



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 10 FEV. 2014

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Service comptable de l'État / Service des collectivités locales

Mission Doctrine comptable et contrôle interne comptable

120 Rue de Bercy - Télédéc 787

75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Stephanie LEDOUX

stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 78 26 ☎ 01 53 18 62 36

Référence : 2013/11/12802

Ms Stephenie FOX

Technical director of IASB

77 Wellington Street, 4th floor

Toronto, Ontario M5V 3H2 CANADA

Object: Responses to the five exposure draft on consolidation:

- ED 48, "*Separate Financial Statements*",
- ED 49, "*Consolidated Financial Statements*",
- ED 50, "*Investments in Associates and Joint Venture*",
- ED 51, "*Joint Arrangements*",
- ED 52, "*Disclosure of Interests in Other Entities*".

I am writing on behalf of the French Directorate of Public Finance (DGFIP) to express our views on the five mentioned above Exposure Draft 48, 49, 50, 51 and 52 on consolidation.

François TANGUY

1. GENERAL COMMENTS

The "Direction générale des finances publiques" (The French Directorate of Public Finances), or "DGFIP", considers that the issue of consolidating the financial statements of the whole public sector needs to be addressed but that in doing so due consideration should be given to the specific characteristics of the public sector.

In this respect, we find it regrettable that fundamental issues such as the objectives and the meaning of consolidated financial statements in the context of the public sector are not dealt with in the exposure drafts published by the IPSASB, namely ED 48¹, ED 49², ED 50³, ED 51⁴ and ED52⁵, hereafter referred as the "consolidation package". In our view, for the sake of coherence an overall approach is required to the issue of consolidating public sector financial statements. Indeed, an examination of the exposure drafts shows that the issues raised therein are closely related. Consequently, to ensure a coherent approach, the DGFIP is making an overall reply rather than one for each exposure draft. Nevertheless, we answer all the questions.

In our view, dealing with these issues, relating to the purposes and usefulness of consolidated financial statements, is a pre-requisite as they fashion the definition of the "reporting entity", meaning the "consolidating entity" or "parent entity" corresponding to the reporting entity and its controlled entities. In this respect, the notion of "economic entity" appears unclear and unsuitable as a definition of the consolidated group comprising the controlling and controlled entities.

Moreover, it is unfortunate that these reflections do not draw more on the established practices of governments that currently produce consolidated financial statements, especially for the definition of "reporting entity" and the scope of consolidation. On this subject, we note that there is diversity of practice and that the scope of consolidation is not only based on control as in New Zealand and Canada. In the United Kingdom, for example, the scope of consolidation is close to the definition of the public sector in the National Accounts. In the case of Australia a mixed approach has been adopted combining control and other criteria specific to the public sector.

In our view, the relevance of preparation of consolidated financial statements for the public sector as a whole requires further consideration in order to ensure these statements are meaningful and usefulness for users. In this respect, the application of the single control criterion (as defined in the "consolidation package") would not permit coverage of the whole public sector and in particular of the local public sector. In France, central government does not exercise control over local authorities because of their self-governing status guaranteed by the Constitution. In addition, no control relationship exists between local authorities. Consequently, the control criterion is inappropriate for preparing consolidated financial statements for the public sector as a whole. Similarly, the control criterion applied to local authorities would not permit the preparation of consolidated financial statements for the whole sub-sector local authorities.

¹ED 48, "Separate Financial Statements".

²ED 49, "Consolidated Financial Statements".

³ED 50, "Investments in Associates and Joint Venture".

⁴ED 51, "Joint Arrangements".

⁵ED 52, "Disclosure of Interests in Other Entities".

As a result, we recommend studying the relevance and feasibility of preparing consolidated financial statements by sub-sector or level of government (as defined in the National Accounts). In France, the public sector has its own specific organisation by area of responsibility in line with the Constitution. Hence, there are three areas of responsibility:

- Central government and public bodies;
- Social security organisations;
- Local government with independent status for the exercise of their responsibilities and administration of their resources⁶ guaranteed by the Constitution.

