



OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER
BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Le 4 juin 2020

L'honorable Percy Mockler, Président
Comité sénatorial permanent des finances nationales
Le Sénat du Canada
Ottawa, Ontario
Canada, K1A 0A4

Monsieur le Président,

Le 26 mai 2020, j'ai rencontré les membres du comité sénatorial permanent des finances nationales relativement à l'étude sur la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences économiques réalisée par le Comité.

Lors de la période de questions en compagnie des membres du Comité, j'ai accepté de fournir des détails supplémentaires et de répondre aux questions écrites. Les réponses se trouvent dans le document ci-joint.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Cc : Sénateur Éric Forest, Vice-président, Comité sénatorial permanent des finances nationales

Pièce jointe : Réponses supplémentaires

Réponses supplémentaires

Sénatrice Marshall

Lorsque vous calculez le ratio de la dette fédérale au PIB, quelle dette utilisez-vous? Utilisez-vous la dette qui se trouve sur le bilan du gouvernement ou tenez-vous également compte de la dette des sociétés d'État ?

La dette fédérale (aussi appelée « déficit accumulé ») est la principale mesure d'endettement du gouvernement fédéral. C'est à cette mesure que nous faisons référence dans le calcul du ratio de la dette fédérale au PIB et elle est égale au total des passifs moins le total des actifs. Le bilan du gouvernement se trouve à la section 2 du volume I des Comptes publics du Canada – État consolidé de la situation financière.

La mesure la plus générale des obligations financières du gouvernement fédéral aux termes des pratiques comptables en vigueur dans le secteur public est le passif global. Elle comprend les obligations du gouvernement à l'égard des créiteurs externes ainsi que les obligations comptabilisées, comme les régimes de retraite et d'avantages sociaux des fonctionnaires fédéraux. Le 31 mars 2020, le passif global du gouvernement s'élevait à 1 229,4 milliards \$.

Le gouvernement emprunte non seulement pour financer les dépenses de fonctionnement, mais aussi en vue d'investir dans des actifs immobilisés financiers et physiques. Les actifs financiers importants comprennent les impôts exigibles et la participation financière dans les sociétés d'État. Les actifs non financiers sont surtout des biens immobiliers. Le 31 mars 2020, l'actif global du gouvernement s'élevait à 525,2 milliards \$. Dans notre plus récent scénario, nous avons prévu que la dette fédérale atteindrait 962,3 milliards \$ (48,4 % du PIB) au cours de l'exercice financier 2020-2021.

En règle générale, les actifs et les passifs des sociétés d'État consolidées¹ font partie du bilan du gouvernement (dans la section relative aux actifs bruts et aux passifs bruts), mais les actifs et les passifs des sociétés d'État entreprises ne sont pas pris en compte. Ces sociétés vendent des biens et services à des parties non gouvernementales selon un modèle d'affaires viable sans crédits parlementaires, tandis que les Sociétés d'État consolidées reposent principalement sur les crédits parlementaires.

Les sociétés d'État entreprises sont des entreprises publiques en mesure de se procurer une bonne partie de leurs revenus grâce à leurs activités commerciales et sont par conséquent

¹. Les activités financières de toutes ces entités (y compris les postes du bilan) sont consolidées dans les présents états financiers ligne par ligne et selon une méthode de comptabilité uniforme après élimination des principales opérations et soldes réciproques. Vous trouverez des renseignements détaillés sur les entités consolidées dans la section 4 du volume I des Comptes publics du Canada 2019.

considérées comme financièrement autonomes. Elles utilisent la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, tandis que le gouvernement consigne sa participation à ces sociétés d'État en tant qu'actif financier, mais exclut les actifs et les passifs des sociétés. En général, la dette brute des sociétés d'État entreprises est exclue de la dette consolidée du gouvernement, car les sociétés d'État entreprises doivent rembourser leur dette à même leurs propres revenus, et non au moyen des crédits. Certaines sociétés d'État entreprises empruntent directement auprès du gouvernement du Canada au titre du Programme d'emprunt des sociétés d'État. Ces prêts accordés aux sociétés d'État entreprises sont considérés comme actifs dans le bilan du gouvernement^{2,3}.

Une autre mesure de la dette contractée sur les marchés requiert l'approbation du Parlement. La *Loi sur le pouvoir d'emprunt* est entrée en vigueur en novembre 2017 et fixe un montant maximal sur le stock total de la dette contractée sur les marchés du gouvernement du Canada (y compris les emprunts au nom des sociétés d'État) et un montant maximal sur les emprunts par les sociétés d'État entreprises *mandataires* provenant d'autres entités que le gouvernement du Canada⁴. Le montant maximal doit être approuvé par le Parlement⁵. En tant que tel, le gouvernement du Canada est juridiquement tenu de rembourser la dette de ces sociétés en cas de défaut de paiement. Cependant, les emprunts directs effectués par les sociétés d'État entreprises mandataires ne font pas partie du bilan du gouvernement.

