



Conseil de normalisation
des comptes publics

LE PRÉSIDENT

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

Paris, February 11, 2014

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: Interests in other entities – ED 48, ED 49, ED 50, ED 51, ED 52

Dear Ms Fox,

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

The Council welcomes the IPSAS Board's initiative in working on the consolidation issue, a project that is conceptually challenging and is likely to raise major practical difficulties. The Council notes that the IPSAS Board's approach has been to rely on the work of the IASB and to try to adapt it to public sector features. The Council regrets that this attempt to adapt to the public sector has not succeeded and considers in particular that the definition of control proposed by the Exposure Draft ED 49 should be reviewed. Indeed, in the public sector, the control does not usually result from ownership interests.

This project should therefore be investigated further to determine the appropriate criteria to assess the control when the potentially controlled entity does not have any equity instruments and when the benefits from such entity do not correspond to cash flows.

In this context, it is likely that governance should play a major role in the assessment of control. The Council stresses that the governance of public entities can not be compared to the governance of private entities insofar as it does not stem from uniform and homogeneous legal provisions but from specific legislation or regulations, statutory provisions or other administrative arrangements with little common characteristics.

The Council also regrets that the publication of the five EDs has not been accompanied by discussions on the proposed consolidation methods (full combination of like items of the financial statements and equity method) and their relevance regarding the characteristics and activities of consolidated entities.

Moreover, the objective of alignment with the principles of GFSM 2013 may be interpreted as aiming to the preparation of consolidated financial statements of the public sector as a whole and / or of all sub-sectors (such as local governments or national social security). The Council considers that the control model as defined in ED 49 can not be the basis for such consolidated financial statements given the difficulties that may arise to identify the parent entities in such sectors or sub-sectors. In this respect, the Council notes that other kinds of aggregation of accounts have not been considered by the EDs.

Given the importance of these topics, the Council regrets that no Consultation Papers have been published prior to the Exposure Drafts which would have allowed constituents to benefit from a longer period of thinking and to provide more in-depth contributions. The purpose of consolidated financial statements could have been usefully discussed during this first phase for example.

The Board also regrets that the comment period was too short while much less important topics benefit from an equivalent comment period.

Yours sincerely,

Michel Prada

APPENDIX

RESPONSES TO THE QUESTIONS OF THE FIVE EXPOSURE DRAFTS

1. ED 48 – Separate Financial Statements

Specific Matter for Comment 1:

Do you agree generally with the proposals for separate financial statements? In particular, do you agree with the proposal to permit the use of the equity method, in addition to cost or fair value, for investments in other entities?

The Council agrees generally with these proposals. However, the Council considers the fair value option as being not so relevant regarding the public sector. Actually, when a public sector entity has holding interests in other public sector entity the main purpose is not to realize gains from capital divestments or to obtain returns. The underlying purpose of such holdings is more generally driven by public policy objectives.

2. ED 49 – Consolidated Financial Statements

Specific Matter for Comment 1:

Do you agree with the proposed definition of control? If not, how would you change the definition?

The Council considers that addressing the reporting entity issue should have been a prerequisite for the issuance of the Exposure Draft ED 49.

In the meantime, once the reporting entity is identified the control principle is the appropriate basis for consolidation. Therefore, in order to insure a relevant accounting outcome, the definition of control should undergo a fundamental review and be adapted to public sector features.

1° The identification of the reporting entity is a prerequisite

The Council notes that the publication of the Exposure Draft ED 49 was not preceded or accompanied by reflections and detailed analysis to define the entity that should prepare consolidated financial statements (i.e. to define the reporting entity).

If the objective of ED 49 is to allow the whole public sector and / or the sub-sectors to set up consolidated financial statements, then the control model is irrelevant. Indeed in a perspective

where consolidation is based on the control, entities that form a cohesive circumscribed economic area but have no control relationships will not be able to prepare general purpose consolidated financial statements.

The Council regrets that the Exposure Drafts deal only with consolidation since other forms of aggregation could have been analysed with the objective of giving a better picture of the whole public sector. With this regard, the Council notes that some "aggregation" of private sector entities can be carried out in the absence of control and ownership interests, in order to give an overall picture with a benefit to users of financial statements.

2• The definition of control should be adapted

Once the reporting entity is identified, the Council agrees that the control model is the relevant model to prepare consolidated financial statements. However, the definition of control provided by the Exposure Draft should be adapted in order to grasp the specific features of the public sector.

Indeed, the Council considers that the amendments to IFRS 10 specially developed to reflect these specificities of the public sector, should be expanded.

The Council acknowledges that large changes have already been made such as the identification of administrative arrangements or legislation as dominant factors to assess the control, the replacement of the term "returns" by the term "benefits" and the addition of several examples based on public sector fact patterns.

However, the Council thinks that these changes are insufficient and would like to point out the following remarks:

- The governance set up by the legislation, statutory provisions, by-laws or other administrative arrangements, enables the identification of control in the public sector. Therefore, the requirements of the (draft) standard should narrow and clarify further this notion of governance, in particular due to the fact that the governance of public entities can not be compared to governance in the private sector.
- Conversely, the Exposure Draft unduly puts emphasis on voting rights attached to equity instruments and contains too long developments on potential voting rights.
- The Exposure Draft provides for the case where the power over an entity can be obtained without holding any equity instruments of that entity which is common in the public sector. However, the Council considers that clarification is needed in this regard to account for an entity's share in the assets, liabilities, equity and results of a controlled entity. Clarification is also needed regarding the presentation of equity. Under the provisions envisaged by the IPSAS Board, the consolidation of controlled entities in the

absence of equity instruments triggers the presentation of non-controlling interests as opposed to group equity which is not relevant.

