



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 28 MARS 2013

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 - Télédoc 787

75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Stéphanie LEDOUX et Florence GUY

stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr

fiorence.guy@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 78 26 📠 01 53 18 62 36

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

Référence : 2013/02/7134

Object: Response to the Consultation Paper: IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines.

I am writing on behalf of "Direction Générale des Finances Publiques" (DGFIP) to express our views on the mentioned above public consultation, hereinafter called the CP, on IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines.

LE CHEF DE SERVICE

David LITVAN

1. GENERAL COMMENTS

The “Direction générale des finances publiques”, the DGFIP (the French Directorate of the public finance) is not convinced of the usefulness of the CP, and the meaning of the convergence of IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) towards Government Finance Statistics (GFS). Indeed, the purposes of GFS and IPSASs differ on their objectives (I) and on their scopes (II). So, the founding principles are not convergent (III). Accordingly, we consider that the convergence approach for accounting rules that apply to both reporting frameworks is not relevant.

1. Divergent objectives

National accounting is designed specifically to meet the needs of statistics and macroeconomic analysis of institutional units, while accrual accounting assesses an entity’s economic financial performance defined as a “reporting unit”.

Thus, the System of National Accounts, the SNA, “*is designed for economic analysis, decision taking and peacemaking, whatever the industrial structure or stage of economic development reached by a country*” (2008 SNA §1.4).

The Government Finance Statistic Manual, the GFSM, which is inspired from the SNA¹, is designed for public sector analysis and aims to evaluate the economic impacts of public policies and to enable comparisons with other countries.

IPSASs are widely inspired from the IFRS (International Financial Reporting standards) that apply to private sector. IPSASs aim to “*provide information about the financial position, financial performance, and cash flows of an entity that is useful to a wide range of users in making and evaluating decisions about the allocation of resources*”².

¹ SNA focuses on the production and consumption of goods and services whereas the GFS focuses on net financial purpose of the transaction (taxes, expenditures, debts and loans).

² IPSAS 1§15.

2. Divergent scopes

The SNA is based on the notion of institutional unit and **excludes non resident institutional units**³. It presents aggregated statistical data broken down into five sectors:

- The non-financial corporations sector;
- The financial corporations sector;
- The general government sector, including social security funds;
- The non profit institutions serving households sector (NPISHs);
- The households sector.

Each of the five institutional sectors listed above may be also divided into subsectors. The non-financial and financial corporations sectors are divided to distinguish corporations controlled by government units, the Government Business Enterprises, GBEs⁴, and the others.

The General Government Sector (GGS) includes all government units and non profit institutions, NPIs, **non-market, controlled and mainly financed by government units** (2008 SNA §22.15 and seq.).

The SNA provides a composite sector referred to as the “public sector” consisting of the general government units and institutional units subject to their control, GBEs that mainly commit in commercial activities⁵.

The GGS and the public sector used by the GFS are identical to those defined in SNA (GFSM §2.5). Measurement principles are also very similar.

³ « An institutional unit is resident in a country if it has a center of economic interest in the economic territory of that country. Residency in the GFS system is not based on nationality or legal criteria, although it may be similar to the concepts of residency used for exchange control, taxes, or other purposes in many countries. » (2001 GFS § 2.71).

⁴ « A public-sector firm is an enterprise over which the State can directly or indirectly exert a dominant influence related to ownership or shareholding, either because it holds a majority of the firm capital or the majority of the votes that go with its shares. » (INSEE website).

⁵ That is to say the public financial corporations sub-sector and the public non-financial corporations sub-sector, which are respective subdivisions of financial corporations sector and non-financial corporations sector stated herein.

However, IPSASs are designed to apply to the general purpose financial statements of all public sector entities, except GBEs, which apply IFRS. According to the preface to IPSASs (§12), public sector entities include national governments, regional governments, local governments and their component entities. Nevertheless, GBEs are included in the scope of consolidated financial statements when they are controlled by the reporting entity.

Indeed, according to IPSAS 6, the definition of the scope of consolidated financial statements relies on control criterion. IPSAS6 §7 defines control as « *the power to govern the financial and operating policies of an entity so as to benefit from its activities* ».

Thus, according to IPSASs, the scope of consolidated financial statements includes all controlled entities of the reporting entity, regardless of their activity or residence.

