

Paris, le 27 JUIN 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 Stéphanie Ledoux et Virginie Dubois-Fernandes

stephanie.ledoux@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 78 26

virginie.dubois-fernandes@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 35 05

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

---

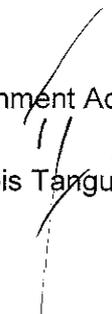
Référence : 2016/06/5319

**Subject:** Exposure Draft 60 Public sector combinations.

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 (hereinafter mentioned as ED).

The Head of Central Government Accounting Department

François Tanguy



This ED deals with combination in public sector.

The French public sector is engaged in a rationalisation process trajectory focus on its organisation and its missions in order to provide the best public service to users at the lowest cost. Indeed, the combination of public entities is increasingly realising. These combinations between public entities are unaccompanied by remuneration unlike combinations in the private sector. Thus, cases of similar combinations in the private sector are very rare in public sector. Therefore, it is necessary to have accounting rules dedicated to these operations in order to reflect accurately the economic reality.

The classification of combinations, split in amalgamations and acquisitions, seems relevant for us, even if acquisitions are rare in French public sector. Furthermore, recognise the adjustments of residual amounts resulted from amalgamation by the net assets/equity and the measurement of assets and liabilities transferred at net carrying amount are completely in line with public sector specificities.

Nevertheless, we regret that the ED takes little account of all specific characteristics of public sector such as the control of an entity by another entity, which generally does not rely on the ownership links.

For acquisitions, reflection about the relevance of the recognition in the balance sheet of goodwill and thus the valuation of assets and liabilities transferred at the fair value, should be treated in respect with its economic meaning. Indeed, a positive goodwill is the portion of remuneration paid in consideration of the benefits derived from taking control of the entity (elimination of a competitor, assurance of supply, etc...).

Finally, in the public sector, cases of takeover of a private sector entity by a public entity are rare and do not intend to guarantee a return on investment.

\*\*\*\*\*

**Specific Matter for Comment 1**

*Do you agree with the scope of the Exposure Draft?  
If not, what changes to the scope would you make?*

It seems necessary to remove any ambiguity about the meaning of terms and thus to clarify some definitions: "control", "resulting entity" or "operation" should be clarified.

- The control criteria are decisive in the classification of the operation (amalgamation or acquisition) and thus their accounting treatment. However, ED explicitly refers to the principles which are used for consolidation. But in the public sector, control generally does not rely on the ownership links and therefore quantifiable property rights. Consequently, the control criteria should be completed.
- In public sector, the authority which determines a combination (activities and their related assets/liabilities) is not generally a part of it and thus does not correspond to the "reporting entity" or the "resulting entity". Therefore, a distinction should be made between transferring entity(ies), which transfers its assets and liabilities related to an operation, and the final entity (receiving unit), in charge of this operation in the future. This final entity can be created from scratch<sup>1</sup> or it can be a merger entity, ie one of the initial entity with an extended scope<sup>2</sup>. Consequently, the accounting standard should propose accounting requirements for all concerned entities, ie initial entity(ies) and final entity, while ensuring the consistency of this global approach.
- In view of these elements, we consider that the effects of the combination, including the residual amount, should impact the net assets/equity and not the accounting result whether in the accounts of the transferring entity or those of the resulting entity (mirror effect).

**Specific Matter for Comment 2**

*Do you agree with the approach to classifying public sector combinations adopted in this Exposure Draft (see paragraphs 7–14 and AG10–AG50)?  
If not, how would you change the approach to classifying public sector combinations?*

The classification proposed for public sector combinations seems to us relevant.

At the same time, we would draw your attention that in France acquisitions are uncommon. Our administrative and legal framework should conduct to define public combination as amalgamation in most of cases.

However, we are aware of the existence of different frameworks in other jurisdictions which can lead to define combination as acquisition, and so that there is a need to provide requirements for these cases.

---

1 For example, during the recent modernisation of health care system, 3 entities have been removed, all their assets, liabilities, debts and receivables have been transferred to a new entity especially created to pursue a well-coordinated health public action.

2 For example, the rationalisation of local public sector in France had conducted to reduce the regions from 22 to 13 on the first January 2016.

**Specific Matter for Comment 3**

*Do you agree that the modified pooling of interests method accounting should be used in accounting for amalgamations?  
If not, what method of accounting should be used?*

In our view, using modified pooling of interests method accounting is suitable for amalgamations

Indeed this method, based on net carrying value of assets and liabilities, seems relevant.

Nonetheless, about the § 33 and 34 of the ED, we would like to highlight on one hand, the legal principle of continuity of receivables and debts after an operation of combination, and, on the other hand, the compliance with accounting principles of no-offsetting or no-compensation, which can't lead to cancellation of assets and liabilities existing before the combination. All the assets and all the liabilities existing before the combination must be transferred to the resulting entity. Indeed, the disposal of potential gap (as for fiscal debts resulting from different taxation schemes) requires a legal decision after the combination. For example, if the resulting entity isn't liable for tax which should have been paid by the initial entity, then an administrative decision will be needed in order to invalidate this amount in the financial statements of resulting entity.

