



Paris, 15th April 2013

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: Consultation Paper

IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines

Dear Ms Fox,

Please find enclosed the response of the Public Sector Accounting Standards Council (CNOCP) to the above-mentioned Consultation Paper.

The CNOCP has questioned the utility and the scope of an attempted reconciliation between IPSAS and the Government Finance Statistics (GFS) modelled on the International Monetary Fund (IMF) Manual. It also notes substantial differences between general purpose and national accounting, e.g. in terms of objectives and scope. The CNOCP observes that the two accounting systems coexist and do not need to be combined. Because of the differences, the alignment process requires vigilance.

Moreover, although national accounting uses, *inter alia*, data from general purpose accounting (possibly restated), the CNOCP does believe that improving the quality of standards applied to source data is not enough to ensure reliable national accounting data. Other factors come into play upstream, including the quality of the accounting organisation and the performance of information and internal control systems. Thus, it is important not to overestimate the potential benefits of aligning standards.

Lastly, the CNOCP believes that bringing the two systems together should not lead to, for example, systematic introduction of market value into general purpose accounting, where a cost and impairment approach is preferred. Alignment between general purpose and national accounting is only feasible if care is taken in the process to preserve the intrinsic integrity and conceptual consistency of both systems. Nevertheless, this alignment is not a priority for the standard setter's work plan.

Yours sincerely

Michel Prada

ANNEX

RESPONSES TO THE QUESTIONS IN THE CONSULTATION PAPER

The Council notes the quality of the document drafted by the IPSAS Board on alignment between IPSASs and the Government Finance Statistics reporting guidelines (hereafter GFS). The GFS is chiefly a tool for reporting to the International Monetary Fund, but many countries also use it to present and analyse their government finances. In 2003, the IPSAS Board initiated discussion of aligning its own standards with the IMF's recommendations. Based on this discussion, after publishing an initial report in 2005, it prepared this consultation.

To introduce the matter, the Council wishes to state the question of the precise justification for comparison of the IPSASs and GFS, and for the attempt to align them.

The Council notes that the existing IPSASs consist essentially of an adaptation of IFRS¹ (which the Council has always considered overly restrictive), whilst the GFS has adapted the United Nations' System of National Accounts (SNA). These systems are limited in scope and are derived from more comprehensive corpora with their own restrictive rules²; this may limit their potential for mutual adaptation.

Although the need for comparability between the IPSAS and GFS systems comes from the apparent closeness of their respective scopes ("general government" or "the public sector") or purposes (accrual accounting), the Council believes that the justification for both analysing their differences and seeking alignment is worthy of exploration. It finds that several points highlight the need for vigilance on the search for alignment, especially if it is to be systematised.

- As the Consultation Paper clearly states, the two systems have very different objectives: general purpose accounting is based on general principles and standards and aims to render a true account of the financial position of a particular independently functioning entity, whilst national accounting (such as the GFS which derived from national accounting) is

¹ International Financial Reporting Standards.

² In particular since the adoption of the 2008 System of National Accounts (SNA) and the 2010 European System of Accounts (ESA).

an accounting framework³ for presenting results of economic sectors and their interactions.

- The two systems' scope is not identical. Although both systems speak of the “public sector”, the content of this public sector cannot be superimposed between the IPSASs and the GFS. Indeed, the preface to the IPSASs states that they concern “public sector entities” without defining these. It also says that they do not apply to public enterprises that carry out commercial activities⁴, whereas the GFS describe on the one hand the results of “general government” and on the other hand those of the “public sector”.
- The IPSASs employ the concept of “control” to define consolidation scopes and not to identify the entities that must apply these standards. In national accounting and the GFS, the concept of control is used to include in the “general government” sector entities controlled by public authorities and their executive bodies⁵.
- The two systems are designed for different purposes: the IPSASs concern autonomous entities that issue financial statements⁶ whereas the GFS describe an institutional sector. A sector in the national accounting sense is not an entity. The institutional sector is the sum of institutional units. It does not belong to an autonomous entity with its own economic logic and strategy. The reporting entity principle does not apply to national accounting. National accounting does not issue financial statements, but chiefly provides economic data in an accounting framework that is used to describe interactions among sectors or sub-sectors.
- It is important (and the Consultation Paper clearly states this) to emphasize that the same terms may describe different realities; thus vigilance is

³ Although it is not an accounting system, the national accounting framework requires a classification of operations carried out by the “basic” entities.

⁴ i.e. Government Business Enterprises.

⁵ The European System of Accounts (ESA) 1995 defines the general government sector as follows: “The sector general government (S.13) includes all institutional units which are other non-market producers (see paragraph 3.26.) whose output is intended for individual and collective consumption, and mainly financed by compulsory payments made by units belonging to other sectors, and/or all institutional units principally engaged in the redistribution of national income and wealth.”

