



Rapport au Parlement de 2020 sur la *Loi autorisant certains emprunts*

Canada

Rapport sur la *Loi autorisant certains emprunts* –

Avant-propos

L'année 2020 a été marquée par des défis extraordinaires pour les Canadiens : notre plus grave crise de santé publique du dernier siècle, suivie par la pire récession économique mondiale depuis la Grande Dépression.

Depuis le début de la pandémie de la COVID-19, notre gouvernement a maintenu deux objectifs en tête de ses priorités. En premier lieu, protéger la vie et la santé des Canadiens. En deuxième lieu, protéger leurs emplois et leurs moyens de subsistance. Ces objectifs demeurent primordiaux et il en sera ainsi jusqu'à ce que nous ayons vaincu la pandémie, que le marché du travail soit rétabli et que notre économie reprenne de manière durable sur des bases solides.

Le Canada a une tradition bien établie de gestion budgétaire prudente. Depuis 2015, notre gouvernement a maintenu cette tradition, alors même qu'il investissait dans les personnes, les familles et la classe moyenne. C'est grâce à cette approche que, lorsque la pandémie est survenue, le Canada avait les moyens financiers pour intervenir. Je suis heureuse de vous dire que, même après les mesures d'urgence sans précédent de 2020, la situation budgétaire du Canada demeure la plus solide du G7.

L'intervention du Canada en réponse à la COVID-19 a permis de sauver des millions d'emplois, d'offrir un soutien d'urgence à des millions de familles et de maintenir la solvabilité de grandes et de petites entreprises, partout au pays. Comme l'a dit le premier ministre, nous ferons tout ce qu'il faut pour protéger la santé, les emplois et le niveau de vie des Canadiens.

Au printemps dernier, la lutte contre la pandémie a nécessité la fermeture presque totale de notre économie. Aujourd'hui, alors que nous luttons contre une deuxième vague agressive, des restrictions sont de nouveau appliquées. Ces mesures comportent des coûts budgétaires. Les Canadiens qui ont perdu leur emploi ou vu leurs heures de travail réduites en raison de la COVID-19 ont besoin d'aide, et les entreprises ont besoin de soutien pour tenir le coup. Il est dans l'intérêt de tous que les entreprises, les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif surmontent cette pandémie en restant viables et intacts. C'est ainsi que nous assurerons une reprise rapide, solide et équitable.

En 2017, le gouvernement a rempli son engagement de rétablir l'exigence de faire approuver les emprunts publics par le Parlement en promulguant la *Loi autorisant certains emprunts*. Cette loi prévoit un plafond législatif du total des emprunts du gouvernement et des sociétés d'État mandataires. De plus, elle oblige le ministre des Finances à informer régulièrement les parlementaires de l'évolution des besoins d'emprunt.

Dans le présent rapport, je propose de modifier la *Loi autorisant certains emprunts* afin d'augmenter le montant maximal des emprunts. Le nouveau montant permettra au gouvernement de continuer de soutenir les Canadiens et les entreprises du pays pendant la pandémie. Il permettra aussi de réaliser les investissements nécessaires, une fois la pandémie derrière nous, afin de propulser une reprise solide et soutenue de l'emploi et de la croissance jusqu'en 2023.

Le Canada jouit d'une réputation durement gagnée et amplement méritée à l'échelle internationale pour son intendance budgétaire judicieuse et prudente. Nous continuerons d'utiliser cette approche au moment de jeter les bases d'une économie plus verte, plus inclusive et plus novatrice, qui soutiendra de bons emplois bien rémunérés pour tous les Canadiens.

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée
Vice-première ministre et ministre des Finances

Introduction

Le pouvoir de gérer la dette publique est régi par la *Loi autorisant certains emprunts* et par la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), lesquelles autorisent, ensemble, le ministre des Finances (« le ministre ») à emprunter jusqu'à un montant maximal approuvé par le Parlement.

Le Parlement a approuvé un montant maximal de 1 168 milliards de dollars de dette contractée sur les marchés par le gouvernement et les sociétés d'État mandataires aux termes de l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts*, qui est entré en vigueur le 23 novembre 2017.

