

Statistiques de finances publiques consolidées

Introduction

Le concept de la consolidation est couramment utilisé dans le domaine de la comptabilité, tant dans le secteur privé que public. Définie simplement, la consolidation désigne la combinaison des comptes financiers d'au moins deux entités pour lesquelles il existe des ensembles distincts de comptes. Les comptes combinés donnent l'impression qu'on a affaire à une seule entité.

Comme le mot « consolidation » le laisse entendre dans son sens non technique, la consolidation des comptes de deux entités consiste en l'addition des entrées correspondantes des deux ensembles de comptes, par exemple, l'addition des recettes, des dépenses, de l'actif, du passif, etc. S'il n'y a eu aucune opération entre les deux entités **A** et **B**, les recettes consolidées correspondront aux recettes de **A** additionnées aux recettes de **B**, et les dépenses consolidées correspondront simplement à la somme des dépenses de **A** et de **B**. En réalité, toutefois, il se produit généralement des opérations financières entre les entités dont les comptes sont consolidés. Par exemple, si **A** vend des biens à **B**, alors certaines des recettes de **A** sont des dépenses pour **B**. Lorsque leurs comptes sont consolidés, si l'on additionne simplement les recettes de chaque entité, les recettes de **A** provenant des ventes à **B** seront considérées comme des recettes internes de l'entité consolidée. Elles doivent donc être déduites des recettes totales de l'entité consolidée.

Cependant, avant de procéder à la consolidation, il faut que les comptes des entités visées soient exprimés selon une norme comptable unique. S'il n'en est pas ainsi, ils doivent être convertis à une norme commune avant que la consolidation puisse être effectuée.

Le Système de gestion financière (SGF) est le cadre de classification utilisé pour produire les statistiques de finances publiques. Ce cadre a pour but de normaliser les comptes des administrations publiques individuels afin de produire des statistiques cohérentes et comparables. Par conséquent, les données du SGF diffèrent généralement de celles publiées dans les états financiers des administrations publiques. Le besoin d'une classification normalisée découle du fait que les administrations publiques reflètent dans leurs états financiers les modes d'organisation et les méthodes comptables qui leur sont propres. Comme les administrations publiques choisissent ces modes d'organisation et ces méthodes comptables en fonction de leurs besoins particuliers, l'uniformité de ces modes et méthodes est faible. Ainsi, une administration publique s'acquitte d'une tâche particulière par l'intermédiaire d'un ministère, tandis qu'une autre préfère recourir à une société d'État, à une commission ou à un organisme spécial. En ce qui concerne la classification des dépenses selon la fonction à laquelle elles sont imputables, un ministère donné n'assume pas nécessairement les mêmes responsabilités d'une administration publique à l'autre. Le SGF assure que les dépenses des administrations publiques soient classées de façon cohérente, selon leur fonction ou objectif principal. En outre, la structure organisationnelle des administrations publiques change souvent à la suite du lancement de nouveaux programmes, de la modification des programmes existants et de l'attribution et de la réattribution des responsabilités. Le SGF vise à réduire au minimum l'effet de tels changements sur les finances publiques. De surcroît, les administrations publiques appliquent diverses conventions comptables. Ainsi, certaines produisent leurs déclarations selon la méthode de comptabilité de caisse, d'autres, selon celle de la comptabilité d'exercice, d'autres encore s'appuient sur les deux méthodes. Les rajustements exigés par le SGF servent à uniformiser les données produites selon ces diverses conventions. « Administration publique consolidée » est l'expression générale utilisée pour désigner la consolidation des données des administrations fédérale, provinciales, territoriales et locales, ainsi que celles du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ).

Pour obtenir d'autres renseignements sur le SGF, veuillez consulter le document intitulé « Le système de gestion financière (SGF) » auquel on peut avoir accès par le lien « Renseignements complémentaires » qui figure au début des renseignements détaillés concernant le présent programme. Pour une description complète du Système de gestion financière (SGF), voir Statistique Canada, n° 68F0023X au catalogue (publication gratuite).

La consolidation est un aspect fondamental du Système de gestion financière

La consolidation consiste à regrouper les comptes financiers de diverses unités d'une administration publique ou ceux établis pour divers niveaux d'administration (fédérale, provinciale, territoriale ou locale), afin de produire des statistiques financières agrégées sans doubles comptes. Autrement dit, elle consiste à présenter des données financières pour plusieurs unités administratives comme si celles-ci n'en formaient qu'une seule. La consolidation comporte deux dimensions fondamentales. La première correspond au choix des entités qu'il convient d'inclure dans toute consolidation (c.-à-d. la couverture). L'autre a trait aux règles comptables utilisées pour procéder effectivement à la consolidation, c'est-à-dire l'élimination des transactions entre les unités dont les comptes sont consolidés afin d'éviter les doubles comptes.