Therefore, it results from above that the GGS, as well as the composite "public sector", such as defined by the GFS, have no equivalent in the IPSAS because there is no systematic link of control between the entities included in GGS units. The 2008 SNA §4.117 stipulates that « *Government units are unique kinds of legal entities established by political processes that have legislative, judicial or executive authority over other institutional units within a given area. Viewed as institutional units, the principal functions of government are to assume responsibility for the provision of goods and services to the community or to individual households and to finance their provision out of taxation or other incomes, to redistribute income and wealth by means of transfers, and to engage in non-market production* ».

For instance, in France, taking into account the constitutional organisation of the public sector and, in particular, the principle of self-government of local authorities, there is no link of control between the central government and these local authorities.

3. Due to these fundamental divergences, financial information provided using these standards is therefore necessarily different.

Because of discrepancies in fundamental objectives, data sources differ in both standards.

According to IPSAS⁶, transactions and other events are recognised in financial statements when they occur.

Ideally, general financial statistic data lean on identical data sources (accounting documents and detailed financial statements of governments units). However, depending on the circumstances, other data sources, such as budget outturn documents, statistical surveys, as well as local authorities' statistical data might be used.

Following the arguments set out above, principles and accounting rules are divergent as pointed out in the CP. The main accounting rules concerned by these discrepancies are as follow:

- In the GFS, to maintain symmetry for both parties to the transaction, some provisions recognised in IPSAS reporting may not be recognised under GFS reporting (e.g. restructuring provisions),
- The GFS requires flows and stocks to be measured at the market value prices (with the ability to use alternative values if there is no active market), while IPSASs allow the use of several valuation methods (fair value, historical cost and other alternative valuation methods).

⁶ IPSAS 1.7: « *Accrual basis means a basis of accounting under which transactions and other events are recognized when they occur (and not only when cash or its equivalent is received or paid). Therefore, the transactions and events are recorded in the accounting records and recognized in the financial statements of the periods to which they relate. The elements recognized under accrual accounting are assets, liabilities, net assets/equity, revenue, and expenses*».

2. RESPONSES TO THE QUESTIONS

Specific Matter for Comment 1 / With respect to the summary in Table 2 of progress on reducing differences and the supporting detail in Appendix B:

(a) Do you agree that the issues categorized as resolved (Category A in Table 2) are indeed resolved?

(b) Are there further differences between IPSASs and GFS reporting guidelines that should be added to this list? If so, please describe these.

(a) The DGFIP disagrees: we consider that the issues categorised as resolved by IPSAS are not resolved in fact.

Indeed, in most cases, when a discrepancy arises between the IPSAS and the GFS, the ED proposes to add options or refers to one of the options in the IPSAS that are GFS compatible. The DGFIP considers this orientation as questionable, even more when it leads to favour systematically the fair value method, which is insufficiently adapted to the public sector. Thus, as indicated in our comments on « Conceptual Framework Exposure Draft 3 », we favour the cost method for measurement of assets and liabilities. Indeed, the assets of public sector are, by nature, not intended to be sold on market but to be used in the achievement of public policies. Besides, the existence of options does not enhance comparability.

	Issue	DGFIP's comments
A1	GGs Reporting	Not relevant. As mentioned above, the scopes of IPSAS and SNA differ (one is based on control criterion and the other on institutional units). That is why we wonder about the usefulness of IPSAS 22. Besides, IPSAS 22 does not resolve scope discrepancies related to the exclusion of non-resident institutional units from the GFS.
A2	Investment in unquoted shares - measurement	Unresolved difference. IPSAS 29 enables the use of cost method when fair value cannot be reliably measured, whereas the GFS requires using the equity method (GFSM §7.119).

A3	Employee stock options	<p>Not relevant.</p> <p>Stock options policy is particular to GBEs, which apply IFRS, according to IPSAS 6. Consequently, this difference is not a factual reality.</p>
A4	Non cash-generating assets, including heritage assets – measurement and recognition	<p>Unresolved difference.</p> <p>As mentioned above, the proposition to introduce compatible options with GFS in IPSASs appears to be a questionable approach. Besides, we wonder about the relevance to use the market value for measurement of public sector specialised assets and of heritage assets for which there is no active market in most cases.</p>
A5	Borrowing costs	<p>Unresolved difference.</p> <p>According to IPSAS 5, borrowing costs can be considered as expenses. Nevertheless, the will of convergence between the IPSAS and the IFRS (IAS 23 requires mandatory activation) will create a difference with GFS.</p>
A6	Defense weapons – capitalization and classification	<p>Unresolved difference.</p> <p>As mentioned in the CP.</p>
A7	Recognition and derecognition of financial instruments	<p>Not conclusive.</p> <p>Further analysis must be done in order to identify divergences.</p>
A8	Costs associated with R&D and other intangible assets	<p>Unresolved difference.</p> <p>All costs associated with R&D are recognised as assets in national accounts. According to IPSAS 31, only costs related to projects complying with specific criteria are accounted for.</p>

