

COMITE DES NORMES DE COMPTABILITE PUBLIQUE

Paris, 29th June 2009

LE PRESIDENT
3 BOULEVARD DIDEROT
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par M. Patrick SOURY
Téléphone : 01.53.44.55.30
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, 4th floor
Toronto,
Ontario M5V 3H2 CANADA

Re: Proposed International Public sector Accounting Standard
Exposure Draft 41 – Entity combinations from exchange transactions

Dear Ms Fox,

The “Conseil de normalisation des comptes publics” (CNOCP)¹ is being installed; it is in my personal capacity that I will address to you the response² to the Exposure Draft referred to above.

We have taken note of the convergence process towards IFRS 3 undertaken by the IPSAS Board under the Exposure Draft on “Entity Combinations from Exchange Transactions” although we regret that in this project as in other current Exposure Drafts are not addressed the specificities of the public sector. We point out the IFRS have been at first designed with the objective of meeting the financial reporting purpose for profit-oriented corporation and for public distribution and therefore are not designed to deal with the specificities of the public sector.

In this regrettable context of convergence deliberately excluding these characteristics, my views on the Exposure Draft are the following:

¹ See appendix 1

² See the French original version in appendix 2

The Exposure Draft meets the objective of convergence but sets out only a marginal interest as a standard applicable to the public sector.

- The interest of the proposed standard is weakened by the exclusion of non-exchange transactions (see § 3 and table page 4). Therefore, the technical requirements for the recognition and measurement transposed from IFRS 3 are useful only if it is possible to assess their applicability in the public sector, and that is not the case in the proposed Exposure Draft. The illustrative examples used seem ultimately irrelevant (see § AG1 to AG3).

Indeed, only retaining in the scope the exchange transactions, while excluding non-exchange transactions leads to further restrict the scope and the usefulness of the standard.

The Exposure Draft excludes from its scope the processing of cases likely to be the most frequent case of a public entity like a public institution by which an entity combination cannot be achieved neither by a transfer of securities nor a non-exchange transaction.

- In addition, the objective of IFRS 3 is to propose methods for assessing the transaction to identify the actual cost of the combination when it occurs. It responds to an issue of comparability between companies. The issue is not of the same nature in the public sector.
- One can also question the relevance of the measurement policy using the fair value model in the non profit sector which has a significant number of public institutions.

I believe that the above points should be taken into account in the Exposure Drafts to come which include within their scope the non market sector and the non exchange transactions.

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 “Comité des normes de comptabilité publique”

APPENDIX I

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 30th 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, Local authorities and local public institutions, working for the Central government, 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 Strategic Advisory council. 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 II

Here is the French original version of our response to the Exposure Draft n°41 “Entity Combinations” dedicated to the French-speaking language people.

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)³ étant en cours d’installation, c’est à titre personnel que je vous adresse la réponse relative à l’Exposure Draft mentionné supra.

Nous prenons acte de la démarche de convergence vers la norme IFRS 3, entreprise par l’IPSAS Board dans le cadre de l’exposé sondage relatif à la combinaison d’entités résultant d’une transaction sans contrepartie. Nous relevons le fait que les 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.

Dans ce contexte de convergence excluant délibérément les spécificités du secteur public, l’examen de l’Exposure Draft appelle les observations suivantes :

Le projet de norme répond à l’objectif de convergence mais ne présente qu’un intérêt marginal comme norme applicable au secteur public.

- L’intérêt de la norme proposée est affaibli par l’exclusion du champ d’application des transactions sans contrepartie directe (cf. § 3 et tableau page 4). Dès lors, les prescriptions techniques relatives à la comptabilisation et à l’évaluation transposées d’IFRS 3 n’ont d’intérêt que s’il est possible d’apprécier leurs conditions d’application dans le champ du secteur public, ce qui n’est pas le cas dans le projet proposé. Les exemples servant d’illustration paraissent finalement peu pertinents (cf. § AG1 à AG3).

En effet, ne retenir dans le champ de la norme que les transactions avec contrepartie directe, en excluant les transactions sans contrepartie revient à restreindre le périmètre d’application et son utilité.

Le projet de norme exclut de son périmètre le traitement du cas susceptible d’être le plus fréquent qui concerne une entité publique de type établissement public par lequel une combinaison d’entité ne peut pas être réalisée par un transfert de titres et ne s’effectue pas dans le cadre d’une transaction avec contrepartie.

- En outre, l’objectif d’IFRS 3 est de proposer les modes d’évaluation de la transaction afin de dégager le coût réel du regroupement au moment où il se produit. Il répond à un enjeu de comparabilité entre les entreprises. L’enjeu n’est pas de même nature dans le secteur public.
- On peut également s’interroger sur la pertinence de l’évaluation par le modèle de la juste valeur dans le secteur non marchand où exercent un nombre significatif d’établissements publics.

Nous estimons que ces points évoqués ci-dessus devront être pris en considération dans les projets de normes à venir qui incluront dans leur périmètre le secteur non marchand et les transactions sans contrepartie directe.

³ Cf. annexe 1.

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 une 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.

Entrent 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.