Objet du présent rapport

Le présent rapport montre les chiffres officiels détaillés en date du 31 mars 2020 tirés des *Comptes publics du Canada 2020* qui seront bientôt publiés. Ces chiffres concernent les sommes empruntées par le ministre des Finances au nom de Sa Majesté du chef du Canada et par les sociétés d'État mandataires, comme l'exige la *Loi autorisant certains emprunts*. Il présente aussi une évaluation destinée au Parlement relativement à la possibilité de modifier le montant maximal.

Il s'agit du premier rapport sur la *Loi autorisant certains emprunts*. Il répond à l'exigence selon laquelle le ministre doit déposer un rapport devant le Parlement dans les trois années suivant l'entrée en vigueur de cette loi.

Le présent rapport assure la transparence et la reddition de comptes à l'égard des emprunts du gouvernement du Canada et des sociétés d'État mandataires. L'article 8 de la *Loi autorisant certains emprunts* exige de rendre compte de quatre éléments : les emprunts contractés par le gouvernement, les emprunts contractés par les sociétés d'État mandataires, les Obligations hypothécaires du Canada et les emprunts extraordinaires contractés à ce jour (voir le tableau 1).

Tableau 1

Éléments des exigences relatives à l'établissement de rapports sur l'endettement

Encours de la dette combinée	Montant total des emprunts visés aux alinéas 4a) à c) de la <i>Loi autorisant certains emprunts</i> , soit les montants empruntés :
Emprunts du gouvernement¹	<ul style="list-style-type: none"> a) par le ministre au nom de Sa Majesté du chef du Canada et qui n'ont pas été remboursés;
Obligations hypothécaires du Canada	<ul style="list-style-type: none"> b) par l'émission et la vente d'Obligations hypothécaires du Canada (OHC) garanties par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et qui n'ont pas été remboursées;
Emprunts des sociétés d'État mandataires	<ul style="list-style-type: none"> c) par les sociétés d'État mandataires, à l'exception des montants empruntés auprès de Sa Majesté du chef du Canada et des sommes qui sont réputées avoir été empruntées au titre d'une loi fédérale.
Emprunts d'urgence et extraordinaires²	<p>Montant total des sommes empruntées par le ministre en vertu d'un décret pris en application des alinéas 46.1a) à c) de la LGFP. Ces alinéas traitent des éventualités où le ministre pourrait devoir contracter des emprunts :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) pour éviter le défaut de paiement d'une charge de l'État existante; b) pour réduire ou éteindre des obligations; c) pour répondre à des urgences telles que des catastrophes naturelles, ou pour promouvoir la stabilité ou l'efficacité du système financier (c.-à-d. les emprunts extraordinaires). <p>Montant total des sommes empruntées par le ministre en vertu d'un décret pris en application des alinéas 47a) et b) de la LGFP. Ces alinéas traitent des éventualités où le ministre pourrait devoir contracter des emprunts :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) pour éviter le défaut de paiement d'une charge de l'État existante; b) pour répondre à des urgences telles que des catastrophes naturelles, ou pour promouvoir la stabilité ou l'efficacité du système financier (c.-à-d. les emprunts extraordinaires).
Évaluation du montant maximal	L'évaluation par le ministre de la nécessité d'augmenter ou de diminuer le montant maximal.

¹ Les emprunts du gouvernement sont l'encours de la dette intérieure et de la dette extérieure du gouvernement du Canada (p. ex., obligations, bons du Trésor, bons du Canada, billets à moyen terme et tout autre titre d'emprunt au détail en circulation).

² Les pouvoirs mentionnés aux alinéas 46.1a), 46.1b) et 47a) sont connus sous le nom de pouvoirs d'emprunt d'urgence. Ce sont des pouvoirs d'emprunt précis, que l'on peut invoquer même en l'absence de circonstances exceptionnelles. Les pouvoirs mentionnés aux alinéas 46.1c) et 47b) doivent être invoqués seulement en cas de circonstances exceptionnelles et sont connus sous le nom de pouvoirs d'emprunt extraordinaires.

Loi autorisant certains emprunts

Le Parlement a approuvé le nouveau cadre du pouvoir d'emprunt du gouvernement en novembre 2017. Dans le nouveau cadre, le ministre possède le pouvoir général d'emprunter en vertu de la *Loi autorisant certains emprunts* et de la partie IV de la LGFP. Des pouvoirs d'emprunt sont accordés aux sociétés d'État mandataires dans leurs lois habilitantes. Le ministre des Finances approuve les emprunts conformes aux plans d'entreprise des sociétés d'État mandataires qui sont approuvés par le Conseil du Trésor.

