



**Réponse du Conseil de normalisation des comptes publics  
à la consultation publique européenne intitulée**

« Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public -  
(« EPSAS ») dans les États membres de l'UE –  
Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance »

**12 février 2014**

## IDENTIFICATION DU REpondANT

**Nom\***

*50 caractères maximum*

Michel PRADA

**Profession (le cas échéant)**

*50 caractères maximum*

Président du CNOCP (Chairman)

**Nom de l'institution/organisation (au nom de laquelle vous répondez, le cas échéant)**

*100 caractères maximum*

Conseil de normalisation des comptes publics (French Public Sector Accounting Standards Council)

**Numéro d'identification au registre de transparence (le cas échéant)**

- Si vous répondez au nom d'une organisation enregistrée, veuillez indiquer son numéro d'identification au registre de transparence en plus de son nom et adresse.

- Si vous répondez au nom d'une organisation non enregistrée, vous avez la possibilité de l'enregistrer.

*Les contributions des organisations non enregistrées seront publiées séparément de celles des organisations enregistrées.*

*50 caractères maximum*

**Adresse**

*100 caractères maximum*

5, place des vins de France

75573 Paris Cedex 12

**Adresse électronique\***

*50 caractères maximum*

[michel.prada@finances.gouv.fr](mailto:michel.prada@finances.gouv.fr)

**Pays**

France

**Type de répondant\***

Autorité comptable publique/organisme de normalisation comptable

## QUESTIONNAIRE

**1. Veuillez indiquer la principale raison de votre intérêt pour cette consultation publique.\***

*5 000 caractères maximum*

Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) est le normalisateur comptable pour le secteur public en France. Son champ de compétence couvre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ainsi que les organismes de sécurité sociale. Organe consultatif placé auprès du ministre chargé du budget, il élabore des avis, rendus publics, sur les principes et normes de ce secteur, en tenant compte des spécificités de l'action des administrations publiques.

### **Grands principes de gouvernance**

**2. Estimez-vous que l'ensemble des principes décrits pour les structures et procédures de gouvernance EPSAS, ainsi que pour les normes EPSAS, sont pertinents ?**

~~Oui Non~~ **En partie**

**3. Veuillez faire part de vos commentaires ou propositions concernant ces principes.**

*10 000 caractères maximum*

La réponse du CNoCP est faite sous réserve d'avoir une vision plus précise du cadre juridique des futures normes comptables européennes harmonisées pour le secteur public (normes EPSAS) et du détail des procédures d'élaboration et d'approbation de ces normes, à ce jour non connues.

Concernant la partie « 2. Les principes clés de la gouvernance des normes EPSAS » du document de consultation, le principe de « rentabilité »<sup>1</sup>, c'est-à-dire d'un rapport coût – efficacité favorable est fondamental. Il serait cependant préférable de le classer parmi les « principes relatifs aux normes EPSAS qui seront élaborés et appliqués par le truchement d'une gouvernance solide des EPSAS »<sup>2</sup>. Hormis cette proposition, le CNoCP n'a pas d'observation de fond à formuler sur les grands principes énoncés dans la partie 2. Pour autant, il formule d'autres observations, notamment sur les structures de gouvernance évoquées dans le document de consultation (cf. réponse au point 12 *infra*).

<sup>1</sup> Terme retenu dans la version française de la consultation publique.

<sup>2</sup> Titre mentionné dans la version française de la consultation publique.

## Contrôle de la gouvernance

**4. Conformément à l'organisation institutionnelle normale de l'UE, la gouvernance EPSAS ferait l'objet d'un contrôle par la Commission elle-même, ainsi que par le Conseil, le Parlement européen et la Cour des comptes européenne. Estimez-vous qu'un contrôle supplémentaire devrait être mis en place ?**

Oui ~~Non~~

**4a. Estimez-vous que le rôle de contrôle du conseil consultatif pour la gouvernance EPSAS, tel que décrit dans le document de consultation, serait approprié pour les normes EPSAS ? \***

Oui ~~Non~~ ~~En partie~~

**5. Veuillez faire part de vos commentaires ou propositions concernant le contrôle.**  
*10 000 caractères maximum*

Le CNoCP s'interroge sur le rôle de la Cour des comptes européenne dans la future structure de gouvernance des normes EPSAS.