- The Exposure Draft is rather silent regarding local government entities. However, the coexistence of both a central government and local governments is common in several countries. Freedom enjoyed by the local government sector and the conditions of its supervision by the central government should have been more thoroughly analyzed.
- The concept of non-financial benefits is not defined positively, but is simply illustrated in the Exposure Draft by a series of examples (§ 29). In addition, these examples are paradoxically defined with reference to financial benefits.
- In the case where the expected benefit is not financial, but corresponds to the implementation of a public policy, it may be difficult to identify the relevant activities of the controlled entity.
- The numerous examples added to the text of IFRS 10 with the view to address public sector features are generally too simple.

3° Consolidation methods should have been discussed further

The Exposure Draft ED 49 does not consider other methods of consolidation of controlled entities except the method of combining like items of assets, liabilities, equity, revenue, expenses and cash flows of the controlling entity with those of the controlled entities. The Council considers that the relevance of this method deserves careful attention regarding the characteristics and activities of controlled entities especially when it comes to combine elements of central government financial statements with those of a government business enterprise.

Specific Matter for Comment 2:

Do you agree that a controlling entity should consolidate all controlled entities (except in the circumstances proposed in this Exposure Draft)? If you consider that certain categories of entities should not be consolidated, please justify your proposal having regard to user needs and indicate your preferred accounting treatment for any such controlled entities. If you have any comments about temporarily controlled entities, please respond to Specific Matter for Comment 3.

The Council considers that a controlling entity should consolidate all controlled entities and is not favorable to exceptions.

As part of its analysis, the Council noted several reasons that could be considered by a preparer to avoid the consolidation of a controlled entity. These are the following:

- Non material controlled entity,
- Undue delay to obtain information from the controlled entity,
- Heavy costs,
- Major differences between the activity of the controlling entity and the activity of the controlled entity.

The Council conclusion is that accounting standards can not justify permanent exceptions to the consolidation of all controlled entities. The Council believes that it is the preparer's responsibility who considers the consolidation of a controlled entity as being impracticable, due to specific circumstances, to provide appropriate information in the notes to financial statements.

Specific Matter for Comment 3:

Do you agree with the proposal to withdraw the exemption in IPSAS 6, Consolidated and Separate Financial Statements (December 2006) for temporarily controlled entities? If you agree with the withdrawal of the exemption please give reasons. If you disagree with the withdrawal of the exemption please indicate any modifications that you would propose to the exemption in IPSAS 6 (December 2006).

The Council agrees with the proposal to withdraw the exemption for temporarily controlled entities, as it considers that there should be no exceptions to the consolidation of controlled entities.

Specific Matter for Comment 4:

Do you agree that a controlling entity that meets the definition of an investment entity should be required to account for its investments at fair value through surplus or deficit?

At first, we would like to make clear that we have not identified any major public sector entity in France that could meet the definition of an investment entity.

The Council agrees that an investment entity should be required to account for its investments at fair value through profit or loss.

The Council agrees with the non consolidation of investments held by an investment entity as long as the criteria that define these entities are clear and circumscribe this exception to those entities whose activity corresponds only to fund management aiming to obtain a return in the form of income or capital appreciation. This activity must correspond to a management of investments on a fair value basis with pre-defined exit strategies.

Specific Matter for Comment 5:

Do you agree that a controlling entity, that is not itself an investment entity, but which controls an investment entity should be required to present consolidated financial statements in which it (i) measures the investments of the controlled investment entity at fair value through surplus or deficit in accordance with IPSAS 29, Financial Instruments: Recognition and Measurement, and (ii) consolidates the other assets and liabilities and revenue and expenses of the controlled investment entity in accordance with this Standard?

Do you agree that the proposed approach is appropriate and practicable? If not, what approach do you consider would be more appropriate and practicable?

The Council agrees that an exemption should be provided for the controlling entity of an investment entity that is not itself an investment entity, but believes that the exemption as provided in the Exposure Draft may be difficult to implement.

The Council wonders if the requirements of the Exposure Draft are based on the characteristics of an entity or the characteristics of an asset or a transaction.

The question raised by the Exposure Draft is particularly significant regarding hybrid entities where investment related services or ancillary services are provided by the controlled investment entity and are not performed by another specific subsidiary.

The issue is whether it is practicable to distinguish between fund management and ancillary services within the same investment entity.

The Council considers that further guidance should be provided to clarify the requirements for entities dealing with these two types of activities.

Specific Matter for Comment 6:

The IPSASB has aligned the principles in this Standard with the Government Finance Statistics Manual 2013 (GFSM 2013) where feasible. Can you identify any further opportunities for alignment?

At first, the Council would like to remind that it expressed significant concerns regarding the convergence project between IPSAS and the principles of GFSM 2013 since IPSAS and GFSM have different goals and procedures (see our comment letter dated April 15, 2013 in response to the Consultation Paper "IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines").

Regarding consolidation, the Council points out that the Exposure Draft ED 49 is silent about how the IPSAS Board has aligned ED's principles with the GFSM 2013.