Application de la consolidation à divers niveaux de l'administration publique

La consolidation vise à éliminer le chevauchement qui résulterait autrement des opérations entre administrations publiques. Plus précisément, elle élimine la double comptabilisation des dépenses qui se produirait, par exemple, si les dépenses totales des administrations publiques étaient calculées en ajoutant les transferts versés par l'administration fédérale aux provinces et aux administrations locales (lesquels constituent des dépenses fédérales) aux dépenses des provinces et des administrations locales (où les dépenses fédérales sont inscrites dans les recettes). (Le même raisonnement s'applique aux transferts versés par les provinces aux administrations locales.) Autrement dit, la consolidation produit des statistiques qui portent sur deux niveaux de l'administration publique comme s'ils n'en formaient qu'un seul ou qui représentent le gouvernement du Canada dans son ensemble comme s'il s'agissait d'une seule administration publique. Ce processus est également nécessaire à la production de bonnes statistiques sur le secteur public pour le SCNC, où les conséquences de la représentation erronée de la double comptabilisation semblent évidentes. Cependant, l'élimination de la double comptabilisation ne porte pas uniquement sur les transferts entre administrations publiques, comme la péréquation ou le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Les services de police illustrent bien la complexité du processus d'élimination de la double comptabilisation. Des services de police provinciaux existent uniquement en Ontario et au Québec. Dans les autres provinces, ces services sont assurés par la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et sont achetés par chaque administration provinciale. Ils sont alors comptabilisés comme dépenses de l'administration provinciale, mais sont inscrits à la fois comme dépenses (achat de biens et de services, comme les salaires des agents de la GRC) et recettes (sommes reçues des provinces) pour l'administration fédérale. Dans le même ordre d'idées, il faut aussi éviter le double compte lorsque, par exemple, des municipalités de l'Ontario achètent des services de police de la Police provinciale de l'Ontario.

Examinons l'exemple de la production de statistiques financières pour la composante Administration publique générale de l'administration publique fédérale. Pour produire des statistiques financières pour l'administration publique générale fédérale, il est nécessaire de regrouper un grand nombre d'entités très variées. Le SGF précise les règles qui dictent quelles entités doivent être incluses dans une consolidation particulière et lesquelles doivent en être exclues. L'application des règles du SGF (couverture) donne lieu à l'intégration de tous les ministères. Sont également inclus tous les organismes ou fonds autonomes (p. ex., la Société Radio Canada et la Fondation canadienne pour l'innovation) qui tiennent des livres de comptes distincts, mais dont le rôle est considéré dans le SGF comme une extension des activités de l'administration publique générale.

Le RPC et le RRQ sont regroupés pour créer une composante distincte des administrations publiques. De la même façon, plusieurs entités fédérales classées dans le SGF comme étant des entreprises publiques sont également exclues de la consolidation de l'administration publique générale, mais incluses dans la composante des entreprises publiques du secteur public (p. ex., la Banque de développement du Canada, la Société canadienne des postes, Via Rail Canada).

Les comptes des régimes de pensions non provisionnés fédéraux et ceux de l'administration publique générale fédérale sont consolidés pour aboutir aux statistiques financières pour l'administration publique fédérale.

Choix des entités dont les comptes doivent être consolidés

La consolidation n'est pas une pratique propre au SGF. On l'observe ailleurs, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Par exemple, lors de la préparation des comptes publics/états financiers, chaque administration publique décide des entités qu'il convient d'inclure, ou d'exclure, pour calculer des chiffres tels que la taille du déficit ou de l'excédent. Dans le secteur privé, les sociétés qui comptent un grand nombre d'entreprises distinctes décident des entreprises qui doivent être incluses dans l'état financier consolidé de la société « mère ».

Dans le cas du SGF, la tendance consiste à adopter une démarche inclusive lors de la création de catégories agrégées, comme l'administration publique générale. Par exemple, le SGF comprend une catégorie agrégée appelée administrations publiques générales provinciales et territoriales qui représente un ensemble de comptes regroupant toutes les provinces et tous les territoires. Pour créer cette catégorie, il faut que les comptes de chaque administration publique provinciale et territoriale aient le même fondement, autrement dit, il faut que les mêmes règles soient suivies pour procéder à la consolidation de l'administration publique générale de chaque province et territoire. Comme il l'est mentionné dans l'introduction, les administrations publiques provinciales et territoriales s'appuient aussi sur diverses formes d'entités pour exécuter les fonctions administratives (ministères, organismes spéciaux, commissions, etc.). Une administration publique pourrait déléguer la responsabilité d'une activité à un ministère, alors qu'une autre pourrait choisir de créer un organisme spécial. Afin de produire pour les diverses sphères de compétences des données sur les administrations publiques générales aussi cohérentes que possible qui peuvent être additionnées, il est nécessaire d'inclure une large gamme d'entités. Par conséquent, les statistiques basées sur le SGF sont généralement plus inclusives que celles des comptes publics des administrations.

Pour produire des statistiques provinciales et territoriales pour chaque province et territoire, il faut consolider les sous composantes, c'est à dire les administrations publiques générales provinciales et territoriales, les établissements de santé et de services sociaux, les universités et les collèges, et les régimes de retraite non provisionnés.

Les données sur les administrations publiques locales résultent de la consolidation des comptes des administrations publiques générales locales et des commissions scolaires.

