

Statistiques sur le secteur public

Le programme de statistiques sur le secteur public a pour mission de mesurer et d'analyser les caractéristiques économiques du secteur public au Canada, y compris les liens financiers multidimensionnels entre les milliers d'entités qui composent les trois niveaux d'administration publique au Canada (fédérale, provinciales/territoriales et locales). Pour mener à bien ce programme, la Division des institutions publiques (DIP) tient à jour un univers formé de toutes les entités du secteur public, y compris la multitude de liens qui existent entre elles. L'une des distinctions faites dans l'univers du secteur public est celle entre l'administration publique générale et la catégorie plus large d'administration publique. Le secteur public comprend deux composantes, à savoir les administrations publiques et les entreprises publiques (EP). La Division des institutions publiques (DIP) est également chargée de l'élaboration, de la tenue à jour et de l'application du Système de gestion financière (SGF), norme comptable basée sur des classifications statistiques types propres au secteur public.

Les caractéristiques économiques incluent les recettes et les dépenses, l'actif et le passif, ainsi que les statistiques liées à l'emploi, des entités du secteur public de tous les niveaux d'administration, y compris les entreprises publiques. Le secteur public regroupe des entités comme les ministères, les organismes, les établissements et les fonds, ainsi que les entreprises publiques sous le contrôle de l'État auxquelles ont recours les autorités politiques de tous les niveaux pour la mise en œuvre de leurs politiques sociales et économiques. Ce secteur comprend également des entités sans but lucratif, comme les universités et les hôpitaux, qui, même s'ils n'appartiennent pas nécessairement à l'État, sont financés en grande partie par des fonds publics. (Par contre, le secteur public n'inclut pas les organismes supranationaux comme les organismes des Nations Unies ou autres organismes internationaux qui sont présents au Canada et y mènent des activités). Le schéma à la fin du document représente la couverture et la structure du secteur public.

La DIP est responsable de l'infrastructure statistique relative au secteur public à Statistique Canada. Cette infrastructure englobe l'univers des entités du secteur public, les liens entre ces entités et plusieurs classifications statistiques types afférentes. La DIP joue aussi le rôle de centre d'expertise à Statistique Canada (et à l'extérieur) dont le mandat consiste à fournir des mesures sur le secteur public et à classer les entités.

Le secteur public

Le secteur public contient toutes les unités institutionnelles contrôlées et financées principalement par l'État. Une unité institutionnelle est un agent économique doté de la capacité autonome de posséder des actifs, de contracter des obligations (passif), et de se livrer à des activités économiques et à des opérations avec d'autres agents. Le contrôle peut s'exercer par possession exclusive de l'unité institutionnelle ou par possession d'un bloc majoritaire d'actions avec droit de vote.

Composantes du secteur public

L'univers du secteur public comprend deux grandes composantes, à savoir les administrations publiques et les EP. Le critère principal sur lequel on s'appuie pour faire la distinction entre les unités institutionnelles classées dans l'une et l'autre de ces composantes repose sur l'activité principale à savoir si elle est ou non de nature commerciale. Une unité institutionnelle est jugée commerciale si elle écoule ses produits ou services sur le marché à des prix économiquement significatifs. On dit que des prix sont économiquement significatifs quand ils exercent une influence significative sur les quantités que les producteurs veulent offrir et sur les quantités que les acquéreurs souhaitent acheter. Toutes les unités institutionnelles non commerciales sous le contrôle de l'État appartiennent à la composante des administrations publiques et les entités commerciales, à la composante des EP.

Composante des administrations publiques

Les unités institutionnelles qui appartiennent à la composante des administrations publiques sont des entités sans but lucratif qui n'exercent pas leur activité sur le marché commercial. On subdivise cette composante en deux groupes distincts, celui des institutions publiques souveraines et non souveraines, d'une part, et celui des institutions publiques non commerciales et sans but lucratif, d'autre part.