The "consolidation" as envisaged by the GFSM is extremely different from that provided by accounting standards. In national accounts, the "consolidation" is actually an aggregation of accounts with the elimination of intra-balances relating to transactions between entities aggregated in the same set of accounts. The concept of control is not used to define group boundaries, but is used only to classify entities within different sectors and sub-sectors.

Considering that fact, the Council wonders whether the alignment idea should be understood as an objective to set up consolidated financial statements of a sector based on the entities belonging to that sector? If this is the case, two observations could to be made:

- The Council does not favour convergence of accounting standards with government finance statistics principles (or national accounts principles) as they represent different kinds of techniques which have different objectives;
- The Council considers that the control model is ineffective to portray the financial position of the sectors and sub-sectors.

3. ED 50 - Investments in Associates and Joint Ventures.

Specific Matter for Comment 1:

Do you generally agree with the proposals in the Exposure Draft? If not, please provide reasons.

The Council considers that the proposals in the Exposure Draft should be completed so that the concept of "quantifiable ownership interest" is clarified and the discussion about the appropriate consolidation methods takes place (see answer to the Specific Matter for Comment 3).

Specific Matter for Comment 2:

Do you agree with the proposal that the scope of the Exposure Draft be restricted to situations where there is a quantifiable ownership interest?

The Council agrees with the proposal that the scope of the Exposure Draft should be restricted because the scope of entities subject to a significant influence of a central government can be extremely large and the inclusion of all these entities in the consolidated financial statements is not necessarily relevant. However, the Council considers that the concept of "quantifiable ownership percentage" used to restrict the scope of the draft standard should be clarified and in the meantime the terms "other equity structures" should be better explained.

Paragraph 5 of the ED 50 includes an example of a public entity that makes a substantial investment in the development of a hospital that is owned and operated by a charity. The ED concludes that this investment does not give rise to an ownership interest as the charity could seek alternative funding. The Council considers that this analysis should go further, and be based on the nature of the funding entity's rights. The question would be therefore: has the funding entity rights to the net assets of the hospital or power over its governing body, or is the funding more akin to a non refundable grant?

Similarly, paragraph 5 BC is not explicit about the accounting treatment which applies to Joint Ventures with no formal equity structure. The Council interpretation is that the equity method should be applied to these entities, which seems inconsistent with paragraph 10 of the ED that restricts the scope to associates whose capital is divided in units or shares and to associates with other formal equity structure.

Specific Matter for Comment 3:

Do you agree with the proposal to require the use of the equity method to account for investments in joint ventures? If not, please provide reasons and indicate your preferred treatment.

The Council agrees with the Exposure Draft proposal regarding the definition of equity method and equity method procedures (emphasis added).

However, the Council regrets that the publication of the Exposure Drafts have not been accompanied by extensive discussions about consolidation methods and their relevance regarding the specific features and activities of the entities that should be reported in the consolidated financial statements.

4. ED 51 – Joint Arrangements

Specific Matter for Comment 1:

Do you agree that joint arrangements should be classified as joint ventures or joint operations based on whether an entity has (i) rights to assets and obligations for liabilities, or (ii) rights to net assets?

The Council does not agree on this classification, because the definition of Joint Arrangement provided by the Exposure Draft does not match the common patterns in the French public sector.

In order to answer to this specific matter, the Council has identified various forms of partnerships between a public sector entity and other entities in the public and / or in the private sector, in France, with the view to analyze their characteristics and to conclude whether they meet the proposed definition of a Joint Arrangement.

Finally it appeared that the design of these partnerships generally does not require an unanimous consent of the partners on the decision to be made.

Thus, the proposed definition of a Joint Arrangement does not correspond to the means and procedures in place in France to conduct a joint activity or to achieve a pooling of resources.

Besides, the Council notes that the main change introduced by the IPSAS Board to IFRS 11 is the adoption of the concept of "binding arrangement" instead of "contractual arrangement".

The definition of "binding arrangement" appears to be broader than contractual agreements and seems to include the control based on legal rights other than those related to contracts. Yet, the Council has not identified specific requirements or guidance in the Exposure Draft which may allow:

- To understand why the IPSAS Board has used a new terminology;
- To understand the consequences of this new terminology regarding the other requirements of the draft standard.

Specific Matter for Comment 2:

Do you agree that joint ventures should be accounted for in consolidated financial statements using the equity method?

The Council does not wish to comment this issue, even if entities that may meet the definition of joint venture are not prevalent in France (see answer to question 1).

The Council feels that the question raised by the IPSAS Board seeks implicitly the agreement of the observers on the elimination of the proportionate consolidation.

The Council believes that the equity method may be relevant in certain circumstances and has no specific comments on the procedures provided by the Exposure Draft ED 50. However, the Council regrets that the publication of the Exposure Drafts have not been accompanied by extensive discussions about consolidation methods and their relevance regarding the specific features and activities of the entities to be included in the consolidated financial statements of a reporting entity.

5. ED 52 – Disclosures of Interests in Other Entities

Specific Matter for Comment 1:

Do you agree the proposed disclosures in this draft Standard? If not, why? Are there any additional disclosures that would be useful for users of financial statements?

The Council does not agree with the proposed disclosures, as it considers that these disclosures are too much detailed and may therefore obscure the financial statements.