². Depuis 2008, le gouvernement accorde des prêts par l'entremise de la Banque de développement du Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de Financement agricole Canada en vertu du Programme d'emprunt des sociétés d'État. Exportation et développement Canada ne faisait pas partie du Programme à cette époque, car la majeure partie de ses emprunts se font en devises étrangères. Les emprunts effectués par le gouvernement du Canada au nom des sociétés d'État entreprises donnent lieu à des prêts en cours qui sont consignés comme des actifs. Les bons et les obligations du Trésor délivrés pour financer ces prêts font partie de la dette contractée sur les marchés, un actif sur le bilan du gouvernement.

³. Vous trouverez des renseignements détaillés sur les sociétés d'État entreprises dans la section 9 du volume I des Comptes publics du Canada 2019.

⁴. Avant le début de chaque exercice financier, la *Loi sur l'administration financière (LAF)* exige que le gouvernement dépose un rapport sur les emprunts qu'il compte faire au cours de l'exercice financier à venir.

⁵. Voici quelques exemples de sociétés d'État entreprises mandataires : Banque de développement du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement et Exportation et développement Canada.

Bilan fédéral sommaire

milliards \$	2018-2019	2019-2020
Passifs		
Comptes créditeurs et charges à payer	159,7	146,3
Dette contractée sur les marchés	736,9	783,9
Dette non contractée sur les marchés	288,5	299,2
Passifs globaux	1 185,2	1 229,4
Actifs		
Actifs financiers	413,0	435,0
Actifs non financiers	86,7	90,3
Actifs globaux	499,7	525,2
Dette fédérale*	685,5	704,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget

Remarque : Les données pour 2018-2019 proviennent des Comptes publics. Les données pour 2019-2020 proviennent du document *Revue financière – Mars 2020* de Finances Canada.

Dans votre rapport, vous avez indiqué qu'étant donné la nature temporaire des mesures budgétaires, le gouvernement pourrait procéder à d'autres emprunts, au besoin. Êtes-vous toujours de cet avis? À quel point la situation est-elle précaire?

Oui, nous croyons que le gouvernement, au besoin, pourrait emprunter d'autres sommes importantes. Avant le début de la pandémie, le ratio de la dette nette du gouvernement au PIB était relativement faible selon les normes internationales, et le gouvernement du Canada avait reçu la cote de crédit la plus élevée possible par d'importantes agences internationales d'évaluation de crédit. La nature temporaire des mesures budgétaires, le fait que les taux offerts actuellement sur le marché du crédit sont historiquement bas et l'expérience du passé laissent croire que le gouvernement pourrait contracter d'autres emprunts s'il le fallait.

Lorsque les mesures temporaires prendront fin et que l'économie se redressera, le ratio de la dette fédérale par rapport au PIB devrait se stabiliser, puis commencer à diminuer conformément à la politique budgétaire d'avant la crise. En revanche, le ratio de la dette fédérale pourrait continuer à augmenter si certaines mesures sont prolongées ou rendues permanentes, ce qui pourrait rendre la situation budgétaire non viable à long terme.

Cela dit, il n'est pas possible de déterminer, avec un degré de confiance raisonnable, où se trouve le point de précarité et dans combien de temps nous l'atteindrons. De nombreuses économies avancées sont confrontées à des pressions budgétaires semblables, et nous ne voyons pas pourquoi le Canada serait traité différemment des autres marchés des titres de dette souveraine, surtout si l'on tient compte de sa situation avant la crise et de ses antécédents de probité financière.

Sénateur Harder

Le bilan consolidé dont vous disposez comprend-il les emprunts de la Banque du Canada?

Le bilan consolidé du gouvernement du Canada ne comprend pas les actifs ni les passifs de la Banque du Canada.

La participation du gouvernement à la Banque du Canada est consignée comme un actif financier fédéral dans la catégorie prêts, placements et avances. Le 31 mars 2019, la participation du gouvernement à titre de seul actionnaire de la Banque du Canada était évaluée à 527 millions \$.

Cette approche comptable est conforme à la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation.

En outre, la Banque du Canada est une société d'État entreprise non-mandataire. En tant que telle, ses passifs ne sont pas assujettis à la *Loi sur le pouvoir d'emprunt*, et le gouvernement du Canada n'est pas juridiquement ou financièrement responsable des emprunts de la Banque (à moins qu'il n'obéisse à des directives précises de l'État ou qu'un tribunal juge qu'une relation mandant-mandataire existe).