(b) Further differences that should be added to the list are:

- The non-recognition of provisions if the counterparty can't be identified applying the symmetry principle of GFS as explained in our general comments,
- The lack of IPSAS related to social benefits whereas this subject is addressed in the GFS (in France, social benefits represent more than half public expenditures),
- The recognition criteria for taxes: according to the SNA (2008 SNA §8.58), in accordance with the accrual principles, the taxes should be recognised in the year in which the taxable activity takes place. However, in the case of income taxes, the SNA enables flexibility taking into account the difficulty to measure them reliably at the reporting date (2008 SNA §8.61). IPSAS 23, *Revenue from Non-Exchange Transactions*, does not specify clearly the recognition criteria for tax revenues. IPSAS 23 only addresses the recognition criteria for assets related to taxes.
- The recognition criteria for assets under concession arrangements are based on benefit-risk criteria according to 2008 SNA (§22.158). By contrast, recognition criteria for assets under concession arrangements are based on control criterion according to IPSAS §32.9.

Specific Matter for Comment 2 / Do you agree that the IPSASB, in conjunction with the statistical community, should develop guidance on the development of integrated Charts of Accounts, which would include (i) an overview of the basic components of an integrated Chart of Accounts, and (ii) wider coverage such as that listed in paragraph 4.16 of this CP?

Standards aim to describe principles and accounting methods that allow to recognise the financial effects of transactions and other events on the period when they occur. Financial statements' elements are classified in four great categories: assets, liabilities, revenues and expenses.

So as to provide the most useful information to the users of the financial statements for the purpose of economic decision-making, standards address the disclosure of these elements in balance sheet or profit-and-loss statement. So, these elements are disclosed in subdivisions according to their nature. For that purpose, standards specify the minimum accounting headings disclosed in the balance sheet and profit-and-loss statement.

Chart of accounts (CoA) is designed by entities in order to record events and transactions in the accounts according to their nature to comply with the principles and current accounting rules.

So, we consider that a unique CoA cannot be required because its design depends on the organisation and specific accounting process of each country. Besides, we do not consider that the design of a CoA can facilitate the gap analysis between the IPSAS and the GFS considering what we have indicated in the general comments.

Accordingly, we do not wish that the IPSASB proposed a CoA. By contrast, IPSASB can propose a guidance on integrated CoA.

Specific Matter for Comment 3 / (a) Do you think that the IPSASB should take a more systematic approach to reducing differences between IPSASs and GFS reporting guidelines?

(b) If so, are there changes other than those listed in paragraph 5.4, which the IPSASB should consider adopting?

As mentioned in the general comments, objectives of the IPSAS and the GFS differ. So, the DGFIP considers that the standards convergence, even if it could appear theoretically relevant, is not relevant in practice, following the discrepancies. The cost-effectiveness would be unfavourable.

Specific Matter for Comment 4 / Are there other areas where IPSAS changes could address GFS differences? Please describe these.

As mentioned above, the DGFIP considers that the convergence between the IPSAS and the GFS is not relevant.

Specific Matter for Comment 5 / This CP describe three options concerning IPSAS 22: Option A, revisions to improve IPSAS 22; Option B, withdrawal of IPSAS 22 without replacement; and, Option C, replacement of IPSAS 22 with a new IPSAS.

- (a) Are there any further IPSAS 22 options that should be considered? If so, what are these?
(b) Which one of the options do you consider that the IPSASB should consider adopting?

a) As mentioned above, as the scopes of the IPSAS and the GFS differ (one is based on the control whereas the other leans on the institutional units), we wonder about the usefulness of IPSAS 22.

Furthermore, the scope discrepancy related to the exclusion of non-resident institutional units is not addressed by IPSAS 22. So, information provided by IPSAS 22 is not useful for the users of financial statements, as they require restatement for their disclosure to match with national accounts' information. That is why the cost-effectiveness of this disclosure appears unfavourable.

