

September 9, 2008

Stephenie Fox  
The Technical Director  
International Public Sector Accounting Standards Board  
International Federation of Accountants  
277 Wellington Street West  
Toronto (Ontario) M5V 3H21

## RE: Service Concession Arrangements

Dear Madam,

We are sending you our comments on the consultation paper *Accounting and Reporting for Service Concession Arrangements* for consideration in your upcoming deliberations.

We must mention our disagreement with many positions in the paper given that these new standards will certainly influence other regulatory bodies such as the Public Sector Accounting Board (PSAB) and that they will have significant effects on the financial results of governments.

We disagree with the proposals of the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) recommending an approach based solely on control for recognizing the asset.

In our view, recognition of the asset in a public - private partnership agreement must use an approach based on both control as well as the risks and benefits assumed by each party because this type of agreement is designed to allocate the risks, benefits and obligations relating to the asset concerned between the parties.

In our view, to recognize an asset, the government must control the asset but also assume most of the risks and receive the benefits inherent in ownership of the good.

We also disagree with the proposals regarding the fact that the theoretical interest charge must be calculated using the financing cost of the private partner.

We believe that the theoretical interest charge must reflect the government's cost of borrowing, since the public-private partnership mode is just an infrastructure acquisition "technique". In our view, the present value of future flows that will have to be disbursed must be analyzed from the standpoint of the "government - investor", not from the standpoint of the capital cost for the private partner that finances the project.

Where a government borrows each year to fund all of its needs and projects and where no project is funded by a specific borrowing, the financing rate the government assumes on its long-term borrowings to calculate the theoretical interest charge is certainly the most appropriate.

Lastly, we believe that members of the committee must also decide on the discount rate to be used to adequately value the asset, where the government must record it in its books. In this regard, we are of the view that this rate should be the same as the rate used to calculate the theoretical interest charge, i.e. the financing rate the government assumes on its long-term borrowings.

Enclosed are our detailed comments on the proposals advanced in your consultation paper on accounting and reporting for service concession agreements by governments. We trust you will find them useful as you continue your work.

Yours truly,

Jean Ricard, CA  
Director General  
Professional Practice

Danielle Michel, CA  
Acting Director,  
Standards

Encl.: 1

c. c. Carole Boisvert, CA  
Comptroller of Finance

## SPECIFIC COMMENTS

1. It is proposed that a grantor report the property underlying an SCA as an asset in its financial statements if it is considered to control the property. Criteria for determining control are proposed in the Consultation Paper. Do you agree with this approach and the control criteria identified? (See paragraphs 28-104).

We disagree with the approach based solely on “control” as described in the consultation paper.

Referring to the Canadian conceptual framework of the Public Sector Accounting Board (PSAB), we are of the view that an asset has three essential features:

- ▶ it represents a future benefit in that it may contribute to future cash flows or the supply of goods or services;
- ▶ the government is in a position to control access to this benefit;
- ▶ the transaction or fact at the source of the government’s control over such benefit has already occurred.

Therefore, to recognize an asset, the government must also assume the risks and receive the benefits inherent in ownership of the good.

We believe that the approach taken by IPSASB in its consultation paper focusing on control criteria means that only privatized assets will not be recorded in the government’s books.

- ▶ Regarding the criterion relating to the control of the use of the asset, the government, in the public interest, generally retains a certain degree of control regarding the use of an asset that is part of a service concession arrangement agreement. Accordingly, most of the assets included in this type of agreement will be recorded in the government’s books despite the fact that the private partner assumes most of the other risks (operational, demand, construction, financial, performance, etc.).

In addition, the proposals place too much emphasis on the control criterion relating to residual interest. In our view, the accounting treatment applied to an asset built and operated by the private sector over 35 years and thereafter transferred to the government in good condition to be used for another 35 years should not be the same as the treatment applied to an asset built and operated by the private sector over its entire estimated useful life.

We are of the view that, in substance, PPP agreements are similar to a lease contract, i.e. a contract by which an entity cedes, for a fixed length of time, the right to use an asset to another entity for a sum of money. Accordingly, an approach based on risks and benefits, like the one used for lease contracts, is more appropriate for the accounting for this type of contract.

2. It is proposed that the underlying property reported by the grantor as an asset and the related liability (reflecting any obligation to provide compensation to the operator) is initially measured based on the fair value of the property other than in cases where scheduled payments made by the grantor can be separated into a construction element and a service element. In such case, the present value of the scheduled construction payments should be used if lower than the fair value of the property. Do you agree? (See Paragraphs 105-140)

We agree with the paper's proposals that:

- where the payments the government must make can be separated into a construction element and an operational element, the asset and the corresponding debt must be valued at the lesser of the present value of construction payments or the fair value of the asset;
- where the construction payments cannot be separated from those relating to the operation of the asset, the asset and the corresponding debt must be valued at the fair value of the asset.

