

# Guide de l'utilisateur : Système canadien des comptes macroéconomiques

## Chapitre 9 Statistiques de finances publiques



Date de diffusion : le 22 juin 2018



Statistique  
Canada

Statistics  
Canada

Canada

## Comment obtenir d'autres renseignements

Pour toute demande de renseignements au sujet de ce produit ou sur l'ensemble des données et des services de Statistique Canada, visiter notre site Web à [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca).

Vous pouvez également communiquer avec nous par :

**Courriel** à [STATCAN.infostats-infostats.STATCAN@canada.ca](mailto:STATCAN.infostats-infostats.STATCAN@canada.ca)

**Téléphone** entre 8 h 30 et 16 h 30 du lundi au vendredi aux numéros suivants :

- |   |                |
|---|----------------|
| • Service de renseignements statistiques                                    | 1-800-263-1136 |
| • Service national d'appareils de télécommunications pour les malentendants | 1-800-363-7629 |
| • Télécopieur   | 1-514-283-9350 |

### Programme des services de dépôt

- |                             |                |
|-----------------------------|----------------|
| • Service de renseignements | 1-800-635-7943 |
| • Télécopieur               | 1-800-565-7757 |

## Normes de service à la clientèle

Statistique Canada s'engage à fournir à ses clients des services rapides, fiables et courtois. À cet égard, notre organisme s'est doté de normes de service à la clientèle que les employés observent. Pour obtenir une copie de ces normes de service, veuillez communiquer avec Statistique Canada au numéro sans frais 1-800-263-1136. Les normes de service sont aussi publiées sur le site [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca) sous « Contactez-nous » > « [Normes de service à la clientèle](#) ».

## Note de reconnaissance

Le succès du système statistique du Canada repose sur un partenariat bien établi entre Statistique Canada et la population du Canada, les entreprises, les administrations et les autres organismes. Sans cette collaboration et cette bonne volonté, il serait impossible de produire des statistiques exactes et actuelles.

Cette publication renferme neuf chapitres qui couvrent la plus grande partie des comptes macroéconomiques. Quelques chapitres (1, 2, 3, 4, 6, 7 et 9) ont été mis à jour pour ajuster certaines références le 22 février 2021. Pour obtenir plus de renseignements sur les comptes satellites et les comptes des ressources naturelles, veuillez vous référer à la publication [Système canadiens des comptes macroéconomiques](#) (13-607).

Publication autorisée par le ministre responsable de Statistique Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de l'Industrie 2019

Tous droits réservés. L'utilisation de la présente publication est assujettie aux modalités de l'[entente de licence ouverte](#) de Statistique Canada.

Une [version HTML](#) est aussi disponible.

*This publication is also available in English.*

## Table des matières

Objet du présent chapitre.....	5
9.1 Introduction .....	5
9.1.1 Rôle des administrations publiques dans l'économie canadienne.....	5
9.1.2 Statistiques de finances publiques .....	5
9.2 Le cadre des statistiques de finances publiques .....	7
9.2.1 Structure du système des statistiques de finances publiques.....	7
9.2.2 Unités institutionnelles .....	8
9.2.3 Règles comptables <sup>12</sup> .....	12
9.3 Définition du secteur public.....	16
9.3.1 Univers du secteur public .....	17
9.3.2 Sous-secteurs du secteur des administrations publiques générales .....	18
9.3.3 Secteur des entreprises publiques.....	19
9.3.4 Quelques exemples.....	19
9.4 État des résultats.....	21
9.4.1 Recettes .....	21
9.4.2 Charges .....	24
9.4.3 Charges par fonction des administrations publiques .....	29
9.4.4 Opérations sur actifs et passifs.....	30
9.5 État des autres flux économiques .....	31
9.5.1 Autres flux économiques.....	31
9.5.2 Gains et pertes de détention.....	31
9.5.3 Changements de volume des actifs et des passifs .....	31
9.5.4 État des autres flux économiques du Canada .....	32
9.6 Bilan du secteur public.....	32
9.6.1 Aperçu du bilan .....	32
9.6.2 Composantes du bilan .....	32
9.7 Situation des opérations de trésorerie .....	33
9.8 Entreprises publiques.....	34
9.8.1 Types d'entreprises publiques .....	34
9.8.2 Statistiques sur les entreprises publiques .....	35
9.9 Utilisations des statistiques de finances publiques .....	36
9.9.1 Séquence des comptes par rapport aux statistiques de finances publiques.....	36
9.9.2 Analyse financière .....	38
9.9.3. Transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux .....	39
9.9.4 Organismes internationaux .....	39
Annexe A.9.1 Le passage du système de gestion financière aux statistiques de finances publiques .....	40

A.9.1.1 Statistiques du système de gestion financière .....	40
A.9.1.2 Le passage aux statistiques de finances publiques .....	41
Annexe A.9.2 Sources de données sur les statistiques de finances publiques .....	41
A.9.2.1 Diffusions de statistiques de finances publiques et sources de données .....	41
A.9.2.2 Traitement des données et révisions .....	42
Annexe A.9.3 Classifications des statistiques de finances publiques .....	42
A.9.3.1 Classification des recettes .....	42
A.9.3.2 Classification des charges .....	42
A.9.3.3 Classification des fonctions des administrations publiques.....	42
<b>Notes pour le chapitre 9 .....</b>	<b>47</b>

## Chapitre 9 Statistiques de finances publiques

### Objet du présent chapitre

Le présent chapitre vise à expliquer les **comptes du secteur public** du Canada. Ces comptes brossent un portrait statistique complet du secteur des administrations publiques générales du Canada, dont l'administration publique fédérale, les administrations publiques provinciales et territoriales, les administrations publiques locales (municipales), les administrations publiques autochtones et les comptes du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ). Ils comprennent également les comptes des entreprises sous contrôle public. Le chapitre est axé sur la structure interne des comptes du secteur public, le lien entre ces comptes et le reste du Système canadien des comptes macroéconomiques ainsi que sur la façon dont ces comptes permettent d'interpréter des faits économiques.

### 9.1 Introduction

#### 9.1.1 Rôle des administrations publiques dans l'économie canadienne

Le **secteur des administrations publiques générales** est une importante composante de l'économie canadienne, représentant environ le quart de l'activité économique. En 2009, il a été à l'origine de 345 milliards de dollars de dépenses de consommation finale et de 72 milliards de dollars de dépenses de formation brute de capital fixe, lesquelles représentaient ensemble 26,6 % du produit intérieur brut<sup>1</sup>. Au cours de la même année, l'effectif moyen dans les services d'enseignement, les soins de santé, l'assistance sociale et les administrations publiques était de 3 792 968 personnes, ce qui équivalait à 26,0 % de l'emploi total<sup>2</sup>.

Le vaste éventail de biens, de services et de transferts fournis aux Canadiens par les administrations publiques (fédérale, provinciales, territoriales, locales et autochtones) touche tous les résidents, tout comme les impôts et autres droits prélevés par les administrations publiques. Les citoyens ont besoin de données factuelles exactes, actuelles et comparables sur les activités des administrations publiques afin d'évaluer le rendement de ces dernières. Ces renseignements sont fournis par le Système canadien des comptes macroéconomiques.

Les **administrations publiques générales** sont l'un des six secteurs des comptes des revenus et dépenses (chapitre 5) et des comptes des flux financiers et du patrimoine (chapitre 6). Les activités des **entreprises publiques** sont comptabilisées dans les secteurs des sociétés financières et des sociétés non financières (dans les deux mêmes chapitres). Les administrations publiques générales et les entreprises publiques sont aussi représentées dans les tableaux des ressources et des emplois (chapitre 4). Le présent chapitre réunit au même endroit tous ces renseignements sur les administrations publiques générales et les entreprises publiques, selon une structure organisationnelle différente qu'on appelle les **statistiques de finances publiques** (SFP).

Les SFP mesurent la situation financière des composantes et des sous-composantes du secteur public. Ces mesures sont utilisées par divers économistes et analystes de l'industrie dans le secteur privé et le secteur public. Elles sont comparables aux SFP d'autres pays et fournissent des statistiques qui sont comparables entre les diverses administrations publiques canadiennes, à savoir les administrations publiques fédérale, provinciales, territoriales, locales et autochtones.

#### 9.1.2 Statistiques de finances publiques

On compile les SFP en rassemblant l'information provenant des systèmes comptables publiques détaillées (les « grands livres ») et des états comptables publics des différents niveaux d'administration publique et en les rajustant en fonction d'une seule norme comptable comparable à l'échelle internationale. Ces statistiques présentent le point de vue du secteur public d'une manière conforme au cadre du Système de comptabilité nationale de 2008 (SCN 2008), dont il a été question aux chapitres précédents.

L'influence des administrations publiques s'étend au-delà de leurs propres activités pour inclure celles des entreprises sous contrôle public. Ces dernières exercent leurs activités dans de nombreuses industries, notamment les services d'électricité, les services postaux, le transport en commun, les services ferroviaires de transport de voyageurs, les ports, les loteries et les jeux, les traversiers, le contrôle et la distribution de l'alcool et du cannabis,

les centres de congrès ainsi que la finance, les assurances et l'immobilier. Les recettes totales des entreprises publiques s'élevaient à 137 milliards de dollars en 2009<sup>3</sup>.

Comme il a été mentionné, les comptes du secteur des administrations publiques du Canada sont examinés aux chapitres 4, 5 et 6, tout comme les comptes des cinq autres secteurs institutionnels, dans le contexte de la **séquence des comptes**. La séquence imbriquée des comptes est expliquée à la section 3.6 du chapitre 3 et comprend ce qui suit :

- le compte de production;
- le compte d'exploitation;
- le compte d'affectation des revenus primaires;
- le compte de distribution secondaire du revenu;
- le compte d'utilisation du revenu disponible;
- le compte de redistribution du revenu en nature;
- le compte d'utilisation du revenu disponible ajusté;
- le compte de capital;
- le compte financier;
- le compte des autres changements de volume d'actifs;
- le compte de réévaluation;
- le compte de bilan.

Toutefois, pour certaines fins, les décideurs et les analystes financiers des administrations publiques préfèrent que les comptes de ces dernières soient présentés selon une structure différente qui suit de plus près la présentation des états budgétaires officiels et des comptes publics vérifiés des administrations publiques<sup>4</sup>. Cette structure montre un certain nombre d'agrégats et de soldes comptables différents qui ne figurent pas dans la séquence des comptes, comme les recettes et les charges totales, les dépenses totales, les recettes fiscales, le solde net de gestion et la dette totale. Ces données sont compilées dans une autre composante du Système canadien des comptes macroéconomiques (SCCM) appelée **statistiques de finances publiques** (SFP), laquelle utilise les mêmes concepts de base, définitions et règles comptables que ceux élaborés dans l'édition 2008 du Système de comptabilité nationale (*SCN 2008*), en affichant toutefois les statistiques selon la structure de remplacement qui vient d'être mentionnée.

Le présent chapitre décrit le système de comptabilité des SFP. Il s'inspire largement, et à certains égards directement, du manuel publié par le Fonds monétaire international intitulé *Manuel de statistiques de finances publiques 2014* (*MSFP 2014*).

Le cadre des SFP mesure les dimensions économiques du secteur public du Canada. Les principales dimensions sont les recettes, les dépenses et l'excédent ou le déficit qui en résulte, les actifs, les passifs et la valeur nette ou la dette nette.

Comme les états et les rapports financiers publiés directement par les diverses administrations publiques du Canada sont fondés sur les structures organisationnelles et les pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports de chaque administration publique, lesquelles diffèrent considérablement d'une administration publique à l'autre et d'une année à l'autre, il n'y a pas d'uniformité entre les secteurs de compétence et au fil du temps. Pour régler ce problème, Statistique Canada a mis au point le **système de gestion financière** (SGF) au cours des 70 dernières années, de concert avec des représentants de tous les niveaux d'administration publique, du milieu universitaire et du monde des affaires. En 2014, cette structure purement canadienne a été remplacée par le système de SFP comparable à l'échelle internationale. (Voir l'annexe A.9.1)

## 9.2 Le cadre des statistiques de finances publiques

### 9.2.1 Structure du système des statistiques de finances publiques

Le cadre des statistiques de finances publiques (SFP) vise à faciliter l'analyse budgétaire dans un contexte macroéconomique. Il prend les éléments de la séquence des comptes, dont il a été question aux chapitres 3, 4, 5 et 6, qui s'appliquent aux secteurs des administrations publiques générales et des entreprises publiques<sup>5</sup> et les réorganise dans un format tabulaire qui ressemble aux tableaux financiers qu'on trouve habituellement dans les présentations budgétaires et les états financiers vérifiés des administrations publiques.

Le cadre comprend les quatre états financiers suivants :

- l'état des résultats;
- l'état des autres flux économiques;
- le bilan;
- la situation des opérations de trésorerie.

Le premier de ces états financiers, soit l'**état des résultats**, enregistre les opérations relatives aux recettes, aux charges, à l'investissement net dans des actifs non financiers, à l'acquisition nette d'actifs financiers et à l'accumulation nette de passifs. Le poste des **recettes** des SFP comprend les impôts sur le revenu, les bénéfices, les gains en capital, les salaires, la propriété, les biens et services, les transactions internationales et d'autres assiettes fiscales; les cotisations sociales; les dons d'autres niveaux d'administration publique; les revenus de la propriété comme les intérêts sur les prêts et les revenus distribués des entreprises publiques, ainsi que certains autres types de recettes. Dans le *SCN 2008*, ces postes sont inscrits dans le compte d'exploitation, le compte d'affectation des revenus primaires, le compte de distribution secondaire du revenu et le compte de capital. Le poste des **charges** des SFP comprend la rémunération des salariés, les achats de biens et services, les subventions, les intérêts sur la dette publique, les prestations sociales versées, la consommation de capital fixe et certains autres types de charges. Ces composantes figurent également dans la séquence des comptes du *SCN 2008*. L'investissement net dans des actifs non financiers désigne l'achat de bâtiments, d'ouvrages de génie civil, de matériel et d'outillage et d'autres biens d'équipement. L'acquisition nette d'actifs financiers et l'accumulation nette de passifs désignent les variations des avoirs des administrations publiques en divers instruments financiers, comme le numéraire et les dépôts bancaires, les crédits, les obligations, les autres titres et ainsi de suite. Dans le *SCN 2008*, ces opérations sont consignées dans le compte financier.

Le site Web de Statistique Canada contient des tableaux statistiques montrant l'état des résultats pour chaque sous-secteur du secteur des administrations publiques générales du Canada<sup>6</sup>.

La différence entre les recettes et les charges, selon la définition utilisée dans l'état des résultats, est le **solde brut ou net de gestion**; le solde brut omet la consommation de capital fixe comme poste de charges, alors que le solde net l'inclut. Ces soldes comptables mesurent la variation de la valeur nette des administrations publiques qui découle d'opérations non financières et autres qu'en capital, et ils sont d'importants indicateurs de la viabilité de leurs finances. La déduction subséquente de l'acquisition nette d'actifs non financiers du solde net de gestion produit un solde appelé « prêt ou emprunt net », qui détermine la mesure dans laquelle les administrations publiques fournissent des ressources financières aux autres secteurs de l'économie et au reste du monde (prêt net) ou utilisent des ressources financières produites par les autres secteurs (emprunt net). Le poste de prêt ou emprunt net est aussi équivalent au besoin de financement des administrations publiques, calculé comme étant le solde net des opérations sur actifs financiers et passifs. Il s'agit d'une mesure de l'incidence financière nette de l'activité des administrations publiques sur le reste de l'économie.

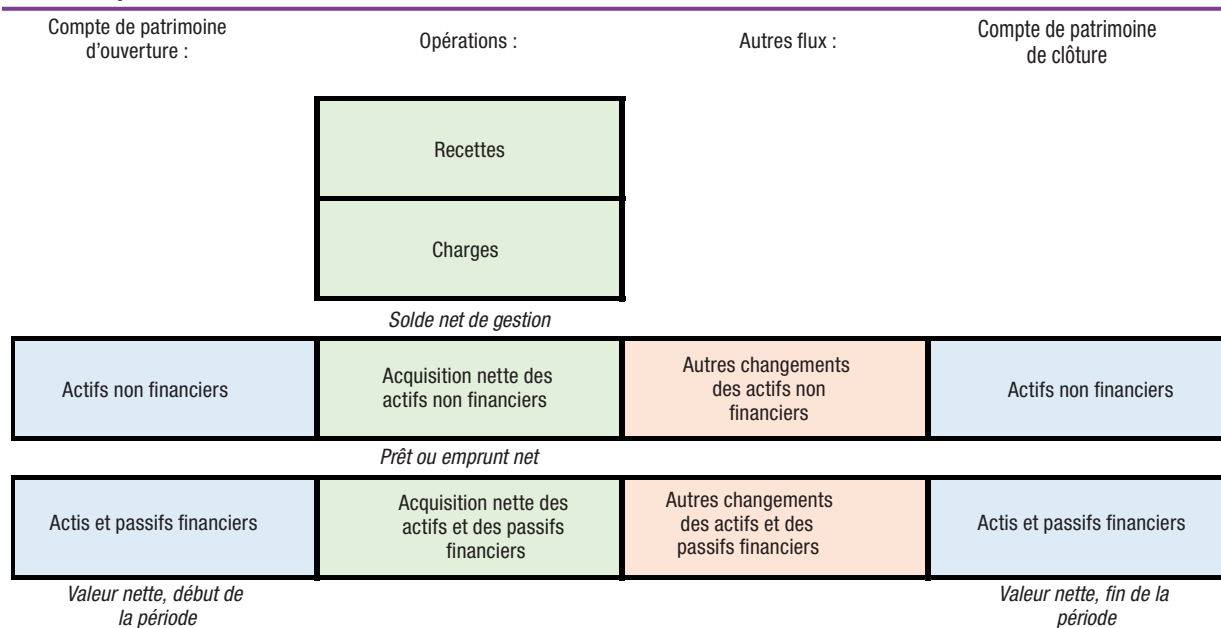
L'état des **autres flux économiques** présente des renseignements sur les changements de la valeur nette qui résultent de flux autres que les opérations. Cet état financier des SFP est l'homologue du compte des autres changements de volume d'actifs dans la séquence des comptes du *SCN 2008*. Ces flux sont classés comme étant des changements de la valeur (des réévaluations, c'est-à-dire des gains ou des pertes de détention) ou du volume (c'est-à-dire de la grandeur physique et de la qualité) des actifs et des passifs. Le solde comptable de cet état est la variation de la valeur nette résultant des autres flux économiques. Cet état n'a pas encore été élaboré dans les SFP du Canada.

Le **bilan** des SFP présente les stocks d'actifs et de passifs et la valeur nette à la fin de la période comptable et correspond directement au bilan dans la séquence des comptes. La **valeur nette** des administrations publiques désigne la différence entre le total des actifs et le total des passifs. Un autre solde comptable pouvant être produit à partir du bilan est la **valeur financière nette**, qui est définie comme le total des actifs financiers moins le total des passifs.

Parallèlement aux comptes des autres secteurs (les ménages, les institutions sans but lucratif au service des ménages, les sociétés financières et non financières et les non-résidents) dont il a été question précédemment, le **bilan de fermeture** d'une unité institutionnelle du secteur public à la fin d'une période comptable donnée est toujours égal au **bilan d'ouverture** de cette période, plus les prêts ou emprunts nets effectués au cours de cette période d'après l'état des résultats, plus la variation de la valeur nette résultant des autres flux économiques au cours de cette période d'après l'état des autres flux économiques<sup>7</sup>.

La structure globale de la base de données des statistiques de finances publiques est résumée à la figure 9.1. Les éléments constitutants du système sont décrits en détail aux sections 9.4 à 9.8.

**Figure 9.1**  
**Cadre comptable des SFP**



Source : Statistique Canada.

