



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS

LE PRESIDENT

3 BOULEVARD DIDEROT
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par Mme Marie-Pierre Calmel

Téléphone : 01.53.44.54.73

Télécopie : 01.53.44.50.02

N°

Paris, 19th October 2009

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 : Proposed International Public Sector Accounting Standard
Exposure Draft 42 – Improvements to IPSASs

Dear Ms Fox,

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

As already mentioned in our four previous comment letters (relating to ED 36, ED 37, 38, 39, ED 40 and ED 41), we find regrettable that all of IPSAS Board’s energy has been devoted to convergence with International Financial Reporting Standards, sometimes over trivial matters, whereas at the same time, special features of the public sector have not been dealt with.

We note the IPSAS Board objective to propose improvements to twelve IPSASs in order to converge with amendments to IFRS in the IASB’s “Improvements to IFRSs” issued in May 2008, even if we disagree with this process of convergence. We believe that the IPSAS Board Exposure Draft must be a stand-alone document and has to contain at least its own basis for conclusions. We disagree with the obligation to read the basis for conclusions in an IFRS document. In some cases, the IFRS basis for conclusions are totally inadequate and does not provide the necessary explanations. As an illustration, the basis of conclusions of IFRS are unsuited to the proposed amendment to IPSAS 5 “*Borrowing Costs*”, insofar as provisions on borrowing costs in IPSAS 5 and IAS 23 are different.

Our detailed comments on the improvements to twelve IPSASs are set out in the Appendix.

I hope you find these comments useful and would be pleased to provide any further information you might require.

Yours sincerely,

Michel Prada

¹ See Appendix 1

² See the French original version in Appendix 3

APPENDIX 1

Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)

1. Establishment of the “Conseil de normalisation des comptes publics” as Public Sector Accounting Standards Board and jurisdiction.

The Public Sector Accounting Standards Board was established by a Budget Amendment on the 30th December 2008 and supersedes the Public Accounting Standards Committee.

This new Board is in charge of setting the accounting standards of all entities with a non-market activity and primarily funded by public funding, including contributions.

The Central Government and the agencies working for the Central government, Local authorities and local public institutions, Social Security and affiliated agencies are all within the jurisdiction of the CNOCP.

Extending the scope of the former Public Accounting Standards Committee which used to only regulate the French Central government accounting standards has empowered Public Finances with the ability to deal with a consistent accounting policy for the whole of French Public Administrations.

2. Organization of the “Conseil de normalisation des comptes publics”.

The Board is an advisory body under the authority of the Minister for the Budget which publishes preliminary advice on all the legislative texts concerning accounting issues relevant to any entity within its jurisdiction. It can also put forward new and innovative provisions and participates actively in the regulation of accounting standard on a national and international level. All this information is available to the public.

The Board is managed by a President appointed by the Minister for the Budget and any decisions are taken consensually by a College made up of eighteen members of whom nine are statutory and nine are external experts. The President and the College are supported by three standing commissions and a steering committee. The three standing commissions are as follows: “the Central Government and the agencies working for the Central government”, “Local authorities and local public institutions”, “Social Security and affiliated agencies”

The Board has at its disposal a permanent team of specialists who report to the President and who are managed by a General Secretary.

APPENDIX 2

Comments on individual amendments

Part I

IPSAS 5, “Borrowing Costs”

Components of borrowing costs in definition of borrowing costs

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with this amendment which proposes to include in borrowing costs interest expense calculated using the effective interest rate method. We also support deleting the reference to the amortization costs incurred in connection with the arrangement of borrowings, because, according to the benchmark treatment in IPSAS 5, those costs should be recognized as an expense.

Nevertheless, we regret that this Exposure Draft does not include specific basis for conclusions, as provisions on borrowing costs in IPSAS 5 and IAS 23 are different. According to IAS 23, an entity shall capitalize borrowing costs directly attributable to the acquisition, construction or production of a qualifying asset, contrary to IPSAS 23 which proposes a benchmark and an alternative treatment.

IPSAS 7, “Investments in Associates”

Required disclosures when investments in associates are accounted for at fair value through surplus or deficit

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ does not agree with the proposed amendment. We consider inappropriate that IPSAS 7 defines disclosures for investments in associates specifically excluded from its scope.