By contrast, we do not neglect the interest, for the financial statements users, to disclose the information which allows bridging the key aggregates of national accounting with financial statements under IPSAS. So, in France, the general purpose financial report, which is not an accounting document, provides comments to the accounts. It includes a reconciliation table for the debt to bridge amount disclosed in the central government financial statements and the amount disclosed in national accounting.

We consider that this selected information is more reliable than the one required by IPSAS 22.

b) For us, IPSAS 22 must be removed.

Preliminary View 1 (See paragraphs 5.29 to 5.34) / *The IPSASB should amend Study 14, Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities, to include a chapter on IPSAS options that reduce differences with GFS reporting guidelines.*

It is useful for the users to understand the nature of the differences between both standards. Thus, it would be advisable to complete the CP in order to clarify the causes and the nature of the differences between both standards.

FRENCH VERSION

La DGFIP s'interroge sur l'utilité de ce document de consultation, ci-après « DC », et le sens d'une convergence du référentiel IPSAS (International Public Accounting Standards) et du référentiel de statistiques de finances publiques, SFP. En effet, les finalités des finances statistiques et des IPSAS diffèrent dans leurs objectifs (I) et dans leurs périmètres (II). De fait, les principes fondateurs ne peuvent être convergents (III). En conséquence, nous considérons que la démarche d'harmonisation des méthodes comptables applicables aux deux référentiels ne nous semble pas pertinente.

1. Des objectifs divergents

Si la comptabilité nationale sert le besoin de la statistique et de l'analyse macro-économique des secteurs d'activité de l'économie, la comptabilité patrimoniale a plutôt pour objet l'analyse de la performance économique d'une entité, au sens d'une « reporting unit ».

Ainsi, le système de comptabilité nationale, SCN, « est conçu pour l'analyse économique, la prise de décision et la définition des politiques, quelle que soit la structure industrielle ou le degré de développement économique d'un pays » (SCN 2008 §1.4).

Le SFP, qui s'inspire fortement des règles applicables au SCN⁷, est conçu exclusivement pour l'analyse du secteur public et a pour objet d'évaluer les impacts économiques des politiques publiques et de permettre leur comparaison avec les autres pays.

Les IPSAS sont largement inspirées des IFRS (International Financial Reporting standards) applicables aux entreprises du secteur privé. Les IPSAS ont pour objectif de « fournir des informations sur la situation financière, la performance financière et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles à un large éventail d'utilisateurs pour la prise et l'évaluation des décisions en matière d'affectation de ressources »⁸.

⁷ Si le SNA met l'accent sur la production et la consommation de biens et services, le GFS porte une attention particulière sur la finalité financière nette des transactions (impôts, dépenses, emprunts et prêts).

⁸ IPSAS 1§15

2. Des périmètres différents

Le SCN, qui repose sur la notion d'unités institutionnelles, et qui **exclut les unités non-résidentes**⁹, présente les données statistiques agrégées de cinq secteurs :

- le secteur des sociétés non financières,
- le secteur des sociétés financières,
- le secteur des administrations publiques (ou General Government Sector), y compris les organismes de sécurité sociale,
- le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages, et
- le secteur des ménages.

Chaque secteur est subdivisé en sous-secteurs. Les secteurs des sociétés non financières et financières sont ventilés de façon à distinguer les sociétés soumises à un contrôle public, dénommées entreprises publiques¹⁰, de celles qui ne le sont pas.

Le secteur des administrations publiques ("General Government Sector" - GGS) est constitué de toutes les unités d'administration publique et de toutes les institutions sans but lucratif (ISBL) **non marchandes, contrôlées et principalement financées** par des unités d'administration publique (SCN 2008 §22.15 et suivants).

Le SCN prévoit la création d'un secteur composite intitulé « Secteur public », qui est constitué du secteur des administrations publiques, augmenté des unités institutionnelles sous leur contrôle, à savoir les entreprises publiques, principalement engagées dans des activités à caractère commercial¹¹.

Ces notions (§ 2.5 du Manuel de statistiques des finances publiques) sont identiques à celles utilisées par le SFP. Les principes de comptabilisation sont également très proches.

⁹ « Une entité institutionnelle est résidente d'un pays, lorsqu'elle a, sur le territoire économique de ce pays un centre d'intérêt économique. La détermination de la résidence dans le système SFP, ne repose pas sur la nationalité ou des critères juridiques » (§ 2.71 du manuel de statistiques de finances publiques 2001).

