



SÉNAT
SENATE
CANADA

COVID-19

Du **SOUTIEN**
en temps de
CRISE



Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent
des finances nationales

L'honorable Percy Mockler, président

L'honorable Éric Forest, vice-président

L'honorable David Richards, membre du comité directeur

JUILLET 2020



SENATE | SÉNAT
CANADA

Renseignements :

Par courriel : NFFN@sen.parl.gc.ca

Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : <https://sencanada.ca/fr/comites/nffn>

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenateCA, suivez le comité à l'aide du mot-clic #NFFN

This report is also available in English.

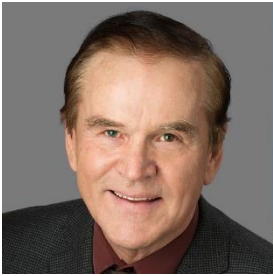


TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ	2
ORDRE DE RENVOI	4
AVANT-PROPOS DU COMITÉ DIRECTEUR.....	5
SOMMAIRE	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	12
CONTEXTE	13
PROGRAMMES D'URGENCE FÉDÉRAUX	14
Prestation canadienne d'urgence.....	15
Revenu de base garanti.....	19
Subvention salariale d'urgence du Canada.....	20
Compte d'urgence pour les entreprises Canadiennes.....	21
Aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial	22
Fraude	24
Étudiants étrangers de niveau postsecondaire.....	25
Transporteurs aériens du Nord	27
Pêches et agriculture.....	28
Entreprises autochtones	30
Mesures prises par la banque du Canada.....	31
Actions à l'échelle internationale	35
REDDITION DE COMPTES ET TRANSPARENCE	39
Données sur l'efficacité des programmes.....	39
Dette du gouvernement fédéral et des sociétés d'État	40
Mises à jour financières	43
Approbation parlementaire des dépenses gouvernementale	45
CONCLUSION	46
ANNEXE A – TÉMOINS	48
ANNEXE B – MÉMOIRES ET RESEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES	53



MEMBRES DU COMITÉ



L'honorable
Percy Mockler
Président



L'honorable
Éric Forest
Vice-président



L'honorable
David Richards
*Membre du comité
directeur*

Les honorable sénateurs



Peter M. Boehm



Jean-Guy Dagenais



Marty Deacon



Pat Duncan



Rosa Galvez



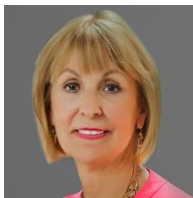
Peter Harder, c.p.



Marty Klyne



Tony Loffreda



Elizabeth Marshall



Larry Smith



Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Marc Gold, c.p. (ou Raymonde Gagné)

L'honorable sénateur Donald Plett (ou Yonah Martin)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

Les honorables sénateurs Dasko, Forest-Niesing, Lankin, c.p., McCallum, Miville-Dechêne, Pate et Patterson.

Service d'information et de recherche parlementaires :

Shaowei Pu, analyste

Alex Smith, analyste

Direction des comités du Sénat :

Mireille Aubé, greffière à la procédure

Elda Donnelly, adjointe administrative

Maxime Fortin, greffière du comité

Gaëtane Lemay, greffière à la procédure

Brigitte Martineau, adjointe administrative

Sadaf Noorishad, adjointe administrative du comité

Direction des communications du Sénat:

Stav Nitka, agent de communications



ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du samedi 11 avril 2020 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Gold, c.p., propose, appuyé par les honorables sénateurs Plett, Woo et Verner, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport :

1. toutes les actions entreprises conformément aux parties 3, 8 et 19 du projet de loi C-13, Loi concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19, qui a reçu la sanction royale le 25 mars 2020, de même que les dispositions et l'application de ladite loi en général;
2. les dispositions et l'application du projet de loi C-14, Loi n° 2 concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19, si et quand il reçoit la sanction royale;
3. la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19 et ses effets économiques.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Richard Denis

Greffier intérimaire du Sénat



AVANT-PROPOS DU COMITÉ DIRECTEUR

Nous avons tous été touchés par la pandémie de COVID-19, mais certains ont été éprouvés plus que d'autres. Nous tenons à reconnaître la terrible tragédie qui s'est abattue sur un trop grand nombre de familles canadiennes, qui ont perdu des êtres chers bien trop tôt, souvent sans même avoir pu leur apporter le réconfort et le soutien qu'appellent de telles situations.

Nous souhaitons reconnaître l'incroyable contribution des travailleurs essentiels, notamment dans nos hôpitaux et nos établissements de soins de longue durée, qui ont risqué leur vie en offrant leur aide, ainsi que celle de toutes les personnes qui ont veillé à ce que nous ayons toujours accès aux produits, aux denrées et aux services essentiels.

De nombreux Canadiens et Canadiennes continuent de vivre dans la peur et l'incertitude, craignant de contracter la maladie, se demandant quand ils pourront reprendre le travail ou s'inquiétant de l'avenir de leur entreprise, à mesure que leurs épargnes s'amenuisent. On ignore toujours de quelle façon et à quel moment cette crise sans précédent se résorbera. Nous savons que tous les ordres de gouvernement au pays travaillent sans relâche pour que les Canadiens et Canadiennes reçoivent l'aide dont ils ont besoin.

Le Sénat du Canada est appelé à jouer un rôle important en ces temps difficiles, en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte et à ce que le gouvernement rende des comptes sur ses dépenses engagées d'urgence.

Pour respecter les directives de santé publique, nous avons dû nous adapter et revoir la manière dont nous exerçons nos fonctions. Au nom du comité, nous aimerions remercier de façon toute spéciale le personnel fort compétent du Sénat, et en particulier l'équipe technique, qui a rapidement mis en place l'infrastructure nécessaire à la tenue de nos réunions virtuelles. Nous souhaitons aussi remercier nos greffières, nos sténographes, nos analystes, les employés des sénateurs, l'équipe des Communications et tous ceux et celles qui ont rendu cette étude possible. Nous vous sommes profondément reconnaissants de votre dévouement et de votre professionnalisme.

Enfin, nous tenons à remercier nos collègues du comité, qui ont si bien travaillé en équipe. Bien que nous ne nous réunissions plus dans la même salle, nous savons que vous êtes tous à pied d'œuvre dans vos collectivités pour déterminer de quelle façon nous pouvons aider les Canadiens et les Canadiennes.

L'honorable sénateur Percy Mockler, président
L'honorable sénateur Éric Forest, vice-président
L'honorable sénateur David Richards, membre du comité directeur



SOMMAIRE

La pandémie de COVID-19 s'est rapidement propagée à travers le monde, infectant des millions de personnes et en tuant des centaines de milliers. Des efforts colossaux devront être déployés pour maîtriser le virus qui, pour l'instant, ne montre aucun signe de ralentissement.

Même si le Canada n'a pas été aussi durement touché que d'autres pays, la pandémie a tout de même menacé la santé de nombreux Canadiens. Elle a aussi gravement perturbé l'économie du Canada : des millions de travailleurs ont perdu leur emploi et la viabilité de dizaines de milliers d'entreprises est compromise.

En réponse à la crise économique provoquée par la pandémie, le gouvernement fédéral a collaboré étroitement avec les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones afin de mettre en place une multitude de mesures de soutien financier d'urgence pour maintenir les Canadiens à flot.



Le coût de ces mesures **dépasse les 212 milliards de dollars et ne cesse d'augmenter.**



De plus, la Banque du Canada a rapidement abaissé son taux directeur à 0,25 % et mis en place plusieurs programmes d'achat massif d'actifs visant à accroître la liquidité dans les marchés de financement essentiels. Combiné à d'autres programmes, le montant total du soutien au crédit et la liquidité s'élève à 686 milliards de dollars.

Le Parlement a rapidement adopté les mesures législatives autorisant ces dépenses d'urgence. Pour demander des comptes au gouvernement, le Sénat a autorisé le Comité des finances nationales à étudier les lois d'urgence, la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19 et ses effets économiques.



Jusqu'à présent



**8 rencontres
du comité**



**55 témoins
entendus**



**53 mémoires
reçus**

Les témoins ont été nombreux à exprimer leur sincère reconnaissance pour les soutiens financiers mis en place. À vrai dire, les mesures gouvernementales ont vraisemblablement sauvé des millions de Canadiens de la ruine et empêché une crise économique qui aurait pu être beaucoup plus grave. Il convient également de féliciter les Canadiens de leur respect des recommandations de la santé publique et de leur résilience face aux difficultés économiques.

Le comité est toutefois conscient du fait que :



De nombreux Canadiens ont été laissés pour compte, car des lacunes subsistent.



Certains continuent de se demander comment ils vont se débrouiller sans perspectives d'emploi adéquates,



et les modalités actuelles des programmes d'aide financière excluent certaines entreprises et certaines personnes dans le besoin.

Pour traverser cette crise, les Canadiens doivent pouvoir compter sur un soutien prévisible et fiable.



Le comité s'inquiète du fait que le gouvernement n'ait pas prévu des modalités assez précises pour les Canadiens qui resteront sans emploi ou qui ne pourront pas trouver un travail à temps plein, et pour les entreprises qui veulent reprendre leurs activités. Le gouvernement fédéral doit continuer de soutenir les Canadiens et de leur donner l'assurance de pouvoir reprendre le travail en toute sécurité. Pour ce faire, il doit **clarifier de quelle façon il aidera ceux qui seront toujours sans emploi lorsque la Prestation canadienne d'urgence prendra fin ainsi que prévoir des prestations dégressives fondées sur le revenu**, par opposition à un seuil absolu.

La Prestation canadienne d'urgence a permis à de nombreux Canadiens d'éviter de graves difficultés financières pendant la crise. Cette mesure n'est pas une solution permanente. Pour s'assurer que tous les Canadiens ont les moyens de subvenir à leurs besoins de base, **le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones, doit envisager de façon exhaustive, juste et prioritaire l'instauration d'un revenu de base garanti.**

La Subvention salariale d'urgence du Canada constitue pour beaucoup d'entreprises une aide financière précieuse. Cependant, selon le comité, aucune entreprise ne devrait être exclue de toute forme de soutien au seul motif que la baisse de ses revenus se situe à un pour cent de moins que le seuil fixé. Le gouvernement devrait **envisager l'adoption d'un seuil d'admissibilité progressif, ou variable, pour la Subvention salariale d'urgence du Canada, et prolonger cette dernière pour les secteurs particulièrement touchés.**

Le comité déplore par ailleurs l'absence de reddition de comptes et le manque de transparence à l'égard des dépenses gouvernementales. Le comité estime qu'**il est temps de rétablir les procédures habituelles d'approbation des dépenses du gouvernement par le Parlement afin d'exercer une surveillance appropriée des dépenses du gouvernement.**

Enfin, la population canadienne et les parlementaires doivent obtenir, à intervalles réguliers, un portrait précis de l'état des finances publiques. **Le gouvernement doit publier une mise à jour économique et financière trimestrielle tant que durera la crise économique.**

La prise de mesures pour régler ces questions, et les autres qui sont abordées dans ce rapport, permettront d'atténuer ou d'éliminer les lacunes afin d'aider les Canadiens à s'en sortir en ne laissant personne pour compte. Le gouvernement doit aussi commencer à établir un plan en vue de rebâtir l'économie. **À l'automne, le comité poursuivra son étude et examinera les moyens d'édifier une économie plus intelligente, équitable et durable.**



RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada :

- précise de quelle façon il aidera les Canadiens qui seront toujours sans emploi ou qui auront encore besoin de soutien, y compris ceux qui ne sont pas admissibles à la Prestation canadienne d'urgence, lorsque la prestation prendra fin;
- fonde les paiements de la prestation sur le revenu selon une formule dégressive.

Recommandation 2

Qu'Emploi et Développement social Canada fasse le nécessaire pour préserver l'admissibilité des travailleurs des industries saisonnières à l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones, envisage de façon exhaustive, juste et prioritaire l'instauration d'un revenu de base garanti.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada envisage l'adoption d'un seuil d'admissibilité progressif, ou variable, pour la Subvention salariale d'urgence du Canada, et que la subvention soit prolongée pour les secteurs les plus durement touchés.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada envisage d'élargir l'admissibilité au Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes aux entreprises n'ayant pas de compte de banque commercial et de prolonger le délai de présentation des demandes de prêt pour les entreprises.



Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada envisage de modifier le Programme d'aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial afin de le rendre plus efficace et plus accessible aux petites entreprises qui éprouvent des difficultés financières.

