

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Service des collectivités locales / Service comptable de l'État
Mission doctrine comptable et contrôle interne comptable
120 Rue de Bercy - Télédéc 787
75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Stéphanie LEDOUX
Stéphanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01 53 18 78 26 📠 01 53 18 62 36

Référence : 2010/05/8745

Paris, le 8 juin 2010

Document n° CO_10_011/n°S_10_027/n°E_10_027

Ms Stefanie FOX
Technical director
International Public Sector Accounting Standards Board
International Fédération of Accountants
277 Wellington Street, 4th floor
Toronto,
Ontario M5V 3H2 CANADA

Subject : Proposed International Public Sector Accounting Standard Consultation paper « reporting on the Long-term sustainability of Public Finances.

Dear Ms Fox,

I am writing on behalf of the French « Direction Générale des Finances Publiques » to express our views on the above-mentioned consultation paper.

Our views are presented in two parts:

- General comments on the main ministry's main concerns
- Responses to the 7 questions raised in the consultation paper

I. General comments

The consultation paper on « reporting on the Long-term sustainability of Public Finances” is outside the scope of accounting standards. So it is not in the traditional assignment of the standard setter that is to propose accounting standards for public sector entities but reflects his acknowledged ability to release recommendations about financial information out of the accounting field.

Nevertheless, the consultation paper is interesting as prospective elements can complete usefully information included in financial statements by putting into temporal perspective the accounting data of the financial statements. Thus, information about sustainability should be drawn up on accounting data basis included in the financial statements in order to develop it and facilitate the interpretation and the comparison on the periods.

As the long-term sustainability is outside the accounting field, the general principles of accounting are not applicable. Thus, the standard setter cannot provide regulation on information about sustainability and this information cannot be included in a comprehensive financial report which include the financial statements (including notes to the financial statements).

Therefore, we are not in favour of issuing a comprehensive document on sustainability of public finances that includes both projections on accounting basis and data at macroeconomic level.

In addition to this, France, as member of the European union and euro area, already provides prospective data and we consider that it is more appropriate that the general principles of sustainability to be elaborated by a national or European decision-body making.

Thus, without denying the ability of the IPSAS Board to usefully contribute to this debate and to deal it with the field of accounting standards conceptual framework, borders have to be defined and it can't lead to principles with the same force and consequences as accounting standard principles.

II. Response to the seven questions

1. *The presentation of information on long-term fiscal sustainability is necessary to meet the objectives of financial reporting (accountability and decision-making) as proposed in the IPSASB's Consultation Paper, "Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities," issued in September 2008 (Section Two).*

No. The producer of financial statements of the French State considers that the sustainability purpose paper must be distinguished from the production of financial statements. The aim of accounting is to give a retrospective information but not a prospective information in order to evaluate the long-term sustainability of public Finances. Nevertheless the producer of financial statements considers that a supplementary and separate information from financial statements in the way of projections of accounting data would be useful in order to appreciate sustainability. Nevertheless, this information will not comply with accounting principles and in particular with the principle of true and fair view in the case of projections on long-term funding needs assessed by using statistical methods using subjective assumption contingent to the chosen model.

2. *IPSASB guidance should recommend that long-term fiscal sustainability information in GPFRs be presented either through:*

- *Additional statements providing details of projections; or*
- *Summarized projections in narrative reporting (Section Three).*

The scope of the General purpose financial statements should be defined with a distinction between financial statements and notes to the financial statements and general purpose financial statements. Financial statements include item of sustainability as liabilities or by data on off-balance sheet commitments in the notes to the financial statements.

In our view, sustainability elements can't be included in the financial statements, these elements of sustainability should be include in a supplementary and separate document to the financial statements, either the general purpose financial reports or an ad hoc narrative document.

3. *IPSASB guidance should be based on the concept of the reporting entity and should provide recommended practice for consolidated reports presented by all levels of government (Section Four).*

Yes, the IPSAS Board should provide only recommendations on the way to elaborate projections but each government must define scope its prospective data in this ad hoc document. Nevertheless, as prospective data are based on in accounting data, the scope of prospective elements should be consistent with the scope of the financial statements.

4. *IPSASB guidance should recommend that long-term fiscal sustainability indicators be selected based on (a) their relevance to the entity, (b) the extent to which the indicators meet the qualitative characteristics of financial reporting, and (c) their ability to describe the scale of the fiscal challenge facing the entity. It should also recommend that comparative information is provided and that the reasons for ceasing to report indicators, if this occurs, are disclosed (Section Five).*

Yes, the IPSAS Board can provide general recommendations about long-term fiscal sustainability indicators subject to that they do not meet the qualitative characteristics of the financial statements. Nevertheless, the IPSAS Board must not define indicators since it is not an accounting information, it cannot be part of the IPSAS conceptual framework.