This breakdown of the public sector based on areas of responsibility, would also have the advantage of being a basis consistent with that of the Statistics of Public Finance (SPF) which also have a structure based on areas of government responsibility whether territorial (national or local)⁷ or social.

In fact, we consider that convergence between the two system of reporting, IPSAS and SPF, is not appropriate because they have different objectives and a different purpose⁸. This would be even more evident if convergence were to lead to an increase in reporting options in the IPSASs: the increase of reporting options which would tend to reduce the comparability of public accounts.

Where the preparation of consolidated financial statements is relevant, for example in the case of the group "State and public-bodies"⁹, the control criterion is essential but nevertheless requires clarification. In our view, the assessment of control is based firstly on an examination of the entities' governance in order to determine the scope of the reporting entity (in our example, the State is the reporting entity of the "State Group"). Indeed, "power" in the public sector, does not always take the form of voting rights and, when it does, the latter do not always represent ownership interests in the capital of the entity.

In addition, the notion of non-financial benefits is inadequate and unsuitable given the nature of public action, the main purpose of which is to supply goods and services to the community within the framework of public policies financed by different forms of taxation. Indeed, this is what differentiates the public from the private sector, the main purpose of the latter being to make profit.

In the separate financial statements of the French Central Government, a distinction is made between investments in controlled and non-controlled entities. This distinction provides the foundations for a future consolidation of the "State Group" in the medium term.

⁶Article 72 of the Constitution stipulates that "*these communities are self-governing through elected councils and shall have powers to make regulations for matters coming within their jurisdiction*" and that "*territorial communities enjoy revenue of which they may dispose freely in the conditions determined by statute*".

⁷A fourth level of government is included in the National Accounts: federal government which only exists in those countries with a federal system of government such as Germany, Austria and Belgium. Spain is also considered to be a Federal State in its National Accounts.

⁸as stated in our response to the consultation paper of the IPSASB, in october 2012, « *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines* ».

⁹ Hereafter referred to as the "State Group".

In this respect, we agree with the IPSASB that IPSASs should not apply to Government Business Enterprises (GBEs) which are, moreover, according to the circumstances, already subject to either national or Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 on the application of international accounting standard, says "IFRS regulation". However, we believe that the IPSASB does not draw the necessary conclusions regarding the method of consolidating these business entities in the consolidated financial statements of public entities.

Thus, it does not seem relevant to adopt the same treatment for entities with different legal status and activities, that is non-business and business entities (Government Business Enterprises, or GBEs).

Consequently, consolidation methods must be adapted to reflect the nature of the entity, so that only non-business entities are fully consolidated and the others are accounted for on an equity basis (as indicates in the answer n° 2 of ED 49).

This guidance would also have the advantage of avoiding any possible confusion with the concepts and rules used in statistical accounting, in particular considering the method of determining public debt according to the terms of the European Union Treaty, which excludes the debts of Government Business Enterprises.

2. COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS

COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS OF THE ED 48

- **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?

Measurement of investments, either on an equity basis or at cost as applicable, appears appropriate in the separate accounts of an entity that is not required to produce consolidated financial statements. In these circumstances, in the separate financial statements of the French Central Government, a distinction is made between investments in controlled entities (measured on an equity basis) and non-controlled entities (measured at cost). This distinction provides the foundations for a future consolidation of the "State Group" in the medium term.

However, as stated in our reply to the exposure draft on the conceptual framework, we are not in favour of measuring investments at fair value.

COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS OF ED 49

- **Specific Matter for Comment 1**

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

The control criterion is essential but non appropriate to define, in the public sector, the reporting entity required to prepare consolidated financial statements. The definition of the reporting entity based on areas of responsibility, as in the public sub-sectors defined in statistical accounting, appears more appropriate as stated in our general comments.

Where the preparation of consolidated financial statements is relevant, for example for the State Group, the control criterion is essential but nevertheless requires clarification.

