

Avis de disparition

État des déficits des provinces canadiennes

David Macdonald



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

ISBN 978-1-77125-592-9

Ce rapport est disponible gratuitement à
www.policyalternatives.ca.

S'IL VOUS PLAÎT FAIRE UN DON...
Aidez-nous à continuer d'offrir nos
publications gratuites en ligne.

Avec votre soutien, nous pouvons continuer à produire des recherches de qualité — et assurez-vous qu'elle tombe entre les mains des citoyens, des journalistes, des décideurs et progressistes. Visitez www.policyalternatives.ca ouappelez le 613-563-1341 pour plus d'informations.

Le CCPA est un organisme de recherche indépendant. Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs et répond au normes de recherche du Centre.

Les opinions et recommandations formulées dans le présent rapport, ainsi que s'il y avait erreurs, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des éditeurs ou des donateurs de ce rapport.



À PROPOS DES AUTEURS

David Macdonald est économiste principal au Centre canadien de politiques alternatives.

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier Simon Enoch, Alex Hemingway, Marc Lee, Molly McCracken, Andrew McNeill, Randy Robinson et Christine Saulnier pour leurs judicieux commentaires sur une version précédente de ce rapport.

Avis de disparition

- 4 **Résumé**
- 7 **Introduction**
- 8 **Révisions du déficit dans les années de pandémie**
- 12 **Les raisons des révisions**
- 17 **Calendrier de réduction des déficits des provinces**
- 21 **Dette provinciale : 2009–2010 et aujourd’hui**
- 24 **Conclusion**
- 26 **Méthodologie**
- 28 **Notes**

Résumé

CE RAPPORT EXAMINE l'état des finances des provinces canadiennes et constate que, malgré les effets dévastateurs de l'épidémie de COVID-19 sur le Canada, les déficits des provinces sont en passe de disparaître beaucoup plus rapidement que prévu initialement. En fait, la majorité des provinces sont déjà en excédent budgétaire ou le deviendront au cours du prochain exercice, à mesure que l'économie se redressera. Et avec des taux d'intérêt qui persistent à être historiquement bas, les ratios provinciaux de remboursement de la dette par rapport au PIB sont également en meilleure posture aujourd'hui qu'après la dernière récession. Les chiffres sont à jour au 1er mars 2022.

Les prévisions budgétaires initiales étaient loin du compte : Au cours de la première année de pandémie, la plupart des provinces ont d'abord surestimé les répercussions que la récession allait avoir sur les revenus, ainsi que le montant qu'elles pensaient dépenser pour lutter contre la COVID-19—sans doute parce qu'elles ont sous-estimé la part que le gouvernement fédéral allait assumer. Ces prévisions budgétaires initiales ont toutes été revues, mais les plus grandes provinces y ont apporté des révisions majeures, en particulier en 2021–2022. La plus importante de ces révisions s'est produite en Ontario : ayant d'abord prévu un déficit de 32,1 milliards de dollars, les fonctionnaires l'ont réduit de moitié à 12,1 milliards de dollars, soit 20 milliards de dollars de moins. En proportion, la révision de l'Alberta a été plus importante : le déficit prévu est passé de 18,2 milliards de dollars à 3,2 milliards de dollars, soit plus de 15 milliards de dollars de moins. Pour sa part,

la Colombie-Britannique a complètement effacé son déficit de 8,7 milliards de dollars et projette un léger excédent en 2021–2022. Cette diminution des déficits a pour principal facteur une importante sous-estimation des revenus fiscaux provinciaux au début de la pandémie. D'ordinaire, en temps de récession, les revenus fiscaux diminuent, car les particuliers et les sociétés gagnent moins, donc paient moins d'impôt. Cette fois-ci, la contraction économique a pris fin avant 2021 et, cette année-là, le PIB nominal a affiché une croissance de 12,5 %, puis une croissance de 6,6 % en 2022. Résultat : en 2021–2022, les revenus autonomes des provinces ont été supérieurs de 59 milliards de dollars aux prévisions.

Les déficits sont en train de disparaître de façon spectaculaire : Grâce à une croissance économique rapide et à des dépenses moins élevées que prévu, six provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Québec, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick) afficheront un excédent cette année ou l'année prochaine. Dans l'ensemble, les provinces ont réduit leur déficit de moitié en 2020–2021 et des deux tiers en 2021–2022. En 2020–2021, le déficit total des provinces a été revu à la baisse, pour passer d'un montant projeté de 93 milliards de dollars à un montant réel de 48 milliards de dollars. En 2021–2022, le déficit total des provinces, initialement estimé à 70 milliards de dollars, a chuté à 22 milliards de dollars, soit deux tiers de moins que la projection initiale. Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard devraient bénéficier d'un ratio déficit-PIB très gérable, à moins de 1 % d'ici le prochain exercice. À ce point-là, même une évolution minime de la croissance économique aurait tôt fait de transformer un déficit en excédent. En 2022–2023, la Saskatchewan aura un ratio déficit-PIB de 2 % ou presque. Ce qui est parlant à propos des provinces qui prennent plus de temps pour équilibrer leurs livres, c'est à quel point ce choix est politique, sans rapport avec les répercussions de la COVID-19. L'Ontario et la Saskatchewan sont parmi les provinces qui perçoivent le moins de revenus (en proportion de la taille de leur économie).

Les réductions d'impôt liées à la pandémie ont été contre-productives : L'augmentation inattendue des revenus autonomes a été la principale cause de révision du déficit au cours des deux premières années de la pandémie. Lorsqu'une province perçoit moins d'impôt en proportion du PIB, elle gagne proportionnellement moins quand la croissance économique reprend rapidement et elle enregistre un déficit pendant une plus longue période que les autres provinces. Alors, en consentant des baisses d'impôt, certaines provinces à faible revenu ont réduit leurs revenus encore davantage au cours des deux premières années de la pandémie. Depuis le début

de la pandémie, l'Ontario a accordé une douzaine d'allégements fiscaux. Ces changements aux revenus vont coûter 1,35 milliard de dollars au gouvernement ontarien en 2021–2022, soit l'équivalent de 10 % du déficit de la province pour l'exercice. La Saskatchewan a réduit ses revenus dans plusieurs domaines au cours de la pandémie. Pour 2021–2022, le coût total de ces réductions s'élève à 591 millions de dollars, soit 22 % de son déficit budgétaire. Bien que les dépenses soient souvent blâmées lorsqu'il y a un déficit, en ce qui a trait aux déficits postérieurs à la pandémie de COVID-19, ce sont les revenus moindre qui sont à blâmer pour les déficits prolongés que connaissent ces provinces. En résumé, les déficits qui se maintiendront après 2022–2023 seront le résultat non pas des répercussions de la COVID-19, mais bien du choix politique de ne pas percevoir suffisamment d'impôt pour couvrir les dépenses provinciales.