Specific Matter for Comment 2:

Do you agree with the proposal that entities for which administrative arrangements or statutory provisions are dominant factors in determining control of the entity are not structured entities? If not, please explain why and explain how you would identify entities in respect of which the structured entity disclosures would be appropriate.

The Council agrees with the proposal and believes that the entities for which the administrative arrangements and / or statutory provisions are dominant factors in determining control of the entity are not structured entities (cf. our answer to the ED 49).

The Council notes that the concept of control in the ED 49 - Consolidated Financial Statements has been expanded to include not only cases where control is exercised through voting rights or similar rights but also where control is based on administrative agreements or legislation.

The Council understands the objective of circumscribing cases where control is exercised in an “unusual” way. However, as the control obtained through legislation or administrative agreements is explicitly envisaged by the Exposure Draft ED 49, the Council is skeptical about the need of the concept of “structured entity”.

The Council notes in this regard that the definition of a structured entity provided by the ED 52 is not clear, as formulated negatively. In addition, the definition includes a reference to the concept of "binding arrangement" which includes according to the provisions of the Exposure Draft, administrative agreements and legislation (which again are envisaged by ED 49).

The Council wonders whether the Exposure Draft requirements may have unintended consequences as the definition of a structured entity, besides its lack of clarity, may suggest that structured entities are the most common in the public sector.

FRENCH VERSION

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint les commentaires du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) en réponse aux cinq exposés-sondages relatifs aux intérêts dans des entités contrôlées, entités associées et autres partenariats.

Le Conseil approuve le fait que l'IPSAS Board ait engagé des réflexions sur le thème majeur de la consolidation dans la sphère publique, thème qui n'est pas sans soulever de réelles difficultés conceptuelles et pratiques. Le Conseil prend note que la démarche engagée par l'IPSAS Board a consisté à s'appuyer sur les travaux menés par l'IASB en tentant de les adapter aux spécificités du secteur public. Le Conseil regrette néanmoins que cet objectif d'adaptation n'ait pas été atteint.

Le Conseil estime notamment que la définition du contrôle figurant dans l'exposé-sondage ED 49 doit être revue. En effet, dans le secteur public, le contrôle ne résulte généralement pas de la détention d'instruments de capitaux propres. Les réflexions nécessitent donc d'être poursuivies pour déterminer les critères appropriés caractérisant le contrôle lorsque l'entité susceptible d'être contrôlée ne dispose pas d'instruments de capitaux propres et lorsque les avantages procurés par cette entité ne correspondent pas à des flux financiers revenant à l'entité contrôlante.

De plus, dans le contexte du secteur public, il est vraisemblable que la gouvernance devrait jouer un rôle majeur dans la caractérisation du contrôle. Or, la gouvernance des entités publiques ne peut être comparée à celle des entités privées dans la mesure où elle ne résulte pas de dispositions juridiques uniformes et homogènes mais provient de textes législatifs ou réglementaires autonomes, de dispositions statutaires ou autres accords administratifs ayant peu de caractéristiques communes.

Le Conseil regrette également que la publication des cinq exposés-sondages n'ait pas été accompagnée de réflexions sur les différentes méthodes de consolidation retenues (intégration globale et mise en équivalence) et sur leur pertinence au regard notamment des caractéristiques et activités des entités consolidées par l'entité présentant les états financiers consolidés.

Par ailleurs, l'objectif d'alignement avec les principes du GFS¹ 2013 du Fonds Monétaire International peut être interprété comme visant l'élaboration de comptes consolidés du secteur public dans son ensemble et/ou de l'ensemble des sous-secteurs qui le composent (comme par

¹ Gouvernement Finance Statistics

exemple, le secteur local ou le secteur des organismes de sécurité sociale). Le Conseil estime que le modèle du contrôle tel qu'il figure dans l'ED 49 ne peut pas servir de fondement à l'établissement de tels comptes consolidés car l'identification de sociétés-mères ou équivalents au sein des différents secteurs ou sous-secteurs n'est pas toujours possible. A ce titre, le Conseil note que des formes d'agrégation de comptes autres que la consolidation n'ont pas été étudiées dans les exposés-sondages publiés.

Compte tenu de l'importance de tous ces sujets abordés par l'IPSAS Board, le Conseil regrette qu'il n'y ait pas eu préalablement aux exposés-sondages des documents de consultation qui auraient permis de bénéficier d'une période de réflexion plus longue et de communiquer des contributions plus abouties. L'objectif des états financiers consolidés aurait pu être ainsi utilement abordé au cours de cette première phase.

Le Conseil regrette enfin que le temps alloué à la réponse aux cinq exposés-sondages ait été si court, alors même que des sujets nettement moins importants bénéficient d'une durée de consultation similaire.

ANNEXE

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS LES CINQ EXPOSES-SONDAGES

1. ED 48 – Separate Financial Statements

Question 1 :

Êtes-vous globalement d'accord avec les propositions effectuées pour les états financiers individuels ? En particulier, êtes-vous d'accord avec la proposition qui permet d'utiliser la méthode de la mise en équivalence et qui s'ajoute aux propositions de comptabilisation au coût ou à la juste valeur ?

Le Conseil est globalement d'accord avec ces propositions.