Recommandation 7

Que l'Agence du revenu du Canada rende publiques les sommes recouvrées auprès des personnes ayant touché des prestations d'urgence auxquelles elles n'avaient pas droit ou les ayant obtenues frauduleusement, en précisant clairement les sommes pour chaque programme et, si possible, en différenciant les demandes faites par erreur des demandes qui sont démontrées intentionnellement frauduleuses.

Recommandation 8

Qu'Emploi et Développement social Canada envisage de verser des fonds aux établissements d'enseignement postsecondaire, au besoin, afin de leur permettre de soutenir les étudiants étrangers en difficulté.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, fasse le nécessaire pour que les transporteurs aériens du Nord bénéficient d'une aide financière suffisante et qu'ils puissent emprunter les routes d'accès.

Recommandation 10

Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada bonifie ses programmes de gestion des risques de l'entreprise, surtout le programme Agri-stabilité, dans l'ensemble des provinces et des territoires.

Recommandation 11

Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que Pêches et Océans Canada créent des mesures incitatives visant à attirer les travailleurs saisonniers dans les secteurs de l'agriculture et des pêches.



Recommandation 12

Que Services aux Autochtones Canada crée un programme de prêts et de contributions permettant de répondre adéquatement aux besoins des entreprises autochtones canadiennes, peu importe leur taille.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada, et plus particulièrement Statistique Canada, améliore la manière dont il recueille des données et en fait rapport en y incluant des détails supplémentaires sur la région, la race, l'ethnicité et le sexe.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada rende public de façon claire et ponctuelle le détail de son actif et de son passif, notamment en ce qui concerne l'inclusion des dettes de toutes les sociétés d'État dans ses documents officiels, comme les Comptes publics, les budgets et les mises à jour économiques et financières.

Recommandation 15

Que le ministre des Finances présente une mise à jour économique et financière exhaustive trimestrielle d'ici la fin de la crise économique et continue de présenter au Parlement ses rapports bimensuels sur les mesures d'intervention d'urgence.

Recommandation 16

Que les procédures habituelles d'approbation des dépenses du gouvernement par le Parlement soient rétablies afin d'exercer une surveillance appropriée des dépenses du gouvernement.



INTRODUCTION

À la fin de janvier 2020, le premier cas de la maladie à coronavirus (COVID-19) est confirmé au Canada. À la fin du mois de juin, 2,7 millions de tests avaient été effectués, plus de 100 000 Canadiens avaient été déclarés positifs au test de dépistage de la maladie, et, malheureusement, plus de 8 000 avaient succombé. Pour freiner la propagation du virus, les gouvernements dans tout le pays ont invoqué des mesures d'urgence et ordonné la fermeture des entreprises non essentielles et des écoles, ainsi que la cessation des voyages et des activités sociales, par souci d'encourager les gens à rester à la maison, à respecter l'éloignement physique et à observer de bonnes pratiques d'hygiène. La pandémie frappe durement des pays du monde entier, et des éclosions importantes sont rapportées dans plusieurs régions. Il faudra une coopération internationale accrue pour maîtriser le virus qui, pour l'instant, ne montre aucun signe de ralentissement.

Les conséquences de ces mesures ont été dévastatrices pour les travailleurs et les entreprises au Canada. Plus de trois millions de Canadiens ont perdu leur emploi, et de nombreux autres ont vu leurs heures de travail réduites. En l'espace de quelques mois, le taux de chômage au Canada a bondi pour atteindre 13,7 % en mai 2020, comparativement à 5,6 % en février 2020. La plupart des entreprises ont subi de fortes baisses de revenu, et des dizaines de milliers d'entre elles devront vraisemblablement cesser définitivement leurs activités. Selon les projections du directeur parlementaire du budget, le produit intérieur brut du Canada reculera de 6,8 % en 2020.

La pandémie de COVID-19 a non seulement menacé la santé des Canadiens, elle a aussi précarisé la situation financière de beaucoup de gens et gravement perturbé l'économie canadienne. Ses effets économiques ont touché le plus durement les Canadiens qui ont perdu leur emploi, y compris les travailleurs peu spécialisés et les personnes qui occupent des emplois à faible salaire, saisonniers ou précaires, dont une grande proportion sont des femmes et des membres de minorités visibles, ainsi que les personnes ayant un revenu déjà restreint. Les effets des perturbations économiques ont été plus marqués dans certaines régions en fonction de la gravité de l'éclosion de la maladie et de la vulnérabilité de l'économie locale.

En réponse à la crise économique provoquée par la pandémie, le gouvernement du Canada a collaboré étroitement avec ses homologues d'un océan à l'autre, notamment les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, afin de mettre en place toute une série de mesures de soutien financier pour aider les Canadiens à traverser la crise. Selon ses plus récentes estimations, le gouvernement fédéral chiffre le coût de ses mesures de soutien direct à plus de 212 milliards de dollars, et le montant continue



de grimper. Le gouvernement offre aussi une aide et des mesures de soutien au crédit et à la liquidité totalisant 686 milliards de dollars. Pour permettre au gouvernement d'instaurer ces mesures, le Parlement a rapidement adopté plusieurs textes législatifs visant à conférer au gouvernement de vastes pouvoirs de dépenser et d'emprunter.

Le 11 avril 2020, dans un souci de saine reddition de comptes, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales (le comité) à entreprendre une étude sur les projets de loi C-13 et C-14, ainsi que sur l'intervention du gouvernement en réponse à la pandémie de COVID-19 et à ses effets économiques.

Au cours de huit réunions, le comité a entendu 55 témoins de divers organismes représentants des entreprises, des industries spécifiques, des étudiants, des personnes sans emploi et des questions autochtones. Le ministre des Finances et la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées ont également comparu. Le comité remercie les nombreux organismes et particuliers qui lui ont fait parvenir des mémoires et des renseignements complémentaires, car cet apport a grandement contribué à ses délibérations.

Ce rapport provisoire contient les observations et les recommandations du comité au sujet des lacunes des programmes de soutien d'urgence que le gouvernement fédéral a mis en place pour aider les particuliers et les entreprises à traverser la crise économique. Le comité a aussi reçu beaucoup d'information sur les moyens de relancer l'économie canadienne. Le comité suivra cette question de près, et poursuivra son étude à l'automne, alors qu'il publiera un rapport sur la relance de l'économie canadienne.

CONTEXTE

En décembre 2019, une grappe de cas inhabituels de pneumonie est signalée à Wuhan, en Chine. Les autorités constatent qu'un nouveau type de coronavirus, auquel on a donné le nom de SRAS-CoV-2, se propage de manière incontrôlée. Le virus s'est rapidement répandu en cinq mois, alors que des millions de personnes l'ont contracté et des centaines de milliers en sont mortes. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré l'état de pandémie le 11 mars 2020.



Il n'existe à ce jour aucun vaccin et aucun traitement antiviral spécifique. Les soins médicaux consistent essentiellement à traiter les symptômes, à isoler les malades et à tenter d'autres thérapies. De nombreux pays ont eu de la difficulté à se procurer assez d'équipement de protection individuelle pour assurer la sécurité des travailleurs de la santé. Le Canada et d'autres pays investissent considérablement dans le développement de vaccins.

La COVID-19 est fort probablement une zoonose transmise de l'animal à l'humain. Le comité reconnaît l'émergence de zoonoses, car ce phénomène s'est déjà produit et risque de se reproduire plus souvent à l'avenir.

Pour freiner la contagion et réduire la mortalité au Canada, le 18 mars 2020, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions aux non-citoyens cherchant à entrer au pays; un certain nombre de provinces, de territoires et de Premières Nations imposent également des restrictions de voyage. À la mi-mars, l'ensemble des provinces et des territoires déclarent l'état d'urgence, ordonnent la fermeture des écoles et des entreprises non essentielles et interdisent les grands rassemblements.

Le 13 mars 2020, tant le Sénat que la Chambre des communes suspendent leurs séances régulières. Ils se réunissent par intervalles depuis, pour adopter des lois d'urgence.

Dans les mois qui ont suivi, les provinces et les territoires ont graduellement commencé à autoriser la reprise des activités des entreprises et les rassemblements. Le virus continue de circuler et la menace d'une recrudescence persiste.

PROGRAMMES D'URGENCE FÉDÉRAUX

Le gouvernement fédéral a instauré un certain nombre de mesures de soutien financier d'urgence pour aider les particuliers et les entreprises à traverser la crise engendrée par la cessation des activités économiques.

Le comité tient à souligner les efforts inouïs déployés par les fonctionnaires dans tout le pays pour mettre ces mesures en place. Il faut normalement de nombreux mois de planification et de consultations pour développer et mettre sur pied un nouveau programme. Or, la plupart des mesures d'urgence ont été conçues et les fonds ont été accordés en quelques semaines à peine. La fonction publique du Canada a répondu à l'appel de façon admirable; elle a fait preuve de souplesse tout en s'adaptant à des conditions de travail difficiles. Son dévouement et ses efforts inlassables ont contribué à maintenir beaucoup de Canadiens à flot. Bref, elle a accompli un travail exceptionnel.



Le travail effectué par les agences de santé publique à l'échelle du pays, y compris l'Agence de la santé publique du Canada, a été crucial pour tenir les Canadiens informés des mesures à prendre et de l'état du virus dans leurs régions respectives. Les Canadiens ont fait preuve d'énormément de patience et de vigilance, contribuant ainsi à « aplatis la courbe » en respectant les directives des autorités de santé publique.

Le gouvernement fédéral était déterminé à mettre les mesures de soutien en place aussi rapidement que possible au service du plus grand nombre de bénéficiaires. Dans l'ensemble, les témoins ont exprimé leur reconnaissance pour l'aide financière fournie.

La Chambre des communes et le Sénat se sont réunis en nombre réduit afin d'adopter les projets de loi nécessaires pour autoriser les mesures de soutien financier.

Le gouvernement a rajusté ou élargi ses programmes au fur et à mesure de manière à inclure les oubliés, mais il reste des lacunes à combler. Plutôt que d'évoquer toutes les mesures de soutien offertes, le comité met en relief ci-dessous les problèmes qui lui paraissent les plus urgents, puisque la crise est loin d'être terminée.

Prestation canadienne d'urgence

Quand est survenue la pandémie et que les gouvernements ont ordonné la fermeture des entreprises non essentielles, de nombreux Canadiens se sont retrouvés sans emploi. Pour leur venir en aide, le gouvernement a d'abord annoncé des changements au régime d'assurance-emploi. Il s'est vite rendu compte que Service Canada ne répondrait pas à la demande et surtout que beaucoup de Canadiens ne seraient pas admissibles à l'assurance-emploi, soit parce qu'ils travaillaient à leur compte ou qu'ils n'avaient pas accumulé le nombre d'heures de travail requis.

Le gouvernement s'est alors tourné vers l'Agence du revenu du Canada (ARC). Celle-ci a mis au point un processus de demande simplifié et a affecté 3 500 de ses employés à ses centres d'appel. Quelques semaines plus tard avait lieu le lancement de la Prestation canadienne d'urgence (PCU).

Les versements de la PCU sont destinés aux personnes qui ont cessé de travailler pour des raisons liées à la COVID-19. Les prestataires pouvaient initialement toucher des paiements de 2 000 \$ par période de quatre semaines pendant un maximum de seize semaines, avant que la période ne soit prolongée à 24 semaines, entre le 15 mars et le 3 octobre 2020. Depuis le lancement du programme, le gouvernement y a apporté plusieurs modifications. Ainsi, une personne peut gagner un revenu maximum de 1 000 \$ par mois, et l'admissibilité a été étendue aux travailleurs saisonniers. Au départ, le gouvernement avait évalué le coût du programme à 35 milliards de dollars,



mais ce montant a été révisé à la hausse et atteint maintenant 80 milliards de dollars. En date du 28 juin 2020, le gouvernement avait reçu 8,2 millions de demandes, un nombre qui correspond à un peu plus du tiers de la population d'âge actif (de 15 à 64 ans), et versé des paiements totalisant 53,5 milliards de dollars.

