearly defined so as to distinguish it from other issues being addressed by the IPSAS Board (e.g. financial statements, service performance reporting, reporting on the long-term sustainability of public finances)?

The CNOCP believes that the respective scopes of the different documents are not precise enough. As the exposure draft shows, some items provided for inclusion in financial statement discussion and analysis could also appear either in the notes or in sustainability reporting.

To clarify the scope of and relationships between the various financial documents that may be published, the CNOCP suggests making reference to the two key components of public finance, namely:

- Accounting, which includes:
 - o the financial statements which are in the scope of accounting standard-setting;
 - o and if necessary, according to national regulations, a Presentation Report on Financial Statements;
- budget, to which the budget and its outturn could be attached, along with service performance and sustainability reporting.

The IPSAS Board intends to “supplement” the financial statements. However the statements should be self-sufficient. A Presentation Report on Financial Statements, as the CNOCP understands it (i.e. without forward-looking

information or an assessment of public policy), should merely provide analyses and highlight key points to make the statements easier to read and understand.

QUESTION 4

Is the required content for financial statement discussion and analysis appropriate?

The CNOCP supports the idea of a separate document that supplements the financial statements of an entity, enabling an analysis of the statements. The CNOCP notes that this type of document exists in many situations, following a wide range of more or less specific requirements. Moreover, this kind of document is especially important since there is often a fundamental separation between the person or entity that commits the spending and the accountant. Accordingly, the Presentation Report on Financial Statements is a valuable document in which decision-makers can provide essential explanations² to ensure the clarity of financial statements produced chiefly by accountants.

The CNOCP stresses that the aim is to promote a better understanding of a given financial situation and the main contributing factors, not to assess the appropriateness or performance of public policy. As mentioned in the response to question 3, questions of whether to put information in the notes or in the report need to be clarified, and the Presentation Report on Financial Statements should not include forward-looking elements.

QUESTION 5

Do you agree with the transitional provisions?

Since the CNOCP does not favour a standard, the question of transitional provisions is not relevant.

² e.g. highlight a specific investment to explain the levels of and changes in certain balance sheet items.

QUESTION 6

Is the Implementation Guidance useful to understanding the requirements of the proposed IPSAS?

Since it is fairly descriptive, the proposed Implementation Guidance often presents information that should be in the financial statements, which could create confusion.

The elements presented in section A regarding qualitative characteristics of General Purpose Financial Reports make good sense.

QUESTION 7

Is the Illustrative Example a useful way of illustrating the requirements of the proposed IPSAS?

We have no comments as regards the part of the example that deals with explanations of the financial statements. However, other elements in the example, while intrinsically interesting, are the subject for a budget analysis report.

FRENCH VERSION

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

A titre liminaire, le Conseil souligne l'intérêt de la question d'un rapport portant sur les états financiers soulevée par l'IPSAS Board dans cet exposé sondage. Le Conseil pense en effet qu'un « rapport de présentation des états financiers » est nécessaire afin de faciliter la bonne compréhension de ces états.

Le Conseil est cependant d'avis qu'un tel rapport ne doit pas donner lieu à une norme car, d'une part, le sujet ne relève pas du champ de compétences du normalisateur comptable et, d'autre part, un « rapport de présentation des états financiers » ne se prête pas à la « normalisation ».

Le Conseil tient à souligner les points suivants.

- L'importance du budget dans le secteur public a des répercussions sur le rapport relatif aux états financiers. Si dans l'entreprise privée, le « rapport de gestion » contient des éléments sur les perspectives de croissance interne et externe et de développement qui sont portées à la connaissance des actionnaires lors de l'assemblée générale, dans le secteur public, le débat prospectif a lieu au moment de l'adoption du budget. C'est pourquoi un « rapport de présentation des états financiers » dans le secteur public doit être plus fortement circonscrit aux analyses des états financiers que dans la sphère privée, l'analyse de la soutenabilité financière et de la performance des politiques publiques relevant de débats budgétaires préalables. Ce thème a d'ailleurs déjà été abordé à l'occasion de la discussion sur la soutenabilité.
- Les éventuelles prescriptions relatives à l'élaboration d'un « rapport de présentation des états financiers » ne relèvent pas de la compétence du normalisateur comptable. Le périmètre respectif des différents documents

(informations relevant des notes annexes et informations susceptibles de figurer dans un « rapport de présentation des états financiers » si le producteur des comptes les juge pertinentes) doit être précisé.

Aussi, le Conseil considère-t-il qu'un « rapport de présentation des états financiers » :

- doit se limiter à l'analyse des états financiers, sans éléments prospectifs et sans redondance avec les commentaires de l'annexe,
- peut utilement éclairer le lecteur des comptes pour la bonne compréhension des conséquences des politiques publiques passées, sans pour autant évaluer la performance, ni la pertinence de la politique publique sous-jacente,
- est en dehors du champ de la normalisation comptable. Il appartient au producteur des comptes de déterminer les analyses qu'il juge pertinent de porter à la connaissance des lecteurs des comptes dans le cadre de sa stratégie de communication financière.

ANNEXE

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS L'EXPOSE-SONDAGE

QUESTION 1

Etes-vous d'accord pour que les éléments de cet exposé sondage se traduisent par l'adoption d'une norme IPSAS qui aurait une portée identique aux autres normes IPSAS existantes, et qui en conséquence, s'appliquerait à l'ensemble des entités qui préparent des états financiers répondant ou s'inspirant des normes IPSAS ?