**Specific Matter for Comment 4**

*Do you agree to adjustments being made to the residual amount rather than other components of net assets/equity, for example the revaluation surplus? If not, where should adjustments be recognized?*

*Do you agree that the residual amount arising from an amalgamation should be recognized:*

*(a) In the case of an amalgamation under common control, as an ownership contribution or ownership distribution; and*

*(b) In the case of an amalgamation not under common control, directly in net assets/equity?  
If not, where should the residual amount be recognized?*

Yes. Potential residual amount resulting from amalgamations between public entities should be recognised in net assets/equity of the resulting entity because as shown in § 36 of the ED, these operations do not generate a goodwill regarding the definition of goodwill stated in IFRS 3 and the economic meaning of the goodwill.

**Specific Matter for Comment 5**

*Do you agree that the acquisition method of accounting (as set out in IFRS 3, Business Combinations) should be used in accounting for acquisitions? If not, what method of accounting should be used?*

For acquisitions cases which are the same in the public sector than in the private sector, we do not see any reasons to depart from IFRS 3. But, as explained previously, we haven't identified such a case in France.

However, as mentioned in the introduction, an in-depth reflection is needed about the relevance of the goodwill balance sheet recognition. Indeed, cases of takeover of a private sector entity by a public entity are rare and does not intend to guarantee a return on investment.

## **Version française**

Cette consultation (ED) traite des regroupements d'entités dans le secteur public.

Le secteur public français est engagé dans un processus de rationalisation de son organisation et de ses missions afin de fournir le meilleur service public aux usagers, au moindre coût. De fait, le regroupement d'entités publiques est de plus en plus fréquent. Ces regroupements entre entités publiques ne s'accompagnent pas d'une rémunération contrairement aux regroupements opérés dans le secteur privé. Ainsi, les cas de regroupements similaires à ce qui est pratiqué dans le secteur privé sont très rares. Par conséquent, il est nécessaire de disposer de règles comptables dédiées permettant de refléter fidèlement la réalité de ces opérations.

La classification proposée des regroupements (fusions ou acquisitions), nous semble pertinente, même si les cas d'acquisition sont rares dans le secteur public français. Par ailleurs, la reconnaissance des effets des fusions en situation nette et l'évaluation des actifs et passifs transférés à leur valeur nette comptable nous semblent totalement adaptées aux spécificités du secteur public.

Néanmoins, nous regrettons que l'ED ne tienne pas assez compte des caractéristiques propres au secteur public. Ainsi, le contrôle d'une entité par une autre ne repose généralement pas sur des liens capitalistiques. Dès lors, concernant les opérations d'acquisitions, la reconnaissance au bilan d'un écart d'acquisition et donc de l'évaluation des actifs et passifs transférés à la juste valeur, mériterait d'être traitée au regard de sa signification économique. En effet, un écart d'acquisition positif correspond à la fraction de rémunération versée en contrepartie des avantages retirés de la prise de contrôle de l'entité (élimination d'une entreprise concurrente, assurance d'un approvisionnement, etc.).

Enfin, dans le secteur public, les cas de prise de contrôle d'une entité du secteur privé par une entité publique sont rares et n'ont pas vocation à aboutir à un retour sur investissement.

\*\*\*\*

### Question 1

Le périmètre envisagé dans cet ED vous convient-il ?  
Sinon, quels aménagements y apporteriez-vous ?

Il nous semble nécessaire de lever toute ambiguïté sur la signification des termes employés et donc de clarifier certaines définitions. C'est notamment le cas du « contrôle », « d'entité résultante » ou « d'opération ».

- Les critères de contrôle sont déterminants dans la classification de l'opération (fusion ou acquisition) et donc de son traitement comptable. Néanmoins, l'ED fait explicitement référence aux principes retenus pour la consolidation d'entités. Or dans le secteur public, le contrôle ne repose généralement pas sur des liens capitalistiques et donc des droits de propriété quantifiables. En conséquence, les critères de contrôle doivent être complétés.
- Dans le secteur public, l'autorité qui décide d'un regroupement (activités et leurs actifs / passifs dédiés) n'est généralement pas partie prenante à celui-ci et ne correspond donc pas à l'« entité déclarante » ou l'« entité résultante ». Ainsi, une distinction devrait être faite entre l'entité(s) apporteuse(s), qui transfère ses actifs et passifs liés à une opération, et l'entité finale (unité receveuse) qui sera chargée de cette activité dans l'avenir. Cette entité finale peut être créée ex-nihilo<sup>3</sup> ou résulter d'une entité, partie prenante à la fusion, et dont son périmètre d'action est étendu<sup>4</sup>. Par conséquent, la norme comptable devrait proposer des dispositions couvrant toutes les entités concernées par un regroupement, à savoir l'entité initiale (ou les entités initiales), et l'entité finale tout en garantissant la cohérence d'ensemble.
- Au regard de ces éléments, nous considérons que les effets du regroupement, et notamment le montant résiduel, devraient impacter la situation nette et non le résultat que ce soit dans les comptes de l'entité apporteuse ou dans ceux de l'entité résultante (effet miroir).