## Participation des acteurs concernés

**6. Sachant que le point de vue des acteurs concernés pourrait être recueilli dans le cadre de consultations ouvertes au cours de la procédure de fixation des normes, estimez-vous qu'une représentation formelle structurée des acteurs concernés par les normes EPSAS serait nécessaire ?**

Oui ~~Non~~

**6a. Estimez-vous que le rôle de contrôle du groupe consultatif technique EPSAS, tel que décrit dans le document de consultation, serait approprié pour les normes EPSAS ? \***

Oui ~~Non~~ ~~En partie~~

**7. Veuillez faire part de vos commentaires ou propositions concernant la participation des acteurs concernés.**  
*10 000 caractères maximum*

Le rôle du groupe consultatif technique sur les EPSAS devrait être clarifié : en effet, le schéma de la gouvernance ne semble pas refléter complètement les éléments descriptifs figurant dans le document de consultation. Le CNoCP a pris acte des explications complémentaires fournies par Eurostat, à savoir que le groupe consultatif technique sur les

EPSAS est un organe d'écoute et d'échange qui pourra apporter de l'expertise aux groupes de travail, mais qui n'a pas vocation à rendre compte de ses travaux à une autre entité.

Le CNoCP considère que les règles de nomination et d'incompatibilité éventuelles entre différentes fonctions devraient être précisées.

Par ailleurs, la coordination avec le Comité IPSAS et les statisticiens des finances publiques ne doit pas être un objectif contraignant du dispositif d'élaboration des normes EPSAS. Il s'agira plutôt d'éléments à analyser lors de la construction des EPSAS, au moment d'étudier les choix retenus par les normes déjà existantes.

**8. Si vous estimez que le conseil consultatif pour la gouvernance EPSAS et le groupe consultatif technique EPSAS seraient tous deux appropriés pour les normes EPSAS, pensez-vous que leurs rôles et leurs tâches pourraient être assumés par un groupe consultatif unique ?**

Oui Non

**8a. Veuillez faire part de vos commentaires ou propositions concernant un éventuel groupe consultatif unique.\***

Le CNoCP soutient la création de deux organes consultatifs distincts, car leurs missions sont différentes, le Conseil consultatif pour la gouvernance des EPSAS se chargeant de la surveillance du dispositif tandis que le groupe consultatif technique sur les EPSAS doit permettre l'implication d'une large palette de parties prenantes pour traiter les questions techniques que posera l'élaboration des normes EPSAS.

### **Interprétation des normes**

**9. Estimez-vous qu'une fonction d'interprétation des normes EPSAS doit être prévue ?**

Oui Non

**9a. Estimez-vous que cette fonction d'interprétation devrait rester distincte de la fonction de fixation des normes ?**

Oui Non

**10. Veuillez faire part de vos commentaires ou propositions concernant l'interprétation.**

Le CNoCP approuve la création d'un groupe de travail permanent chargé de l'interprétation des normes et considère qu'il s'agit du niveau approprié : en effet, il ne lui semblerait pas souhaitable de créer un Comité d'interprétation au même niveau que le Comité EPSAS.

Ce groupe chargé de l'interprétation devrait également traiter les problèmes d'application des normes communs aux Etats membres.

**Généralités**

**11. Souhaitez-vous faire d'autres commentaires concernant les structures de gouvernance EPSAS proposées ?**

*10 000 caractères maximum*

Se référer à la question 12.

**12. Vous pouvez télécharger ici tout fichier que vous souhaitez partager avec nous dans le cadre de cette consultation publique.**

Le CNoCP tient à rappeler et préciser ci-après certaines des observations qu'il a déjà effectuées sur le projet EPSAS.

**1- Nature des actes juridiques**

Le CNoCP rappelle la nécessité de préciser la base juridique qui pourrait fonder le projet EPSAS. De plus, il conviendra d'expertiser la nature des actes à prévoir et leur enchaînement. Le document de consultation privilégié, dans la continuité du rapport de la Commission du 6 mars 2013, la préparation d'un règlement cadre qui serait suivi d'actes subséquents dont la nature reste à définir (acte délégué ou acte d'exécution), l'option qui semble implicitement privilégiée par la consultation étant l'acte d'exécution.

