



Paris, February 7, 2014

LE PRESIDENT

5, place des vins de France
75573 PARIS Cedex 12
FRANCE
TELEPHONE: + 33 1 53 44 22 80
E-mail: michel.prada@finances.gouv.fr

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

**Re: First-Time Adoption of Accrual Basis International Public
Sector Accounting Standards (IPSASs)**

Dear Ms Fox,

The Public Sector Accounting Standards Council (CNOCP or the Council) welcomes the opportunity to comment on the Exposure Draft ED 53 *First-Time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting Standards (IPSASs)* (the ED) issued by the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAS Board). The CNOCP's response should however not be taken as an implicit agreement on the full set of IPSASs.

In the context of the adoption of a new set of accounting standards, the Council acknowledges the need to allow flexibility in first time application requirements. As such, regrouping in one standard first time application requirements, currently spread through the standards, should ease the implementation.

The Council thus welcomes the principle of simplification of the transition towards IPSASs compared to a full retrospective application. However, the Council has reservations as to the definition of a period of transition from the date of adoption of IPSASs as well as to the temporary exemptions during that period of transition. The Council is of the view that temporary transition exemptions should not fall within the remit of the IPSAS Board.

The Council actually strongly believes that only those elements that ensure compliance of an entity's financial statements to IPSASs are for the IPSAS Board to decide. An entity is required to make an unreserved statement of compliance to IPSASs when it reaches the point where only those exemptions that do not affect fair presentation and compliance to IPSASs are used. How the entity came to that point and how long it took should not call into question its financial statements' compliance to IPSASs.

This is why the Council suggests, on the basis of the distinction in the ED between the two types of exemptions, that those exemptions that affect fair presentation and compliance to IPSASs should be turned into simple recommendations during the transition period, eg as *Recommended Practice Guideline*.

The Council understands that, in accordance with the ED, non-compliance with the specific requirements set for the transition period would prevent compliance to IPSASs at the end of the transition period. The Council is of the view that, should the IPSAS Board finalise the standard using the requirements as proposed in the ED, practical difficulties could arise upon implementation of the standard due to:

- A transition period perceived as too short,
- A lack of relief with respect to the identification of controlled entities: an additional exemption should be introduced to allow a progressive timeline to identify controlled entities.

The responses to the ED's specific matters for comment and the above comments are further developed in the following appendix.

Additionally, the Council seizes this opportunity to stress the need for the whole set of standards to include requirements on critical public sector issues that are not currently addressed, well beyond the setting up of IPSASs first-time application requirements. Namely, accounting for social benefits should be a working priority for the IPSAS Board.

Yours sincerely,

Michel Prada

APPENDIX

Matter for Comment 1:

The objective of this Exposure Draft is to provide a comprehensive set of principles that provides relief to entities that adopt accrual basis IPSASs for the first time.

- (a) Do you agree with the proposed transitional exemptions included in the Exposure Draft; and*
- (b) Do you believe that the IPSASB achieved its goal in providing appropriate relief to a first-time adopter in transitioning to accrual basis IPSASs?*

Please provide a reason for your response.

The Council agrees on the principle of setting exemptions to ease transition as described in the ED. However, the Council is of the view that the list of temporary exemptions and the length of the transition period are insufficient to fully achieve the set goal to provide appropriate relief.

As such, the Council believes that it would be necessary to add further temporary exemptions:

- Scope of consolidated financial statements: the Council notes that there is no exemption for identifying all the subsidiaries that should be consolidated. The Council therefore understands that the scope of consolidated financial statements should be defined on the date of adoption. The Council thinks that a relief that would allow for a progressive identification of the controlled entities during the transition period is needed.
- Cash flow statement: the Council observes that it usually is a difficult primary financial statement to set up, in the public sector as well as in the private sector. Furthermore, it does not seem practical to present a cash flow statement compliant with IPSASs as long as the statement of financial position is not in itself

compliant and as long as the classification of flows between operating, investing and financing activities is not fully compliant with the requirements in IPSAS 2 *Cash Flow Statements*. The Council therefore strongly believes that allowing flexibility during the transition period to appropriately present the cash flow statement is needed.

