



Paris, le 10 mai 2012



**LE PRESIDENT**

3, boulevard Diderot  
75572 PARIS CEDEX 12  
Téléphone : 01 53 44 54 73  
Télécopie : 01 53 44 50 02

**Identification of the respondent:**

Name: Michel Prada  
Job title (if applicable): Président du CNOCP (Chairman)  
Address: 3, boulevard Diderot, 75012 Paris.  
Country: France  
Email: michel.prada@finances.gouv.fr  
Name of Institution/Organization (if applicable): Conseil de normalisation des comptes publics (French Public Sector Accounting Standards Council)

**Type of respondent:**

- Individual
- Business/Company
- Association/Organisation
- Professional body
- Public Accountant
- Public Auditor
- Public authority
- Other (please indicate) .....

**Respondent active at:**

- Regional level
- National level
- European level

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) à la consultation publique d'Eurostat relative à l'évaluation de l'adéquation des normes IPSAS aux besoins des Etats membres (cf. annexe 1 pour les réponses détaillées aux questions posées dans le cadre de la consultation et annexe 2 pour la traduction anglaise de la présente réponse).

A titre liminaire, le Conseil souhaite rappeler que l'ensemble des administrations publiques, en France, dispose aujourd'hui d'une comptabilité d'exercice. En outre, les comptes des administrations les plus importantes sont certifiés annuellement. Depuis plusieurs années, les importants travaux réalisés en matière de normalisation comptable pour le secteur public au niveau national ont été accompagnés d'un fort investissement dans les réflexions du normalisateur comptable international, que ce soit par la participation directe aux travaux de l'IPSAS Board ou par des réponses systématiques à ses consultations publiques.

Fort de cette expérience et de la conviction de l'utilité de la comptabilité d'exercice pour l'amélioration de la gestion publique, le Conseil est cependant d'avis qu'à ce stade le référentiel IPSAS n'est pas adapté aux besoins des Etats membres en raison du caractère incomplet et parfois inadapté des normes qui le composent. A titre principal, on notera qu'il n'existe pas de norme définissant le traitement comptable des prestations sociales et transferts effectués par les Etats, qui constituent une part majeure de leurs dépenses. Par ailleurs, la question centrale de la définition et du périmètre des administrations publiques n'est pas traitée par le référentiel IPSAS.

En outre, le Conseil souhaite attirer l'attention d'Eurostat sur le fait que l'organisation, la gouvernance ainsi que certaines orientations stratégiques des travaux de l'IPSAS Board ont été définies unilatéralement par l'International Federation of Accountants (IFAC), organisation professionnelle privée, sans implication des Etats. Dans ce contexte, la question de la légitimité et de la responsabilité de cet organisme est dès lors posée. Le Conseil considère par conséquent qu'il est prématuré d'évaluer l'adéquation des normes IPSAS, même en tant que référence, pour la construction de normes de comptabilité publique européenne.

Enfin, le Conseil est d'avis que, dans le cadre de l'objectif d'harmonisation des référentiels comptables des États membres, la construction de normes européennes ne devrait pas être écartée a priori et serait prêt à collaborer, autant que nécessaire, à tout travail qui serait engagé en ce sens.

Dans l'hypothèse où il serait décidé de privilégier la voie d'une normalisation internationale, la question de la légitimité, de la crédibilité et de la responsabilité du normalisateur devrait être traitée en priorité.

## **Annexe 1 – Réponse aux questions posées par Eurostat**

### ***1. Please state the main motivations for your interest in this public consultation?***

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) est un organisme public chargé de la normalisation comptable en France pour les personnes publiques et privées exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

Son champ de compétence s'étend à plus de 150.000 entités du secteur des administrations publiques et ses travaux ont porté notamment sur la réalisation d'un recueil de normes comptables pour l'État (versions française et anglaise disponibles à l'adresse suivante : <http://www.budget.gouv.fr/cnocp/recueil-des-normes-comptables-letat>) et à la modernisation des normes applicables au secteur local et à la sécurité sociale (versions française et anglaise des avis du Conseil disponibles à l'adresse suivante : <http://www.budget.gouv.fr/cnocp/accueil-avis>).

Le CNoCP participe également aux débats internationaux sur la normalisation comptable et répond systématiquement aux consultations de l'IPSAS Board. Au titre de ses attributions et de son expérience en matière de normalisation comptable pour le secteur public, le CNoCP a donc souhaité répondre à la présente consultation.