Le CNoCP propose d'examiner également la possibilité voire la nécessité de recourir à un règlement du Parlement et du Conseil pour publier l'ensemble des futures normes EPSAS et d'envisager des actes subséquents, éventuellement confiés à la Commission, uniquement pour les mises à jour de ce premier jeu de normes. Il lui semble en effet important que le contenu des normes soit adopté en vertu de dispositifs qui laissent réellement toute leur place aux Etats membres. Il serait préférable que la Commission européenne ne soit pas appelée à présider la plupart des structures prévues dans le dispositif de gouvernance.

## **2- Nécessité de définir les objectifs propres des EPSAS et de construire un consensus européen sur ce sujet**

Le CNoCP considère qu'il convient en tout premier lieu de définir précisément les objectifs de normes comptables européennes harmonisées pour le secteur public (EPSAS), adaptées aux besoins européens et dans le respect du principe de proportionnalité.

A cet égard, le CNoCP souligne que :

- La comptabilité générale a ses propres objectifs, qui consistent essentiellement en une meilleure connaissance de la situation financière et patrimoniale des entités et en l'accroissement de la comparabilité et de la transparence. Les états financiers issus de cette comptabilité complètent les visions fournies par les autres systèmes d'information financière, notamment la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire.
- Les EPSAS ne concernent que les états financiers issus de la comptabilité générale et ne doivent pas englober les rapports d'information financière à usage général ('General Purpose Financial Reporting') à la différence de ce que mentionne le document de consultation (page 3).

## **3- Méthode d'élaboration des normes EPSAS : nécessité d'avoir une vision d'ensemble préalable du projet**

Une fois le consensus obtenu sur la nécessité d'un ensemble cohérent de normes comptables européennes harmonisées pour le secteur public et sur leurs objectifs, les Etats membres devraient s'accorder sur la liste des normes à élaborer.

Dès lors, il conviendra de définir les priorités de travail au sein de cet ensemble de normes. C'est alors seulement que les normes déjà existantes (dispositifs des Etats membres, IPSAS, IFRS, autres) seront analysées en appui des travaux d'élaboration des normes EPSAS. Dans ce contexte, une prééminence ne peut être accordée *a priori* aux normes IPSAS et celles-ci ne devraient pas apparaître comme le point de départ des futures EPSAS dans le règlement cadre qu'envisage le document de consultation comme premier acte législatif afférent aux EPSAS. En effet, une telle mention dans l'acte législatif fondateur des EPSAS pourrait créer des difficultés, notamment pour l'interprétation des normes, alors qu'il s'agit bien de construire un jeu de normes EPSAS autonome.

Le CNoCP souligne également qu'il conviendra, dans les travaux à venir, de définir des calendriers réalistes, tout d'abord pour le travail d'élaboration des normes EPSAS, puis pour leur mise en œuvre afin de tenir compte de la diversité des situations des Etats membres.

A cet égard, il est rappelé que le degré de conformité avec les principes d'une comptabilité en droits constatés est hétérogène entre les Etats membres.

Enfin, la question des moyens, humains et financiers, consacrés au projet EPSAS doit être approfondie, le CNoCP rappelant l'importance de disposer de compétences dédiées pour faire progresser le projet au rythme souhaité par les Etats membres.

#### **4- Anticiper les conditions de mise en œuvre**

Plusieurs sujets doivent être expertisés en amont de la mise en œuvre des EPSAS :

- Le CNoCP n'est pas favorable à ce que l'identification d'un premier lot de normes IPSAS censées ne pas poser de problème de mise en œuvre conduise à un déploiement rapide dans les Etats membres de ces normes requalifiées en normes EPSAS, sans que la vision d'ensemble du projet n'ait été définie. Il a pris bonne note du fait qu'Eurostat a confirmé ne plus envisager de procéder ainsi.
- La question de l'interprétation des normes doit être traitée, comme le propose le document de consultation, par un groupe de travail dédié. Le CNoCP suggère également que soient prévues, dès l'origine, les modalités d'un recensement des retours d'expérience sur la mise en œuvre des EPSAS de sorte que les éventuels problèmes d'application de portée générale puissent être traités en commun.
- Le sort des petites entités doit être examiné avec d'autant plus d'attention que le document de consultation prévoit clairement que chaque entité de chaque sous-secteur des administrations publiques devrait mettre en œuvre les normes EPSAS.

#### **5- Langue de travail**

Le CNoCP relève que la question de la (ou des) langue(s) de travail dans les groupes qui seront instaurés pour débattre des EPSAS devra être prise en compte de la manière aussi large que possible compte tenu de l'importance des problèmes de traduction.



