



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

Rapport au Parlement sur les emprunts extraordinaires

Le 22 octobre 2020

Canada

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2020)
Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire
ce document doit être adressée au Ministère des Finances Canada.

This publication is also available in English

Rapport sur les emprunts extraordinaires – Avant-propos

La pandémie de COVID-19 est une grave crise de santé publique qui a imposé des pressions considérables sur le Canada et d'autres pays du monde entier. Les répercussions économiques de la COVID-19 sur l'économie mondiale devraient donner lieu à la contraction la plus importante et la plus soudaine depuis la Grande Dépression. En avril, près de 5,5 millions de Canadiens, soit environ 30 % de la main-d'œuvre canadienne d'avant la crise, étaient sans emploi ou travaillaient selon un horaire considérablement réduit.

Le Canada a amorcé la crise en position de force sur le plan budgétaire par rapport aux autres pays membres du G7. Cette capacité budgétaire qu'a démontrée le gouvernement a permis de préserver des millions d'emplois, d'offrir un soutien d'urgence aux familles et d'aider les entreprises à rester à flot pendant la pandémie. Le Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19, mis en œuvre rapidement par le Canada, a fourni un ensemble de mesures ambitieuses et vastes pour assurer la force et la stabilité de notre économie. À mesure que la crise évolue, la réponse du gouvernement a également évolué, tout en veillant à ce que le soutien cible bien ceux qui en ont le plus besoin.

Le *Rapport sur les emprunts extraordinaires* décrit en détail les nouveaux emprunts que le gouvernement du Canada a contractés en date du 30 septembre 2020 afin de relever les défis importants que nous impose la pandémie de la COVID-19. Le Canada reconnaît les répercussions financières du travail qu'il y a à faire, tout en sachant que faire moins finirait par coûter plus cher.

Les mesures et les programmes gouvernementaux liés à la COVID ont mis à la disposition des Canadiens et des entreprises canadiennes un secours financier essentiel pendant cette période qui présente des défis sans précédent, notamment :

- La Prestation canadienne d'urgence (PCU), qui a permis à près de 9 millions de Canadiens qui ne pouvaient pas travailler ou dont les heures de travail avaient été réduites à cause de la COVID-19 de recevoir 2 000 \$ par mois pour les aider à payer le loyer, à faire l'épicerie et à obtenir les médicaments dont ils ont besoin.
- La Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC), qui a protégé plus de 3,7 millions d'emplois en aidant les employeurs à continuer à payer leurs employés et en les encourageant à réembaucher les employés qui avaient auparavant été mis à pied. Cette mesure a préservé le lien crucial entre les employés et les entreprises, les positionnant pour qu'ils puissent retourner au travail en toute sécurité et rapidement, si les conditions le permettent.
- Le Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes (CUEC), qui offre des prêts sans intérêt pouvant atteindre 40 000 \$ aux petites entreprises et aux organismes sans but lucratif. Une part de 25 % de ces prêts est offerte sous forme de prêt-subvention, s'ils sont remboursés au plus tard le 31 décembre 2022, ce qui aide à couvrir les frais fixes et à traverser la crise.

La pandémie a eu des répercussions considérables sur la vie de tous les Canadiens et a mis en lumière les inégalités de notre société. Cela nous a donné l'occasion de faire le point de ce qui compte vraiment, d'avoir des discussions importantes sur la façon de s'entraider et de réfléchir à la façon dont nous pouvons contribuer à l'édification d'un Canada plus fort, plus durable et plus résilient.

Le Canada jouit d'une réputation internationale bien méritée en matière de gestion financière intelligente et prudente, approche qui sera maintenue par notre gouvernement. Comme nous l'avons promis dans le discours du Trône, le gouvernement publiera à l'automne une mise à jour du Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19. Cette mesure permettra d'exposer notre situation économique et financière, de fournir des projections financières et de définir de nouvelles mesures pour mettre en œuvre le discours du Trône.