La PCU a constitué pour de nombreux Canadiens une véritable bouée de sauvetage grâce à laquelle ils ont pu subvenir à leurs besoins essentiels, comme se nourrir et se loger. Selon Banques alimentaires Canada, la PCU a contribué à « aplatir la courbe » de la fréquentation des banques alimentaires et à éviter une affluence qui aurait dépassé la capacité de ce réseau¹. La PCU a aidé un groupe de travailleurs plus financièrement vulnérables, que ce soient les petits salariés, les travailleurs à temps partiel ou les employés précaires, mais elle laisse pour compte certains des individus les plus vulnérables qui vivaient déjà dans la pauvreté avant la pandémie, notamment les gens qui gagnent moins de 5 000 \$ par année et les gens qui ne peuvent pas travailler en raison d'un handicap. Malheureusement, il restera difficile pour les travailleurs de trouver un emploi adéquat, puisqu'une foule d'entreprises, surtout dans les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de l'aviation, ne pourront pas réembaucher leurs employés de sitôt. De plus, certains emplois pourraient être disparus pour de bon à cause de la faillite d'entreprises.

Pierre Céré, porte-parole du Conseil national des chômeurs et chômeuses, croit que la PCU doit être prolongée parce que la crise économique n'est pas terminée². Il estime, par ailleurs, que le gouvernement doit repenser le régime d'assurance-emploi, qu'il juge inadéquat, et souligne que nous devons résoudre la crise de la COVID-19 et la crise climatique.

En revanche, beaucoup d'entreprises craignent que la PCU ne dissuade les employés de reprendre le travail. De l'avis de Daniel Kelly, président et chef de la direction de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, le gouvernement doit mettre en place des mécanismes pour faire en sorte que, à moins de problèmes de santé pressants, un travailleur ne soit plus admissible à la PCU si son employeur lui demande de retourner au travail³.

Par ailleurs, l'ARC et Emploi et Développement social Canada (EDSC) ont cité la stabilité offerte par un emploi à long terme en période d'incertitude, un revenu supérieur au montant de la PCU et l'occasion d'acquérir de l'expérience de travail comme raisons

¹ Banques alimentaires Canada, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, 15 juin 2020.

² Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 9 juin 2020.

³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.



pour lesquelles les Canadiens recevront des incitatifs pour continuer de travailler dans la mesure du possible. La ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées, l'honorable Carla Qualtrough, a été parmi les témoins qui ont affirmé que prendre soin d'une personne à charge constitue un obstacle au retour au travail, en plus d'autres difficultés comme des problèmes de santé et le peu d'emplois disponibles⁴. Evelyn Forget, professeure à l'Université du Manitoba, a affirmé que les femmes assument en grande partie le rôle d'aidant naturel, ce qui contribue aux répercussions économiques sexospécifiques de la COVID-19⁵.

Evelyn Forget a souligné, d'autre part, que l'assurance-emploi exclut beaucoup de gens, en particulier les travailleurs autonomes et les employés à temps partiel, et que la PCU incite les employés à ne pas retourner au travail puisque les paiements cessent du moment que le revenu d'emploi atteint 1 000 \$⁶. Elle préconise la transformation de la PCU en prestation permanente de remplacement du revenu, de sorte que les gens qui ne travaillent pas à temps plein, mais qui gagnent plus de 1 000 \$ par mois puissent en bénéficier quand même. Le moyen le plus simple d'y parvenir serait de réduire la prestation de 0,50 \$ pour chaque dollar de gains.

Le 16 juin 2020, le gouvernement a annoncé que la période d'admissibilité à la PCU sera prolongée de huit semaines; les travailleurs admissibles auront ainsi accès à la prestation pendant une période maximale de 24 semaines. Le gouvernement a également indiqué qu'il modifiera l'attestation relative à la PCU pour veiller à ce que les demandeurs recherchent activement un emploi et pour les encourager à consulter le Guichet-Emplois, qui est le répertoire électronique des occasions d'emploi du gouvernement fédéral. La ministre Qualtrough a déclaré que le gouvernement faisait tout en son pouvoir pour inciter les gens à travailler. Elle a précisé que « la PCU a été créée dans des circonstances différentes, à un moment où nous voulions, pour des raisons sanitaires, que les gens restent chez eux au lieu d'aller travailler. À présent, nous demandons aux gens de retourner au travail, de travailler ou de chercher activement du travail.⁷ ». La ministre Qualtrough a aussi souligné que 290 000 emplois ont été créés en mai au Canada, la plupart étant des emplois à faible revenu, ce qui veut dire que « des personnes qui auraient pu opter pour continuer de toucher la PCU ont plutôt choisi de travailler⁸ » lorsqu'elles étaient en mesure de le faire.

⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 22 juin 2020.

⁵ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 9 juin 2020.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 22 juin 2020.

⁸ *Ibid.*



Le Bureau du directeur parlementaire du budget estime que la prolongation de huit semaines coûtera 17,9 milliards de dollars⁹. Il estime également qu'il en coûterait 3,1 milliards de dollars de plus pour adopter une réduction progressive des prestations de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu d'emploi au-dessus du seuil de 1 000 \$ par mois¹⁰.

Bien que le comité reconnaisse l'importance de la prolongation de la PCU, il n'en reste pas moins que de nombreux Canadiens seront toujours sans emploi au terme de cette période. Le comité craint également que les mesures adoptées par le gouvernement jusqu'à maintenant ne soient pas assez souples pour les Canadiens qui sont toujours sans emploi, qui ont des ennuis de santé, qui sont des aidants naturels ou qui ne réussissent pas à trouver un travail à temps plein. Les entreprises qui sont prêtes à reprendre leurs activités et à réembaucher leurs employés ont aussi besoin de précisions. Telles qu'elles sont structurées à l'heure actuelle, la PCU cesse pour les gens qui recommencent à travailler à temps partiel et l'assurance-emploi n'est pas adéquate. Le fait d'offrir des prestations dégressives en fonction du revenu pourrait inciter les gens à retourner au travail, car ils auraient ainsi la certitude de toucher un certain revenu. Dans l'intérêt de la prévisibilité, le comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada :

- **précise de quelle façon il aidera les Canadiens qui seront toujours sans emploi ou qui auront encore besoin de soutien, y compris ceux qui ne sont pas admissibles à la Prestation canadienne d'urgence, lorsque la prestation prendra fin;**
- **fonde les paiements de la prestation sur le revenu selon une formule dégressive.**

⁹ Bureau du directeur parlementaire du budget, *Prestation canadienne d'urgence (PCU) – Prolongation de huit semaines*, Ottawa, 23 juin 2020.

¹⁰ Bureau du directeur parlementaire du budget, *Prestation canadienne d'urgence – Prolongation de huit semaines et taux de réduction progressive*, Ottawa, 23 juin 2020.



Par ailleurs, le fait de prolonger la PCU de huit semaines n'aidera pas les nombreux travailleurs des industries saisonnières qui ne pourront pas accumuler suffisamment d'heures de travail cet été pour être admissibles à l'assurance-emploi à l'automne. Pour cette raison, le comité recommande :

Recommandation 2

Qu'Employ et Développement social Canada fasse le nécessaire pour préserver l'admissibilité des travailleurs des industries saisonnières à l'assurance-emploi.

Revenu de base garanti

L'efficacité de la PCU comme mesure d'urgence de soutien du revenu amène beaucoup de gens à se demander s'il ne serait pas temps d'envisager une solution plus permanente telle qu'un revenu de base garanti.

Dans le mémoire qu'il a adressé au comité, le Réseau canadien pour le revenu garanti soutient qu'un revenu de base contribuerait à améliorer le bien-être et à atténuer les inégalités et la pauvreté¹¹. Il serait régulier et continu et s'appliquerait équitablement à tous. Un revenu de base éliminerait les chevauchements et les lacunes de nombreux programmes de soutien hétéroclites et transformerait ceux-ci en un revenu de subsistance garanti dont le montant serait suffisant pour subvenir aux besoins de base. Il a recommandé que le gouvernement fédéral instaure un revenu de base de 2 000 \$ par mois qui soit comparable à la PCU.

Le 7 juillet 2020, le Bureau du directeur parlementaire du budget a publié une estimation du coût d'un revenu de base pendant la pandémie. Il a estimé que pour la période de six mois allant d'octobre 2020 à mars 2021, un revenu de base de 16 989 dollars pour les individus et de 24 027 dollars pour les couples coûterait entre 47,5 et 98,1 milliards de dollars, selon que le taux de réduction soit de 0,50, 0,25 ou 0,15 dollar pour chaque dollar de revenu d'emploi gagné¹². Il convient d'examiner plus à fond la possibilité d'un revenu de base garanti, notamment les divers modèles proposés et leur viabilité financière.

¹¹ Réseau canadien pour le revenu garanti, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, 3 juin 2020.

¹² Bureau du directeur parlementaire du budget, *Estimation des coûts liés à un revenu de base garanti pendant la pandémie de COVID-19*, Ottawa, 7 juillet 2020.



Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones, envisage de façon exhaustive, juste et prioritaire l'instauration d'un revenu de base garanti.

Subvention salariale d'urgence du Canada

La cessation des activités économiques ordonnée par les gouvernements en réponse à la pandémie a durement touché de nombreuses entreprises. Selon un sondage mené auprès de propriétaires de petites entreprises par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 43 % ont affirmé que leurs affaires allaient mal ou très mal, 40 % ont vu fondre leurs revenus d'au moins 70 %, et plus de la moitié d'entre eux n'avaient pas repris leurs activités ou les avaient reprises seulement en partie¹³. Cela porte à croire, selon Daniel Kelly, que des dizaines de milliers d'entreprises risquent d'échouer ou de faire faillite¹⁴.

Pour aider les entreprises et les organismes sans but lucratif à traverser la crise et à conserver leurs employés, le gouvernement a mis en place la Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC) en vertu du projet de loi C-14, Loi no 2 concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19. La SSUC procure aux employeurs ayant enregistré une baisse de leurs revenus bruts d'au moins 15 % en mars et 30 % en avril et mai une subvention équivalant à 75 % de leur masse salariale, jusqu'à concurrence de 847 \$ par semaine et par employé.

En date du 29 juin 2020, l'ARC avait reçu 581 800 demandes et versé des subventions de 18,0 milliards de dollars. Au départ, le gouvernement avait évalué à 71 milliards de dollars le coût de la SSUC. Il a abaissé son estimation à 45 milliards de dollars, mais l'a ensuite révisée à 82 milliards de dollars.

Yves-Thomas Dorval, président et chef de la direction du Conseil du patronat du Québec, a dit au comité que les mesures d'urgence du gouvernement avaient été très appréciées, en particulier la subvention salariale, car elle permet d'éviter l'accroissement de l'endettement des entreprises tout en conservant les employés¹⁵.

¹³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*



Il a toutefois fait remarquer que le seuil d'admissibilité, soit une baisse des revenus de 30 %, a constitué un obstacle pour de nombreuses entreprises, en particulier celles dont les activités sont saisonnières et qui font le gros de leur chiffre d'affaires en période estivale.

De même, Stephen Laskowski, président de l'Association canadienne du camionnage, a remercié le gouvernement de son soutien pendant la crise¹⁶. Il a précisé, toutefois, qu'un grand nombre des entreprises de camionnage n'atteignent pas tout à fait le seuil d'admissibilité à la SSUC alors même qu'elles ont connu une hausse de 300 % des voyages à vide, c'est-à-dire des trajets où il n'y a rien dans la remorque. Il a recommandé que la SSUC devienne dégressive, en ce sens que le soutien financier diminuerait en fonction de l'écart par rapport au seuil.

Bien que la SSUC offre un précieux soutien financier à beaucoup d'entreprises, le comité constate que le taux de participation est considérablement moindre que prévu. C'est peut-être parce que le seuil d'admissibilité est trop élevé. Le comité ne croit pas non plus qu'il faille exclure une entreprise de toute aide sous prétexte que la baisse de ses revenus n'est que d'un pour cent inférieure au seuil d'admissibilité. Le comité estime plutôt que la formule de la SSUC devrait être progressive, de sorte que la valeur des prestations soit proportionnelle à la mesure dans laquelle la perte de revenus n'atteint pas le seuil de 30 %. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada envisage l'adoption d'un seuil d'admissibilité progressif, ou variable, pour la Subvention salariale d'urgence du Canada, et que la subvention soit prolongée pour les secteurs les plus durement touchés.

Compte d'urgence pour les entreprises Canadiennes

Une autre mesure de soutien fédérale à l'intention des entreprises, le Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes (CUEC), permet d'accorder des prêts sans intérêt d'un montant maximum de 40 000 \$ aux petites entreprises et aux organismes sans but lucratif. Pour être admissibles, ces entités doivent justifier d'une masse salariale totale de 20 000 \$ à 1,5 million de dollars en 2019.

