



Paris, le

**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 - Télédéc 787  
75572 PARIS cedex 12

---

Affaire suivie par Karen Plissonnier  
karen.plissonnier@dgfip.finances.gouv.fr  
☎ 01 53 18 30 53

---

Mr John Stanford  
Technical director  
International Public Sector  
Accounting Standards Board  
International Federation of Accountants  
277 Wellington Street, 4th floor  
Toronto,  
Ontario M5V 3H2 CANADA

Référence : 2015-10-7800

**Subject : Exposure Draft 56-The applicability of IPSASs™**

I am writing on behalf of the French Directorate of Public Finances (hereinafter mentioned as DGFIP) to express our views on the mentioned above exposure draft.

This exposure draft (hereinafter mentioned as ED) is the second step of an in-depth reflection about the IPSAS's scope, after the CP on the "*applicability of IPSASs to Government Business Enterprises (GBEs) and other public sector entities*" issued in august 2014 (hereinafter mentioned as CP).

Currently, IPSAS's scope is not directly discussed: IPSAS 1<sup>1</sup> defines the term GBE but this definition does not enable to address all types of public entities commonly named GBEs across national jurisdictions. At the same time, each IPSAS specifically excludes GBEs of its scope.

---

<sup>1</sup> IPSAS 1, « *Presentation of Financial Statements* ».

This ED, by providing a description of public sector entities for which IPSAS are intended, takes into account the responses to the CP.

As previously stated<sup>2</sup>, the DGFIP welcomes the global analysis emerging from the IPSASB's process on the applicability of IPSAS. Therefore, our comments concern only a few points.

Indeed, describing the public sector entities for which IPSASs are intended, based on their characteristics and specificities of public action, seems to us a pragmatic and functional approach. Furthermore, using the Conceptual Framework in order to define the entities for which IPSAS are intended highlights its meaning. This approach leads to describe the scope of applicability of IPSAS to entities that:

- *“are responsible for the delivery of services<sup>3</sup> to benefit the public and/or to redistribute income and wealth;*
- *mainly finance their activities, directly or indirectly, by means or taxes and/or transfers from other levels of government, social contributions, debt or fees and do not have capital providers that are seeking a return on their investment or a return of their investment; and*
- *do not have a primary objective to make profits.”*

This scope, built on the primary objective of public sector entities, seems relevant. Nevertheless, the DGFIP regrets that, in the ED, this definition does not include the notion of “holding assets, primarily for their service potential” as previously mentioned<sup>4</sup> in the CP. Indeed, in the public sector, assets are primarily held in order to provide goods and service towards citizens, users and taxpayers, and not to make profit. Thus, assets held by public sector entities are mainly non cash generating assets. Therefore, from our point of view, this critical point should be reintegrated, and mentioned as a characteristic of public entities.

In terms of vocabulary replacing the term “government business entities” by “commercial public sector entities” seems to us appropriate. Indeed, those entities are created in order to operate in accordance with the rules of the market. Moreover, this term enables regulators and relevant authorities to decide on borderline cases, so as to offer the flexibility required by the heterogeneity of national situations.

---

<sup>2</sup> DGFIP response on the CP “*applicability of IPSASs to Government Business Enterprises (GBEs) and other public sector entities*” in December 2014.

<sup>3</sup> Goods and services.

<sup>4</sup> § 6.8 of the CP: IPSAS are designed to apply to entities that :

- are responsible for the delivery of services (goods and services) to the public with assets held primarily for their service potential and/or to make transfer payments to redistribute income and wealth;
- finance their activities, directly or indirectly, by means or taxes and/or transfers from other levels of government, social contributions, debt or fees and do not have capital providers that are seeking a return on their investment or a return of the investment.

## Version française

Cet exposé sondage porte sur le champ d'application des normes IPSAS. Il constitue la deuxième étape d'une réflexion initiée en août 2014 (*Consultation Paper*<sup>5</sup> relatif à l'applicabilité des normes IPSAS aux entreprises publiques, ainsi qu'aux autres entités du secteur public, ci-après dénommé CP).