The assessment of control is based firstly on an examination of governance. Indeed, power in the public sector, does not always take the form of voting rights and, when it does, the latter do not always represent ownership interests in the capital of the entity.

- **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.

A controlling entity must consolidate all the entities it controls.

From the point of view of the "State Group" (the State and its controlled entities), the situation of non-business entities is different to that of business entities. The former are often public bodies set up by the State to implement public policies for which the State is directly responsible and provides the resources and supervision. Generally speaking, these entities do not have any business activity and are mainly funded by State or sovereign resources.

On the other hand, controlled business entities are not primarily responsible for implementing public policies even although they may be entrusted with missions of public service or the provision of a universal service, and are not therefore, by nature, mainly funded by public resources or so closely supervised by the State as non-business entities¹⁰

We therefore consider the following consolidation methods relevant:

- Full consolidation, only of non-business entities, implementing public policies, funded mainly by public or sovereign resources, and supervised by the State. Full consolidation reflects the specific nature of their action and close relationship with the State;
- Equity method, for other controlled entities comprising mainly Government Business Enterprises with a commercial activity.

¹⁰This distinction is also similar to the one made in the National Accounts between government organisation and corporations (in the System of national accounts of 2008§ 6,128, non-commercial production is defined as all of those goods and services provided by units at non charge or for an economically insignificant amount to other institutional entities or to the community as a whole: « *Non-market output consists of goods and individual or collective services produced by non-profit institutions serving households (NPISHs) or government that are supplied free, or at prices that are not economically significant, to other institutional units or the community as a whole* »).

However, in view of the number of entities potentially involved, particularly for the “State Group”, it seems necessary to define materiality thresholds by controlled entity or group¹¹ of controlled entities in the non-commercial sector in order to ensure that only material controlled entities are fully consolidated.

- **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).

Yes. It is indeed difficult to determine beforehand whether the intervention by a public authority in the capital of a private sector entity in difficulty is of a temporary or a permanent nature.

- **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?

No, accounting for investments at fair value through surplus or deficit does not appear appropriate considering it leads to a potential increase in the volatility and pro-cyclicality of surplus or deficit. Our preference is for the measurement of these investments at cost as stated in our reply to the consultation on the Conceptual Framework.

- **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?

No. This approach consisting of booking, on the one hand, assets and liabilities by full consolidation and secondly, investments at fair value does not seem appropriate considering the implementation difficulties generated.

Moreover, as noted in the previous question, we do not support investment valuation at fair value.

- **Specific Matter for Comment 6**

¹¹University, for example.

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?

As the DGFIP emphasised in its reply to the consultation paper¹², finance statistics and IPSASs have different objectives and scope. Consequently, the harmonisation of the accounting policies applicable to the two reporting bases does not seem relevant, particularly if this convergence leads to an increase in the options available in IPSASs and SPF as this would decrease the comparability of public accounts. On the other hand, as stated in our general comments, the definition of the "reporting entity" by reference to criteria based on area of responsibility, whether territorial (national or local) or social as in the classification SPF, appears relevant.

COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS OF THE ED 50

- **Specific Matter for Comment 1**

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

We are in broad agreement with the proposals in the exposure draft and in particular with the restriction of significant influence to situations where the holding percentage corresponds to a quantifiable ownership interest, even if this notion requires clarification (as indicates in the answer n°2 below).

- **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?

DGFIP agrees with the IPSASB's proposal to limit significant influence to situations where the holding percentage corresponds to a quantifiable ownership interest.

Nevertheless, this notion requires clarification especially in respect of what is meant by quantifiable, as the latter cannot only be determined by reference to voting rights.

Indeed, investments in public entities do not always take the form of securities representing an ownership interest in the entity's capital.