¹⁶ *Ibid.*



Les institutions financières assurent la gestion de ces prêts. Neil Parmenter, président et chef de la direction de l'Association des banquiers canadiens, nous a informés qu'en date du 22 mai 2020, plus de 621 000 de ces prêts avaient été traités¹⁷.

Daniel Kelly de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a souligné l'importance du CUEC pour les petites entreprises, du fait que le remboursement du prêt avant le 31 décembre 2022 entraîne une radiation de 25 % de ce prêt¹⁸. Il voudrait que le programme soit étendu à un plus grand nombre d'entreprises et qu'aucune distinction ne soit faite en fonction de la taille, des bénéficiaires ou du rendement financier. Certaines petites entreprises ont été exclues parce qu'elles paient leurs propriétaires en dividendes ou qu'elles emploient des contractuels; d'autres utilisent des comptes bancaires personnels parce que leur volume de transactions est relativement faible.

Le gouvernement a élargi les critères du CUEC pour inclure les entreprises dont la masse salariale est inférieure à 20 000 \$, mais la mise en œuvre de ce changement a été retardée. De plus, beaucoup d'entreprises ne sont toujours pas admissibles et ont besoin d'aide. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada envisage d'élargir l'admissibilité au Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes aux entreprises n'ayant pas de compte de banque commercial et de prolonger le délai de présentation des demandes de prêt pour les entreprises.

Aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial

Afin d'apporter un soutien supplémentaire aux petites entreprises, le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, a lancé le programme d'aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial (AUCLC). Dans le cadre de ce programme, les propriétaires de biens commerciaux demandent des prêts à remboursement conditionnel pour couvrir 50 % des loyers mensuels des petites entreprises en difficulté financière en avril, mai et juin, période qui a ensuite été étendue à juillet. Les prêts sont annulés si le propriétaire accepte de réduire le loyer de la petite entreprise locataire d'au moins 75 %, tandis que le locataire couvrira le reste, jusqu'à 25 % du loyer.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.



Le gouvernement estime que le programme coûtera 2,97 milliards de dollars. Dans le rapport bimensuel du ministère des Finances du Canada, le gouvernement a affirmé qu'en date du 3 juillet 2020, plus de 29 000 petites entreprises avaient bénéficié de cette mesure de soutien, ce qui représente 221 millions de dollars en financement.

Afin d'encourager les propriétaires à s'inscrire au programme, certaines provinces ont promulgué des interdictions temporaires d'expulsion pour les petites entreprises admissibles à l'AUCLC.

Daniel Kelly de la FCEI avait des inquiétudes concernant le l'AUCLC. Il a déclaré : « ce programme, bien que rempli de bonnes intentions, est un véritable fouillis. Il ne permet pas d'acheminer de l'aide ou de l'argent aux propriétaires d'entreprise qui en ont besoin. J'ai bien peur que de nombreux propriétaires nous disent qu'ils vont probablement faire faillite avant d'obtenir une aide quelconque de ce programme¹⁹ ». La FCEI a affirmé que les propriétaires étaient confus en raison de la quantité de renseignements financiers requis, des formulaires d'attestation complexes et des problèmes techniques liés au portail de demande en ligne. La FCEI a aussi demandé de réduire le critère voulant qu'une entreprise ait perdu 70 % de ses revenus.

Le comité remarque que le recours au programme s'est fait lentement et que le gouvernement y a consacré beaucoup moins d'argent que prévu. Le comité s'inquiète que les entreprises se butent au critère voulant qu'elles aient perdu 70 % de leurs revenus. Ce programme pourrait aussi s'ajuster selon le niveau des pertes subies par les entreprises. Pour s'assurer que toutes les petites entreprises bénéficient de l'allègement des loyers dont elles ont besoin, le comité recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada envisage de modifier le Programme d'aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial afin de le rendre plus efficace et plus accessible aux petites entreprises qui éprouvent des difficultés financières.

¹⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.



Fraude

Pour tout programme gouvernemental, il y a un risque que certaines personnes demandent de l'aide financière par erreur et qu'une infime minorité des demandeurs donnent de faux renseignements quant à leur admissibilité et touchent frauduleusement de l'aide. Lorsque les conditions du processus de demande sont minimales, par exemple dans le cas de la PCU ou d'autres mesures qu'il était urgent de mettre en place pour venir en aide à ceux qui en avaient besoin, le risque de fraude augmente. Evelyn Forget a cependant précisé qu'en réalité, on a probablement exagéré l'ampleur réelle des cas de fraude. Dans cette optique, il est important de noter que le comité n'a reçu aucun nombre concret quant aux véritables cas de fraude intentionnelle.

Un sous-commissaire de l'ARC, Frank Vermaeten, a informé le comité que l'ARC avait instauré des mesures de contrôle visant à détecter les dossiers où le demandeur n'avait pas droit à la PCU ou à la SSUC. Il a déclaré que de possibles cas de fraude ont été soumis au programme de signalement de fraudes fiscales de l'ARC²⁰. L'ARC a aussi instauré un mécanisme permettant aux prestataires de rembourser les prestations reçues par erreur. M. Vermaeten a fait remarquer que les Canadiens ont remboursé près de 70 000 paiements reçus par erreur au titre de la PCU et de la Prestation canadienne d'urgence pour étudiants (PCUE). Au début de la prochaine année, l'ARC passera en revue les documents de paie afin de vérifier si les demandeurs avaient droit aux prestations. Il s'est dit convaincu que l'ARC pourrait recouvrer de l'argent des demandeurs non admissibles parce que les prestations sont versées par l'entremise du régime fiscal et que les fonds peuvent être déduits de futures prestations ou de futurs remboursements d'impôt.

De plus, le 10 juin 2020, le gouvernement a présenté le projet de loi C-17, Loi concernant certaines mesures additionnelles liées à la COVID-19, qui permettrait au gouvernement d'imposer des pénalités pour les fraudes liées à la PCU. Ce projet de loi n'a pas été adopté par la Chambre des Communes avant l'ajournement de l'été.

Le comité craint que certains individus exploitent les personnes les plus vulnérables pendant la crise actuelle en demandant frauduleusement des prestations en leur nom. Les personnes lésées devront alors se battre pour prouver qu'elles ne les ont pas reçues. La ministre Qualtrough a reconnu le problème : « À vrai dire, nous avons été informés de cas où des individus ont profité de personnes vulnérables ou âgées, et nous

²⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 19 mai 2020.



voulons nous assurer que ces gens-là auront à répondre de leurs actes²¹ ». Elle a également réaffirmé son engagement à « ne pénaliser aucunement une personne qui commet une erreur en toute bonne foi ou une personne qui reçoit un paiement supplémentaire ».

Le comité sait que l'ARC s'emploie à retrouver les prestations versées indûment au titre de la PCU et d'autres mesures de soutien offertes dans le contexte de la COVID-19 et à recouvrer l'argent qui lui est dû, mais il est préoccupé par les difficultés financières des personnes qui ont pu recevoir des paiements supplémentaires par erreur, et nous nous interrogeons sur la capacité de l'ARC de déceler les cas de fraude et de les prévenir, surtout lorsque l'on pense au succès limité de sa lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Afin de garantir une reddition de compte accrue, le comité recommande :

Recommandation 7

Que l'Agence du revenu du Canada rende publiques les sommes recouvrées auprès des personnes ayant touché des prestations d'urgence auxquelles elles n'avaient pas droit ou les ayant obtenues frauduleusement, en précisant clairement les sommes pour chaque programme et, si possible, en différenciant les demandes faites par erreur des demandes qui sont démontrées intentionnellement frauduleuses.

Étudiants étrangers de niveau postsecondaire

Bien des étudiants de niveau postsecondaire comptaient travailler pendant l'été pour payer leurs dépenses courantes et économiser en prévision de leurs études à l'automne. Or, bien souvent, les secteurs qui emploient ces étudiants sont ceux qui ont été les plus durement touchés par la pandémie, comme le tourisme, la restauration et la vente au détail. Ces étudiants ont alors bien du mal à trouver un emploi intéressant, ce qui accroît leur endettement et les met dans une situation financière précaire.

Le 22 avril 2020, le gouvernement fédéral a annoncé des mesures d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire de 9 milliards de dollars, dont la PCUE et la Bourse canadienne pour le bénévolat étudiant. Il doublera aussi les Bourses d'études canadiennes et bonifiera le Programme de prêts d'études canadiens. La PCUE a été mise en œuvre par le projet de loi C-15, Loi concernant la prestation canadienne d'urgence pour étudiants (maladie à coronavirus 2019). De mai à août 2020, elle

²¹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 22 juin 2020.



accordera 1 250 \$ par mois aux étudiants de niveau postsecondaire et 2 000 \$ par mois aux étudiants ayant des personnes à charge ou une incapacité permanente.

Le président du conseil d'administration de l'Alliance canadienne des associations étudiantes, Bryn de Chastelain, s'est montré reconnaissant de cette aide : « En tant que dirigeant étudiant, je voudrais exprimer ma plus sincère gratitude au gouvernement pour cette aide de taille qui était exceptionnellement nécessaire en cette période sans précédent. [...] Ces deux prestations aident les étudiants à se loger et se nourrir, et nous vous en remercions²² ».

Il s'inquiète, toutefois, du fait que les étudiants étrangers n'ont pas droit à la PCUE. Alexis Conrad, sous-ministre adjoint d'EDSC a déclaré que le projet de loi C-15 limitait cette mesure aux étudiants canadiens²³.

Bien que les étudiants étrangers aient droit à la PCU, bon nombre d'entre eux ne répondent pas au critère exigeant qu'ils aient gagné 5 000 \$ au cours de l'année précédente. Certains étudiants étrangers n'ont pas pu retourner dans leur pays d'origine en raison des restrictions imposées sur les déplacements et n'ont pas pu, non plus, dénicher un emploi, ce qui fait qu'il est difficile pour eux de poursuivre leurs études.

La ministre Qualtrough a indiqué qu'elle était au fait de ce problème : « En fait, le ministre de l'Immigration et moi-même travaillons, en collaboration avec les universités et les collèges, à trouver des moyens, d'aider et les étudiants étrangers qui sont ici maintenant et, dans un horizon rapproché, les étudiants qui pourraient vouloir venir au Canada pour commencer ou poursuivre des études à l'automne²⁴ ».

Le comité est d'accord avec M. de Chastelain et il estime qu'aucun étudiant ne devrait être laissé de côté, surtout si l'on tient compte de l'apport précieux des étudiants étrangers aux établissements d'enseignement postsecondaire et à la société canadienne.

²² Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 9 juin 2020.

²³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 12 mai 2020.

²⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 22 juin 2020.



Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 8

Qu'Employ et Développement social Canada envisage de verser des fonds aux établissements d'enseignement postsecondaire, au besoin, afin de leur permettre de soutenir les étudiants étrangers en difficulté.

Transporteurs aériens du Nord

Pour approvisionner les Canadiens en denrées alimentaires, en produits essentiels et en transport médical, il était essentiel d'assurer le bon fonctionnement des réseaux de transport du Canada pendant la pandémie. La crise a mis en évidence la vulnérabilité et la fragilité des chaînes d'approvisionnement, et le comité estime que le gouvernement doit veiller à ce qu'elles soient résilientes dans tout le pays.

Il est particulièrement difficile de maintenir les chaînes d'approvisionnement et les réseaux de transport reliant les localités nordiques et éloignées du Canada, car les distances sont énormes, les régions y sont peu peuplées et de nombreuses localités ne sont pas accessibles par voie terrestre.

Les transporteurs aériens qui desservent le Nord, comme Air North et Canadian North, sont une composante essentielle des réseaux de transport du Nord, car elles transportent des articles courants essentiels et médicaux ainsi que des passagers voyageant pour une raison médicale. Tout comme pour les autres transporteurs aériens, le nombre de personnes faisant appel à eux a radicalement chuté – jusqu'à 95 % dans certains cas –, mais le caractère essentiel de leurs services les oblige à maintenir un niveau de service élevé.

Le 14 avril 2020, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il verserait 17,3 millions de dollars aux gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut afin de soutenir les services essentiels de transport aérien reliant les localités nordiques et éloignées.

Un membre du conseil d'administration de la Northern Air Transport Association, Joseph Sparling, a dit au comité que les membres de l'association étaient reconnaissants du soutien fédéral et qu'il leur convenait. Toutefois, les effets de la pandémie sur le secteur des transports, surtout dans le Nord, risquent de se poursuivre. Cette situation risque de menacer la viabilité des transporteurs aériens du Nord et d'accroître le risque de faillite. Il a demandé que la période de prestation de la SSUC soit prolongée pour les transporteurs aériens du Nord.



