

Paris, le 11 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 - Télédoc 787

75572 PARIS cedex 12

---

Affaire suivie par Stephanie LEDOUX

[stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr](mailto:stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr)

☎ 01 53 18 78 26 ➔ 01 53 18 62 36

---

Référence : 2014/02/3682

Ms Stephenie FOX

Technical director of IASB

77 Wellington Street, 4<sup>th</sup> floor

Toronto, Ontario M5V 3H2 CANADA

**Object:** Response to the Conceptual Framework Exposure Draft 53: first-time adoption of accrual basis international public sector accounting standards (IPSASs).

I am writing on behalf of "Direction Générale des Finances Publiques" (DGFIP) to express our views on the mentioned above Exposure Draft 53 on first-time adoption of accrual basis international public sector accounting standards (IPSASs).



François TANGUY

## 1. GENERAL COMMENTS

The "Direction générale des finances publiques" (The French Directorate of Public Finances), or "DGFIP", considers that the issues of IPSAS first time adoption are major for public entities. And reflections should be conducted on this topic, emphasizing flexibility and pragmatism, and taking into account the specificities of the public sector.

DGFIP believes that a transition period and relief provisions are necessary when adopting a new accounting basis, whether it is IPSASs or any other accounting basis.

The relief provisions mentioned in the Exposure Draft are of two kinds:

- Transitional exemptions affecting fair presentation and compliance with IPSASs
- Transitional exemptions not affecting fair presentation and compliance with IPSASs

We believe that the length of the transition period as well as the definition and scope of the exemptions affecting fair presentation and compliance with IPSASs are outside the remit of the IPSAS Board, in that compliance with IPSASs starts on the date of their adoption (which is at the end of the transition period). The necessary flexibility which goes with the gradual introduction of IPSASs cannot be standardised, because the starting point is different from one State to another and from one public entity to another within each State. Indeed, public accounting systems differ from one State to another (application of cash or accrual accounting or a mixed approach) and may differ from one sub-sector to another within the same State (central government, local government, social security organisations). It is, therefore, the role of each State to determine the length of the transition period and the types of exemption, depending on its specific situation and characteristics and the resources it can/wishes to allocate for this purpose. Therefore, DGFIP considers that exemptions affecting fair presentation and compliance with IPSASs cannot be dealt with through a standard. Conversely, exemptions not affecting fair presentation and compliance with IPSASs could be dealt with through a standard.

DGFIP's position is set out below in the form of replies to the relevant questions. These replies are made subject to the above-mentioned condition that IPSASs are not applied during the transitional period.

## 2. COMMENTS ON THE SPECIFIC MATTERS FOR COMMENT

### **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.*

DGFIP believes a distinction should be made between exemptions that affect fair presentation and compliance with IPSASs and those that do not. During the transition period, the entity adopts a mixed accounting basis which is no longer its previous accounting basis but not yet IPSAS-compliant. For this reason, transitional exemptions affecting fair presentation and compliance with IPSASs cannot take the form of a standard.

Moreover, in DGFIP's view, the exemptions affecting fair presentation and compliance with IPSASs set out in the ED are by nature specific to the situation of each State/public sub-sector, as first-time adopters, and it is not possible to draw up an exhaustive list.

To illustrate our point, we have identified two subjects requiring specific relief during the period of transition to IPSASs:

- The definition of the scope of consolidation: this subject is not mentioned in the Exposure Draft. There are very few States that currently publish consolidated financial statements. To the extent that it is already complicated enough to prepare IPSAS-compliant separate financial statements for the transition period, we believe it is neither relevant nor feasible to prepare IPSAS-compliant consolidated financial statements for the same period. The two exercises cannot be carried out in parallel for the transition period. Moreover, the consolidation project has not yet been finalised.
- The cash flow statement is not mentioned in the proposed exemptions. Yet its' preparation is by nature complex in both the private and the public sector. It does not, therefore, seem realistic to require an entity, especially a government organisation with very specific characteristics, to prepare an IPSAS-compliant cash flow statement immediately on adoption of new accounting rules, without providing any form of relief.

### **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.*

DGFIP believes the distinction between the two types of exemption is all the more necessary because only exemptions not affecting fair presentation and compliance with IPSASs would have potential standard status.