Thus, the French government sets up public bodies in order to implement public policy under its direct responsibility. It acts in a supervisory and resource-providing capacity. When they are founded, the capital of these entities is made up of State contributions in the form of assets or cash. These contributions do not give rise to the issue of securities. Nevertheless, these institutions are effectively State-controlled investments, measured on an equity basis. According to the circumstances, the equity valuation represents a share of consolidated or unconsolidated equity (if the entity is not required to prepare consolidated financial statements) of the entity directly held by the State.

- **Specific Matter for Comment 3**

¹²« IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines ».

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.

Yes.

COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS OF THE ED 51

- **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 definition of joint arrangements, set out in ED 51, is not applicable to the situations encountered in the public sector in France.

Thus, for example, the definition of joint control, as set out in ED 51, requires the unanimous consent of the parties sharing control. In most case of joint arrangements in France, decisions require approval by a majority of the voting rights and not the unanimous consent of the parties.

In these circumstances, we find it difficult to express an opinion on the relevance of the IPSASB's proposals.

- **Specific Matter for Comment 2**

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

As stated in the reply to the previous question, the definition of joint arrangements, set out in ED 51, is not applicable to the situations encountered in the public sector in France.

We are therefore unable to express an opinion on the relevance of the IPSASB's proposals.

COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS OF THE ED 52

- **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?

In our view, only really essential information should be provided in the notes; DGFIP considers that the IPSASB's proposed requirements for information in the notes as set out in this exposure draft would lead to an inflation and overloading of the notes which would reduce its understanding.

- **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.

We believe that the introduction of the notion of "structured entity" would no longer be relevant if the term "quantifiable" were better defined, in particular by identifying the situations in which the *ownership interest* is considered to be quantifiable.

FRENCH VERSION

La Direction générale des finances publiques considère que la question de la consolidation des comptes publics doit être traitée mais que les réflexions afférentes doivent tenir compte des spécificités du secteur public.

A ce titre, il nous semble regrettable que des questions fondamentales telles que les objectifs et le sens à donner aux comptes consolidés dans l'environnement public ne soient pas abordées dans les exposés-sondage relatifs aux comptes consolidés publiés par l'IPSASB, soit l'ED 48¹³, l'ED 49¹⁴, l'ED 50¹⁵, l'ED 51¹⁶ et l'ED 52¹⁷, ci après dénommé « le pack consolidation ». De notre point de vue, la question de la consolidation des comptes publics doit être traitée dans sa globalité pour en garantir la cohérence. En effet, la lecture des exposés-sondages et les questions posées mettent en évidence leurs interactions fortes. En conséquence, la DGFIP fait une réponse globale sur la question de la consolidation pour assurer cette cohérence et non par exposé sondage. Cependant, nous répondons à l'exhaustivité des questions posées.

De notre point de vue, cette réflexion concernant les objectifs et l'utilité des comptes consolidés est un préalable obligatoire car elle est structurante pour définir la notion de « reporting entity », au sens « d'entité consolidante » ou « d'entité mère » correspondant à l'entité contrôlante et aux entités qu'elle contrôle. A cet égard, la notion d'entité économique, imprécise, ne nous semble pas adaptée pour définir le groupe consolidé correspondant à l'entité contrôlante et aux entités qu'elle contrôle.

Par ailleurs, il est dommage que les réflexions ne s'appuient pas davantage sur les pratiques des États établissant des comptes consolidés, s'agissant en particulier de la définition de la « reporting entity » et du périmètre de consolidation. En la matière, nous avons pu observer que les pratiques sont variées et que la définition du périmètre de consolidation ne repose pas toujours uniquement sur le seul critère de contrôle comme c'est le cas actuellement pour la Nouvelle-Zélande et le Canada. Le Royaume-Uni, par exemple, définit un périmètre de consolidation proche de la définition du secteur public en comptabilité nationale. L'Australie, quant à elle, a une approche mixte reposant à la fois sur le critère de contrôle et sur des critères propres au secteur public.

