

COMITE DES NORMES DE COMPTABILITE PUBLIQUE

Paris, 29<sup>th</sup> June 2009

LE PRESIDENT  
3 BOULEVARD DIDEROT  
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par Mme Marie-Pierre Calmel  
Téléphone : 01.53.44.54.73  
Télécopie : 01.53.44.50.02

N°

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

Re : Proposed International Public Sector Accounting Standard

- Exposure Draft 37 - Financial Instruments : Presentation
- Exposure Draft 38 - Financial Instruments : Recognition and Measurement
- Exposure Draft 39 - Financial Instruments : Disclosures

Dear Ms Fox,

The “Conseil de normalisation des comptes publics” (CNOCP)<sup>1</sup> is being installed; it is in my personal capacity that I will address to you the response<sup>2</sup> to the three above-mentioned Exposure Drafts.

**We strongly disagree with the IPSAS Board decision to submit the three EDs concerning recognition and measurement, presentation and disclosures of financial instruments for comments.** Our disagreement is based on the following considerations.

**1. We believe that the convergence strategy undertaken by IPSAS Board towards IFRS does not make sense in the current environment of accounting for financial instruments, given the work already underway by IASB and the corresponding schedule.**

Since the IASB has begun to work on the basics of accounting for financial instruments (their definition and measurement, their impairment models, the fair value in inactive markets, derecognition, hedging), we believe it is inappropriate at this time to transpose a standard whose fundamental issues could be changed in the coming months to the public sector.

---

<sup>1</sup> See appendix 1

<sup>2</sup> See the French original version in appendix 2

**2. The French Authorities have several times demonstrated their disapproval over the IAS 39 standard concerning recognition and measurement of financial instruments, and we oppose the idea that these provisions be used to account for financial instruments in public sector entities.**

Apart from the fact that IAS 39 was only partially endorsed by Europe in 2004 because of underlying disagreement over provisions relating to hedging, correspondence from the Commission to IASB in October 2008 exposed a series of problematic issues and demanded they be dealt with as a priority. For this reason, we totally disagree to such a transposition.

**3. We do not think that accounting for financial instruments is a priority issue for the public sector.**

We have perfectly understood the strategy adopted by IPSAS Board to converge public sector accounting standards with IFRS by the end of 2009. We note that the IFRS were primarily designed for the financial reporting of private and listed entities. In this context, we find regrettable that all of IPSAS Board's energy has been devoted to convergence, sometimes over trivial matters whereas at the same time the special features of the public sector have not been dealt with, for example concerning the power to grant rights and to tax, fair value measurement for non exchange transactions, entities combinations from non-exchange transactions, combinations.

**4. Standards concerning financial instruments with IFRS are extremely complex, particularly to address the sophisticated operations of financial institutions, and should therefore be adapted and simplified to address the operations of public sector operations.**

It is common knowledge that financial instruments are highly complex in their nature because the instruments themselves and their modes of management are very specialized. However, management of financial instruments in the public sector does not necessarily require the same degree of complexity and related accounting standards could thus be simplified. Moreover, this complexity is amplified by the divorce between the actual accounting rules and the functioning of the instruments and we therefore disagree with IAS 39 for these same reasons. Questions about the relevance of certain provisions of IAS 39 and its implementation difficulties for private companies could be repeated to the public sector.

I hope you find these comments useful and would be pleased to provide any further information you might require.

Yours sincerely,

Michel Prada  
President of the Comite des normes de comptabilité publique

## APPENDIX 1

### **Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)**

#### **1. Establishment of the “Conseil de normalisation des comptes publics” (as Public Sector Accounting Standards Board) and jurisdiction.**

The Public Sector Accounting Standards Board was established by a Budget Amendment on the 30<sup>th</sup> December 2008 and supersedes the Public Accounting Standards Committee.

This new Board is in charge of setting the accounting standards of all entities with a non-market activity and primarily funded by public funding, including contributions.

The Central Government and the agencies working for the Central government, Local authorities and local public institutions, Social Security and affiliated agencies are all within the jurisdiction of the CNOCP.

Extending the scope of the former Public Accounting Standards Committee which used to only regulate the French Central government accounting standards has empowered Public Finances with the ability to deal with a consistent accounting policy for the whole of French Public Administrations.