5. *IPSASB guidance on long-term fiscal sustainability reporting in GPFRs should recommend that the entity disclose :*
- *Any deviations from the principle that long-term fiscal sustainability projections are based on current policy;*
 - *The basis on which projections of inflows from taxation and other material revenue sources have been made;*
 - *Any other key assumptions underpinning long-term fiscal sustainability projections; and*
 - *Details of key aspects of governing legislation and regulation, and the underlying macro-economic policy and fiscal framework (Section Six).*

Yes, if those recommendations are only linked to elements of sustainability included in a supplementary ad separate document of the financial statements.

6. *IPSASB guidance on long-term fiscal sustainability reporting in GPFRs should recommend that the entity disclose:*
- *Time horizons for fiscal sustainability projections presented or discussed in the GPFRs as well as the reason for modifying time horizons and any published plans to modify those horizons;*
 - *Discount rates, together with the reason for their selection;*
 - *Results of key sensitivity analyses; and*
 - *Steps taken to ensure that projections are reliable (Section Seven).*

Yes, since the producer of budget sustainability elements decides the scope and the kind of this information.

7. *IPSASB guidance on long-term fiscal sustainability reporting in GPFRs should recommend that (a) the underlying projections should have been prepared or updated within five years of the reporting date, and (b) the date of preparation or update should be disclosed (Section Seven).*

No, each entity should determine the frequency as well as the first date of its implementation.

APPENDIX 1 French version of our response to the consultation paper

Objet : Réponse au document de consultation de l'IPSAS Board relatif à la soutenabilité des finances publiques à long terme

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint la réponse de la Direction Générale des Finances Publiques au document de consultation relatif à la soutenabilité long terme des finances publiques.

Cette réponse s'articule en 2 parties :

- Une première partie de commentaires généraux sur l'exposé sondage
- Les réponses aux 7 questions

III. Commentaires généraux

Le document sur la soutenabilité, tel que le propose le Board de l'IPSAS, dépasse de strictes considérations comptables et, dès lors, ne ressort pas du cadre traditionnel de la mission du normalisateur qui est de proposer des normes comptables applicables au secteur public, mais s'inscrit dans la capacité qui lui est reconnue par ailleurs, à l'instar du Board de l'IAS, de formuler des recommandations sur l'information financière de nature non comptable.

Au demeurant, la proposition de l'IPSAS Board présente un intérêt certain du point de vue de l'information financière, l'élaboration d'éléments prospectifs pouvant permettre de compléter utilement l'information contenue dans les états financiers de par la mise en perspective temporelle de cette dernière. Ainsi, l'information de soutenabilité devra être élaborée sur la base des données comptables contenues dans les états financiers qu'elle développerait pour en faciliter l'interprétation et la comparaison dans le temps.

L'exercice de soutenabilité budgétaire étant situé hors du champ comptable, les principes généraux de comptabilité ne lui seront pas applicables. Dès lors, les informations sur la soutenabilité ne peuvent être réglementées par le normalisateur comptable, ni décrites dans un document global qui intégrerait par ailleurs les comptes de l'Etat et leurs annexes.

Pour cette raison, nous sommes d'avis que la production d'un rapport global de soutenabilité des finances publiques intégrant à la fois des projections issues de la comptabilité et des données à caractère macroéconomique ne nous semble ni appropriée, ni envisageable.

Par ailleurs, au cas particulier de la France, membre de l'Union Européenne et de la zone euro, non seulement des informations sont prévues et établies mais c'est surtout dans le cadre des instances nationales et communautaires appropriées que doivent être définis les principes régissant l'exercice de soutenabilité budgétaire.

Ainsi, sans nier au Board de l'IPSAS sa faculté de contribuer utilement à ce débat et de le placer dans le contexte des normes comptables, des limites claires doivent être définies et il doit être entendu qu'il ne saurait en sortir des règles d'une nature et d'une portée égale aux normes comptables.

IV. Réponses aux 7 questions

1. *La présentation d'information sur la soutenabilité des finances publiques à long terme est nécessaire au respect des objectifs du rapport financier (rendre compte de sa responsabilité financière et rapport de gestion) proposés dans le document de consultation du mois de septembre 2008 relatif au cadre conceptuel des rapports financiers du secteur public [pertinence, image fidèle, rapidité de publication, compréhension, comparabilité, et auditabilité]*

Non. Le producteur des comptes de l'Etat français considère que l'exercice de soutenabilité doit être distingué de celui de la production des comptes. La vocation de la comptabilité est de restituer une information rétrospective et non des données prospectives destinées à évaluer la soutenabilité des finances publiques. En revanche le producteur des comptes considère qu'une information complémentaire et distincte des états financiers portant sur des projections de certains éléments figurant dans les comptes pourrait être utile pour contribuer à l'appréciation de la soutenabilité. En tout état de cause cette information ne peut se conformer à l'ensemble des principes comptables qui régissent l'établissement des états financiers et notamment celui d'image fidèle s'agissant de projections de besoins de financement à long terme reposant davantage sur des évaluations statistiques que comptables et dont le caractère variable est fortement sous-tendu par les hypothèses « subjectives » du modèle retenu.