Dans la *Loi autorisant certains emprunts*, le Parlement a approuvé un encours maximal de la dette de 1 168 milliards de dollars, sur la base des projections du budget de 2017 portant sur les trois exercices financiers suivants. Ce chiffre tient compte des sommes empruntées par le ministre et par les sociétés d'État mandataires ainsi que le montant des Obligations hypothécaires du Canada garanties par la SCHL.

En vertu de l'article 8 de la *Loi autorisant certains emprunts*, le ministre doit déposer au Parlement un rapport tous les trois exercices financiers. Ce rapport complète les rapports annuels présentés dans le *Rapport sur la gestion de la dette*, qui rend compte des activités d'emprunt du gouvernement pour l'exercice précédent, et la *Stratégie de gestion de la dette*, qui présente les plans d'emprunt du gouvernement pour le prochain exercice.

Pouvoirs d'emprunt d'urgence et extraordinaire

La LGFP prévoit deux ensembles de pouvoirs de contracter des emprunts d'urgence et des emprunts extraordinaire. Le premier ensemble, décrit à l'article 46.1, est entré en vigueur en 2016 en vertu du nouveau cadre du pouvoir d'emprunt. Le deuxième ensemble, prévu à l'article 47, est entré en vigueur par l'intermédiaire de la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19* adoptée par le Parlement le 25 mars 2020. En vertu de l'article 47, le gouvernement a pu emprunter des fonds afin de répondre à des circonstances exceptionnelles attribuables à la pandémie de COVID-19 du 1^{er} avril au 30 septembre 2020. Le plafond global d'emprunt prévu dans la *Loi autorisant certains emprunts* ne s'applique pas aux emprunts contractés en vertu de l'article 47.

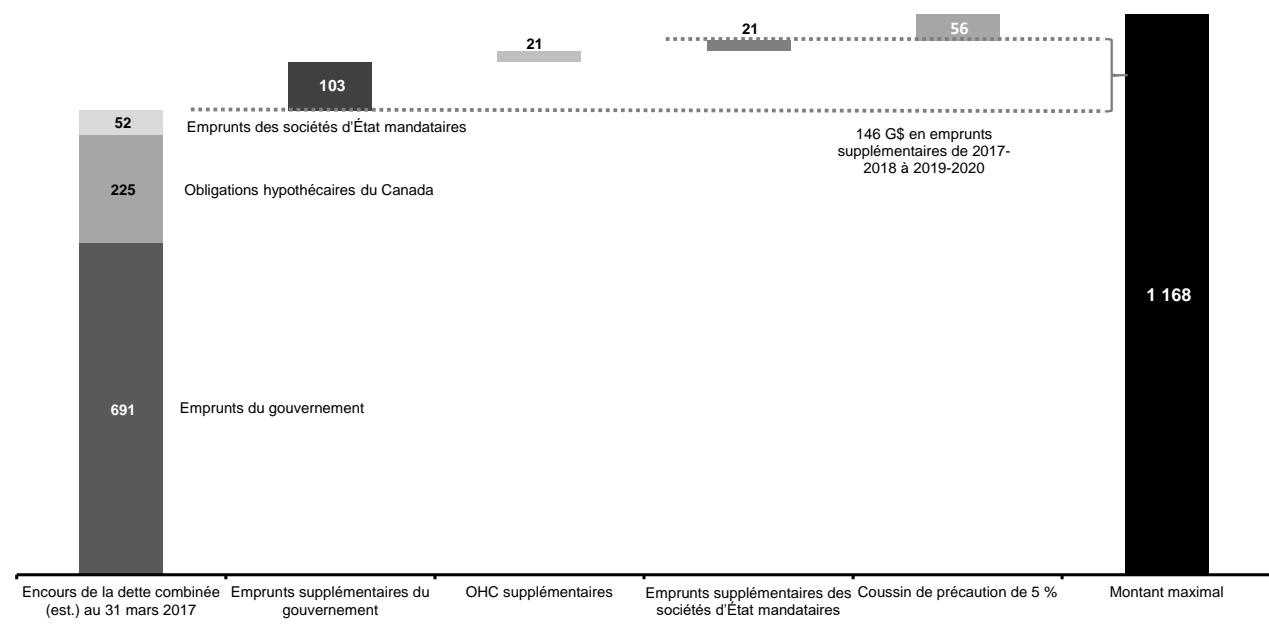
Un rapport distinct sur les emprunts extraordinaire, qui présentait des détails sur les montants empruntés en vertu de l'article 47, a été déposé devant le Parlement le 22 octobre 2020.