Les provinces sont en meilleure posture que lors de la dernière récession : Malgré la nouvelle dette provinciale contractée pour lutter contre la COVID-19, les provinces sont aujourd'hui dans une meilleure posture budgétaire qu'en 2009–2010, au sortir de la dernière récession. L'importante baisse des taux d'intérêt effectifs a complètement compensé l'impact de l'endettement accru sur les frais de la dette provinciale dans toutes les provinces, sauf l'Alberta. Bien que le ratio de la dette nette au PIB de sept provinces sur dix soit plus élevé qu'en 2009–2010, neuf provinces sur dix paient moins d'intérêts, en proportion du PIB, qu'après la dernière récession, ce qui leur permet d'économiser 6 milliards de dollars en 2021–2022 seulement.

En conclusion : En dépit de premières estimations pessimistes, la pandémie a épargné les finances des provinces. Les revenus ont remonté beaucoup plus rapidement que prévu, en grande partie grâce aux mesures fédérales. Cette remontée s'est faite directement, par de nouveaux transferts massifs aux provinces, et indirectement, par une forte croissance économique qui a fait augmenter rapidement les revenus fiscaux des provinces. Avec l'excédent réalisé ou à venir et des frais de la dette peu élevés, les provinces sont en bonne position pour réinvestir après deux années très difficiles pour les Canadiens. Les établissements de soins de longue durée et le système de santé sont des secteurs qui ont manifestement besoin d'investissements publics pour lutter contre les futures vagues pandémiques. La solidité des finances provinciales devrait également servir d'autres priorités, comme la lutte contre le changement climatique ou la correction des inégalités. Maintenant que le pire est passé, espérons-le, il est temps pour les provinces de faire profiter leurs citoyens de leur bonne fortune en mettant en place un système de services publics et de soutien plus durable et plus résilient.

Introduction

ON A PORTÉ beaucoup d'attention à la reprise économique qui s'est amorcée au cours de la deuxième moitié de 2021, mais on s'est relativement peu intéressé à son effet sur les finances des gouvernements provinciaux. Les provinces ont des bases économiques et une taille de population très différentes, mais leur redressement économique s'est fait de façon remarquablement similaire : la reprise économique de 2021 a fait exploser leurs sombres prévisions initiales. Bien qu'elles aient enregistré un déficit au cours des deux dernières années, plusieurs provinces prévoient un excédent cette année ou l'année prochaine. Parce que les taux d'intérêt sont beaucoup plus bas, les intérêts payés ajustés au PIB et l'impact direct de la dette sur les bilans des provinces sont maintenant moins importants qu'en 2009–2010, au sortir de la Grande récession.

Ce rapport utilise les mises à jour financières et les budgets provinciaux les plus récents pour brosser un tableau de la reprise des finances provinciales. Il est à jour au 1er mars 2022. Voir la section méthodologie pour plus de détails.

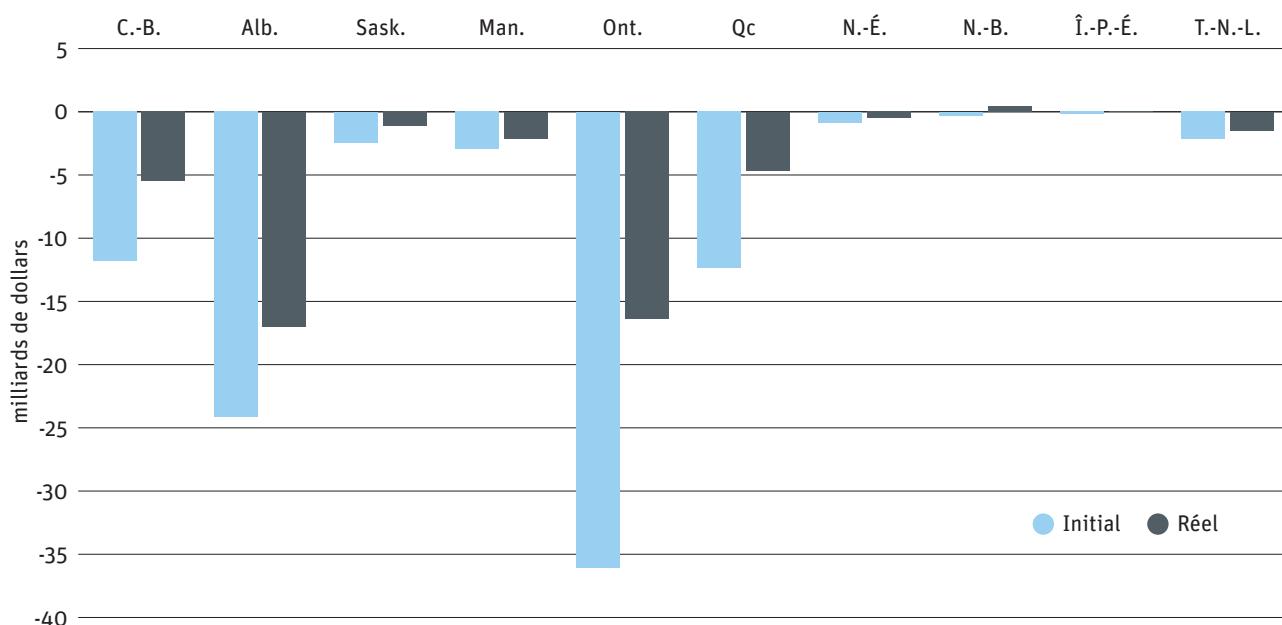
Révisions du déficit dans les années de pandémie

LES PREMIÈRES ESTIMATIONS des gouvernements provinciaux concernant les répercussions de la COVID-19 ont été faites à l'été 2020, alors que la pandémie était déjà déclarée et que les autorités provinciales pouvaient commencer à en appréhender les conséquences. Comme l'illustre la figure 1, ces premières projections de déficit pour 2020–2021 ont été bien trop pessimistes dans toutes les provinces.

Les chiffres réels pour 2020–2021 montrent que chaque province a procédé à une révision massive de ses estimations, les plus grandes provinces ayant appuyé plus fort sur le crayon. La plus importante de ces révisions s'est produite en Ontario : ayant d'abord prévu un déficit de 32 milliards de dollars, les fonctionnaires l'ont réduit de moitié à 12,1 milliards de dollars, soit 19,6 milliards de dollars de moins. Le déficit du Québec pour 2020–2021 a diminué davantage, en proportion, que celui de l'Ontario : d'abord estimé à 12,3 milliards de dollars, il s'est finalement établi à 4,7 milliards de dollars. Le déficit de la Colombie-Britannique a diminué de moitié entre l'estimation initiale et la comptabilité finale, passant de 11,8 milliards de dollars à 5,5 milliards de dollars.