M. Sparling l'admet : « Nous ne pouvons pas recevoir d'aide financière indéfiniment, et il faudra patienter encore longtemps avant qu'il y ait une reprise de la demande de transport aérien. Dans le Nord, il nous faut trouver des façons de devenir autosuffisants après la pandémie, et d'en faire davantage avec l'aide financière qui nous est accordée en cette période de crise²⁵. » Selon lui, il serait plus viable d'accorder aux transporteurs aériens du Nord une part plus importante des recettes tirées des routes d'accès, c'est-à-dire des principales voies de transport du Nord, car ces recettes contribuent à la viabilité des routes régionales. M. Sparling affirme également que Canadian North et First Air ont demandé un assouplissement de certaines conditions imposées par le ministre des Transports relativement à leur fusion.

Le comité reconnaît que la faillite et la disparition de transporteurs aériens du Nord compromettraient la santé, la sécurité et l'approvisionnement des populations nordiques et éloignées. Il est favorable aux demandes de l'association, c'est-à-dire que le soutien financier se poursuive au-delà de la date de fin actuellement définie, que les transporteurs aériens du Nord aient un accès privilégié aux routes d'accès et que les restrictions imposées à la fusion de Canadian North soient temporairement levées. Le comité recommande :

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, fasse le nécessaire pour que les transporteurs aériens du Nord bénéficient d'une aide financière suffisante et qu'ils puissent emprunter les routes d'accès.

Pêches et agriculture

Le gouvernement fédéral a accordé une série de mesures de soutien destinées aux secteurs de l'agriculture et des pêches, dont celles-ci :

- 50 millions de dollars au Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires, qui aide les employeurs à faire en sorte que tous leurs travailleurs étrangers temporaires respectent la période d'isolement obligatoire de 14 jours;

²⁵ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.



- 5 milliards de dollars en crédit supplémentaire accordé par Financement agricole Canada;
- 77,5 millions de dollars au Fonds d'urgence pour la transformation, qui serviront à l'achat d'équipement de protection individuelle;
- 62,5 millions de dollars au Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer;
- la Prestation aux pêcheurs, qui aide financièrement les pêcheurs autonomes et les pêcheurs à la part qui n'ont pas droit à la SSUC.

Selon la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) et l'Union des producteurs agricoles, les mesures de soutien ne suffisent pas à aplanir les difficultés du secteur agricole. La FCA a précisément évalué les besoins financiers à 2,6 milliards de dollars, la priorité étant d'améliorer les programmes de gestion des risques de l'entreprise, comme Agri-stabilité. Actuellement, ce programme protège les producteurs lorsque leur revenu agricole net tombe sous la barre de 70 % de la moyenne récente. Le premier vice-président de la FCA, Keith Currie, a déclaré ceci : « La Fédération canadienne de l'agriculture est d'avis que, si les programmes de gestion des risques d'entreprise avaient fonctionné efficacement, ils auraient couvert jusqu'à 75 % des besoins financiers de 2,6 milliards de dollars dont j'ai parlé tout à l'heure²⁶ ». Le ministère des Finances du Canada a indiqué au comité que le gouvernement collabore avec les provinces et les territoires en vue de faire passer les paiements du programme Agri-stabilité à 75 %, et que cette modification a déjà été adoptée dans certaines provinces²⁷.

La pénurie de main-d'œuvre nuit aussi beaucoup aux secteurs de l'agriculture et des pêches. Les témoins se sont montrés reconnaissants de ce que fait le gouvernement fédéral pour faciliter l'entrée au Canada des travailleurs étrangers temporaires. Il y a tout de même une importante pénurie de main-d'œuvre. Par exemple, le président du Conseil canadien des pêches, Paul Lansbergen, a dit au comité que la pénurie était criante dans l'industrie du homard des Maritimes, soit d'environ 30 % à l'Île-du-Prince-Édouard et de 50 % au Nouveau-Brunswick, et ce, en raison de l'interdiction des travailleurs étrangers temporaires dans cette province²⁸.

²⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.

²⁷ Ministère des Finances du Canada, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, 15 juin 2020.

²⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 2 juin 2020.



Le comité estime que la sécurité alimentaire est essentielle au bien-être de la population canadienne. Cette question n'a jamais été aussi urgente que depuis la pandémie. Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 10

Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada bonifie ses programmes de gestion des risques de l'entreprise, surtout le programme Agri-stabilité, dans l'ensemble des provinces et des territoires.

Recommandation 11

Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que Pêches et Océans Canada créent des mesures incitatives visant à attirer les travailleurs saisonniers dans les secteurs de l'agriculture et des pêches.

Entreprises autochtones

Le gouvernement fédéral a annoncé diverses mesures de soutien aux communautés autochtones en matière de préparation à la pandémie, de sécurité alimentaire, d'éducation et d'hébergement. Pour les entreprises autochtones, le gouvernement fédéral a annoncé ceci :

- 306,8 millions de dollars afin que les institutions financières autochtones puissent offrir des prêts sans intérêts à court terme et des contributions non remboursables. Ces institutions offrent du financement et des services de soutien aux entreprises autochtones, inuites et métisses du pays;
- 133 millions de dollars supplémentaires, dont 117 millions pour les entreprises communautaires, comme les micro-entreprises, qui n'ont pas droit aux autres mesures de soutien aux entreprises;
- 16 millions de dollars pour un nouveau fonds de relance du développement afin d'aider le secteur touristique autochtone. Ce fonds sera administré par l'Association touristique autochtone du Canada.

Même si ces mesures sont vues d'un bon œil par les représentants de regroupements de gens d'affaires autochtones, elles s'adressent uniquement aux petites et moyennes entreprises autochtones, ce qui veut dire que les grandes entreprises se retrouvent les

mains vides. Comme le disait le chef de la direction de l'Association nationale des sociétés autochtones de capitaux, Shannin Metatawabin, à 40 000 \$, les prêts et contributions sont assez élevés pour répondre aux besoins les plus pressants des



petites et moyennes entreprises (PME) en matière de liquidités, mais pour les grandes entreprises autochtones, qui sont de plus en plus nombreuses, c'est loin d'être assez. Voici ce qu'il a dit exactement :

Selon l'enquête que nous avons menée, 46 % des entreprises interrogées affirment avoir besoin de plus de 40 000 \$. Il existe donc déjà un écart. De plus, 25 % des entreprises interrogées disent avoir besoin de plus de 100 000 \$ pour simplement survivre les quatre à six prochains mois²⁹.

De plus, des témoins soulignent les inégalités dans la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19. C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, a affirmé que « les peuples autochtones ne reçoivent que 50 % des fonds versés aux autres Canadiens par habitant. Je souligne ce fait parce que nous ne pouvons pas laisser la COVID-19 accroître davantage les écarts entre les Premières Nations et le reste de la population canadienne³⁰ ». De même, Harold Calla, président exécutif du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a demandé un changement systémique et en profondeur afin de saisir la COVID-19 comme une « occasion de réinventer notre fédération, de créer une société qui est plus inclusive, stable et représentative³¹ ».

Le comité croit fermement au sens de l'entrepreneuriat des Autochtones. Les grandes entreprises autochtones sont de plus en plus nombreuses, et elles ont autant besoin d'aide que les PME. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 12

Que Services aux Autochtones Canada crée un programme de prêts et de contributions permettant de répondre adéquatement aux besoins des entreprises autochtones canadiennes, peu importe leur taille.

Mesures prises par la banque du Canada

En plus d'abaisser les taux d'intérêt à un taux historiquement bas de 0,25 %, la Banque du Canada a mis sur pied plusieurs programmes d'achat d'actifs à grande échelle afin d'atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'économie canadienne et

²⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 9 juin 2020.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*



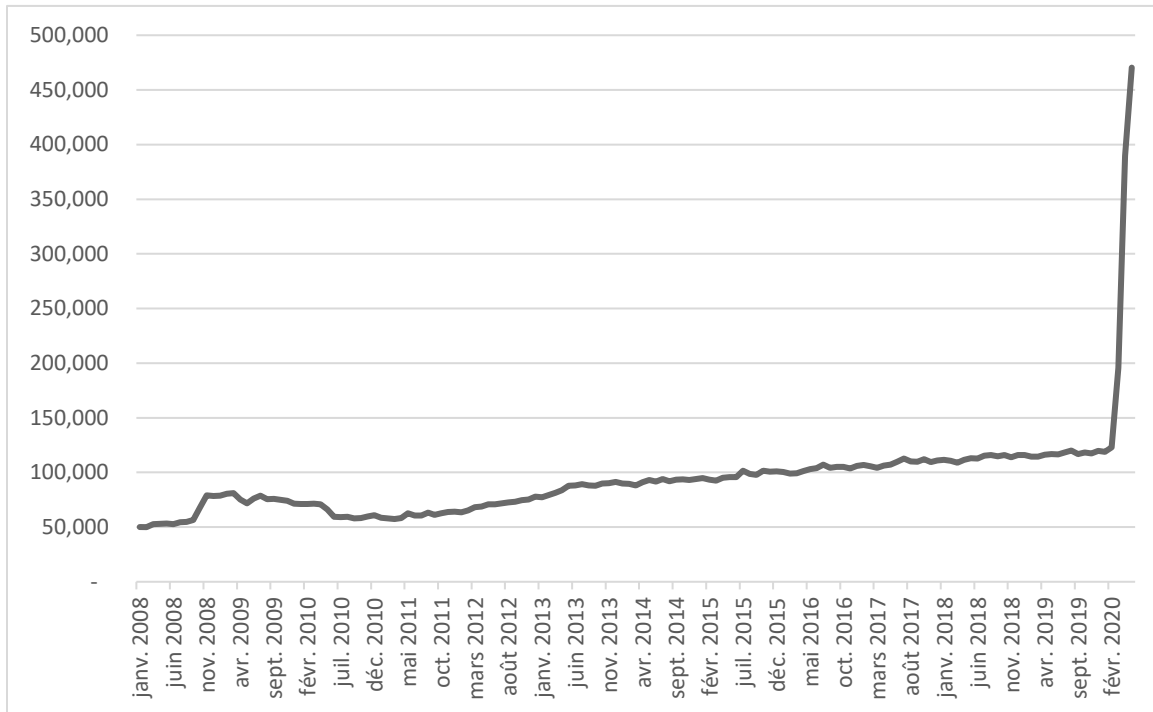
d'accroître les liquidités sur les marchés financiers de base, incluant les programmes suivants :

- Programme d'achat d'obligations du gouvernement du Canada;
- Programme d'achat d'obligations hypothécaires du Canada;
- Programme d'achat de titres provinciaux sur les marchés monétaires;
- Programme d'achat d'obligations provinciales;
- Programme d'achat d'obligations de sociétés;
- Facilité d'achat des acceptations bancaires;
- Programme d'achat de papier commercial;
- Mécanismes conditionnels de prise en pension à plus d'un jour.

Résultat : le bilan de la Banque du Canada a connu une augmentation sans précédent depuis le mois de mars 2020, comme le montre la figure 1.



Figure 1 – Actif et passif totaux de la Banque du Canada en fin de mois, de 2008 à 2020 (en millions de dollars)



Source : Banque du Canada, [Actif et passif de la Banque du Canada : En fin de mois \(anciennement B1\)](#), consulté le 11 juin 2020.

Depuis le lancement de ses programmes d'achat d'actifs en réaction à la COVID-19 en mars 2020, l'actif et le passif totaux de la Banque du Canada ont augmenté de 285 %, passant de 122 milliards de dollars avant la crise, à la fin de février 2020, à 470 milliards de dollars à la fin de mai 2020.



Or, selon l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, Stephen S. Poloz, malgré l'expansion de son bilan qui en a résulté, ces programmes ont jusqu'à présent atteint leurs objectifs :

[N]ous avons réussi à restaurer le bon fonctionnement de nombreux marchés financiers clés qui montraient des signes de fortes tensions. Nous constatons que, sur beaucoup de marchés, les écarts acheteur-vendeur et les écarts de rendement se sont sensiblement resserrés. Pour les institutions financières, l'accès aux liquidités s'est nettement amélioré. Enfin, un grand nombre de nos programmes destinés à soutenir les marchés financiers sont de moins en moins utilisés, à mesure que les conditions se stabilisent³².