Néanmoins, il estime que la possibilité offerte d'évaluer à la juste valeur des investissements dans des entités est peu pertinente pour le secteur public. En effet, la détention d'intérêts par des entités publiques ne relève pas de seules considérations financières qui reposeraient notamment sur des critères de réalisation de plus-values en cas de cession ou de rentabilité. Ces prises d'intérêts dans ces entités sont souvent motivées pour des raisons de politique publique.

2. ED 49 – Consolidated Financial Statements

Question 1 :

Etes-vous d'accord avec la définition du contrôle ? Sinon, quelles modifications apporteriez-vous à la définition ?

Le Conseil estime que les dispositions permettant d'identifier l'entité devant établir des comptes consolidés (« reporting entity ») auraient dû être un préalable à la publication de l'ED 49.

Pour autant, dès lors que l'entité devant établir des comptes consolidés a été identifiée au préalable, le modèle du contrôle semble être le modèle pertinent pour la production d'informations consolidées. Néanmoins, la définition du contrôle figurant dans l'exposé-sondage doit être adaptée pour mieux prendre en compte les spécificités du secteur public.

1° L'identification de l'entité devant établir des comptes consolidés est un préalable

Le Conseil note que la publication de l'exposé-sondage ED 49 n'a pas été précédée ou accompagnée de réflexions et d'analyses détaillées permettant de définir l'entité devant établir des comptes consolidés (« reporting entity »).

Si l'objectif de l'ED 49 est de permettre à l'ensemble du secteur public et/ou aux sous-secteurs qui le compose d'établir des comptes consolidés, alors le critère du contrôle ne convient pas.

En effet, cela conduirait à ne prévoir aucune disposition pour les groupes d'entités formant un ensemble cohérent sans lien de contrôle entre elles, et pour lesquels la production d'informations consolidées/agrégées serait néanmoins pertinente.

Le Conseil regrette que les exposés-sondages publiés se soient limités à la consolidation. D'autres formes d'agrégation de comptes auraient pu être étudiées en vue d'une contribution à une meilleure vision d'ensemble du secteur public. A l'appui de cette dernière remarque, le Conseil note que des « agrégations » peuvent être opérées en l'absence de liens de contrôle et de liens capitalistiques, au sein du secteur privé, ceci pour donner une image d'un ensemble ayant un intérêt pour les utilisateurs d'états financiers.

2° La définition du contrôle doit être adaptée

Dès lors que l'entité devant établir des comptes consolidés a été identifiée au préalable, le Conseil estime que le modèle du contrôle semble être le modèle pertinent pour la production d'informations consolidées. Néanmoins, la définition du contrôle figurant dans l'exposé-sondage doit être adaptée pour mieux prendre en compte les spécificités de ce secteur.

En effet, s'agissant des modifications apportées à la norme IFRS 10² afin de tenir compte des spécificités du secteur public, le Conseil estime qu'elles devraient être davantage développées.

Le Conseil a pris note de la prise en compte des accords administratifs ou de la législation comme facteur dominant pour la détermination du contrôle, de l'introduction de la notion « d'avantage » en remplacement de la notion de « rendement » et de l'ajout de nouveaux exemples issus du secteur public (non présents dans la norme IFRS 10).

Toutefois, ces modifications apparaissent insuffisantes au Conseil qui souhaite attirer l'attention de l'IPSAS Board sur les éléments suivants :

- La gouvernance mise en place, suite à la publication de textes législatifs ou réglementaires, de dispositions statutaires ou autres accords administratifs, permet le plus souvent de caractériser le contrôle dans le secteur public. De ce fait, les dispositions de la norme (en projet) devraient encadrer et préciser davantage cette notion notamment en raison du fait que la gouvernance des entités publiques ne peut être comparée à celle des entités privées.
- A l'inverse, l'exposé-sondage accorde une place trop importante aux droits de vote attachés à des instruments de capitaux propres et contient de trop longs développements sur les droits de vote potentiels.

² IFRS 10 – Consolidated Financial Statements

- L'exposé-sondage prévoit le cas où le pouvoir sur une entité peut être obtenu sans pour autant posséder des instruments de capitaux propres de cette entité. Ce cas est fréquemment rencontré dans le secteur public. Le Conseil estime que des précisions devraient néanmoins être apportées sur la manière d'évaluer la part dans les actifs, passifs, situations nettes et résultats desdites entités contrôlées et sur le mode de présentation des capitaux propres. Selon les dispositions envisagées par l'IPSAS, la consolidation d'entités sur lesquels un contrôle est exercé en l'absence d'intérêts dans des instruments de capitaux propres aboutirait à présenter des intérêts minoritaires distincts des capitaux propres de l'entité mère ce qui ne serait pas pertinent.
- L'exposé-sondage ne fait pas référence aux entités du secteur local. Or, les deux niveaux de pouvoir (central et local) existent dans un certain nombre de pays. La libre administration dont bénéficie le secteur local et les conditions de contrôle par le pouvoir central auraient pu donner lieu à davantage de développements.
- La notion d'avantages non financiers n'est pas définie positivement, mais est simplement illustrée dans l'exposé-sondage par une série d'exemples (§ 29). De plus, ces différents exemples sont paradoxalement définis en référence à des avantages financiers.
- Dans le cas où le rôle de l'avantage escompté n'est pas financier mais correspond à la mise en œuvre d'une politique publique, il peut être difficile d'identifier les activités clés (« relevant activities ») de l'entité contrôlée selon les dispositions proposées dans l'exposé-sondage ED 49.
- Les nombreux exemples ajoutés au texte de la norme IFRS 10 pour traiter des entités du secteur public sont généralement trop simples.