Le but ici n'est pas de laisser entendre que les responsables des budgets provinciaux auraient dû être mieux informés : il est évident que la pre-

FIGURE 1 Déficits provinciaux initiaux et réels, 2020–2021



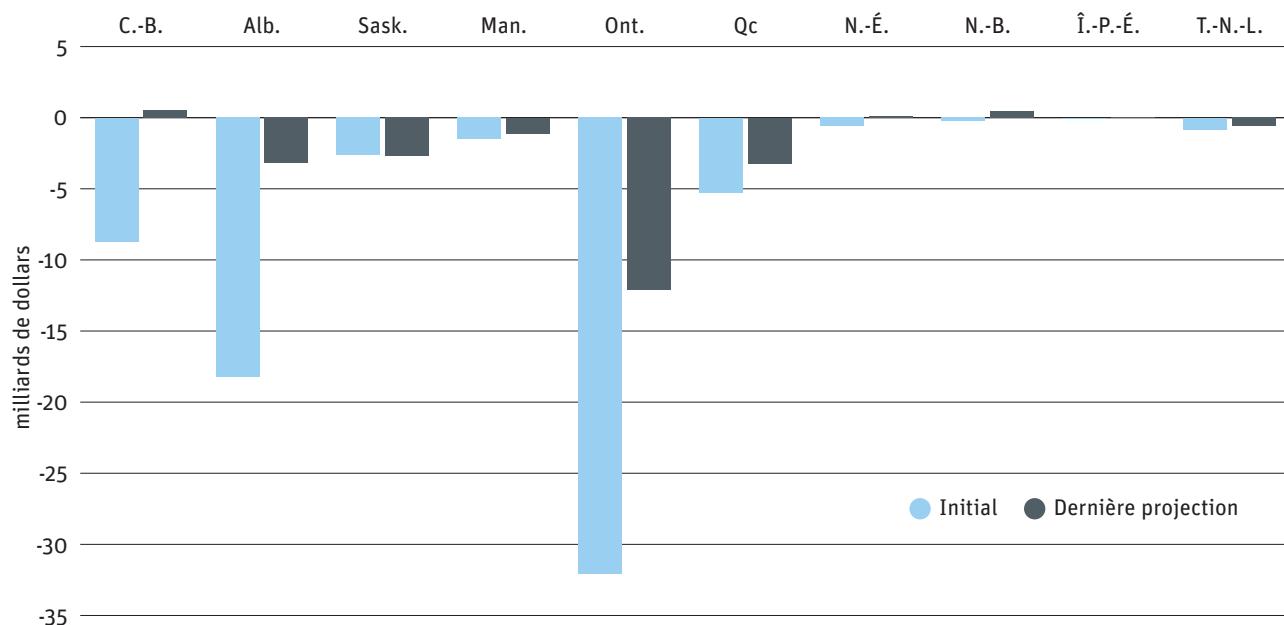
Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

mière estimation des répercussions d'une pandémie mondiale est susceptible d'être erronée. Il n'en demeure pas moins qu'en fin de compte, le bilan des provinces n'a pas été aussi mauvais que prévu pour la première année de la pandémie.

Même si les prévisions ont été révisées de manière importante après la première année de pandémie, elles ont subi des révisions similaires pour le deuxième exercice aussi (2021–2022). Entre les prévisions initiales et la mise à jour de l'automne 2021, les déficits de toutes les provinces sauf la Saskatchewan ont reculé.

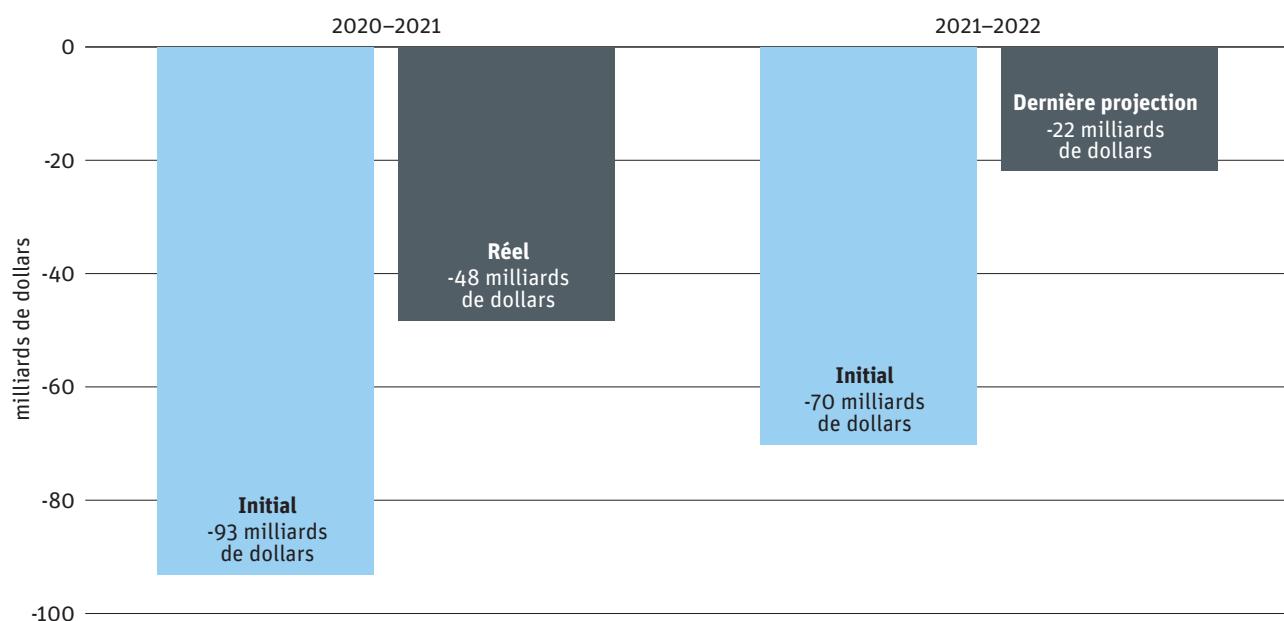
L'Ontario a effectué la révision la plus importante en 2021–2022 : 20,0 milliards de dollars de moins, à partir d'une projection initiale de 32,1 milliards de dollars qui a été ramené à seulement 12,1 milliards de dollars. L'Alberta a effectué la deuxième plus importante révision, avec un déficit prévu de 18,2 millions de dollars pour 2021–2022 qui est passé à 3,2 milliards de dollars, soit 15 milliards de dollars de moins. La Colombie-Britannique a également révisé son déficit à la baisse, pour passer de 8,7 milliards de dollars à un excédent de 500 millions de dollars pour 2021–2022¹. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont remplacé leur déficit initial par un excédent pour 2021–2022.

FIGURE 2 Projections initiales et dernières projections des déficits provinciaux, 2021–2022



Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux et calculs de l'auteur.

FIGURE 3 Déficits provinciaux cumulés initiaux et réels, 2020–2021 et 2021–2022



Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

Dans l'ensemble, les provinces ont réduit leur déficit de moitié en 2020–2021, puis des deux tiers en 2021–2022. Pour 2020–2021, le déficit total des provinces a été revu à la baisse, pour passer des 93 milliards de dollars initialement projetés à un montant réel de 48 milliards de dollars. Pour 2021–2022, le déficit combiné des provinces, initialement chiffré à 70 milliards de dollars, a chuté à 22 milliards de dollars (estimation la plus récente).

