



w-898

INTERCHAMBER COMMITTEE

« PERFORMANCE OF THE CENTRAL

GOVERNMENT'S BUDGET AND ACCOUNTS »

Technical Director

International Public Sector Accounting Standards Board

International Federation of Accountants

277 Wellington Street, 4th Floor

Toronto, Ontario M5V 3H2 CANADA

July 22nd, 2009

Subject: IPSAS Board's exposure drafts on financial instruments (ED 37, ED 38 and ED 39)

Dear Ms Fox,

The French Cour des comptes takes the opportunity to answer the IPSAS Board's exposure drafts 37, 38 and 39 on financial instruments.

Please find hereafter a response to your specific matter for comment.

I. THE THREE EDs ARE NOT PRIORITY SUBJECTS AND ARE NOT DESIGNED TO PUBLIC SECTOR ENTITIES

A. IAS 32, IAS 39 AND IFRS 7 ARE IN A RE-SHAPING PROCESS

In the three EDs' presentation, the IPSAS Board states that they are based on the most up-to-date version of the IFRSs from which they are inspired (December 2008 or February 2009).

However, IAS 32, IAS 39 and IFRS 7 are now being completely re-shaped by the IASB. Concerning the content, IAS 39's structure seems to be the heart of the current debate that could lead to a significant modification of that standard in the coming months. **Consequently, in that case, it should be waited for a real stabilization of the financial instruments' IASs-IFRSs, before any discussion on a possible transposition of these standards to public sector entities.**

B. THE IASs-IFRSs DEALING WITH FINANCIAL INSTRUMENTS ARE MAINLY DEDICATED TO BANKS

In practice, IAS 32, IAS 39 and IFRS 7 essentially concern banks.

Those accounting standards are placed in the context of the prudential standards that apply to banks (like the "Basel II" framework).

The equivalent of prudential standards generally does not exist for the public sector. The absence of the prudence principle in the IPSASs conceptual framework¹ raises a principle question to which no answer is made in the EDs: is the volatility of the fair value measurement method meaningful for Governments, as no prudential standard would balance it ?

¹ In its answer to the IPSAS Board's Consultation Paper on the Conceptual Framework, the Cour des comptes had expressed a negative view on the absence of the prudence principle.

C. THE REFLEXION ON THE ADAPTATION OF THOSE STANDARDS TO THE PUBLIC SECTOR HAS NOT COME TO AN END

The measurement of financial instruments at fair value is neither positive nor negative in itself. It should be discussed in the context of the objectives followed by the accounting standards, but the IPSAS Board does not bring any clarification on those objectives.

In particular, by pushing the fair value method, the three EDs anticipate on the coming part of the conceptual framework dealing with measurement methods.

Public sector entities, and particularly Governments, generally operate in sectors where market value is meaningless as those activities are not managed through markets.

It seems very urgent to think about the followed objectives, by reassessing the priority of the IPSAS conceptual framework and by delaying the adoption of those EDs, while adapting them to public sector specificities.

II. TWO PARTICULAR PROVISIONS ARE HOWEVER POSITIVE

However, the French Cour des comptes notes two positive points in these EDs (see the “answers to specific matters to comment” section, Appendix).

On the one hand, the effective interest method that would apply to loans granted by Governments, and the requirement to recognize an expense for any concessionary loan, would improve the relevance of the financial statements.

On the other hand, the presentation and valuation of guarantees may, in some cases, be carried out in accordance with the EDs’ provisions. Those provisions should however be optional, as they can not apply to certain public activities that can not be managed through a market (guarantees granted as an insurer of last resort, for natural disasters for example).

Conclusion

For all the reasons that are raised above (see I above), and despite the two particular provisions that are assessed to be positive (see II above), it does not seem

to be desirable to adopt these EDs in their present version, as they do not seem to be suited for the operations of public sector entities. Moreover, the recognition of financial instruments appear to have less priority in the public sector than dealing with essential subjects like the relevance of the fair value in the non-exchange transactions context, or the accounting treatment of certain public sector specificities, among them primarily the power to raise taxes or the power to grant rights.

Detailed answers to specific matter for comment are provided in the document attached to this letter.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christian Babusiaux', with a horizontal line underneath.