However, we disagree with the proposals regarding the fact that the theoretical interest charge must be calculated using the financing cost of the private partner.

The financing rate must reflect the substance of the transaction between the public and the private partners. For instance, to the degree that the government must recognize the asset and the debt, it is appropriate to justify a financing rate closer to the financing rate on the government's long-term borrowings.

Where a government borrows each year to fund all of its needs and projects and where no project is funded by a specific borrowing, the financing rate the government assumes on its long-term borrowings to calculate the theoretical interest charge is certainly the most appropriate.

Accordingly, in the case where the costs associated with the two types of contract execution used by governments, namely conventional and public-private partnership (PPP), are funded the same way (i.e. by borrowings contracted on an overall basis rather than by project), the same rate must be used to calculate the theoretical interest charge, namely the financing rate the government assumes on its long-term borrowings.

We believe that the theoretical interest charge must reflect the government's cost of borrowing, since the public-private partnership mode is just an

infrastructure acquisition "technique". In our view, the present value of future flows that will have to be disbursed must be analyzed from the standpoint of the "government - investor", not from the standpoint of the capital cost for the private partner that finances the project.

Lastly, the consultation paper does not mention the discount rate that should be applied to determine the value of the asset to record in governments' books.

In this regard, we are of the view that the discount rate should be the same as the rate used to calculate the theoretical interest charge, i.e. the financing rate the government assumes on its long-term borrowings.

3. It is proposed that contractually determined inflows of resources to be received by a grantor from an operator as part of an SCA should be recognized as revenue by the grantor as they are earned over the life of the SCA beginning at the commencement of the concession term, that is, when the underlying property is fully operational. These inflows generally should be considered earned as the grantor provides the operator access to the underlying property, and amounts received in advance of providing a commensurate level of access to the property should be reported as a liability. Do you agree? (See Paragraph 191-196)

We agree with the IPSASB proposal.

## OTHER POINTS

### CONSOLIDATION OF THE PARTNER

With the approach based on the notion of control advocated by IPSASB, we are concerned that the government may have to consolidate in its financial statements the financial results of the entity created to manage and operate the asset that is part of the “public - private partnership” contract and not just the asset and the debt towards this entity, even if the risks and benefits are transferred to a large extent to the private partner.

We believe that a government’s reporting entity must include the organizations under the government’s control. Control refers to the power to direct the financial and administrative policies of another organization such that the latter’s activities will produce expected benefits for the government or expose it to a risk of loss. Accordingly, where the government does not have the power to direct the financial and administrative decisions of the entity, the government is not required to consolidate them in its financial statements.

### PREMATURE ENDING OF THE AGREEMENT

We believe that the proposed accounting standard must also provide directives or clarifications in the event of non-performance, non-availability or breach of contract of service concession arrangements. While the specific circumstances of each PPP agreement preclude isolating all possible situations, references to existing accounting standards would be useful.

For instance, in the event of the premature end of a service concession arrangement, directions must be provided regarding the revaluation of the asset and liability underlying the agreement. While professional judgement is recommended in each situation, an accounting standard on PPPs that ignores this would be incomplete.

Le 9 septembre 2008

Stephenie Fox  
The Technical Director  
International Public Sector Accounting Standards Board  
International Federation of Accountants  
277 Wellington Street West  
Toronto (Ontario) M5V 3H21

**OBJET : Partenariat public-privé (*Service Concession Arrangements*)**

Madame,

Nous vous transmettons nos commentaires à l'égard du document de consultation *Accounting and Reporting for Service Concession Arrangements*, pour qu'ils soient considérés dans vos prochaines délibérations.

Nous tenons à vous mentionner notre désaccord avec plusieurs orientations du document, considérant que ces nouvelles normes influenceront certainement d'autres organismes régulateurs, tels que le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), et qu'elles auront des impacts importants sur les résultats financiers des gouvernements.

Nous sommes en désaccord avec les propositions de l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) de préconiser une approche basée uniquement sur le contrôle pour comptabiliser l'actif.

Nous sommes d'avis que la comptabilisation de l'actif dans une entente de partenariat public-privé doit être basée sur une approche axée, à la fois sur le contrôle et sur les risques et avantages assumés par chacune des parties, car ce type d'entente est conçu de façon à répartir les risques, les avantages et les obligations relatifs à l'actif concerné entre les parties.

À notre avis, pour comptabiliser un actif, il faut également que le gouvernement contrôle cet actif, mais qu'il assume également la majorité des risques et qu'il bénéficie des avantages inhérents à la propriété du bien.