3° Les modalités de consolidation d'une entité contrôlée auraient pu être davantage discutées

L'exposé-sondage ED 49 n'envisage pas d'autres méthodes de consolidation des entités contrôlées que la comptabilisation ligne à ligne de leurs actifs, passifs et éléments du compte de résultat. Le Conseil estime que des réflexions auraient dû être engagées sur la pertinence de cette méthode pour l'ensemble des entités contrôlées, au regard notamment de leurs caractéristiques et activités (« government business entreprises » par exemple).

Question 2 :

Etes-vous d'accord qu'une entité contrôlante devrait consolider toutes les entités qu'elle contrôle (aux exceptions proposées par l'exposé-sondage près) ? Si vous considérez que certaines entités ne devraient pas être consolidées, pourriez-vous argumenter vos propositions notamment en référence aux besoins des utilisateurs des états financiers, et préciser le traitement comptable alternatif que vous préféreriez ? Dans le cas où vous auriez des commentaires à propos des entités contrôlées temporairement, veuillez répondre à la troisième question.

Le Conseil estime qu'une entité contrôlante devrait consolider toutes les entités qu'elle contrôle et n'est pas favorable à ce que des exceptions soient prévues.

Dans le cadre de sa réflexion, le Conseil a examiné plusieurs motifs de non consolidation d'une entité contrôlée qui pourraient être envisagés par un préparateur de comptes. Il s'agit des suivants :

- entité contrôlée non significative,
- délai excessif d'obtention des informations relatives à cette entité,
- coût excessif induit par son intégration dans le périmètre de consolidation,
- activité de l'entité trop différente de l'activité de la consolidante.

Le Conseil conclut que les normes comptables ne peuvent justifier des exceptions permanentes au principe général de consolidation d'entités contrôlées et estime qu'il revient au préparateur de comptes qui ne peut intégrer les comptes d'une entité contrôlée en raison de circonstances particulières, de fournir une information appropriée dans les notes annexes des états financiers.

Question 3 :

Etes-vous d'accord pour la suppression de l'exemption dans IPSAS 6 relative aux entités contrôlées temporairement ? Veuillez argumenter votre accord quant à la suppression de l'exemption de consolidation ou indiquer les modifications que vous proposeriez à cette exemption.

Le Conseil est d'accord avec la proposition de l'exposé-sondage consistant à supprimer l'exemption relative aux entités contrôlées temporairement, car il considère qu'il ne devrait pas y avoir d'exception au principe général de consolidation d'une entité contrôlée.

Question 4 :

Etes-vous d'accord avec le fait qu'une entité contrôlante qui répond à la définition d'entité d'investissement devrait comptabiliser ses investissements à la juste valeur par résultat ?

En préambule de la réponse à cette question, le Conseil précise qu'il n'a pas identifié dans le secteur public en France d'entités pouvant répondre à la définition d'entité d'investissement au sens de l'exposé-sondage ED 49.

Le Conseil est néanmoins d'accord avec le fait qu'une entité d'investissement comptabilise ses investissements à la juste valeur par résultat.

Le Conseil approuve l'absence de consolidation des participations détenues par l'entité d'investissement pour peu que les critères qui définissent ces entités soient clairs et permettent de circonscrire cette exception aux entités dont l'activité correspond uniquement à la gestion de participations visant à en obtenir un rendement sous la forme de revenus ou sous la forme d'appréciation du capital investi. Cette activité doit s'inscrire dans le cadre d'une gestion fondée sur la juste valeur des participations. Les stratégies doivent, dans cette optique, préciser *ex ante* les modalités de désinvestissement.

Question 5 :

Etes-vous d'accord qu'une entité contrôlante qui n'est pas elle-même une entité d'investissement mais qui en contrôle une, devrait présenter des états financiers consolidés dans lesquels (i) elle évalue l'entité d'investissement qu'elle contrôle à la juste valeur par résultat selon IPSAS 29, et (ii) consolide les autres actifs et passif, produits et charges de l'entité contrôlée selon cette norme ?

Etes-vous d'accord sur le fait que l'approche proposée est appropriée et praticable ? Dans la négative, quelle autre approche proposeriez-vous ?

Le Conseil est d'accord pour que l'exception soit accordée au niveau des états financiers consolidés d'une entité contrôlant une entité d'investissement, mais estime que l'exception telle que prévue par l'exposé-sondage pourrait être difficile à mettre en œuvre.

Le Conseil s'interroge sur la portée de l'exception souhaitée et notamment si elle doit être fondée sur les caractéristiques d'une entité ou sur les caractéristiques d'un actif ou d'une transaction.

La question posée par l'exposé-sondage vise le cas où des services « annexes » sont menés non pas au travers d'une filiale mais sont incorporés dans l'entité d'investissement elle-même. La question est de savoir s'il convient de distinguer au sein d'une entité d'investissement ce qui relève de l'activité « principale » d'investissement, de ce qui relève d'activités « annexes ».

Le Conseil considère que davantage d'indications devraient être fournies pour permettre de traiter le cas des entités ayant ces deux types d'activités.