¹⁰ « Il s'agit d'une entreprise sur laquelle l'État peut exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété ou de la participation financière, en disposant soit de la majorité du capital, soit de la majorité des voix attachées aux parts émises » (source : site Internet INSEE).

¹¹ C'est-à-dire le sous-secteur des sociétés publiques financières et le sous-secteur des sociétés publiques non financières qui sont des sub-divisions respectives du secteur des sociétés financières et du secteur des sociétés publiques énoncés supra.

Or, les IPSAS sont destinées à s'appliquer aux états financiers à usage général de toutes les entités du secteur public à l'exception des entreprises publiques qui appliquent les IFRS. Selon la préface aux IPSAS (§12), les entités du secteur public comprennent des gouvernements nationaux, des gouvernements régionaux, les collectivités locales et leurs composantes. Cependant, les entreprises publiques sont comprises dans le périmètre des comptes consolidés dès lors qu'elles sont contrôlées par l'entité qui établit des comptes consolidés, appelée « reporting entity ».

En effet, selon IPSAS 6, la définition du périmètre des comptes consolidés repose sur **le contrôle**. Le contrôle est défini comme « *le pouvoir de diriger les politiques financières et opérationnelles d'une autre entité afin d'obtenir des avantages de ses activités* » (IPSAS 6, §7).

Ainsi, le périmètre des comptes consolidés définis selon les IPSAS, comprend l'ensemble des entités sous le contrôle de l'entité consolidante, indépendamment de leur activité ou de leur lieu de résidence.

En conséquence, il résulte de ce qui précède que le secteur des administrations publiques (APU), à l'instar du secteur composite « secteur public », tels que définis par le SFP, n'ont pas leur équivalent en IPSAS puisqu'il n'y a pas systématiquement de lien de contrôle entre les entités du secteur APU. En effet, le SCN 2008 (§ 4.117) dispose que « *les administrations publiques sont des types particuliers d'entités juridiques, instituées par décision politique, qui exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur d'autres unités institutionnelles dans un espace donné. En tant qu'unités institutionnelles, leurs principales fonctions consistent à assumer la responsabilité de fournir des biens et des services à la collectivité ou aux ménages individuels, en les finançant par l'impôt ou d'autres recettes, à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts et à s'engager dans une production non marchande* ».

A titre illustratif, en France, compte tenu de l'organisation constitutionnelle du secteur public et notamment de la libre administration des collectivités territoriales, il n'existe pas de lien de contrôle entre l'Etat et ces dernières.

3. Compte tenu de ces divergences fondamentales, les informations établies à partir de ces référentiels sont nécessairement différentes.

Du fait des divergences d'objectifs évoquées supra, les sources d'informations diffèrent selon les deux référentiels.

Ainsi, selon les IPSAS¹², les états financiers sont élaborés à partir des opérations et événements au moment où ils se produisent.

Idéalement, les statistiques de finances publiques sont élaborées à partir de ces mêmes sources (pièces comptables et états financiers détaillés des administrations publiques). Cependant, selon les circonstances, d'autres sources d'information peuvent être utilisées, comme les documents relatifs à l'exécution budgétaire, des sondages ou même des données statistiques relatives aux administrations publiques locales.

Il ressort de l'ensemble des éléments développés supra que les principes et règles comptables ne peuvent être que divergents, ce que rappelle d'ailleurs le DC. Il s'agit notamment des principes et règles suivants :

- l'application du principe de symétrie en SFP impose de ne comptabiliser que les transactions qui ont une contrepartie chez un tiers. En conséquence, certaines provisions constatées en IPSAS ne seront pas reconnues en SFP (par exemple, les provisions pour restructurations),
- l'évaluation au prix de marché courant des flux et des stocks est la règle qui prévaut en SFP (avec possibilité d'utiliser des règles alternatives s'il n'y a pas de marché actif), alors que les IPSAS rendent possible l'utilisation de plusieurs méthodes d'évaluation (juste valeur, coût historique et autres méthodes d'évaluation alternatives).

¹² IPSAS1§7 dispose en effet « *la comptabilité d'exercice est la convention comptable qui prévoit la comptabilisation d'opérations et d'autres événements au moment où ils se produisent (et non pas lors de l'entrée ou de la sortie de trésorerie ou d'équivalents de trésorerie). En conséquence, les opérations et les événements sont enregistrés dans les livres comptables et comptabilisés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rapportent. Les éléments comptabilisés selon la comptabilité d'exercice sont les actifs, les passifs, l'actif net/situation nette, les produits et les charges* ».