### ***2. Do you consider that International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) are suitable for implementation in the EU Member States? (Yes/No/Partly)***

Réponse : non à ce stade, en raison du caractère incomplet et parfois inadapté des normes et des problèmes de gouvernance de l'IPSAS Board qui élabore le référentiel. Le CNoCP reconnaît néanmoins l'effort réalisé par l'IPSAS Board tout en considérant que des solutions alternatives pourraient être envisagées.

***Please explain the main reasons for your answer, and provide any available supporting information for your answer. If you answered "partly" or "no", do you consider that accruals accounting standards would nevertheless be suitable for implementation in the EU Member States?***

A titre préliminaire, bien que les objectifs poursuivis n'aient pas été clairement identifiés dans la présente consultation, le CNoCP note que les besoins des États membres en matière de comptabilité publique sont apparemment de deux natures : d'une part, la réponse à des objectifs propres à la comptabilité publique et, d'autre part, la fourniture d'intrants à la comptabilité nationale. Or, le CNoCP considère que les normes IPSAS ne sont pas aujourd'hui adaptées à ces différents besoins. Les principales raisons en sont les suivantes :

- (i) l'absence de normes traitant des opérations spécifiques des entités publiques (et notamment de traitement comptable pour les prestations sociales qui représentent plus de la moitié de la dépense des administrations publiques en France) - le référentiel est encore incomplet sur des points cruciaux pour le secteur public ;
- (ii) les travaux en cours sur le cadre conceptuel qui induisent que les normes existantes devraient être revues et/ou précisées dans le futur à la lumière d'orientations conceptuelles aujourd'hui non définies - le référentiel n'est pas stabilisé ;
- (iii) la grande complexité et le caractère abstrait de certaines normes IPSAS les rendent inadaptées aux moyennes et petites entités publiques.

Le CNoCP considère néanmoins que la tenue d'une comptabilité d'exercice est nécessaire à la gestion des administrations publiques. L'ensemble des administrations publiques, en France, dispose d'ailleurs d'une comptabilité d'exercice (l'État, les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux et locaux). Les comptes des administrations les plus importantes sont désormais certifiés annuellement. L'expérience française a toutefois montré que la mise en place d'une comptabilité d'exercice était complexe, longue et coûteuse et que la fiabilité et la qualité de la comptabilité publique ne dépendent pas seulement de la fiabilité du cadre normatif mais aussi d'un ensemble de facteurs d'ordre opérationnel

(organisation administrative, outils techniques, moyens, systèmes de contrôle et d’audit interne et externe).

Il convient en outre de ne pas assimiler les notions de comptabilité d’exercice et de référentiel IPSAS : la comptabilité d’exercice est un type de comptabilité qui peut être établi selon différents référentiels respectant les principes fondamentaux de constatation des droits et obligations à la date de clôture et le rattachement des charges et produits à l’exercice. En outre, s’agissant du choix ou de la construction d’un référentiel comptable pour les États membres de l’Union européenne, le CNoCP est d’avis qu’il faut trouver un juste équilibre entre le souhait d’harmonisation et la prise en compte des caractéristiques des entités publiques (tailles et activités très variables) : l’harmonisation des systèmes de comptabilité publique n’impose pas nécessairement la définition d’un référentiel unique, s’appliquant de manière indifférenciée, pour l’ensemble des entités publiques.

Enfin, le CNoCP est d’avis que, dans le cadre de l’objectif d’harmonisation des référentiels comptables des États membres, la construction de normes européennes ne devrait pas être écartée *a priori*. Les normes IPSAS ne pourraient en tout état de cause constituer une base de référence pour l’établissement de normes comptables harmonisées au niveau européen que si les questions relatives à la gouvernance de l’IPSAS Board étaient résolues ; le CNoCP considère en effet que cet organisme, dont la gouvernance actuelle est définie par une organisation professionnelle privée, ne peut imposer ses choix aux États qui n’y participent en aucune manière. La question de la légitimité et de la responsabilité du normalisateur international est abordée en détail en réponse à la question 7 *infra*.

**3. *What do you consider would be the main advantages, opportunities and benefits from any future implementation of IPSAS in EU Member States?***

En lien avec la réponse à la question 2 *supra*, le CNoCP est d’avis qu’il n’y a pas aujourd’hui d’avantages, opportunités et bénéfices liés à l’utilisation des IPSAS en l’état actuel du référentiel.