Christian BABUSIAUX

Chairman of Interchamber Committee

APPENDIX: ANSWERS TO SPECIFIC MATTERS TO COMMENT

A. FINANCIAL INSTRUMENTS: PRESENTATION (ED 37)

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.**

Financial guarantees that are granted by public sector entities may fall under accounting standards dealing with insurance contracts or financial instruments, as appropriate.

However, it is not certain that the line passes through the existence (or not) of an exchange transaction or a nominal consideration, but rather through the existence (or not) of a market value. Some guarantees that are granted for no or a nominal consideration (guarantees of last resort) have no equivalent on financial markets, and treating them as financial instruments is of low interest, as those guarantees can not be exchanged.

On the other hand, public sector entities may grant some guarantees that could be exchanged on a given market. In such a situation, a treatment as financial instruments may be appropriate.

As a conclusion, an option should be left in the standard, with a case-by-case analysis of the situations. The current provision in the ED seems to be too restrictive.

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.**

The question is not raised in France, as the standard setting is the responsibility of the Public Sector Accounting Standards Board, and as transitional provisions are set up in specific standards.

B. FINANCIAL INSTRUMENTS: RECOGNITION AND MEASUREMENT (ED 38)

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 approve that requirement, the public sector entity should recognize an expense and the recipient should recognize a revenue. The recognition of such an expense gives an essential information to the administrators of concessionary loans.

However, the choice of the market interest rate might appear to be difficult, as public issuers (i. e. Governments) rarely refinance themselves at market rates.

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

We agree with that distinction.

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

We have no substantive disagreement. We only have a questioning about the choice of market rate as a reference, to the extent that public sector entities (Governments) are often refinanced at a rate below the market rate.

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.**

As mentioned in § BC 10, financial guarantee contracts in the public sector can not always be reliably measured at fair value, as active markets do not always exist where those contracts could be exchanged, and valuation techniques based on observable data can not always be used.

On the other hand, some contracts can be measured that way. Therefore, it seems that an option should be included in the standard, with the possibility of a case-by-case analysis.

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.**

The question is not raised in France, as the standard setting is the responsibility of the Public Sector Accounting Standards Board, and as transitional provisions are set up in specific standards.

C. FINANCIAL INSTRUMENTS: DISCLOSURES (ED 39)

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.

However, we mention that this standard is complex and detailed, and that its transposition to public sector entities can be difficult and require a cost-benefits analysis.



À Paris, le

Formation interchambres

« Exécution du budget et comptes de l'Etat »

Le Président

Le Président de la Formation interchambres

« Exécution du budget et comptes de l'Etat »

de la Cour des comptes

à

Madame le Directeur technique

IPSAS Board

Objet : documents de consultation de l'IPSAS Board relatifs aux instruments financiers (ED 37, ED 38 et ED 39)

La Cour des comptes saisit l'occasion de répondre aux documents de consultation n°37, 38 et 39 de l'IPSAS Board sur les instruments financiers.

I. LES TROIS ED NE SONT PAS PRIORITAIRES ET NE SONT PAS ADAPTES AU SECTEUR PUBLIC

A. LES NORMES IAS 32, IAS 39 ET IFRS 7 SONT EN COURS DE REFONTE

L'IPSAS Board a pris soin, dans la présentation des trois exposés-sondages, d'indiquer que les ED se fondent sur les versions les plus à jour des normes IAS-IFRS qui en constituent la source (décembre 2008 ou février 2009 selon les cas).

Cependant, les normes IAS 32, IAS 39 et IFRS sont actuellement en cours de refonte par l'IASB. Sur le fond, la structure de la norme IAS 39 semble être au centre des discussions actuelles, qui pourraient aboutir à une modification substantielle de cette norme dans les prochains mois. **Aussi convient-il, en l'espèce, d'attendre une réelle stabilisation des normes IAS-IFRS sur les instruments financiers avant toute discussion sur leur éventuelle transposition au secteur public.**

B. LES NORMES IAS-IFRS SUR LES INSTRUMENTS FINANCIERS SONT PRINCIPALEMENT DESTINEES AUX ETABLISSEMENTS DE CREDIT

Les normes IAS 32, IAS 39 et IFRS 7 concernent en pratique essentiellement les établissements de crédit.

Elles sont placées dans le contexte particulier des normes prudentielles (telles que les normes dites « Bâle II ») applicables aux banques.