Les SFP sont fondées sur les principes de la comptabilité d'exercice, mais les statistiques fondées sur la comptabilité de caisse sont également utiles. La **situation des opérations de trésorerie** montre les montants de trésorerie engendrés ou absorbés par les opérations courantes, les opérations sur actifs non financiers et les opérations sur actifs financiers et passifs autres que les avoirs en espèces. Le solde comptable, à savoir la variation nette de trésorerie, représente la somme de trésorerie nette issue de ces trois sources de flux de trésorerie. Cette situation fournit des renseignements sur les liquidités des administrations publiques et aide aussi à faire le rapprochement entre les états qui reposent sur la comptabilité de caisse et les états produits selon la comptabilité d'exercice. Elle n'a pas encore été élaborée dans les SFP du Canada.

### 9.2.2 Unités institutionnelles

Selon la définition donnée au chapitre 3, une unité institutionnelle est « une entité économique qui est capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de prendre des engagements, de s'engager dans des activités économiques et de réaliser des opérations avec d'autres entités ». Le même concept s'applique dans le présent chapitre. Le secteur



des administrations publiques générales et ses sous-secteurs ainsi que le secteur des entreprises publiques sont composés d'unités institutionnelles. Toutes les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques générales sont réputées résider dans leur propre pays, alors que les unités du secteur des entreprises publiques peuvent être résidentes ou non résidentes selon le pays dans lequel elles mènent des activités.

Les unités institutionnelles du secteur public canadien sont énumérées et décrites dans l'univers du secteur public, dont il est question à la section 9.3.1.

### 9.2.2.1 Unités institutionnelles des administrations publiques

Les unités institutionnelles des administrations publiques sont des entités juridiques, instituées par décision politique, qui exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur d'autres unités institutionnelles. Les principales fonctions économiques d'une administration publique consistent à assurer la fourniture de biens et de services à la collectivité ou à des ménages individuels principalement selon des modalités non commerciales, à redistribuer les revenus et la richesse au moyen de paiements de transfert, à s'engager principalement dans des activités de production non marchande et à financer ses activités principalement au moyen de prélèvements fiscaux et d'autres transferts obligatoires. Les administrations publiques régissent et favorisent également le comportement d'autres unités institutionnelles. Une unité d'administration publique peut aussi financer une partie de ses activités en empruntant ou en acquérant des fonds de sources autres que les transferts obligatoires, par exemple en gagnant des revenus d'intérêts, en vendant des biens et des services ou en percevant des redevances sur l'exploitation des actifs naturels. Toutes les unités d'administration publique font partie du secteur des administrations publiques générales.

Au Canada, les ministères, les organismes, les conseils, les commissions, les autorités judiciaires, les organes législatifs et les autres entités du secteur public ne constituent pas des unités institutionnelles puisqu'ils n'ont pas le pouvoir de posséder des actifs, de prendre des engagements ou de réaliser des opérations de leur propre chef. En général, les entités financées par des crédits alloués dans le cadre d'un budget régi par un organe législatif ne sont pas des unités institutionnelles distinctes et sont traitées comme constituant une seule unité institutionnelle. Par exemple, Statistique Canada n'est pas une unité institutionnelle en soi. Il fait plutôt partie de l'unité institutionnelle du gouvernement du Canada.

L'emplacement géographique d'une unité d'administration publique n'est pas toujours limité à un seul endroit sur le territoire canadien. Par exemple, les différents ministères du gouvernement fédéral sont souvent dispersés dans tout le pays. Ils continuent néanmoins de faire partie de la même unité institutionnelle. De même, un ministère donné peut avoir des succursales ou des bureaux à de nombreux endroits pour répondre aux besoins locaux. Ces succursales et bureaux font partie de la même unité institutionnelle<sup>8</sup>.

Une unité d'administration publique exerce son contrôle sur une autre en nommant ses gestionnaires ou en prenant des dispositions législatives ou réglementaires visant son financement.

### 9.2.2.2 Sociétés sous contrôle public

Comme dans le *SCN 2008* de façon plus générale, une **société** est définie dans les SFP comme une entité capable de générer un profit ou d'autres gains financiers pour ses propriétaires, qui est reconnue par la loi comme une entité juridique distincte de ses propriétaires et qui est constituée aux fins de la production marchande. Dans les SFP et le *SCN 2008*, le terme « société » n'est pas nécessairement utilisé de la même façon qu'au sens juridique.

La clé du classement d'une unité en tant que société privée ou publique dans les SFP et le *SCN 2008*, c'est sa qualité de **producteur marchand**. Sont particulièrement importantes les conditions selon lesquelles une société doit produire des biens et des services pour le marché à des prix économiquement significatifs et pouvoir être une source de profit ou d'autres gains financiers pour ses propriétaires. Certaines institutions sans but lucratif et unités d'administration publique sont juridiquement constituées en société, mais ne sont pas considérées comme telles pour les besoins des SFP parce qu'elles ne sont pas des producteurs marchands. D'autres institutions sans but lucratif sont juridiquement constituées en société et produisent pour le marché, mais elles ne sont pas autorisées à être une source de gains financiers pour leurs propriétaires. À l'inverse, certaines entités ayant une désignation juridique autre que celle de « société », comme les sociétés en nom collectif, peuvent être considérées comme des sociétés dans les SFP lorsqu'elles satisfont à la définition de société.

Dans le *SCN 2008*, toutes les sociétés font partie du secteur des sociétés non financières ou du secteur des sociétés financières, selon la nature de leur activité principale. Les unités institutionnelles qui répondent aux critères d'une société et qui sont contrôlées par des unités d'administration publique ou d'autres sociétés publiques sont classées comme **sociétés publiques** ou, de façon équivalente, comme **entreprises publiques**.

### 9.2.2.3 Quasi-sociétés

Une **quasi-société** est soit i) une entreprise non constituée en société appartenant à une unité institutionnelle résidente, qui possède des renseignements suffisants pour établir un ensemble complet de comptes, qui est exploitée comme si elle était une société distincte et dont la relation avec son propriétaire est en réalité celle d'une société avec ses actionnaires; soit ii) une entreprise non constituée en société appartenant à une unité institutionnelle non résidente, qui est considérée comme une unité institutionnelle résidente parce qu'elle s'engage dans des activités productives importantes sur le territoire économique du pays, pour une longue période de temps. Il s'agit d'une entité non constituée en société, ni autrement établie juridiquement, mais qui fonctionne comme une société. Elle est traitée comme une société dans les SFP tout comme dans le *SCN 2008*.

### 9.2.2.4 Organismes de restructuration

Les **organismes de restructuration** sont des unités créées pour réorganiser des entreprises en difficulté ou pour vendre des sociétés et d'autres actifs de ces entreprises. Ils sont parfois créés dans le contexte d'une crise bancaire et peuvent aussi être utilisés pour l'annulation d'actifs ayant subi une dépréciation et le remboursement de passifs d'entités insolubles. Les organismes de restructuration peuvent être des unités du secteur public de courte durée ou parfois de longue date.

Les administrations publiques peuvent financer les activités d'organismes de restructuration soit directement au moyen de transferts en capital, de prêts ou d'infusions de capitaux propres, soit indirectement au moyen de garanties.

Une unité qui assume un faible risque parce qu'elle bénéficie d'un important soutien financier public et qu'elle agit en fait ou en droit au nom d'une administration publique est susceptible d'être classée dans le secteur des administrations publiques générales plutôt que dans le secteur des entreprises publiques. De même, une unité qui vend la plupart des actifs à des valeurs inférieures à celles du marché est plus susceptible d'être classée dans le secteur des administrations publiques générales que dans le secteur des entreprises publiques. Toutefois, une unité sous contrôle public qui emprunte sur les marchés financiers à ses propres risques pour acquérir des actifs financiers et non financiers qu'elle gère activement est susceptible d'être classée comme une entreprise publique financière. Si cette unité réalise aussi des opérations pour le compte d'une administration publique, ces opérations peuvent être comptabilisées comme si elles avaient passé par le secteur des administrations publiques générales.

### 9.2.2.5 Fonds d'amortissement

Un **fonds d'amortissement** est un compte distinct, qui peut être ou ne pas être une unité institutionnelle, qui est constitué de cotisations distinctes versées par l'unité ou les unités qui utilisent le fonds (l'unité ou les unités mères) en vue du remboursement graduel de la dette.

Les unités de ce type sont surtout utilisées par les unités institutionnelles des administrations publiques, mais parfois aussi par les sociétés publiques. Il existe diverses pratiques en ce qui concerne le fonctionnement des fonds d'amortissement et le degré de contrôle exercé par les unités mères.

Les fonds d'amortissement sont classés selon qu'il s'agit d'unités institutionnelles distinctes ou pas et, s'il s'agit d'unités institutionnelles, selon qu'elles fournissent des services aux prix du marché ou non.

### 9.2.2.6 Régimes de pension

Il existe plusieurs types de **régimes de pension**, qu'il peut parfois être difficile de classer dans les SFP.

Les cotisations et les prestations de pension versées dans le cadre d'un régime de sécurité sociale, comme le Régime de pensions du Canada (RPC) qui est géré par l'Office d'investissement du RPC, sont traitées comme une unité institutionnelle de caisse de sécurité sociale. Toutefois, les prestations de pension provenant de régimes de pension universels non contributifs comme la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti qui

ne sont pas gérés par une unité institutionnelle distincte sont plutôt classées comme faisant partie d'une unité d'administration publique générale.

Les régimes de pension liés à l'emploi autres que les régimes de sécurité sociale peuvent être des régimes à « cotisations déterminées » ou à « prestations déterminées ». S'il n'existe pas de réserve ou de fonds comme tels, ces régimes ne sont pas considérés comme des unités institutionnelles distinctes. Ils sont classés à même l'unité d'employeur du secteur privé ou public qui contrôle le régime de pension. Les régimes de pension des fonctionnaires sont souvent de cette nature et sont réputés faire partie de l'unité institutionnelle d'administration publique, même s'ils peuvent être documentés dans des états comptables théoriques distincts. Le Régime de pension de retraite de la fonction publique, qui s'applique aux fonctionnaires fédéraux, en est un exemple<sup>9</sup>.

Parfois, les caisses de retraite sont gérées par une autre institution financière, comme une compagnie d'assurance, qui reçoit les cotisations de l'employeur et de ses salariés et qui verse les prestations de pension. Les régimes de pension en fiducie de ce type sont enregistrés auprès de l'Agence du revenu du Canada à des fins fiscales et sont classés dans les SFP et le SCCM de façon plus générale comme faisant partie de l'institution financière qui les gère<sup>10</sup>. Le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, qui s'applique aux enseignants des écoles primaires et secondaires, en est un exemple.

### 9.2.2.7 Fonds souverains

Les **fonds souverains** sont des fonds d'administration publique spéciaux qui permettent de détenir et de gérer des actifs. L'Alberta Heritage Savings Trust Fund [Fonds d'épargne du patrimoine de l'Alberta] est sans doute l'exemple le plus connu au Canada, bien que d'autres provinces aient également établi des fonds de ce genre. À l'échelle internationale, les fonds mis sur pied par les administrations publiques de la Norvège, de l'Arabie saoudite et de certains autres États où les ressources pétrolières et gazières sont abondantes, mais s'épuisent peu à peu, en sont d'autres exemples.

Les fonds souverains résidents qui sont organisés sous forme d'unités institutionnelles distinctes et qui fournissent des services financiers à des administrations publiques aux prix du marché sont classés comme des entreprises publiques. Si les services sont fournis à des prix ne correspondant pas à ceux du marché ou s'il n'existe pas d'unité distincte, les fonds sont classés à même les unités d'administration publique qu'ils servent.

### 9.2.2.8 Entités ad hoc

Les **entités ad hoc** sont des unités qui sont intentionnellement créées comme entités juridiques pour réaliser des objectifs précis et souvent temporaires. Dans le secteur privé, on les utilise parfois pour isoler une entreprise du risque financier.

Ces entités peuvent être établies dans des pays autres que ceux où les sociétés mères résident, pour qu'elles y réalisent des opérations internationales. Il peut s'agir, par exemple, de sociétés de portefeuille ou de sociétés de vente et d'administration. Dans les comptes internationaux, ces entités sont traitées comme des entreprises d'investissement direct si elles répondent au critère de propriété de 10 % (voir le chapitre 8).

Normalement, une entreprise ou une administration publique transfère des actifs à une entité ad hoc afin que celle-ci les gère ou s'en serve pour financer un grand projet, ce qui permet d'atteindre un ensemble d'objectifs limité. Les entités ad hoc font souvent partie intégrante de partenariats public-privé puisqu'elles peuvent appartenir à une ou à plusieurs autres entités<sup>11</sup>.

Les entités ad hoc résidentes qui fonctionnent uniquement de manière passive par rapport à l'administration publique générale et qui mènent des activités financières et quasi financières sur ordre de leur administration publique mère ne sont pas classées comme des unités institutionnelles distinctes. Toutefois, les entités ad hoc résidentes qui agissent de façon indépendante et qui acquièrent des actifs et contractent des engagements pour leur propre compte sont classées comme des unités institutionnelles distinctes.

### 9.2.2.9 Coentreprises

Parfois, les unités du secteur public concluent des ententes avec des sociétés privées ou d'autres unités du secteur public pour entreprendre conjointement des activités. L'entité combinée s'appelle une **coentreprise** et pourrait être un producteur marchand ou non marchand.

Une coentreprise consiste en l'établissement d'une société, d'une société en nom collectif ou d'une autre unité institutionnelle dans laquelle les parties exercent un contrôle juridique commun sur les activités de l'unité de coentreprise. En tant qu'unité institutionnelle, la coentreprise peut passer des contrats en son propre nom et réunir des fonds pour ses propres besoins. Une telle coentreprise tient sa propre comptabilité.

Pour décider du classement sectoriel d'une coentreprise dans les SFP, il faut déterminer quelle unité exerce le contrôle économique. Étant donné la nature d'une coentreprise — une entité établie juridiquement qui fait l'objet d'un contrôle conjoint —, il s'agit principalement d'examiner si le contrôle économique effectif fait intervenir une unité publique ou privée. Si la coentreprise mène des activités en tant que producteur non marchand, alors l'administration publique exerce le contrôle effectif, et la coentreprise est classée dans le secteur des administrations publiques générales. Si la coentreprise est un producteur marchand, elle est traitée comme une société publique ou privée selon qu'elle est ou non contrôlée par une unité d'administration publique. En temps normal, le pourcentage correspondant à la part détenue est suffisant pour déterminer la nature du contrôle. Si les unités publiques et les unités privées détiennent un pourcentage égal de la coentreprise, les autres indicateurs de contrôle doivent être pris en considération.

### 9.2.3 Règles comptables<sup>12</sup>

Sauf pour ce qui est de la consolidation, les règles comptables du cadre des SFP sont les mêmes que celles du *SCN 2008*. Il existe aussi beaucoup de similarités entre les règles utilisées dans les SFP et celles que suivent les entreprises et les administrations publiques pour l'établissement de leurs états financiers vérifiés. Les paragraphes qui suivent, inspirés du *MSFP 2014*, décrivent brièvement les règles comptables régissant des sujets comme le moment d'enregistrement et l'évaluation des flux et des stocks.

L'enregistrement des événements économiques dans les SFP repose sur les principes de comptabilité générale. La **comptabilité en partie double** est utilisée pour tous les flux. Dans un système de comptabilité en partie double, chaque opération donne lieu à au moins deux écritures de valeur égale, appelées un **crédit** et un **débit**. Ce principe garantit que le total des crédits et le total des débits au titre de l'ensemble des opérations sont égaux, ce qui permet de vérifier la cohérence des comptes d'une unité, d'un sous-secteur ou d'un secteur dans les SFP. Les autres flux économiques mènent également à des écritures de débit et de crédit. Ces flux ont leurs écritures correspondantes directement dans les variations de la valeur nette. En conséquence, la comptabilité en partie double garantit l'identité fondamentale du bilan, c'est-à-dire que la valeur totale des actifs est égale à la valeur totale des passifs augmentée de la valeur nette.

**Une écriture de débit correspond à l'augmentation d'un actif, à la diminution d'un passif ou à la diminution de la valeur nette. Une écriture de crédit correspond à la diminution d'un actif, à l'augmentation d'un passif ou à l'augmentation de la valeur nette.** Les écritures de recettes entraînent l'augmentation des actifs ou la diminution des passifs, ce qui mène au bout du compte à l'augmentation de la valeur nette, d'où l'enregistrement des recettes en crédits. Inversement, les écritures de charges entraînent la diminution des actifs ou l'augmentation des passifs, ce qui mène au bout du compte à la diminution de la valeur nette, d'où l'enregistrement des charges en débits. Les autres flux économiques peuvent faire augmenter ou diminuer les actifs et les passifs, ce qui a une incidence directe sur la valeur nette. En cas de reclassement d'actifs ou de passifs, il y a variation des stocks de deux catégories d'actifs ou de passifs sans incidence sur la valeur nette (par exemple, une augmentation d'une catégorie d'actifs est associée à une diminution d'une autre catégorie d'actifs).

Un bilan est un relevé, dressé à un instant particulier, de la valeur des stocks d'actifs détenus et des passifs dus par une unité institutionnelle ou un groupe d'unités. L'identité fondamentale du bilan et de la comptabilité en général est que la valeur totale des actifs est toujours égale à la valeur totale des passifs augmentée de la valeur nette. L'emploi de la comptabilité en partie double assure le maintien de cette identité. Il y a plusieurs combinaisons possibles de débits et de crédits ayant une incidence sur les actifs, les passifs et la valeur nette. Par exemple, l'achat, par une unité d'administration publique générale, d'un service à régler dans les 30 jours est enregistré sur la base des droits et obligations (ou des droits constatés) (voir la section 9.2.3.1) comme une charge (débit) et une augmentation du passif au titre des autres créditeurs (crédit). Ainsi, la charge diminue la valeur nette à hauteur de l'augmentation des passifs, sans que les actifs soient touchés. Le paiement ultérieur au bout des 30 jours est enregistré sur la base des droits et obligations comme une diminution du numéraire et des dépôts (crédit) et une diminution des autres créditeurs (débit). Dans ce cas, les actifs et les passifs diminuent du même montant, et la valeur nette est inchangée.

### 9.2.3.1 Moment d'enregistrement des flux

Une difficulté liée à la détermination du moment auquel une opération a lieu découle des délais entre l'instant où une action est entreprise et celui où elle est achevée. Par exemple, de nombreux achats de biens débutent par la signature d'un contrat entre le vendeur et l'acheteur. Viennent ensuite la mise en production de l'article commandé, l'expédition de l'article par le vendeur, l'arrivée chez l'acheteur, l'établissement et l'envoi de la facture, la réception de la facture, l'autorisation de paiement, l'accumulation éventuelle d'intérêts pour retard de paiement ou l'expiration de la période de ristourne pour paiement rapide, la signature d'un chèque en règlement de la facture, son envoi par l'acheteur, sa réception par le vendeur qui le dépose à sa banque et enfin le paiement du chèque par la banque de l'acheteur. Même alors, l'opération peut ne pas être réalisée, car l'acheteur peut avoir le droit de retourner la marchandise ou de présenter une réclamation au titre de la garantie. D'un point de vue économique, chacun de ces différents moments est, dans une certaine mesure, à prendre en considération et peut se traduire par l'enregistrement de multiples opérations dans les SFP, mais chaque opération ne peut être attribuée qu'à un seul moment.

De même, lorsqu'il s'agit d'analyser les charges et les acquisitions d'actifs non financiers d'une administration publique, il est possible de distinguer le jour où un budget est voté par le pouvoir législatif, le jour où le ministère des Finances autorise un ministère à utiliser des crédits, le jour où un ministère prend un engagement particulier, le jour où les livraisons ont lieu et, finalement, le jour où les ordres de paiement sont établis et les chèques payés. En matière d'impôts, par exemple, les moments importants sont le jour ou la période où naît une obligation, le moment où la créance fiscale est définitivement établie, la date limite à laquelle le paiement doit être effectué sans pénalité et le jour où l'impôt est payé ou la restitution effectuée.