Le CNoCP tient néanmoins à souligner les avantages, opportunités et bénéfices d’une comptabilité d’exercice établie selon des normes comptables harmonisées au niveau

européen, voire international (la comptabilité d'exercice pouvant être établie selon des normes autres que les IPSAS). Ils sont liés aux apports bien connus de la comptabilité d'exercice (rattachement des charges et produits à l'exercice et inventaire des droits et obligations des entités) qui répondent aux lacunes de la comptabilité de caisse « au sens strict ».

***4. What do you consider would be the main obstacles and disadvantages concerning any future implementation of IPSAS in EU Member States?***

En lien avec la réponse à la question 2 *supra*, le CNoCP est d'avis que les principaux obstacles et inconvénients liés à une future utilisation des IPSAS sont liés au caractère incomplet et parfois inadapté aux besoins des États membres du référentiel IPSAS.

En outre, il existe plusieurs obstacles pratiques à une utilisation du référentiel IPSAS. En effet, les normes IPSAS ont une approche très conceptuelle de la comptabilité et sont centrées sur des définitions, des règles d'évaluation et des systèmes de présentation très généraux : dès lors (i) elles ne définissent pas de nomenclature comptable, or la fourniture d'intrants en comptabilité nationale nécessite de prévoir une comptabilisation des charges détaillée à un niveau fin, par nature économique et (ii) elles sont trop générales, or l'expérience a montré que la définition de principes relativement précis est nécessaire pour assurer un niveau de cohérence suffisant des comptabilités des entités publiques et garantir la traçabilité des opérations.

***5. If you have any observations concerning the connections or links between possible future IPSAS implementation and financial reporting for the Excessive Deficit Procedure, please provide them here.***

Le CNoCP note que la question posée peut être comprise des deux façons suivantes : (i) question relative aux liens entre la comptabilité générale et les données utilisées comme intrants de la comptabilité nationale qui est utilisée pour calculer les ratios surveillés dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE) ou (ii) question relative à une éventuelle modification des règles de comptabilité nationale dans le cadre d'une convergence avec les normes IPSAS.

S'agissant de la question (i), le CNoCP note qu'en l'état actuel du référentiel IPSAS et si celui-ci devait être appliqué par les États membres, les données de comptabilité nationale transmises dans le cadre de la PDE seraient établies sur la base de données de comptabilité publique construites avec des normes insuffisamment précises (norme IPSAS 23) ou en l'absence de norme (traitement comptable des prestations sociales). En outre, la question du périmètre des administrations publiques, qui est centrale dans le cadre de la PDE, n'est pas traitée par le référentiel IPSAS : la notion d' "entité publique" n'est pas définie et les comptes consolidés doivent être établis en application de la norme IPSAS 6 qui recourt à une approche par le contrôle qui ne permet pas d'établir le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (exemple : les sociétés de droit privé et à activité marchande peuvent être contrôlées par l'État sans pour autant relever de la catégorie des administrations publiques).

Il est donc illusoire de penser disposer, sur la base des normes IPSAS, de comptes consolidés des administrations publiques directement utilisables dans le cadre de la PDE.

Enfin, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 prévoit que les États membres transmettent des données de caisse ou de chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique (mensuellement ou trimestriellement) pour établir les données de comptabilité nationale en application du SEC 95.

En conséquence, il ne paraît pas possible d'établir une connexion directe entre l'application des normes IPSAS et la PDE.

Le Conseil est néanmoins d'avis que l'utilisation de données issues d'une comptabilité d'exercice comme intrants de la comptabilité nationale pour le calcul des ratios prévus par le Pacte de stabilité et de croissance est de nature à fiabiliser ces derniers. Par ailleurs, l'établissement de ces données de comptabilité d'exercice selon des normes harmonisées au niveau européen serait de nature à accroître leur comparabilité.

S'agissant de la question (ii), le CNoCP note que le souhait légitime d'améliorer les sources comptables qui constituent les intrants de la comptabilité nationale ne peut pas conduire à rechercher une convergence totale entre les normes de comptabilité publique



et les règles de comptabilité nationale, ces deux comptabilités ayant des objectifs différents. La co-existence des deux comptabilités ne pose pas de difficultés dès lors que les tables de passage entre l'une et l'autre sont clairement définies.