Il n'existe généralement pas l'équivalent de règles prudentielles pour le secteur public. L'absence du principe de prudence dans le cadre conceptuel des IPSAS¹ pose de ce fait une question de principe à laquelle les ED ne répondent pas : la volatilité de l'évaluation en juste valeur, à laquelle ne répondrait aucune norme prudentielle, est-elle souhaitable pour les Etats ?

C. LA REFLEXION SUR L'ADAPTATION DE CES NORMES AU SECTEUR PUBLIC N'EST PAS ABOUTIE

L'évaluation des instruments financiers en juste valeur n'est ni positive ni négative en soi. Elle doit être discutée au regard des objectifs poursuivis par ces normes. Or, l'IPSAS Board n'apporte pas de clarification sur ceux-ci.

En particulier, les trois ED anticipent sur les travaux à venir relatifs à la partie du cadre conceptuel des IPSAS qui traitera des méthodes d'évaluation, en mettant en avant la juste valeur.

Les entités du secteur public, au premier rang desquels les Etats, interviennent en grande partie sur des secteurs où la valeur de marché a peu de sens car ces activités ne sont pas gérées par des marchés.

¹ Ce point a fait l'objet d'un désaccord de la Cour des comptes dans sa réponse sur la première partie du cadre conceptuel des IPSAS (mars 2009).

Il semble urgent de réfléchir aux objectifs poursuivis, en réaffirmant la priorité des travaux sur le cadre conceptuel des IPSAS et en différant l'adoption de ces ED, tout en les adaptant aux spécificités du secteur public.

II. DEUX DISPOSITIONS PARTICULIERES SONT NEANMOINS POSITIVES

La Cour des comptes note cependant deux points positifs dans ces ED (cf. réponses aux questions spécifiques, en annexe de cette lettre).

D'une part, la méthode du taux effectif, appliquée aux prêts accordés par les Etats et l'obligation de comptabiliser une charge pour tout prêt accordé à un taux préférentiel, sont de nature à améliorer la pertinence des états financiers.

D'autre part, la présentation et l'évaluation des garanties peuvent, dans certains cas, être effectuées conformément aux préconisations des ED. Il convient toutefois de rendre optionnelles ces dispositions, qui ne peuvent pas s'appliquer à certaines activités publiques qui ne peuvent être prises en charge par un marché (garanties accordées en qualité d'assureur en dernier ressort, en matière de catastrophes naturelles par exemple).

Conclusion

Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus (I ci-dessus) et malgré les deux dispositions particulières jugées positives (II ci-dessus) il ne paraît pas souhaitable d'adopter en l'état ces exposés-sondages qui ne paraissent pas adaptées aux opérations des entités du secteur public. Au surplus, la comptabilisation des instruments financiers pour le secteur public apparaît moins prioritaire que des sujets aussi essentiels que la pertinence de la juste valeur quant à la comptabilisation des opérations sans contrepartie ou encore le traitement comptable de certaines spécificités du secteur public que sont au premier chef le pouvoir de lever l'impôt ou celui d'accorder des droits.

Christian BABUSIAUX

ANNEXE : REPONSES AUX QUESTIONS POSEES PAR L'IPSAS BOARD

A. INSTRUMENTS FINANCIERS: PRÉSENTATION (ED 37)

- 1. L'ED 37 permet aux entités de traiter les contrats de garantie financière issus d'opérations avec contrepartie comme des contrats d'assurance si l'émetteur choisit de les comptabiliser et évaluer selon les normes comptables internationales ou nationales qui traitent des contrats d'assurance. Cependant, tous les contrats de garantie financière émis pour un prix nul ou symbolique doivent être traités comme des instruments financiers. Approuvez-vous cette approche ? Merci d'indiquer les raisons qui vous font approuver ou désapprouver cette approche.**

Les garanties financières apportées par les entités du secteur public peuvent, selon les cas, relever des normes sur les contrats d'assurance, ou des normes sur les instruments financiers.

Néanmoins, il n'est pas certain que la ligne de partage passe par l'existence ou non d'une opération avec contrepartie ou celle d'un prix nul ou symbolique, mais plutôt par l'existence ou non d'une valeur de marché. Certaines garanties émises pour un prix nul ou symbolique (garanties en dernier ressort) n'ont pas d'équivalent sur les marchés financiers, et les traiter comme des instruments financiers présente un faible intérêt, dans la mesure où ces garanties ne peuvent être négociées.