⁶ These may be consolidated financial statements, but they are necessarily the financial statements of a single, clearly defined, autonomous entity.

warranted in analysing similarities and differences. As noted above, applying the concept of control can lead to different areas of application. Moreover, the concept of control in the GFS refers only to control of entities, whilst the IPSASs are concerned with control of assets as a rule for recognition. This latter concept is absent from national accounting guidelines, which favour a risk-benefit approach.

- The lack of a conceptual framework for the IPSASs makes it impossible to identify the origin of differences with precision, or to measure their implications and consequences.
- There is no individual treatment in national accounting: a single transaction is handled in the same way regardless of the unit that carries it out, whereas in general purpose accounting, the reporting entity must choose the accounting methods (authorised by the accounting guidelines that it must apply) that will enable it to present the truest and fairest view of its financial position.
- National accounting requires long, homogeneous historical data series, whilst general purpose accounting can quickly adapt its methods whenever new choices are justified.
- Distinctions are drawn differently in national accounting than in general purpose accounting. For example, national accounting is concerned with whether actors are “residents” or “non-residents” and with the difference between “transactions” and “other flows”.

Concerning the justification for seeking to align the IPSASs and the GFS, the Consultation Paper notes that because national accounting data result from the use of, among other things⁷, general purpose accounting data from the “base” entities (and these data may be restated⁸), improving the quality of general purpose accounting data would produce more reliable national accounting data, especially in the area of government finance statistics.

Given that national accounting data are based on data produced for other purposes (including, but not limited to, those produced by the general purpose accounting),

⁷ National accounting also makes use of *ad hoc* surveys of basic entities and budget accounting data.

⁸ Restatements are issued according to the national accounting guidelines.

it is useful to strive to improve the source data. However, does making upstream data more reliable guarantee a similar improvement in downstream data?

In this regard, although implementation of a complete set of guidelines adapted to the specific requirements of the public sector public may indeed improve the quality of source data, it is not a sufficient condition for improving national accounting data. Consideration of the quality of inputs to national accounting cannot be restricted to the question of the accounting standards applied to the underlying transactions. The government concerned must also have an organised system of accounts, information systems and appropriate internal control and audit procedures. Moreover, improved source data will not enable automated production of national accounting documents. Finally, national accounting does not necessarily require input data to be consistent with its own standards; the data need only be sufficiently standardised and documented to allow appropriate processing, to the extent required by the national accounting guidelines.

The Council thus considers it legitimate to raise the question of cross-checks between the IPSASs and the GFS and believes that it may be relevant to employ consistent definitions and options between the two systems, especially if it is found that this project will help to reduce costs of producing financial data. This is an important consideration in controlling public finance, especially as the project promotes making various financial documents more understandable to their target audience. However, the Council believes that such an alignment approach should only be taken under the express condition that it does not threaten the intrinsic consistency of either of the two essentially different systems, whose coexistence is not challenged. For this reason, the Council suggests a detailed examination of the consequences of choices made in the name of convergence, especially to verify that they would not harm the consistency of the general purpose accounting guidelines.

Specific Matter for Comment 1 (See Section 3 and Appendix B)

With respect to the summary in Table 2 of progress on reducing differences and the supporting details in Appendix B:

- (a) Do you agree that the issues categorized as resolved (Category A in Table 2) are indeed resolved?*
- (b) Are there further differences between IPSASs and GFS reporting guidelines that should be added to the list? If so, please describe these.*

The Council believes that not all the differences considered to be resolved⁹ have actually been resolved, mainly because the solutions proposed are still too vague or too open-ended to amount to a genuine reduction in the differences between the IPSASs and the GFS. It appears that when the IPSASs present options that are compatible with the choices included in the GFS reporting guidelines, the Consultation Paper considers the alignment problem resolved, because a producer of IPSAS financial statements may choose the acceptable option according to the GFS manual. In fact, systematically adopting this course is problematic. In this regard, the Council notes that general purpose accounting uses concepts of cost, amortization and depreciation, while national accounting, which seeks to describe the wealth of an economy or its sectors, relies on current market value. Systematic adoption into general purpose accounting of options that are compatible with the GFS guidelines would lead to modifying the rules for preparing financial statements without preserving their own internal logic. The adoption would be problematic if the method used were not IPSAS' preferred option, or if an option were implemented under doubtful conditions.

As a result, some points about alignment presented in the Consultation Paper are in the realm of illusory solutions. It is probable that genuine alignment of the two systems, should the need arise, would require substantial modifications to one system or the other.

Specifically, the following comments apply to points A1 through A8 of Table 2.