**En résumé, lorsqu'on utilise la méthode d'enregistrement sur la base des droits et obligations (ou des droits constatés), les opérations sont enregistrées au moment où se produit le changement de propriété économique en ce qui concerne les biens, les actifs non financiers non produits et les actifs financiers et passifs, au moment où les services sont rendus, et, en ce qui concerne les opérations de répartition, au moment où naissent les créances qui s'y rapportent.** En revanche, lorsqu'on utilise la méthode d'enregistrement sur la base d'une comptabilité de caisse, les flux sont enregistrés au moment où les fonds sont encaissés et décaissés.

**L'enregistrement sur la base des droits constatés saisit les flux au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte. En d'autres termes, les effets des événements économiques sont enregistrés dans la période au cours de laquelle ils se produisent, que le paiement ou l'encaissement de fonds ait été exigible ou effectué.** Le moment auquel les événements économiques ont lieu n'est toutefois pas toujours clair. En général, on retient le moment du transfert de la propriété économique des biens ou de la fourniture des services, le moment où naît l'obligation de payer des impôts, celui qui établit le droit de recevoir une prestation sociale ou celui où naît toute autre forme de créance certaine.

Voici quelques exemples :

- Lorsqu'un employé d'une entreprise publique travaille pendant un mois, le salaire versé à l'employé est comptabilisé au cours du même mois, même s'il peut y avoir un délai d'une semaine ou deux avant que le paiement intégral en espèces ne soit versé.
- Lorsqu'une administration publique signe un contrat visant la construction d'un nouvel aéroport sur une période de plusieurs années et que des paiements proportionnels sont versés annuellement, les paiements qui en résultent sont comptabilisés année après année au fur et à mesure des travaux de construction.
- Lorsqu'une personne paie la taxe sur les produits et services à l'égard d'un achat au détail au cours d'un mois donné, les recettes publiques qui en résultent sont comptabilisées au cours du même mois, même s'il peut y avoir un délai de quelques semaines avant que l'administration publique ne reçoive les recettes fiscales du détaillant qui les a perçues.

### 9.2.3.2 Évaluation

Tous les flux et les stocks sont mesurés aux prix du marché, dans la mesure du possible. Les prix du marché font référence à la valeur courante d'échange, c'est-à-dire la valeur à laquelle les biens, les services, le travail ou les actifs sont ou pourraient être échangés contre des espèces. Les flux enregistrés dans l'état des résultats sont évalués aux prix du marché auxquels ces flux ont lieu, tandis que les flux enregistrés dans la situation des opérations de

trésorerie sont évalués à la valeur monétaire des flux de trésorerie. Les stocks sont évalués aux prix du marché en vigueur à la date d'établissement du bilan.

#### 9.2.3.2.1 Évaluation des opérations

Les prix du marché pour les opérations désignent les sommes d'argent que des acheteurs consentants paient pour acquérir quelque chose auprès de vendeurs consentants. Les échanges se font entre des parties indépendantes et uniquement pour des raisons commerciales, parfois dites « sans lien de dépendance ». Si l'on s'en tient à cette définition, un prix du marché désigne donc uniquement le prix pour un échange déterminé dans les conditions indiquées. Un deuxième échange d'une unité identique, même dans des conditions quasiment analogues, pourrait donner lieu à un prix du marché différent. Un prix du marché défini de cette manière doit être clairement distingué des notions de cotation, de cours mondial, de prix courant, de juste prix ou de tout autre prix destiné à exprimer la généralité des prix pour une catégorie d'échanges supposés identiques, au lieu du prix s'appliquant dans les faits à un échange déterminé. Par ailleurs, un prix du marché ne doit pas nécessairement être interprété comme étant équivalent à un prix du marché libre, c'est-à-dire qu'une opération marchande ne devrait pas être interprétée comme se produisant exclusivement dans une situation purement concurrentielle sur le marché. Dans la réalité, une opération marchande peut avoir lieu dans le cadre d'un monopole, d'un monopsonne ou de toute autre structure de marché. En effet, il arrive que le marché soit si étroit qu'il consiste en une opération unique en son genre entre des parties indépendantes.

Lorsqu'un prix est convenu par les deux parties préalablement à la réalisation d'une opération, ce prix convenu ou contractuel est le prix du marché pour cette opération, quels que soient les prix pratiqués au moment où l'opération a lieu.

Les valeurs d'échange réelles, exprimées en termes monétaires, sont présumées être les prix du marché dans la plupart des cas. Les opérations impliquant un dumping ou une vente à rabais représentent des prix du marché. Les prix des biens et des services incluent les impôts et subventions applicables. Un prix du marché correspond au prix payable par l'acheteur après prise en compte de tout rabais, remboursement ou ajustement par le vendeur.

Les opérations sur actifs financiers et passifs sont enregistrées à leur prix d'acquisition ou de cession. Les opérations sur actifs financiers et passifs sont enregistrées sans les frais de service, les commissions, les honoraires, les taxes et les autres paiements semblables à l'égard de services qui seraient nécessaires pour acquérir l'actif ou engager le passif. Ces coûts de transfert de propriété sont exclus, qu'ils soient imputés explicitement, inclus dans le prix de l'acheteur ou déduits du produit du vendeur. La raison en est que les débiteurs et les créanciers doivent enregistrer le même montant pour le même instrument financier. Les commissions, les honoraires ou les taxes sont enregistrés séparément de l'opération sur actifs financiers et passifs, dans les catégories appropriées de recettes ou de charges. L'évaluation des instruments financiers, qui exclut les commissions, diffère de l'évaluation des actifs non financiers (à l'exception des terrains), qui comprend tous les coûts de transfert de propriété. Les coûts de transfert de propriété des terrains sont habituellement compris dans la valeur des améliorations apportées aux terrains.

Lorsque les prix du marché pour des opérations ne peuvent pas être observés, comme pour certaines opérations de troc ou de transfert en nature, l'évaluation selon les équivalents du prix du marché fournit une approximation des prix du marché. Dans ce cas, les prix du marché des mêmes articles ou d'articles similaires, lorsqu'ils existent, fournissent une bonne base pour l'application du principe des prix du marché. En règle générale, il faut prendre les prix du marché observés sur des marchés sur lesquels se déroulent, en nombre suffisant et dans des conditions analogues, des échanges d'articles identiques ou similaires. S'il n'existe aucun marché approprié sur lequel un bien ou un service particulier est actuellement échangé, on peut obtenir l'évaluation d'une opération impliquant ce bien ou ce service à partir des prix du marché de biens et services similaires, en réalisant des ajustements au titre de la qualité et des autres différences.

#### 9.2.3.2.2 Évaluation des stocks

Les stocks sont évalués à leur valeur marchande, c'est-à-dire comme s'ils étaient acquis lors d'opérations marchandes à la date de référence du bilan. Les prix du marché sont déjà disponibles pour les actifs et les passifs qui sont négociés sur des marchés actifs, plus particulièrement pour certains actifs financiers et les passifs qui leur sont associés. La valeur marchande des autres actifs et passifs doit souvent être estimée de façon plus approximative.

L'évaluation selon l'équivalent de la valeur marchande est nécessaire pour évaluer les actifs et les passifs qui ne sont pas négociés sur les marchés ou alors seulement de façon sporadique. Pour ces actifs et ces passifs, il est nécessaire d'estimer une valeur qui se rapproche des prix du marché.

D'autres méthodes d'évaluation sont également utilisées dans certaines circonstances. La valeur marchande, la juste valeur et la valeur nominale doivent être distinguées de notions telles que la valeur amortie, la valeur faciale, la valeur comptable et le coût historique.

La juste valeur est une valeur marchande équivalente définie comme le montant contre lequel un actif pourrait être échangé ou un passif réglé dans une opération de plein gré entre parties indépendantes et bien informées. Il s'agit donc d'une estimation de ce qui pourrait être obtenu si le propriétaire vendait l'actif ou si le débiteur réglait le passif.

La valeur nominale est le montant que le débiteur doit au créancier à un moment donné. Elle reflète la valeur de l'instrument lors de sa création et les flux économiques ultérieurs, comme les opérations, les changements de valeur et autres changements, tels que les variations du taux de change. Pour ce qui est des instruments financiers autres que les titres de créance, les actions et les dérivés financiers, l'absence de valeur marchande généralement disponible signifie qu'il faut procéder à l'estimation en utilisant la valeur nominale.

La valeur amortie d'un prêt représente le processus d'élimination graduelle de l'obligation par des paiements réguliers au cours d'une période donnée. À la date de chaque paiement inscrit à l'échéancier, la valeur amortie est identique à la valeur nominale, mais peut en différer à d'autres dates, car la valeur nominale inclut les intérêts courus.

La valeur faciale d'un instrument de dette est le montant du principal à rembourser à l'échéance. On évite dans la mesure du possible d'utiliser la valeur faciale comme approximation de la valeur nominale pour mesurer la dette brute, en raison des risques d'une approche incohérente d'un instrument à l'autre. Par exemple, la valeur faciale des obligations à fort escompte et des obligations à coupon zéro comprend les intérêts non encore courus, ce qui va à l'encontre des principes de la comptabilité d'exercice.

Le coût de remplacement comptable est le prix d'acquisition courant d'un nouvel actif équivalent moins la consommation cumulée de capital fixe, l'amortissement ou l'épuisement progressif des ressources.

La valeur comptable renvoie généralement à la valeur enregistrée dans les comptes de l'entité. Les valeurs comptables peuvent avoir des significations différentes parce que leurs valeurs sont influencées par les normes, les règles et les conventions comptables ainsi que le moment de l'acquisition, les prises de contrôle de sociétés, la fréquence des réévaluations et la réglementation fiscale et autres règlements.

Le coût historique reflète le coût au moment de l'acquisition, mais peut également refléter parfois des réévaluations occasionnelles.

L'évaluation des actifs et des passifs selon les normes comptables peut ne pas refléter entièrement les prix du marché des actifs et des passifs. Le cas échéant, les données de base des SFP sont rajustées de façon à refléter le plus fidèlement possible la valeur marchande des actifs et des passifs.

Certains actifs financiers et passifs, comme les obligations, ont une valeur nominale, une valeur faciale ainsi qu'une valeur marchande. Toutefois, les opérations sur ces actifs et ces passifs sont évaluées au prix effectivement payé. De même, aux fins de l'intégration entre les stocks et les flux, les stocks de titres de créance sont évalués à leur valeur marchande lorsqu'ils sont inscrits au bilan.

### 9.2.3.3 Consolidation

Les administrations publiques fédérale, provinciales, territoriales et locales du Canada réalisent beaucoup d'opérations entre elles. Par exemple, l'administration publique fédérale transfère chaque année des milliards de dollars aux administrations publiques provinciales à l'appui de leurs activités liées à la santé, à l'enseignement et au bien-être social. Si l'on mesurait les activités totales combinées des administrations publiques fédérale et provinciales en additionnant simplement les dépenses fédérales et provinciales, ces paiements de transfert seraient comptés en double. La **consolidation** donne une meilleure idée des activités combinées de ces administrations publiques.

La consolidation consiste à regrouper les comptes financiers des unités **d'une même** administration publique ou ceux établis pour **différentes** administrations publiques, afin de produire des statistiques financières agrégées sans double comptabilisation. Autrement dit, elle consiste à présenter des données financières pour un certain nombre

d'unités d'administration publique comme si celles-ci n'en formaient qu'une seule<sup>13</sup>. La consolidation comporte deux dimensions fondamentales. La première correspond à la couverture, c'est-à-dire le choix des entités à inclure dans une consolidation donnée. L'autre a trait aux règles comptables utilisées pour procéder à la consolidation, qui consistent notamment à éliminer les opérations entre les unités dont les comptes sont consolidés afin d'éviter la double comptabilisation.

Dans une consolidation, les opérations sur actifs financiers et passifs entre deux parties sont éliminées. Par exemple, si une administration publique municipale a acheté des titres émis par son administration publique provinciale, l'acquisition de l'actif financier et l'engagement du passif disparaîtraient dans l'état financier consolidé. Ils ne disparaîtraient pas dans les états non consolidés distincts des deux administrations publiques.

Étant donné que les états et les rapports financiers des administrations publiques sont fondés sur les structures organisationnelles et les pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports des différentes administrations, il n'y a pas d'uniformité entre les secteurs de compétence et au fil du temps. Par exemple, une administration publique peut s'acquitter d'une fonction à l'aide d'une structure ministérielle, tandis qu'une autre a recours à une société d'État, et une autre encore, à un conseil, à une commission ou à un organisme. Par ailleurs, des noms de ministère similaires au sein de deux administrations publiques différentes ne signifient pas nécessairement des responsabilités identiques, et une administration publique particulière peut considérer une activité donnée comme contribuant à une ou à plusieurs fonctions. Les structures organisationnelles changent au fur et à mesure de la création de nouveaux programmes, de la modification des programmes existants et de l'affectation ou de la réaffectation des responsabilités. Chaque administration publique canadienne tient à jour ses propres comptes de la façon qui répond le mieux à ses objectifs. Par conséquent, les comptes publics publiés par les différentes administrations publiques ne peuvent être ni combinés ni comparés directement. On ne peut comparer de façon probante la grandeur de l'excédent ou du déficit d'une province à celle de l'excédent ou du déficit d'une autre sans apporter de rajustements appropriés pour en assurer la comparabilité.

L'avantage essentiel de la consolidation réside dans la comparabilité entre les administrations publiques et l'évitement de la double comptabilisation. La consolidation des comptes en fonction du système de comptabilité des SFP, par application des mêmes règles et procédures aux données financières de toutes les administrations publiques, produit des chiffres qui sont comparables. Les statistiques consolidées des SFP permettent de comparer l'état des finances d'une province à celui d'une autre. De même, il est possible de comparer l'état des finances de l'administration publique fédérale à celui de n'importe quelle province ou de toutes les provinces regroupées.

Par exemple, supposons que le gouvernement de l'Ontario a versé 1 milliard de dollars directement pour les services sociaux de la province, qu'il a transféré 500 millions de dollars aux administrations publiques locales de l'Ontario à l'appui des services sociaux et que les administrations publiques locales de l'Ontario ont dépensé 750 millions de dollars au titre des services sociaux. Supposons par ailleurs qu'en Alberta le gouvernement provincial n'a pas dépensé d'argent directement pour les services sociaux, mais qu'il a transféré 600 millions de dollars aux administrations publiques locales, lesquelles ont ensuite dépensé 800 millions de dollars au chapitre des services sociaux. Pour comparer les dépenses consacrées aux services sociaux dans les deux provinces, il serait inexact de simplement additionner les dépenses des administrations publiques provinciales et municipales. Cette façon de calculer donnerait des dépenses de 2,25 milliards de dollars en Ontario et de 1,4 milliard de dollars en Alberta. La bonne méthode consisterait à comparer les statistiques consolidées relatives aux dépenses sociales dans les deux provinces : 1,75 milliard de dollars en Ontario et 800 millions de dollars en Alberta.

### 9.3 Définition du secteur public

Le cadre des SFP s'applique tant aux institutions publiques générales qu'aux entreprises sous contrôle public, qui forment collectivement ce qu'on appelle l'**univers du secteur public** (voir la figure 9.2). Cet univers compte trois grands secteurs, soit les administrations publiques générales, les sociétés publiques financières et les sociétés publiques non financières. Dans le cadre global du SCN 2008, qui, comme il en a été question aux chapitres précédents, compte six secteurs institutionnels, il y a des secteurs distincts pour les sociétés financières et les sociétés non financières. Ces deux secteurs comprennent des sous-secteurs pour les sociétés publiques (entreprises publiques) financières et non financières. Le secteur des administrations publiques générales comprend des sous-secteurs pour les diverses institutions publiques ainsi qu'un sous-secteur pour les caisses de sécurité sociale,



qui, dans le cas du Canada, sont le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Ce cadre organisationnel fait partie de la Classification canadienne des unités et secteurs institutionnels (CSUI) 2012<sup>14</sup>.

**Figure 9.2**  
**Univers du secteur public**

Secteur public									
Administrations publiques générales					Entreprises publiques				
Administration publique générale fédérale	Caisses de sécurité sociale	Administrations publiques générales provinciales et territoriales	Administrations publiques générales locales	Administrations publiques générales autochtones	Entreprises publiques fédérales				
Ministères, fonds et organismes non autonomes fédéraux	Régime de pensions du Canada	Ministères, fonds et organismes non autonomes provinciaux et territoriaux	Municipalités locales, autres administrations publiques locales et fonds et organismes non autonomes locaux	Administrations publiques autochtones	Entreprises publiques non financières fédérales	Entreprises publiques financières fédérales			
Fonds et organismes autonomes fédéraux	Régime de rentes du Québec	Fonds et organismes autonomes provinciaux et territoriaux	Fonds et organismes autonomes locaux		Entreprises publiques provinciales et territoriales				
Régimes de retraite non provisionnés fédéraux		Régimes de retraite non provisionnés provinciaux et territoriaux	Conseils scolaires		Entreprises publiques non financières provinciales et territoriales	Entreprises publiques financières provinciales et territoriales			
		Universités et collèges			Entreprises publiques locales				
		Établissements de soins de santé et de services sociaux							

Source : Statistique Canada.

### 9.3.1 Univers du secteur public

Les SFP enregistrent les flux et les stocks d'opérations économiques pour toutes les unités institutionnelles résidentes contrôlées<sup>15</sup> directement ou indirectement par les unités des administrations publiques résidentes, c'est-à-dire l'ensemble des unités du secteur des administrations publiques générales ainsi que les sociétés publiques résidentes. Statistique Canada tient à jour une base de données portant sur l'**univers du secteur public** qui contient des enregistrements pour toutes ces unités institutionnelles<sup>16</sup>. L'information contenue dans la base de données est mise à jour annuellement et constitue un élément clé pour comprendre les statistiques de finances

publiques canadiennes et en faire le rapprochement avec les comptes publiés par les administrations publiques et leurs entreprises.

Les renseignements contenus dans la base de données pour ces unités du secteur public comprennent leur dénomination sociale, la date à laquelle elles sont entrées dans l'univers du secteur public ou en sont sorties, leur province de résidence, leur code de ville selon la Classification géographique type, le secteur institutionnel auquel elles appartiennent et leur code du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.

Les ministères, les organismes, les conseils, les commissions, les autorités judiciaires, les organes législatifs et les autres entités qui constituent une administration publique ne sont pas des unités institutionnelles à moins qu'ils n'aient le pouvoir de posséder des actifs, de prendre des engagements ou de réaliser des opérations de leur propre chef. Les entités financées par des crédits alloués dans le cadre d'un budget régi par un organe législatif ne sont généralement pas des unités institutionnelles distinctes et sont traitées comme une entité combinée constituant une seule unité institutionnelle.

La base de données de l'univers du secteur public est mise à jour annuellement pour les années 2008 et les années suivantes pour les administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales et les entreprises publiques qu'elles contrôlent<sup>17</sup>. Au moment de la rédaction du présent chapitre, il y avait 5 316 inscriptions dans la base de données. De ce nombre, 64 étaient des unités relevant de l'administration publique fédérale ; 622 étaient des organismes, des autorités, des fondations, des fonds, des tribunaux, des conseils, des commissions, des instituts, des sociétés, des musées et d'autres organisations provinciales et territoriales; 35 étaient des entreprises publiques fédérales, et 99 étaient des entreprises publiques provinciales et territoriales. Il y avait 4 493 unités d'administration publique locale. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec représentaient les autres unités de la base de données.

Il convient de souligner que les unités de la base de données peuvent parfois passer d'un sous-secteur à un autre lorsque leurs caractéristiques changent au fil du temps. Cela dépend d'un certain nombre de critères. Par exemple, la société d'État Énergie atomique du Canada limitée a été traitée comme une entreprise publique fédérale lorsqu'elle est entrée dans la base de données, mais, en 2012, elle est passée au sous-secteur de l'administration publique fédérale.

### 9.3.2 Sous-secteurs du secteur des administrations publiques générales

La sous-sectorisation du **secteur des administrations publiques générales** varie considérablement d'un pays à l'autre. Les facteurs clés sont la taille d'un pays, le fait d'être une fédération ou pas, et la façon dont son système de sécurité sociale est structuré.