- (a) **Institutions publiques souveraines et non souveraines** – Les institutions publiques souveraines et non souveraines sont des entités créées et contrôlées par les administrations fédérale, provinciales, territoriales et locales. Cette catégorie englobe tous les ministères et organismes, avec leurs conseils, commissions et fonds autonomes, ainsi que le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ). Ces institutions publiques incluent les organismes autonomes, indépendants des ministères, créés pour fournir des services au nom de l'administration publique. Par exemple, il pourrait s'agir d'entités qui offrent des services d'aide juridique, qui financent la réalisation de films ou qui octroient des prêts aux pêcheurs.
- (b) **Institutions publiques sans but lucratif** – Les institutions publiques sans but lucratif sont des entités publiques non commerciales et sans but lucratif, principalement financées et contrôlées par les institutions publiques souveraines et non souveraines. Cette catégorie englobe les établissements d'enseignement, les organismes culturels, les hôpitaux, les établissements de soins pour bénéficiaires internes et les organismes de santé et de services sociaux.

Critères d'inclusion dans la composante des administrations publiques

Quatre critères servent à classer une entité dans la composante des administrations publiques dans le secteur public.

- (a) **L'entité a une vocation non commerciale** – Ces entités ont pour caractéristique principale de produire des biens et/ou des services en général offerts gratuitement ou à des prix non significatifs. Certaines unités internes peuvent être exploitées selon le principe du recouvrement des frais ou de la tarification d'utilisation, mais leur activité est ordinairement de nature non commerciale et financée principalement par des fonds publics.
- (b) **L'entité non commerciale appartient entièrement à une administration publique** – Une administration publique détient les titres de propriété de l'entité. Par conséquent, les actifs de l'entité reviennent à l'administration publique propriétaire en cas de liquidation.
- (c) **L'entité non commerciale est contrôlée par une administration publique** – Pour juger du contrôle, on détermine la part du financement qui vient de l'administration publique et la mesure dans laquelle l'entité qui reçoit les fonds doit rendre compte de leur utilisation. L'entité non commerciale doit financer principalement ses dépenses (50 %) au moyen de fonds publics et rendre compte de l'utilisation de ces fonds à la population ou à une administration publique. N'importe laquelle des conditions suivantes témoigne d'une telle obligation de rendre des comptes :
- le budget de l'entité est approuvé par une administration publique ou par l'une de ses institutions;
 - l'entité doit se soumettre à des vérifications officielles et rendre des comptes à une administration publique;
 - les comptes financiers de l'administration publique reflètent les résultats d'activité et l'utilisation des ressources de l'entité;
 - les comptes financiers de l'entité peuvent être examinés par le vérificateur général;
 - les employés de l'entité négocient des conventions collectives avec une administration publique;

(d) Les activités de l'entité non commerciale sont des fonctions intrinsèques de l'État – Il existe des cas uniques où les activités de l'entité sont des fonctions intrinsèques de l'État, par exemple, si elle exerce une fonction de réglementation ou qu'elle ne fournit des biens et des services qu'à l'administration publique.

Composante des entreprises publiques (EP)

La composante des EP du secteur public regroupe toutes les entités contrôlées par l'État, dont les activités sont de nature commerciale (application de prix économiquement significatifs) et dont la vocation est semblable à celle des entreprises privées. Exploitées sur le marché, les EP sont souvent en concurrence avec des organismes semblables du secteur privé, produisant des biens et des services écoulés sur le marché à des prix économiquement significatifs.

Ordinairement, les administrations publiques créent les entreprises publiques en recourant au législateur ou en appliquant les lois existantes régissant la constitution en société. Parfois, une entité vient à faire partie du secteur public à la suite de la prise de contrôle d'une société privée par l'État, d'une expropriation, de l'achat d'un bloc majoritaire d'actions avec droit de vote ou d'autres mesures.

Critères d'inclusion dans la composante des entreprises publiques (EP)

On classe une entreprise dans la catégorie des EP si elle est contrôlée par une administration publique. Par contrôle, on entend le pouvoir d'influer sur les décisions stratégiques prises par l'entité, en ce qui a trait à l'acquisition ou à l'aliénation de biens, à la nomination du chef de la direction, à l'affectation des ressources ou à la diversification des activités.