A1 (“GGS reporting”). This question refers to the difference in scope mentioned in the introduction and does not seem to have a solution due to IPSAS 22. Moreover, the future of IPSAS 22 is discussed by this Consultation Paper (see specific comment No. 5 below).

A2 (“Investments in unquoted shares – measurement”). This point prompts two observations: on the one hand, IPSAS 29 is not relevant, and on the other hand, although the terms “fair value” and “market price” are close when a significant market for the asset exists, using fair value in general purpose accounting does not have the same impact as using market price in national accounting to record transactions.

⁹ Mentioned in Category A of Table 2.

A3 (“*Stock options*”). There are very few stock options in the public sector¹⁰. This subject has been resolved and appears fairly marginal.

A4 (“*Non cash-generating assets*”). This imprecise proposal indicates that it is “appropriate” to opt for the remeasurement options available in IPSAS 17 to resolve the problem of divergence between the IPSASs and the GFS reporting guidelines. However, fair value is not the recommended measure in general purpose accounting guidelines. Thus, it is not possible to argue for permanent remeasurement of assets for the sole purpose of achieving alignment with national accounting. This is all the more true given that, as the Consultation Paper points out, applying fair value does not lead to the same results in practice.

A5 (“*Borrowing costs*”). IPSAS 5 offers the option of expensing borrowing costs, but IAS 23 does not. Therefore, there is a conflict between the desire to conform to IAS/IFRS and the aim of alignment with the GFS, which does not capitalise borrowing costs. In fact, alignment is only possible if the producers of financial statements opt for the method offered by the IPSASs that is compatible with the choices made in the GFS. This is only possible if by adopting this method they can improve the true and fair view of their financial statements.

A6 (“*Defence weapons*”). National accounting is aligned with general purpose accounting in providing, in SNA 2008, for capitalisation of defence weapons. However, implementation difficulties remain, as noted in the Consultation Paper, especially in the allocation of defence weapons between assets and stocks.

A7 (“*Financial instruments*”). The point cannot be considered resolved by the existence of IPSAS 29, as this standard is not realistically applicable.

A8 (“*Costs associated with research and development and other intangible assets*”). A difference remains because national accounting systematically capitalises R&D and other intangible asset costs whilst general purpose accounting distinguishes between costs that may be capitalised and others which are expensed.

¹⁰ Stock options exist in public companies that use IFRS.

Specific Matter for Comment 2 (See paragraphs 4.11 to 4.17)

Do you agree that the IPSASB, in conjunction with the statistical community, should develop guidance on the development of integrated Charts of Accounts, which would include (i) an overview of the basic components of an integrated Chart of Accounts, and (ii) wider coverage such as listed in paragraph 4.16 of this CP?

A complete Chart of Accounts not only includes standards but also must define the accounting rules and the terminology of accounts. Currently, international projects are focusing on standards. The Council also believes that proposals to harmonise terminology would promote comparability.

However, as the Consultation Paper notes, such a tool would have to take local requirements into account.

Accordingly, the Council believes that the proposal to develop a guide to the creation of accounting terminology, with each government or group of governments responsible for delineating principles, is appropriate. This guide should make use of national accounting terminology as well as the experience of governments that have already developed general purpose accounting terminology. This question should also receive attention in the current discussion of accounting harmonisation at European level.

Moreover, the Council wishes to comment on the other proposals for managing the inescapable differences that remain between the IPSASs and the GFS noted in paragraphs 4.3 through 4.10.

- Production of additional data (paragraph 4.9) appears to be an appropriate solution, with the additional data not necessarily needed in the notes to the financial statements.
- On the other hand, the Council finds that choosing an accounting method that may correspond to the GFS' choice when it is proposed – among other places – via the IPSASs is not appropriate. In particular, it would not be feasible to opt systematically, as proposed in paragraph 4.4, for the remeasurement option under IPSAS 17, especially as the concepts of fair value do not necessarily have the same meaning in both systems.

Specific Matter for Comment 3 (See paragraphs 5.2 to 5.4)

- (a) *Do you think that the IPSASB should take a more systematic approach to reducing differences between IPSASs and GFS reporting guidelines?*
- (b) *If so, are there changes other than those listed in paragraph 5.4 which the IPSASB should consider adopting?*

To the question of how to reduce the unwanted differences between the IPSASs and the GFS reporting guidelines, the IPSAS Board plans to include this concern systematically in its process of developing standards.

Following up on its introductory comments, the Council believes that, while it is appropriate to investigate the possibility of finding a satisfactory alignment solution for the two systems, the search for alignment must not become the first and systematic objective, trumping all others. Although it is certainly relevant to propose reducing differences if it can be done with sensitivity to the objectives and constraints of each system, this approach cannot become an additional constraint in developing a consistent corpus of standards. The idea is not to integrate the two systems.