Montant total actuel des emprunts

L'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts* indique que le montant maximal des emprunts s'établit à 1 168 milliards de dollars, et il énumère les catégories d'emprunt qui sont visées par ce montant maximal global. Ce montant a été déterminé sur la base de l'encours maximal total de la dette des différentes catégories sur trois exercices, selon les projections formulées au moment de la publication du budget de 2017, plus un coussin de précaution de 5 % (figure 1).

Graphique 1.1

Montant maximal prévu des emprunts selon le budget de 2017 (G\$)



Nota – Voir le tableau 1 pour obtenir une description détaillée de chaque élément. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Sources : *Comptes publics du Canada*; plans d'entreprise des sociétés d'État; calculs du ministère des Finances

Rapport au Parlement sur le montant total des emprunts

Emprunts du gouvernement, Obligations hypothécaires du Canada et emprunts des sociétés d'État mandataires au 31 mars 2020

Le tableau 2 présente l'encours pour chaque catégorie indiquée à l'article 4 en date du 31 mars 2020.

Tableau 2

Encours de la dette au titre de chaque alinéa de l'article 4 de la Loi autorisant certains emprunts au 31 mars 2020 (voir l'annexe A)

Description	Montant
a) Emprunts du gouvernement	765 373 925 902 \$
b) Obligations hypothécaires du Canada	244 642 588 000 \$
c) Emprunts des sociétés d'État mandataires	65 591 947 000 \$

Encours de la dette combinée contractée sur les marchés au titre de l'article 4 de la Loi autorisant certains emprunts

1 075 608 460 902 \$

Sources : Comptes publics du Canada; calculs du ministère des Finances

Le total combiné (a) des emprunts du gouvernement, (b) des Obligations hypothécaires du Canada, et (c) des emprunts des sociétés d'État mandataires visés par l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts* était d'environ 1 076 milliards de dollars, soit 92 milliards de moins que le montant maximal de 1 168 milliards prévu à ce même article 4.

La croissance de la dette combinée contractée sur les marchés avant la pandémie de COVID-19 est inférieure aux projections du budget de 2017, principalement en raison de déficits moins élevés que prévu, ce qui a entraîné des émissions directes moins élevées de bons du Trésor et d'obligations du gouvernement du Canada (c.-à-d. des emprunts du gouvernement). Cette diminution du total des emprunts s'explique par des besoins financiers moins élevés que prévu au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019, en grande partie en raison de résultats économiques meilleurs que prévu.

Emprunts d'urgence et extraordinaires

En vertu de la *Loi autorisant certains emprunts*, le ministre doit présenter un rapport qui indique le montant total des emprunts contractés en vertu de décrets pris en application des alinéas 46.1a) à c) de la LGFP et des emprunts contractés en vertu des alinéas 47a) et b) de la LGFP (voir l'encadré ci-dessous).

Article 47 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Le ministre peut, pendant la période commençant à la date d'entrée en vigueur du présent article et se terminant le 30 septembre 2020, contracter des emprunts en vue :

- a) du paiement de toute somme devant être payée pendant cette période relativement aux emprunts contractés sous le régime de la présente loi ou d'une autre loi fédérale;
- b) du paiement, par Sa Majesté, de toute somme devant être payée dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas de catastrophe naturelle ou pour promouvoir la stabilité ou maintenir l'efficacité du système financier au Canada, si le ministre estime que les emprunts sont nécessaires dans les circonstances.

En date du 23 novembre 2020, le montant des emprunts contractés en vertu de l'article 46.1 est nul.

