



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 23 DEC. 2014

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 et Eliane Bourgeat-Lami

karen.plissonnier@dgfip.finances.gouv.f

☎ 01 53 18 30 53 ☎ 01 53 18 62 36

eliane.bourgeat-lami@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 32 40 ☎ 01 53 18 62 36

Référence : 2014-12-2805

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

Subject : The applicability of IPSASs™ to Government Business Enterprises and other public sector entities.

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

LE CHEF DE SERVICE


François TANGUY

This consultation paper (hereinafter mentioned as CP) deals with the applicability of IPSASs to Government Business Enterprises (GBEs) and other public sector entities. Currently, IPSAS 1¹ defines the term GBE but each IPSAS specifically excludes GBEs of its scope. Indeed, GBEs must apply International Financial Reporting Standards (IFRSs).

As this definition does not enable to address all types of public entities commonly named GBEs across national jurisdictions, DGFIP acknowledges the need for an in-depth consideration and therefore welcomes the global analysis emerging from the CP.

Describe the characteristics of public sector entities for which IPSASs are intended (Option 1) or define the GBEs, while at the same time, each IPSAS specifically excludes them (Option 2) are the two opposite approaches considered by the CP.

Describing the characteristics of the public sector entities seems to us a pragmatic and functional approach. Using the Conceptual Framework in the preliminary view highlights its meaning (option 1a).

Furthermore, the notion of "public entity" is not uniform and covers different structures which can vary across national jurisdictions. For borderline cases, namely for cases submitted for interpretation, more flexibility is needed. Therefore national regulators should have discretionary powers in order to determine the appropriate accounting standard.

Moreover, as pointed out in our previous comments, an alignment between IPSASs and government financial statistics (GFS) does not appear relevant. Thus, in an accounting standard, the description of public sector entities must be based on general accounting concepts rather than GFSs concepts.

Consequently, this leads us to support Option 1a.

However, in our opinion the current definition of GBEs could provide clarification in some borderline cases, and therefore, should be maintained in the basis for conclusions of IPSAS 1.

Lastly, it would be useful if the analysis and iterative discussions of the IPSASB on this topic would take into account the consolidation issues. For us, the matter of consolidated accounts for public sector entities raises the critical issue of the scope definition. As regards the definition of the scope for consolidation, GBEs is a key issue.

Therefore, DGFIP regrets that neither in the IPSASB consultation issued in October, 2013 on consolidated accounts², nor in this CP, these critical issues aren't addressed.

1 IPSAS 1, « *Presentation of Financial Statements* ».

2 ED 48, "*Separate Financial Statements*", ED 49, "*Consolidated Financial Statements*", ED 50, "*Investments in Associates and Joint Venture*", ED 51, "*Joint Arrangements*", ED 52, "*Disclosure of Interests in Other Entities*".

Specific matters for comments 1

Do you agree with the IPSASB's preliminary view ? If so, do you prefer Option 1a or Option 1b ? Please give the reasons for your view.

DGFIP shares the IPSASB's preliminary view and considers that describing the public sector entities for which IPSASs are intended, based on their characteristics and specificities of public action, is more relevant compared to defining strictly the GBEs. Indeed, this description seems to us a pragmatic and functional approach, strongly linked with the primary function of public entities as stated in the conceptual framework³.

This approach allows to define a scope based on specificities of public entities regardless their legal status (central government, local authorities, agencies or other entities). Moreover, this preliminary view enables regulators and relevant authorities to decide on borderline cases, so as to offer the flexibility required by the heterogeneity of situations all around the world.

Furthermore, an approach based on accounting principles, using general accounting terminology, seems more appropriate than using government financial statistics concepts and definitions (GFS). As stated in our previous response⁴, an alignment with GFS does not seem relevant because of their divergent objectives and scopes.

The GFS is a statistical approach flow-based. The submitted comments in this CP demonstrates that systematical alignment between IPSASs (based only on the control criterion) and GFS does not make sense⁵. Indeed, in option 1b, the scope of public-sector accounting standards cannot be strictly similar to general government sector (GGS) as defined in GFS (for which two criteria are taken into account: the non profit nature of the unit activity and the control).