General purpose accounting can provide rules for national accounting (for instance, concerning measurement of specific assets or the definition of specific liabilities), but it cannot provide systematic responses unless it were to become an “auxiliary” of national accounting.

Specific Matter for Comment 4 (See paragraphs 5.5 to 5.19)

Are there other areas where IPSAS changes could address GFS differences? Please describe these.

The Council has not identified other points on which the IPSASs would be able to resolve differences with the GFS. It finds that the presentation set forth in the Consultation Paper clarifies the link between certain themes and projects under way, such as the conceptual framework.

Specific Matter for Comment 5 (See paragraphs 5.20 to 5.28 and page 39)

This CP describes three options concerning IPSAS 22: Option A, revisions to improve IPSAS 22; Option B, withdrawal of IPSAS 22 without replacement; and, Option C, replacement of IPSAS 22 with a new IPSAS.

- (a) Are there any further IPSAS 22 options that could be considered? If so, what are these?*
- (b) Which one of the options do you consider that the IPSASB should consider adopting?*

The Council suggests adopting Option B, withdrawal of IPSAS 22. It finds that this standard requires a government presenting its consolidated financial statements to make significant restatements in order to present data for the “public sector” in the national accounting sense. Once the results have been obtained, at no small production cost, they risk duplicating the data available under the GFS reporting guidelines, even if they are not identical. In this case, the reader of the financial statements will not be fully informed.

IPSAS 22 was intended to respond to the question of difference in scope. It seems preferable to explain the differences between the two systems by using reconciliations of clearly identified differences or written comments.

Preliminary View 1 (See paragraphs 5.29 to 5.34)

The IPSASB should amend Study 14, Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities, to include a chapter on IPSAS options that reduce differences with GFS reporting guidelines.

The Council believes that Study 14 should be expanded to include a chapter on the differences between the two systems and ways in which they may complement each other. However, it must be firmly stated that the search for possible synergies cannot alone justify a changeover of the accounting method to general purpose accounting.

FRENCH VERSION

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) sur le document de consultation « IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines ».

Le Conseil s'est interrogé sur l'utilité et la portée d'une tentative de rapprochement entre les IPSAS et les statistiques des finances publiques (SFP) élaborées selon le manuel du Fonds monétaire international (FMI). Il rappelle l'existence de différences substantielles entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale, par exemple leurs objectifs et leurs périmètres d'application distincts. Le Conseil relève que ces deux systèmes comptables coexistent et n'ont pas vocation à se regrouper. De telles différences doivent donc inviter à la vigilance dans le processus de recherche de convergence.

Par ailleurs, si la comptabilité nationale utilise entre autres des données issues de la comptabilité générale (éventuellement retraitées), le Conseil pense que l'amélioration de la qualité des normes applicables aux données source ne suffit pas à garantir la fiabilisation des données de la comptabilité nationale, d'autres facteurs intervenant en amont comme la qualité de l'organisation comptable et la performance des systèmes d'information et de contrôle interne par exemple. Il convient donc de ne pas surestimer les bénéfices attendus de la convergence normative.

Le Conseil considère enfin que le rapprochement des deux systèmes ne doit pas conduire, par exemple, à l'introduction systématique de la valeur de marché dans la comptabilité générale, cette dernière privilégiant l'approche par le coût et la dépréciation. C'est pourquoi la recherche de la convergence entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale ne peut être menée que sous la réserve expresse qu'elle préserve l'intégrité et la cohérence conceptuelle intrinsèque de chacun des deux systèmes. Néanmoins, cette recherche de convergence ne constitue pas une priorité pour les travaux du normalisateur comptable.

ANNEXE

REponses AUX QUESTIONS POSEES DANS LE DOCUMENT DE CONSULTATION

Le Conseil note la qualité du document proposé par l'IPSAS Board relatif à la convergence entre les normes IPSAS et les statistiques de finances publiques (ci-après SFP). Outil de reporting destiné principalement au Fonds monétaire international, le SFP est, pour beaucoup de pays, le cadre de présentation et d'analyse de leurs finances publiques. L'IPSAS Board a initié depuis 2003 des réflexions sur la convergence des normes qu'il édicte avec les prescriptions du FMI, ce qui lui a permis, après la publication d'un premier rapport en 2005, de préparer la présente consultation.

A titre liminaire, le Conseil souhaite préciser la question de la justification même de la comparaison entre les normes IPSAS et les statistiques de finances publiques et de la recherche de leur convergence.

Le Conseil relève en effet que les normes IPSAS existantes consistent essentiellement en une adaptation des normes « IFRS »¹¹ (ce que le Conseil a toujours considéré comme trop restrictif) tandis que le SFP adapte le système de comptabilité nationale (SCN) des Nations-Unies. L'un et l'autre sont donc, pour des périmètres limités, des systèmes dérivés de corpus plus globaux dont les règles les contraignent¹², ce qui peut limiter leur capacité d'adaptation mutuelle.