Le pouvoir d'emprunt prévu à l'article 47 est arrivé à échéance le 30 septembre 2020. En vertu de l'alinéa 47a), le gouvernement a pu contracter des emprunts en vue de refinancer sa dette ou de payer l'intérêt sur une dette existante en recourant à ce que l'on appelle le pouvoir de contracter des emprunts d'urgence. Le montant total emprunté en vertu de l'alinéa 47a) s'établit à 322 milliards de dollars. L'alinéa 47a) a permis de contracter tous les autres emprunts pendant les circonstances exceptionnelles, y compris ceux contractés par le gouvernement afin de financer son intervention en réponse aux circonstances exceptionnelles en vertu de ce que l'on appelle le pouvoir de contracter des emprunts extraordinaires. Le montant total emprunté en vertu de l'alinéa 47b) s'établit à 286 milliards de dollars (en date du 3 novembre 2020).

Évaluation par le ministre de la nécessité d'augmenter ou de diminuer le montant maximal des emprunts au titre de l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts*

La *Loi autorisant certains emprunts* impose au ministre d'inclure dans le présent rapport une évaluation de la nécessité d'augmenter ou de diminuer le montant maximal des emprunts au titre de l'article 4 de cette même loi.

Depuis le 30 septembre, après l'arrivée à échéance du pouvoir d'emprunt dans des circonstances exceptionnelles, la dette combinée contractée sur les marchés a augmenté d'environ 31 milliards de dollars, en date du 31 octobre. Selon les estimations, l'encours total de la dette combinée atteint donc 1 134 milliards, soit environ 33 milliards de moins que le montant maximal des emprunts.

Compte tenu des besoins financiers qui demeureront élevés jusqu'à la fin de l'exercice et du financement qui est nécessaire pour lutter contre la COVID-19 et ses répercussions sur l'économie, la ministre estime qu'on devrait augmenter le montant maximal indiqué à l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts*. En outre, même si le montant des emprunts extraordinaires de 286 milliards de dollars contractés en vertu de l'alinéa 47b) est habituellement exclu des calculs du montant maximal des emprunts, le gouvernement proposera des modifications en vue d'inclure ce montant dans le calcul du nouveau montant maximal, par souci de transparence et de responsabilisation.

Étant donné le niveau actuel d'incertitude quant aux besoins du gouvernement en matière de dépenses, la ministre fera part de sa recommandation d'un montant maximal plus élevé au moment du dépôt du projet de loi connexe.

Annexe A : Détails de l'encours des emprunts en date du 31 mars 2020

Tableau A.1

Montants visés à l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts*, au 31 mars 2020 (\$CAN)

Obligations négociables sur le marché intérieur	596 864 101 260
Bons du Trésor	151 867 000 000
Titres sur le marché de détail ¹	1 026 000 000
Dette en devises	15 940 653 642
<i>Moins : Redressement de consolidation²</i>	323 829 000
a) Gouvernement du Canada	765 373 925 902
b) Obligations hypothécaires du Canada	244 642 588 000
Exportation et développement Canada	63 249 217 000
Société canadienne des postes	997 339 000
Financement agricole Canada	833 152 000
Banque de développement du Canada	141 621 000
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	35 964 000
Monnaie royale canadienne	8 995 000
Société canadienne d'hypothèques et de logement	0
Total partiel : Sociétés d'État entreprises mandataires	65 266 288 000
Société Radio-Canada	265 430 000
Commission canadienne du lait	3 789 000
Société des ponts fédéraux	56 440 000
Total partiel : Sociétés d'État mandataires consolidées ¹	327 000 000
c) Sociétés d'État mandataires	65 591 947 000

Encours total de la dette combinée contractée sur les marchés au titre de l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts*

1 075 608 460 902

¹ Les montants des titres sur le marché de détail comprennent les obligations échues et non réclamées, contrairement à leur traitement dans les comptes publics. Elles sont réputées faire partie de l'encours total de la dette aux fins du calcul du pouvoir d'emprunt.

² La dette des sociétés d'État mandataires consolidées est comptabilisée comme une dette du gouvernement du Canada dans les *Comptes publics du Canada*. Par souci de cohérence avec les définitions présentées dans la *Loi autorisant certains emprunts* et la LGFP, la dette des sociétés d'État mandataires consolidées est retirée de la dette du gouvernement du Canada et est incluse dans la dette des sociétés d'État (à l'exclusion des Obligations hypothécaires du Canada). Elle inclut 325 millions de dollars d'emprunts des sociétés d'État et 1,8 million en titres détenus par les sociétés d'État.

Sources : *Comptes publics du Canada*; Banque du Canada