De plus, la Banque a pris diverses mesures pour réduire au minimum les risques financiers des contribuables grâce à : « [...] la fixation de limites d'échéance, de notes minimales, de limites applicables aux contreparties et de limites de concentration. Lorsque nous faisons appel à des gestionnaires d'actifs externes, ces derniers sont assujettis à des exigences strictes relatives aux conflits d'intérêts, leurs mandats bien définis leur laissent peu de latitude, et nous les surveillons de près³³ ».

Ces programmes avaient pour objectif d'assurer aux marchés du crédit les liquidités dont ils avaient besoin. Le Programme d'achat d'obligations provinciales de la Banque du Canada, par exemple, a permis de soutenir la liquidité et l'efficacité des marchés de financement des gouvernements provinciaux grâce à l'acquisition d'obligations sur le marché secondaire dans le cadre d'un appel d'offres. La première sous-gouverneure de la Banque du Canada, Carolyn A. Wilkins, a expliqué au comité que « [d]e par sa structure et sa taille, il n'est pas conçu pour fournir du financement direct aux provinces, mais plutôt pour favoriser le bon fonctionnement des marchés sur lesquels les provinces se procurent des fonds³⁴ ». Le comité souligne par ailleurs que plusieurs provinces et territoires ont émis des titres de créances garantis par leurs avoirs dans le Régime de pensions du Canada.

La Banque prendra d'autres mesures au besoin. Dans le mémoire qu'elle a présenté au comité, elle affirme ceci : « La Banque est prête à augmenter la taille de ses programmes si nécessaire, pour soutenir le fonctionnement des marchés.

³² Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 26 mai 2020.

³³ Banque du Canada, Mémoire présenté au Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, 8 juin 2020.

³⁴ *Ibid.*



De plus, la Banque a les outils voulus s'il fallait davantage de détente monétaire pour aider à atteindre notre cible d'inflation³⁵. » Elle entend aussi faire rapport régulièrement des résultats obtenus par ses programmes d'achat d'actifs à grande échelle, y compris la valeur totale des actifs achetés et la ventilation détaillée de certains programmes.

Le comité est reconnaissant à la Banque du Canada d'avoir agi rapidement pour injecter les liquidités dont les marchés des capitaux avaient cruellement besoin et de lui avoir fourni l'assurance que ses programmes d'achat d'actifs étaient conçus de manière prudente afin de mieux en atténuer les risques. De plus, le comité a hâte de prendre connaissance de l'évaluation et des politiques opérationnelles adoptées par le nouveau gouverneur de la Banque du Canada, Tiff Macklem. Quoi qu'il en soit, vu l'augmentation sans précédent de son bilan, le comité continuera de surveiller les activités de la Banque du Canada pour que le retour à la normale se fasse sans heurts une fois la crise terminée.

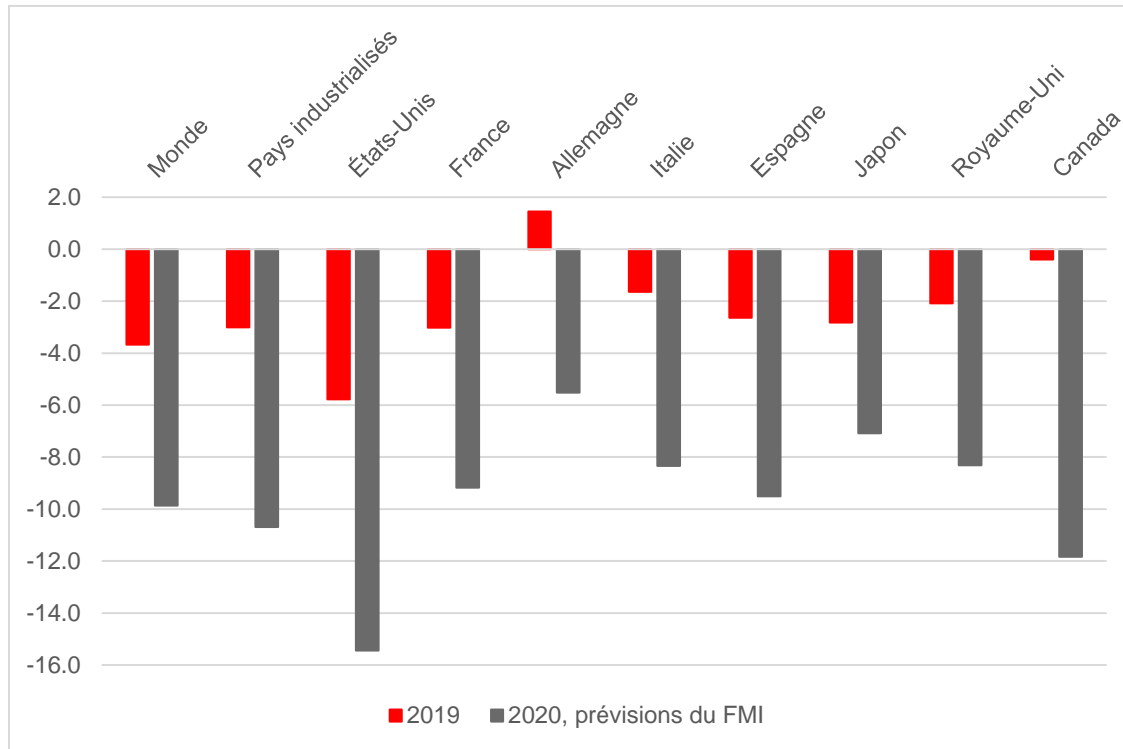
Actions à l'échelle internationale

Ailleurs dans le monde, selon le Fonds monétaire international (FMI), les déficits devraient augmenter de façon marquée dans les pays les plus industrialisés, comme le montre la figure 2. En ce qui concerne le Canada, la proportion du déficit budgétaire par rapport au produit intérieur brut (PIB) devrait passer de - 0,4 % en 2019 à - 11,8 % en 2020, alors que dans l'ensemble des pays industrialisés, elle devrait passer de - 3 % en 2019 à - 10,8 % en 2020.

³⁵ *Ibid.*



Figure 2 – Solde financier des administrations publiques, 2019-2020 : solde global (en pourcentage du PIB)



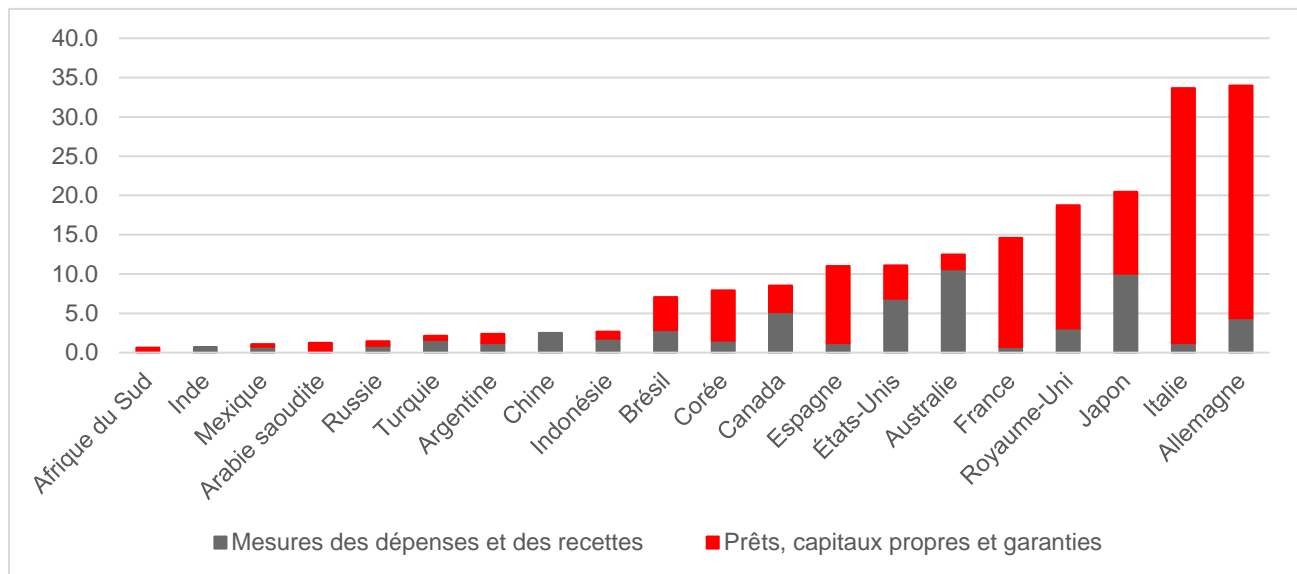
Source : Fonds monétaire international (FMI), *Moniteur des finances publiques* – avril 2020.

Note : Ces prévisions sont fondées sur l'évaluation, par le personnel du FMI, des politiques en vigueur au moment de la publication, en avril 2020. Font partie des pays industrialisés : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, Chypre, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la région administrative spéciale de Hong Kong, la République tchèque, le Royaume-Uni, Singapour, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

Qui plus est, les mesures de soutien financier adoptées par le Canada sont relativement modestes par rapport à ce qu'ont fait les autres grandes économies, comme le montre la figure 3.



Figure 3 – Mesures financières prises en réponse à la pandémie de COVID-19 (en pourcentage du PIB)



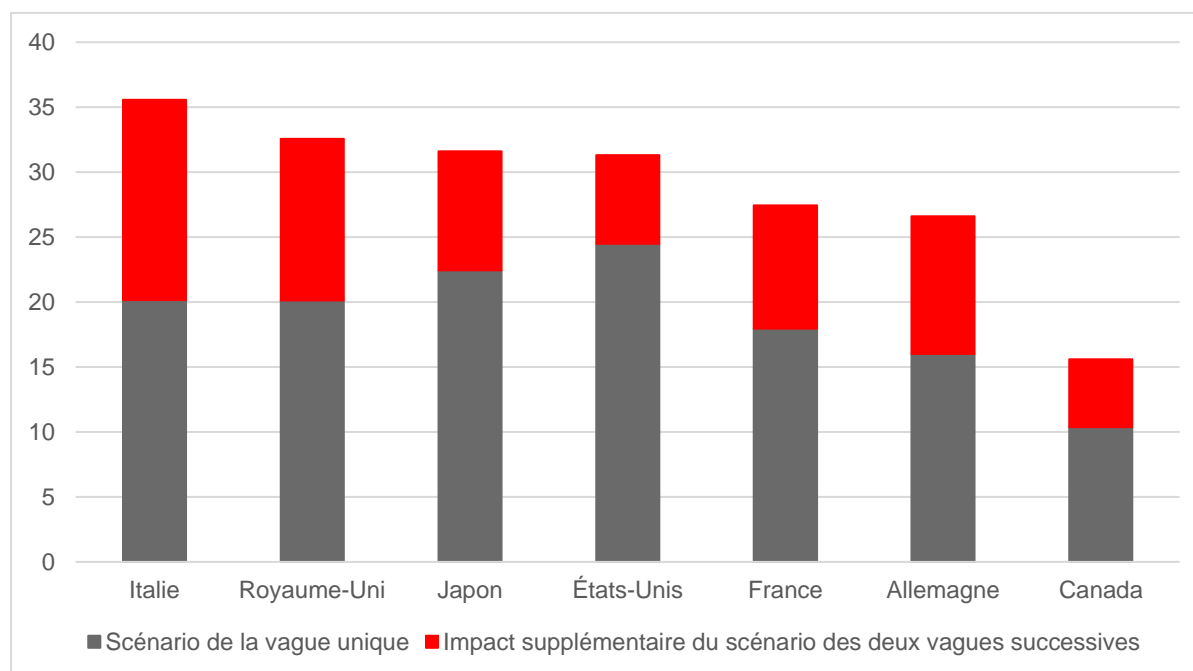
Source : Fonds monétaire international, *Moniteur des finances publiques* – avril 2020.

Cependant, en raison de la nature fort imprévisible de la pandémie de COVID-19, bon nombre de ces mesures de soutien pourraient se poursuivre ou être prolongées. L'augmentation des coûts se traduira par des engagements financiers accrus pour le gouvernement. Dans le document *Perspectives économiques – Juin 2020*, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) évoque deux scénarios de projection relativement aux engagements financiers bruts des administrations publiques selon qu'il y aura une deuxième vague d'infection et l'adoption de nouvelles mesures de confinement d'ici la fin de 2020.

Comme le montre la figure 4, les projections relatives aux engagements financiers bruts des administrations publiques pour le Canada entre 2019 et 2021 sont les plus faibles parmi les pays du G7 selon les deux scénarios, soit 10 % du PIB advenant une vague unique et 15,6 % du PIB advenant une deuxième vague. Les pays dont l'augmentation prévue est la plus élevée sont les États-Unis, avec 24,5 % de leur PIB s'il y a une seule vague, et l'Italie, avec plus de 35 % de son PIB advenant une deuxième vague.