En revanche, il arrive que les entités du secteur public accordent des garanties qui pourraient être prises en charge par un marché donné. Dans ce cas, un traitement sous forme d'instruments financiers peut être justifié.

En conclusion, une option doit être laissée dans la norme, avec une analyse des situations au cas par cas. La formule actuellement prévue dans l'ED semble trop restrictive.

- 2. Les dispositions transitoires de l'ED 37 ne prévoient pas d'éléments spécifiques, pour les entités qui adoptent pour la première fois la comptabilité d'exercice, s'agissant de la préparation et de la présentation de l'information comparative. Soutenez-vous cette proposition ? Si des dispositions transitoires additionnelles sont nécessaires, veuillez indiquer ce qu'elles devraient être ainsi que vos raisons.**

La question ne se pose pas en France, dans la mesure où la normalisation relève du

Conseil de normalisation des comptes publics et où les dispositions transitoires relèvent de normes spécifiques.

B. INSTRUMENTS FINANCIERS: COMPTABILISATION ET EVALUATION (ED 38)

1. Approuvez-vous le guide d'application de la norme lorsqu'il traite de l'émetteur de prêts concessionnels (§ AG 83 à AG 89), et en particulier :

- a. L'obligation de comptabiliser une charge pour toute différence entre le prix de transaction du prêt et la juste valeur du prêt lors de la comptabilisation initiale ;

Nous approuvons cette obligation, l'entité du secteur public doit comptabiliser une charge et le bénéficiaire devrait comptabiliser un produit. La comptabilisation de cette charge fournit une information essentielle aux gestionnaires des prêts bonifiés.

Cependant, une difficulté peut apparaître sur le choix du taux de marché à appliquer, dans la mesure où il est rare que les émetteurs publics se refinancent au taux de marché.

- b. La distinction entre prêts concessionnels et abandon de créances ?

Nous sommes d'accord sur cette distinction.

- c. Si vous désapprouvez le guide d'application de la norme, veuillez indiquer votre approche alternative privilégiée et indiquez vos raisons.

Nous n'avons pas de désaccord de fond. Nous avons une interrogation sur le choix du taux de marché comme référence dans la mesure où les entités du secteur public (Etats) se refinancent fréquemment à un taux inférieur au taux du marché.

2. Approuvez-vous le guide d'application de la norme lorsqu'il traite des garanties financières accordées pour un prix nul ou symbolique (§ AG91 à AG96), et en particulier lorsqu'il indique que les entités doivent appliquer une technique d'évaluation mathématique pour obtenir la juste valeur lorsque cette méthode produit une mesure fiable de cette valeur ? Sinon, lorsque la juste valeur ne peut être obtenue par l'observation d'un marché actif, pensez-vous que la comptabilisation initiale doit être effectuée selon IPSAS 19 « Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels » ? Veuillez indiquer vos raisons.

Comme mentionné dans le § BC 10, les contrats de garantie financière du secteur

public ne peuvent pas toujours 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.

En revanche, certains contrats peuvent être évalués de cette manière. Il semble donc qu'une option doive être incluse dans la norme, au vu d'une analyse au cas par cas.

- 3. Approuvez-vous les dispositions transitoires aux § 114 à 123? Si vous désapprouvez ces dispositions transitoires, veuillez indiquer les dispositions transitoires additionnelles qui sont nécessaires, ou les dispositions transitoires qui ne sont pas nécessaires. Merci d'indiquer vos raisons.**

La question ne se pose pas en France, dans la mesure où la normalisation relève du Conseil de normalisation des comptes publics et où les dispositions transitoires relèvent de normes spécifiques

C. INSTRUMENTS FINANCIERS : INFORMATION A FOURNIR (ED 39)

L'IPSAS Board a examiné toutes les informations à fournir dans IFRS 7 pour déterminer si certaines dispositions devaient être retirées pour des raisons spécifiques au secteur public. Des exemples de dispositions spécifiquement analysées concernent les analyses de sensibilité et les nantissements. L'IPSAS Board a conclu qu'il n'existe pas de raison spécifique au secteur public de s'éloigner des dispositions d'IFRS 7 en retirant des informations à fournir. Etes-vous d'accord ?

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 complexe et détaillée, et que son application au secteur public peut se révéler difficile et nécessiter des arbitrages coûts-avantages.