Le secteur des administrations publiques générales dans son ensemble est formé de groupes d'unités institutionnelles résidentes classées selon le niveau d'administration publique. Les institutions sans but lucratif non marchandes qui sont contrôlées par des unités d'administration publique sont aussi classées dans ce secteur. Le secteur ne comprend pas les sociétés publiques orientées vers le marché, même lorsque tous les capitaux propres de ces sociétés appartiennent à des administrations publiques. Les quasi-sociétés possédées et contrôlées par des administrations publiques ne font pas partie de ce secteur non plus. Cependant, les entreprises non constituées en société qui appartiennent à des administrations publiques et qui ne sont pas des quasi-sociétés font partie du secteur des administrations publiques générales.

On trouve des sous-secteurs distincts pour l'administration publique générale fédérale, les administrations publiques générales provinciales et territoriales, les administrations publiques générales locales, les administrations publiques générales autochtones et les caisses de sécurité sociale. Le sous-secteur des administrations publiques générales autochtones représente les unités institutionnelles des administrations publiques des Premières Nations et les autres unités institutionnelles des administrations publiques autochtones. Les institutions sans but lucratif au service des administrations publiques sont aussi comprises dans chaque ordre de gouvernement<sup>18</sup>.

Bien entendu, il y a une seule administration publique générale fédérale. Il y a 10 administrations publiques générales provinciales, 3 administrations publiques générales territoriales et plus de 3 000 administrations publiques générales locales.

Le Canada a signé 22 accords d'autonomie gouvernementale reconnaissant un grand éventail de secteurs de compétence autochtones dans 36 collectivités au Canada. De ces ententes, 18 font partie d'un accord sur une revendication territoriale globale<sup>19</sup>. Toutefois, l'élaboration du sous-secteur des administrations publiques générales autochtones dans les SFP est un travail évolutif.

Au sein de chacun de ces ordres de l'administration publique générale, il y a un certain nombre d'unités institutionnelles, dont une pour les ministères et les fonds et organismes non autonomes de chacune des administrations publiques. Il y a d'autres unités pour les fonds et organismes autonomes et pour les régimes de retraite non provisionnés des administrations publiques.

Enfin, le secteur des administrations publiques générales comprend également des sous-secteurs pour le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ), lesquels sont classés dans le **secteur des caisses de sécurité sociale**. Les caisses de sécurité sociale ne sont reconnues comme unités institutionnelles distinctes que si i) elles sont organisées séparément des autres activités des unités d'administration publique, ii) elles détiennent des actifs et des passifs séparément de ceux des autres unités d'administration publique et iii) elles effectuent des opérations financières pour leur propre compte. Le RPC et le RRQ satisfont à ces critères, mais ce n'est pas le cas d'autres programmes de protection sociale comme le programme fédéral de la Sécurité de la vieillesse, les régimes provinciaux et territoriaux de soins de santé, le programme d'assurance-emploi et divers programmes provinciaux d'indemnisation des accidentés du travail.

Les différentes unités institutionnelles du secteur des administrations publiques générales sont toutes énumérées dans l'univers du secteur public en ligne de Statistique Canada<sup>20</sup>.

La figure 3.3 du chapitre 3 du présent volume contient un arbre décisionnel pour l'affectation des unités institutionnelles aux secteurs. On y montre en particulier comment distinguer les unités d'administration publique des unités appartenant aux cinq autres secteurs institutionnels. On y montre également la façon dont les sociétés financières et non financières sont réparties entre les secteurs publics, privé et sous contrôle étranger.

### 9.3.3 Secteur des entreprises publiques

Les statistiques annuelles sur les finances des entreprises publiques fédérales, provinciales, territoriales et locales sont disponibles dans la base de données des SFP du Canada (pour en savoir davantage à ce sujet, voir la section 9.8). Les statistiques sur les entreprises publiques fédérales et provinciales sont dérivées à partir d'une version modifiée du Plan comptable de Statistique Canada, un outil normalisé de collecte et de diffusion des statistiques sur les entreprises, et elles sont présentées selon la classification figurant dans le tableau 10-10-0023-01. Cette information est utilisée comme intrant dans les estimations du produit intérieur brut selon les revenus et les dépenses, dans les tableaux des ressources et des emplois ainsi que dans les comptes financiers et du patrimoine.

### 9.3.4 Quelques exemples

Comme il a été mentionné, les unités institutionnelles de l'univers du secteur public font partie soit du secteur des administrations publiques générales, soit du secteur des entreprises publiques. Le premier secteur se compose des producteurs non marchands et des institutions sans but lucratif au service des unités d'administration publique, tandis que le dernier secteur regroupe les producteurs marchands. Certains exemples sont présentés ci-après.

#### 9.3.4.1 Société canadienne d'hypothèques et de logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a été fondée en 1946 et a son siège social à Ottawa. Son mandat déclaré consiste à « faciliter l'accès au logement et contribuer à la stabilité financière de manière à aider les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement<sup>21</sup> ». Il s'agit d'une société d'État de l'administration publique fédérale. La société rend des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre et est régie par un conseil d'administration et un président nommés par le gouvernement fédéral.

La SCHL déclare sur son site Web qu'elle tire des revenus de la vente d'assurance prêt hypothécaire. Elle contribue à l'amélioration des conditions de logement des Premières Nations habitant dans les réserves. De plus, elle a un programme de titrisation qui permet aux institutions financières agréées de regrouper des prêts hypothécaires admissibles sous forme de titres négociables qui peuvent être vendus à des investisseurs afin de générer des fonds pouvant servir à l'octroi de prêts aux acheteurs de maisons. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, cautionne entièrement le paiement périodique du capital et des intérêts de ces titres, soit les titres hypothécaires

émis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* par des institutions financières et les Obligations hypothécaires du Canada émises par la Fiducie du Canada pour l'habitation. La société collabore également avec d'autres organismes pour fournir des logements abordables aux ménages à faible revenu. Enfin, la SCHL effectue des recherches économiques sur le marché canadien de l'habitation et fournit des renseignements aux Canadiens pour les aider à prendre des décisions.

La SCHL est un producteur marchand dont les actifs s'élèvent à 252 milliards de dollars, et les passifs, à 232 milliards de dollars<sup>22</sup>. Elle se trouve dans l'univers du secteur public depuis longtemps et fait partie du sous-secteur des entreprises publiques fédérales. Dans le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), elle est classée dans la catégorie « Autres sociétés d'assurance directe (sauf vie, maladie et soins médicaux) ».

### 9.3.4.2 Hydro-Québec

Hydro-Québec est un service public qui produit, transporte et distribue de l'électricité au Québec. Il a son siège social à Montréal et a été créé en 1944 par l'expropriation de sociétés privées. La société d'État a investi massivement dans des projets hydroélectriques comme ceux de Churchill Falls et de la baie James. Elle répond aux besoins en électricité du Québec et exporte aussi de l'électricité aux États-Unis. Le gouvernement du Québec est l'unique actionnaire de la société.

En 2016, Hydro-Québec avait des actifs de 75 milliards de dollars et des passifs de 55 milliards de dollars<sup>23</sup>. Ses revenus s'élevaient à 13 milliards de dollars, et ses dépenses, à 8 milliards de dollars. Il a versé des dividendes de 2,4 milliards de dollars en 2016.

Hydro-Québec est un producteur marchand qui se trouve dans l'univers du secteur public depuis longtemps. Il fait partie du sous-secteur des entreprises publiques provinciales et territoriales. Dans le SCIAN, il est classé dans la catégorie « Transport et gestion d'électricité en bloc ».

### 9.3.4.3 Agricultural Implements Board de la Saskatchewan

L'Agricultural Implements Board [Commission des instruments aratoires] de la Saskatchewan est un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre l'*Agricultural Implements Act* [Loi sur les instruments aratoires] de la Saskatchewan et d'en surveiller l'application. Son siège social se situe à Regina.

L'*Agricultural Implements Act* régleme la vente, la location et la distribution d'instruments ou de pièces aratoires en Saskatchewan. Selon cette loi, les marchands d'instruments aratoires sont tenus de faire en sorte que les agriculteurs puissent obtenir les pièces et les services dont ils ont besoin pour les instruments aratoires qu'ils achètent. Cette loi régleme les modalités minimales de la garantie offerte par les marchands qui vendent ou louent du matériel; les contrats de vente d'instruments aratoires neufs ou d'occasion; les modalités de location d'instruments auprès d'institutions financières; les lignes directrices relatives aux pièces et aux services d'urgence; la manière d'obtenir une indemnisation pour les pertes ou les dommages causés par l'impossibilité d'obtenir des pièces ou le non-respect de la garantie; enfin, l'octroi de licences aux marchands et l'inscription des distributeurs. Les agriculteurs qui ne reçoivent pas de pièces ou de services en temps opportun peuvent se voir accorder une indemnisation venant de l'Agricultural Implements Compensation Fund [Fonds d'indemnisation pour les instruments aratoires]<sup>24</sup>.

La commission fait partie du sous-secteur des administrations publiques générales provinciales et territoriales. Dans le SCIAN, elle est classée dans la catégorie « Autres services des administrations publiques provinciales et territoriales ». La commission n'est pas une entreprise publique parce qu'elle n'est pas un producteur marchand, qu'elle ne rivalise pas sur le marché et qu'elle ne tire pas son revenu primaire d'une activité marchande.

### 9.3.4.4 Société Radio-Canada

La Société Radio-Canada est une société d'État fédérale fondée en 1936 dont le siège social se trouve à Ottawa. Elle décrit de la manière suivante les services qu'elle offre aux Canadiens : « Présente aux quatre coins du pays, CBC/Radio-Canada informe, éclaire et divertit tous les Canadiens. Radio, télévision, plateformes numériques et mobiles, les services de CBC/Radio-Canada sont à la fine pointe de la technologie. Pas un jour ni une minute de ce qui intéresse les Canadiens ne nous échappe. Nous leur offrons les nouvelles, le contenu et les commentaires qu'ils souhaitent avoir, aujourd'hui, demain et dans le futur<sup>25</sup>. »

La société rend des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre et est régie par un conseil d'administration et un président nommés par le gouvernement fédéral.

Pour l'exercice 2016-2017, Radio-Canada a déclaré des recettes de 301 millions de dollars provenant de la publicité et d'autres sources, en plus d'un financement de 1 099 millions de dollars du gouvernement fédéral. En grande partie parce qu'elle dépend tant des crédits parlementaires, la société n'est pas classée comme une entreprise publique, mais plutôt comme une unité institutionnelle du sous-secteur de l'administration publique fédérale.

#### 9.3.4.5 Ambassades et bases militaires à l'étranger

Le Canada a des ambassades et des bases militaires dans d'autres pays. Elles sont réputées faire partie de l'unité institutionnelle de l'administration publique fédérale. Les ambassades et autres enclaves territoriales représentant d'autres pays au Canada sont considérées comme des unités institutionnelles non résidentes.

### 9.4 État des résultats

Dans les comptes du secteur public présentés dans les SFP, le solde brut de gestion — concept semblable à ce qu'on appelle communément l'excédent ou le déficit — représente la différence entre deux autres concepts. Le premier concept est celui des **recettes**, qui désignent les opérations qui augmentent la valeur nette. Le deuxième concept est celui des **charges**, qui désignent les opérations qui diminuent la valeur nette. L'état des résultats de l'administration publique fédérale est illustré au tableau 10-10-0016-01.

#### 9.4.1 Recettes

##### 9.4.1.1 Composantes des recettes des administrations publiques

Voici les grandes catégories de recettes figurant dans le système des statistiques de finances publiques du Canada :

- recettes fiscales
- cotisations sociales
- dons
- autres recettes

Les recettes fiscales sont des prélèvements obligatoires sans contrepartie imposés à d'autres unités institutionnelles par les administrations publiques, alors que les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires avec contrepartie. Les dons sont des transferts non obligatoires en provenance d'autres unités institutionnelles. La catégorie résiduelle des « autres recettes » comprend le revenu de la propriété, les recettes provenant de ventes de biens et services et certaines autres composantes de recettes généralement de moindre envergure. Toutes les composantes sont enregistrées sur la base des droits et obligations, dans la mesure possible.

Au Canada, les prélèvements obligatoires et les dons dominent les autres sources de recettes des administrations publiques générales. Pour les entreprises publiques, les ventes de biens et services et le revenu de la propriété constituent les principales sources de recettes.

La classification des recettes des SFP canadiennes est fondée sur celle qui est recommandée dans le *MSFP 2014*. Dans cette classification, les recettes fiscales sont catégorisées en fonction de l'assiette de l'impôt<sup>26</sup>.

##### 9.4.1.2 Recettes fiscales

Les unités institutionnelles des administrations publiques sont les seules qui peuvent prélever des impôts dans une économie. Les recettes provenant de ces impôts sont habituellement essentielles à la situation financière d'une administration publique. La charge de l'impôt — à savoir les recettes totales provenant de l'ensemble des impôts, souvent exprimées sous forme de ratio au produit intérieur brut — est un indicateur budgétaire clé. Sa tendance en dit beaucoup sur l'évolution du pouvoir et du rôle d'une administration publique.

Comme on l'a vu aux chapitres précédents, les recettes fiscales dans le *SCN 2008* sont classées en fonction du rôle qu'elles jouent dans l'activité économique. Il en existe trois grandes catégories : les impôts sur la production, les produits et les importations, les impôts courants sur le revenu et les impôts en capital.

Dans les SFP, il y a six grands types d'impôts :

- impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital
- impôts sur les salaires et la main-d'œuvre
- impôts sur le patrimoine
- impôts sur les biens et services
- impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales
- autres recettes fiscales

Le premier type, qui comprend les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, représentait plus de la moitié des recettes fiscales totales du Canada en 2009. Les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre ne sont pas d'une grande importance au Canada, en partie parce qu'ils ont un effet dissuasif sur l'emploi<sup>27</sup>. Les impôts sur le patrimoine sont les plus importants pour les administrations publiques locales. Ils comprennent les impôts périodiques sur la propriété immobilière (terrains, constructions ou autres ouvrages) ou le patrimoine net, les cotisations spéciales, les impôts fonciers des entreprises, les paiements en remplacement d'impôts et les impôts non périodiques sur le patrimoine comme les impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations entre vifs et legs. Les impôts sur les biens et services sont des « impôts qui deviennent payables par suite de la production, de la vente, du transfert, de la location ou de la livraison de biens et de la prestation de services ou par suite de leur utilisation pour leur propre consommation ou formation de capital<sup>28</sup> ». Au Canada, ces impôts comprennent la taxe sur les produits et services, la taxe de vente harmonisée, la taxe de vente au détail, les taxes d'accise principalement sur l'alcool, le tabac et l'essence ainsi que les taxes sur des services déterminés comme le transport aérien. Sont également compris dans ce type d'impôts les taxes sur la permission d'utiliser des biens (comme les permis de conduire) ou d'exercer des activités ainsi que les bénéfices des monopoles fiscaux<sup>29</sup>. Dans l'ensemble, les impôts sur les biens et services représentaient environ le quart des recettes fiscales totales en 2009. Enfin, les impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales se composent principalement de droits de douane et d'autres droits à l'importation. Ces recettes fiscales sont faibles et sont généralement à la baisse en raison des diverses initiatives de « libre-échange » des dernières décennies.

Comme pour la plupart des autres concepts des SFP, les recettes fiscales sont mesurées sur la **base des droits et obligations**, ce qui signifie que les flux sont enregistrés au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte. D'un point de vue pratique, les recettes fiscales sont habituellement mesurées, dans un premier temps, au moment où les fonds apparaissent dans les comptes bancaires de l'administration publique, après quoi ce moment est rajusté sur la base des droits et obligations. Il convient de souligner que pour faire l'objet d'une écriture de régularisation, les impôts doivent être payés. Les impôts qui sont dus, mais qui n'ont jamais été perçus, ne sont pas considérés comme ayant été constatés par régularisation. De plus, les impôts perçus mais subséquemment remboursés ne sont pas considérés comme ayant été constatés par régularisation.

Les recettes fiscales peuvent être transférées d'une administration publique à une autre, mais elles sont attribuées à l'unité d'administration publique qui exerce le pouvoir de prélever l'impôt et qui dispose, en définitive, du pouvoir discrétionnaire pour fixer et modifier le taux d'imposition. Par exemple, les parties fédérale et provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente harmonisée sont attribuées séparément à chaque administration publique.

#### 9.4.1.3 Cotisations sociales

Comme il a déjà été mentionné, alors que les impôts sont obligatoires et sans contrepartie, les **cotisations sociales** sont des prélèvements obligatoires avec contrepartie. En d'autres termes, alors que les impôts doivent être payés sans que des prestations explicites soient à recevoir en contrepartie, les cotisations sociales doivent également être versées, mais elles sont directement liées à la réception de prestations sociales particulières.

Au Canada, les principales cotisations sociales sont liées au programme fédéral d'assurance-emploi, au Régime québécois d'assurance parentale et aux programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidentés du travail, lesquels sont financés par les cotisations sociales des salariés et des employeurs. Les cotisations des employeurs et des salariés au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec sont également traitées comme des cotisations sociales<sup>30</sup>.

#### 9.4.1.4 Dons

Les **dons** sont une catégorie résiduelle de transfert de recettes qui consiste en des sommes à recevoir d'autres unités d'administration publique résidentes ou non résidentes ou d'organismes internationaux qui ne correspondent pas à la définition des recettes fiscales, des subventions ou des cotisations sociales. Il peut s'agir de transferts courants ou de transferts en capital<sup>31</sup>.

Les administrations publiques canadiennes ne reçoivent pas souvent de dons d'unités d'administration publique non résidentes ou d'organismes internationaux. La plupart des dons inscrits dans les comptes du secteur public sont plutôt des transferts entre niveaux d'administration publique au Canada. Ces dons disparaissent lorsque les comptes des différents niveaux d'administration publique sont consolidés, mais ils représentent une part importante des recettes totales des différentes administrations publiques provinciales et territoriales et administrations publiques locales.

Au sein de la fédération canadienne, la pratique veut depuis longtemps que les niveaux supérieurs d'administration publique, compte tenu de leur assiette fiscale plus large, génèrent des recettes qui sont ensuite transférées aux niveaux inférieurs d'administration publique. Plus précisément, l'administration publique fédérale transfère chaque année d'importantes sommes aux administrations publiques provinciales et territoriales. À leur tour, les administrations publiques provinciales font des transferts aux administrations publiques locales qui relèvent de leur compétence. L'administration publique fédérale effectue également des transferts plus modestes aux administrations publiques locales et autochtones.

Pendant l'exercice 2008-2009, l'administration publique fédérale a fourni un soutien sous forme de paiements de transfert aux provinces et aux territoires s'élevant à 59 747 millions de dollars<sup>32</sup>. Le transfert le plus important a été de loin le Transfert canadien en matière de santé, qui s'est chiffré à 20 915 millions de dollars. Les transferts de péréquation et territoriales représentaient 16 332 millions de dollars, et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, 9 470 millions de dollars.

Le Transfert canadien en matière de santé soutient les soins de santé pour les Canadiens. Il est calculé pour chaque province et territoire en fonction du nombre d'habitants et il augmente au fil du temps selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du produit intérieur brut nominal. Les transferts de péréquation tiennent compte des disparités fiscales entre les provinces et sont calculés à l'aide d'une formule plutôt compliquée qui vise à déterminer dans quelle mesure la « capacité fiscale » d'une province est inférieure à la capacité moyenne de l'ensemble des provinces. Les fonds de ce programme augmentent aussi au fil du temps selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du produit intérieur brut nominal. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux appuie l'enseignement postsecondaire, l'assistance sociale et le développement de la petite enfance, et il est calculé en fonction du nombre d'habitants, un peu comme le Transfert canadien en matière de santé. Enfin, les transferts calculés selon la formule de financement des territoires sont généralement semblables aux transferts de péréquation, mais ils sont destinés aux trois territoires plutôt qu'aux 10 provinces. Ces transferts représentent environ les quatre cinquièmes des recettes des territoires.