DGFIP agrees with the IPSAS Board's approach in respect of deemed cost. When acquisition cost cannot be determined reliably, the ED proposes the use of deemed cost (market value, reconstructed cost, depreciated replacement cost). The acquisition cost is therefore intended to remain unchanged both during the transition period and at the end of that period, unlike the reporting date valuation.

The same pragmatic approach was adopted in France for the measurement of assets in the Central Government's opening balance sheet in 2006. Assets for which no reliable purchase cost could be determined have been recognised at estimated cost. Thus, non-specialised property have been accounted at market value. Similarly, other tangible assets, not previously recognised due to particular circumstances, are measured at market value on initial recognition or at replacement cost where market value cannot be determined<sup>1</sup>. In the same way, identified but unrecognised Central Government heritage assets are included in the balance sheet for a symbolic or fixed non-revisable amount<sup>2</sup>.

***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.*

DGFIP believes that it is necessary to define a transition period. However, it does not believe that it is the role of the IPSAS Board to decide the length of the period, because public accounting systems differ from one State to another (application of cash or accrual accounting or a mixed approach) and may differ from one public entity to another within the same State.

In any case, a transition period of three years seems insufficient.

---

<sup>1</sup> Opinion n° 2012-02 of 4 May 2012 relating to the conditions of initial recognition of tangible assets previously not recognised due to particular situations.

<sup>2</sup> Opinion No 2013-03 of 14 January 2013 relating to including the provisions of Opinion No 2012-07 of 18 October 2012 in the Central Government Accounting Standards (new Standard 17 on Heritage assets).

## FRENCH VERSION

La Direction générale des finances publiques considère que les problématiques liées à la première mise en œuvre des normes IPSAS sont importantes pour les entités publiques. Ainsi des réflexions doivent être menées sur ce sujet, privilégiant souplesse et pragmatisme, et tenant compte des spécificités du secteur public.

La DGFIP estime qu'il est nécessaire de prévoir une période de transition de même que des aménagements pour appliquer un nouveau référentiel comptable que ce soit le référentiel IPSAS ou n'importe quel référentiel comptable.

Les aménagements évoqués dans l'exposé sondage sont de deux natures :

- exemptions de transition affectant la juste présentation et la conformité aux IPSAS
- exemptions n'affectant pas la juste présentation et la conformité aux IPSAS

Nous considérons que la durée de la période de la transition, comme la définition et le périmètre des exemptions affectant la juste présentation et la conformité aux normes IPSAS ne relèvent pas du champ de compétences de l'IPSAS Board, dans la mesure où la conformité aux normes IPSAS débute à compter de la date d'adoption des IPSAS (soit à l'issue de la période de transition). La nécessaire souplesse liée à l'application progressive des IPSAS ne peut faire l'objet d'une standardisation, la situation de départ étant variable d'un Etat à l'autre et, au sein d'un État, d'une entité publique à l'autre. En effet, les modalités de tenue de la comptabilité publique sont variables selon les États (application du principe de caisse, application des droits constatés ou situation intermédiaire) et peuvent être également distinctes au sein d'un même Etat selon le sous-secteur considéré (Etat, secteur public local, organismes de sécurité sociale). Dès lors, il appartient à chaque État en fonction de sa situation, de ses caractéristiques et des moyens qu'il peut/souhaite allouer à cet objectif de définir la durée de la période de transition, ainsi que la nature des exemptions. De ce fait, la DGFIP considère que les exemptions affectant la juste présentation et la conformité aux IPSAS ne peuvent relever des dispositions normatives. A l'inverse, les exemptions n'affectant pas la juste présentation et la conformité aux IPSAS pourraient avoir une portée normative.

La DGFIP fait part de sa position dans les réponses aux questions ci-après. Ces réponses sont formulées sous la réserve exposée ci-dessus de la non-application des IPSAS à la période transitoire.

## RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS L'EXPOSÉ-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) Êtes-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 ?*

La DGFIP considère qu'il est nécessaire de distinguer les exemptions de transition affectant la juste présentation et la conformité aux IPSAS, de celles n'affectant pas la juste présentation et la conformité aux IPSAS. En effet, pendant la période de transition, le référentiel adopté est un système mixte, qui n'est plus le référentiel antérieur mais qui n'est pas encore un référentiel conforme aux standards IPSAS. De ce fait, les exemptions de transition affectant la juste présentation et la conformité aux IPSAS ne peuvent revêtir de caractère normatif.