For those investments in associates excluded from the scope of IPSAS 7, we consider necessary to define provisions in the future international accounting standard dealing with financial instruments.

IPSAS 8, “Interests in Joint Ventures”

Required disclosures when interests in jointly controlled entities are accounted for at fair value through surplus or deficit

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ does not agree with the proposed amendment. We consider inappropriate that IPSAS 8 defines disclosures for venturers’ interests in jointly controlled entities specifically excluded from its scope.

For those venturers’ interests in jointly controlled entities that are excluded from the scope of IPSAS 8, we consider necessary to define provisions in the future international accounting standard dealing with financial instruments.

IPSAS 16, “Investment Property”

Property under construction or development for future use as investment property

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with this amendment which proposes to include property under construction or development for future use as an investment property within the scope of IPSAS 16.

However, the amendment raises additional questions of assets under construction falling into the scope of IPSAS 17 “*Property, Plant and Equipment*”. We suggest that the Board clarifies which method under IPSAS 17 should be applied in measuring such assets (cost or revalued amount).

IPSAS 17, “Property, Plant and Equipment”

Sale of assets held for rental

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

We question however the scope of this amendment since public sector entities do not, in the course of its ordinary activities, routinely holds for rental to others items of property, plant and equipment.

That being said, we question the proposed amendment to IPSAS 2 in the Appendix of the amendment to IPSAS 17. According to this amendment, it is proposed to present sales cash flows in “operating activities”. As cash flows from purchasing or production of fixed assets are “investing activities”, we believe that a classification into "investing activities" would be more appropriate.

IPSAS 25, “Employee Benefits”

Replacement of term “fall due”

Curtailments and negative past service cost

Plan administration costs

Guidance on contingent liabilities

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendments.

IPSAS 26, “Impairment of Cash-Generating Assets”

Disclosure of estimates used to determine recoverable amount

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

We consider that the same disclosures have to be given for the estimates used to measure unit’s recoverable amount when it is based on fair value less costs to sell, that fair value less costs to sell be determined using an observable market price or using discounted cash flow projections.

Part II

IPSAS 1, “Presentation of Financial Statements”

Editorial changes

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ does not agree with the proposed amendment, which comes from the current wording of IAS 39. In our comment letter to the Exposure Draft 38 *“Financial Instruments: Recognition and Measurement”*, we mentioned our opposition to adopt the IAS 39 provisions for the public sector.

However, we believe important that IPSAS 1 clarifies that financial assets held for trading should be presented as current financial assets.

IPSAS 3, “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors”

Status of implementation guidance

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

IPSAS 6, “Consolidated and Separate Financial Statements”

Editorial changes

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

IPSAS 10, “Financial Reporting in Hyperinflationary Economies”

Editorial changes

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

IPSAS 14, “Events After the Reporting Date”

Dividends declared after the end of the reporting period

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendment.

IPSAS 16, “Investment Property”

Consistency of terminology with IPSAS 3

Investment property held under lease

The ‘Conseil de normalisation des comptes publics’ agrees with the proposed amendments.

APPENDIX 3

Here is the French original version of our response to the ED 37, 38 and 39 dedicated to the French speaking language people

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)³ sur l'exposé-sondage relatif aux améliorations annuelles.

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

Nous prenons note de l'objectif de l'IPSAS Board de converger vers la norme « Improvements to IFRSs » publiée par l'IASB en mai 2008, bien que là encore, nous soyons en désaccord avec le processus général de convergence entrepris.

Concernant cet exposé sondage ED 42, nous ne sommes pas d'accord avec le fait que celui-ci ne présente pas ses propres fondements de conclusions et renvoie au document de l'IASB. Nous considérons que les exposés-sondages de l'IPSAS Board doivent constituer des documents autonomes au sein de ce même référentiel.

A titre d'illustration, les fondements de conclusions du référentiel IFRS sont inadaptés à l'amendement proposé de la norme IPSAS 5 « Borrowing Costs », dans la mesure où les dispositions de la norme IPSAS 5 sont différentes de la norme IPSAS 23. En effet, la norme IPSAS 5 prévoit que les coûts d'emprunt peuvent être soit comptabilisés en charges (traitement de référence), soit activés, contrairement au référentiel IFRS où l'incorporation au coût des actifs des coûts d'emprunts encourus est désormais imposée par la norme IAS 23.