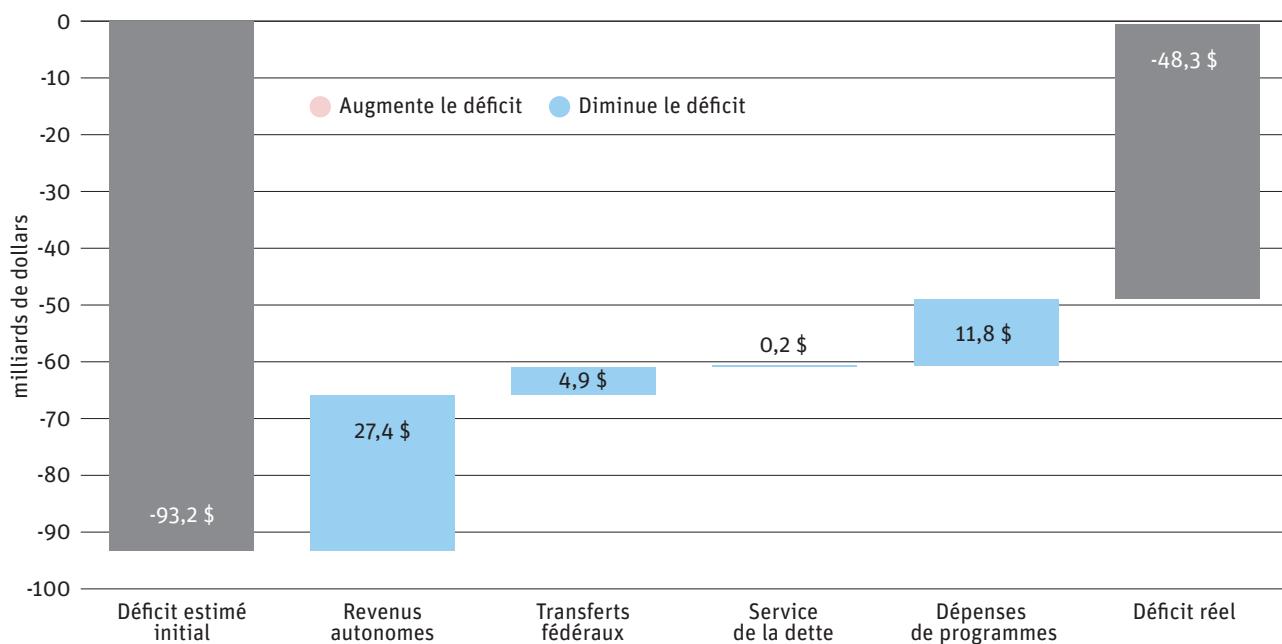
Les raisons des révisions

IL EST INTÉRESSANT d'examiner les raisons de ces révisions afin de mieux comprendre le bilan des provinces pour les deux premières années de la pandémie.

La figure 4 illustre les principales catégories de dépenses et de revenus pour l'ensemble des provinces en 2020–2021. On constate rapidement que les revenus autonomes et les transferts fédéraux ont tous deux augmenté, alors que les frais de la dette et les dépenses de programmes totales ont diminué. Cette situation a fait qu'au décompte final, le déficit combiné prévu de 93 milliards de dollars avait dégringolé à 48 milliards de dollars.

Le principal facteur à l'origine de la baisse des déficits des provinces est la forte sous-estimation de leurs revenus fiscaux au début de la pandémie. D'ordinaire, en temps de récession, les revenus fiscaux diminuent, car les particuliers et les sociétés gagnent moins, donc paient moins d'impôt. Ils achètent également moins, ce qui réduit les taxes à la consommation et entraîne une contraction de l'économie. Cependant, la contraction économique s'est limitée à l'année 2020. En 2021, deuxième année de la pandémie, la croissance du PIB nominal a été spectaculaire, à 12,5 %, puis elle s'est maintenue à 6,6 % en 2022². Au cours de ces deux années, la croissance nationale a été bien supérieure aux estimations antérieures et cette poussée inattendue s'est répercutee sur les budgets des provinces. Les interventions fédérales massives ont non seulement profité directement aux provinces en

FIGURE 4 Déficits provinciaux cumulés initiaux et réels par catégorie, 2020–2021



Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

raison des transferts supplémentaires qu'elles ont reçus, mais elles ont aussi eu un effet bénéfique indirect en stimulant la croissance économique, ce qui a produit des revenus fiscaux plus élevés que prévu.

Ainsi, les estimations initiales des provinces ont été trop sévères et les revenus autonomes de toutes les provinces ont dépassé les estimations initiales de 27,4 milliards de dollars, en grande partie à cause de cette croissance inattendue. La deuxième révision la plus importante concerne le total des dépenses de programmes. Au départ, l'impact de la COVID-19 sur les coûts des programmes provinciaux a été surestimé de 11,8 millions de dollars. Au cours de la première année de la pandémie, les provinces s'attendaient à dépenser beaucoup plus qu'elles ne l'ont finalement fait pour contrer les répercussions de la pandémie sur la santé et l'économie. La troisième révision la plus importante concerne les transferts prévus du gouvernement fédéral. Au départ, les provinces prévoyaient recevoir 102 milliards de dollars du gouvernement fédéral, mais au bout du compte, elles ont reçu 107 milliards de dollars d'aide fédérale cette année-là, soit 4,9 milliards de plus que prévu. Le soutien fédéral inattendu est venu réduire encore davantage les projections déficitaires initiales des provinces. Les frais

de la dette ont aussi légèrement diminué par rapport aux projections initiales, mais cette révision a été mineure.