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

Introduction

Le 31 mars 2020, en réponse aux circonstances exceptionnelles causées par la pandémie de la COVID-19, le ministre des Finances a exceptionnellement approuvé des emprunts en vertu de l'article 47 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (édicte par la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, qui a reçu la sanction royale le 25 mars 2020). Cette disposition sans précédent autorisait le ministre à contracter de nouveaux emprunts nécessaires pour financer le gouvernement du Canada pendant cette crise.

Le présent rapport donne un compte rendu détaillé, au 30 septembre 2020, des montants empruntés dans des circonstances exceptionnelles par les ministres au nom de Sa Majesté du chef du Canada en vertu de l'alinéa 47b) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), et comme l'exige le paragraphe 49.1(2) de cette loi.

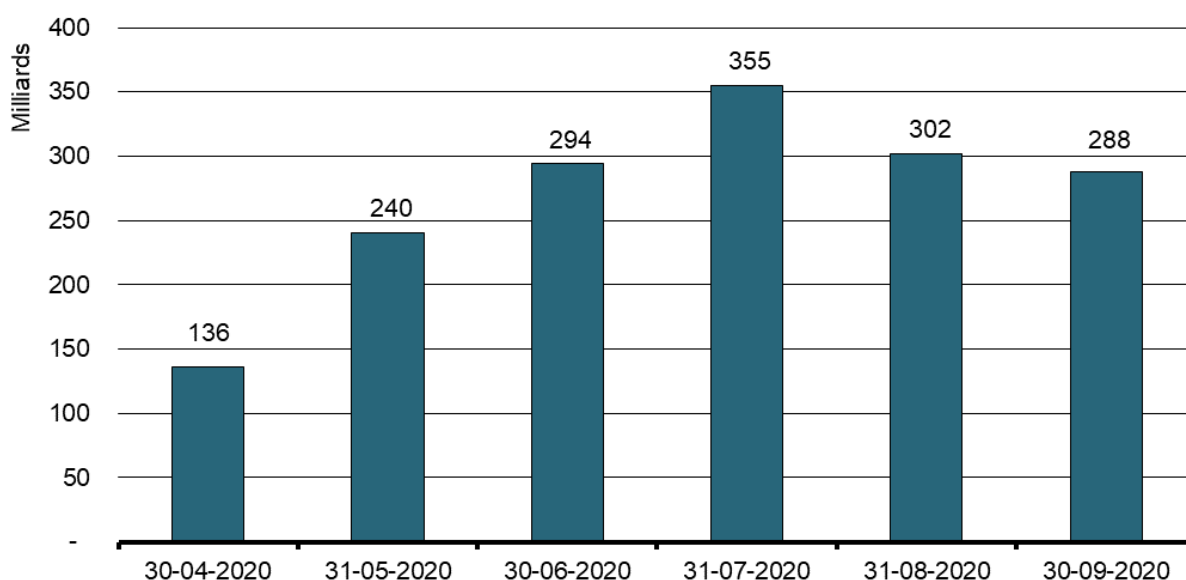
Emprunts d'urgence et emprunts extraordinaires au 30 septembre 2020

Après avoir reçu la sanction royale le 25 mars 2020, la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19* a permis au gouvernement de réagir aux circonstances exceptionnelles de la pandémie de la COVID-19. La *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19* a édicté l'article 47 de la LGFP, qui autorise le ministre des Finances à emprunter de l'argent dans des circonstances exceptionnelles sans que ces montants s'appliquent au plafond d'emprunt du gouvernement du Canada en vertu de la *Loi autorisant certains emprunts*. La LGFP a également été modifiée de façon à exiger du ministre des Finances qu'il dépose un rapport sur les nouveaux emprunts en vertu de l'alinéa 47b) dans les 30 premiers jours de séance suivant l'exercice de ce pouvoir. Ce pouvoir était en vigueur du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2020.

À l'exception des paiements d'intérêts sur la dette existante, tous les nouveaux emprunts contractés par le gouvernement entre le 1^{er} avril 2020 et le 30 septembre 2020 l'ont été en vertu de la LGFP et sont déclarés ici. Le refinancement d'une dette arrivant à échéance entre le 20 avril 2020 et le 30 septembre 2020 n'a pas été financé en vertu de l'alinéa 47b), et ne figure donc pas dans le présent rapport.