2. *La directive IPSAS devrait recommander que l'information sur la soutenabilité des finances publiques à long terme dans le rapport financier à caractère général soit présentée :*
 - *soit au travers d'états complémentaires donnant des détails de projection,*
 - *ou des projections synthétiques dans un rapport financier littéraire.*

Il conviendrait de définir le périmètre du rapport financier tel que l'entend le Board en opérant la distinction entre les états financiers (comptes et annexe) et le rapport financier à caractère général. Les états financiers comportent des éléments de soutenabilité qui prennent la forme de provisions ou d'engagements hors bilan.

Dans ce cadre, en considérant que l'information sur les éléments de soutenabilité à long terme ne peuvent figurer dans les états financiers, ces éléments de soutenabilité devraient être présentés dans un état complémentaire et distinct des états financiers, soit dans le rapport de présentation soit dans un état dédié complémentaire et distinct des états financiers et pourraient prendre la forme de projections résumées accompagnées de commentaires narratifs.

3. *La directive IPSAS devrait fixer des règles pour les comptes par entité et seulement donner des recommandations pour les projections présentées dans les rapports financiers consolidés des différents niveaux de pouvoirs publics.*

Oui la directive devra se contenter de donner des recommandations sur l'élaboration des projections mais devra laisser toute latitude à chaque Etat de définir le périmètre des éléments de soutenabilité présentés. Cependant, les éléments de soutenabilité étant établis à partir de données comptables issues des états financiers, le périmètre des éléments prospectifs qui seraient présentés dans un document distinct et complémentaire des états financiers devrait être cohérent avec celui retenu pour les éléments comptables issus des états financiers.

4. *La directive IPSAS devrait recommander que les indicateurs de soutenabilité budgétaire à long terme soient basés sur (a) leur pertinence au niveau de l'entité, (b) la façon dont l'indicateur répondra aux objectifs qualitatifs du rapport financier, (c) leur capacité à décrire le niveau de challenge budgétaire auquel l'entité est confrontée. Il devrait également être recommandé de fournir une information comparative et de justifier l'arrêt d'utilisation de ratios, le cas échéant.*

Oui le normalisateur peut donner des recommandations à caractère général quant à l'objectif des indicateurs sous réserve qu'elles ne ressortent pas du domaine qualitatif du rapport financier comme exprimé dans notre réponse à la question. En revanche, le normalisateur ne doit en aucun cas définir les indicateurs qui, de par leur nature non comptables se situent hors du référentiel comptable des IPSAS.

5. *La directive IPSAS sur la soutenabilité des finances publiques à long terme devrait recommander que soient présentés dans le rapport financier :*
- *toute dérive à la règle suivante : les projections de soutenabilité des finances publiques à long terme sont réalisées sur les bases des politiques publiques en vigueur ;*
 - *les hypothèses retenues pour calculer les produits relatifs à la taxation et les autres produits ;*
 - *toute autre hypothèse qui vient étayer les projections de soutenabilité des finances publiques à long terme ;*
 - *les principaux éléments des politiques publiques en vigueur (législation, réglementation politique macro-économique) et cadre fiscal.*

Oui, dès lors que ces recommandations se rapportent uniquement à la production d'éléments de soutenabilité présentés dans un état complémentaire distinct des états financiers.

6. *La directive IPSAS sur la soutenabilité des finances publiques à long terme devrait recommander que soient présentés dans le rapport financier :*
- *le nombre d'années retenues pour projeter les données ainsi que la justification de cette durée, la justification d'une modification de durée ou d'une future modification de durée ;*
 - *les taux d'actualisation retenus et leur justification ;*
 - *le résultat des analyses de sensibilité à une hypothèse clé ;*
 - *la démarche retenue pour présenter des projections fiables.*

Oui, dès lors que le producteur des éléments de soutenabilité a toute latitude quant au format et la nature de cette information.

7. *La directive IPSAS sur la soutenabilité financière à long terme devrait recommander que (a) les projections sous-jacentes devraient être préparées ou mises à jour dans les 5 années de la date de publication, et (b) que la date de préparation ou de mise à jour soit précisée dans le document.*

Non, le choix de la périodicité ressort de la responsabilité du producteur des éléments de soutenabilité budgétaire, de même que la date de mise en œuvre de la production des éléments de soutenabilité.