

Paris, le

20 AVR. 2016

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 Stéphanie Ledoux
karen.plissonnier@dgfip.finances.gouv.f
☎ 01 53 18 30 53
stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01 53 18 78 26 📠

Référence : 2015-04-5607

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

Subject : Response to Exposure Draft ED59 "Amendments to IPSAS 25 Employee Benefits"

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

LE CHEF DE SERVICE



François TANGUY

This Exposure Draft deals with amendments to IPSAS 25 "Employee benefits". For the DGFIP, this is a major topic, in respect to the need for transparency of public accounts towards all stakeholders.

It is critical to address this concern, given the financial, social and political issues related to short-term and long-term employee benefits, including post employment benefits. In a relevant accounting standard, specific features of public sector pension plans must be taken into account so that the financial statements accurately reflect the rights and obligations, in accordance with IPSAS conceptual framework.

In France, public service pension plans are mandatory and contributory schemes. They are operated as "répartition" mechanisms, as social security programs. The "répartition" scheme is characterised, in particular, by the following features:

- Amounts of contributions are set out by an annual law at the level required to serve the benefits due that same year;
- Future benefits vested during the period will be paid by future contributions.

Thus, retiree's pensions paid in any given year are financed by resources collected in the same year. The contributions of active members and employers, supplemented by affected tax resources, financial transfers, and possibly by reserves allow to pay current pensions. Through their membership of a scheme and through their contributions, active members acquire future pension rights whose amount is not fixed ex ante. This amount can change, based on legislative or regulatory changes, even after the settlement. As the revenue of the year finance pension expenditures in the same year, they are recognized respectively in revenue and expenses.

In public sector, there are two main mandatory and contributory employer plans, which are called special:

- the central government statutory civil servants plan, managed by a specific budgetary instrument, and
- the local authorities and hospital statutory civil servants plan, run by a separate entity.

Given the characteristics of "répartition" pension plans, the actuarial and investment risks are not heard by public administrations as employers. Therefore, there is no liability.

The central government statutory civil servants plan differs from the local authorities and hospital statutory civil servants plan, because the central government is both employer and manager of the plan. Thus, for transparency, information is disclosed in the notes to the central government financial statements, using the projected unit credit method.

Indeed, as stated previously in our response to CP¹ « social benefits », the notes are fully part of the financial statements. Information disclosed in the notes is as important as information provided by balance sheet or income statement. Regardless its location, information meets the objective of transparency of public accounts towards users. Thus, it ultimately allows to enlighten the public policy choices.

Moreover, the notes are of particular importance in public sector. Indeed, the central government is engaged beyond the traditional commitments to cover risks, as "insurer of last resort" or as "economic and social regulator". These two types of commitments have no equivalent in private sector.

¹ DGFIP's comments on IPSASB « Recognition and measurement of social benefits » consultation paper, 4 January 2016.

Specific matter for comment 1

Do you agree with the proposals in the Exposure Draft for revision of IPSAS 25? If not, please indicate what proposed amendments you do not agree with and provide reasons.

As previously stated in our general comments, civil servants' pension plans are mandatory and contributory employer plans, operating as "répartition" mechanisms, where the actuarial and investment risks are not beard by public administrations as employers. Therefore, there is no liability in their financial statements.

Regarding the objective of convergence of the current provisions of IPSAS 25 with IAS 19, the DGFIP has no comment about accounting treatment of plans in public sector when they are similar to those in private sector. We can only encourage all proposals that would simplify and facilitate the interpretation of financial statements by all stakeholders including non specialists.

Moreover, it seems to us important to preserve the financial statements of provisions introducing volatility and procyclicality. They may be stressful, and affect understanding and comparability over time of financial statements.

Specific matter for comment 2

IPSAS 25 currently includes a section on Composite Social Security Programs (paragraphs 47-49). The IPSASB is considering deleting this section because the IPSASB is not aware that it has been applied in any jurisdiction. If you do not agree that this section should be deleted, please provide a reason for your response along with any proposed revisions.

The DGFIP could not identify a public sector plan which could be characterized as a composite social security program, as described in paragraphs 47-49. Therefore, we fully agree the proposition of the IPSASB to delete this section.

Version Française

Cet exposé sondage porte sur les amendements apportés à la norme IPSAS 25 "Avantages de personnel", sujet majeur pour la DGFIP, au regard du besoin de transparence des comptes publics vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes.

Compte tenu des enjeux financiers, sociaux et politiques associés, traiter la question des avantages du personnel, à court et à long terme, ce qui inclut les retraites, nous semble essentiel. Un traitement normatif adapté implique que les caractéristiques propres aux régimes de retraite du secteur public soient prises en compte afin que les états financiers traduisent fidèlement les droits et obligations qui en découlent, conformément au cadre conceptuel des IPSAS.