Une entreprise est jugée sous contrôle d'une administration publique si elle fait l'objet d'un contrôle gouvernemental soit direct, effectif ou indirect.

(a) Contrôle direct

- (i) Une entreprise est sous contrôle direct d'une administration publique si cette dernière possède réellement ou pourrait posséder un bloc majoritaire d'actions avec droit de vote
- (ii) Si une administration publique détient des options irrévocables ou le droit d'acquérir des actions, ou des obligations ou des actions convertibles qu'elle peut exercer à son gré, on calcule généralement la participation avec droit de vote comme si l'option avait été levée.
- (iii) Une administration publique contrôle directement une entreprise si plus de 50 % des actions avec droit de vote sont directement détenues par ladite administration publique ou sont au bénéfice de celle-ci, sauf si l'administration publique détient ces actions avec droit de vote à des fins de garantie seulement.

(b) Contrôle effectif – Une entreprise est sous le contrôle effectif d'une administration publique si elle répond à l'un des critères suivants :

- (i) L'administration publique a une participation importante avec droit de vote dans l'entreprise publique, où participation importante signifie que :
 - la participation représente le bloc le plus important d'actions avec droit de vote;
 - la participation représente plus de 33,3 % des actions avec droit de vote;
 - la participation est d'un pourcentage supérieur aux pourcentages combinés des deux blocs qui suivent en importance.
- (ii) L'entreprise publique déclare qu'elle est sous le contrôle effectif d'une administration publique.
- (iii) Un ou plusieurs moyens permettent d'exercer un contrôle effectif, comme la possession d'un bloc important d'actions avec droit de vote, des ententes d'ordre technologique, la gestion de l'offre ou des contrats d'approvisionnement, des contrats de gestion, des alliances entre directions, des créances ou des titres d'emprunt ou de participation convertibles. Dans de rares cas, ces facteurs ne suffisent pas à établir si le contrôle est effectif. Le cas échéant, on peut fonder la classification sur des renseignements connexes, comme l'existence d'un précédent.

(c) Contrôle indirect – Une administration publique exerce un contrôle indirect sur une entreprise si elle exerce un contrôle direct ou effectif sur une entreprise publique qui, à son tour, contrôle de la même manière l'entreprise en question.

En plus des critères de contrôle direct, effectif ou indirect, il faut tenir compte de facteurs connexes pour déterminer si une entité se classe dans la composante des EP. Il convient d'établir que :

- les recettes ne sont pas tirées principalement de l'administration publique (c'est-à-dire que la proportion n'excède pas 50 %);
- l'entité finance elle-même sa formation de capital;
- l'entité fournit des biens et/ou des services à d'autres clients que l'administration publique;
- l'excédent net d'exploitation n'est pas transféré à l'administration publique;

Critères d'inclusion dans la composante des entreprises publiques (EP) – Convention internationale

Certaines entités du secteur public peuvent être classées dans la composante des EP en vertu d'une convention internationale. Il en est ainsi, par exemple, dans le cas de la Banque du Canada.

Règle de résistance

On ne modifie la classification d'une entité du secteur public, en vue de la faire passer d'une composante à l'autre, que si l'on constate un changement permanent de la source principale des recettes, constat qui doit s'étendre sur plusieurs années.

Sous composantes du secteur public

Les composantes des administrations publiques et des EP sont divisées en sous composantes qui permettent d'observer les activités du secteur public à un niveau plus détaillé.

- (a) L'administration publique (composante du secteur public) est divisée en sous composantes, soit l'administration publique fédérale, le RPC et RRQ, les administrations publiques provinciales et territoriales, les administrations publiques locales et les administrations publiques des Premières Nations et des Inuit.
- (b) Les EP sont présentées selon le palier de l'administration publique : les entreprises fédérales, les entreprises provinciales et territoriales, les entreprises locales et les entreprises des Premières Nations et des Inuits.