#### **2. Organization of the “Conseil de normalisation des comptes publics ».**

The Board is an advisory body under the authority of the Minister for the Budget which publishes preliminary advice on all the legislative texts concerning accounting issues relevant to any entity within its jurisdiction. It can also put forward new and innovative provisions and participates actively in the regulation of accounting standard on a national and international level. All this information is available to the public.

The Board is managed by a President appointed by the Minister for the Budget and any decisions are taken consensually by a College made up of eighteen members of whom nine are statutory and nine are external experts. The President and the College are supported by three standing commissions and a steering committee. The three standing commissions are as follows: “the Central Government and the agencies working for the Central government”, “Local authorities and local public institutions”, “Social Security and affiliated agencies”

The Board has at its disposal a permanent team of specialists who report to the President and who are managed by a General Secretary.

## APPENDIX 2

### Responses to individual questions

#### Exposure Draft 37 - Financial Instruments : Presentation

1. *ED 37 allows entities to treat financial guarantee contracts issued through an exchange transaction as insurance contracts if the issuer elects to recognize and measure them in accordance with the international or national accounting standard dealing with insurance contracts. However, all financial guarantee contracts issued at no or nominal consideration are required to be treated as financial instruments. Do you agree with this approach? Please state your reasons for either agreeing or disagreeing with this approach.*

As mentioned in paragraph BC 6, we agree that it is better not to mention standard concerning insurance contracts in accounting for financial guarantee contracts in the public sector. However, as noted in reply to the question 2 of ED 38, we believe that these contracts should be accounted for at nominal or contract value at initial recognition and that subsequent measurement should be at the higher of the amount determined in accordance with IPSAS 19 and the amount initially recognized, less, when appropriate, cumulative amortization.

2. *The transitional provisions to ED37 do not provide any relief for entities initially adopting accrual accounting from preparing and presenting comparative information. Do you support this proposal? If additional transitional provisions are necessary, please indicate what these should be and state your reasons.*

We cannot reply since IPSAS standards are not applicable in France.

However, as you know, IAS 32 is being assessed jointly by IASB and FASB within the scope of the project relating to financial instruments with characteristics of equity. Moreover, the whole concept of IAS 32 remains poorly adapted to the public sector because the notion of residual capital applied to private companies is difficult to transpose to the public sector.

#### Exposure Draft 38 - Financial Instruments : Recognition and Measurement

1. *Do you agree with the Application Guidance relating to the issuer of concessionary loans (paragraphs AG83 to AG89), in particular:*
  - (a) *The requirement that any difference between the transaction price of the loan and fair value of the loan at initial recognition should be expensed;*

We disagree that the discounts linked to granted concessionary loans be recognised in surplus or deficit. On the other hand, we think that this information should be disclosed.

*(b) The distinction between concessionary loans and the waiver of debt?*

We agree.

*If you do not agree with the Application Guidance please give your preferred alternative approach and state your reasons.*

These are our reasons for non agreement :

- Given the specificity of the public sector, we believe that the market rate is not the appropriate benchmark to determine future discounted cash flows, since the public funding rates are below those of the market. We believe however that considerations should be conducted to find out what are the criteria to be taken into account in setting the discount rate to be used, and in particular the duration and rate of funding, the share of revenue tax, etc.
  - Calculating a discount raises a more general question of discounting itself per se, and in this case for initial recognition of concessionary loans. Even if the amount of the discount can help to understand the financial statements, recording a loss on the basis of future discounted cash flows and therefore forecasting future revenues is debatable.
2. *Do you agree with the Application Guidance relating to financial guarantees provided for nil or nominal consideration (paragraphs AG91 to AG96), in particular that entities should apply a mathematical valuation technique to obtain a fair value where this produces a reliable measure of fair value? Alternatively, where a fair value cannot be obtained through observation of an active market, do you think that initial recognition should be in accordance with IPSAS 19, "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets." Please state your reasons.*

We do not support the provisions of paragraphs AG 91 to 96, because we find them unsuitable for the public sector.

Indeed, as mentioned in paragraph 10 BC, we believe that the financial guarantee contracts in the public sector can not generally be measured at fair value to the extent that there is no active market and that the valuation techniques based on observable data can not be applied. Consequently, we think that these contracts should be accounted for at nominal or contract value at initial recognition and that subsequent measurement should be at the higher of the amount determined in accordance with IPSAS 19 and the amount initially recognized, less, when appropriate, cumulative amortization.

3. *Do you agree with the transitional provisions in paragraphs 114 to 123? If you do not agree with these transitional provisions please indicate further transitional provisions that are necessary, or those transitional provisions that are unnecessary. Please state your reasons.*

We cannot reply since IPSAS standards are not applicable in France.

