



COMITE CONSULTATIF
SUR LA NORMALISATION
DES COMPTES PUBLICS

Le Président

Paris, 6 July 2012

Re: Reply to “the Public Consultation on the Governance of Monitoring Group, the PIOB and the standard setting boards”

I am writing on behalf of the French Cour des comptes (Court of Auditors – the national public external auditor-) Advisory Committee on Accounting Standards to express its views on the Monitoring Group Consultation Paper. The Committee reflects the Court position for the whole General Government Sector (Central Government, Local Governments and Social Security Funds).

Preliminary remark: please note that our reply relates to the sole IPSASB (and not to the other IFAC standard setting boards).

The reply is based on the Court of Auditors concrete experience of the IPSASB functioning (one of the IPSASB members is a magistrate of the Cour des comptes) and expertise in IPSASs developed over the years, particularly through active participation in IPSASB consultations and through its mandate of external audit of international organisations applying the IPSASs.

We welcome the decision of the Monitoring Group to issue a consultation raising, in an open way, the fundamental question of the governance of the international public sector accounting standard body. It has deserved all our attention and we are pleased to share our views on such a crucial matter.

Q2 In the long term, would you favour a different and fully independent standard setting model completely outside the IFAC structure and if so how could such a structure be funded?

Yes, we consider that a different public sector accounting standard setting model outside the IFAC structure would be more suitable. We are of the opinion that the current situation (IPSASB within IFAC) is not satisfactory due to the lack of institutional implication of public authorities in the standard-setting process.

In addition, and it is worth noting it, this lack is no compensated by informal involvement of the IPSASB constituents: despite of a formal due process, a very limited number of governments answer the IPSASB consultations. To this respect, we note that France is one of the few countries on the world (and the only one in Europe) in answering all the IPSASB consultations with replies from all interested parties (preparer of financial

statements, accounting standard-setter body and external auditor). This is a matter of concern to the extent the accounting standards are issued without stakeholders inputs.

The resulting drawbacks of the current accounting standard-setting model were summarized by the OECD at the March 2012 Public Sector accrual symposium as a lack of “*legitimacy, credibility and accountability*”.

Accordingly, we recommend that alternative systems be explored.

In the short-term, IFAC could set up (i) a new requirement as regards IPSASB membership (all the IPSASB members should have a strong public sector background) and (ii) a new nominating process through a specific committee composed of public sector stakeholders (public sector external auditors, national standard-setters, preparers of financial statements, academics, intergovernmental organizations acting in the field of public finance) and IFAC representatives.

In the medium-term, we support a structural change: an effective and legitimate international public sector accounting standard setter should be placed outside the IFAC. Open discussions taking into consideration the diversity of the jurisdictions around the world and the specificities of the public sector should be launched under the auspices of intergovernmental organizations with a view to determining the way of involving the public sector interested parties in the accounting standard-setting process while keeping independence and expertise.

We stress that the current sovereign debt crisis reinforces the need for an independent international public sector accounting standard-setter body balanced in its composition, associating public sector authorities, including independent public sector external auditors, private sector chartered accountants and auditors, and academics. This would avoid any interference and pressure either from governments or commercial firms or others, and would allow the standard-setter to issue reliable and suitable accounting standards for the public sector entities. This is a crucial objective to be achieved in order to restore the confidence of the public sector financial statement primary users: the citizens and Parliaments and the providers of resources (tax payers, investors).

As regards the funding question, if international discussions take place as we suggest to determine a new and balanced model, the financing of the future public sector accounting standard-setter would not be very different from the current one: it is worth recalling that currently IFAC funds half of the IPSASB budget, the other half being financed by public subsidies (in particular grants from the Canadian federal government). If one takes into account the in-kind contributions (such as the time devoted by the IPSASB members and the corresponding salary paid out by their employer, in the French case, a public employer), the public funding of the IPSASB is not a marginal one. Consistent with our proposal on a balanced membership, the sources of funding would continue to be both public and private.

Q3 The three-tier system (for the observations relating to the IPSASB)

This Q3 section makes reference to a 2011 IFAC consultation on the IPSASB oversight question. There are a number of statements we would like to comment (we do not comment on the other matters dealt with in this Q3 section).

It is stated that IFAC consulted with some governments and other stakeholders to seek views on independent oversight of the IPSASB. Two possible models were considered,

namely, oversight of the IPSASB by the PIOB or, alternatively, by a public sector exclusive oversight body. It is further added that of those that expressed a view, the PIOB adapted model was supported by a ratio of two to one.

We would like to point out the lack of transparency of the analysis. Apart from two organisations, which are quoted (namely the ADB and the WB), there is no mention of the governments consulted, not even the number of those respondents. Furthermore, there is no a balanced presentation on the two models (only the benefits of the PIOB model are put forward under the Q3 section).