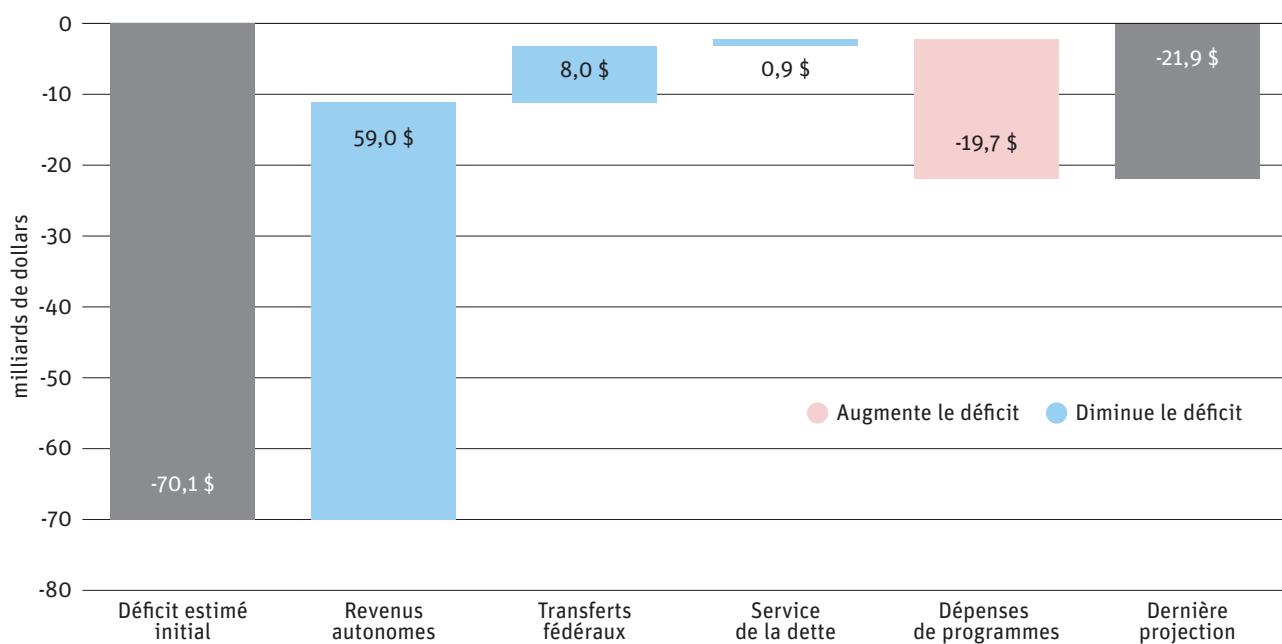
En 2021–2022, deuxième année de pandémie, sauf en ce qui concerne une augmentation du total des dépenses de programmes, on constate dans les chiffres récents une tendance similaire à la révision des montants initiaux. Comme pour la première année de la pandémie, la baisse des revenus a été fortement surestimée. Les revenus fiscaux des provinces (revenus autonomes) ont été supérieurs de 59 milliards de dollars aux prévisions. Dans la catégorie des transferts fédéraux, les attentes initiales des provinces ont encore une fois été dépassées : alors qu'elles attendaient 92 milliards de dollars de transferts fédéraux, elles prévoient maintenant 100 milliards de dollars, soit 8 milliards de dollars de plus. Les frais de la dette ont diminué plus que prévu : les provinces ont payé près de 900 millions de dollars de moins d'intérêts que ce qu'elles avaient prévu initialement.

Le grand changement pour la deuxième année de pandémie a été l'augmentation substantielle des dépenses de programmes totales. Les provinces ont dépensé 19,7 milliards de dollars supplémentaires qu'elles n'avaient pas prévus au budget initial. Toutefois, ces dépenses supplémentaires ont été plus que couvertes par une importante augmentation des revenus, ce qui a produit un déficit global de 21,9 milliards de dollars, soit deux tiers de moins que la projection initiale de 70 milliards de dollars.

Pour mieux évaluer la répartition de ces nouvelles dépenses par province, comme l'illustre la figure 6, il convient d'examiner les programmes que ces dépenses ont financés.

Les raisons pour lesquelles les dépenses provinciales ont été plus élevées que prévu varient grandement d'une province à l'autre. Entre ses estimations initiales et les plus récentes, le Québec a connu la plus forte augmentation de ces dépenses, soit 8,1 milliards de dollars. Cela s'explique en partie par le fait que le Québec disposait tout simplement de projections antérieures pour 2021–2022, lesquelles ont été publiées en novembre 2020. À ce moment-là, le gouvernement n'avait sans doute pas encore bien cerné ses besoins de nouveaux programmes pour l'année suivante. La plupart des autres provinces ont attendu le printemps 2021 pour publier leurs projections pour 2021–2022. Les nouvelles dépenses du Québec ont été en partie attribuables à l'augmentation des coûts de santé liés à la pandémie, notamment les coûts supplémentaires de soins, d'administration des vaccins, de dotation en personnel et d'équipement de protection individuelle. Par contre, la province a aussi dépensé des sommes supplémentaires pour financer des stratégies de maintien en poste des travailleurs de la santé et

FIGURE 5 Déficits provinciaux cumulés initiaux et réels par catégorie, 2021–2022



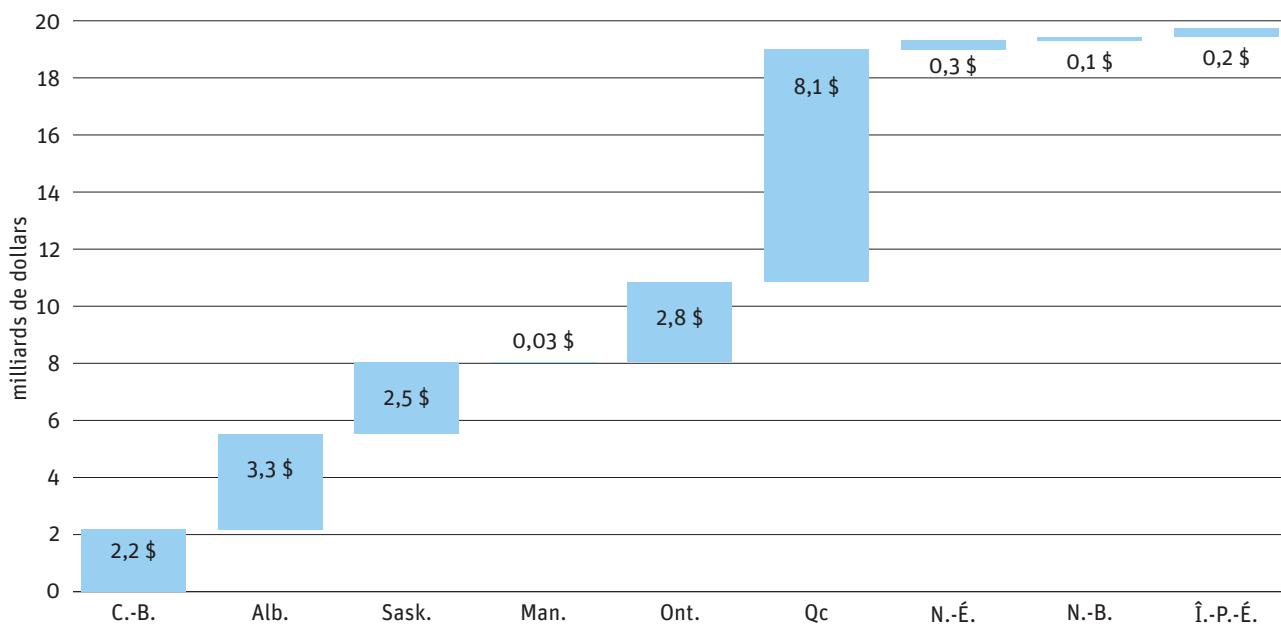
Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux et calculs de l'auteur.

des primes à l'embauche, ainsi que pour mettre en œuvre des programmes de croissance économique plus généraux.

Les dépenses de programmes de l'Ontario ont connu la deuxième plus forte augmentation, soit 2,8 milliards de dollars. Il y a eu quelques nouveaux fonds pour les préposés aux services de soutien à domicile, mais la plupart des nouvelles dépenses ont servi à soutenir le transport municipal, les nouvelles infrastructures, ainsi que les subventions aux entreprises et aux travailleurs en raison des fermetures.