En France, les régimes de retraite des fonctionnaires sont des régimes obligatoires contributifs, fonctionnant par répartition à l'instar des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Le système par répartition se caractérise notamment par les éléments suivants :

- les cotisations sont fixées annuellement à un niveau suffisant pour servir les prestations venant à échéance au cours de la période ;
- les prestations futures acquises pendant la période seront payées par des cotisations futures ;

Ainsi, les pensions des retraités d'une année sont financées par des ressources prélevées la même année. Les cotisations des actifs et des employeurs, complétées par des ressources fiscales affectées, des transferts financiers et, éventuellement, par des réserves, permettent de payer les retraites actuelles. Par leur affiliation à un régime et grâce à leurs cotisations, les actifs acquièrent des droits à une future retraite dont le montant n'est pas fixé *ex ante* et peut évoluer en fonction de modifications législatives ou réglementaires, même après la liquidation. Les recettes de l'année finançant les dépenses de pensions de la même période, elles sont comptabilisées respectivement en produits et en charges.

Dans le secteur public, il existe deux principaux régimes obligatoires employeurs contributifs qualifiés de spéciaux :

- le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, géré par un instrument budgétaire particulier (CAS Pensions), et
- le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers géré par une caisse dédiée, la CNRACL.

Au regard des caractéristiques des régimes de retraite par répartition, le risque actuariel et le risque de placement ne sont pas portés par les administrations publiques employeurs. En conséquence, il n'existe pas de passif à ce titre.

Le régime des fonctionnaires civils et militaires d'Etat se distingue de celui des autres fonctionnaires car l'État est à la fois employeur et gestionnaire du régime. Ainsi, par souci de transparence, une information est donnée en annexe des comptes de l'Etat en utilisant la méthode des unités de crédit projetées.

En effet, il y a lieu de rappeler, comme indiqué dans notre réponse à la consultation publique² « social benefits » que l'annexe fait partie intégrante des états financiers. L'information qui y est mentionnée est aussi importante que celles portées par le bilan et le compte de résultat. Quelle que soit la place de l'information, elle répond à l'objectif de transparence des comptes publics vis-à-vis de leurs utilisateurs, et permet in fine d'éclairer le choix des politiques publiques.

Par ailleurs, l'annexe revêt une importance particulière dans le secteur public. Ainsi, l'Etat peut être appelé, au-delà des engagements traditionnels qu'il prend, à couvrir des risques en qualité d'« assureur en dernier ressort » ou dans le cadre de sa mission de régulateur économique et social. Ces deux types d'engagement n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé.

² Réponse de la DGFIP à la consultation publique de l'IPSASB « Recognition and measurement of social benefits » du 4 janvier 2016.

Question 1

Les propositions de cet exposé sondage, portant sur la révisions de la norme IPSAS 25, vous conviennent-elles ? Dans la négative, merci d'indiquer quelles propositions vous pose problème et d'en fournir les raisons.

Comme indiqué supra dans nos commentaires généraux, en France, les régimes de retraite des fonctionnaires sont des régimes obligatoires contributifs, fonctionnant par répartition, où le risque actuariel et le risque de placement ne sont pas portés par les administrations publiques employeurs. En conséquence, il n'existe pas de passif dans leurs comptes à ce titre.

S'agissant de l'objectif de convergence des dispositions actuelles d'IPSAS 25 avec IAS 19, la DGFIP n'a pas de commentaire à formuler pour le traitement comptable de régimes du secteur public similaires à ceux du secteur privé. Nous ne pouvons qu'encourager toutes les propositions qui permettent de simplifier et faciliter l'interprétation des états financiers par l'ensemble des parties prenantes au-delà des seuls professionnels de la comptabilité.

Par ailleurs, il nous semble important de préserver les états financiers de dispositions introduisant de la volatilité et des phénomènes de procyclicité, facteurs anxigènes, nuisant à la compréhension et à la comparabilité dans le temps des états financiers.

Question 2

La norme IPSAS 25 comporte actuellement une partie dédiée au régime composite de sécurité sociale (paragraphes 47 à 49). Le conseil des normes IPSAS (IPSASB) envisage de supprimer cette partie, ne sachant pas si elle a été appliquée par une quelconque juridiction. Si vous ne souscrivez pas à cette proposition de suppression, merci de nous en indiquer les raisons et de proposer des modifications.

La DGFIP n'a pas pu identifier, au sein du secteur public, de régimes de retraites qui présenteraient les caractéristiques d'un régime composite de sécurité sociale, tel que décrit dans les paragraphes 47 à 49. En conséquence, nous sommes totalement favorables à la suppression de cette section, comme proposé par l'IPSASB.