En ce qui concerne les transferts des administrations publiques provinciales aux administrations publiques locales, [traduction] « [...] la province établit les administrations publiques locales et leurs frontières géographiques, fixe leurs responsabilités en matière de dépenses, établit les normes relatives à la prestation de services locaux même pour les services qui ne sont pas obligatoires, limite essentiellement leurs recettes autonomes aux impôts fonciers et aux frais d'utilisation, fixe les règles entourant la perception des impôts fonciers, exige que les municipalités n'enregistrent pas de déficit dans leur budget de fonctionnement et détermine dans quelle mesure les municipalités peuvent emprunter pour répondre aux besoins en capitaux. En même temps, la province influe sur les dépenses municipales au moyen de ses programmes de subventions. »<sup>33</sup>

#### 9.4.1.5 Autres recettes

Les administrations publiques reçoivent également des recettes de diverses autres sources. Elles reçoivent divers types de revenus de la propriété, dont des intérêts sur les prêts, les obligations et les dépôts, des dividendes d'entreprises publiques, et dans certains cas des dividendes d'entreprises privées, des loyers des terrains ainsi que des redevances provenant de l'exploitation pétrolière et gazière, de la foresterie, de la production d'énergie hydroélectrique et de l'extraction de minerais. Elles tirent également des recettes des ventes de biens et services. Par exemple, les établissements d'enseignement exigent habituellement des frais de scolarité; les

administrations publiques municipales tirent habituellement des recettes des frais de stationnement et de location; les administrations publiques provinciales tirent des recettes des permis de conduire et des frais judiciaires, tandis que l'administration publique fédérale reçoit les frais d'obtention d'un passeport et les droits d'entrée à des musées. Enfin, les administrations publiques tirent aussi des recettes relativement modestes des amendes, des pénalités et des confiscations.

#### 9.4.1.6 Recettes par sous-secteur des administrations publiques

Les mêmes catégories de recettes sont utilisées dans les SFP pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques afin que des comparaisons puissent être établies. Le tableau 10-10-0016-01 présente les estimations des recettes de l'administration publique fédérale. Les tableaux 10-10-0017-01, 10-10-0018-01, 10-10-0019-01 et 10-10-0020-01 présentent les statistiques correspondantes pour les provinces, ventilées selon les administrations publiques provinciales et territoriales, les municipalités et autres administrations publiques locales, les établissements de santé et de services sociaux et les établissements d'enseignement. Le tableau 10-10-0022-01 présente les statistiques sur les recettes pour les régimes de pension du Canada et du Québec.

Comme il est expliqué à la section 9.2.3.3, la consolidation permet d'éviter la double comptabilisation et elle est importante parce qu'une part considérable des recettes reçues par les provinces et les territoires sont des dépenses de transfert de l'administration publique fédérale, et qu'une part appréciable des recettes des administrations publiques locales sont des dépenses de transfert de l'administration publique fédérale et des administrations publiques provinciales et territoriales.

### 9.4.2 Charges

#### 9.4.2.1 Composantes des charges des administrations publiques

Les administrations publiques influent sur l'économie de par leurs politiques relatives aux recettes et aux dépenses. Les dépenses sont inscrites dans les SFP dans un certain nombre de catégories de charges de programme et dans les dépenses en immobilisations non financières. Les dépenses totales — la somme des charges de programme et des dépenses en immobilisations — sont largement utilisées comme mesure de la taille des administrations publiques, surtout lorsqu'elles sont exprimées sous forme de ratio au produit intérieur brut, ce qui permet de normaliser le fait que les dépenses publiques ont tendance à augmenter parallèlement à l'inflation et à la croissance de la population. Toutefois, il convient de souligner que le ratio des dépenses totales au produit intérieur brut comprend divers paiements de transfert dans le numérateur, mais pas dans le dénominateur. À certaines fins, les dépenses totales à l'exclusion des transferts sont une meilleure mesure de la taille des administrations publiques.

Voici les grandes catégories de charges figurant dans le système des statistiques de finances publiques du Canada :

- rémunération des salariés
- utilisation de biens et services
- consommation de capital fixe
- intérêts
- subventions
- dons
- prestations sociales
- autres charges

La classification des charges des SFP canadiennes est semblable à celle qui est recommandée dans le *MSFP 2014*. Dans cette classification, les charges sont catégorisées en fonction de l'objectif économique qui y est associé<sup>34</sup>.



### 9.4.2.2 Rémunération des salariés

Comme il est indiqué aux chapitres 3, 4, 5 et 8, la **rémunération des salariés** est « la rémunération totale, en nature ou en espèces, qui doit être versée à un particulier dans une relation employeur-employé en échange du travail exécuté par ce dernier au cours de la période de référence » (traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 115). Toutes les unités d'administration publique versent une rémunération aux salariés, et il s'agit d'une importante composante des charges des administrations publiques au Canada.

Le tableau 9.1 présente une ventilation de la rémunération des salariés par sous-secteur des administrations publiques, sous forme consolidée et non consolidée, en 2009.

**Tableau 9.1**  
**Statistiques de finances publiques canadiennes, rémunération des salariés**

	2009
	millions de dollars
<b>Sous-secteur de l'administration publique</b>	
Administration publique générale canadienne consolidée	196 760
Administrations publiques provinciales et territoriales (données non consolidées)	28 042
Terre-Neuve-et-Labrador	842
Île-du-Prince-Édouard	392
Nouvelle-Écosse	1 023
Nouveau-Brunswick	1 977
Québec	7 178
Ontario	7 351
Manitoba	1 106
Saskatchewan	1 098
Alberta	2 784
Colombie-Britannique	3 083
Yukon	375
Territoires du Nord-Ouest	385
Nunavut	448
Services de santé et des services sociaux (données non consolidées)	51 860
Terre-Neuve-et-Labrador	1 234
Île-du-Prince-Édouard	2
Nouvelle-Écosse	1 763
Nouveau-Brunswick	1 433
Québec	12 284
Ontario	17 172
Manitoba	2 502
Saskatchewan	2 182
Alberta	6 673
Colombie-Britannique	6 438
Yukon	25
Territoires du Nord-Ouest	152
Nunavut	0
Universités et collèges (données non consolidées) <sup>1</sup>	17 061
Terre-Neuve-et-Labrador	345
Île-du-Prince-Édouard	91
Nouvelle-Écosse	524
Nouveau-Brunswick	182
Québec	3 643
Ontario	6 057
Manitoba	541
Saskatchewan	685
Alberta	2 450
Colombie-Britannique	2 472
Yukon	22
Territoires du Nord-Ouest	26
Nunavut	23
Commissions scolaires (données non consolidées) <sup>2</sup>	36 662
Terre-Neuve-et-Labrador	805
Île-du-Prince-Édouard	170
Nouvelle-Écosse	906
Nouveau-Brunswick	0
Québec	7 197

**Tableau 9.1**  
**Statistiques de finances publiques canadiennes, rémunération des salariés**

	<b>2009</b>
	millions de dollars
Ontario	15 609
Manitoba	1 491
Saskatchewan	1 359
Alberta	4 707
Colombie-Britannique	4 377
Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	41
Nunavut	0
Municipalités et autres administrations publiques locales (données non consolidées)	27 281
Terre-Neuve-et-Labrador	204
Île-du-Prince-Édouard	33
Nouvelle-Écosse	338
Nouveau-Brunswick	262
Québec	5 269
Ontario	13 213
Manitoba	726
Saskatchewan	671
Alberta	3 174
Colombie-Britannique	3 230
Yukon	30
Territoires du Nord-Ouest	50
Nunavut	81

Les données portent sur l'exercice financier dont la date de fin se rapproche le plus du 31 décembre.

1. Les universités et les collèges comprennent l'ensemble des universités et des collèges canadiens, qu'ils soient contrôlés ou non par un gouvernement. Au Canada, les universités et les collèges qui ne sont pas contrôlés par un gouvernement représentent une très faible proportion de l'activité.

2. Il n'y a pas de commissions scolaires au Nouveau-Brunswick, au Yukon et au Nunavut.

**Source** : Statistique Canada tableaux 10-10-0015-01, 10-10-0017-01, 10-10-0018-01, 10-10-0019-01 et 10-10-0020-01.

#### 9.4.2.3 Utilisation de biens et services

La catégorie des charges liées à l'**utilisation de biens et services** consiste en la valeur des biens et services achetés par les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques en vue de leur utilisation dans la production de biens et services marchands et non marchands. Cette catégorie exclut la consommation de capital fixe, l'utilisation de biens et services pour la formation de capital pour compte propre (qui est comptabilisée dans la catégorie de l'acquisition d'actifs non financiers) et les biens achetés par les administrations publiques et distribués sans transformation (qui sont enregistrés comme transferts en nature).

Conformément aux principes de la comptabilité d'exercice, la valeur de l'utilisation de biens et services est inscrite au moment où les biens et services sont effectivement utilisés, plutôt qu'au moment où ils sont acquis ou payés. Pour les services, il y a une correspondance plus étroite entre les paiements effectués et les services reçus, alors que, pour les biens, les articles achetés demeurent souvent en stock pendant une longue période avant d'être utilisés. Par conséquent, on estime la valeur des biens utilisés en tenant compte des variations des stocks de la façon suivante :

- stocks d'ouverture
- plus : achats de biens
- moins : biens utilisés pour la formation de capital pour compte propre
- moins : biens distribués directement sous forme de transferts en nature
- plus : gains ou pertes de détention sur les biens possédés
- plus : autres variations de volume touchant les biens possédés
- moins : stocks de fermeture
- égalent : utilisation de biens

L'utilisation de biens et services est comptabilisée en chiffres bruts, ce qui signifie que les recettes tirées de la vente de biens et services ne sont pas déduites (elles sont inscrites comme poste de recettes).

Les services fournis par des contractuels, des consultants et autres fournisseurs du genre dans une situation où il n'existe pas de relation employeur-employé sont inclus dans la catégorie de l'utilisation de biens et services plutôt que dans celle de la rémunération des salariés. De plus, les biens et services utilisés par les salariés dans l'exercice de leurs fonctions ou autrement liés de près aux exigences de leur emploi sont assimilés à l'utilisation de biens et services. Cette catégorie comprend par exemple les outils et le matériel, les vêtements spéciaux comme les uniformes, les repas spéciaux nécessaires en raison des conditions de travail ou des déplacements ainsi que les examens médicaux requis en raison de la nature du travail. De même, les biens et services achetés en vue de servir à la production de services non marchands, comme les aliments, les vêtements et les couvertures achetés pour être utilisés dans des opérations de secours après une catastrophe naturelle au pays ou à l'étranger, sont assimilés à l'utilisation de biens et services plutôt qu'à des transferts en nature. Toutefois, si les biens sont transférés directement des stocks sans être liés à des opérations de secours, ils sont classés comme transferts en nature de prestations sociales.

Les biens achetés pour être utilisés comme actifs fixes ou objets de valeur, ou pour la formation de capital pour compte propre, sont classés comme acquisitions d'actifs fixes plutôt que d'être assimilés à l'utilisation de biens et services. De même, les biens acquis pour augmenter les stocks de matières premières et de fournitures, les travaux en cours, les produits finis et les biens destinés à la revente sont inclus dans les variations des stocks, un type d'actif non financier, et non dans la catégorie de l'utilisation de biens et services.

Les SFP ne mettent pas en œuvre les « services d'intermédiation financière indirectement mesurés » (SIFIM) comme c'est le cas dans le *SCN 2008*. Par conséquent, les frais de service imputés qui sont liés aux emprunts auprès des institutions financières et aux prêts consentis à ces dernières ne sont pas inclus dans l'utilisation de biens et services. Les intérêts sont plutôt tous reconnus comme une catégorie de charges distincte.

#### 9.4.2.4 Consommation de capital fixe

La **consommation de capital fixe** est reconnue comme un poste de charges imputé dans les SFP, tout comme dans le *SCN 2008*<sup>35</sup>. Le concept est exactement le même dans les deux systèmes. Toutefois, dans les SFP, la consommation de capital fixe est divisée en deux parties, dont l'une est la consommation de capital fixe liée à la production de capital pour compte propre, qui est incluse dans le coût d'acquisition d'actifs fixes, et l'autre est l'amortissement économique du capital fixe existant de l'unité institutionnelle, qui est traité comme une charge de consommation de capital fixe. Comme en comptabilité d'entreprise, l'« amortissement » qui est parfois constaté dans les états comptables officiels des administrations publiques peut différer considérablement de la consommation de capital fixe mesurée dans les SFP et le *SCN 2008*. Ce premier est généralement un concept rétrospectif qui suppose la « radiation » des dépenses en immobilisations antérieures, alors que cette dernière est un concept plus prospectif lié à la vie utile future d'une immobilisation.

#### 9.4.2.5 Charges d'intérêts

Comme il est indiqué à la section 9.4.2.3, la composante des **intérêts** sur les services financiers, connue sous le nom de SIFIM dans le *SCN 2008*, n'est pas reconnue dans les SFP. Les intérêts courus d'une unité institutionnelle d'administration publique sont plutôt tous enregistrés dans la catégorie des charges d'« intérêts ».

Les paiements d'intérêts des administrations publiques peuvent revêtir diverses formes selon les caractéristiques des instruments financiers dont il s'agit. Des intérêts peuvent courir sur les dépôts, les titres de créance, les crédits et les autres comptes à recevoir. Les intérêts peuvent être présentés sous forme de coupon sur un titre de créance ou ils peuvent être implicitement intégrés au prix initial de l'instrument, comme dans le cas d'une obligation à fort escompte. Ils peuvent être fixes lorsque l'engagement de paiement initial a été pris, ou ils peuvent varier au fil du temps comme dans les titres indexés.

Comme pour certaines autres catégories de charges, les intérêts payés par une administration publique à une autre figurent dans les comptes des SFP des deux administrations publiques lorsqu'ils sont examinés individuellement, mais ils disparaissent lorsque les comptes sont consolidés.

#### 9.4.2.6 Subventions

Dans les SFP comme dans le *SCN 2008*, « les subventions sont des transferts courants sans contrepartie que les administrations publiques effectuent en faveur d'entreprises selon le niveau de leurs activités de production ou selon la quantité ou la valeur des biens et des services qu'elles produisent, vendent, exportent ou importent » (traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 130). Il en est question au chapitre 4.

Les **subventions** sont versées aux producteurs, et non aux consommateurs finals, bien que les ménages puissent recevoir des subventions à titre de producteurs. Elles peuvent être payées sur la production ou la vente de produits, par unité ou par dollar de valeur, ou elles peuvent être payées sur la production, tout comme les subventions sur les salaires ou la réduction de la pollution. Elles ne comprennent pas les dons en capital ou d'autres formes de transferts en capital. Les administrations publiques utilisent parfois le terme « subventions » pour désigner les charges qui sont traitées comme des prestations sociales dans les SFP.

#### 9.4.2.7 Dons

Les dons sont des « transferts à effectuer par des unités d'administration publique à d'autres unités d'administration publique résidentes ou non résidentes ou à des organismes internationaux et qui ne correspondent pas à la définition des recettes fiscales, des subventions ou des cotisations sociales » (traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 134). Les dons sont examinés du point de vue des recettes à la section 9.4.1.4.

#### 9.4.2.8 Prestations sociales

Selon les SFP, « Les **prestations sociales** sont des transferts courants que reçoivent les ménages pour subvenir aux besoins découlant de risques sociaux, par exemple la maladie, le chômage, la retraite, le logement, les études ou la situation familiale. Ces prestations payables en espèces ou en nature sont destinées à protéger l'ensemble ou des segments particuliers de la population contre certains risques sociaux. Les risques sociaux sont des événements ou des circonstances susceptibles d'avoir une incidence défavorable sur le bien-être des ménages en grevant leurs ressources ou en réduisant leurs revenus. La fourniture de services médicaux, l'indemnisation du chômage ou les pensions des régimes de sécurité sociale sont des exemples de prestations sociales » (traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 134).

Les prestations sociales sont classées en trois catégories selon le type de régime de protection sociale qui régit leur paiement.

- Les prestations de sécurité sociale sont des prestations sociales versées en espèces ou en nature aux ménages dans le cadre de régimes de sécurité sociale. Au Canada, les prestations versées dans le cadre du programme d'assurance-emploi et des programmes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des accidentés du travail en sont des exemples.
- Les prestations d'assistance sociale sont des prestations sociales versées en espèces ou en nature aux ménages pour répondre à des besoins semblables à ceux visés par les prestations de sécurité sociale, mais qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un régime de sécurité sociale. Au Canada, les prestations de la Sécurité de la vieillesse, les prestations du Supplément de revenu garanti, les allocations familiales et les prestations pour la garde d'enfants ainsi que les prestations aux anciens combattants en sont des exemples.
- Les prestations sociales liées à l'emploi sont des prestations sociales non liées à la pension qui sont versées en espèces ou en nature par les unités institutionnelles des administrations publiques à leurs propres employés ou aux survivants admissibles de ces derniers. Ces prestations comprennent par exemple les prestations de maladie, les indemnités de congé de maternité, les allocations familiales, les indemnités d'études et autres indemnités.

#### 9.4.2.9 Autres charges

La catégorie résiduelle des charges comprend les charges liées à la propriété autres que les paiements d'intérêts, les transferts autres que les subventions, les dons et les prestations sociales, ainsi que les montants payables au titre des primes, des frais et des indemnités se rattachant aux garanties d'assurance dommages et aux garanties normalisées.

Lorsque les propriétaires d'actifs financiers ou de ressources naturelles mettent ces actifs à la disposition d'autres unités institutionnelles, ils s'attendent à recevoir une compensation sous forme d'intérêts, de dividendes ou de loyers ou une autre forme de rendement des investissements. Il en est abondamment question au chapitre 6 et, dans une certaine mesure, au chapitre 8. Dans la présentation des SFP, les intérêts sont une catégorie distincte de charges, et les autres types de charges liées à la propriété sont inclus dans la catégorie des « autres charges ».

### 9.4.3 Charges par fonction des administrations publiques

Le chapitre 3 présente un certain nombre de systèmes de classification utilisés dans le *SCN 2008*. L'un de ces systèmes est la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), élaborée par l'Organisation de coopération et de développement économiques et examinée à la section 3.4.4.3 Le tableau 9.6 montre la Classification canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP). Dans cette classification, les dépenses des administrations publiques sont ventilées selon leur objectif général. En voici les 10 divisions de haut niveau :

- services généraux des administrations publiques
- défense
- ordre et sécurité publics
- affaires économiques
- protection de l'environnement
- logement et équipements collectifs
- santé
- loisirs, culture et religion
- enseignement
- protection sociale

La CCFAP offre une façon uniforme de comparer les dépenses des administrations publiques entre les secteurs de compétence et au fil du temps. Il s'agit de classer les dépenses selon leur fonction ou leur objectif socioéconomique, ce qui traduit ce que l'administration publique en question souhaite accomplir.

En pratique, chaque administration publique, qu'elle soit fédérale, provinciale, locale ou autochtone, rend habituellement compte de ses dépenses par ministère ou organisme et, à même cette structure, par catégorie économique de dépenses (rémunération des salariés, utilisation de biens et services, prestations sociales, etc.). Cela signifie que ces dépenses sont en partie définies par la structure organisationnelle de l'administration publique, qui peut évoluer au fil du temps et qui est peu susceptible de correspondre à celle d'autres administrations publiques. Il s'agit d'un enjeu important au Canada, surtout lorsqu'il s'agit de comparer les dépenses des administrations publiques de différents pays. Les statistiques de la CCFAP permettent de contourner ces problèmes de comparabilité, car elles reposent sur une seule et même classification qui est axée sur l'objet des dépenses de tous les secteurs de compétence et qui est maintenue constante au fil du temps<sup>36</sup>.