Pour notre part, nous considérons que la pertinence d'établir des comptes consolidés pour l'ensemble du secteur public doit faire l'objet d'une analyse approfondie afin d'en dégager le sens et l'intérêt pour le lecteur de comptes. A cet égard, l'application du seul critère de contrôle (tel qu'il est défini dans le « pack consolidation ») ne permet pas de couvrir l'ensemble du secteur public et en particulier, le secteur public local. En France, il n'existe aucun lien de contrôle entre l'État et les collectivités territoriales compte tenu de leur libre administration garantie par la Constitution. De plus, il n'existe aucun lien de contrôle entre collectivités territoriales. En conséquence, le critère de contrôle serait inopérant pour établir des comptes consolidés de l'ensemble du secteur public. De la même façon, au sein du sous-secteur des collectivités territoriales, le critère de contrôle ne permettrait pas d'établir des comptes consolidés des collectivités territoriales dans leur ensemble.

¹³ED 48 « Separate Financial Statements ».

¹⁴ED 49 « Consolidated Financial Statements ».

¹⁵ED 50 « Investments in Associates and Joint Venture ».

¹⁶ED 51 « Joint Arrangements ».

¹⁷ED 52 « Disclosure of Interests in Other Entities ».

En conséquence, nous considérons que l'analyse de la pertinence et de la faisabilité d'établir des comptes consolidés par sous-secteur des administrations publiques (au sens de la Comptabilité nationale) doit donc être menée. Au cas d'espèce, en France, le secteur public est défini par domaine de compétence afin de respecter l'ancrage constitutionnel, spécificité du secteur public. Ainsi, trois domaines sont distingués :

- L'État et ses établissements publics ;
- Les organismes de sécurité sociale ;
- Les collectivités territoriales dont la libre administration de leurs compétences et de leurs ressources¹⁸ est garantie par la Constitution.

Cette ventilation du secteur public par domaine de compétence, aurait également pour avantage d'assurer la cohérence avec le référentiel de Statistiques de Finances Publiques (SFP) qui distingue également les administrations publiques selon leur domaine de compétence, territorial (compétence nationale ou locale)¹⁹ ou social.

Au demeurant, nous considérons que la convergence des deux référentiels, IPSAS et SFP, n'est pas souhaitable car ils diffèrent dans leurs objectifs et leur finalité²⁰. C'est d'autant plus le cas si cette convergence conduit à la multiplication des options au sein des normes IPSAS, l'existence d'options n'étant pas de nature à faciliter la comparabilité des comptes publics. Dans les cas où l'établissement de comptes consolidés est pertinent, le groupe « État et ses établissements publics²¹ » par exemple, le critère de contrôle est essentiel mais doit néanmoins être précisé. De notre point de vue, l'analyse du contrôle doit reposer en premier lieu sur l'analyse de la gouvernance des entités pour définir le périmètre de la « reporting entity » (dans notre exemple, l'État étant la reporting entity du « groupe État »). En effet, le pouvoir, au sein du secteur public, n'est pas toujours caractérisé par des droits de vote et, lorsque c'est le cas, ils ne sont pas toujours représentatifs de droits sur le capital social de l'entité.

De plus, la notion d'avantages non financiers n'est ni suffisante ni adaptée à la réalité de l'action publique dont l'objet principal est de fournir des biens et des services à la collectivité dans le cadre de l'exécution de politiques publiques financées par des impositions de toute nature. C'est d'ailleurs, ce qui distingue le secteur public du secteur privé dont l'objet principal est la recherche de profits.

Dans les comptes individuels de l'État français, une distinction est opérée au sein des participations de l'État entre entités contrôlées et non contrôlées. Cette distinction pose les jalons d'une future consolidation à moyen terme du « groupe État ».

¹⁸ L'article 72 de la Constitution dispose que « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » et que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

¹⁹ Un quatrième niveau d'administration est prévu en comptabilité nationale : l'administration d'Etat fédéré qui n'existe que dans les systèmes de gouvernement fédéral tels ceux de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique. L'Espagne est également considérée comme État fédéré dans ses comptes nationaux.