Consequently, option 1a seems, for DGFIP, more relevant than option 1b.

3 Please, refer to the CP § 6,6 and § 6,7 p 15.

- *The Conceptual Framework states that « the primary function of governments and other public sector entities is to provide services that enhance or maintain the well-being of citizens and other eligible residents. Those services include, for example, welfare programs and policing, public education, national security and defense services. In most cases, these services are provided in non-exchange transactions and in a non-competitive environment ».*
- *To fund these services, « Governments and other public sector entities raise resources from taxpayers, donors, lenders, and other providers » and they « are accountable for their management and use of resources to those that provide them with resources, and to those that depend on them to use those resources to deliver necessary services ».*
- *The draft Preface to Conceptual Framework complements the above statement by indicating that « the primary objective of most public sector entities is to deliver services to the public, rather than to make profits and generate a rate of return to investors ».*

4 DGFIP's response of the IPSASB strategy consultation, July 18th, 2014.

5 Please, refer to the CP § 5,14 to § 5,17p 13.

Specific matters for comments 2

If you do not agree with IPSASB's preliminary view, please indicate whether you support Option 2a or Option 2b in approach 2 or identify an alternative approach. Please give the reasons for your view.

The current definition of GBEs does not succeed in solving all the existing issues. Indeed, there is still existing ambiguities. This may be the case for example for entities that do not meet all of the characteristics listed by IPSAS 1⁶. It could lead to divergent interpretations due to the diverse situations across national jurisdictions.

Establish a cumulative, comprehensive and relevant list, in order to define GBEs whatever their legal status, could not meet the wide variety of situations encountered.

Consequently, option 2 (2a or 2b) is not supported by DGFIP.

6 IPSAS 1.7 : « Government Business Enterprise means an entity that has all the following characteristics:

- (a) Is an entity with the power to contract in its own name;
- (b) Has been assigned the financial and operational authority to carry on a business;
- (c) Sells goods and services, in the normal course of its business, to other entities at a profit or full cost recovery;
- (d) Is not reliant on continuing government funding to be a going concern (other than purchases of outputs at arm's length); and
- (e) Is controlled by a public sector entity ».

Version Française

Cette consultation publique (ci-après dénommée CP) porte sur l'applicabilité des normes IPSAS aux entreprises publiques, ainsi qu'aux autres entités du secteur public (cf. « GBEs »). Actuellement, si les entreprises publiques sont définies dans la norme IPSAS 1⁷, chaque norme IPSAS les exclut spécifiquement de leur champ d'application. En effet, les entreprises publiques appliquent les normes IFRS.

Comme cette définition ne permet pas de traiter tous les types d'entités publiques pouvant être, selon les pays, dénommées « entreprises publiques », la DGFIP reconnaît la nécessité de mener une réflexion approfondie sur ce sujet, et de ce fait, accueille favorablement l'analyse globale émanant de cette consultation.

Décrire les caractéristiques des entités du secteur public appliquant les normes IPSAS (option 1) ou définir ce qu'est une entreprise publique (option 2), alors même que ce référentiel les exclut explicitement, constituent deux modes de raisonnement opposés.

Décrire les caractéristiques des entités du secteur public nous semble une approche pragmatique et fonctionnelle. La référence au cadre conceptuel de l'IPSASB renforce la pertinence de l'argumentaire présenté dans la vue préliminaire (option 1a).

Par ailleurs, la notion « d'entités publiques » n'est pas uniforme et recouvre des structures variables selon les juridictions nationales. Pour les entités situées en périphérie de cette définition, c'est à dire dans les cas soumis à interprétation, une plus grande souplesse est nécessaire. Par conséquent les régulateurs nationaux doivent pouvoir bénéficier d'une marge d'appréciation afin de déterminer le référentiel idoine.

En outre, conformément à nos commentaires précédents, un alignement systématique des normes IPSAS et du référentiel de statistiques de finances publiques (SFP⁸) ne nous paraît pas pertinent. Ainsi, la description d'une entité publique dans une norme comptable doit s'appuyer sur des concepts de comptabilité générale plutôt qu'à partir de concepts issus du référentiel SFP.