Quel est le bilan global du gouvernement du Canada?

Le bilan du gouvernement se trouve à la section 2 du volume I des Comptes publics du Canada – État consolidé de la situation financière.

Ce document présente la trésorerie et les placements du gouvernement, les montants dus au gouvernement et par celui-ci à la fin de l'exercice et les actifs non financiers tels que les immobilisations et les stocks. Il présente également la dette fédérale (aussi connue sous le nom de déficit accumulé) du gouvernement.

Vous trouverez une version sommaire de l'État consolidé de la situation financière ci-dessous.

Bilan fédéral sommaire

milliards \$	2018-2019	2019-2020
Passifs		
Comptes créditeurs et charges à payer	159,7	146,3
Dette contractée sur les marchés	736,9	783,9
Dette non contractée sur les marchés	288,5	299,2
Passifs globaux	1 185,2	1 229,4
Actifs		
Actifs financiers	413,0	435,0
Actifs non financiers	86,7	90,3
Actifs globaux	499,7	525,2
Dette fédérale*	685,5	704,2

Sources : Finances Canada et directeur parlementaire du budget

Remarque : Les données pour 2018-2019 proviennent des Comptes publics. Les données pour 2019-2020 proviennent du document *Revue financière – Mars 2020* de Finances Canada.

Sénateur Richards

Pourriez-vous [...] envoyer au comité [...] un rapport sur tous les programmes du gouvernement liés à la COVID-19?

Le tableau auquel mène le lien ci-dessous résume le coût estimatif de toutes les mesures de réponse à la COVID-19 prises jusqu'au 24 avril 2020. Ces mesures sont conformes au plus récent scénario économique et budgétaire que le DPB a publié le 30 avril 2020.

<https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/covid-19>

Sénatrice Galvez

Selon votre logique, devrait-on également se pencher sur les secteurs qui généreront des revenus si nous les aidons? Je sais que nous ne devrions pas choisir les secteurs, mais c'est ainsi que nous procédons. Analysez-vous d'autres secteurs, p. ex., ceux de l'énergie renouvelable, pour veiller à mettre en œuvre une reprise plus propre?

Les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19 et les chocs pétroliers touchent tous les secteurs importants de l'économie canadienne. Naturellement, l'ampleur des répercussions sur les secteurs variera, et c'est pourquoi nous surveillerons étroitement la façon dont ces secteurs s'en tireront à mesure que des données mensuelles deviendront disponibles. Cela dit, nous ne prévoyons pas entreprendre d'analyse coûts-bénéfices des mesures sectorielles particulières.

Sénatrice Pate

Dans le cadre de votre initiative d'établissement des coûts de la PCU, vous avez indiqué que 8,5 millions de personnes se prévaudraient de la PCU entre mars et octobre. Comment avez-vous obtenu ce chiffre? Aussi, à la fin du mois d'avril, le Centre canadien de politiques alternatives estimait que sur les 8,7 millions de personnes sans emploi, 6,8 millions avaient déposé une demande de PCU. Selon ces nombres, 20 p. 100 des personnes sans emploi ne reçoivent aucun soutien. S'agit-il également de votre conclusion? Nous voulons également savoir quels groupes ne sont pas couverts par la PCU et ne font donc pas partie de vos calculs. En outre, qui d'autre est laissé pour compte?

Pour déterminer le nombre de bénéficiaires potentiels de la PCU jusqu'au 24 avril, le DPB a élaboré un modèle qui tient compte des facteurs qui rendraient les travailleurs admissibles à la PCU. Ainsi, les travailleurs qui doivent arrêter de travailler parce qu'ils ont été mis à pied, sont malades, doivent prendre soin d'un proche malade ou doivent s'occuper d'enfants à cause de la fermeture des écoles, les travailleurs dont les heures de travail ont été réduites ainsi que les travailleurs qui ont épuisé leurs prestations régulières d'assurance-emploi seraient considérés comme admissibles au modèle du DPB. Le modèle du DPB est jumelé aux projections démographiques et aux prévisions de la population active présentées dans l'analyse de scénario du DPB du 30 avril, qui tient compte des hypothèses relatives à la propagation attendue de la COVID-19 au Canada. Nous n'avons pas procédé à une analyse exhaustive des groupes qui pourraient être exclus de la PCU. Cependant, comme la PCU couvre de nombreux groupes non admissibles à l'assurance-emploi (comme les travailleurs autonomes), elle offre une couverture beaucoup plus vaste que les mesures de soutien habituellement offertes aux personnes sans emploi.