Additionally, the length of the transition period, a three-year period as proposed in the ED, is perceived as too short, especially for those countries that would shift from a cash basis accounting to the accrual basis IPSASs. This is also developed in the Council's detailed response to specific matter for comment 3 below.

Furthermore, the Council is of the view that, irrespective of the choice for the temporary exemptions that affect fair presentation and compliance with accrual basis IPSASs during the transition period, the financial statements should still be allowed to be assessed as compliant to IPSASs at the end of the transition period.

For this reason, the Council favours an approach that would leave the responsibility of defining its own progressive transition requirements to each IPSASs-adopting country.

As a result, the length of the transition period, as well as the temporary exemptions to IPSASs, would be adapted to the nature of the transition (depending on whether the previous basis of accounting is cash or accruals basis) and to the resources each country is ready to dedicate to the transition to IPSASs.

Also, because transitional IPSAS financial statements do not comply to any official set of standards, the Council believes that each adopting country should be responsible for designing those standards that should be used during the transition period, either IPSASs or local standards alone or a mix of both, and for how long.

Matter for Comment 2:

The IPSASB agreed that there should be a differentiation between those transitional exemptions that do not affect the fair presentation of a first-time adopter's financial statements and its ability to assert compliance with accrual basis IPSASs, and those that do.

(a) Do you agree with the proposed differentiation and how it is addressed in the Exposure Draft, and

(b) Do you agree that the individual categorization is appropriate?

If not, please provide a reason for your response and provide an alternative approach.

The Council believes that the proposed differentiation is all the more necessary that, as described in the response to question 1, the Council suggests that the transition period requirements, namely the transition period definition and the exemptions that affect fair presentation and compliance with IPSASs during the transition period, should remain within the remit of those adopting countries only.

As a consequence, exemptions that affect compliance would be merely considered as recommendations, whereas those that do not affect compliance would be authoritative.

Among the exemptions proposed in the ED, the Council identified none that would have to be moved from one category to the other.

Matter for Comment 3:

This Exposure Draft proposes a relief period of three years for the recognition and/or measurement of specific assets and/or liabilities in allowing a first-time adopter to transition to accrual basis IPSASs. Do you agree that a relief period of three years is appropriate? If not, please indicate the time frame that, in your view, would be appropriate, supported with the reason for the longer or shorter transitional relief period.

As shown in the Council's responses to questions 1 and 2, the Council does not approve of the authoritative nature of those exemptions that affect fair presentation and compliance with IPSASs during the transition period.

The Council is of the view that setting the requirements during the transition period to IPSASs does not fall within the IPSAS Board's remit, when, at the end of the transition period, all IPSASs are being fully applied and only those exemptions that do not affect fair presentation and compliance to IPSASs remain.

The Council is well aware that its suggestion, as detailed in the response to question 1 above, might entail the need to adjust the date of adoption definition and could call for the introduction of a date of transition.

In addition, the Council believes that providing financial information during the transition period would highly enhance financial statements users' understanding; requirements as to this information should stand in the authoritative part.

With respect to the length of the transition period as proposed in the ED, the Council thinks it is too short, especially when considering transition from cash basis accounting to accrual basis IPSASs. As such, various experiences of carrying a State's properties inventory, and of measuring the related assets, show that a three-year transition period proves to be too short a period. The IPSAS Board decided that three years is the longest period of time that should be permitted to settle transition issues, whereas the Council believes that defining a maximum three-year period is unrealistic.

FRENCH VERSION

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP ou Le Conseil) remercie l'IPSAS Board de lui donner l'opportunité de répondre à sa consultation publique sur le projet de norme relative aux dispositions transitoires pour un premier adoptant du référentiel IPSAS. La réponse du CNOCP à cette consultation publique ne doit toutefois pas être considérée comme une validation implicite du référentiel IPSAS.

Dès lors qu'il s'agit d'adopter un nouveau référentiel comptable, le Conseil reconnaît la nécessité de prévoir des dispositions de première application assouplies. En ce sens, le regroupement des dispositions au sein d'une seule norme facilite leur mise en œuvre.