**6. *Please give any views or comments concerning the process and timetable for any future implementation of IPSAS in EU Member States.***

Le CNoCP note que la question de la procédure et du calendrier d'une éventuelle future adoption des IPSAS n'a pas lieu d'être, à ce stade. En outre, cette question est politique et il revient aux États membres d'y répondre.

Le CNoCP est néanmoins d'avis que le calendrier d'une future adoption des normes IPSAS serait long, en raison du nombre d'entités potentiellement concernées (dont la "maturité" comptable est très variable), de la complexité de ces normes et surtout parce que le référentiel IPSAS n'est pas un référentiel "clé en main" : en effet, le référentiel est incomplet et il définit des principes généraux qui doivent être déclinés ou interprétés.

L'adoption du référentiel IPSAS ne semble donc pas de nature à répondre à des préoccupations immédiates de fiabilisation des intrants de comptabilité nationale.

**7. *Please provide any other observations or information you would like to make available which are not covered by your earlier answers.***

Le CNoCP a indiqué dans la réponse à la question 2 *supra* l'existence de problèmes de gouvernance de l'IPSAS Board, sur lesquels il importe de revenir compte tenu de leur importance. L'organisation de l'IPSAS Board et sa gouvernance ont été définies unilatéralement par l'International Federation of Accountants (IFAC), organisation professionnelle privée, sans implication des Etats. La question de la légitimité et de la responsabilité de cet organisme est dès lors posée, ce qui justifie la consultation en cours sur la réforme de ce dispositif.

L'IFAC a proposé l'institution d'un mécanisme de surveillance de l'IPSAS Board : l'organisme de surveillance envisagé est le Public Interest Oversight Board (PIOB). Le Monitoring Group de l'IFAC a d'ailleurs lancé une consultation publique sur ce sujet. Ce

choix appelle deux commentaires de procédure. D'une part, certains gouvernements ont été consultés en amont du choix d'un mécanisme de surveillance sans que la procédure suivie pour cette consultation ait fait l'objet d'un quelconque compte-rendu public (les modalités de choix des gouvernements consultés ne sont pas connues, les réponses ne sont pas formulées par écrit, les résultats n'ont pas été rendus publics). D'autre part, ce choix d'un mécanisme de surveillance n'a pas fait l'objet d'une consultation publique. Ce manque de transparence est préoccupant et mérite la plus grande attention. Sur le fond, le choix du PIOB, organisme conçu par les régulateurs de marché et les régulateurs prudeniels pour valider le processus d'élaboration des normes d'audit applicables aux entreprises, n'est pas adapté à la surveillance d'un système de normalisation comptable applicable aux Etats et à leurs dépendances. L'implication directe d'institutions internationales publiques telles que le FMI et l'OCDE mériterait un examen très approfondi.

Le rôle joué par l'International Federation of Accountants (IFAC) dans le fonctionnement de l'IPSAS Board doit être en outre éclairci. C'est en effet l'IFAC qui désigne les membres de l'IPSAS Board selon une procédure non définie et non publique et qui détermine certaines orientations stratégiques des travaux de l'IPSAS Board, comme l'a mis en évidence le Memorandum of Understanding (MoU) signé le 22 novembre 2011 par le président de l'IFAC, le directeur général de l'IFAC et le président de l'IASB, et qui réaffirme la convergence des normes comptables pour le secteur privé et le secteur public. Le fait que le président de l'IPSAS Board n'ait pas signé ce document pose par ailleurs question sur le statut et l'indépendance du Board.

Le sujet de la compétence de l'IPSAS Board est enfin en cours de discussion (notamment, la phase 1 du cadre conceptuel de l'IPSAS Board doit définir si celui-ci s'intéresse uniquement aux états financiers ou à l'ensemble du reporting financier, dont le périmètre et les limites ne sont cependant pas définis). Or, si la légitimité et la compétence du Board sont reconnues s'agissant de normalisation comptable, elles sont en revanche très discutables s'agissant de sujet dépassant le strict domaine comptable tels que la soutenabilité ou le reporting de performance, qui demandent des compétences en statistiques, économie,... non réunies à ce jour au sein du Board

constitué d'experts de la comptabilité et qui relèvent éventuellement d'autres institutions.