L'Alberta a dépensé 3,3 milliards de dollars de plus dans ses programmes que ce qu'elle avait initialement prévu dans son budget. Cette hausse est en grande partie attribuable à la grave sécheresse, qui lui a coûté 2,4 milliards de dollars de plus que prévu. La plus grande partie de cette révision est allée aux indemnités d'Agri-protection pour les mauvaises récoltes, plus importantes que prévu, mais un soutien a également été accordé aux éleveurs de bétail, aux apiculteurs, à la lutte contre les incendies de forêt et à d'autres mesures de soutien du revenu agricole³. Le reste de la révision était en lien avec les coûts supplémentaires d'équipement de protection individuelle et de santé liés à la COVID-19.

FIGURE 6 Évolution des dépenses de programme par province, 2021–2022



Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux et calculs de l'auteur.

La Saskatchewan a connu la deuxième plus forte augmentation de ses dépenses de programme budgétées, soit 2,5 milliards de dollars, et comme pour sa voisine des Prairies, à peu de cette révision n'avait à voir avec la COVID-19. Le gouvernement a plutôt financé une augmentation de 1,8 milliard de dollars pour les indemnités d'assurance-récolte, de 293 millions de dollars pour les indemnités aux éleveurs de bétail frappés par la sécheresse et de 101 millions de dollars pour les feux de forêt. Pour l'essentiel, ces sommes sont un coût imprévu du changement climatique et non de la pandémie. Il y a eu une augmentation de 250 millions de dollars pour les coûts supplémentaires de santé résultant de la pandémie.

La Colombie-Britannique a revu ses dépenses de programmes à la hausse de 2,2 milliards de dollars. Cette hausse a pris la forme d'une augmentation des transferts de la provinces à ses autorités responsables de la santé pour compenser l'augmentation des coûts liés à la COVID-19.

Malgré les nouvelles dépenses, dont certaines étaient en lien avec la COVID-19, les nouveaux revenus des provinces et les transferts fédéraux ont entièrement couvert la facture, et même plus.

Calendrier de réduction des déficits des provinces

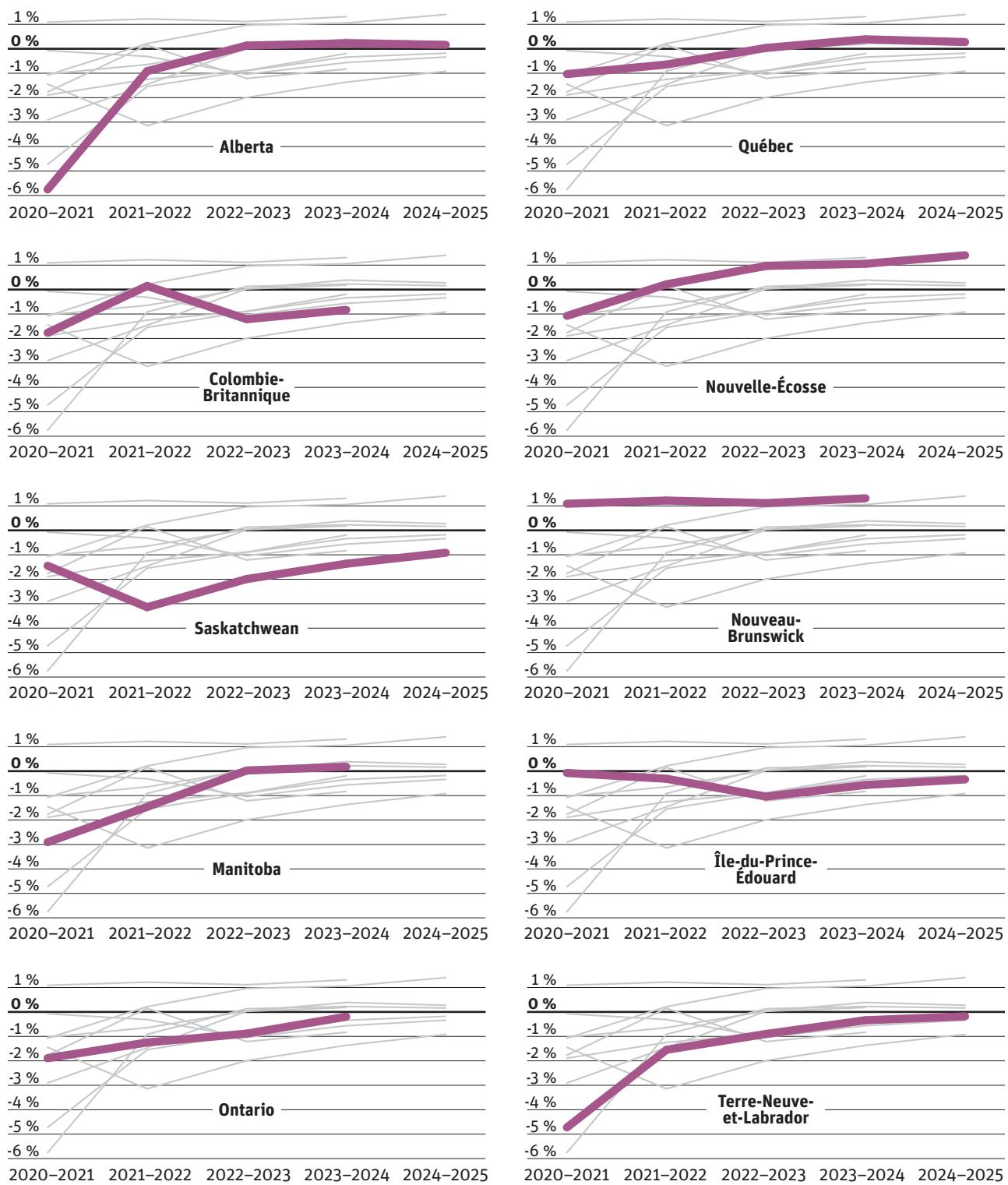
LE TABLEAU 1 MONTRE le plus récent état des déficits des provinces après deux ans de pandémie. Pour l'exercice en cours ou le prochain, six provinces afficheront probablement un excédent, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Selon toute probabilité, le Nouveau-Brunswick n'aura pas enregistré de déficit pendant la pandémie. Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard devraient avoir des ratios déficit/PIB très gérables, soit moins de 1 % d'ici le prochain exercice (2022–2023). À ce point-là, même une évolution minime de la croissance économique aurait tôt fait de transformer un

TABLEAU 1 Vers un excédent : échéancier prévu du recul des déficits des provinces sous la barre de 1 % du PIB

C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	T.-N.-L.
Moins de 1 % du PIB	2021–22	2024–25		2022–23	2021–22			2021–22	2022–23
Excédent	2021–22	2022–23		2022–23		2022–23	2021–22	2021–22	

Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux et calculs de l'auteur.