Avantages de la consolidation Comparabilité des administrations publiques

Comme on l'a mentionné, chaque administration publique tient à jour ses propres comptes de la façon qui répond le mieux à ses objectifs. Par conséquent, les comptes publics publiés par les diverses administrations publiques ne peuvent être ni combinés ni comparés. 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.

La consolidation des comptes dans le SGF, par application des mêmes règles et procédures aux données financières de toutes les administrations publiques, produit des chiffres qui sont comparables. En utilisant les données consolidées du SGF, il est possible de comparer l'état des finances d'une administration publique provinciale à celui d'une autre. Les statistiques consolidées du SGF permettent aussi de comparer l'état des finances de l'administration publique fédérale à celui des finances de n'importe quelle province ou de toutes les provinces regroupées.

Consolidation des comptes des administrations publiques provinciales, territoriales et locales

Grâce à la consolidation des comptes des divers paliers d'administration publique, les statistiques consolidées du SGF permettent de pousser encore plus loin les comparaisons entre provinces et territoires. En effet, dans certains domaines, la répartition des responsabilités entre les autorités provinciales et locales varie selon la province ou le territoire. Une activité relevant des autorités provinciales dans une province pourrait incomber aux autorités locales dans une autre. Par conséquent, les données provinciales ne sont totalement comparables que si l'on procède à la consolidation des opérations des administrations publiques provinciales et territoriales et des administrations publiques locales. Voici quelques exemples de différence de répartition des responsabilités.

- À Terre-Neuve-et-Labrador, l'administration publique provinciale assume presque entièrement le coût des services de protection de la police, tandis que, dans d'autres provinces et territoires, les deux niveaux de gouvernement assument chacun une part importante des dépenses.
- Dans nombre de provinces et territoires, l'impôt scolaire, qui doit servir au financement de l'enseignement primaire et secondaire, est perçu par les administrations locales et ce sont ces dernières qui règlent les dépenses. Au Nouveau-Brunswick, les écoles primaires et secondaires font partie de la structure de l'administration publique provinciale. Au Yukon, et au Nunavut, l'administration publique territoriale est chargée du fonctionnement des écoles. Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'administration publique territoriale est également chargée du fonctionnement des écoles, sauf dans le cas de deux districts scolaires à Yellowknife.
- En Ontario, de nombreux établissements de soins pour bénéficiaires internes appartenant aux municipalités font partie de la structure de l'administration publique locale, tandis que dans d'autres provinces et territoires, la plupart des établissements de soins pour bénéficiaires internes relèvent des autorités provinciales.
- La répartition des responsabilités entre les autorités provinciales et locales dans une province peut aussi varier au cours du temps.

Pour créer des statistiques qui reflètent la combinaison des administrations publiques provinciales et locales, il faut commencer par consolider les comptes d'une foule d'entités provinciales, comme nous l'avons mentionné plus haut, et d'une foule d'entités locales, puis combiner les données pour les deux niveaux d'administration publique et éliminer les transactions entre eux. Les ventes de biens et de services, les opérations d'emprunt (intérêts) entre administrations publiques et les transferts sont des transactions entre deux niveaux d'administration.

Enfin, on ne peut estimer les répercussions financières de l'ensemble des administrations publiques sur la vie socioéconomique du pays que si l'on consolide les données des trois paliers d'administration – fédérale, provinciale/territoriale et locale.

Finances publiques consolidées

Les coûts totaux des services publics fournis par les administrations au pays et les recettes recueillies pour financer ces services ne peuvent être mesurés que si les données de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales et des régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont consolidées. Les données consolidées sur les administrations publiques permettent d'évaluer l'incidence financière totale des administrations publiques sur l'ensemble de l'économie.

Règles comptables de consolidation

La consolidation comprend aussi un ensemble de règles à suivre pour combiner les comptes des entités visées par la consolidation.

Flux entre unités ou administrations publiques

La combinaison des comptes doit aussi tenir compte des flux entre les entités que l'on veut agréger. On peut, pour illustrer ce processus, décrire la consolidation des comptes d'administrations publiques de niveaux différents, comme les administrations publiques provinciales et locales. Les provinces transfèrent de l'argent aux administrations publiques locales à diverses fins. Ces transferts proviennent des recettes recueillies par l'administration publique provinciale. Ils constituent aussi des recettes pour les administrations publiques locales qui les reçoivent. Sans l'application des règles de consolidation, la simple agrégation des données sur les recettes de l'administration publique provinciale et de ses administrations publiques locales produirait un double compte.

Uniformité des statistiques au cours du temps

Comme on l'a mentionné plus haut, la répartition des responsabilités entre les administrations publiques provinciales et locales peut varier au cours du temps. De façon comparable, la structure utilisée par une administration publique pour fournir des services peut évoluer avec le temps. Une administration peut utiliser un ministère pour fournir un service particulier pendant plusieurs années, puis établir un organisme spécial, ayant son propre ensemble de comptes, pour continuer à offrir le même service. Dans cet exemple, pour que les données chronologiques soient comparables, il est nécessaire de consolider les comptes de l'organisme spécial avec ceux du ministère.

Calcul des dépenses consolidées

Données pour divers niveaux d'administration publique