Il paraît au total prématuré d'évaluer l'adéquation des normes IPSAS, aux besoins de comptabilité publique européenne, tant que les réponses à ces différentes questions et préoccupations n'auront pas été apportées.

## **Annexe 2 – English version of the answer to the public consultation**

Please find attached the response of the Public Sector Accounting Standards Council (*Conseil de Normalisation des Comptes Publics* – CNOCP) to the Eurostat public consultation relative to the suitability of the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) for the Member States (cf. Appendix for detailed responses to the questions asked within the framework of the consultation).

At the outset, the Council would like to point out that all public administrations in France use accrual-based accounting. Moreover, the accounts of the largest administrations are certified on an annual basis. Within this context, a great deal of effort has been expended in terms of public-sector accounting standard-setting at national level. These efforts were accompanied by significant involvement in international accounting standard-setting efforts, both through direct participation in the work of the IPSAS Board and through systematic responses to its public consultations.

Based on this experience and on the belief in the usefulness of accrual-based accounting for improving public management, the Council believes that, at this stage, the IPSAS are not adapted to the needs of the Member States due to their incomplete and sometimes unsuitable nature. Most importantly, we note that there is no standard that defines the accounting treatment of social benefits and transfers carried out by the States, which constitute a major part of their expenditures. Also, the key issue of the definition and the scope of public administrations is not dealt with in the IPSAS.

Furthermore, the Council would like to direct Eurostat's attention to the fact that the organization, governance and certain strategic directions of the work of the IPSAS Board were unilaterally defined by a private-sector professional organization, the International Federation of Accountants (IFAC), without any involvement of the Member States. Given this situation, we are forced to question the issue of the legitimacy and the responsibility of this organization. As a result, the Council considers that it is too early to assess the suitability of the IPSAS, even as a reference, to the establishment of European public accounting standards.

Thus, the Council's opinion is that, within the framework of the objective of harmonizing Member States' accounting, the establishment of European standards should not be ruled out, and it is prepared to take part in any efforts that are made in this direction. In the event that it is decided to prioritise an international set of standards, the question of the legitimacy, credibility and responsibility of the standard-setter must be addressed immediately.

## Appendix

### ***1. Please state the main motivations for your interest in this public consultation?***

The *Conseil de Normalisation des Comptes Publics* (Public Sector Accounting Standards Council – CNoCP) is a public body with responsibility for setting accounting standards in France for public and private entities that in engage in non-market activities and that are financed primarily by public funds, including contributions.

The Council's authority extends over more than 150,000 entities from the general government sector, and its work has included a compendium of accounting standards for central government (French and English versions are available at <http://www.budget.gouv.fr/cnocp/recueil-des-normes-comptables-letat>) and a modernization of local government and social security standards ( French and English versions of Opinions issued by the Board are available at : <http://www.budget.gouv.fr/cnocp/accueil-avis>).

The CNoCP also takes part in international discussions on standard setting in the accounting field and responds to all consultations organised by the IPSAS Board. Given its responsibilities and experience in public sector accounting standardisation, the CNoCP felt it should respond to this consultation.

### ***2. Do you consider that International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) are suitable for implementation in the EU Member States? (Yes/No/Partly)***

Answer: No as of today, because the IPSASs are incomplete and sometimes unsuitable, but also because the IPSAS Board, which drew up the standards, is facing major governance issues. The CNoCP acknowledges the work performed by the IPSAS Board but thinks nevertheless that alternative models for implementation of accruals in the EU Member states should be considered.

***Please explain the main reasons for your answer, and provide any available supporting information for your answer. If you answered "partly" or "no", do you consider that accruals accounting standards would nevertheless be suitable for implementation in the EU Member States?***

To begin with, the CNoCP notes that the objectives of the evaluation of IPSAs are not clearly expressed and can be of two natures: Member States need public accounting systems to do two things, namely meet specific public accounting objectives and provide inputs for the national accounts.

The CNoCP believes that IPSAS are not suited as of today to these requirements. The main reasons are as follows (more details are provided in the response to Question 7, below):

- (i) IPSAS do not cover the specific transactions carried out by public entities (in particular they do not address the accounting treatment of social benefits, which make up more than half of general government spending in France). The standards are still incomplete on points of crucial importance to the public sector;
- (ii) work currently underway on the conceptual framework suggests that the existing standards will be reviewed and/or clarified in the future based on conceptual guidelines that have yet to be determined. In other words, the standards are not finalised;
- (iii) some IPSAS are highly complex and quite abstract, making them unsuited to small and mid-sized public entities.