En réponse à l'augmentation des dépenses projetées pour soutenir l'économie par l'intermédiaire de politiques liées à la COVID-19, le gouvernement a augmenté ses emprunts avant les besoins de trésorerie prévus. Grâce à cette mesure, le gouvernement a pu répartir l'augmentation soudaine des besoins d'emprunt sur une plus longue période et d'atténuer tout stress potentiel sur le marché des titres du gouvernement du Canada. L'augmentation de la fréquence et de la taille des emprunts réguliers du gouvernement a permis de constituer une réserve de liquidités raisonnable temporaire en vue des dépenses futures liées à la COVID-19. Les emprunts qui découlent de ces réserves de liquidités sont inclus dans les emprunts extraordinaires.

Graphique 1

Montant cumulé des emprunts extraordinaires (fin du mois)

Sources : Calculs financiers du ministère des Finances du Canada; Banque du Canada

En date du 30 septembre 2020, le montant total emprunté en vertu de l'alinéa 47*b*) s'élevait à 287,8 milliards de dollars. Ces fonds ont été utilisés pour diverses politiques et divers programmes liés à la COVID-19. Des renseignements supplémentaires concernant ces programmes et ces politiques figurent dans le *Portrait économique et budgétaire de 2020*.¹

Ventilation des emprunts du gouvernement

Le total des emprunts entre le 1^{er} avril 2020 et le 30 septembre 2020 s'élevait à 293,8 milliards de dollars, dont 287,8 milliards de dollars proviennent des emprunts extraordinaires : une augmentation de 136,9 milliards des obligations sur le marché intérieur, une augmentation nette de 152,2 milliards de l'émission de bons du Trésor et une augmentation de 4,3 milliards des obligations en devises étrangères. Les 6,0 milliards de dollars restants étaient constitués d'emprunts réguliers contractés pour effectuer les paiements d'intérêts de titres d'emprunt émis avant le 1^{er} avril 2020 en vertu de l'alinéa 47*b*). Une ventilation détaillée des émissions mensuelles figure à l'annexe A.

Dans l'ensemble, le gouvernement a étendu le programme d'emprunt tant pour le nombre d'adjudications que pour la taille de celles-ci. Il a accordé la priorité aux émissions dans les secteurs à long terme afin de verrouiller les taux d'intérêt historiquement bas et de réduire le plus possible le coût de financement à long terme. Bien que l'encours de la dette ait augmenté, en raison de la baisse des taux d'intérêt moyens, les coûts d'intérêt de la dette négociable sur le marché intérieur devraient chuter en 2020-2021. Le tableau 1 ci-dessous présente les activités d'emprunt sur le marché intérieur du gouvernement du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2020.

¹ <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/portrait-economique-budgetaire.html>

Tableau 1

Historique des émissions¹

Date	Opération	Montant de l'adjudication (G\$)	Rendement moyen (%)	Coût cumulé (%)
1 ^{er} avr.	5 ans	5,5	0,57	0,57
2 avr.	10 ans	4	0,66	0,61
3 avr.	Bons de gestion de la trésorerie (BGT)	4,5	0,22	0,61
7 avr.	Bons du Trésor	20	0,33	0,42
8 avr.	BGT	4,5	0,23	0,42
8 avr.	2 ans	6	0,44	0,42
9 avr.	5 ans	5,5	0,67	0,46
14 avr.	Bons du Trésor	25	0,37	0,42
16 avr.	BGT	6,5	0,41	0,42
16 avr.	3 ans	4,5	0,41	0,42
20 avr.	BGT	5	0,19	0,42
21 avr.	Bons du Trésor	35	0,31	0,39
22 avr.	30 ans	2,5	1,27	0,41
24 avr.	BGT	5	0,19	0,41
28 avr.	Bons du Trésor	35	0,31	0,38
30 avr.	2 ans	6	0,32	0,38
5 mai	Bons du Trésor	35	0,30	0,36
6 mai	10 ans	5	0,63	0,37
12 mai	Bons du Trésor	35	0,29	0,36
13 mai	5 ans	5,5	0,39	0,36
19 mai	Bons du Trésor	32	0,29	0,35
20 mai	3 ans	4,5	0,35	0,35
21 mai	2 ans	6	0,31	0,35
26 mai	Bons du Trésor	25	0,27	0,34
27 mai	Obligations à rendement réel	0,4	0,12	0,34
28 mai	5 ans	5,5	0,42	0,34
2 juin	Bons du Trésor	20	0,22	0,34
4 juin	30 ans	2,5	1,26	0,34
9 juin	Bons du Trésor	18	0,22	0,34
11 juin	2 ans	6	0,29	0,34
16 juin	Bons du Trésor	15	0,22	0,33
17 juin	3 ans	4,5	0,32	0,33
18 juin	10 ans	4,5	0,54	0,33
23 juin	Bons du Trésor	15	0,24	0,33
25 juin	5 ans	5,5	0,37	0,33
30 juin	Bons du Trésor	15	0,23	0,33
2 juill.	2 ans	6	0,30	0,33
7 juill.	Bons du Trésor	12	0,22	0,32
8 juill.	3 ans	5	0,30	0,32