Actuellement, le périmètre d'applicabilité du référentiel IPSAS est abordé de manière indirecte. En effet, chacune des normes précise qu'elle s'applique à toutes les entités du secteur public hors « entreprises publiques<sup>6</sup> ». Ces dernières<sup>7</sup> sont définies dans la norme IPSAS 18. Toutefois, cette définition ne permet pas de couvrir l'intégralité des entités concernées.

Cet exposé sondage, en délimitant un champ d'application fondé sur la caractérisation des entités du secteur public ayant vocation à appliquer les normes IPSAS, prend en compte les commentaires relatifs au CP d'août 2014 et répond aux interrogations sous-jacentes.

De fait, comme indiqué précédemment<sup>9</sup>, la DGFIP accueille favorablement l'analyse globale relative au périmètre d'application des normes IPSAS. En conséquence, nos commentaires ne portent que sur quelques points.

En effet, l'approche retenue, consistant à décrire les entités appliquant les normes IPSAS à partir des caractéristiques et des spécificités d'action du secteur public nous semble relever d'une démarche pragmatique et fonctionnelle. De plus, la référence au cadre conceptuel nous paraît de nature à renforcer la pertinence de l'argumentaire développé, selon lequel les IPSAS s'appliqueraient aux entités :

- « responsables de la fourniture de services<sup>10</sup> à destination du public et/ou de la redistribution des richesses,
- dont l'activité est principalement financée, directement ou indirectement, par des ressources publiques, essentiellement des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales), ou par des transferts d'autres entités publiques, sans recours à des actionnaires attendant un retour sur investissement, ou de leur investissement et
- qui n'ont pas vocation à faire du profit ».

En conséquence, fonder le champ d'application du référentiel IPSAS sur les spécificités de l'action publique nous semble pertinent.

---

<sup>5</sup> Document de consultation.

<sup>6</sup> Ces dernières doivent, quant à elles, appliquer les normes IFRS.

<sup>7</sup> § 6 IPSAS1 : « Une entreprise publique est une entité présentant simultanément les caractéristiques suivantes :

- il s'agit d'une entité habilitée à s'engager par contrat en son nom propre ;
- elle s'est vu attribuer l'autonomie financière et opérationnelle nécessaire pour exercer une activité ;
- dans le cadre normal de son activité, elle vend des biens et des services à d'autres entités moyennant bénéfice ou recouvrement total des coûts ;
- elle ne dépend pas d'un financement public permanent pour être en situation de continuité d'activité (à l'exception d'achats de sa production selon des conditions de concurrence normale) ; et
- elle est contrôlée par une entité du secteur public ».

<sup>8</sup> IPSAS 1 « Présentation des états financiers ».

<sup>9</sup> Réponse de la DGFIP de décembre 2014.

<sup>10</sup> Fourniture de biens et prestations de services.

Toutefois, la DGFIP regrette la suppression, dans l'exposé sondage, de la notion de « *détention d'actifs en raison de leur potentiel de service* » initialement mentionnée dans le CP11. En effet, dans le secteur public, la détention d'actifs est essentiellement motivée par la fourniture de biens et de services répondant aux attentes des usagers, citoyens et contribuables, et non par la recherche de profit. De fait, la plupart des biens détenus par ces entités publiques ne constituent pas des actifs générateurs de trésorerie. De notre point de vue, cette notion essentielle mériterait d'être réintégrée, et mentionnée comme une spécificité des entités publiques.

Par ailleurs, au niveau sémantique, la substitution du terme « entreprises publiques » par celui « d'entités marchandes du secteur public » nous semble refléter davantage la réalité puisque ces entités ont vocation à intervenir dans le secteur concurrentiel. De plus, ce vocable offre aux régulateurs nationaux la marge d'appréciation indispensable à l'analyse des cas soumis à interprétation. Il est, en effet, nécessaire de prendre en compte chaque contexte national, au regard de l'hétérogénéité des situations pouvant être rencontrées dans le secteur public au plan international.

---

<sup>11</sup> §6,8 of the CP : IPSAS are designed to apply to entities that :

- are responsible for the delivery of services (goods and services) to the public with assets held primarily for their service potential and/or to make transfer payments to redistribute income and wealth ;
- finance their activities, directly or indirectly, by means or taxes and/or transfers from other levels of government, social contributions, debt or fees and do not have capital providers that are seeking a return on their investment or a return of the investment.