Si la nécessité d'une comparaison des systèmes IPSAS et SFP trouve son origine dans la proximité – apparente – de leurs périmètres d'application respectifs (les « administrations publiques » ou « le secteur public ») ou de leur objet (des comptes en droits constatés), le Conseil considère que la justification, tant de l'analyse des écarts entre les IPSAS et le SFP que du souhait de leur convergence, mériterait d'être approfondie. Selon lui, plusieurs éléments invitent à la vigilance sur la recherche de convergence, surtout si celle-ci devait être systématisée.

- Comme le document de consultation le rappelle clairement, les objectifs des deux systèmes diffèrent largement : la comptabilité générale, fondée

¹¹ International Financial Reporting Standard.

¹² En particulier depuis l'adoption du système de comptabilité nationale (SCN) 2008 et du système européen des comptes (SEC) 2010.

sur des principes généraux et des normes, a pour ambition de rendre compte de la situation financière d'une entité particulière, ayant sa propre autonomie, tandis que la comptabilité nationale (comme les SFP, ses dérivés), est un cadre comptable¹³ de présentation des résultats de secteurs et de leurs interactions.

- Le périmètre d'application des deux systèmes n'est pas identique. Si les deux systèmes évoquent le « secteur public », le contenu de ce dernier n'est pas superposable entre les IPSAS et les SFP. En effet, selon la préface des normes, les IPSAS concernent « les entités du secteur public » sans les définir et ne s'appliquent pas aux entreprises publiques ayant une activité marchande¹⁴, tandis que les SFP décrivent d'une part les résultats des « administrations publiques » et d'autre part ceux du « secteur public ».
- Les IPSAS utilisent la notion de « contrôle » pour définir des périmètres de consolidation et non pour identifier les entités qui doivent appliquer ces normes. Dans la comptabilité nationale et les SFP, la notion de contrôle est utilisée pour inclure dans le secteur des administrations publiques des entités contrôlées par les pouvoirs publics et leurs organes d'exécution¹⁵.
- L'objet auquel s'appliquent les deux systèmes diffère : les IPSAS concernent une entité autonome, qui rend des comptes¹⁶ tandis que les SFP décrivent un secteur institutionnel. Or un secteur au sens de la comptabilité nationale n'est pas une entité. Somme d'unités institutionnelles, le secteur institutionnel ne s'apparente pas à une entité autonome ayant ses propres logique économique et stratégie. Le principe de l'entité qui « rend compte » (« reporting entity principle ») n'est pas applicable en comptabilité nationale. La comptabilité nationale ne tient pas de comptes,

¹³ S'il n'est pas un système de comptabilité, le cadre de la comptabilité nationale exige un classement des opérations effectuées par les entités « de base ».

¹⁴ i.e. « Government Business Enterprises ».

¹⁵ Le système européen des comptes (SEC) 1995 définit le secteur des administrations publiques comme suit : « Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands (point 3.26) dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale. »

¹⁶ Il peut s'agir de comptes consolidés, mais ce sont toujours les comptes d'une seule entité autonome bien définie.

elle fournit principalement des informations économiques dans un cadre comptable qui permet de décrire des interactions entre secteurs ou sous secteurs.

- Il importe (et le document de consultation l'explique clairement) de souligner que les mêmes termes peuvent recouvrir une réalité distincte ; il convient donc d'être vigilant dans l'analyse des rapprochements et des écarts. Comme indiqué *supra*, l'application de la notion de contrôle peut conduire à des champs d'application différents. De plus, la notion de contrôle dans les SFP ne recouvre que le contrôle sur les entités tandis que les IPSAS adoptent le contrôle sur les actifs comme règle de comptabilisation. Cette dernière notion est absente des référentiels de la comptabilité nationale, qui privilégie une approche par les risques et les avantages.
- L'absence de cadre conceptuel des IPSAS ne permet pas de cerner précisément l'origine des écarts, ni d'en mesurer la portée et les conséquences.
- Il n'y a pas de traitement individuel dans la comptabilité nationale : une même opération est traitée de la même manière quelle que soit l'unité qui l'effectue, tandis qu'en comptabilité générale, le producteur des comptes doit choisir les méthodes comptables (autorisées par le référentiel comptable qu'il doit appliquer) lui permettant de donner la meilleure image fidèle de sa situation financière.
- La comptabilité nationale a besoin de séries historiques et homogènes longues tandis que la comptabilité générale peut adapter rapidement ses méthodes dès lors que ces choix nouveaux sont justifiés.
- Des lignes de partage de la comptabilité nationale diffèrent de celles de la comptabilité générale : ainsi la première va par exemple s'intéresser au fait que les acteurs sont « résidents » ou « non résidents » et distinguer entre les « opérations » et les « autres flux ».