### Question 2

Êtes-vous d'accord avec la classification des regroupements du secteur public envisagée dans cet ED ?

Dans la négative, quel changement proposeriez-vous ?

La classification proposée pour les regroupements au sein du secteur public nous semble pertinente.

Dans le même temps, nous attirons votre attention sur le fait que, dans notre juridiction, les acquisitions seront rares. Notre cadre administratif et juridique devrait conduire à caractériser les regroupements comme des fusions dans la plupart des cas.

Toutefois, nous sommes conscients de l'existence de cadres différents dans d'autres États pouvant conduire à caractériser des regroupements comme des acquisitions, ce qui rend nécessaire la définition de traitements comptables adaptés à ces situations.

---

3 Par exemple, au cours de la récente modernisation du système de soins, 3 entités ont été supprimées, tous leurs actifs, passifs, dettes et créances ont été transférés à une nouvelle entité créée spécialement pour mettre en œuvre une politique de santé publique mieux coordonnée.

4 Par exemple, la rationalisation du secteur public local en France a conduit à réduire le nombre des régions de 22 à 13 au 1er janvier 2016.

### **Question 3**

D'après vous, la comptabilisation des fusions (amalgamation) peut-elle être réalisée via une méthode modifiée de la mise en commun des intérêts (modified pooling of interests method) ? Sinon quelle méthode privilégieriez-vous pour comptabiliser ces intérêts ?

Dans le cadre de fusion d'entités publiques, l'utilisation de la méthode modifiée des intérêts mis en commun nous convient. En effet, cette méthode modifiée, basée sur la valeur nette comptable des actifs et passifs, semble pertinente.

Néanmoins, s'agissant des § 33 et 34 de l'ED, nous souhaitons mettre en évidence, d'une part, le principe juridique de la continuité des dettes et des créances dans le cadre d'une opération de regroupement d'entités publiques, et, d'autre part, le respect des principes comptables de non-contraction et de non-compensation. La mise en œuvre de ces deux principes ne peut conduire à l'élimination de dettes ou de créances transférées (contraction des dettes et créances réciproques). De ce fait, tous les actifs et tous les passifs existants avant le regroupement doivent être transférés à l'entité résultante. L'annulation d'un écart potentiel (comme pour des dettes fiscales résultant de différents régimes d'imposition) nécessitera une décision juridique après le regroupement. Par exemple, si l'entité résultante n'est pas assujettie à l'impôt qui aurait dû être payé par l'entité transférant l'opération, alors une décision administrative sera émise pour annuler juridiquement la dette d'impôt dans les états financiers de l'entité résultante.

### **Question 4**

- Pensez-vous que les ajustements doivent être réalisés par le montant résiduel plutôt que par d'autres composantes de l'actif net/capitaux propres, comme par exemple l'écart de réévaluation? Dans la négative, comment devraient-être comptabilisés ces ajustements ?

– Concernant le montant résiduel résultant d'une fusion, pensez-vous qu'il doit être reconnu :

- Dans le cas d'une fusion aboutissant à un contrôle commun, en tant que recapitalisation ou rémunération par dividende ; et

- Dans le cas d'une fusion sans contrôle commun, directement dans le haut de bilan (actif net ou capitaux propres)?

Si non, comment comptabiliser le montant résiduel ?

Oui. L'éventuel montant résiduel résultant de fusions entre entités publiques devrait être comptabilisé en situation nette dans les comptes de l'entité résultante car, comme indiqué dans le § 36 de l'ED, ces opérations ne donnent pas lieu à la reconnaissance d'un goodwill au regard d'une part, de sa définition dans la norme IFRS 3 et d'autre part, de sa signification économique.

### **Question 5 (paragraphe 4.76 et suivants)**

Pour les acquisitions, pensez-vous que les dispositions d'IFRS 3 « combinaison d'entreprises » peuvent être utilisées ?

Sinon, quelle méthode préconisez-vous ?

Pour les cas d'acquisitions qui sont identiques à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, nous ne voyons pas de raisons de déroger à la norme IFRS 3. Mais, comme expliqué précédemment, nous n'avons pas identifié de tel cas en France.

Néanmoins, comme indiqué en introduction, une réflexion doit être menée sur la pertinence de la reconnaissance au bilan d'un écart d'acquisition. En effet, les cas de prise de contrôle d'une entité du secteur privé par une entité publique sont rares et ne visent pas un retour sur investissement.