Figure 4 – Croissance des engagements financiers bruts des administrations publiques, 2019 à 2021 (pourcentage du PIB)



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Perspectives économiques n° 107 – Juin 2020*

Note : Le secteur du gouvernement regroupe les comptes des administrations nationales, infranationales et locales, en plus des caisses de sécurité sociale.

Le ministre des Finances, l'honorable Bill Morneau, a dit au comité que les pays du G7 et du G20, y compris le Canada, entendent suspendre le paiement des intérêts sur la dette des pays les plus lourdement endettés³⁶. Le gouvernement s'efforce également de faire en sorte que le FMI dispose des ressources nécessaires pour aider financièrement les pays en détresse.

³⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 15 juin 2020.



Le gouvernement fédéral a pris plusieurs engagements financiers internationaux, notamment :

- 52 millions de dollars à l'OMS;
- 120 millions de dollars pour appuyer les activités de l'Accélérateur ACT (accès aux outils contre la COVID-19), une collaboration à l'échelle internationale visant à accélérer l'élaboration, la production et la distribution équitable de nouveaux outils diagnostiques et thérapeutiques et de vaccins pour lutter contre la COVID-19;
- 600 millions de dollars à Gavi, l'Alliance du vaccin, qui aide actuellement les pays à faible revenu à lutter contre les éclosions de COVID-19, notamment en leur offrant du financement pour renforcer leurs systèmes de santé.

Le comité invite le gouvernement à continuer de chercher une solution concertée à la crise économique, en collaboration avec les autres pays.

REDDITION DE COMPTES ET TRANSPARENCE

Les mesures de dépenses d'urgence du gouvernement fédéral ont été essentielles pour aider les Canadiens à traverser la crise économique. Cela dit, il doit aussi rendre compte des mesures qu'il a prises, et pour ce faire, il doit fournir de l'information transparente sur les sommes dépensées. Il doit recueillir et analyser des données sur l'incidence de ses programmes sur les Canadiens de toutes les couches de la population, publier la totalité de l'information à sa disposition sur l'endettement créé par ses programmes d'urgence, faire le point sur les finances publiques et permettre au Parlement de recommencer à jouer son rôle, c'est-à-dire examiner et avaliser les plans de dépenses du gouvernement.

Données sur l'efficacité des programmes

Même si le gouvernement s'est montré efficace quand il fallait créer de nouveaux programmes de dépenses, il n'en a jamais dévoilé précisément les objectifs, sinon pour dire qu'ils visaient à maintenir l'activité économique du pays et à préserver des emplois.



Pendant les réunions du comité, il a évidemment été question du nombre de Canadiens ayant pu se prévaloir de différents programmes, dont la PCU et la SSUC. Par contre, le comité n'a pas été informé de leur efficacité, de comment le gouvernement s'y prend pour savoir s'ils atteignent les objectifs escomptés ou s'ils plus utiles à certains groupes qu'à d'autres. Le ministre Morneau a expliqué au comité que le gouvernement envisageait d'élargir ses sources de données et de les désagréger en fonction de leurs répercussions sur les femmes et les différents groupes de la société³⁷.

Le comité estime qu'il manque de données permettant d'évaluer à quel point ces programmes ont réussi à aider les groupes tels que les femmes, les minorités visibles et les personnes à faible revenu, qui travaillent dans les secteurs les plus durement touchés par la crise économique. Tous les groupes n'ont pas ressenti les contrecoups de la crise de la même manière, et certaines régions ont été plus touchées que d'autres.

Afin que l'on puisse plus facilement évaluer l'efficacité des mesures d'urgence, notamment pour les groupes vulnérables, il faut des données fiables, détaillées et de qualité. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada, et plus particulièrement Statistique Canada, améliore la manière dont il recueille des données et en fait rapport en y incluant des détails supplémentaires sur la région, la race, l'ethnicité et le sexe.

Dette du gouvernement fédéral et des sociétés d'État

Pour financer ses dépenses d'urgence, le gouvernement doit emprunter sur les marchés financiers.

Au 31 mars 2020, le passif du gouvernement fédéral s'élevait à 1 229,4 milliards de dollars, alors que son actif se chiffrait à 525,2 milliards³⁸. La dette fédérale nette, qui correspond à l'actif moins le passif, était de 704,2 milliards de dollars. Au 25 juin 2020, tel qu'indiqué dans le rapport bimensuel du ministère des Finances du Canada, le gouvernement avait emprunté 399 milliards de dollars en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le projet de loi C-13, Loi concernant certaines mesures en réponse à la

³⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 15 juin 2020.

³⁸ Directeur parlementaire du budget, Mémoire présenté au Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, 5 juin 2020.



COVID-19, afin de refinancer la dette existante et d’avoir les fonds nécessaires pour les activités courantes.

Selon le directeur parlementaire du budget, le gouvernement fédéral pourrait encore emprunter des sommes importantes, car le ratio de la dette par rapport au PIB est encore relativement peu élevé, et les principales agences de cotation du monde lui accordent encore la note la plus élevée qui soit. Or, il a affirmé que si certaines des mesures temporaires devaient se prolonger ou se transformer en mesures permanentes, le ratio de la dette fédérale augmenterait, ce qui rendrait la situation financière du pays plus précaire.

Depuis la comparution du directeur parlementaire du budget, l’agence Fitch Ratings a fait passer la cote de crédit du Canada de la note parfaite AAA à la deuxième note, AA+. Les autres agences de notation ont maintenu la cote la plus élevée.

Le comité souligne que l’ancien gouverneur de la Banque du Canada, Stephen S. Poloz, a reconnu que le PIB est un faible indicateur du bien-être réel³⁹, tout comme Daniel Hoyer l’a mentionné dans un mémoire⁴⁰.

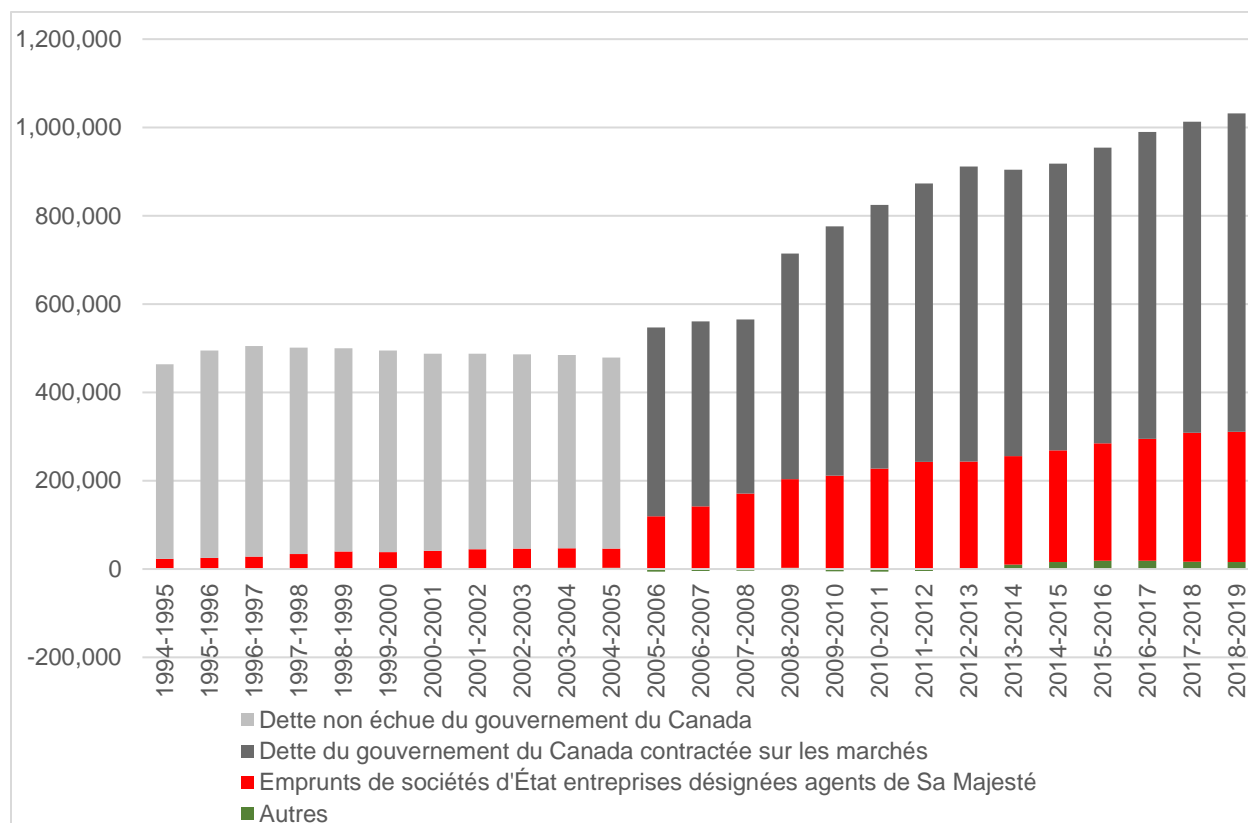
Le comité a également constaté que les emprunts contractés par les sociétés d’État mandataires représentent une proportion sans cesse plus élevée des emprunts totaux du gouvernement fédéral, comme le montre la figure 5.

³⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 26 mai 2020.

⁴⁰ Daniel Hoyer, Mémoire présenté au Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, 15 juin 2020.



Figure 5 – Composition des emprunts du gouvernement du Canada, de 1994-1995 à 2018-2019 (en millions de dollars)



Source : Comptes publics du Canada de 2019.

Cela dit, les relations entre les différents types de sociétés d'État et le gouvernement fédéral étant complexes, le degré d'inclusion de la dette des sociétés d'État dans la dette fédérale ne peut pas être établi avec certitude. Le directeur parlementaire du budget expliquait que :

[e]n règle générale, les actifs et les passifs des sociétés d'État consolidées 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 parlementaires⁴¹.

Dans la mesure où le gouvernement a fourni peu de détails, le comité craint que la représentation qu'il donne de la dette fédérale ne comprenne pas celle des sociétés d'État et du Compte du Canada, ce qui pourrait constituer un risque pour les contribuables. Le mandat d'Exportation et Développement Canada a par exemple été élargi afin qu'il puisse offrir des prêts non plus aux seules entreprises exportatrices, mais à toutes les entreprises du pays, et le ministre des Finances a obtenu le pouvoir d'établir les plafonds du capital et des passifs de la société, y compris le plafond des passifs du Compte du Canada, jusqu'au 30 septembre. Pour l'instant, la somme qu'il pouvait prêter est passée de 45 à 90 milliards de dollars. Le comité estime qu'il est plus important que jamais que le gouvernement fasse montre de transparence avec les Canadiens à l'égard de son actif et de son passif, y compris celui des sociétés d'État, et recommande par conséquent :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada rende public de façon claire et ponctuelle le détail de son actif et de son passif, notamment en ce qui concerne l'inclusion des dettes de toutes les sociétés d'État dans ses documents officiels, comme les Comptes publics, les budgets et les mises à jour économiques et financières.

Mises à jour financières

Généralement, le ministre des Finances présente son budget annuel en février ou en mars. En plus d'annoncer de nouvelles dépenses et de nouvelles mesures fiscales, le budget contient les prévisions économiques et financières du gouvernement pour l'exercice à venir. C'est également là qu'il annonce s'il compte atteindre l'équilibre budgétaire, à combien s'élèveront la dette nette et les emprunts actuels et prévus. Cette année, en raison de circonstances particulières évoluant de jour en jour, le gouvernement n'a pas présenté de budget printanier.

Le directeur parlementaire du budget a néanmoins publié ses propres prévisions économiques et fiscales le 27 mars 2020, prévisions qu'il a ensuite mises à jour le 9 avril, le 30 avril et le 18 juin. Selon les plus récentes prévisions produites par son bureau, le déficit budgétaire du gouvernement fédéral devrait atteindre 256 milliards de

⁴¹ Directeur parlementaire du budget, Mémoire présenté au Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, 5 juin 2020.



dollars en 2020-2021, ce qui équivaut à 11,8 % du PIB du Canada. Le ratio de la dette fédérale par rapport au PIB passerait alors à 44,4 %.

Le directeur parlementaire du budget nous a dit ceci : « [J]’ai encouragé fortement le gouvernement, à quelques reprises, à déposer une mise à jour financière, au moins pour donner aux parlementaires et aux Canadiens une idée de l’état de la situation des finances publiques⁴² ».