Le Conseil salue ainsi le principe de simplification de la transition au référentiel IPSAS par rapport à une application rétrospective. Le Conseil émet toutefois des réserves relatives à la définition d'une période de transition à compter d'une date d'adoption du référentiel IPSAS et aux exemptions temporaires pendant cette période de transition. Le Conseil estime que les modalités temporaires de transition ne devraient pas relever de la compétence de l'IPSAS Board.

En effet, le Conseil considère que seuls relèvent de la compétence de l'IPSAS Board les éléments qui font que les comptes d'une entité sont conformes aux IPSAS. Or, une entité doit être en mesure de faire une déclaration sans réserve de conformité aux IPSAS dès lors qu'elle a appliqué les « exemptions qui n'affectent pas la juste présentation et la conformité » aux IPSAS. La durée de la période de transition et les dérogations aux IPSAS utilisées par l'entité pendant cette période, ne devraient pas remettre en cause cette conformité.

C'est pourquoi le Conseil propose, sur la base de la distinction faite dans l'exposé-sondage entre les deux catégories d'exemptions, de conférer un statut de simples recommandations aux « exemptions qui affectent la juste présentation et la conformité » aux IPSAS pendant la période de

transition, sous forme d'un *Recommended Practice Guideline*, par exemple.

Le Conseil comprend que, selon ED 53, le non-respect des dispositions relatives à la période de transition entacherait la conformité future aux IPSAS. Si l'IPSAS Board décidait de continuer avec le formalisme proposé dans ED 53, le Conseil a identifié des difficultés pratiques qui pourraient se poser à la mise en œuvre du projet de première adoption du référentiel IPSAS :

- Durée de la période de transition insuffisante,
- Nécessité d'introduire une exemption temporaire supplémentaire pour permettre d'intégrer progressivement les entités entrant dans le périmètre de consolidation.

Les réponses aux questions posées dans l'exposé-sondage ainsi que les points évoqués ci-dessus sont développés en annexe.

En complément, le Conseil rappelle la nécessité, au-delà de la définition des modalités de première application des IPSAS, de compléter le référentiel sur des sujets qu'il considère fondamentaux pour la comptabilité du secteur public. En particulier, le traitement des *Social benefits* doit être un axe de travail prioritaire pour l'IPSAS Board.

ANNEXE

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS L'EXPOSE-SONDAGE

1. Exemptions de transition

L'objectif de cet exposé-sondage est de fournir un jeu de principes complet accordant des aménagements aux entités qui adoptent les normes IPSAS pour la première fois.

(a) Etes-vous d'accord avec les exemptions de transition proposées dans l'exposé-sondage ?

(b) Pensez-vous que l'objectif de l'IPSASB d'accorder des aménagements pertinents pour un premier adoptant est atteint ?

Le Conseil est d'accord avec le principe des exemptions proposées dans l'exposé-sondage. Néanmoins, il estime que la liste des exemptions temporaires et la durée de la période de transition sont insuffisants pour que l'objectif d'accorder des aménagements pertinents soit pleinement atteint.

Le Conseil estime en effet nécessaire d'introduire les exemptions temporaires supplémentaires suivantes :

- Périimètre de consolidation : le Conseil note qu'aucune exemption n'est prévue pour le périmètre de consolidation, qui doit donc être défini dès la date d'adoption. Le Conseil estime qu'il est nécessaire d'octroyer un aménagement pendant la période de transition qui permettrait d'intégrer progressivement les entités entrant dans le périmètre de consolidation.
- Tableau des flux de trésorerie : le Conseil observe que c'est en général un état financier difficile à établir, tant dans le secteur public que privé. En pratique, il ne paraît pas envisageable d'établir un tableau des flux de trésorerie conforme au référentiel IPSAS tant que l'état de la situation financière n'est pas lui-même

conforme et que l'affectation des flux en activités opérationnelles, d'investissement et de financement ne répond pas aux dispositions d'IPSAS 2. Le Conseil est donc d'avis qu'il est indispensable de prévoir un aménagement pendant la période de transition pour cet état financier.

Par ailleurs, la durée maximale de la période de transition, fixée à trois ans dans l'exposé-sondage, apparaît insuffisante notamment lorsqu'il s'agit de passer d'une comptabilité de caisse à la comptabilité d'engagement des IPSAS. Voir en ce sens la réponse détaillée du Conseil à la question 3.