S'agissant de la justification de la recherche de convergence entre les IPSAS et les SFP, le document de consultation considère que, puisque les données de la comptabilité nationale résultent de l'utilisation, entre autres¹⁷, des données de

¹⁷ La comptabilité nationale utilise également des enquêtes ad hoc conduites auprès des entités de base et des données de comptabilité budgétaire.

comptabilité générale des entités « de base » (données éventuellement retraitées¹⁸), une amélioration de la qualité de ces dernières favorisera la fiabilisation des données de comptabilité nationale, et en particulier des statistiques des finances publiques.

Etant donné que les données de comptabilité nationale se fondent effectivement sur des données produites à d'autres desseins (dont celles de la comptabilité générale, mais pas uniquement), il est effectivement utile de chercher à améliorer les données sources. Cependant, la fiabilisation de données amont garantit-elle celle des données aval ?

A cet égard, si la mise en œuvre d'un référentiel complet et adapté aux spécificités du secteur public est susceptible de faire progresser la qualité des données sources, celle-ci n'est pas pour autant une condition suffisante à l'amélioration de données de la comptabilité nationale. La qualité des intrants de la comptabilité nationale ne peut en effet se restreindre à la question des normes comptables appliquées aux opérations sous-jacentes. L'Etat concerné doit également disposer d'un système d'organisation comptable, de systèmes d'information et de procédures de contrôle interne et d'audit appropriés. De plus, l'amélioration des données source ne permettra pas une production automatisée de la comptabilité nationale. Enfin, la comptabilité nationale n'a pas nécessairement besoin que les données entrantes soient conformes à ses propres normes ; il faut qu'elles soient normées et documentées de sorte que des traitements adaptés puissent leur être appliqués autant que le référentiel de comptabilité nationale l'exige.

En conséquence, le Conseil considère qu'il est légitime de se poser la question des recouvrements entre les IPSAS et les SFP. Il peut s'avérer pertinent de retenir des définitions et des options cohérentes entre les deux systèmes, en particulier si ces travaux permettent de réduire les coûts de production des données financières, ce qui est important dans un contexte de maîtrise des finances publiques, et pour autant que ces travaux favorisent la compréhension des différents documents de nature financière présentés aux publics cibles. Cependant, le Conseil pense qu'une telle démarche de convergence ne doit être menée que sous la réserve expresse qu'elle ne nuise pas à la cohérence intrinsèque de l'un ou l'autre des deux systèmes qui sont, par essence, différents et dont la coexistence n'est pas remise en cause. C'est pourquoi le Conseil suggère que les conséquences des choix faits

¹⁸ Retraitements effectués selon le référentiel de la comptabilité nationale.

au nom de la convergence soient précisément examinées, notamment pour vérifier qu'ils ne portent pas atteinte *in fine* à la cohérence du référentiel de comptabilité générale.

Question n° 1 (cf. « Section 3 » et annexe B)

S'agissant du tableau de synthèse 2 et des informations détaillées figurant dans l'annexe B, relatifs aux progrès effectués dans le but de réduire les différences :

- a) Pensez-vous que les problématiques présentées comme résolues (la catégorie A du tableau 2) le sont effectivement ?*
- b) Pensez-vous que des différences supplémentaires entre les IPSAS et les SFP doivent être ajoutées ? Dans l'affirmative, merci de les décrire.*

Le Conseil considère que l'ensemble des différences considérées comme résolues¹⁹ ne le sont pas vraiment, principalement car les solutions proposées restent trop floues ou trop ouvertes pour réellement permettre de réduire les écarts entre les IPSAS et les SFP. Il semble que, dès lors que les IPSAS proposent des options compatibles avec les choix inclus dans le référentiel des SFP, le document de consultation considère que le problème de convergence est résolu, puisqu'un producteur de comptes en IPSAS pourrait choisir l'option acceptable au regard du manuel des SFP. Or il est contestable de s'engager dans cette voie de manière systématique. A cet égard, le Conseil souligne que la comptabilité générale privilégie le coût, l'amortissement, la dépréciation alors que la comptabilité nationale, qui vise à décrire la richesse d'une économie ou de ses secteurs, recourt au prix courant de marché. L'adoption systématique en comptabilité générale des options compatibles avec les SFP pourrait conduire à modifier les règles d'élaboration des états financiers sans logique interne propre à ces derniers. Une telle adoption poserait notamment question si la méthode retenue n'est pas une option préférentielle des IPSAS ou s'il s'agit d'une option mise en œuvre de façon marginale.