Date	Opération	Montant de l'adjudication (G\$)	Rendement moyen (%)	Coût cumulé (%)
9 juill.	10 ans	5	0,53	0,33
14 juill.	Bons du Trésor	10	0,21	0,32
16 juill.	5 ans	5	0,34	0,33
21 juill.	Bons du Trésor	10	0,19	0,32
22 juill.	2 ans	6	0,27	0,32
23 juill.	30 ans	3	1,02	0,34
28 juill.	Bons du Trésor	10	0,19	0,32
30 juill.	3 ans	5	0,27	0,34
4 août	Bons du Trésor	10	0,18	0,32
5 août	5 ans	5	0,35	0,32
6 août	10 ans	5	0,46	0,34
11 août	Bons du Trésor	10	0,18	0,32
12 août	30 ans	3	1,12	0,33
13 août	2 ans	6	0,33	0,34
18 août	Bons du Trésor	10	0,17	0,33
19 août	5 ans	5	0,39	0,33
20 août	2 ans	6	0,32	0,34
25 août	Bons du Trésor	10	0,17	0,33
26 août	10 ans	5	0,63	0,33
27 août	2 ans	6	0,33	0,35
1 ^{er} sept.	Bons du Trésor	10	0,21	0,33
2 sept.	Obligations à rendement réel	0,3	-0,24	0,33
3 sept.	5 ans	5	0,34	0,34
8 sept.	Bons du Trésor	10	0,17	0,33
10 sept.	2 ans	6	0,30	0,34
15 sept.	Bons du Trésor	10	0,17	0,33
17 sept.	30 ans	3	1,10	0,34
22 sept.	Bons du Trésor	10	0,17	0,33
23 sept.	3 ans	5	0,27	0,33
24 sept.	10 ans	5	0,56	0,34
29 sept.	Bons du Trésor	10	0,16	0,33
30 sept.	2 ans	6	0,27	0,33
Total :		672,7		