We underline that when IFAC consulted governments in March 2011, it announced that a formal consultation open to all governments would be launched in October 2011. We were consulted in March 2011 and, as requested, we provided IFAC with our reply at the highest level (a letter, dated 31 May 2011, signed by the Premier president of the Court of Auditors). Unfortunately, we did not receive any feedback. It seems that the announced consultation has not been carried out. Such a lack of transparency and lack of information towards IPSASB constituents is regrettable.

Q4 Would you support the IPSASB being subject to PIOB oversight?

We do not support a PIOB oversight of the IPSASB, for the reasons detailed in our above mentioned response dated 31st May 2011 to IFAC.

We reiterate here our analysis communicated to IFAC (Jim Sylph) in 2011: we consider that the IPSASB oversight by PIOB is not adequate and does not address the fundamental questions relating to legitimacy, credibility and accountability of the IPSASB.

The draft IPSASB conceptual framework clearly defines the primary users and the objectives of the Public Sector Financial Reporting: unlike the private sector, the Parliament and citizens are primary users, along with the providers of resources. All consequences should be drawn from this conceptual difference. Similarly, the objective of the Public Sector Financial Statements is both decision making and accountability. Consequently, exercising the oversight function by a body focused on securities and other private sector financial regulators would not be in accordance with the objectives and the users of the public sector financial statements.

Hence, we consider that the oversight function should be entrusted to a body focusing on public sector.

In conclusion, we strongly favour a standard-setting and oversight model consistent with the objectives and the users of Public Sector Financial Statements.

Signé : le Président, Raoul Briet

Version française de la réponse de la Cour des comptes

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse de la Cour des comptes française à la consultation susmentionnée, exprimée par le comité consultatif de normalisation des comptes publics. Ce comité que je préside représente la position de la Cour sur les questions comptables de toutes les administrations publiques (administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale).

Remarque préliminaire : notre réponse ne concerne que l'IPSAS Board (elle ne porte pas sur les autres conseils normalisateurs de l'IFAC).

La réponse s'appuie sur notre expérience concrète du mode de fonctionnement de l'IPSAS Board (un des membres du Board est un magistrat de la Cour) et sur l'expertise en matière de normes IPSAS développée au fil du temps, notamment par notre participation active aux consultations de l'IPSAS Board.

Nous nous réjouissons de la décision du Monitoring Group de lancer une consultation qui pose, de manière ouverte, la question fondamentale de la gouvernance de l'organisme établissant les normes comptables du secteur public. Cette consultation a mérité toute notre attention et nous sommes heureux de pouvoir faire part de nos vues sur un sujet aussi crucial.

Q2 In the long term, would you favour a different and fully independent standard setting model completely outside the IFAC structure and if so how could such a structure be funded?

Oui, nous considérons qu'un modèle différent de normalisation des comptes publics serait plus adapté. Nous pensons que la situation actuelle (l'IPSAS Board situé à l'intérieur de l'IFAC) n'est pas satisfaisant en raison de l'absence d'implication institutionnelle des autorités publiques dans le processus d'établissement des normes.

En outre, et il est intéressant de le noter, cette absence n'est pas compensée par une implication informelle des parties concernées par les travaux de l'IPSASB : en dépit d'une procédure formelle de consultation publique, un nombre très limité de gouvernements répond aux consultations de l'IPSAS Board. A cet égard, nous notons que la France est un des rares pays au monde (et le seul en Europe) à répondre à toutes les consultations de l'IPSAS Board avec des réponses provenant de toutes les parties intéressées (producteur de comptes, normalisateur comptable et auditeur externe). C'est un sujet d'inquiétude dans la mesure où les normes comptables sont établies sans la contribution des parties intéressées.

Les inconvénients résultant du modèle actuel de normalisation comptable du secteur public ont été résumés par l'OCDE, qui, lors du symposium sur la comptabilité en droits constatés dans le secteur public organisé en mars 2012, a évoqué un manque de « *légitimité, de crédibilité et de responsabilité* ».

Nous recommandons en conséquence que d'autres modèles soient étudiés.

Dans le court terme, l'IFAC pourrait (a) imposer une condition impérative à remplir par les membres de l'IPSAS Board (tous les membres devraient avoir une solide connaissance et expérience du secteur public) ; (b) mettre en place une nouvelle procédure de nomination à travers un comité de nominations composé de manière mixte public/privé, avec des représentants, d'une part, des auditeurs publics externes indépendants, des normalisateurs

publics nationaux, des producteurs de comptes, des universitaires et des organisations intergouvernementales intervenant dans le champ des finances publiques, et, d'autre part des représentants de l'IFAC.

A moyen terme, nous sommes en faveur d'un changement structurel : un organisme de normalisation des comptes publics efficace et légitime devrait être en dehors de l'IFAC. Des discussions prenant en compte la diversité des pays à travers le monde et les spécificités du secteur public devraient être ouvertes sous les auspices d'organisations intergouvernementales avec l'objectif de déterminer les modalités d'associer les parties intéressées dans la normalisation comptable du secteur public tout en conservant indépendance et expertise.