## ENGLISH VERSION

**1. Please state the main motivation of your interest in this public consultation.\***

*5,000 characters maximum*

The CNoCP (Public Sector Accounting Standards Council) is the standard-setter for French public sector accounting. The Central Government and the government-organisations, territorial authorities and local public agencies, social security organisations are all within the jurisdiction of the CNOCP. As an advisory body reporting to the Minister for the Budget, it publishes opinions on public sector accounting principles and standards, taking into account the specific characteristics of central government entities.

**Key governance principles**

**2. Do you consider that the sets of principles described for the EPSAS governance structure and process as well as for the EPSAS standards are relevant?**

~~Yes~~ ~~No~~ **Partly**

**3. Please provide any comments or proposals on the principles.**

*10,000 characters maximum*

The CNoCP is submitting its response subject to obtaining a clearer view of the legal framework that will apply to the future harmonised European public sector accounting standards (EPSAS) and a detailed description of the procedures for developing and approving them, which are not known at the time of writing.

Regarding the “Key principles for EPSAS governance” set forth in Part 2 of the Public Consultation Paper, the “cost effectiveness” principle is critical. However, it would be preferable to classify it among the “principles related to the EPSAS standards which would be developed and endorsed by means of sound EPSAS governance”. Apart from this suggestion, the CNoCP has no major comments on the key principles set forth in Part 2. The Council does have other comments to offer concerning in particular the governance structures discussed in the Public Consultation Paper (see answer to item 12 below).

## Governance oversight

**4. Following the normal institutional organisation within the EU, the EPSAS governance would be subject to oversight by the Commission itself, and by the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors. Do you consider that any further oversight function should be established?**

Yes ~~No~~

**4a. Do you consider that the oversight role of the EPSAS Governance Advisory Board as outlined in the consultation paper would be appropriate for EPSAS?\***

Yes ~~No~~ ~~Partly~~

**5. Please provide any comments or proposals on the oversight.**

*10,000 characters maximum*

The CNoCP would like to know what the role of the European Court of Auditors will be in the future EPSAS governance structure.

## Stakeholder involvement

**6. Taking into account that stakeholders` views could be collected by open consultations during the standard setting process, do you consider that an organised, formal representation of EPSAS stakeholders should be established?**

Yes ~~No~~

**6a. Do you consider that the role of the EPSAS Technical Advisory Group as outlined in the consultation paper would be appropriate for EPSAS?\***

Yes ~~No~~ ~~Partly~~

**7. Please provide any comments or proposals on stakeholder involvement.**

*10,000 characters maximum*

The role of the EPSAS Technical Advisory Group (TAG) should be clarified, as the governance organisation chart (p. 15) does not seem to fully reflect the description provided in the text of the Public Consultation Paper. The CNoCP has duly noted the additional explanations supplied by Eurostat, namely, that the EPSAS TAG is a forum for gathering and exchanging views, and that it will be able to offer expertise to the working groups but would not be reporting to another body.

The CNoCP believes that the rules for appointing members and defining potential incompatibilities should be spelled out.

Coordination with the IPSAS Board and with public-finance statisticians should not be a binding objective of the EPSAS process for developing standards. Rather, the extent of their involvement should be dealt with while developing EPSASs, when analysing the options in existing standards.

**8. If you think that both the EPSAS Governance Advisory Board and the EPSAS Technical Advisory Group would be appropriate for EPSAS, could their role and tasks be fulfilled by a single advisory group?**

Yes No

**8a. Please provide any comments or proposals on a single advisory group.\***

The CNoCP supports the creation of two distinct advisory groups, as they would have separate roles to play. The EPSAS Governance Advisory Board (EPSAS GAB) would be responsible for overseeing the system, whereas the EPSAS Technical Advisory Group (EPSAS TAG) should allow the involvement of a broad spectrum of stakeholders to deal with the technical issues that will arise while developing EPSASs.

### **Interpretation of the standards**

**9. Do you consider that an interpretation function should be foreseen for EPSAS?**

Yes No

**9a. Do you consider that this interpretation function should be kept separate from the standard setting function?**

Yes No

**10. Please provide any comments or proposals on the interpretation.**

The CNoCP approves of the creation of a permanent working group in charge of interpreting the standards. The Council believes that that group is appropriately designed and positioned in the Public Consultation Paper; the Interpretation Committee should indeed not stand at the same level as the EPSAS Committee.