³ Cf. annexe 1.

ANNEXE 1

Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)

1. Création du Conseil de normalisation des comptes publics et champ de compétence

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, et remplace le Comité des normes de comptabilité publique.

Ce nouveau Conseil est en charge de la normalisation comptable de toutes les entités exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

Entrent dans son périmètre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, et la Sécurité sociale et les organismes qui lui sont assimilés.

Cette extension de périmètre par rapport à l'ancien Comité des normes de comptabilité publique qui était en charge de la normalisation des comptes de l'Etat français se justifie par la nécessité de définir une politique de normalisation comptable cohérente au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

2. Mode de fonctionnement du Conseil de normalisation des comptes publics

Le Conseil est un organisme consultatif placé auprès du Ministre chargé des comptes publics qui doit donner un avis préalable sur tous les textes réglementaires comportant des dispositions comptables applicables à des entités entrant dans son champ de compétence. Il peut également proposer des dispositions nouvelles et doit participer aux réflexions sur la normalisation comptable au niveau national et international. Ses avis sont publics.

Le Conseil est dirigé par un Président nommé par le Ministre chargé des comptes publics et ses attributions sont exercées par un Collège composé de dix huit membres dont neuf membres de droit et neuf personnalités qualifiées. Le Président et le collège sont assistés par trois commissions permanentes et un comité consultatif d'orientation. Les trois commissions permanentes sont les suivantes : « Etat et organismes dépendant de l'Etat », « Collectivités territoriales et établissements publics locaux », « Sécurité sociale et organismes assimilés ».

Le Conseil dispose d'une équipe technique permanente placée sous l'autorité du Président et dirigée par un secrétaire général.

ANNEXE 2

Commentaires sur les amendements proposés

Part I

IPSAS 5, “Borrowing Costs”

Components of borrowing costs in definition of borrowing costs

Nous sommes d'accord avec la proposition d'amender le paragraphe 6 de la norme IPSAS 5 pour définir les coûts d'emprunt en précisant qu'ils incluent les charges d'intérêt calculées selon la méthode du taux d'intérêt effectif.

Nous sommes également d'accord avec la suppression de la référence à l'amortissement des coûts accessoires encourus pour la mise en place des emprunts (suppression du paragraphe 6 c, de la norme IPSAS 5), dans la mesure où, selon le traitement de référence, les coûts d'emprunt peuvent être comptabilisés en charges de la période au cours de laquelle ils sont encourus (IPSAS 5.14).

Nous attirons néanmoins votre attention sur le fait que la suppression de la référence à l'amortissement des coûts accessoires encourus pour la mise en place des emprunts n'a pas d'incidence dans le référentiel IPSAS dans la mesure où, selon le traitement de référence, les coûts d'emprunt peuvent être comptabilisés en charges, contrairement au référentiel IFRS où l'incorporation au coût de certains actifs des coûts d'emprunts encourus est désormais imposée par la norme IAS 23. Ce point aurait pu être utilement commenté dans les fondements de conclusions spécifiques de la norme IPSAS ainsi révisée.

IPSAS 7, “Investments in Associates”

Required disclosures when investments in associates are accounted for at fair value through surplus or deficit

Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition d'amendement.

Dès lors que des participations dans des entreprises associées sont exclues du champ d'application de la norme IPSAS 7 en vertu des dispositions du paragraphe 1, nous considérons qu'il est incohérent que cette norme IPSAS prévoit des informations en annexe pour ces exclusions. Nous ne sommes donc pas d'accord avec la proposition de rédaction de la dernière phrase du paragraphe 1.

En revanche, nous estimons nécessaire de prévoir dans une future norme sur la comptabilisation et l'évaluation des instruments financiers des dispositions spécifiques sur les participations exclues du champ d'application de cette norme IPSAS 7.

IPSAS 8, “Interests in Joint Ventures”

Required disclosures when interests in jointly controlled entities are accounted for at fair value through surplus or deficit

Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition d'amendement.

Dès lors que des participations dans des coentreprises sont exclues du champ d'application de la norme IPSAS 8 en vertu des dispositions du paragraphe 1, nous considérons qu'il est incohérent que cette norme IPSAS prévoit des informations en annexe pour ces exclusions. Nous ne sommes donc pas d'accord avec la proposition de rédaction de la dernière phrase du paragraphe 1.