En conclusion, ces différents éléments nous conduisent à soutenir l'option 1a.

Pour autant, à notre avis, la définition actuelle des entreprises publiques pourrait apporter des éclaircissements dans certains cas, et donc, devrait être maintenue dans les « bases de conclusions » de la norme IPSAS1.

Enfin, les analyses et les discussions itératives de l'IPSASB sur ce sujet pourraient utilement prendre en compte les réflexions relatives à la consolidation. Pour nous, le sujet des comptes consolidés pour les entités du secteur public met en exergue la question essentielle de la définition de son périmètre. Concernant la définition du champ d'application de la consolidation, les GBEs constituent un élément clef.

Par conséquent, la DGFIP regrette que ces questions cruciales n'aient pas été abordées lors de la consultation publique relative aux comptes consolidés d'octobre 2013⁹, ou lors de la présente consultation.

7 IPSAS 1. « Présentation des états financiers ».

8 Correspondant au Government Financial Statistics (GFS).

9 ED 48, "Separate Financial Statements", ED 49, "Consolidated Financial Statements", ED 50, "Investments in Associates and Joint Venture", ED 51, "Joint Arrangements", ED 52, "Disclosure of Interests in Other Entities".

Question 1

La DGFIP partage la vue préliminaire de l'IPSASB et considère qu'une description des caractéristiques des entités du secteur public visées par les normes IPSAS est plus pertinente qu'une définition stricte des entreprises publiques. En effet, cette description nous semble une approche pragmatique et fonctionnelle fortement liée à la fonction première des entités publiques comme décrite dans le cadre conceptuel¹⁰.

Cette approche permet de définir un champ d'application basé sur les spécificités des entités publiques, quel que soit leur statut juridique (Etat, collectivité territoriales, établissements publics, entreprises publiques ou autres entités). En outre, cette vue préliminaire permet aux régulateurs et aux autorités compétentes de statuer pour les cas soumis à interprétation afin d'offrir la flexibilité requise par l'hétérogénéité des situations rencontrées dans le monde entier.

Par ailleurs, une approche fondée sur des principes comptables, utilisant la terminologie de comptabilité générale, semble plus appropriée qu'une approche fondée sur les concepts et les définitions du référentiel de statistiques de finances publiques (SFP ou comptabilité nationale). Comme indiqué dans notre précédente réponse¹¹, un alignement avec le référentiel SFP ne semble pas pertinent en raison de leurs objectifs et de leurs périmètres divergents.

Le référentiel SFP est basé sur une approche statistique. Les observations présentées dans ce CP démontre qu'un alignement systématique entre les normes IPSAS (basées uniquement sur le critère de contrôle) et le référentiel SFP ne fait pas sens¹². En effet, dans l'option 1b, le champ d'application des normes comptables du secteur public peut ne pas être strictement similaire à celui du secteur des administrations publiques tel que défini dans le référentiel SFP (lequel prend en compte deux critères : la nature non marchande de l'activité de l'unité et le critère de contrôle).

Par conséquent, l'option 1a semble, pour la DGFIP, plus pertinente que l'option 1b.

Question 2

La définition actuelle des entreprises publiques ne parvient pas à résoudre tous les problèmes existants. En effet, certaines ambiguïtés persistent, notamment dans le cas des entités qui ne respectent pas toutes les caractéristiques énumérées par la norme IPSAS 1. Elle pourrait conduire à des interprétations divergentes en raison de la diversité des situations entre les administrations nationales.

Établir une liste cumulative, complète et pertinente, afin de définir les GBEs, quel que soit leur statut juridique, ne permet pas de répondre à la grande variété des situations rencontrées.

En conséquence, l'option 2 (2a ou 2b) n'est pas soutenue par la DGFIP.

10 Cf § 6,6 et 6,7 p 15 du document de consultation.

11 Réponse de la DGFIP de juillet 2014 relative à la consultation publique de l'IPSASB sur la stratégie pour la période 2015-2019.

12 Cf § 5,14 à 5,17 du document de consultation.