Les statistiques de la CCFAP pour l'année 2009 sont présentées au tableau 9.2. Pour le secteur consolidé des administrations publiques générales du Canada, les catégories de dépenses fonctionnelles les plus importantes sont la protection sociale (transferts liés à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse, à la famille et aux enfants, au chômage, au logement et à d'autres questions) et la santé, qui représentent respectivement 23,7 % et 23,4 % des dépenses totales. Les services publics généraux (fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères, aide économique extérieure, opérations concernant la dette publique et certaines autres sous-catégories) et l'enseignement sont les catégories suivantes en importance, représentant respectivement 16,7 % et 13,5 % des dépenses. La ventilation des dépenses de l'administration publique fédérale présente un degré élevé de spécialisation dans trois catégories fonctionnelles, soit les services publics généraux, la protection sociale et, dans une moindre mesure, la santé. Les dépenses du secteur consolidé des administrations publiques provinciales, territoriales et locales sont surtout liées à la santé et à l'enseignement, de même qu'à la protection sociale et aux services publics généraux.

**Tableau 9.2****Statistiques de finances publiques canadienne, dépenses, classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)**

	2009	
	millions de dollars	pourcentage du total
<b>Administration publique générale canadienne consolidée</b>		
Total	568 540	100,0
Services généraux des administrations publiques	94 844	16,7
Défense	16 357	2,9
Ordre et sécurité publics	28 891	5,1
Affaires économiques	50 243	8,8
Protection de l'environnement	10 488	1,8
Logement et équipements collectifs	8 830	1,6
Santé	132 866	23,4
Loisirs, culture et religion	14 478	2,5
Enseignement	76 554	13,5
Protection sociale	134 989	23,7
<b>Administration publique fédérale</b>		
Total	259 692	100,0
Services généraux des administrations publiques	86 477	33,3
Défense	16 639	6,4
Ordre et sécurité publics	9 695	3,7
Affaires économiques	18 770	7,2
Protection de l'environnement	2 277	0,9
Logement et équipements collectifs	3 821	1,5
Santé	29 981	11,5
Loisirs, culture et religion	4 711	1,8
Enseignement	4 047	1,6
Protection sociale	83 274	32,1
<b>Administrations publiques provinciales-territoriales et locales consolidées</b>		
Total	389 257	100,0
Services généraux des administrations publiques	47 189	12,1
Défense	0	0,0
Ordre et sécurité publics	20 802	5,3
Affaires économiques	38 663	9,9
Protection de l'environnement	8 356	2,1
Logement et équipements collectifs	7 147	1,8
Santé	127 407	32,7
Loisirs, culture et religion	10 155	2,6
Enseignement	73 096	18,8
Protection sociale	56 442	14,5

Les données portent sur l'exercice financier dont la date de fin se rapproche le plus du 31 décembre.

Source : Statistique Canada tableaux 10-10-0024-01 et 10-10-0005-01.

Il est possible, en principe, de recouper les dépenses des administrations publiques au moyen de classifications économiques et fonctionnelles. Ainsi, il serait intéressant, par exemple, de présenter des statistiques montrant la façon dont les dépenses de protection sociale sont réparties entre la rémunération des salariés, l'utilisation de biens et services, les dons, les prestations sociales et les autres charges, ou la façon dont les charges sous forme de rémunération des salariés sont réparties entre les services publics généraux, la défense, l'ordre et la sécurité publics et les autres catégories fonctionnelles. Cette tâche fait partie du programme de travail futur de Statistique Canada.

#### 9.4.4 Opérations sur actifs et passifs

Le système de comptabilité des SFP comprend les opérations nettes sur actifs et passifs — c'est-à-dire les acquisitions et les aliénations d'actifs et l'accumulation et les remboursements (ou les « rachats », les « liquidations » ou les « extinctions ») de passifs — ainsi que les opérations sur biens et services. L'agrégation de ces deux ensembles d'opérations donne la variation de la valeur nette résultant des opérations effectuées au cours de la période comptable. Une divergence statistique en découle, car il est peu probable que des mesures statistiques imparfaites soutiennent l'égalité entre les deux concepts (un concept qui repose sur les opérations sur actifs et passifs et l'autre qui s'appuie sur les opérations sur biens et services).

Les opérations sur actifs et passifs sont mesurées aux prix du marché. Elles sont évaluées sur la base des droits et obligations et sont enregistrées au moment où la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte. Pour les actifs non financiers, cela correspond au moment où la propriété est acquise ou cédée. Pour les actifs financiers et les passifs, cela correspond habituellement au moment où le contrat est signé ou au moment où l'argent ou un autre actif financier est payé par le créancier au débiteur ou remboursé par le débiteur au créancier. Il est important que l'évaluation et le moment soient indiqués de la même façon dans les comptes du créancier et du débiteur, dans la mesure du possible. En cas de désaccord irréconciliable, la date à laquelle le créancier enregistre l'opération est réputée être la date d'enregistrement pour les deux parties dans les SFP.

Les acquisitions nettes d'actifs non financiers sont calculées comme étant les acquisitions moins les aliénations moins la consommation de capital fixe. Les opérations sur actifs financiers et passifs sont présentées dans les comptes comme étant l'acquisition nette de chaque catégorie d'actifs et l'accumulation nette de chaque catégorie de passifs.

## 9.5 État des autres flux économiques

### 9.5.1 Autres flux économiques

Les **autres flux économiques** représentent des changements de la valeur ou du volume des actifs ou des passifs **qui ne résultent pas d'opérations**. Il faut se rappeler que les opérations sont des interactions économiques entre deux unités institutionnelles qui ont lieu d'un commun accord. Elles comprennent des activités d'échange et de transfert.

Comme il en a été question à d'autres chapitres du présent ouvrage (les chapitres 3, 6 et 8 en particulier), il existe deux grandes catégories d'autres flux économiques. La première catégorie comprend les **gains et pertes de détention** qui résultent de changements de valeur découlant de fluctuations des prix du marché non liées à des opérations particulières. L'autre catégorie est celle des **changements de volume des actifs et des passifs** qui résultent de gains ou de pertes inattendus autres que les gains et pertes de détention non liés à des opérations particulières.

### 9.5.2 Gains et pertes de détention

Dans le cas d'un gain ou d'une perte de détention, il y a modification de la valeur des actifs ou des passifs d'une unité institutionnelle du fait que les valeurs marchandes qui y sont associées changent en l'absence d'opérations les visant. Des gains ou des pertes de détention s'accumulent continuellement, du simple fait que des actifs ou des passifs soient détenus au fil du temps sans qu'ils subissent la moindre transformation. Les gains et les pertes de détention peuvent s'appliquer à pratiquement n'importe quel type d'actif ou de passif détenu pendant une durée quelconque au cours de la période de référence.

Un exemple frappant est celui des gains ou des pertes de détention attribuables aux changements de la valeur d'échange du dollar canadien par rapport aux autres devises. Une unité institutionnelle du secteur public peut avoir des actifs ou des passifs libellés dans une devise autre que le dollar canadien. Puisque les comptes des SFP sont compilés en dollars canadiens, la valeur de ces actifs ou de ces passifs au bilan doit être convertie. En cas de variation du taux de change, la valeur de ces actifs ou de ces passifs variera même s'il n'y a pas d'opérations sur ces actifs ou passifs au cours de la période. Un autre exemple serait celui d'une unité institutionnelle qui détient des actions d'une société canadienne cotée à la Bourse de Toronto. Le prix du marché de ces actions fluctuerait généralement d'un jour à l'autre, ce qui supposerait des gains et des pertes de détention même si l'unité institutionnelle n'achetait ni ne vendait d'actions au cours de la période comptable.

### 9.5.3 Changements de volume des actifs et des passifs

Des changements de volume des actifs et des passifs surviennent en raison de certains événements particuliers. Un exemple serait la réduction de la valeur des actifs attribuable à leur destruction partielle ou totale lors d'une catastrophe naturelle telle qu'un tremblement de terre, une inondation ou une tempête de verglas. Un autre exemple serait la réduction de la valeur des actifs en cas de radiation de créances à la suite de la faillite d'un des débiteurs d'une unité institutionnelle ou pour cause de vol. Dans un cas comme dans l'autre, aucune opération ne serait liée à la réduction de valeur.

Des changements de volume des actifs et des passifs peuvent également se produire en raison de l'**obsolescence** ou de **changements technologiques** qui modifient la valeur des actifs existants.

Un autre exemple de changement de volume des actifs et des passifs est la variation de la valeur de certains types d'actifs ou de passifs d'une période comptable à l'autre par suite de **changements de classement**. Un reclassement a pour effet de réorganiser les actifs et les passifs à même le secteur public ou entre les secteurs public et privé sans augmentation ni diminution de la valeur nette totale. Par exemple, une unité institutionnelle du secteur des administrations publiques générales pourrait être reclassée dans le secteur des entreprises publiques si elle commençait à tirer des recettes suffisantes de la vente de biens et services.

#### 9.5.4 État des autres flux économiques du Canada

Statistique Canada n'a pas encore élaboré les éléments constituant des tableaux des « autres flux économiques » des SFP. Toutefois, pour obtenir le total des autres flux économiques de chaque secteur et sous-secteur, il s'agit de prendre le bilan de clôture, d'en soustraire le bilan d'ouverture et d'en soustraire l'effet net des opérations sur le bilan.

### 9.6 Bilan du secteur public

#### 9.6.1 Aperçu du bilan

Dans les SFP, le bilan d'une unité ou d'un secteur institutionnel est un état des valeurs des stocks d'actifs détenus et des passifs dus à un moment donné. Dans un bilan macroéconomique, une distinction est établie entre les actifs non financiers, les actifs financiers, les passifs et la valeur nette. La valeur nette d'une unité ou d'un secteur institutionnel est mesurée comme étant la valeur totale des actifs moins la valeur totale des passifs.

Au cours d'une période comptable donnée, comme un trimestre ou un exercice, un bilan est habituellement compilé à la fin de chaque période de référence, qui est aussi le début de la période de référence suivante. Les stocks de clôture de la période de référence sont calculés comme étant les stocks d'ouverture de cette période de référence, plus l'effet net des opérations et l'effet net des autres flux économiques au cours de la période. Cette situation est illustrée à la figure 9.1.

#### 9.6.2 Composantes du bilan

Un bilan peut être compilé pour le secteur des administrations publiques générales ou l'un de ses sous-secteurs, pour les différentes entreprises publiques et pour le secteur public dans son ensemble. Dans le cadre des SFP, les statistiques du secteur des administrations publiques générales et de chacun de ses sous-secteurs sont présentées sur une base consolidée.

Comme il a été mentionné précédemment, le bilan est constitué des actifs non financiers, des actifs financiers, des passifs et de la valeur nette. Les actifs non financiers comprennent les actifs produits (comme les bâtiments, les routes, les aéroports, les ponts, les barrages et autres ouvrages de génie civil, les systèmes d'armes, les machines et équipement, les stocks et les objets de valeur) et les actifs non produits (comme les ressources naturelles, les contrats, le spectre électromagnétique et le fonds commercial). Les actifs financiers se composent des créances financières plus l'or en lingot détenu par les autorités monétaires en tant qu'actif de réserve. Les actifs financiers et les passifs comprennent par exemple le numéraire et les dépôts, les crédits, les obligations et les actions.

Les composantes du bilan sont évaluées aux prix du marché courants dans la mesure du possible. Si des valeurs fondées sur les prix du marché ne sont pas directement mesurables, les valeurs sont imputées au moyen de différentes méthodes telles que i) l'accumulation et la réévaluation des opérations ou ii) l'estimation de la valeur actualisée des rendements futurs. La valeur nominale des instruments financiers est également utile lorsque les prix du marché ne sont pas disponibles. En raison du manque d'information sur les valeurs marchandes courantes des vieux ouvrages de génie civil et de certains types de machines et équipement, la **méthode de l'inventaire perpétuel**, décrite à la section 7.5.1 du chapitre 7, est utilisée dans ces cas. Dans d'autres cas, comme pour le bois d'œuvre, les gisements et les actifs incorporels, on utilise la **valeur actualisée estimée** du flux des avantages économiques futurs prévus pour estimer la valeur marchande courante.



Les tableaux 10-10-0016-01 à 10-10-0020-01 et 10-10-0022-01 montrent les bilans de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales et territoriales, des administrations publiques municipales et locales, des établissements de santé et de services sociaux, des établissements d'enseignement et des régimes de pension du Canada et du Québec.

Comme l'indique le tableau 9.3, en 2009, le secteur consolidé des administrations publiques générales canadiennes affichait une valeur nette négative d'environ -106 milliards de dollars et une valeur financière nette (en ne tenant pas compte des actifs non financiers) de -876 milliards de dollars. L'ensemble du secteur des administrations publiques générales provinciales et territoriales avait une valeur nette positive de 359 milliards de dollars et une valeur financière nette négative de -342 milliards de dollars.

**Tableau 9.3**  
**Statistiques de finances publiques canadiennes, situation des opérations et bilan pour les administrations publiques consolidées**

	<b>2009</b>
	millions de dollars
<b>Sous-secteur de l'administration publique</b>	
<b>Administration publique générale consolidée</b>	
Solde brut de gestion	-13 401
Solde net de gestion	-61 955
Recettes	554 576
Charges	616 531
Valeur nette	-105 661
Actifs non financiers	770 703
Valeur financière nette	-876 364
<b>Administrations publiques provincial et territorial consolidées</b>	
Solde brut de gestion	21 168
Solde net de gestion	-19 244
Recettes	409 862
Charges	429 105
Valeur nette	359 083
Actifs non financiers	700 955
Valeur financière nette	-341 872

Les données portent sur l'exercice financier dont la date de fin se rapproche le plus du 31 décembre.

Source : Statistique Canada tableau 10-10-0147-01.

## 9.7 Situation des opérations de trésorerie

Comme il a été souligné à la section 9.2.3.1, les principaux états financiers des SFP sont mesurés sur la base des droits et obligations. Cela signifie que les effets de l'enregistrement des événements économiques sont enregistrés à la période durant laquelle ces événements surviennent, qu'il y ait eu règlement ou non, ou présomption de règlement. Toutefois, les recettes fiscales peuvent être constatées par régularisation dans une période donnée et être payées dans une période ultérieure. Les biens et services peuvent être achetés dans une période, être reçus dans une autre et être payés dans encore une autre. Certaines dépenses peuvent faire l'objet d'une écriture de régularisation même si aucun paiement en espèces n'a été effectué ou ne le sera jamais.

Les différences entre le moment des régularisations comptables et des flux de trésorerie<sup>37</sup> sont importantes aux fins de la gestion des liquidités des administrations publiques. Par exemple, si l'administration publique achète une grande quantité de biens et de services au cours d'une période donnée, mais qu'elle n'a pas à les payer avant une période ultérieure, elle devra gérer ses affaires financières avec soin afin de disposer des fonds nécessaires au moment où la facture devra être réglée.

La **situation des opérations de trésorerie** est semblable à l'état des résultats à certains égards, mais elle enregistre les flux de trésorerie **réels** plutôt que les régularisations comptables. Par exemple, les recettes sont enregistrées dans la période où elles sont effectivement reçues. Les charges sont indiquées lorsque les paiements sont effectués. Les flux de trésorerie résultant des opérations sur actifs financiers et passifs sont saisis au moment des encaissements et décaissements.

La situation comprend également les soldes comptables suivants :

- Entrées nettes de trésorerie liées aux activités d'exploitation
- Excédent ou déficit de trésorerie
- Entrées nettes de trésorerie liées aux activités de financement
- Variation nette de trésorerie

Dans ce cadre comptable, l'excédent ou le déficit de trésorerie doit être égal aux entrées nettes de trésorerie liées aux activités de financement. La variation nette de trésorerie à la fin de la période comptable est égale à la trésorerie nette au début de la période comptable, plus l'excédent ou le déficit de trésorerie (ou, de façon équivalente, les entrées nettes de trésorerie liées aux activités de financement).

La consommation de capital fixe revêt un intérêt particulier, car il s'agit d'un poste de dépenses qui peut accroître considérablement le solde net de gestion même s'il n'y a pas de flux de trésorerie qui y sont directement associés. Toutefois, des flux de trésorerie peuvent y être indirectement associés si l'administration publique décide de remplacer des immobilisations amorties par des bâtiments et de l'équipement nouvellement achetés à un moment donné de la période actuelle ou d'une période future. Les opérations de troc et autres opérations en nature ainsi que les remises de dette et les radiations de créances sont d'autres exemples de types d'opérations qui peuvent figurer dans l'état des résultats sans jamais avoir d'incidence sur la situation des opérations de trésorerie.

Statistique Canada n'a pas encore élaboré la situation des opérations de trésorerie, et cette tâche fait actuellement partie de son programme de travail futur.

## 9.8 Entreprises publiques

Les conversations publiques à propos des finances publiques font généralement référence aux administrations publiques générales, et non aux entreprises publiques. Or, les entreprises propriétés de l'État ou sous contrôle de l'État qui mènent des activités commerciales peuvent aussi être des instruments de politique budgétaire. Les entreprises propriétés de l'État<sup>38</sup>, comme la Banque du Canada, Postes Canada, VIA Rail et les diverses administrations portuaires, qu'on appelle souvent des sociétés publiques ou des entreprises d'État, font également partie de l'ensemble du secteur public.

### 9.8.1 Types d'entreprises publiques

L'univers du secteur public établit une distinction entre les entreprises publiques financières et non financières.

Voici les 19 entreprises publiques financières qui figuraient dans la base de données au moment de la rédaction du présent chapitre :

- Alberta Treasury Branches Financial
- Banque de développement du Canada
- Banque du Canada
- Columbia Power Corporation
- Compte du fonds des changes
- Crown Investments Corporation Asset Management Incorporated
- Exportation et développement Canada
- Financement agricole Canada
- Finances Î.-P.-É.
- Gainers Incorporated
- Insurance Corporation of British Columbia
- Investissement Québec

- N. A. Properties (1994) Limited
- Saskatchewan Government Insurance
- Société canadienne d'hypothèques et de logement
- Société d'assurance publique du Manitoba
- Société de développement du Manitoba
- Société nationale de l'amiante
- 3052155 Nova Scotia Limited

Certaines d'entre elles sont des sociétés publiques de dépôt, tandis que d'autres sont classées comme entreprises publiques financières pour diverses autres raisons. Par exemple, N. A. Properties (1994) Limited est une entreprise publique albertaine établie à l'origine pour procéder à l'aliénation des actifs de certaines sociétés, banques, coopératives de crédit et sociétés de fiducie en faillite dans les années 1980. Elle ne compte pas d'employés à l'heure actuelle, mais elle n'a pas fermé ses portes parce qu'elle détient des actifs qui arriveront à échéance en 2027. La société 3052155 Nova Scotia Limited a été constituée en société en 2001 afin qu'elle détienne et administre divers actifs et obligations transférés en provenance de la société Nova Scotia Resources Limited avant la vente des actions de cette dernière.

Beaucoup plus d'entreprises publiques non financières figuraient dans la base de données au moment de la rédaction du présent chapitre, soit 28 au niveau fédéral et 83 au niveau provincial et territorial. En voici des exemples :

- Alberta Gaming and Liquor Commission
- BC Transit
- C.A. Pippy Park Commission
- Charlottetown Area Development Corporation
- Metropolitan Toronto Convention Centre Corporation
- Régie de l'hydro-électricité du Manitoba
- Saskatchewan Research Council
- Société d'énergie du Nouveau-Brunswick
- Société d'énergie du Yukon
- Société des alcools du Nunavut
- Société immobilière du Canada limitée
- Société des loteries et du casino de la Nouvelle-Écosse
- Société des traversiers du Québec
- Western Canada Lottery Corporation — partie des Territoires du Nord-Ouest

### 9.8.2 Statistiques sur les entreprises publiques

Le tableau 10-10-0023-01 montre les données des SFP relatives aux entreprises publiques. En 2009, les recettes totales déclarées étaient de 136 546 millions de dollars, les charges s'élevaient à 131 954 millions de dollars, et le solde de gestion s'établissait à 4 592 millions de dollars. Les actifs non financiers de ces entreprises se chiffraient à 127 059 millions de dollars, les actifs financiers, à 555 532 millions de dollars, et les passifs, à 687 058 millions de dollars. Les entreprises publiques provinciales et territoriales représentent la majorité des actifs non financiers, soit 87,4 %, tandis que les entreprises publiques fédérales détiennent la plupart des actifs financiers, soit 86,4 %. Les entreprises publiques locales sont à l'origine de proportions relativement faibles des recettes et des charges, bien qu'elles représentent plus de la moitié des subventions et des transferts reçus des administrations publiques, soit 55,9 %.