Nous soulignons que la crise actuelle des dettes publiques renforce la nécessité de mettre en place un normalisateur comptable pour le secteur public équilibré dans sa composition, associant les autorités publiques, y compris les auditeurs externes publics indépendants, les experts-comptables et les auditeurs du secteur privé et les universitaires. Cela permettrait d'éviter les interférences et les pressions, qu'elles viennent des gouvernements ou des firmes commerciales. C'est cet objectif crucial qu'il faut atteindre afin que soit restaurée la confiance des utilisateurs principaux des comptes publics : les citoyens et le Parlement et les apporteurs de ressources (contribuables, investisseurs).

En ce qui concerne la question du financement, si des discussions internationales étaient engagées comme nous le suggérons pour définir un modèle nouveau et équilibré, le financement du futur organisme de normalisation comptable ne serait en définitive pas très éloigné de la situation actuelle : il est utile de rappeler en effet que l'IFAC ne finance actuellement que la moitié du budget de l'IPSAS Board, l'autre moitié étant financé par des fonds publics (en particulier par des subventions du gouvernement fédéral du Canada). Si l'on prend en considération les contributions en nature (comme le temps passé par les membres de l'IPSAS Board et les salaires correspondants versés par leurs employeurs – un employeur public dans le cas de la France), le financement public de l'IPSAS Board n'est pas négligeable. Les sources de financement devraient continuer à être à la fois publiques et privées, en cohérence avec la composition équilibrée que nous recommandons pour le futur organisme international de normalisation des comptes publics.

Q3 The three-tier system (for the observations relating to the IPSASB)

La section Q3 fait référence à une consultation lancée en 2011 par l'IFAC sur le mécanisme de surveillance de l'IPSAS Board à mettre en place. Elle contient un certain nombre d'affirmations que nous souhaitons commenter (nous ne traitons pas des autres points soulevés dans cette section Q3).

Il est affirmé que l'IFAC a consulté quelques gouvernements et autres parties prenantes pour recueillir leurs avis sur une supervision indépendante de l'IPSAS Board. Deux modèles étaient proposés, une supervision par le PIOB ou, alternativement, une supervision par un organisme spécifique pour le secteur public. Il est ensuite affirmé que le modèle du PIOB était celui préféré par les répondants, dans une proportion de deux contre un.

Nous souhaitons souligner d'abord le manque de transparence de l'analyse. Hormis deux organisations, nommément citées (la banque asiatique de développement et la banque mondiale), il n'est pas fait mention des gouvernements consultés ni même du nombre de répondants à la consultation. Par ailleurs, la présentation des deux modèles est loin d'être équilibrée (la section Q3 ne met en avant que les avantages du modèle PIOB).

Nous souhaitons également souligner que l'IFAC avait annoncé, lors de cette consultation de mars 2011, qu'une consultation formelle ouverte à tous les gouvernements allait être lancée en octobre 2011. Dans ce contexte, la France a été consultée en mars 2011. Pour ce qui concerne la Cour, nous avons fourni à l'IFAC une réponse élaborée au plus haut niveau dans une lettre signée le 31 mai 2011 par le Premier président de la Cour. Nous notons que nous n'avons eu aucun retour. Il semble que la consultation annoncée pour octobre 2011 n'ait pas eu lieu. Un tel manque de transparence et d'information envers les premiers intéressés par la gouvernance de l'IPSAS Board est regrettable.

Q4 Would you support the IPSASB being subject to PIOB oversight?

Nous ne sommes pas favorable à une supervision de l'IPSAS Board par le PIOB pour les raisons détaillées dans la lettre précitée du 31 mai 2011 du Premier président à l'IFAC (Jim Sylph).

La supervision par le PIOB de l'IPSAS Board n'est pas adéquate et ne permet pas de répondre aux questions fondamentales relatives à la légitimité, crédibilité et responsabilité de l'IPSAS Board.

Le projet de cadre conceptuel de l'IPSAS Board définit clairement les utilisateurs principaux des comptes publics. A la différence du secteur privé, le Parlement et les citoyens sont des utilisateurs principaux aux côtés des apporteurs de ressources. Toutes les conséquences devraient être tirées de cette différence conceptuelle. De la même manière, l'objectif assigné aux comptes publics est double : aider à la prise de décision mais également rendre compte au Parlement et aux citoyens. En conséquence, confier la mission de supervision de l'IPSAS Board à un organisme centré sur les marchés financiers et les régulateurs du secteur privé ne seraient pas cohérent avec les objectifs et les utilisateurs des comptes publics.

Nous considérons donc que la fonction de supervision doit être confiée à un organisme centré sur le secteur public.

En conclusion, nous plaidons vigoureusement pour un modèle de normalisation comptable et de supervision de l'organisme normalisateur cohérent avec les objectifs et les utilisateurs des états financiers.

Signé : le Président, Raoul Briet