En conséquence, certains des éléments de convergence présentés dans le document s'apparentent plutôt à des solutions optiques ; il est probable qu'une réelle convergence des deux systèmes, si le besoin s'avérait, supposerait des modifications substantielles de l'un ou l'autre des systèmes.

¹⁹ Mentionnées dans la « catégorie A » du tableau n°2.

Plus précisément, les commentaires suivants peuvent être formulés sur chacun des points A1 à A8 du tableau 2.

A1 (Reporting du secteur des administrations publiques). Cette question renvoie à la différence de périmètre mentionnée en introduction et ne semble pas pouvoir être résolue grâce à IPSAS 22, norme sur l'avenir de laquelle le document de consultation s'interroge (cf. commentaire spécifique n° 5 infra).

A2 (Evaluation des investissements en actions non cotées). Ce point appelle deux observations : d'une part, IPSAS 29 n'est pas pertinente et d'autre part, si les termes de juste valeur et de prix courant de marché sont proches sous réserve qu'il existe un marché significatif, les enjeux de l'utilisation de la juste valeur en comptabilité générale n'ont pas la même portée que ceux relatifs aux prix courants de marché en comptabilité nationale utilisés pour enregistrer les opérations.

A3 (Stock options). Il y a peu de « stock options » dans le secteur public²⁰. Ce sujet, résolu, paraît plutôt marginal.

A4 (Actifs non générateurs de trésorerie). La proposition, peu précise, indique qu'il « suffit » d'opter pour les options de réévaluation prévues notamment dans IPSAS 17 pour résoudre le problème de divergence entre les IPSAS et les SFP. Cependant, la juste valeur n'est pas la mesure privilégiée dans le référentiel de comptabilité générale. Il n'est donc pas possible de soutenir une réévaluation permanente des actifs au seul motif d'une convergence avec la comptabilité nationale, d'autant moins que, comme le souligne le document de consultation, l'application de la juste valeur ne conduit pas, en pratique, aux mêmes résultats.

A5 (Coûts d'emprunt). IPSAS 5 offre la possibilité de comptabiliser ces coûts en charges, mais pas IAS 23. Il y a donc un conflit entre la volonté de reprendre les IAS/IFRS et la recherche de convergence avec les SFP qui ne capitalisent pas les frais d'emprunt. En fait, la convergence n'est possible que si les producteurs de comptes optent pour la méthode offerte par les IPSAS compatible avec les choix faits dans le SFP. Cela n'est possible que si l'adoption de cette méthode leur permet d'améliorer l'image fidèle de leurs états financiers.

A6 (Armements). S'il s'avère que la comptabilité nationale s'est alignée sur la comptabilité générale en prévoyant, dans le SNA 2008, la capitalisation des armements, il reste, comme le souligne d'ailleurs le document de consultation, des

²⁰ Des stocks options existent dans des entreprises publiques qui appliquent les IFRS.

difficultés de mise en œuvre notamment dans la répartition entre les actifs et les stocks en matière de défense.

A7 (Instruments financiers). Le point ne peut être considéré comme résolu par l'existence d'IPSAS 29, cette norme n'étant pas en réalité applicable.

A8 (Coûts de recherche et développement et autres actifs incorporels). Un écart subsiste puisque la comptabilité nationale active systématiquement ces coûts tandis que la comptabilité générale distingue les coûts à caractère immobilisable des autres coûts considérés comme des charges.

Question n° 2 (cf. paragraphes 4.11 à 4.17)

Pensez-vous que l'IPSAS Board devrait, de manière conjointe avec les statisticiens, développer un guide relatif à une nomenclature comptable intégrée, qui inclurait (i) une présentation d'ensemble des principes de base d'une nomenclature comptable intégrée, et (ii) une couverture la plus large possible, comme celle qui est listée dans le paragraphe 4.16 de ce document de consultation ?

Un référentiel comptable complet ne comprend pas seulement des normes, mais doit préciser les règles de comptabilisation et la nomenclature des comptes. Aujourd'hui, les travaux internationaux portent sur des normes. Aussi le Conseil pense-t-il que des propositions de nomenclatures harmonisées favoriseraient la comparabilité.

Cependant, comme le souligne le document de consultation, un tel outil doit prendre en compte des spécificités locales.

C'est pourquoi le Conseil considère que la proposition consistant à développer un guide relatif à l'élaboration d'une nomenclature des comptes, à charge pour chaque Etat ou groupe d'Etats d'en décliner les principes, est adaptée. Ce guide devrait s'appuyer sur la nomenclature de la comptabilité nationale ainsi que sur l'expérience des Etats qui ont déjà développé des nomenclatures de comptabilité générale. Cette question doit également prendre place dans les réflexions actuelles sur une harmonisation comptable au niveau européen.