## 9.9 Utilisations des statistiques de finances publiques

Les SFP fournissent une mesure de la situation financière des diverses composantes et sous-composantes du secteur public ainsi que du secteur dans son ensemble. Elles révèlent comment la multitude d'opérations visant des unités institutionnelles du secteur public au cours d'une période comptable donnée ont pour effet d'augmenter ou bien de diminuer les actifs, la dette et la valeur nette du secteur public. Ces statistiques sont utilisées par divers économistes et analystes de l'industrie dans les secteurs privé et public, tant au Canada qu'à l'échelle internationale. Les citoyens utilisent les statistiques, tant directement que par le biais des médias d'information, pour aider à évaluer si les gouvernements élus font preuve de jugement dans la gestion des dépenses et des recettes fiscales et s'ils respectent leurs engagements politiques. Les statistiques servent aussi d'intrants dans les formules de calcul des paiements de transfert fédéraux-provinciaux-territoriaux.

### 9.9.1 Séquence des comptes par rapport aux statistiques de finances publiques

Comme il a été mentionné au début du présent chapitre, les comptes financiers des administrations publiques sont présentés de deux façons bien différentes dans le Système des comptes macroéconomiques du Canada. Un de ces modèles de présentation inscrit ces comptes dans la structure globale de l'économie, tandis que l'autre vise plus précisément le secteur public même.

Dans le premier modèle, les éléments de ces comptes qui sont liés aux opérations (recettes provenant des impôts sur le revenu et des taxes de vente, autres transferts aux administrations publiques, intérêts et autres types de revenus du secteur public, rémunération des salariés, transferts à d'autres secteurs, intérêts et autres types de charges, d'actifs et de passifs du secteur public) figurent dans la **séquence des comptes** décrite aux chapitres 3, 5, 6 et 8. L'ensemble de l'économie canadienne s'y trouve. Dans ce cadre comptable, les utilisateurs peuvent voir que les administrations publiques sont l'un des six secteurs constituant collectivement l'ensemble de l'économie canadienne, que les entreprises publiques font partie du secteur des sociétés financières et non financières et que les institutions sans but lucratif au service des ménages forment leur propre secteur. Les unités et sous-secteurs institutionnels du secteur public sont présentés de façon qu'ils soient directement comparables aux unités et sous-secteurs institutionnels du secteur privé. Leurs activités de production, de consommation, d'investissement et d'épargne et leurs activités financières sont intégrées à celles du secteur privé. Les similitudes et les différences entre l'organisation et le comportement des administrations publiques par rapport aux ménages, aux sociétés, aux organismes sans but lucratif et aux non-résidents sont révélées, et les opérations entre ces secteurs sont présentées.

Dans le deuxième modèle de présentation, celui des SFP, l'accent est mis sur le secteur public même et, en particulier, sur la quantité et la gamme des opérations réalisées au cours d'une période comptable donnée. Ces millions d'opérations sont agrégées et présentées dans un système de classification soigneusement conçu et comparable entre les administrations publiques. On peut analyser les opérations des unités institutionnelles d'un sous-secteur donné, comme celui de l'administration publique fédérale, en les comparant aux opérations effectuées dans le même sous-secteur au cours d'une période comptable différente ou aux opérations réalisées dans un sous-secteur différent comme celui des administrations publiques provinciales et territoriales ou des administrations publiques locales. De plus, la structure comptable des SFP est conçue de façon à ressembler à celle qui est habituellement présentée au Parlement, aux assemblées législatives provinciales et territoriales et aux conseils municipaux dans les documents de planification budgétaire préalables et dans les états financiers vérifiés *a posteriori*<sup>39</sup>. Ainsi, les tableaux des SFP sont facilement interprétables par les analystes.

Le tableau 9.4 met en correspondance les principaux concepts du secteur public liés à la séquence des comptes et ceux liés aux statistiques de finances publiques.

**Tableau 9.4****Mise en correspondance de la séquence des comptes et de l'état des résultats**

Élément n°	Catégories de comptes
<b>Transactions touchant la valeur nette</b>	
1	Revenus
2	Impôts sur la production, les produits et les importations <sup>1</sup>
3	Impôts sur le revenu et le patrimoine <sup>1</sup>
4	Revenu de la propriété <sup>1</sup>
5	Cotisations sociales <sup>1</sup>
6	Autres transferts courants <sup>1</sup>
7	Ventes de biens et services <sup>1</sup>
8	Transferts de capital reçus <sup>1</sup>
9	Charges
10	Rémunération des salariés <sup>1</sup>
11	Achats de biens et de services <sup>1</sup>
12	Subventions sur la production et les produits <sup>1</sup>
13	Revenu de la propriété payé <sup>1</sup>
14	Prestations sociales payé <sup>1</sup>
15	Transferts courants payés <sup>1</sup>
16	Transferts de capital payé <sup>1</sup>
17	Consommation de capital fixe <sup>1</sup>
18	Solde brut de gestion (1-9+17)
19	Solde net de gestion (1-9)
<b>Transactions d'actifs non financiers</b>	
20	Investissement brut dans des actifs non financiers
21	Actifs fixes <sup>1</sup>
22	Stocks <sup>1</sup>
23	Objets de valeur <sup>1</sup>
24	Actifs non produits <sup>1</sup>
25	Dépenses (9+20)
26	Prêt net (+) ou emprunt(-) (1-25)
<b>Transactions d'actifs financiers et de passifs</b>	
27	Acquisition nette d'actifs financiers
28	Accroissement net de passifs
29	Prêt net (+) ou emprunt (-) (27-28)

1. L'élément provient de la séquence des comptes.

Source : Statistique Canada.

## 9.9.2 Analyse financière

Depuis la publication de l'ouvrage principal de John Maynard Keynes en 1936<sup>40</sup>, si ce n'est plus tôt, il est reconnu que les administrations publiques peuvent exercer une influence importante sur l'orientation économique de leur pays au moyen de la politique budgétaire. La politique budgétaire d'un pays se reflète dans le prêt ou l'emprunt net combiné (l'excédent ou le déficit) de ses diverses administrations publiques prises **collectivement**. Les SFP fournissent des données chronologiques essentielles sur la politique budgétaire dans l'état des résultats et le bilan consolidés des administrations publiques.

Toutefois, la politique budgétaire n'est pas qu'une question d'excédents et de déficits agrégés. L'incidence de tout changement du prêt ou de l'emprunt net sur la croissance économique dépend en grande partie de la **source** de ce changement. Est-ce attribuable à une modification des impôts et, le cas échéant, de quels impôts particuliers dans quelles régions du pays? Est-ce que cela traduit l'effet de variations des taux d'intérêt sur les paiements d'intérêts des administrations publiques? Les administrations publiques ont-elles augmenté ou diminué leurs dépenses et, le cas échéant, quels achats ont été faits et où? Les achats avaient-ils d'importants ou de faibles multiplicateurs budgétaires? On trouve réponse à ces questions et à bien d'autres du genre dans la base de données des SFP.

Qui plus est, la politique budgétaire comporte des dimensions tant à long terme qu'à court terme. Les excédents budgétaires réduisent la dette du secteur public, alors que les déficits l'accroissent. Les SFP fournissent des renseignements non seulement sur les variations d'une période à l'autre des recettes, des dépenses, de l'investissement dans les infrastructures et des prêts ou emprunts nets, qui influent sur le cycle économique d'une année à l'autre, mais aussi sur les actifs, les passifs et la dette nette des administrations publiques. Ces derniers peuvent influencer sur la **soutenabilité** de la croissance économique et de l'inflation d'un pays sur une période mesurée en décennies plutôt qu'en trimestres ou en années. Les statistiques des séries chronologiques du bilan des SFP sont tout indiquées pour ce genre d'analyse.

Divers autres indicateurs budgétaires sont souvent élaborés à partir des données des SFP. La base de données est la principale source d'information factuelle sur les tendances de la **taille du secteur public**. La taille du secteur peut se définir de diverses façons. L'accent peut être mis sur les recettes ou les charges ou sur une définition plus large des charges qui comprend également les dépenses en capital (ce qu'on appelle les dépenses totales). Une définition encore plus large peut comprendre les recettes ou les dépenses des entreprises publiques. Souvent, les indicateurs de cette nature sont exprimés sous forme de ratio à la production intérieure brute ou à la population, ce qui permet de mettre en évidence la tendance de l'activité des administrations publiques après prise en compte d'influences à grande échelle exercées notamment par l'inflation et la variation de la population.

Le tableau 9.5 présente une sélection d'indicateurs budgétaires qui peuvent être obtenus directement de la base de données des SFP ou qui peuvent être élaborés à partir de celle-ci. Ces indicateurs et plusieurs autres du genre sont énumérés dans le *MSFP 2014*. Ce sont ces indicateurs que le Fonds monétaire international utilise pour évaluer la politique budgétaire et la viabilité des finances publiques des pays membres.

**Tableau 9.5**  
**Certains indicateurs budgétaires tirés du cadre des statistiques de finances publiques**

Indicateurs fiscaux	Définition
Solde net de gestion	Revenus moins dépenses. Le solde net de gestion est également égal à la variation de la valeur nette attribuable aux transactions.
Solde brut de gestion	Revenus moins dépenses, à l'exclusion de la consommation de capital fixe.
Prêt ou emprunt net	Revenus moins dépenses moins investissement net dans des actifs non financiers.
Solde primaire de gestion	Solde net de gestion, à l'exclusion des intérêts débiteurs nets.
Fardeau fiscal	Revenus sous forme d'impôts et de cotisations sociales.
Charge de l'impôt	Revenu sous forme d'impôts
Dépense de consommation finale des administrations publiques	Donnée approximative selon la rémunération des employés, plus l'utilisation de biens et services, plus la consommation de capital fixe, plus les achats de biens et services pour le transfert direct aux ménages (principalement les avantages sociaux en nature), moins les ventes de biens et services.
Dépenses totales	Dépenses plus investissement net dans des actifs non financiers.
Financement total	Transactions d'actifs financiers moins transactions de passifs.
Dettes brutes	Position des stocks dans les créances financières qui nécessitent le paiement d'intérêts ou du principal par le débiteur au créancier à une date ou des dates futures. Comprend tous les passifs détenus dans les titres de créance.
Dettes nettes	Dettes brutes moins la position des stocks dans des actifs financiers correspondant à des titres de créance.
Valeur nette	Position des stocks dans les actifs moins position des stocks dans les passifs à la fin de la période de référence.

Chacun de ces indicateurs peut également être exprimé sous forme de ratio au PIB ou de ratio à la population.

Source : Manuel de statistiques de finances publiques 2014, tableau 4A.1, composantes sélectionnées.

### 9.9.3. Transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux

Les SFP offrent un bon moyen aux analystes des politiques et à d'autres de faire un suivi des transferts entre administrations publiques au fil du temps. En outre, les montants de certains de ces transferts, notamment les transferts de péréquation et les transferts calculés selon la formule de financement des territoires, sont déterminés au moyen de formules qui s'appuient sur les données de la base de données des SFP.

La formule de péréquation compare la capacité de générer des recettes par habitant des 10 provinces individuellement à la capacité de générer des recettes des 10 provinces combinées. Il convient de souligner que c'est la **capacité** de générer des recettes plutôt que le prélèvement même des recettes qui est comparée. Par exemple, si une province a un taux d'imposition dans une catégorie de recettes donnée qui est inférieur au taux moyen pour toutes les provinces combinées, la comparaison est fondée sur les recettes hypothétiques de cette province si elles étaient prélevées au taux moyen. Les calculs sont faits séparément pour les impôts sur le revenu des particuliers, les impôts sur le revenu des entreprises, les impôts sur la consommation, les impôts sur la propriété et les recettes tirées des ressources naturelles. Cette dernière catégorie fait l'objet d'un traitement différent compte tenu de son instabilité<sup>41</sup>.

La formule de péréquation comporte de nombreux éléments, dont plusieurs proviennent de la base de données des SFP. Les statistiques de cette base de données sont particulièrement utiles à cette fin, car elles reposent sur un cadre comptable commun pour les 10 provinces. Pour des raisons semblables, les transferts fondés sur la formule de financement des territoires sont également calculés à l'aide d'une équation qui fait appel à de nombreuses données des SFP. Statistique Canada fournit chaque année à Finances Canada des certificats pour les arrangements fiscaux afin que ce ministère s'en serve pour calculer les montants des transferts provinciaux et territoriaux.

### 9.9.4 Organismes internationaux

Les organismes internationaux, en particulier l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), utilisent beaucoup les SFP du Canada à des fins de surveillance et d'analyse.

Parmi ces trois organismes, c'est probablement le FMI qui fait la plus grande utilisation de ces statistiques étant donné la responsabilité qui lui incombe de surveiller et de commenter les politiques monétaires et budgétaires des pays membres. Témoin de l'intérêt que revêt cette source d'information pour l'organisme, le FMI coordonne des discussions internationales continues sur la norme même des SFP et y participe activement. De plus, le FMI est l'institution qui a publié le *MSFP 2014*. Chaque année, le personnel du FMI se rend dans la plupart des pays membres, y compris au Canada, dans le cadre de son programme de surveillance. Les SFP, en tant que source d'information, constituent un élément clé des discussions tenues à l'occasion de ces rencontres. Par ailleurs, le FMI recueille les données des SFP de tous ses pays membres et les diffuse dans le *Government Finance Statistics Yearbook* [Annuaire des statistiques de finances publiques].

L'OCDE a utilisé les SFP dans un éventail d'études analytiques. Un volume publié en 2016 en est un exemple récent<sup>42</sup>. Parmi de nombreuses constatations intéressantes, cette étude a révélé que le Canada, en tant que pays très décentralisé, affichait des dépenses publiques infranationales (provinciales, locales et autochtones) plus importantes en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques générales comparativement aux 94 autres pays à l'étude, à l'exception de la Chine. De plus, les dépenses publiques infranationales du Canada en pourcentage du produit intérieur brut étaient supérieures à celles de tous les autres pays, sauf le Danemark<sup>43</sup>. Ces résultats sont tirés de la base de données des SFP.

## Annexe A.9.1 Le passage du système de gestion financière aux statistiques de finances publiques

### A.9.1.1 Statistiques du système de gestion financière

Pendant la majeure partie de la période écoulée depuis la Seconde Guerre mondiale, Statistique Canada a produit des statistiques sur le secteur public selon la norme comptable du **système de gestion financière** (SGF)<sup>44</sup>.

Le SGF avait pour objet de fournir des statistiques financières comparables pour l'administration publique fédérale, les administrations publiques provinciales et territoriales, qui sont (maintenant) au nombre de 13, les administrations publiques locales, dont le nombre s'élève (maintenant) à environ 3 700, ainsi que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. De plus, le SGF permettait de consolider les statistiques pour ces sous-secteurs d'administrations publiques et pour le secteur des administrations publiques dans son ensemble.

Un **système de comptabilité de caisse** exige que les recettes et les charges soient inscrites dans les comptes seulement au moment des encaissements et des décaissements s'y rattachant. Le SGF était fondé sur une méthode de **comptabilité de caisse modifiée**. Cela signifie que le système de comptabilité de caisse a été utilisé au cours d'une période comptable, mais que certains postes ont fait l'objet d'une écriture de régularisation à la fin de la période, notamment les comptes clients, les ventes et les achats de biens et de services et, dans certains cas, les impôts. Il n'y avait pas d'uniformité quant aux postes pouvant faire l'objet d'une écriture de régularisation.

Le SGF était un système comptable purement canadien, créé pour répondre aux besoins particuliers de la fédération canadienne. En plus de ses nombreuses autres utilisations, le SGF fournissait des statistiques qui servaient d'intrants dans les formules relatives aux ententes de financement fédérales-provinciales-territoriales précisées dans la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*<sup>45</sup>. Statistique Canada a élaboré le SGF en collaboration avec des représentants de tous les ordres de gouvernement, des universités et du monde des affaires.

Bien que les administrations publiques canadiennes n'aient pas utilisé les concepts et les classifications du SGF à leurs fins internes, elles ont jugé approprié de s'en servir dans le cadre de leurs relations externes. À preuve, le SGF a été choisi comme système le plus approprié pour les travaux du Comité du régime fiscal dans les années 1960 et ceux du Tri-Level Task Force on Public Finance [Groupe de travail tripartite sur les finances publiques] dans les années 1970, et il a été utilisé dans les lois successives sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.



### A.9.1.2 Le passage aux statistiques de finances publiques

La publication du *Manuel de statistiques de finances publiques 1986 (MSFP 1986)* par le Fonds monétaire international a été la première tentative d'envergure visant à élaborer un système de comptabilité **international** normalisé pour les opérations du secteur des administrations publiques. Ce système était fondé sur la comptabilité de caisse modifiée. Quinze ans plus tard, le FMI a publié une version mise à jour, à savoir le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001 (MSFP 2001)*, qui adoptait la comptabilité d'exercice et assurait une intégration beaucoup plus étroite des flux et des stocks financiers. En 2014, la version anglaise actuelle de la norme a été publiée sous le nom de *Government Finance Statistics Manual 2014* [Manuel de statistiques de finances publiques 2014 ou *MSFP 2014*].

Au Canada, tandis que les administrations publiques passaient de systèmes de comptabilité de caisse modifiée à des **systèmes de comptabilité d'exercice**, Statistique Canada a entrepris de passer du SGF à la version de 2014 des SFP.

« [...] les administrations publiques ont appris à s'affranchir en partie des contraintes de liquidité dans la conduite de leurs politiques budgétaires et préfèrent de plus en plus distinguer le moment de l'action, ou acte budgétaire, du moment du règlement financier qui l'accompagne. Par conséquent, l'enregistrement des transactions sur la base d'une comptabilité de caisse ne reflète plus convenablement le moment de cette action et son incidence économique. Par conséquent, on reconnaît de plus en plus à l'échelle mondiale la nécessité d'adopter le système d'enregistrement sur la base des droits constatés, qui comprend une situation des flux de trésorerie aux fins de l'évaluation de la politique budgétaire. »

« Le cadre analytique des SFP permet d'évaluer plus à fond l'incidence économique de l'action des administrations publiques et des changements qui en résultent sur la liquidité ainsi que les incidences sur la soutenabilité de la politique budgétaire. En particulier, l'utilisation d'états établis sur la base des droits constatés et l'intégration des bilans et des flux s'inscrivent dans une logique de politique soutenable, définie dans le contexte d'une contrainte budgétaire durable (ou prolongée)<sup>46</sup>. »

Au moment de la rédaction du présent chapitre, les SFP du Canada sont en grande partie terminées, bien qu'il reste à élaborer l'état des autres flux économiques et la situation des opérations de trésorerie.

Les statistiques trimestrielles des administrations fédérale et provinciales sont compilées à partir des grands livres généraux des diverses administrations publiques. À l'avenir, on compilera également les statistiques trimestrielles des administrations municipales. Les estimations trimestrielles provisoires sont compilées pour les comptes des revenus et dépenses, puis elles sont intégrées dans le système des SFP. Une fois que les données annuelles des comptes publics vérifiés sont disponibles, elles servent à étalonner les estimations trimestrielles provisoires.

## Annexe A.9.2 Sources de données sur les statistiques de finances publiques

### A.9.2.1 Diffusions de statistiques de finances publiques et sources de données

Les SFP sont produites par Statistique Canada chaque trimestre et sont diffusées environ 90 jours après la période de référence. Les statistiques sont présentées en 11 tableaux numérotés de 10-10-0015-01 à 10-10-0020-01, 10-10-0022-01 à 10-10-0024-01, 10-10-0005-01 et 10-10-0147-01 sur le site Web de Statistique Canada.