The CNoCP does believe, however, that keeping accruals accounting is necessary to improve the management of public entities. All general government bodies in France – central government, social security funds, local government and national and local public agencies – keep accrual-based accounts. Furthermore, the accounts of the largest government agencies are certified annually. France's experience of accruals accounting has moreover shown that the system is complex, lengthy and costly to implement and that the reliability and quality of public accounts not only depend on standards but also

rely on a set of operational factors (such as the administration's organization, IT systems, internal or external control and auditing and resources).

It is also important to note that accruals accounting and IPSASs are two different notions: accruals accounting is a system that may be introduced using a variety of frameworks that comply with basic principles, namely application of the accruals accounting principle and recognition of income and expenses in the relevant financial period. Moreover, when it comes to choosing or building an accounting framework for the Member States of the European Union, the CNoCP believes that the right balance must be struck between the desire to harmonise and the need to capture the characteristics of public entities, which range considerably in size and activities. Harmonising public accounting systems does not necessarily mean establishing a single framework to be applied indiscriminately to all public entities.

Furthermore, the CNoCP believes that, as part of the goal of harmonising the accounting frameworks of Member States, setting European standards should not be disregarded. The CNoCP also believes that IPSAS cannot be used as the reference framework for establishing harmonised European accounting standards unless the governance issues facing the IPSAS Board are resolved. The CNoCP considers that the Board which current governance arrangements have been established by a private professional organization should not be in position to impose its decisions to Governments which are not involved in their definition. Please note that the issue of the IPSAS Board governance and legitimacy is dealt with in detail in Question 7 below.

***3. What do you consider would be the main advantages, opportunities and benefits from any future implementation of IPSAS in EU Member States?***

See response to Question 2 above. The CNoCP believes that there are no advantages, opportunities or benefits to be gained from implementing IPSAS as they currently stand.

However, the CNoCP wishes to stress the advantages, opportunities and benefits of having an accruals accounting system based on accounting standards that are harmonised at European level or even at international level (since accruals accounting



could be established using standards other than IPSAS). These benefits stem from the well known contributions of accruals accounting (income and expenses recognised in the relevant financial period, inventory of entities' rights and obligations), which address the gaps in cash accounting *stricto sensu*.

***4. What do you consider would be the main obstacles and disadvantages concerning any future implementation of IPSAS in EU Member States?***

See response to Question 2 above. The CNoCP believes that the main hurdles and drawbacks to any future implementation of IPSAS are linked to the fact that the framework is incomplete and sometimes unsuited to the needs of Member States.

In addition, there are several practical obstacles to using IPSAS. The standards take a highly conceptual approach to accounting and are centred on general definitions and valuation and presentation rules. They do not establish an accounting classification, whereas to provide inputs for the national accounts, expenses must be recorded by economic nature, with a detailed breakdown. Also, IPSAS are general principle based standards, whereas experience shows that precise accounting and book-keeping rules are needed to ensure an adequate level of consistency across the accounts of public entities and to make transactions traceable.

***5. If you have any observations concerning the connections or links between possible future IPSAS implementation and financial reporting for the Excessive Deficit Procedure, please provide them here.***

This question can be understood in two different ways, i.e. (i) about the links between the general purpose accounts and the data used as inputs for the national accounts, which are used to calculate the ratios monitored under the Excessive Deficit Procedure (EDP), or (ii) about possible changes to national accounting rules in connection with convergence with IPSAS.

On Question (i), the CNoCP notes that as the IPSAS currently stand, and if they were to be implemented by Member States, the national accounts data transmitted under the EDP would be compiled using accruals established with either insufficiently precise standard (IPSAS 23) or no standard at all (accounting treatment of social benefits).

Furthermore, IPSAS do not address the question of the scope of general government, which is central to the EDP. The standards do not define what is meant by "public entity", and consolidated accounts have to be drawn up using IPSAS 6. This standard takes a control-based approach, but such an approach cannot be used to establish the scope of general government within the meaning of the national accounts. For example, private companies with a market activity may be controlled by central government, without being classified in the category of general government.