Question 6 :

L'IPSAS a aligné ses normes avec celles du GFS 2013 (« Gouvernement Financial Statistics ») lorsque cela a été possible. Avez-vous des suggestions pour un meilleur alignement ?

Le Conseil souhaite dans un premier temps rappeler qu'il a émis des réserves significatives quant au projet de convergence entre les normes IPSAS avec les principes du GFS 2013 du Fonds Monétaire International dans la mesure où les deux référentiels IPSAS et GFS ont tant des objectifs que des modes opératoires différents (cf. lettre de commentaires du Conseil datée du 15 avril 2013 en réponse au *Consultation Paper* intitulé « *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines* »).

S'agissant du thème de la consolidation, le Conseil attire l'attention sur le fait que l'exposé-sondage ED 49 ne contient pas d'explication sur la manière dont l'IPSAS Board a procédé pour aboutir à un alignement avec le manuel GFS 2013.

La « consolidation » telle qu'envisagée par le manuel GFS est extrêmement différente de celle prévue par les normes comptables. En comptabilité nationale, la « consolidation » est en fait une agrégation de comptes de laquelle sont éliminés des soldes réciproques. La notion de contrôle n'est pas utilisée pour définir un périmètre, mais uniquement pour classer certaines entités entre différents secteurs et sous-secteurs.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil s'interroge sur l'objectif de convergence déclaré par l'IPSAS Board. Doit-il se comprendre comme une volonté d'aboutir à des comptes par secteur issus de la consolidation des états financiers des entités appartenant à ce secteur ? Si tel est le cas, deux observations méritent d'être effectuées :

- Le Conseil n'est pas favorable à la convergence entre les règles de statistiques de finances publiques (ou comptabilité nationale) et les normes comptables, car elles représentent des techniques de nature différentes remplissant des objectifs différents.
- Le Conseil considère que le modèle du contrôle est inopérant pour arriver à rendre compte de manière systématique de la situation des secteurs et des sous-secteurs.

3. ED 50 - Investments in Associates and Joint Ventures.

Question 1 :

Etes-vous globalement d'accord avec les propositions de l'exposé-sondage ? Sinon, pourriez-vous en donner les raisons ?

Le Conseil considère que les propositions de l'exposé-sondage doivent être complétées sur les éléments suivants :

- des précisions doivent être apportées quant à la notion de « pourcentage de participation quantifiables » (cf. réponse à la question 2) ;
- la nécessité de mener des réflexions sur les différentes méthodes de consolidation retenues (cf. réponse à la question 3).

Question 2 :

Etes-vous d'accord avec la proposition de l'exposé-sondage de restreindre son champ d'application aux situations dans lesquelles le pourcentage de participation est quantifiable ?

Le Conseil est d'accord avec la proposition de restriction du champ d'application, car le périmètre des entités sous influence notable pourrait être extrêmement étendu et la prise en compte de toutes les entités sous influence notable dans des états financiers consolidés n'est pas nécessairement pertinente. Toutefois, le Conseil estime que la notion de « pourcentage de participation quantifiable » utilisée pour restreindre le champ d'application du projet de norme doit être précisée pour la partie concernant les autres structures de capital (« other equity structures »).

L'exemple donné en paragraphe 5 de l'ED 50 prend le cas d'une entité publique qui investit de manière substantielle dans le développement d'un hôpital. L'exposé-sondage conclut que cet investissement ne constitue pas pour autant une participation dans l'entité (« ownership interest »), car l'hôpital a la possibilité de trouver d'autres sources de financement. Le Conseil estime que l'analyse devrait aller plus loin, et être également fondée sur la nature des droits afférents aux versements qui ont été effectués : s'agit-il d'un financement à « fonds perdus » ou de dotations octroyant un droit sur l'actif net de l'entité ou sur sa gouvernance ?

De même, le paragraphe BC 5 n'est pas explicite quant au traitement comptable à appliquer aux « Joint Ventures » ne présentant pas de structure de capital formelle. La compréhension du Conseil est que l'IPSAS Board souhaite appliquer la mise en équivalence à ces entités, ce qui paraît contradictoire avec le paragraphe 10 de l'exposé-sondage qui restreint l'application de la norme aux entités associées dont le capital est subdivisé en parts ou en actions et aux entités associées qui présentent une autre structure de capital (« other formal equity structure »).

Question 3 :

Etes-vous d'accord avec la disposition relative à la méthode de mise en équivalence des investissements dans des « Joint Ventures » (Coentreprises) ? Sinon, veuillez préciser vos raisons et indiquer le traitement comptable que vous préféreriez.

Le Conseil est d'accord avec la proposition de l'exposé-sondage relatives aux modalités de mise en œuvre de la mise en équivalence.

Le Conseil regrette néanmoins que la publication des cinq exposés-sondages ne se soit pas accompagnée de réflexions sur les différentes méthodes de consolidation retenues et leur pertinence au regard notamment des caractéristiques et activités des entités consolidées par l'entité présentant les états financiers consolidés.

4. ED 51 – Joint Arrangements

Question 1 :

Etes-vous d'accord sur le fait que les partenariats devraient être classés en « Joint Ventures » (coentreprises) ou « Joint Operations » (entreprises communes) selon que l'entité (i) a droit aux actifs et a des obligations relatives aux passifs, ou (ii) a des droits sur l'actif net ?