Les SFP portent sur l'ensemble des administrations publiques générales (fédérale, provinciales, territoriales, locales et autochtones) et sur les régimes de pension du Canada et du Québec. Les données pour l'administration publique fédérale et les administrations publiques provinciales et territoriales proviennent principalement de sources de données administratives, connues sous le nom de comptes publics, pour les années repères. Des renseignements supplémentaires tirés d'enquêtes menées par l'Institut canadien d'information sur la santé et d'enquêtes de Statistique Canada sur les conseils scolaires, les collèges et les universités sont également utilisés. Pour les années autres que les années repères, soit les deux ou trois années les plus récentes, les principales sources de données pour les administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales sont les estimations budgétaires publiées et les fichiers administratifs trimestriels, connus sous le nom de grands livres généraux. Pour certaines administrations publiques provinciales et territoriales, les fichiers administratifs trimestriels ne sont pas disponibles, auquel cas des estimations sont établies.

Dans le cas des administrations publiques locales, les données les plus récentes sont obtenues au moyen d'un questionnaire, puisque les estimations budgétaires et les états financiers, qui proviennent des ministères provinciaux et territoriaux des Affaires municipales, ne sont disponibles que plus tard.

En ce qui a trait aux régimes de pension du Canada et du Québec, les données proviennent de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

### **A.9.2.2 Traitement des données et révisions**

La plupart des données proviennent de grands livres généraux et d'états financiers vérifiés des administrations publiques. Dans bien des cas, il faut apporter des rajustements afin que les estimations soient conformes aux concepts des SFP et du SCN 2008. Les données d'enquête, qui représentent environ 1 % de la valeur totale, font l'objet de plusieurs vérifications automatisées ayant pour objet de confirmer leur cohérence interne et de repérer les valeurs extrêmes. Pour les unités non répondantes, on procède à une imputation à l'aide des données historiques disponibles, le cas échéant. Autrement, c'est la méthode d'imputation par donneur qui est utilisée. Cette dernière consiste à remplacer les données manquantes par des données auxiliaires ou à utiliser des ratios provenant d'une entité ayant des caractéristiques semblables.

La population des administrations publiques générales est presque entièrement couverte. L'imputation pour la non-réponse varie selon la sous-composante du secteur public, mais, pour toutes les composantes, le taux d'imputation est inférieur à 2 %. De même, l'effet global de l'imputation sur les principales variables financières est inférieur à 2 %.

Les estimations sont calculées d'après les données de base rassemblées pour chaque unité institutionnelle faisant partie de la population étudiée. La pratique consiste d'abord à obtenir les renseignements financiers publiés, puis à s'adresser à chaque administration publique afin d'obtenir les renseignements supplémentaires nécessaires pour appliquer correctement les classifications.

## **Annexe A.9.3 Classifications des statistiques de finances publiques**

### **A.9.3.1 Classification des recettes**

Les éléments de recettes des SFP sont classés en fonction de différentes caractéristiques selon le type de recettes. Dans le cas des impôts, le système de classification est déterminé principalement par l'assiette fiscale, qu'il s'agisse des revenus, des salaires, de la propriété, des ventes de biens et services, etc. Les recettes provenant de sources autres que les impôts sont classées selon la nature du flux économique et, dans certains cas, selon la provenance des recettes.

### **A.9.3.2 Classification des charges**

Bien que la structure de classification des charges des SFP fournisse une orientation concernant les exigences minimales relatives aux classifications des charges comparables à l'échelle internationale, les besoins analytiques nécessitent l'ajout de classifications plus détaillées en tant que sous-éléments dans les présentations de données du Canada. Ces éléments sont habituellement liés à la nécessité de consolider le secteur des administrations publiques générales ou le secteur public, aux intrants d'autres ensembles de données macroéconomiques ou à des éléments qui permettront de calculer des agrégats ou des soldes supplémentaires<sup>47</sup>.

### **A.9.3.3 Classification des fonctions des administrations publiques**

La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) est un système de classification officiel élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économiques et approuvé par les Nations Unies qui permet de comparer, du point de vue fonctionnel, les dépenses des administrations publiques des différents pays. La classification a été publiée pour la première fois en 1980 et a été mise à jour depuis. Elle comporte 10 divisions de haut niveau des dépenses, désignées par des codes à deux chiffres, ainsi que 69 groupes de dépenses de niveau inférieur, représentés par des codes à trois chiffres. Cette classification est présentée au tableau 9.6.

**Tableau 9.6**  
**Classification canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP)**

Code	Catégories des dépenses
701	Services généraux des administrations publiques
7011	Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
7012	Aide économique extérieure
7013	Services généraux
7014	Recherche fondamentale
7015	R-D concernant les services généraux des administrations publiques
7016	Services généraux des administrations publiques non classés ailleurs
7017	Opérations concernant la dette publique
7018	Transferts de caractère général entre les administrations publiques
702	Défense
7021	Défense militaire
7022	Défense civile
7023	Aide militaire à des pays étrangers
7024	R-D concernant la défense
7025	Défense non classés ailleurs
703	Ordre et sécurité publics
7031	Services de police
7032	Services de protection civile
7033	Tribunaux
7034	Administration pénitentiaire
7035	R-D concernant l'ordre et la sécurité publics
7036	Ordre et sécurité publics non classés ailleurs
704	Affaires économiques
7041	Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi
7042	Agriculture, sylviculture, pêche et chasse
7043	Combustibles et énergie
7044	Industries extractives et manufacturières, construction
7045	Transports
7046	Communications
7047	Autres branches d'activité
7048	R-D concernant les affaires économiques
7049	Affaires économiques non classés ailleurs
705	Protection de l'environnement
7051	Gestion des déchets
7052	Gestion des eaux usées
7053	Lutte contre la pollution
7054	Préservation de la diversité biologique et protection de la nature
7055	R-D dans le domaine de la protection de l'environnement
7056	Protection de l'environnement non classés ailleurs

**Tableau 9.6**  
**Classification canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP)**

Code	Catégories des dépenses
706	Logement et équipements collectifs
7061	Logement
7062	Équipements collectifs
7063	Alimentation en eau
7064	Éclairage public
7065	R-D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
7066	Logement et équipements collectifs non classés ailleurs
707	Santé
7071	Produits, appareils et matériels médicaux
7072	Services ambulatoires
7073	Services hospitaliers
7074	Services de santé publique
7075	R-D dans le domaine de la santé
7076	Santé non classés ailleurs.
708	Loisirs, culture et religion
7081	Services récréatifs et sportifs
7082	Services culturels
7083	Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
7084	Services religieux et autres services communautaires
7085	R-D dans le domaine des loisirs, de la culture et de la religion
7086	Loisirs, culture et religion non classés ailleurs
709	Enseignement
7092	Enseignement primaire et secondaire
7093	Enseignement collégial
7094	Enseignement universitaire
7095	Services annexes à l'enseignement
7096	Subsidiary services to education
7097	R-D dans le domaine de l'enseignement
7098	Enseignement non classés ailleurs
710	Protection sociale
7101	Maladie et invalidité
7102	Vielllesse
7103	Survivants
7104	Famille et enfants
7105	Chômage
7106	Logement
7107	Exclusion sociale non classés ailleurs
7108	R-D dans le domaine de la protection sociale
7109	Protection sociale non classés ailleurs

Source : Statistique Canada, [Classification canadienne des fonctions des administrations publiques \(CCFAP\) 2014](#) et l'Organisation des Nations Unies.

Dans les comptes publics de la plupart des administrations publiques, les dépenses sont présentées selon le ministère et ventilées par programme. Par exemple, les dépenses de Statistique Canada, l'un des organismes de l'administration publique fédérale du Canada, sont présentées dans les catégories suivantes pour l'exercice 2016-2017 :

- recensements
- statistique économique et environnementale
- statistique socioéconomique
- infrastructure statistique
- services statistiques à frais recouvrables
- services internes

On peut également obtenir une ventilation pour les catégories de dépenses opérationnelles semblables à celles des SFP (voir la section 9.4.2), bien que ces catégories ne soient pas toutes applicables dans l'exemple de Statistique Canada :

- rémunération des salariés
- utilisation de biens et services
- consommation de capital fixe
- intérêts
- subventions
- dons
- prestations sociales
- autres charges

À bien des égards, la classification des dépenses de programme est la plus utile des deux puisqu'elle fournit des renseignements sur les **objectifs** que l'administration publique tente d'atteindre au moyen de ses dépenses<sup>48</sup>. De plus, elle facilite l'obligation de reddition de comptes des ministères. Le problème, cependant, c'est que les administrations publiques poursuivent souvent un but au moyen de dépenses engagées dans plusieurs ministères différents. En outre, différentes administrations publiques utilisent des termes différents pour décrire un objectif donné. Qui plus est, des programmes particuliers au sein de chaque ministère peuvent être conçus pour servir plus d'un objectif de l'administration publique. Par exemple, l'administration publique fédérale cherche à atteindre ses objectifs de protection de l'environnement en partie au moyen de dépenses consacrées aux statistiques environnementales produites par Statistique Canada, mais aussi au moyen des dépenses de programme d'Environnement et Changement climatique Canada et de certains autres ministères.

La CFAP est une autre classification des dépenses des administrations publiques qui consiste en un reclassement strictement fonctionnel des différents postes de dépenses. Les catégories sont censées être largement applicables dans le monde entier, de sorte que les statistiques ainsi compilées peuvent être directement comparées d'un pays à l'autre à tous les niveaux d'administration publique ou entre les différents ordres de gouvernement d'un pays donné.

Au tableau 9.6, les grandes catégories de la CFAP sont les suivantes :

- services généraux des administrations publiques
- défense
- ordre et sécurité publics
- affaires économiques
- protection de l'environnement
- logement et équipements collectifs

- santé
- loisirs, culture et religion
- enseignement
- protection sociale

Chacune de ces catégories comporte des sous-catégories plus détaillées. À partir de cette ventilation des dépenses, il est possible, par exemple, de comparer l'intensité des dépenses en soins de santé des différentes administrations publiques, en pourcentage du produit intérieur brut. De même, il est utile à certaines fins de comparer la part des dépenses publiques consacrées à la défense ou à la protection de l'environnement dans différents pays.

## Notes pour le chapitre 9

1. Selon les comptes des revenus et dépenses. Voir le Chapitre 5.
2. D'après les données de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH), qui montrent l'emploi selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (tableau 14-10-0202-01). L'emploi total déclaré dans l'EERH exclut les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, des services domestiques aux ménages privés, des organismes religieux et du personnel militaire.
3. Voir le tableau 10-10-0023-01.
4. Par exemple, les *États financiers consolidés du gouvernement du Canada et le Rapport du vérificateur général du Canada, 2014-2015*, présentent un état des résultats et du déficit accumulé indiquant les revenus, les charges et l'excédent ou le déficit annuel; un état de la situation financière indiquant les passifs, les actifs financiers, la dette nette et les actifs non financiers; un état de la variation de la dette nette; enfin, un état des flux de trésorerie.
5. Le secteur des entreprises publiques combine les sous-secteurs des sociétés non financières et des sociétés financières, qui se composent des entreprises sous contrôle public ayant une production marchande.
6. Voir les tableaux 10-10-0015-01 (ensemble des administrations publiques), 10-10-0016-01 (administration publique fédérale), 10-10-0017-01 (administrations publiques provinciales et territoriales), 10-10-0018-01 (établissements de santé et de services sociaux), 10-10-0019-01 (établissements d'enseignement), 10-10-0020-01 (municipalités et autres administrations publiques locales), 10-10-0022-01 (régimes de pension du Canada et du Québec) et 10-10-0023-01 (entreprises publiques).
7. Au Canada, le bilan de clôture est estimé directement et les autres flux agrégés sont dérivés de façon résiduelle puisque l'état des autres flux économiques n'a pas encore été élaboré.
8. Cela pose des problèmes pour les comptes économiques provinciaux, comme il a été question au chapitre 5. Il devient nécessaire de répartir les unités institutionnelles fédérales entre les provinces et les territoires.
9. Le régime de pension fédéral est traité différemment dans les comptes des revenus et dépenses, où les actifs de pension sont considérés comme des éléments du bilan du secteur des ménages.
10. Statistique Canada recueille des renseignements sur les régimes de pension en fiducie dans le cadre du recensement annuel des *régimes de pension au Canada*. Les résultats de 2016 indiquent que la valeur marchande des actifs des caisses de retraite en fiducie parrainées par l'employeur était de 1,7 billion de dollars en 2016. On dénombrait 8 592 caisses de retraite en fiducie au Canada. Les caisses de retraite du secteur public comptaient 3,1 millions de membres actifs et celles du secteur privé, 2,2 millions. Voir le tableau 11-10-0106-01.
11. Voir Sagé De Clerck, « Special Purpose Entities in the Public Sector », document présenté à la quatrième réunion du Groupe de travail sur l'harmonisation des comptes du secteur public, qui s'est déroulée du 3 au 6 octobre 2005 à Washington, D.C.
12. Les règles comptables sont également abordées au chapitre 3, section 3.5, de la présente publication. Voir aussi le *MSFP 2014*.
13. Dans le secteur privé, la consolidation peut aussi s'appliquer au sein d'une entreprise. Si l'entreprise est constituée de plusieurs sociétés qui réalisent des opérations financières et non financières les unes avec les autres, la consolidation de ces opérations et des bilans permet de peindre un portrait cohérent de l'entreprise dans son ensemble, sans enregistrement en double.
14. [Classification canadienne des unités et secteurs institutionnels \(CCUSI\) 2012](#) sur le site Web de Statistique Canada.
15. Par « contrôle », on entend la capacité de déterminer la politique générale d'une société en ce qui a trait à ses objectifs stratégiques en tant que producteur marchand. Le contrôle est évalué au moyen de divers indicateurs tels que la propriété majoritaire, le contrôle du conseil d'administration ou d'un autre organe directeur, le contrôle de la nomination et du retrait du personnel clé, la propriété d'actions préférentielles, ainsi que les options et le contrôle se rattachant aux prêts de l'administration publique à la société.

16. Au moment de la rédaction du présent chapitre, la base de données ne contenait pas toutes les unités liées à la santé et à l'enseignement et toutes les entreprises publiques des administrations publiques locales. Toutefois, il est prévu de les intégrer aux mises à jour annuelles futures de la base de données.

17. [L'Univers du secteur public](#) sur le site Web de Statistique Canada.

18. Dans la norme internationale de comptabilité des SFP, les composantes du secteur des administrations publiques générales sont l'administration centrale, les administrations d'États fédérés et les administrations locales.

19. Cela comprend l'Accord définitif de la Première Nation de Yale, l'Accord définitif des Tla'amin et l'entente définitive sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Déline qui ont été signés, mais qui ne sont pas encore en vigueur. En outre, d'autres formes de gouvernance ou d'autonomie gouvernementale ont été négociées et mises en œuvre au Canada, dont l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la *Loi sur les Cris et les Naskapis* en 1984 et les partenariats en éducation en Nouvelle-Écosse avec les Mi'kmaq. Ces renseignements proviennent du site Web d'Affaires autochtones et du Nord Canada.

20. [L'Univers du secteur public](#) sur le site Web de Statistique Canada.

21. Site Web de la [SCHL](#) website.

22. Rapport annuel 2015 de la SCHL.

23. Rapport annuel 2016 d'Hydro-Québec.

24. [Agricultural Implements Act](#) sur le site Web du gouvernement de la Saskatchewan.

25. Site Web de [Radio-Canada](#).

26. La classification des recettes des [Statistiques de finances publiques canadiennes](#) est accessible sur le site Web de Statistique Canada.

27. Les cotisations sociales prennent parfois la forme d'impôts sur les salaires, comme dans le cas du régime d'assurance-emploi. Cependant, il est question ici d'impôts sur les salaires et la main-d'œuvre **sans contrepartie**.

28. Traduit de la version anglaise *MSFP 2014*, page 94.

29. Lorsqu'une administration publique veut prélever un impôt sur un produit donné, comme les boissons alcoolisées, elle peut le faire directement ou indirectement. L'approche indirecte consiste à établir un monopole fiscal ayant les droits exclusifs de vendre le produit et de pratiquer des prix plus élevés que ceux qui seraient normalement en vigueur dans un marché concurrentiel. L'administration publique pourrait choisir cette approche afin de pouvoir réglementer de façon plus stricte la vente du produit. La différence entre le prix monopolistique plus élevé et le prix du marché concurrentiel constitue en fait un impôt sur le produit et est traitée comme telle dans les SFP.

30. Le *MSFP 2014* recommande que les cotisations sociales au titre des pensions ne soient pas traitées comme un poste de recettes, mais plutôt comme l'acquisition d'un actif (numéraire) en échange d'un passif (futurs droits à pension). « [...] les opérations qui créent un passif constaté ne font pas partie des recettes. Dans les SFP, les cotisations sociales excluent les cotisations versées à des fonds de pension autonomes et non autonomes et à des régimes liés à l'emploi sans constitution de réserves qui offrent des prestations de pension et autres prestations de retraite. Ces opérations devraient être enregistrées dans les SFP comme accumulation de passifs au titre des futures prestations de pension et autres prestations de retraite à payer. Dans le *SCN 2008*, elles sont enregistrées à la fois comme cotisations sociales et comme accumulation de passifs, la double comptabilisation étant neutralisée par un rajustement du compte d'utilisation du revenu qui tient compte du changement des droits à pension » (traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 102). Le Canada n'a pas suivi cette approche dans ses comptes des SFP.

31. La distinction entre les transferts courants et les transferts en capital est expliquée aux chapitres 3, 5 et 8.

32. Site Web de [Finances Canada](#)

33. Slack, Enid, « Provincial-Local Fiscal Transfers in Canada: Provincial Control Trumps Local Accountability », document préparé pour la conférence intitulée *General Grants vs. Earmarked Grants: Theory and Practice*, Copenhague, septembre 2009.



34. La classification des charges des [Statistiques de finances publiques canadiennes](#) est accessible sur le site Web de Statistique Canada.
35. Il est abondamment question de la consommation de capital fixe au chapitre 3 ainsi qu'au chapitre 7.
36. Comme il en a été question à la section sur la consolidation, il importe aussi, au moment d'établir des comparaisons entre les administrations publiques de différents pays ou entre les administrations publiques canadiennes, d'utiliser des statistiques consolidées plutôt que non consolidées. C'est particulièrement vrai pour les dépenses liées aux grandes catégories de charges comme la santé et l'enseignement, où les transferts entre administrations publiques sont importants.
37. Le mot « trésorerie » désigne à la fois le numéraire et les dépôts.
38. Il faut se rappeler qu'une **entreprise** est une unité institutionnelle considérée en sa qualité de producteur de biens et de services. Le terme « entreprise » peut désigner une société, une quasi-société, une institution sans but lucratif ou une entreprise non constituée en société.
- 39 La structure comptable des SFP n'est pas, voire ne peut pas être, identique à celle d'une unité institutionnelle particulière du secteur public, puisque chacune de ces unités est libre, sous réserve de certaines limites, de définir son architecture comptable comme elle l'entend. Toutefois, la structure est assez semblable à celle de la plupart des unités du secteur public.
40. John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, Melbourne, Toronto, 1967. Publié à l'origine en 1936.
41. Pour obtenir plus de détails sur la formule de péréquation, voir «[La formule de péréquation du Canada](#)», Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, septembre 2013.
- 42 Voir Organisation de coopération et de développement économiques, [Sub-National Governments Around the World: Structure and Finance](#), 2016. Voir aussi Organisation de coopération et de développement économiques, [OECD Regions at a Glance](#) 2016 (au moment de la rédaction du présent chapitre, la version française *Panorama des régions de l'OCDE* de 2016 n'était pas disponible).
43. *Ibid*, page 20.
44. Statistique Canada, *Système de gestion financière (SGF)*, numéro 68F0023X au catalogue, 2009
45. Lois révisées du Canada, 1985, ch. F-8, dernière modification le 22 juin 2016.
46. Traduit de la version anglaise du *MSFP 2014*, page 67.
47. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir le chapitre 6, section C, du *MSFP 2014*.
48. En revanche, la classification des dépenses opérationnelles porte davantage sur les **moyens** par lesquels les administrations publiques poursuivent différents objectifs, que ce soit en embauchant des fonctionnaires, en effectuant des transferts de prestations sociales, en utilisant des biens d'équipement ou par d'autres moyens.