## **Exposure Draft 39 – Financial Instruments : Disclosures**

*The IPSASB considered all of the required disclosures in IFRS 7 to assess whether any disclosures should be deleted for public sector specific reasons. Examples of disclosures specifically considered include sensitivity analyses and collateral. The IPSASB concluded that there is no public sector specific reason to depart from the requirements of IFRS 7 by deleting any disclosures. Do you agree?*

We agree that there is no public sector specific reason to depart from the requirements of IFRS 7 by deleting any disclosures.

Since the IASB has begun to work on the basics of accounting for financial instruments, we believe it is inappropriate at this time to transpose a standard whose fundamental issues could be changed in the coming months to the public sector.

Moreover, IFRS 7 is extremely complex, particularly to address the sophisticated operations of financial institutions. As an illustration, should question the relevance of meaningful sensitivity analysis for the public sector.

## APPENDIX 3

**Here is the French original version of our response to the ED 37, 38 and 39  
dedicated to the French speaking language people**

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)<sup>3</sup> étant en cours d'installation, c'est à titre personnel que je vous adresse la réponse relative aux trois exposés-sondages relatifs aux instruments financiers.

**Nous ne sommes pas d'accord avec la décision de l'IPSAS Board de soumettre à la consultation les trois exposés sondages relatifs à la reconnaissance, la mesure, la présentation et l'information en annexe des instruments financiers.** Les raisons de notre désaccord sont exprimées ci-après.

- 1. Nous considérons que la démarche de convergence entreprise par l'IPSAS Board vers le référentiel IFRS n'a pas de sens dans le contexte actuel concernant la comptabilisation des instruments financiers compte tenu des travaux engagés par l'IASB sur ce sujet et du calendrier imparti.**

Dans la mesure où l'IASB mène des réflexions sur une refonte en profondeur de la norme IAS 39 et qui concernent la définition et la mesure des actifs financiers, les modèles de dépréciation, l'évaluation en juste valeur des actifs financiers lorsque les marchés financiers sont inactifs, la sortie de bilan des actifs et passifs financiers et la comptabilité de couverture, nous estimons totalement inapproprié de transposer au secteur public une norme susceptible de changer sur des points fondamentaux dans les mois à venir.

- 2. En France, les pouvoirs publics ayant manifesté à plusieurs reprises leur désaccord sur la norme relative à la reconnaissance et à la mesure des instruments financiers (IAS 39), nous sommes opposés à ce que ces dispositions servent de référence à la comptabilisation des instruments financiers dans les comptes des entités du secteur public.**

Outre le fait que la norme IAS 39 n'ait été homologuée que partiellement par l'Europe en 2004 suite au désaccord persistant sur des dispositions relatives à la comptabilité de couverture, un courrier de la Commission européenne adressé à l'IASB en octobre 2008 faisait état d'autres sujets posant encore difficulté et devant être traités urgemment.

Dans ce contexte, nous sommes opposés à une telle transposition.

- 3. Nous considérons que ce sujet de la comptabilisation des instruments financiers n'est pas un sujet prioritaire pour le secteur public.**

Nous avons bien pris note de la stratégie de l'IPSAS Board pour faire converger les normes de comptabilisation du secteur public vers celles du référentiel IFRS pour la fin de l'année 2009. Nous relevons le fait que les normes IFRS ont été avant tout conçues avec l'objectif de répondre aux besoins d'information financière d'entreprises privées à but lucratif et faisant appel public à l'épargne.

---

<sup>3</sup> Cf. annexe 1.

Dans ce contexte, nous regrettons que tous les moyens de l'IPSAS Board aient été consacrés à cette convergence, sur des sujets parfois mineurs pour le secteur public, alors même que les spécificités les plus importantes du secteur public ne sont pas traitées, comme celles afférentes au pouvoir d'octroyer des droits ou de lever l'impôt, à la comptabilisation des opérations sans contrepartie pour lesquelles la pertinence de la juste valeur doit être débattue, à la combinaison d'entités et aux rapprochements d'entités sans contrepartie.