Par ailleurs, ces exemptions affectant la juste présentation et la conformité aux IPSAS recensées dans l'ED, la DGFIP considère qu'elles sont par nature propres à la situation de chaque Etat/ sous-secteur public souhaitant adopter un nouveau référentiel comptable et que l'on ne peut en faire une liste exhaustive.

Pour illustrer notre propos, nous avons identifié deux sujets nécessitant des aménagements spécifiques durant la période de transition vers le référentiel IPSAS :

- La définition du périmètre de consolidation : ce sujet n'est pas évoqué dans l'exposé sondage. Or, peu d'États établissent d'ores et déjà des comptes publics consolidés. Dans la mesure où il est déjà complexe d'établir des comptes individuels conformes aux IPSAS sur la période de transition, il ne nous paraît pas pertinent ni envisageable d'établir sur la même période des comptes consolidés conformes aux IPSAS. Les deux exercices ne peuvent être menés parallèlement, sur la période de transition. Par ailleurs, la réflexion sur la consolidation ne paraît pas mûre à ce stade (voir notre réponse aux exposés sondage ED 48, 49, 50, 51 et 52 ).
- Le tableau de flux de trésorerie n'est pas mentionné dans les exemptions proposées. Or, sa réalisation est par construction complexe, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Dès lors, il ne semble pas réaliste d'exiger d'une entité, et particulièrement d'une structure administrative présentant des spécificités fortes, qu'elle réalise un tableau de flux de trésorerie conforme au référentiel IPSAS, dès la date d'adoption des nouvelles règles comptables, sans aménagement particulier.

### 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.*

La DGFIP considère que la distinction entre les deux types d'exemption est d'autant plus nécessaire que seules les exemptions n'affectant pas la juste présentation et la conformité aux IPSAS sont susceptibles d'avoir le statut de norme.

La DGFIP partage la position de l'IPSAS Board s'agissant du coût présumé (deemed cost). Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer un coût d'entrée fiable, l'exposé sondage propose d'utiliser un coût présumé (valeur de marché, coût estimé, coût de remplacement déprécié). Le coût d'entrée n'a alors pas vocation à évoluer, ni pendant la période de transition, ni à l'issue de cette période, contrairement à l'évaluation à la clôture de l'exercice.

En France, lors de l'intégration des biens au bilan d'ouverture de l'État en 2006, la même position pragmatique a prévalu. Les biens dont il n'a pas été possible de déterminer avec certitude le coût d'achat, ont été intégrés sur la base d'un coût estimé. Ainsi, le parc immobilier non spécifique a été évalué en valeur de marché. Selon le même principe, les immobilisations corporelles antérieurement non comptabilisées en raison de situations particulières sont évaluées lors de leur comptabilisation initiale, à leur valeur vénale, ou à défaut à leur coût de remplacement<sup>3</sup>. De même, les biens historiques et culturels de l'État inventoriés et non comptabilisés sont intégrés au bilan, pour une valeur forfaitaire ou symbolique non révisable<sup>4</sup>.

### **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.*

*(a) Etes-vous d'accord avec une période de transition de trois ans ?*

*(b) Sinon, indiquez un calendrier qui vous paraîtrait mieux convenir.*

La DGFIP estime nécessaire la définition d'une période de transition. Pour autant, elle considère qu'il n'appartient pas à l'IPSAS Board d'en fixer la durée car la situation, en terme de tenue des comptes publique, n'est pas homogène (tenue d'une comptabilité de caisse, mixte ou en droits constatés) entre États et au sein d'un même État entre entités publiques.

En tout état de cause, une période de transition fixée à trois ans nous paraît insuffisante.

---

<sup>3</sup> Avis CnoCP n° 2012-02 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de première comptabilisation des immobilisations corporelles antérieurement non comptabilisées en raison de situations particulières.

<sup>4</sup> Avis CnoCP n° 2013-03 du 14 janvier 2013 relatif à l'intégration des dispositions de l'avis n°2012-07 du 18 octobre 2012 dans le recueil des normes comptables de l'État.