²⁰ Ainsi qu'indiqué dans notre réponse à la consultation de l'IPSASB relative à « *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines* ».

²¹ Ci-après dénommé « groupe État ».

A cet égard, nous partageons le point de vue de l'IPSASB selon lequel les IPSAS ne doivent pas s'appliquer aux entreprises publiques qui, par ailleurs, selon les cas, sont déjà soumises, soit à la réglementation nationale, soit au règlement CE n°1606/2002 du 19 juillet 2002 dit « IFRS 2005 ». En revanche, nous considérons que l'IPSASB ne tire pas les conclusions qui s'imposent au regard des méthodes d'intégration de ces entités marchandes dans les comptes consolidés des entités publiques.

Ainsi, il ne nous semble pas pertinent de mettre sur le même plan des entités de statuts juridiques et d'objets variés, à savoir, des entités du secteur non marchand et des entités du secteur marchand (« entreprises publiques »).

En conséquence, les méthodes de consolidation doivent être adaptées afin de tenir compte de ces deux natures d'entités, seules les entités à vocation non marchande doivent être intégrées globalement, les autres devraient être consolidées par mise en équivalence (voir réponse à la question 2 de l'ED 49).

Cette orientation aurait également l'avantage de ne pas induire de la confusion par rapport aux concepts et règles utilisés en comptabilité statistique, et notamment compte tenu des modalités de détermination de la dette publique au sens du traité sur l'Union européenne, calculée hors dette des entreprises publiques.

RÉPONSES À L'EXPOSÉ SONDAGE ED 48

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 ?*

L'évaluation des participations selon les cas, en utilisant la méthode de la mise en équivalence ou du coût, nous semble pertinente dans les comptes individuels d'une entité n'ayant pas vocation à produire des comptes consolidés. Au cas d'espèce, dans les comptes individuels de l'État français, une distinction est opérée au sein des participations entre entités contrôlées (évaluées à la valeur d'équivalence) et non contrôlées (évaluées au coût). Cette distinction pose les jalons d'une future consolidation à moyen terme du « groupe État ».

En revanche, comme indiqué dans notre réponse à l'exposé sondage sur le cadre conceptuel, nous ne sommes pas favorables à l'évaluation en juste valeur des participations.

RÉPONSES À L'EXPOSÉ SONDAGE ED 49

Question 1 *Êtes-vous d'accord avec la définition du contrôle ? Sinon, quelles modifications apporteriez-vous à la définition ?*

Le critère de contrôle est essentiel mais n'est pas opérant pour définir au sein du secteur public la « reporting entity » devant établir des comptes consolidés. La définition de la « reporting entity » reposant sur le domaine de compétence, à l'instar des sous-secteurs publics définis en comptabilité statistique, nous semble plus adaptée comme indiqué dans notre commentaire général.

Dans les cas où l'établissement de comptes consolidés est pertinent, par exemple pour le « groupe État », le critère de contrôle est essentiel mais doit néanmoins être précisé.

Il doit reposer en premier lieu sur l'analyse de la gouvernance. En effet, le pouvoir, au sein du secteur public, n'est pas toujours caractérisé par des droits de vote et, lorsque c'est le cas, ces droits ne sont pas toujours représentatifs de droits sur le capital social de l'entité.

Question 2 *Êtes-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.*

Une entité contrôlante doit consolider toutes les entités qu'elle contrôle.

Du point de vue du « groupe État » (l'État et les entités qu'il contrôle), la situation des entités du secteur non marchand est différente de celle des entités du secteur marchand. Dans le premier cas, il s'agit le plus souvent d'établissements publics, créés par l'État qui en assure le pilotage et les moyens, et qui ont pour mission l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'État. En général, ces entités n'ont pas d'activité marchande et sont principalement financées par des ressources de l'État ou de nature régalienn.

A contrario, les entités contrôlées du secteur marchand n'exécutent a priori pas de politiques publiques même si elles peuvent être chargées de missions de service public ou d'un service universel, et ne sont donc pas, par nature, principalement financées par des ressources publiques et pilotées aussi étroitement par l'État que les entités du secteur non marchand²².