Specific Matter for Comment 1 /

(a) Nous ne sommes pas d'accord : nous considérons que les éléments qualifiés de résolu ne le sont pas.

En effet, la plupart du temps, en cas de divergence entre les référentiels IPSAS et SFP, il est proposé de prévoir des options en IPSAS compatibles avec les règles SFP. Nous considérons que cette orientation est contestable, d'autant plus qu'elle conduit à privilégier systématiquement une évaluation en juste valeur, insuffisamment adaptée au secteur public. En conséquence, comme indiqué dans nos commentaires à l'exposé sondage phase 3 du cadre conceptuel, nous privilégions l'évaluation des actifs et passifs au coût. En effet, les actifs du secteur public ne sont, par nature, pas destinés à être vendus sur le marché mais à être utilisés dans le cadre de l'exécution des politiques publiques. Par ailleurs, l'existence d'options ne nous semble pas de nature à faciliter les comparaisons.

	Thèmes	Commentaires de la DGFIP
A1	GGG Reporting	Non pertinent. Comme évoqué supra, les périmètres des référentiels IPSAS et SCN étant divergents (l'un reposant sur le contrôle et l'autre sur les unités institutionnelles), nous nous interrogeons sur l'utilité de la norme IPSAS 22. Par ailleurs, la norme IPSAS 22 ne traite pas des écarts de périmètre liés aux unités institutionnelles non-résidentes.
A2	Investment in unquoted shares - measurement	Divergence non résolue. La norme IPSAS 29 prévoit la comptabilisation au coût lorsque la juste valeur n'est pas mesurable de façon fiable alors que le SFP prévoit une évaluation à la quote-part de situation nette (§ 7.119 du manuel de statistiques de finances publiques SFP).
A3	Employee stock options	Non pertinent.

		La distribution de stock options est une pratique propre aux entreprises publiques qui, selon IPSAS 6, appliquent les IFRS. En conséquence, cette divergence n'en est pas une en réalité.
A4	Non cash-generating assets, including heritage assets – measurement and recognition	Divergence non résolue. Comme évoqué supra, l'existence en IPSAS d'options compatibles avec les dispositions du SFP nous semble une orientation contestable. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la pertinence d'utiliser la valeur de marché pour évaluer les biens spécialisés du secteur public ou pour l'évaluation du patrimoine historique et culturel, biens pour lesquels il n'existe pas de marché actif dans la plupart des cas.
A5	Borrowing costs	Divergence non résolue. Selon IPSAS 5, ces coûts peuvent être comptabilisés en charge mais la volonté de convergence des IPSAS avec les IFRS (IAS 23 rend obligatoire leur activation) va créer de fait une divergence avec le référentiel SFP.
A6	Defense weapons – capitalization and classification	Divergence non résolue. Comme indiqué dans le document de consultation.
A7	Recognition and derecognition of financial instruments	Non conclusif. L'analyse doit être approfondie afin d'identifier les divergences.
A8	Costs associated with R&D and other intangible assets	Divergence non résolue. En comptabilité nationale, tous les coûts de recherche et développement sont comptabilisés. Selon IPSAS 31, seuls les coûts relatifs à des projets répondant à certains critères sont comptabilisés.

(b) Autres divergences :

Les autres divergences non listées dans le document concernent notamment :

- la non constatation de provisions lorsque la contrepartie n'est pas identifiée dans le référentiel SFP en vertu du principe de symétrie comme indiqué dans notre commentaire général,
- l'absence de norme IPSAS relative au traitement des prestations sociales alors que ce sujet est traité dans le référentiel GFS (en France, les prestations sociales représentent plus de la moitié des dépenses publique),
- les critères de reconnaissances des impôts et taxes : selon le SCN (§ 8.58 du SCN 2008), les impôts et taxes sont comptabilisés, sur la base des droits constatés, au moment de la naissance des créances fiscales. Cependant, le SCN laisse une certaine souplesse quant au moment de l'enregistrement de l'impôt sur le revenu lorsque le montant ne peut être déterminé que dans une période postérieure à celle à laquelle les revenus ont été perçus (§8.61 SCN 2008). La norme IPSAS 23, relative aux transactions sans contrepartie directe, ne précise pas clairement le critère de reconnaissance des revenus liés aux impôts. Seule la reconnaissance des actifs liés aux impôts et taxes est traitée par la norme IPSAS 23.
- Le critère de comptabilisation des actifs sous-jacents aux contrats de partenariats publics-privés (PPP) repose sur le critère des risques et avantages selon le SCN 2005 (§ 22.158). A contrario, le critère de reconnaissance des actifs sous-jacents aux contrats de PPP repose sur le critère de contrôle selon la norme IPSAS 32 (§9).