**4. Les normes relatives aux instruments financiers du référentiel IFRS sont d'une extrême complexité, destinées à traiter notamment les opérations sophistiquées des établissements financiers, et devraient donc faire l'objet d'adaptations et de simplifications pour traiter les opérations des entités du secteur public.**

Nous sommes conscients que les opérations sur les instruments financiers sont par nature complexes, du fait de la diversité et de la nature des instruments, et de la diversité des modalités de gestion. Néanmoins, la gestion des instruments financiers dans le secteur public ne requiert pas forcément le même degré de complexité et les normes comptables y afférentes pourraient de ce fait être simplifiées. De plus, nous considérons que la norme IAS 39 est critiquable en raison de la déconnexion qui existe entre le traitement comptable préconisé et la façon dont les instruments sont gérés, ce qui accroît cette complexité. Les interrogations sur la pertinence de certaines dispositions de la norme IAS 39 et ses difficultés de mise en œuvre relevées dans le cadre de son application aux entreprises privées pourraient se répéter dans le cadre d'une application au secteur public.



## **ANNEXE 1**

### **Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)**

#### **1. Création du Conseil de normalisation des comptes publics et champ de compétence**

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, et remplace le Comité des normes de comptabilité publique.

Ce nouveau Conseil est en charge de la normalisation comptable de toutes les entités exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

Entre dans son périmètre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, et la Sécurité sociale et les organismes qui lui sont assimilés.

Cette extension de périmètre par rapport à l'ancien Comité des normes de comptabilité publique qui était en charge de la normalisation des comptes de l'Etat français se justifie par la nécessité de définir une politique de normalisation comptable cohérente au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

#### **2. Mode de fonctionnement du Conseil de normalisation des comptes publics**

Le Conseil est un organisme consultatif placé auprès du Ministre chargé des comptes publics qui doit donner un avis préalable sur tous les textes réglementaires comportant des dispositions comptables applicables à des entités entrant dans son champ de compétence. Il peut également proposer des dispositions nouvelles et doit participer aux réflexions sur la normalisation comptable au niveau national et international. Ses avis sont publics.

Le Conseil est dirigé par un Président nommé par le Ministre chargé des comptes publics et ses attributions sont exercées par un Collège composé de dix huit membres dont neuf membres de droit et neuf personnalités qualifiées. Le Président et le collège sont assistés par trois commissions permanentes et un comité consultatif d'orientation. Les trois commissions permanentes sont les suivantes : « Etat et organismes dépendant de l'Etat », « Collectivités territoriales et établissements publics locaux », « Sécurité sociale et organismes assimilés ».

Le Conseil dispose d'une équipe technique permanente placée sous l'autorité du Président et dirigée par un secrétaire général.

## ANNEXE 2

### Réponse aux questions

#### **Exposure Draft 37 - Financial Instruments : Presentation**

1. *ED 37 allows entities to treat financial guarantee contracts issued through an exchange transaction as insurance contracts if the issuer elects to recognize and measure them in accordance with the international or national accounting standard dealing with insurance contracts. However, all financial guarantee contracts issued at no or nominal consideration are required to be treated as financial instruments. Do you agree with this approach? Please state your reasons for either agreeing or disagreeing with this approach.*

Comme mentionné au paragraphe BC 6, nous sommes d'accord avec le fait qu'il convient de ne pas faire référence à une norme relative aux contrats d'assurance pour comptabiliser les contrats de garantie financière du secteur public.

Néanmoins, comme mentionné en réponse à la question 2 de l'ED 38, nous considérons que ces contrats doivent être comptabilisés à leur valeur nominale ou contractuelle à leur comptabilisation initiale. En date d'arrêté, nous estimons qu'ils doivent être évalués en retenant le montant le plus élevé entre le montant déterminé selon les dispositions de la norme IPSAS 19 et le montant comptabilisé initialement.

2. *The transitional provisions to ED37 do not provide any relief for entities initially adopting accrual accounting from preparing and presenting comparative information. Do you support this proposal? If additional transitional provisions are necessary, please indicate what these should be and state your reasons.*

Nous ne souhaitons pas répondre à cette question, dans la mesure où les normes IPSAS ne sont pas appliquées en France.

Nous tenons néanmoins à signaler que cette norme est en train d'être revue par l'IASB dans le cadre de son projet conjoint avec le FASB sur la comptabilisation des dettes et les capitaux propres. Par ailleurs, la conception de cette norme IAS 32 reste inadaptée au secteur public, car la notion résiduelle de capital applicable aux entreprises de droit privé trouve difficilement à s'appliquer aux entités du secteur public.