FIGURE 7 Déficit projeté par rapport au PIB, par province



Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

déficit en excédent. En Saskatchewan, le ratio déficit-PIB sera de 2 % ou presque en 2022–2023, pour reculer à 1 % du PIB en 2024–2025.

L'Ontario, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador prendront plus de temps pour atteindre un excédent. Même avant la pandémie, l'Ontario et la Saskatchewan affichaient les plus gros déficits, tandis que les autres provinces avaient un budget équilibré ou un excédent. C'est Terre-Neuve-et-Labrador qui avait le plus gros excédent, et de loin, à 3,2 % du PIB. Ce qui est parlant à propos des provinces qui font un déficit actuellement, c'est à quel point ce choix est politique, sans rapport avec les répercussions de la COVID-19.

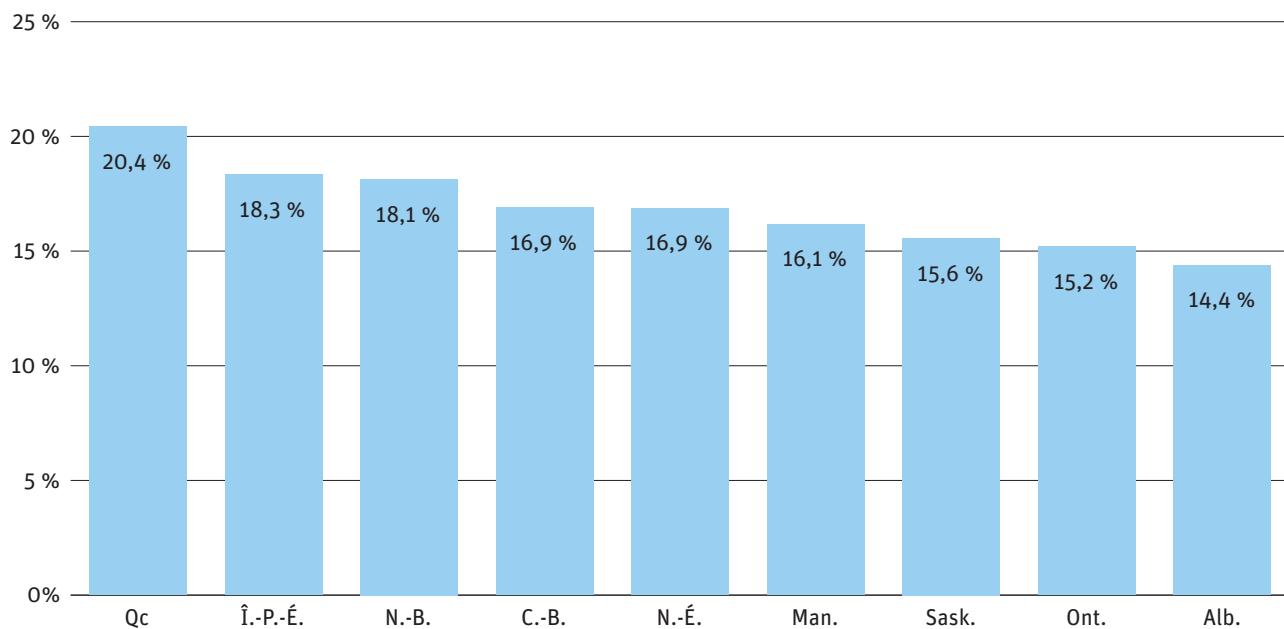
L'Ontario et la Saskatchewan sont parmi les provinces qui perçoivent le moins de revenus (en fonction de la taille de leur économie), comme l'illustre la figure 8. Les rapports financiers de Terre-Neuve-et-Labrador ne sont pas suffisamment détaillés pour que nous puissions projeter son ratio de revenus autonome par rapport au PIB pour 2021–2022, mais celui de 2019–2020 était de 17 %, ce qui placerait la province au milieu de la fourchette de la figure 8.

L'augmentation inattendue des revenus autonomes a été la principale cause de révision du déficit au cours des deux premières années de la pandémie. Lorsqu'une province perçoit moins d'impôt en proportion du PIB, elle gagne proportionnellement moins quand la croissance économique reprend rapidement et elle enregistre un déficit pendant une plus longue période que les autres provinces. En fait, parce qu'elles ont accordé des réductions d'impôt, ces provinces à faible revenu ont réduit encore davantage leurs revenus au cours des deux premières années de la pandémie.

Depuis le début de la pandémie, l'Ontario a réduit la taxe scolaire des sociétés, exempté un plus grand nombre d'entreprises de l'impôt-santé des employeurs et consenti une douzaine d'autres allégements fiscaux. Ces changements ont fait reculer les revenus du gouvernement de l'Ontario de 1,35 milliard de dollars en 2021–2022⁴. On prévoit maintenant que le déficit pour cet exercice sera de 12,1 milliards de dollars. En d'autres termes, plus de 10 % du déficit budgétaire de l'Ontario est attribuable aux réductions d'impôt liées à la pandémie.

La Saskatchewan a éliminé l'impôt des petites entreprises jusqu'en 2023. Elle a également réduit les taxes qu'elle percevait pour l'assurance automobile et l'électricité⁵. En 2021–2022, le coût total de cette baisse de revenus s'élève à 591 millions de dollars⁶, alors que le déficit budgétaire devrait être de 2,7 milliards de dollars pour cet exercice. En d'autres termes, 22 % du déficit budgétaire de 2021–2022 est attribuable à la baisse de revenus prévue.

FIGURE 8 Revenus autonomes projetés par rapport au PIB, par province, 2021–2022



Note Documents fiscaux des gouvernements provinciaux et calculs de l'auteur.

Remarque Terre-Neuve-et-Labrador n'est pas incluse en raison de la non-transparence de ses rapports.

Un déficit se crée lorsqu'il n'y a pas assez de revenus pour couvrir les dépenses. On tient souvent les dépenses pour responsables d'un déficit, mais l'insuffisance des revenus est une cause tout aussi valable. En ce qui concerne les déficits de l'après-COVID-19, ce sont les revenus, et non les dépenses, qui sont la cause des déficits prolongés des provinces concernées. En résumé, les déficits qui se prolongent au-delà de 2022–2023 ne sont pas causés par les répercussions de la COVID-19, puisque la plupart des provinces afficheront un déficit faible ou nul d'ici là. Ces déficits ont pour cause le choix politique de ne pas percevoir suffisamment d'impôt pour couvrir les dépenses provinciales.

Dette provinciale : 2009–2010 et aujourd’hui

MAINTENANT QUE NOUS avons établi que les déficits provinciaux sont en voie de disparition, examinons la dette des provinces après la récession de la COVID-19 (2021–2022) pour la comparer à la situation des provinces après la Grande récession de 2009–2010. Cela devrait nous permettre de mieux comprendre comment les provinces se sont comportées et de voir si leur niveau d’endettement est meilleur, pire ou similaire à celui qu’elles avaient au sortir de la dernière récession.