Dès lors, il nous semble pertinent de consolider :

²² Cette distinction rejoint également celle faite en comptabilité nationale entre les administrations et les sociétés (dans le Système de comptabilité nationale de 2008, §6.128, la production non marchande est définie comme l'ensemble des biens et services fournis par des unités gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs à d'autres entités institutionnelles ou à la communauté dans son ensemble : « Non-market output consists of goods and individual or collective services produced by non-profit institutions serving households (NPISHs) or government that are supplied free, or at prices that are not economically significant, to other institutional units or the community as a whole »).

- par intégration globale, uniquement les entités du secteur non marchand, exécutant des politiques publiques, financées principalement sur ressources de l'État ou régaliennes, et pilotées par l'État. L'intégration globale doit ainsi rendre compte de la spécificité de leur action et de leur grande proximité vis-à-vis de l'État ;
- par mise en équivalence, les autres entités contrôlées correspondant principalement aux entreprises publiques ayant une activité marchande.

Néanmoins, compte tenu de la volumétrie des entités potentiellement concernées, notamment pour le « groupe État », il apparaît nécessaire de définir des seuils par entité ou par famille²³ d'entités contrôlées du secteur non marchand afin de ne consolider, selon la méthode de l'intégration globale, que les entités contrôlées significatives.

Question 3 *Êtes-vous d'accord pour la suppression de l'exemption relative aux entités contrôlées temporairement dans IPSAS 6 ? Veuillez argumentez votre accord quant à la suppression de l'exemption de consolidation ou indiquer les modifications que vous proposeriez à cette exemption.*

Oui. En effet, il semble difficile de qualifier a priori, lors de l'intervention en fonds propres de la puissance publique dans une entité du secteur privé, si cette intervention est temporaire ou pérenne.

Question 4 *Êtes-vous d'accord qu'une entité contrôlante qui répond à la définition d'entité d'investissements devrait comptabiliser ses investissements à la juste valeur par résultat ?*

Non, la comptabilisation des investissements à la juste valeur par résultat ne nous semble pas adaptée eu égard aux risques de volatilité et de procyclicité induits sur le résultat. Nous privilégions la valorisation de ces investissements au coût comme indiqué dans notre réponse à la consultation sur le cadre conceptuel.

Question 5 *Êtes-vous d'accord qu'une entité contrôlante qui n'est pas elle-même une entité d'investissements mais qui en contrôle une, devrait présenter des états financiers consolidés dans lesquels (i) elle évalue l'entité d'investissements 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 ?*

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

Non.

Cette approche consistant à comptabiliser, d'une part les actifs et passifs par intégration globale et d'autre part, les investissements à la juste valeur ne semble pas adaptée au regard des difficultés de mises en œuvre engendrées.

Par ailleurs, comme indiqué dans la question précédente, nous ne sommes pas favorables à l'évaluation des investissements à la juste valeur.

²³ Université par exemple.

Question 6 *L'IPSAS a aligné ses normes avec le GFS 2013 lorsque cela a été possible. Avez-vous des suggestions pour un meilleur alignement ?*

Ainsi que la DGFIP l'avait souligné en réponse au document de consultation (CP on *IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines*), les finalités des finances statistiques et des IPSAS diffèrent dans leurs objectifs et dans leurs périmètres. En conséquence, la démarche d'harmonisation des méthodes comptables applicables aux deux référentiels ne nous semble pas pertinente notamment si cette convergence doit conduire à l'augmentation d'options dans les référentiels IPSAS et SFP, l'existence d'options n'étant pas de nature à faciliter la comparabilité des comptes publics.

En revanche, comme indiqué dans notre commentaire général, définir la « reporting entity » sur des critères reposant sur le domaine de compétence, territorial (compétence nationale ou locale) ou social, à l'instar de la classification retenue dans le référentiel SFP nous semble pertinent.