#### **Exposure Draft 38 - Financial Instruments : Recognition and Measurement**

1. *Do you agree with the Application Guidance relating to the issuer of concessionary loans (paragraphs AG83 to AG89), in particular:*
  - (a) *The requirement that any difference between the transaction price of the loan and fair value of the loan at initial recognition should be expensed;*

Nous ne sommes pas d'accord avec le fait que les décotes liées aux prêts bonifiés octroyés soient comptabilisées dans le compte de résultat de l'entité qui octroie ce prêt. Nous considérons en revanche que cette information doit figurer en annexe.

*(b) The distinction between concessionary loans and the waiver of debt?*

Nous sommes d'accord sur cette distinction.

*If you do not agree with the Application Guidance please give your preferred alternative approach and state your reasons.*

Les raisons de notre désaccord avec le fait que les décotes liées aux prêts bonifiés soient comptabilisées dans le compte de résultat de l'entité qui a octroie le prêt sont les suivantes :

- Compte tenu de la spécificité du secteur public, nous considérons que le taux de marché n'est pas la référence appropriée pour déterminer le taux d'actualisation des flux futurs, dans la mesure où l'Etat français se finance à des taux inférieurs à ceux du marché.  
Nous estimons en revanche que des réflexions doivent être menées pour savoir quels sont les critères à prendre en compte pour définir le taux d'actualisation à retenir, en prenant notamment en considération des critères comme la durée et le taux de financement, la part des recettes fiscales, etc.
- Le principe de calcul d'une décote dans les comptes de l'entité qui octroie le prêt soulève la question plus générale de l'actualisation, et, dans le cas présent, pour calculer la valeur d'entrée d'une créance. Si l'information sur le montant de la décote a une utilité pour le lecteur des états financiers, le fait d'enregistrer dans les comptes une perte sur base de flux futurs actualisés et de prévoir ses revenus futurs pose question.

2. *Do you agree with the Application Guidance relating to financial guarantees provided for nil or nominal consideration (paragraphs AG91 to AG96), in particular that entities should apply a mathematical valuation technique to obtain a fair value where this produces a reliable measure of fair value? Alternatively, where a fair value cannot be obtained through observation of an active market, do you think that initial recognition should be in accordance with IPSAS 19, "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets." Please state your reasons.*

Nous ne sommes pas d'accord avec les dispositions des paragraphes AG 91 à 96, car nous les trouvons inadaptées au secteur public.

En effet, comme mentionné dans le paragraphe BC 10, nous considérons que les contrats de garantie financière du secteur public ne peuvent en général être évalués à leur juste valeur avec fiabilité dans la mesure où il n'existe pas de marché actif où sont négociés de tels contrats, et dans la mesure où les techniques de valorisation fondées sur des données observables ne peuvent être appliquées.

Par conséquent, nous estimons que la référence à une juste valeur est inappropriée, et donc que ces contrats doivent être comptabilisés à leur valeur nominale ou contractuelle à leur comptabilisation initiale. En date d'arrêté, nous estimons qu'ils doivent être évalués en retenant le montant le plus élevé entre le montant déterminé selon les dispositions de la norme IPSAS 19 et le montant comptabilisé initialement.

3. *Do you agree with the transitional provisions in paragraphs 114 to 123? If you do not agree with these transitional provisions please indicate further transitional provisions that are necessary, or those transitional provisions that are unnecessary. Please state your reasons*

Nous ne souhaitons pas répondre à cette question, dans la mesure où les normes IPSAS ne sont pas appliquées en France.

### **Exposure Draft 39 – Financial Instruments : Disclosures**

*The IPSASB considered all of the required disclosures in IFRS 7 to assess whether any disclosures should be deleted for public sector specific reasons. Examples of disclosures specifically considered include sensitivity analyses and collateral. The IPSASB concluded that there is no public sector specific reason to depart from the requirements of IFRS 7 by deleting any disclosures. Do you agree?*

Nous sommes d'accord avec le fait qu'il n'y a pas de spécificité du secteur public nécessitant une adaptation de la norme IFRS 7.

Nous tenons néanmoins à signaler que cette norme est susceptible d'être revue dans le cadre de la refonte de la norme IAS 39 entreprise par l'IASB.

Par ailleurs, cette norme reste assez complexe pour le secteur public, destinée à traiter notamment les opérations sophistiquées des établissements financiers. A titre d'illustration il convient de s'interroger sur la pertinence de la définition de tests de sensibilité pertinents et significatifs pour le secteur public.