Le Conseil n'est pas d'accord sur ce classement, car la définition du partenariat ne correspond pas aux schémas rencontrés dans la sphère publique française.

Afin de répondre à cette question, le Conseil s'est attaché à identifier différentes formes de collaborations entre une entité du secteur public et une ou plusieurs autres entités du secteur public et/ou privé, en France, pour analyser leurs caractéristiques et vérifier si elles répondaient à la définition du partenariat figurant dans l'exposé-sondage ED 51 – Joint Arrangements.

A l'issue de cette analyse, il est apparu que ces collaborations ne s'appuyaient généralement pas sur un exercice du pouvoir impliquant une prise de décision unanime des mêmes acteurs.

Ainsi, la définition du partenariat proposée par l'exposé-sondage ne correspond pas aux modes et procédures en place en France pour mener une activité commune ou mettre en commun des moyens.

Parallèlement à ce diagnostic, le Conseil a pris note du fait que le principal changement apporté par l'IPSAS Board à la norme IFRS 11³ consiste en l'adoption de la notion de « binding arrangement⁴ » en lieu et place de « contractual arrangement ».

³ IFRS 11 – Joint Arrangements

La définition de « binding arrangement » apparaît comme plus large que celle des accords contractuels et semble inclure des éléments de contrôle fondés sur des droits légaux autres que ceux liés à des contrats. Le Conseil n'a pas identifié d'éléments dans les exposés-sondages permettant :

- de comprendre précisément la raison pour laquelle l'IPSAS Board a utilisé une nouvelle terminologie,
- d'appréhender les conséquences de cette nouvelle terminologie quant à l'application des différentes dispositions de la norme en projet.

Question 2 :

Êtes-vous d'accord pour que les « Joint Ventures » (coentreprises) soient comptabilisées selon la méthode de la mise en équivalence ?

Le Conseil ne souhaite pas se prononcer sur cette question, même si les entités concernées sont en nombre limité en France (cf. réponse à la question 1).

Le Conseil a le sentiment que la question posée par l'IPSAS Board est en réalité double puisqu'elle demande l'accord des commentateurs sur la méthode de la mise en équivalence tout en sollicitant de manière implicite l'accord sur la fin de la méthode de consolidation par intégration proportionnelle.

Le Conseil est d'avis que la méthode de la mise en équivalence peut être pertinente dans certaines circonstances. Si le Conseil n'a pas de commentaires particuliers sur les modalités de sa mise en œuvre telles que prévues par l'exposé-sondage ED 50, il regrette néanmoins que la publication des cinq exposés-sondages ne se soit pas accompagnée de réflexions sur les différentes méthodes de consolidation retenues et leur pertinence au regard notamment des caractéristiques et activités des entités consolidées.

⁴ “For the purpose of this standard, a binding arrangement is an arrangement that confers enforceable rights and obligations on the parties to it as if it were in the form of a contract. It includes rights from contracts or other legal rights” (§7. ED 51).

“The sharing of control may have been agreed by way of a binding arrangement or result from legislative or executive authority” (§12 ED 51).

5. ED 52 – Disclosures of Interests in Other Entities

Question 1 :

Êtes-vous d'accord avec les propositions de notes annexes ? Sinon, pourquoi ? Y-a-t-il des informations complémentaires qui seraient utiles pour les utilisateurs d'états financiers ?

Le Conseil n'est pas d'accord avec les propositions de notes annexes, car il estime que le niveau de détail des informations demandées est trop important et nuit à la lisibilité des états financiers.

Question 2 :

Etes-vous d'accord avec le fait que les entités pour lesquelles les accords administratifs ou les dispositions statutaires sont des facteurs dominants pour la caractérisation du contrôle ne sont pas des entités structurées ? Sinon, veuillez en expliquer la raison et expliquer comment vous identifieriez les entités structurées pour lesquelles les notes annexes seraient appropriées.

Le Conseil est d'accord avec cette affirmation et estime que les entités pour lesquelles les accords administratifs et/ou les dispositions statutaires sont des facteurs déterminants pour la caractérisation du contrôle ne sont pas des entités structurées (voir en ce sens la réponse à l'ED 49).

Le Conseil prend note que la notion de contrôle dans l'ED 49 – Consolidated Financial Statements a été élargie pour inclure non seulement les cas où le contrôle s'exerce au travers de droits de vote ou de droits similaires mais aussi les cas où le contrôle s'exerce par des accords administratifs ou du fait de textes législatifs (« administrative arrangements or legislation »).

Le Conseil note le souhait de définir les cas où le contrôle est exercé selon des modes inhabituels. Néanmoins, dans la mesure où le contrôle exercé à travers des accords administratifs ou des lois est explicitement visé par l'exposé-sondage ED 49, le Conseil s'interroge sur le contenu de la notion d'entité « structurée ».

Le Conseil note à cet égard que la définition d'une entité structurée donnée par l'ED 52 n'est pas claire, car formulée de manière négative. De plus, la définition comprend une référence à la notion de « binding arrangement » laquelle inclut en elle-même, selon les dispositions de l'exposé-sondage, les accords administratifs et les dispositions législatives.

Le Conseil s'interroge sur les conséquences d'une telle rédaction qui, outre son manque de clarté, peut laisser entendre que les entités structurées sont celles que l'on rencontre le plus fréquemment dans le secteur public.