Specific Matter for Comment 2

Les normes ont pour objet de décrire les principes et méthodes comptables permettant de retracer les effets financiers des transactions et autres événements dans les états financiers dans les périodes au cours desquelles ces effets se produisent. Les éléments des états financiers sont classés en 4 grandes catégories : les actifs, les passifs, les produits et les charges.

Afin de fournir l'information la plus utile possible aux utilisateurs aux fins de la prise de décisions, elles prescrivent les modalités de présentation de ces éléments au bilan et au compte de résultat. Ces éléments sont ainsi présentés au bilan et au compte de résultat dans des subdivisions en fonction de leur nature. A cet effet, les normes précisent les postes à présenter a minima au bilan et au compte de résultat.

Il relève ensuite des entités d'élaborer un plan comptable qui permette d'enregistrer les événements et transactions dans les comptes selon leur nature, conformément aux principes et règles comptables en vigueur.

Ainsi, nous considérons que l'on ne peut imposer un plan de comptes unique car sa capacité d'élaboration dépend de l'organisation et des procédures comptables propres à chaque pays. De plus, nous ne considérons pas que l'élaboration d'un plan de comptes soit de nature à faciliter l'analyse des écarts entre les référentiels IPSAS et GFS compte tenu de ce que nous avons indiqué dans notre commentaire général.

En conséquence, nous ne souhaitons pas que l'IPSASB propose un plan de comptes mais, en revanche, nous ne sommes pas défavorables à ce que l'IPSASB élabore un guide pour élaborer ce plan de comptes.

Specific Matter for Comment 3 /

Comme évoqué en introduction, les objectifs des référentiels SCN et IPSAS diffèrent. Aussi, nous considérons que l'objectif de convergence des principes et règles des deux référentiels, s'il peut être pertinent dans son principe, n'est pas faisable en pratique, en raison de la trop grande disparité d'objectifs. Le rapport coût / efficacité serait défavorable

Specific Matter for Comment 4 /

Comme évoqué dans notre commentaire précédent, nous considérons que la convergence des deux référentiels n'est pas pertinente en pratique.

Specific Matter for Comment 5 /

a) Comme évoqué supra, les périmètres des référentiels IPSAS et SCN étant divergents (l'un reposant sur le contrôle et l'autre sur les unités institutionnelles), nous nous interrogeons sur l'utilité de la norme IPSAS 22. Par ailleurs, la norme IPSAS 22 ne traite pas des écarts de périmètre liés aux unités institutionnelles non-résidentes. En conséquence, les informations fournies par IPSAS 22 ne sont pas utiles aux utilisateurs des états financiers, parce qu'elles nécessitent des retraitements spécifiques afin de les rapprocher de l'information fournie par la comptabilité nationale. Le rapport coût / efficacité de cette information apparaît donc défavorable.

En revanche, nous considérons qu'il y a un intérêt à fournir aux lecteurs des états financiers des informations qui permettent de relier les agrégats clés de la comptabilité nationale aux états financiers en normes IPSAS. Ainsi, en France, le rapport de présentation, qui est un document non comptable de commentaires des comptes, comprend un tableau de rapprochement entre la dette financière présentée dans les comptes de l'Etat et la dette publiée à partir des données de comptabilité nationale.

Nous estimons que cette information sélectionnée est plus utile que celle préconisée par IPSAS 22.

b) Nous considérons qu'IPSAS 22 doit être supprimée.

Preliminary View 1 (See paragraphs 5.29 to 5.34) / *The IPSASB should amend Study 14, Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities, to include a chapter on IPSAS options that reduce differences with GFS reporting guidelines.*

Il nous semble utile pour les utilisateurs de comprendre la nature des divergences entre les deux référentiels. Il serait donc souhaitable de compléter l'étude afin d'explicitier les causes et la nature des divergences entre les deux référentiels.