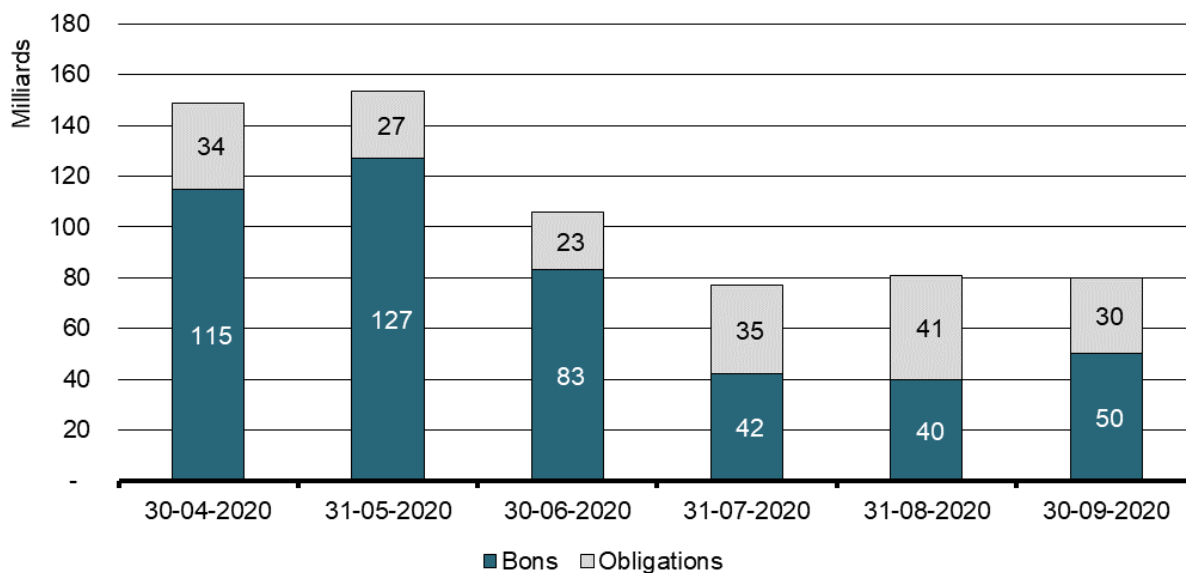
¹ Ce tableau présente les activités d'émission du gouvernement, qui diffèrent des montants des encours suivis en fonction du pouvoir d'emprunt extraordinaire, car les titres peuvent arriver à échéance pendant cette période, réduisant ainsi la variation nette de l'encours.

Annexe A : Ventilation des titres d'emprunt sur le marché intérieur par émission et en circulation

Graphique A.1

Titres d'emprunt mensuels émis du 1^{er} avril au 30 septembre

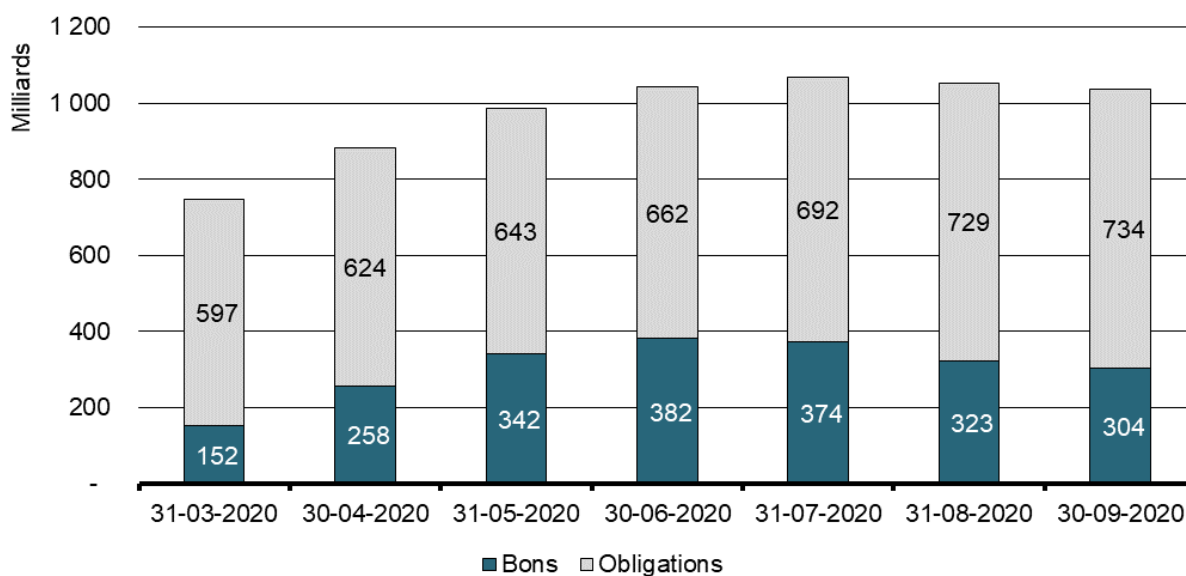
Nota – En raison du refinancement des titres arrivés à échéance, les émissions ne correspondent pas aux chiffres des encours.



Source : Banque du Canada

Graphique A.2

Encours global des titres d'emprunt en circulation



Source : Banque du Canada