Par ailleurs, le Conseil souhaite commenter les autres propositions de démarches de gestion des écarts incontournables restants entre les IPSAS et les SFP mentionnées aux paragraphes 4.3 à 4.10.

- La production d'informations complémentaires (paragraphe 4.9) lui semble une solution pertinente, ces autres informations n'étant pas appelées à figurer nécessairement dans les notes annexes.
- En revanche, selon le Conseil, choisir, *a priori*, la méthode comptable susceptible de correspondre au choix du SFP dès lors qu'elle est proposée - parmi d'autres - dans les IPSAS, n'est pas pertinent. En particulier, il ne saurait être envisagé, comme proposé au paragraphe 4.4, d'opter systématiquement pour l'option de réévaluation prévue par IPSAS 17, d'autant moins que les notions de juste valeur n'ont pas nécessairement le même sens dans les deux systèmes.

Question n° 3 (cf. paragraphes 5.2 à 5.4)

(a) Pensez-vous que l'IPSAS Board devrait avoir une approche plus systématique de réduction des différences entre les IPSAS et les principes du reporting du SFP ?

(b) Si tel est le cas, existe-t-il des modifications autres que celles listées dans le paragraphe 5.4 que l'IPSAS Board devrait éventuellement adopter ?

A la question de savoir comment réduire les écarts inutiles entre les IPSAS et le SFP, l'IPSAS Board envisage d'inclure systématiquement cette préoccupation dans son processus d'élaboration de normes.

Comme suite à ce qu'il a indiqué en préambule, le Conseil considère que, s'il convient de s'interroger sur la possibilité de trouver une solution convergente satisfaisante pour les deux systèmes, il ne faut pas faire de la recherche de la convergence un objectif premier et systématique, prenant place avant les autres. S'il est certes pertinent de proposer la réduction d'écarts si elle respecte les objectifs et contraintes propres à chaque système, cette démarche ne peut constituer une contrainte supplémentaire à l'élaboration d'un corpus de normes cohérent. En effet, il ne s'agit pas d'une démarche d'intégration de deux systèmes.

La comptabilité générale peut permettre de préciser des règles de la comptabilité nationale (sur l'évaluation de certains actifs ou la définition de certains passifs par exemple), mais elle ne peut apporter des réponses systématiques sauf à devenir un « auxiliaire » de la comptabilité nationale.

Question n° 4 (cf. paragraphes 5.5 à 5.19)

Existe-t-il d'autres points sur lesquels les IPSAS pourraient traiter des différences avec les SFP ? Dans l'affirmative, merci de les décrire.

Le Conseil n'a pas identifié d'autres points sur lesquels les IPSAS seraient susceptibles de traiter les différences avec les SFP. Il considère que la présentation faite par le document de consultation clarifie le lien entre certains thèmes et les projets en cours, comme celui du cadre conceptuel.

Question n° 5 (cf. paragraphes 5.20 à 5.28 et page 39)

Ce document de consultation décrit trois options concernant IPSAS 22 : Option A, une révision dans le but d'améliorer IPSAS 22 ; Option B, le retrait pur et simple de IPSAS 22 ; Option C, le remplacement de IPSAS 22 par une nouvelle norme.

(a) Y a-t-il d'autres options à envisager s'agissant de la norme IPSAS 22 ? Dans l'affirmative, quelles sont-elles ?

(b) Selon vous, quelle option l'IPSAS Board devrait-il retenir ?

Le Conseil propose d'adopter l'option B, c'est-à-dire la suppression de la norme IPSAS 22. Celle-ci lui semble en effet requérir d'un Etat présentant des comptes consolidés des retraitements importants pour parvenir à présenter des informations sur le « secteur public » au sens de la comptabilité nationale. Les résultats ainsi obtenus, dont le coût de production n'est sans doute pas négligeable, risquent de doubler l'information disponible dans les SFP sans être nécessairement identiques. Auquel cas le lecteur des comptes ne serait pas pleinement éclairé.

IPSAS 22 devrait répondre à la question de la différence de périmètres. Il semble préférable d'expliquer par des tableaux de passage sur des écarts bien identifiés ou des commentaires littéraires, les écarts entre les deux systèmes.

Vue préliminaire n° 1 (cf. paragraphes 5.29 à 5.34)

L'IPSAS Board devrait corriger « l'étude 14 - Transition vers une comptabilité d'engagement : Guide pour les gouvernements et entités publiques », afin d'inclure un chapitre sur les options offertes par les IPSAS permettant de réduire les différences avec les principes des SFP.

Le Conseil est d'avis que « l'étude 14 » peut être complétée d'un chapitre présentant les différences entre les deux systèmes et leurs éventuelles complémentarités. Il est cependant nécessaire de bien indiquer que la recherche d'éventuelles synergies ne peut justifier à elle seule un changement de méthode comptable en comptabilité générale.