Nous sommes également en désaccord avec les propositions à l'égard du fait que la charge d'intérêt théorique doit être calculée à l'aide du coût de financement du partenaire privé.

Nous croyons que la charge d'intérêt théorique doit refléter le coût d'emprunt du gouvernement, puisque le mode partenariat public-privé n'est qu'une « technique » d'acquisition d'une infrastructure. Nous sommes d'avis qu'il faut analyser la valeur présente des flux futurs qui devront être déboursés du point de vue du « gouvernement investisseur », et non du point de vue du coût en capital pour le partenaire privé qui finance le projet.

En effet, dans le cas où un gouvernement contracte chaque année des emprunts pour financer l'ensemble de ses besoins et de ses projets, et qu'aucun projet n'est financé par un emprunt spécifique, le taux de financement que le gouvernement assume sur ses emprunts à long terme pour calculer la charge d'intérêt théorique est certainement le plus approprié.

Enfin, nous croyons que les membres du comité doivent également statuer à l'égard du taux d'actualisation à utiliser pour évaluer adéquatement l'actif, lorsque le gouvernement doit le comptabiliser dans ses livres. À cet effet, nous sommes d'avis que ce taux doit être le même que celui utilisé pour le calcul de la charge d'intérêt, soit le taux de financement que le gouvernement assume sur ses emprunts à long terme.

Vous trouverez, en pièce jointe, des commentaires plus détaillés concernant l'ensemble des propositions qui sont mises de l'avant dans votre document de consultation sur la comptabilisation, et la présentation des ententes de partenariats par les gouvernements. Nous espérons qu'ils vous seront utiles dans la poursuite de vos travaux.

Veuillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le directeur général de  
la pratique professionnelle,

La directrice de la normalisation  
par intérim

Jean Ricard, CA

Danielle Michel, CA

p. j. 1

c. c. Carole Boisvert, CA  
Contrôleur des finances

## COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

1. It is proposed that a grantor report the property underlying an SCA as an asset in its financial statements if it is considered to control the property. Criteria for determining control are proposed in the Consultation Paper. Do you agree with this approach and the control criteria identified? (See paragraphs 28-104).

Nous sommes en désaccord avec l'approche basée uniquement sur le « contrôle » tel que décrit dans le document de consultation.

En nous référant au cadre conceptuel canadien du Conseil sur la comptabilité du secteur public (CCSP), nous sommes d'avis qu'un actif a trois caractéristiques essentielles :

- ▶ il représente un avantage futur en ce qu'il pourra contribuer aux flux de trésorerie futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
- ▶ le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
- ▶ l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage s'est déjà produit.

Donc, pour comptabiliser un actif, il faut également que le gouvernement assume les risques et qu'il bénéficie des avantages inhérents à la propriété du bien.

Nous croyons que l'approche adoptée par l'IPSASB dans son document de consultation, qui est axée sur les critères de contrôle, fera en sorte que seuls les actifs privatisés ne seront pas comptabilisés dans les livres du gouvernement.

- ▶ En effet, à l'égard du critère lié au contrôle de l'utilisation de l'actif, le gouvernement, dans l'intérêt de la population, conserve généralement un certain degré de contrôle à l'égard de l'utilisation d'un actif faisant partie d'une entente de type « service concession arrangements ». Ainsi, la majorité des actifs faisant partie de ce type d'entente seront comptabilisés dans les livres du gouvernement, malgré le fait que le partenaire privé assume la majorité des autres risques (d'exploitation, de demande, de construction, de financement, de performance, etc.).

De plus, les propositions mettent trop l'emphase sur le critère de contrôle lié à l'intérêt résiduel. En effet, le traitement comptable ne devrait pas être le même, entre un actif construit et exploité par le privé sur 35 ans qui est transféré par la suite au gouvernement en bonne condition afin d'être utilisé pour un autre 35

---

ans, et un actif qui est construit et exploité par le privé sur toute sa durée de vie utile estimée.

Nous sommes d'avis qu'en substance, les ententes de type PPP s'apparentent à un contrat de location, soit un contrat par lequel une entité cède, pour une durée déterminée, le droit d'usage d'un bien à une autre entité contre une somme d'argent. Ainsi, une approche basée sur les risques et avantages, comme celle utilisée pour les contrats de location, est plus appropriée lors de la comptabilisation d'un tel type de contrat.