Le Conseil considère qu'un « rapport de présentation des états financiers » est nécessaire pour faciliter leur compréhension par les utilisateurs, mais ne doit pas faire l'objet d'une norme de l'IPSAS Board. Le Conseil relève à cet égard que pour les entreprises, l'IASB a publié un « Practice Statement »³.

De plus, le Conseil s'interroge sur la possibilité de réellement normaliser ce type de rapport. Il lui semble seulement envisageable de guider la démarche des entités publiques en leur donnant des conseils sur la méthode d'élaboration du rapport ou sur des thèmes à traiter, à charge pour les producteurs des comptes de déterminer si des informations sur ces sujets sont réellement pertinentes ou si d'autres doivent être soulignées. Le risque de la normalisation d'un rapport est de lui faire perdre son intérêt, les entités complétant les rubriques prévues par la norme sans nécessairement mettre en perspective les éléments les plus importants.

Enfin, le fait même de créer une norme pourrait être source de confusion avec les états financiers.

³ The IFRS Practice Statement Management Commentary, publié le 8 décembre 2010 et non approuvé.

QUESTION 2

Etes-vous d'accord avec le fait que l'IPSAS 1 devrait être amendé afin d'indiquer clairement que le rapport sur la discussion et l'analyse des états financiers n'est pas une composante des états financiers ?

Dès lors que le rapport de discussion et d'analyse des états financiers ne donne pas lieu à une norme, il ne semble pas indispensable d'amender l'IPSAS 1 pour cette raison puisqu'il ne risque pas d'y avoir conflit de normes.

QUESTION 3

Le périmètre du rapport sur la discussion et l'analyse des états financiers est-il défini de manière suffisamment claire pour le distinguer d'autres sujets traités par l'IPSAS Board (par exemple, les états financiers, le rapport sur la performance de service, le rapport sur la soutenabilité à long terme des finances publiques) ?

Le Conseil considère que les périmètres respectifs des différents documents ne sont pas assez précis. Comme le relève l'exposé sondage, certains items prévus pour le rapport sur la discussion et l'analyse des états financiers pourraient figurer également soit dans les notes annexes, soit dans un rapport sur la soutenabilité.

Pour clarifier l'articulation et la portée des différents documents financiers dont la publication est envisageable, le Conseil suggère de se référer aux deux piliers des finances publiques :

- le pilier comptable qui comprend :
 - o les états financiers soumis à la normalisation comptable,
 - o et le cas échéant, en fonction des réglementations nationales, un « rapport de présentation des états financiers »,
- le pilier budgétaire, auquel se rattacherait le budget, son exécution ainsi que les éventuels rapports sur la soutenabilité et l'analyse de la performance.

L'IPSAS Board envisage de « compléter » les états financiers. Or, ceux-ci doivent être autosuffisants. Le rapport de présentation des états financiers, tel que

l'entend le Conseil (donc à l'exclusion d'éléments prospectifs ou d'évaluation de politique publique), ne peut qu'éclairer leur lecture et leur compréhension par des analyses et mises en exergue d'éléments clés.

QUESTION 4

Les éléments constitutifs requis pour le rapport sur la discussion et l'analyse des états financiers sont-ils appropriés ?

Le Conseil est favorable à l'existence d'un document complémentaire et distinct des états financiers d'une entité, afin de procéder à une analyse de ces états. Le Conseil constate que ce type de documents existe dans de nombreux cas, selon des prescriptions variées et plus ou moins précises. Ce type de documents est d'ailleurs d'autant plus important qu'existe souvent une séparation fondamentale entre celui qui engage la dépense et le comptable ; aussi le « rapport de présentation » est-il un document très utile pour que les décideurs apportent des explications essentielles⁴ à la bonne intelligibilité des états financiers essentiellement produits par les comptables.

Le Conseil insiste sur le fait qu'il s'agit bien de permettre une meilleure compréhension de la situation financière et de ses principaux facteurs explicatifs mais pas d'évaluer la pertinence ni la performance d'une politique publique. Comme évoqué en réponse à la question 3, des questions de classement d'informations entre l'annexe et le rapport doivent être clarifiées et le « rapport de présentation des états financiers » ne doit pas comprendre d'éléments prospectifs.

QUESTION 5

Approuvez-vous les dispositions transitoires ?

Puisque le Conseil considère qu'il ne doit pas y avoir une norme, la question d'éventuelles dispositions transitoires ne se pose pas.

⁴ Il peut s'agir de souligner la réalisation d'un investissement particulier pour éclairer la compréhension des montants et des évolutions de certains postes de bilan par exemple.

QUESTION 6

Le guide d'application est-il utile pour comprendre les exigences du projet de norme IPSAS ?

Etant assez descriptif, le guide d'application proposé présente souvent des éléments qui doivent figurer dans les états financiers, ce qui peut susciter des confusions.

Les éléments présentés dans la section A (application des caractéristiques qualitatives du « General Purpose Financial Report » au rapport de discussion et d'analyse des états financiers) semblent de bon sens.

QUESTION 7

Pensez-vous que l'exemple donné dans l'exposé sondage permet d'illustrer de manière pertinente les critères requis pour cette norme IPSAS relative au rapport de discussion et d'analyse des états financiers ?

L'exemple proposé n'appelle aucun commentaire particulier pour la partie relative aux explications sur les comptes. En revanche, d'autres éléments présentés, quoiqu'intrinsèquement intéressants, relèvent d'un rapport d'analyse budgétaire.