This interpretation working group should also address EPSASs implementation issues shared within the Member States.

## **General**

**11. Do you have any additional comments concerning the proposed EPSAS governance structure?**

*10,000 characters maximum*

See answer to question 12.

**12. Here you can upload any files that you consider important to share with us in the context of this public consultation.**

The CNoCP reproduces and clarifies below some of its earlier comments on the EPSAS project.

### **1- Nature of legal acts**

The CNoCP recalls the need to specify the legal basis that could serve as the foundation of the EPSAS project. Moreover, the nature of the planned acts and their sequencing should undergo expert review. Following on from the Commission Report of 6 March 2013, the Public Consultation Paper expresses a preference for a framework regulation that would be followed by acts whose type remains to be defined (delegated acts or implementing acts). The option that seems implicitly preferred by the Paper is the implementing act.

The CNoCP proposes examining the possibility—if not the necessity—of publishing the set of future EPSASs in a regulation of the European Parliament and of the Council, and of resorting to subsequent acts that could fall within the Commission’s remit, only for updating this initial set of standards. The CNoCP believes in the importance of adopting the content of the standards under mechanisms that effectively allow Member States to play their full role. It would be preferable if the Commission did not chair most of the Committees envisaged in the governance structure.

### **2- Need to define objectives specific to EPSAS and build a European consensus on the subject**

The CNoCP considers that the top priority is to define the objectives of the harmonised European public sector accounting standards (EPSAS). The standards should be adapted to European needs and should conform to the proportionality principle.

In this respect, the CNoCP emphasises the following points:

- General accounting has its own goals, which are essentially to gain a better knowledge of the financial position and balance sheet of entities and to increase comparability and transparency. The financial statements based on this accounting complement the views provided by the other financial reporting systems, in particular national accounting and budgetary accounting.
- EPSASs should apply only to financial statements based on general accounting and should not extend to “General Purpose Financial Reporting”, contrary to what is stated in the Public Consultation Paper (page 3).

### **3- EPSAS development method: need for a preliminary comprehensive view of the project**

Once consensus has been obtained on the need for a consistent set of harmonised European public sector accounting standards and on their objectives, the Member States should agree on the list of standards to be developed.

At that point, the work priorities within the set of standards should be defined. Only then should existing standards (Member Countries’ systems, IPSAS, IFRS and others) be analysed as part of the EPSASs preparation process. In this context, one should not assert upfront the pre-eminence of IPSASs, nor should they be treated as the starting point for the future EPSASs in the framework regulation, which the Public Consultation Paper envisages as the first EPSAS-related legislative act. Such a statement in the EPSAS founding legislative act could be problematic, notably for the interpretation of the standards, as the actual goal is indeed to build a standalone set of EPSASs.

The CNoCP also stresses the need to define realistic timetables for the workload ahead: first, for EPSAS development; second, for their implementation, to allow for the diversity of Member States’ situations. In this respect, the CNoCP notes that the degree of implementation of accrual-based accounting varies between Member States.

Lastly, the issue of human and financial resources allocated to the EPSAS project must be addressed more fully. The CNoCP recalls the importance of having dedicated skills available to ensure that the project moves forward at the pace desired by the Member States.

#### **4- Forward planning for implementation conditions**

Several matters should be subjected to expert review ahead of EPSAS implementation:

- The CNoCP does not favour an arrangement in which an initial set of IPSASs that are deemed to raise no implementation problems would be identified, transformed into EPSASs and rapidly deployed in Member States—without defining an overall view of the project. The CNoCP has duly noted Eurostat’s confirmation that it is not planning to proceed in this manner anymore.
- As the Public Consultation Paper suggests, the interpretation of the standards should be examined by a dedicated Working Group. The CNoCP also suggests that procedures should be defined at the very outset for collecting feedback on EPSAS implementation, as this would allow any implementation problems of general interest to be handled in common.
- The impact on small entities should be examined all the more attentively as the Public Consultation Paper calls for each general-government sub-sector to implement EPSAS.

#### **5- Working language**

The CNoCP notes that the issue of the working language(s) in the groups set up to discuss EPSAS will need to be addressed as broadly as possible given the significant of translation issues.