2. It is proposed that the underlying property reported by the grantor as an asset and the related liability (reflecting any obligation to provide compensation to the operator) is initially measured based on the fair value of the property other than in cases where scheduled payments made by the grantor can be separated into a construction element and a service element. In such case, the present value of the scheduled construction payments should be used if lower than the fair value of the property. Do you agree? (See Paragraphs 105-140)

Nous sommes en accord avec les propositions du document, soit :

- lorsque les paiements que le gouvernement doit effectuer peuvent être séparés entre ceux liés à la construction de l'actif de ceux liés à l'exploitation de l'actif, l'actif et la dette correspondante doivent être évalués en fonction du moindre de la valeur actualisée des paiements liés à la construction de l'actif ou de la juste valeur de l'actif;
- lorsque les paiements liés à la construction et ceux liés à l'exploitation ne peuvent être séparés, l'actif et la dette correspondante doivent être évalués à la juste valeur de l'actif.

Cependant, nous sommes en désaccord avec les propositions à l'égard du fait que la charge d'intérêt théorique doit être calculée à l'aide du coût de financement du partenaire privé.

Le taux de financement se doit de refléter la substance de la transaction entre le partenaire public et le partenaire privé. Par exemple, dans la mesure où le gouvernement se doit de comptabiliser l'actif et la dette, il est approprié de justifier un taux de financement plus près du taux de financement sur les emprunts à long terme du gouvernement.

En effet, dans le cas où un gouvernement contracte chaque année des emprunts pour financer l'ensemble de ses besoins et de ses projets, et, qu'aucun projet n'est financé par un emprunt spécifique, le taux de financement que le gouvernement assume sur ses emprunts à long terme pour calculer la charge d'intérêt théorique est certainement le plus approprié.

Ainsi, dans le cas où les coûts associés aux deux modes de réalisation de contrat utilisés par les gouvernements, soit le mode traditionnel soit le mode partenariat public-privé (PPP), sont financés de la même façon (par des emprunts contractés globalement et non par des projets), le même taux doit être utilisé pour calculer la charge d'intérêt théorique, c'est-à-dire le taux de financement que le gouvernement assume sur les emprunts à long terme.

---

Nous croyons que la charge d'intérêt théorique doit refléter le coût d'emprunt du gouvernement, puisque le mode partenariat public-privé n'est qu'une « technique » d'acquisition d'une infrastructure. Nous sommes d'avis qu'il faut analyser la valeur présente des flux futurs qui devront être déboursés du point de vue du « gouvernement investisseur », et non du point de vue du coût en capital pour le partenaire privé qui finance le projet.

Enfin, le document de consultation que vous nous présentez ne mentionne pas le taux d'actualisation à préconiser pour déterminer la valeur de l'actif à inscrire dans les livres des gouvernements.

À cet égard, nous sommes d'avis que le taux d'actualisation devrait être le même que celui utilisé pour calculer la charge d'intérêt théorique, soit le taux de financement que le gouvernement assume sur les emprunts à long terme.

3. It is proposed that contractually determined inflows of resources to be received by a grantor from an operator as part of an SCA should be recognized as revenue by the grantor as they are earned over the life of the SCA beginning at the commencement of the concession term, that is, when the underlying property is fully operational. These inflows generally should be considered earned as the grantor provides the operator access to the underlying property, and amounts received in advance of providing a commensurate level of access to the property should be reported as a liability. Do you agree? (See Paragraph 191-196)

Nous sommes en accord avec la proposition de l'IPSASB.

## AUTRES POINTS

### CONSOLIDATION DU PARTENAIRE

Avec l'approche basée sur la notion de contrôle préconisée par l'IPSASB, nous sommes préoccupés face au fait que le gouvernement pourrait devoir consolider dans ses états financiers les résultats financiers de l'entité créée dans le but de gérer et d'exploiter l'actif faisant partie du contrat de « partenariat public-privé », et non seulement l'actif et la dette envers cette entité, même si les risques et les avantages sont transférés en bonne partie au partenaire privé.

Nous croyons que le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous le contrôle du gouvernement. Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme, de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. Ainsi, lorsque le gouvernement n'a pas le pouvoir d'orienter les décisions financières et administratives de l'entité, le gouvernement n'a pas à la consolider dans ses états financiers.

### FIN DE L'ENTENTE

Nous croyons que la norme comptable proposée doit également fournir des directives ou précisions dans l'éventualité d'une non-performance, d'une non-disponibilité ou d'une rupture de contrat des ententes de type « service concession arrangements ». Bien que les circonstances particulières de chaque entente en PPP ne permettent pas d'isoler toutes les situations possibles, des références aux normes comptables existantes seraient pertinentes.

Par exemple, lors de la fin prématurée d'un service concession arrangement, des orientations devront être fournies à l'égard de la réévaluation de l'actif et du passif sous-jacent à l'entente. Bien que le jugement professionnel soit préconisé

---

dans chaque situation, une norme comptable sur les PPP qui en ferait abstraction serait incomplète.