Indeed it would be unrealistic to believe that IPSASs will enable the direct use of consolidated accounts for the general government under the Excessive Deficit Procedure (EDP).

In addition, Directive 2011/85/EU of the Council of 8 November 2011 provides that Member States should transmit cash-based fiscal data (or the equivalent figure from public accounting if cash-based data are not available) on a monthly or quarterly basis to establish national accounts data under ESA 95.

As a result, it does not seem possible to assess the direct connection between application of IPSAS and the EDP.

The Council nevertheless believes that using accruals data as inputs for national accounts to improve the calculation of the Growth and Stability Pact ratios would be a way to make the ratios more reliable. Moreover, compiling accruals data using standards that are harmonised at European level would help to make the data more comparable.

On Question (ii), the CNoCP notes that the legitimate desire to improve the accounting sources that provide national accounts inputs will not lead to a search for total convergence between public accounting standards and national accounting rules, since

these two accounting systems have different objectives. Having two accounting systems co-exist does not present difficulties, provided that the tables for converting between the two are clearly defined.

***6. Please give any views or comments concerning the process and timetable for any future implementation of IPSAS in EU Member States.***

It is inappropriate at this stage to consider the question of the process and timetable for any future implementation of IPSAS. Furthermore, this is a political matter for Member States to address.

Nevertheless, the CNoCP believes that any future implementation of IPSAS would take a long time, given the number of potentially affected entities (with varying levels of accounting "maturity"), the complexity of the standards, and especially the fact that IPSAS is not a turnkey framework. In fact, IPSAS are incomplete and set out general principles that would have to be adapted or interpreted.

Accordingly, implementing IPSAS seems an unlikely way to deal with immediate concerns in terms of making national accounts inputs more reliable.

***7. Please provide any other observations or information you would like to make available which are not covered by your earlier answers.***

In its answer to Question 2, the CNoCP mentioned governance issues at the IPSAS Board. Given the magnitude of these problems, it seems appropriate to return to them. The structure and the governance of the IPSAS Board were established unilaterally by the International Federation of Accountants (IFAC), which is a private professional organization, without the involvement of Governments. Thus, the legitimacy and the accountability of the IPSAS Board is to be questioned and confirm the necessity of the current public consultation on this issue.

The IFAC has proposed an oversight arrangement for the IPSAS Board. The Public Interest Oversight Board (PIOB) has been suggested as the supervisory body, and the

IFAC Monitoring Group has launched a public consultation on this subject. Two comments on procedural matters need to be made as regards this choice. First, certain governments were consulted at an early stage, before the choice of oversight approach was decided on, but the procedure used for this consultation was not publicly disclosed (no information was provided on the methods used to select the governments consulted; answers were not given in writing; and the results were not made public). Second, there was no public consultation on the choice of oversight arrangements. This lack of transparency is a concern and should be given closer attention. Fundamentally, the choice of the PIOB is not appropriate for overseeing a public sector standard-setter, as the PIOB is an organization created by securities and markets regulators in order to evaluate the due process in setting auditing rules applicable for private sector. We believe that a direct involvement of bodies specialised in the public sector, such as the OECD or the IMF, should be considered with attention.

Moreover, the role played by the International Federation of Accountants (IFAC) in the operation of the IPSAS Board needs to be clarified. IFAC appoints the members of the IPSAS Board using a non-defined, non-public procedure and determines some of the strategic guidelines for the work of the IPSAS Board, as illustrated by the Memorandum of Understanding (MoU) signed on 22 November 2011 by the IFAC President, the IFAC Director General and the Chairman of the IASB, which reaffirmed their agreement to work towards convergence in private and public sector accounting standards. That the Chairman of the IPSAS Board did not sign this document raises questions about the Board's status and independence.

Lastly; the question of the IPSAS Board's jurisdiction is under discussion (notably, phase 1 of the conceptual framework of the IPSAS Board should determine whether the Board looks only at financial statements or at financial reporting generally, although the scope and limits of this have not been defined). While the Board does have recognised legitimacy and skills in the area of accounting standardisation, the same is not true for issues that go outside accounting proper, such as sustainability or performance reporting. These require knowledge of statistics, economics and other fields that a Board made up of accounting experts does not gather and which might be found in other institutions.

Overall it seems premature to assess the suitability of IPSAS for Member states, even as a reference for setting European public accounting standards, as long as these questions and concerns remain outstanding.