À la mi-mai, Alison McDermott, sous-ministre adjointe déléguée au ministère des Finances du Canada, a indiqué que des travaux étaient en cours : « Nous commençons à travailler à cette mise à jour financière, qui nécessite la consultation du secteur privé. Nous espérons pouvoir présenter une mise à jour financière dans les prochaines semaines, mais je ne pense pas que le gouvernement ait encore annoncé une date à cet égard⁴³. »

Lorsque le ministre Morneau a comparu devant le comité, il s’est gardé de fixer une date pour la parution de la mise à jour financière, préférant attendre que la situation se stabilise. Il a déclaré : « Nous ne voulions pas afficher un faux sentiment de précision concernant des chiffres incertains. Nous voulons faire preuve de prudence, car la confiance dans notre capacité à comprendre notre situation est extrêmement importante⁴⁴. » Le gouvernement a ensuite publié un " portrait " financier le 8 juillet 2020, qui estimait que le déficit fédéral serait de 343 milliards de dollars en 2020-2021 et que le ratio de la dette par rapport au PIB passerait à 49 %.

Comme la situation économique est incertaine et évolue rapidement, le comité estime que le gouvernement devrait actualiser régulièrement son plan financier. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 15

Que le ministre des Finances présente une mise à jour économique et financière exhaustive trimestrielle d’ici la fin de la crise économique et continue de présenter au Parlement ses rapports bimensuels sur les mesures d’intervention d’urgence.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 12 mai 2020.

⁴⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 15 juin 2020.



Approbation parlementaire des dépenses gouvernementales

Pour obtenir l'autorisation de financer ses mesures d'urgence, le gouvernement a demandé que le Parlement approuve sans tarder plusieurs mesures législatives.

Par le truchement du projet de loi C-13, Loi concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19, le Parlement a accordé au gouvernement des pouvoirs de dépense et d'emprunt extraordinaires. Plutôt que de suivre le processus normal, qui consiste à demander au Parlement d'approuver les projets de dépenses détaillés contenus dans les documents budgétaires, le gouvernement peut dépenser, en vertu de la partie 3 de ce projet de loi, « les sommes qui sont nécessaires à la prise de toute mesure relativement à un événement de santé publique d'intérêt national⁴⁵ ».

En vertu de la partie 8, le gouvernement n'est plus tenu de demander l'approbation du Parlement pour accroître son pouvoir d'emprunt, et le ministre des Finances peut constituer et financer une personne morale ou toute autre entité pour promouvoir la stabilité du système financier au Canada.

Aux termes de la partie 18, le ministre de l'Emploi et du Développement social peut prendre des arrêtés provisoires relatifs à l'assurance-emploi. Tous ces pouvoirs exceptionnels arriveront à échéance le 30 septembre 2020.

Toutes les deux semaines, le ministère des Finances du Canada a fourni au comité un rapport sur l'utilisation de ces pouvoirs, dans lequel il décrit les mesures prises jusqu'à présent ainsi que les dépenses et les emprunts prévus. Selon le huitième rapport, daté du 9 juillet 2020, le gouvernement prévoyait de consacrer 212 milliards de dollars à des mesures de soutien direct et avait emprunté 440 milliards de dollars pour refinancer la dette existante et couvrir des besoins opérationnels.

⁴⁵ *Loi sur les paiements relatifs aux événements de santé publique d'intérêt national*, L.C. 2020, ch. 5, art. 9, para. 2(1).



Le directeur parlementaire du budget a toutefois émis d'importantes préoccupations quant à ces pouvoirs :

Je dirais que cela me préoccupe beaucoup, parce que même si nous sommes en situation de crise, le fait d'accorder à une personne ce pouvoir, ainsi que tous les autres pouvoirs que vous avez mentionnés – par exemple, emprunter sans limites et sans surveillance immédiate –, est une mesure qui est, à mon avis, sans précédent dans le régime actuel et dans l'histoire du Canada⁴⁶.

Même si le comité partage ces préoccupations, il reconnaît que la détérioration rapide de la situation économique exigeait une intervention immédiate. Cependant, le gouvernement continue d'annoncer de nouvelles mesures en vertu de ces pouvoirs.

Le Parlement a le rôle fondamental d'examiner et d'approuver les dépenses du gouvernement. Alors que le 30 septembre approche, le comité recommande :

Recommandation 16

Que les procédures habituelles d'approbation des dépenses du gouvernement par le Parlement soient rétablies afin d'exercer une surveillance appropriée des dépenses du gouvernement.

CONCLUSION

Les mesures de soutien d'urgence mises en place par le gouvernement fédéral en réaction à la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 ont aidé des millions de Canadiens qui, autrement, auraient vécu une catastrophe financière. La fonction publique a été mobilisée rapidement et efficacement pour assurer la mise en œuvre de ces programmes en temps utile. Cependant, de nombreux Canadiens sont passés entre les mailles du filet et vivent aujourd'hui dans l'incertitude. En effet, le taux de chômage a atteint 13,7 % en mai, et des milliers d'entreprises devront fermer leurs portes définitivement. Les Canadiens ont besoin d'un soutien financier prévisible et fiable. Cela dit, pendant ce temps, le gouvernement est toujours tenu de rendre compte au Parlement de ses décisions en matière de dépenses et d'emprunts et d'être transparent quant à sa situation financière.

⁴⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, 1^{re} session, 43^e législature, *Témoignages*, 26 mai 2020.



Si un soutien financier immédiat est requis, le gouvernement devra également prendre des mesures pour assurer une reprise économique rapide, car le gagne-pain de nombreux Canadiens en dépend. Il reste encore beaucoup à faire pour déterminer comment se fera la relance de l'économie canadienne. Le gouvernement doit assurer les Canadiens qu'il dispose d'un plan afin de la rebâtir de façon intelligente, équitable et durable. En date du 24 juin, le comité avait reçu plus de 20 mémoires appuyant une relance propre. Le comité étudiera ces questions et fera part de ses observations aux Canadiens à l'automne.



ANNEXE A – TÉMOINS

Agence du revenu du Canada

Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale des programmes d'observation

Geoff Trueman, sous-commissaire, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires

Frank Vermaeten, sous-commissaire, Direction générale de cotisation, de prestation et de service

(19-05-2020 et 15-06-2020)

Alliance canadienne des associations étudiantes

Bryn de Chastelain, président du conseil d'administration

(09-06-2020)

Alliance canadienne du camionnage

Stephen Laskowski, président

(02-06-2020)

Association canadienne des coopératives financières

Martha Durdic, présidente et chef de la direction

Michael Hatch, vice-président, Relations gouvernementales

(02-06-2020)

Association des banquiers canadiens

Neil Parmenter, président et chef de la direction

Darren Hannah, vice-président, Finances, risques et politiques prudentielles

(02-06-2020)

Association nationale des sociétés autochtones de capitaux

Shannin Metatawabin, chef de la direction

(09-06-2020)



Banque du Canada

Stephen S. Poloz, gouverneur
Carolyn A. Wilkins, première sous-gouverneure
(26-05-2020)

Bureau du directeur parlementaire du budget

Yves Giroux, directeur parlementaire du budget
Sloane Mask, directrice, Relations parlementaires et planification
(26-05-2020)

Chambre de commerce du Canada

L'honorable Perrin Beatty, c.p., président et chef de la direction
Trevin Stratton, économiste en chef et vice-président, Politiques et interventions
(02-06-2020)

Commission de la fiscalité des Premières Nations

C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef
(09-06-2020)

Conseil canadien des pêches

Paul Lansbergen, président
(02-06-2020)

Conseil de gestion financière des Premières Nations

Harold Calla, président exécutif
(09-06-2020)



Conseil du patronat du Québec

Yves-Thomas Dorval, président et chef de la direction
Norma Kozhaya, vice-présidente à la recherche et économiste en chef
(02-06-2020)

Conseil national des chômeurs et chômeuses

Pierre Céré, porte-parole
(09-06-2020)

Conseil national des lignes aériennes du Canada

Mike McNaney, président et chef de la direction
(02-06-2020)

Emploi et Développement social Canada

Alexis Conrad, sous-ministre adjoint, Direction générale de l'apprentissage
Catherine Demers, directrice générale, Direction de la jeunesse et de l'innovation en matière de compétences
Cliff Groen, sous-ministre adjoint, Service Canada
Mark Perlman, dirigeant principal des finances et sous-ministre adjoint principal, Direction générale du dirigeant principal des finances
Elisha Ram, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi
Patricia Wilson, directrice générale, Direction générale des opérations de programmes
(12-05-2020)

Alexis Conrad, sous-ministre adjoint, Direction générale de l'apprentissage
Cliff Groen, sous-ministre adjoint, Services de versement des prestations
Elisha Ram, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi
(15-06-2020)

Graham Flack, sous-ministre
Mark Perlman, dirigeant principal des finances et sous-ministre adjoint principal
Benoît Robidoux, sous-ministre délégué
(22-06-2020)



Evelyn Forget, professeure, Université du Manitoba, à titre personnel

(09-02-2020)

Fédération canadienne de l'agriculture

Keith Currie, premier vice-président

Scott Ross, directeur général adjoint

(02-06-2020)

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Daniel Kelly, président et chef de la direction

(02-06-2020)

L'honorable Bill Morneau, c.p., député, ministre des Finances

(15-06-2020)

L'honorable Carla Qualtrough, c.p., députée, ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées

(22-06-2020)

Ministère des Finances du Canada

Evelyn Dancey, sous-ministre adjointe déléguée, Direction du développement économique et finances intégrées

Soren Halverson, sous-ministre adjoint délégué, Direction de la politique du secteur financier

Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt

Alison McDermott, sous-ministre adjointe déléguée, Direction de la politique économique et budgétaire

Suzy McDonald, sous-ministre adjointe déléguée, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale

(12-05-2020)



Leah Anderson, sous-ministre adjointe, Direction de la politique du secteur financier
Evelyn Dancey, sous-ministre adjointe déléguée, Direction du développement
économique et finances intégrées

Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt

Alison McDermott, sous-ministre adjointe déléguée, Direction de la politique
économique et budgétaire

Suzy McDonald, sous-ministre adjointe déléguée, Direction des relations fédérales-
provinciales et de la politique sociale

(15-06-2020)

Northern Air Transport Association

Joseph Sparling, membre du conseil d'administration

(02-06-2020)

Union des producteurs agricoles

Marcel Groleau, président général

David Tougas, coordonnateur économie et commerce, Direction des recherches et
politiques agricoles

(02-02-2020)



ANNEXE B – MÉMOIRES ET RESEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Adamson, Tim, à titre personnel

Air North

African Nova Scotian Decade for People of African Descent

Alliance canadienne des associations étudiantes

Association canadienne des professeures et professeurs d'université

Assemblée des Premières Nations

Association de la construction des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut

Association nationale des sociétés autochtones de capitaux

Association touristique autochtone du Canada

Banque du Canada

Banques alimentaires Canada

Beeby, Dean, à titre personnel

B'nai Brith Canada

Bureau du directeur parlementaire du budget

Canadian North

Canadiens pour une fiscalité équitable

Canards Illimités Canada

Carey, Dustin, à titre personnel

Chambre de commerce de Yellowknife

Chambre de commerce des Territoires du Nord-Ouest et Tourisme TNO



Chambre de commerce du Canada

Citoyens pour une politique juste

Clean Foundation

Climate Caucus

ClimateFast

Commission de la fiscalité des Premières Nations

Conseil canadien des pêches

Conseil national de développement économique des Autochtones

Conseil national des lignes aériennes du Canada

Conseil du patronat du Québec

Corporate Knights

Emploi et Développement social Canada

Energy Storage Canada

Environmental Defence, Above Ground, Oil Change International

Fédération canadienne de l'agriculture

Fondation David Suzuki

Horizon Advisors

Hoyer, Daniel, à titre personnel

Margles, Sarah, à titre personnel

Mayes, Jessica, à titre personnel

Ministère des Finances Canada

Northern Air Transport Association

Northwest Territories Association of Communities



Parkdale High-Park 4 Climate Action

Produits alimentaires et de consommation du Canada

Réseau canadien pour le revenu garanti

Saxe Facts

Schofield, Jade, à titre personnel

Smith School of Enterprise and the Environment

Tienhaara, Kyla, à titre personnel

The Atmospheric Fund

Union des producteurs agricoles

Wending, Gilles, à titre personnel