Enfin, le Conseil considère que les modalités retenues temporairement pour la transition aux IPSAS ne devraient pas affecter la conformité finale des comptes aux IPSAS.

C'est pourquoi le Conseil préférerait que l'IPSAS Board retienne une approche qui laisserait à chaque pays adoptant le référentiel IPSAS la responsabilité de définir ses modalités de transition progressive aux IPSAS.

Ainsi, la durée de la période de transition, et les exemptions temporaires aux IPSAS, pourraient être adaptées à la nature de la transition (selon que l'ancien référentiel correspond à une comptabilité de caisse ou d'engagement) et aux moyens que le pays est en mesure de consacrer à cette transition.

En outre, dans la mesure où les *transitional IPSAS financial statements* ne répondent à aucun référentiel comptable, le Conseil considère qu'il appartient aux Etats ayant choisi d'adopter les IPSAS de définir quel référentiel, ou mélange de référentiels, ils acceptent, et pour combien de temps.

2. Classement des exemptions

L'IPSAS Board a décidé que les exemptions qui n'affectent pas la juste présentation des états financiers d'un premier adoptant et sa capacité à affirmer la conformité avec les normes IPSAS devaient être distinguées des exemptions qui affectent la juste présentation et la conformité aux normes IPSAS.

(a) Etes-vous d'accord avec la distinction des deux types d'exemptions et les conséquences qui en sont tirées ?

(b) Etes-vous d'accord avec le classement de chaque exemption ?

Sinon, proposez une approche alternative.

Le Conseil considère la distinction entre les deux types d'exemptions d'autant plus nécessaire que, comme indiqué en réponse à la question 1, il propose que les modalités de la période de transition, i.e. la définition de la période de transition et les exemptions qui affectent la juste présentation et la conformité aux IPSAS, soient laissées à la discrétion des pays adoptant le référentiel.

Selon la proposition du Conseil, les exemptions qui affectent la conformité auraient un statut de recommandations, alors que celles qui n'affectent pas la conformité conserveraient leur caractère normatif.

Parmi les exemptions proposées par ED 53, le Conseil n'a pas identifié d'élément dont le classement au regard de la conformité aux IPSAS devrait être remis en cause.

3. Période de transition

L'exposé-sondage propose une période transitoire de trois ans pour la comptabilisation et/ou l'évaluation d'actifs et/ou de dettes spécifiques par un premier adoptant des normes IPSAS.

Etes-vous d'accord avec une période de transition de trois ans ?

Sinon, indiquez un calendrier qui vous paraîtrait mieux convenir.

Comme indiqué dans nos réponses aux questions 1 et 2, le Conseil n'approuve pas le caractère normatif des exemptions affectant la juste présentation et la conformité au référentiel IPSAS.

Le Conseil est d'avis qu'il n'entre pas dans le champ de compétences de l'IPSAS Board de déterminer les modalités de la période de transition au référentiel IPSAS, dès lors qu'à l'issue de cette période, l'ensemble des normes IPSAS est appliqué et seules subsistent les exemptions qui n'affectent pas la juste présentation et la conformité aux IPSAS.

La proposition du Conseil, détaillée dans la question 1, nécessiterait d'ajuster la définition de la date d'adoption et pourrait impliquer l'introduction d'une date de transition.

Le Conseil considère toutefois qu'une information pendant la période de transition est un élément de compréhension essentiel pour les utilisateurs des comptes : les dispositions relatives à cette information doivent rester dans la partie normative.

Concernant la durée de la période de transition proposée dans l'exposé-sondage, le Conseil la considère insuffisante, notamment s'il s'agit d'une transition d'une comptabilité de caisse vers les IPSAS. En effet, lorsqu'un inventaire du patrimoine immobilier d'un Etat doit être réalisé, ainsi que l'évaluation des actifs correspondant, un délai de trois ans peut s'avérer insuffisant. Or, l'IPSAS Board définit les trois ans comme la durée maximale de la période de transition. Aussi le Conseil considère-t-il qu'une durée maximale obligatoire de trois ans pour la transition aux IPSAS est irréaliste.