En revanche, nous estimons nécessaire de prévoir dans une future norme sur la comptabilisation et l'évaluation des instruments financiers des dispositions spécifiques concernant les participations exclues dans le paragraphe 1.

IPSAS 16, "Investment Property"

Property under construction or development for future use as investment property

Nous sommes d'accord avec la proposition d'amendement.

Nous sommes en effet favorables à l'inclusion dans le champ d'application de la norme IPSAS 16 des biens immobiliers en cours de construction ou d'aménagement en vue d'une utilisation ultérieure en tant qu'immeuble de placement.

Néanmoins, cette modification nous amène à nous interroger sur les biens immobiliers en cours de construction ou d'aménagement entrant dans le champ d'application de la norme IPSAS 17 "*Property, Plant and Equipment*". Dans la mesure où, selon la norme IPSAS 17, les actifs immobiliers peuvent être évalués soit selon le modèle du coût, soit selon le modèle de la réévaluation, nous estimons nécessaire qu'une précision soit apportée sur l'évaluation en date d'arrêté des biens immobiliers en cours de construction.

IPSAS 17, "Property, Plant and Equipment"

Sale of assets held for rental

Nous sommes d'accord avec la proposition d'amendement de la norme IPSAS 17.

Nous nous interrogeons néanmoins sur la portée de cet amendement, dans la mesure où les activités de location immobilière restent marginales dans le secteur public.

Ceci étant dit, nous nous interrogeons sur la proposition d'amendement de la norme IPSAS 2 en annexe de l'amendement à la norme IPSAS 17. En effet, selon cet amendement, il est proposé de présenter les flux de trésorerie provenant de l'acquisition et de la vente des actifs auparavant détenus pour la location et désormais destinés à être cédés en « flux de trésorerie provenant des activités opérationnelles » dans le tableau des flux de trésorerie. S'agissant de flux provenant d'actifs immobiliers, nous estimons qu'un classement en « activité d'investissement » aurait été plus approprié.

IPSAS 25, “Employee Benefits”

Replacement of term “fall due”

Curtailments and negative past service cost

Plan administration costs

Guidance on contingent liabilities

Nous sommes d'accord avec les propositions d'amendement de la norme IPSAS 25.

IPSAS 26, “Impairment of Cash-Generating Assets”

Disclosure of estimates used to determine recoverable amount

Nous sommes d'accord avec la proposition d'amendement.

Nous considérons en effet que l'information en annexe de la valeur recouvrable d'une unité génératrice de trésorerie (ou groupe d'unités) doit être équivalente, que cette valeur recouvrable de l'unité (du groupe d'unités) ait été fondée sur une valeur d'utilité ou sur une juste valeur diminuée des coûts de vente.

Part II

IPSAS 1, “Presentation of Financial Statements”

Editorial changes

Nous ne sommes pas d'accord avec cette proposition d'amendement, qui est liée à la rédaction actuelle de la norme IAS 39. Lors de notre réponse à l'ED 38 « *Financial Instruments : Recognition and Measurement* », nous vous avons fait part de notre opposition à transposer dans le référentiel de l'IPSAS Board la norme IAS 39.

Dans la mesure où la proposition d'amendement de la norme IPSAS 1 part du principe que les principes de comptabilisation et d'évaluation de l'exposé-sondage ED 38 seront transposés, nous ne pouvons être d'accord.

En revanche, nous estimons important que la rédaction de la norme IPSAS 1 clarifie que les actifs financiers détenus à des fins de transaction doivent en effet être présentés en actifs courants.

IPSAS 3, “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors”

Status of implementation guidance

Nous sommes d'accord avec cette proposition d'amendement.

IPSAS 6, “Consolidated and Separate Financial Statements”

Editorial changes

Nous sommes d'accord avec cette proposition d'amendement.

IPSAS 10, “Financial Reporting in Hyperinflationary Economies”

Editorial changes

Nous sommes d'accord avec cette proposition d'amendement.

IPSAS 14, “Events After the Reporting Date”

Dividends declared after the end of the reporting period

Nous sommes d'accord avec cette proposition d'amendement.

IPSAS 16, “Investment Property”

Consistency of terminology with IPSAS 3

Investment property held under lease

Nous sommes d'accord avec ces deux propositions d'amendement.