RÉPONSES À L'EXPOSÉ SONDAGE ED 50

Question 1 *Les propositions de l'exposé-sondage vous conviennent-elles ? Sinon, pourriez-vous expliquer les raisons motivant ce désaccord ?*

Les propositions de l'exposé sondage nous conviennent globalement et notamment sur la restriction de l'influence notable aux situations dans lesquelles le pourcentage de participation est quantifiable même si cette notion doit être précisée (voir question 2).

Question 2 *La proposition de restriction du champ d'application aux situations dans lesquelles le pourcentage de participation est quantifiable, telle que proposée dans l'exposé-sondage vous convient-elle ?*

La DGFIP approuve la proposition de l'IPSASB de restreindre l'influence notable aux situations dans lesquelles le pourcentage de participation est quantifiable.

Néanmoins, cette notion doit être précisée et notamment le caractère quantifiable qui ne peut se mesurer uniquement à l'aune des droits de vote.

En effet, les participations dans les entités publiques ne sont pas toujours matérialisées par des titres représentatifs de droits sur le capital social de l'entité.

Ainsi, l'État français créé des établissements publics qui ont pour mission l'exécution de politiques publiques relevant de sa compétence directe. Il en assure le pilotage et les moyens. Lors de leur création, le capital social de ces établissements est constitué par des apports de l'État, en nature (actifs) ou en numéraire. Ces apports ne sont pas matérialisés par des titres de participation. Néanmoins, ces établissements constituent bien des participations contrôlées de l'État, évaluées à la valeur d'équivalence. Cette valeur d'équivalence, correspond selon les cas à la quote-part de capitaux propres consolidés ou non (si l'entité n'a pas d'obligation d'établir des comptes consolidés) de l'entité détenue directement par l'État.

Question 3 *La proposition de comptabilisation des investissements dans les co-entreprises selon la méthode de mise en équivalence vous convient-elle ? Sinon, merci de d'expliquer les raisons de ce désaccord et d'indiquer le traitement comptable que vous préféreriez.*

Oui.

RÉPONSES À L'EXPOSÉ SONDAGE ED 51

Question 1 *La classification des partenariats en deux catégories : co-entreprises (Joint Ventures) ou entreprise commune (Joint Operations) selon que l'entité a respectivement, des droits sur les actifs et des obligations relatives aux passifs, ou des droits sur l'actif net vous convient-elle?*

La définition des partenariats, telle que présentée dans l'ED 51, ne correspond pas aux situations rencontrées au sein du secteur public en France.

Ainsi, par exemple, la définition du contrôle conjoint, telle que mentionnée dans l'ED 51, requiert le consentement unanime des entités co-contrôlantes. Or, dans la majorité des cas de partenariats existants en France, les décisions sont prises à la majorité des voix et non sur la base du consentement unanime des parties.

Dans ces conditions, il nous semble difficile de nous prononcer sur la pertinence des propositions faites par l'IPSASB.

Question 2 *La comptabilisation des coentreprises selon la méthode de la mise en équivalence vous paraît-elle adéquate ?*

Comme indiqué dans la réponse à la question précédente, la définition des partenariats dans l'ED 51 ne correspond pas aux situations rencontrées au sein du secteur public en France.

Dans ces conditions, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur la pertinence des propositions faites par l'IPSASB.

RÉPONSES À L'EXPOSÉ SONDAGE ED 52

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 ?*

A notre sens, seules les informations véritablement essentielles doivent être apportées en notes annexes ; la DGFIP estime que l'information demandée dans les notes annexes par l'IPSASB dans cet ED conduirait à multiplier le volume des notes, alourdir inutilement l'annexe et à réduire sa lisibilité.

Question 2 *Êtes-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.*

Il nous semble qu'une définition précise des situations dans lesquelles le pourcentage de participation est quantifiable, dès lors que le caractère « quantifiable » sera mieux défini, rend inopportun l'introduction de la notion d'entité structurée.