D’après les livres, la dette nette par rapport au PIB est plus élevée pour sept des dix provinces par rapport à la dernière récession (2009–2010). Le Québec, la Nouvelle-Écosse et l’Île-du-Prince-Édouard ont un ratio dette nette/PIB plus faible en raison de leur excédent des années 2010.

La plus forte augmentation de la dette nette a été enregistrée en Alberta, qui était en position d’excédent net en 2009–2010. Malgré l’augmentation la plus importante de la dette nette par rapport au PIB, l’Alberta a toujours le deuxième plus faible ratio de la dette nette au PIB de toutes les provinces en 2021–2022, après la Colombie-Britannique. Le Manitoba et la Saskatchewan ont enregistré les deuxième et troisième plus fortes augmentations de la dette nette par rapport au PIB depuis la dernière récession. La Saskatchewan

TABLEAU 2 Dette nette par rapport au PIB, par province, 2009–2010 et 2021–2022

Dette nette par rapport au PIB	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	T.-N.-L.
Réel 2009–2010	15 %	-11 %	6 %	23 %	32 %	48 %	37 %	30 %	32 %	33 %
Chiffres les plus récents 2021–2022	17 %	18 %	19 %	38 %	41 %	40 %	33 %	32 %	29 %	43 %
Différence	2 %	29 %	13 %	15 %	8 %	-8 %	-4 %	3 %	-3 %	11 %

Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

wan, malgré cette augmentation, conserve le troisième plus faible ratio de la dette nette au PIB des provinces.

Dans la pratique, l'incidence du fardeau de la dette sur les budgets des provinces prend la forme d'intérêts que les gouvernements paient pour supporter cette dette, c'est-à-dire les frais de la dette. Bien que la dette ait augmenté pour la plupart des provinces, le montant réel payé en intérêts, ajusté au PIB provincial, est inférieur en 2021–2022 à ce qu'il était après la dernière récession.

La plus grande partie de la dette provinciale est détenue sous forme d'obligations à intérêt fixe à plus long terme, dont la durée varie de quelques années à 50 ans. Entre la dernière récession et le début de la COVID-19, les rendements obligataires ont été très bas, en grande partie parce que la Banque du Canada a maintenu les taux d'intérêt à court terme à un niveau historiquement bas pendant cette période. Ces faibles rendements ne profitent pas directement aux provinces, car la plupart de leurs dettes ont un taux d'intérêt fixe à long terme. Toutefois, lorsque les vieilles obligations arrivent à échéance et doivent être refinancées par de nouvelles obligations, les provinces profitent d'un refinancement de la vieille dette à un taux beaucoup plus bas. Ce phénomène a fait baisser les taux d'intérêt effectifs au cours de la dernière décennie. D'autres baisses des taux d'intérêt au cours de la récession ont également aidé, en particulier sur la plus petite partie de la dette provinciale qui a un taux variable, bien que l'avantage des taux d'intérêt provinciaux plus bas ait pris une décennie à se réaliser. Étant donné que le refinancement à des taux plus bas est une tendance à long terme, même si les taux d'intérêt augmentaient un peu, les provinces pourraient souvent continuer à réaliser des économies avec la conversion des vieilles obligations en nouvelles émissions, car les taux d'il y a dix ou vingt ans étaient encore beaucoup plus élevés.

Par exemple, en Ontario, une obligation de 1,85 milliard de dollars sur 30 ans datant de 1992 doit être renouvelée en juillet 2022⁷. Le gouvernement

TABLEAU 3 Intérêts par rapport au PIB suite aux deux dernières récessions, par province

Intérêts par rapport au PIB	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.
Réel 2009–2010	1,1 %	0,1 %	1,3 %	1,5 %	1,5 %	2,5 %	2,4 %	2,1 %	2,1 %
Chiffres les plus récents 2021–2022	0,8 %	0,7 %	0,9 %	1,3 %	1,3 %	1,7 %	1,4 %	1,6 %	1,4 %
Différence	-0,3 %	0,6 %	-0,4 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,8 %	-1,0 %	-0,5 %	-0,7 %
Économies provinciales attribuables à la différence (2021–2022 M\$)	-1 159 \$	2 096 \$	-354 \$	-168 \$	-1 805 \$	-3 909 \$	-488 \$	-201 \$	-58 \$

Source Documents fiscaux des gouvernements provinciaux, tableaux de référence financiers et calculs de l'auteur.

payait 9,5 % d'intérêt sur cette obligation. La plus récente obligation sur 30 ans, de 5,3 milliards de dollars, a été émise en août 2021 à un taux d'intérêt de seulement 2,25 %. Même si l'obligation de 1,85 milliard de dollars était refinancée à un taux de 3 % ou 4 % au lieu de 2,25 % comme celle d'août dernier, le gouvernement provincial réaliserait des économies considérables.

Alors que sept provinces sur dix ont une dette nette par rapport au PIB plus élevée qu'en 2009–2010, neuf provinces sur dix paient moins d'intérêts, en proportion du PIB, qu'après la dernière récession, comme le montre le tableau 3. Les taux d'intérêt effectifs ont tellement baissé qu'ils ont complètement compensé l'augmentation de la dette depuis 2009–2010, y compris celle contractée pendant la crise de la COVID-19. L'Alberta est la seule exception : elle paie plus d'intérêts par rapport au PIB en 2021–2022 qu'en 2009–2010, bien que son ratio soit encore le plus bas au Canada. En 2009–2010, elle était en position d'actif net (et non de dette nette) et n'a donc presque pas payé d'intérêts.

Les économies budgétaires découlant de la baisse des taux d'intérêt sont substantielles. Si les provinces consacraient aujourd'hui aux intérêts la même proportion de leur PIB qu'en 2009–2010, cela leur coûterait près de 6 milliards de dollars de plus par année. La baisse des taux fait que les provinces disposent de 6 milliards de dollars supplémentaires par année qu'elles ne consacrent pas aux intérêts. Dans les petites provinces, cette économie représente des centaines de millions de dollars par année. Dans les plus grandes, l'économie se chiffre à plusieurs milliards de dollars par année.

Malgré la nouvelle dette provinciale contractée pour lutter contre la COVID-19, les provinces sont dans une meilleure position budgétaire aujourd'hui qu'en 2009–2010, après la dernière récession. Les taux d'intérêt effectifs beaucoup plus bas ont complètement compensé l'impact de l'augmentation de la dette sur les frais de la dette de toutes les provinces, sauf l'Alberta.

Conclusion

EN DÉPIT DE premières estimations pessimistes, la pandémie a épargné les finances des provinces. Les revenus sont remontés plus rapidement que prévu. Malgré les nouvelles mesures que plusieurs provinces ont prises en lien avec la pandémie au cours de la dernière année, la remontée des revenus a plus que couvert les dépenses. Ainsi, plusieurs provinces sont sur le point d'afficher un excédent ou le feront probablement cette année ou l'année prochaine.

Les provinces qui sont moins susceptibles de dégager un excédent perçoivent moins de revenus et n'ont pas autant profité de la croissance économique plus vigoureuse que prévu. Celles dont l'assiette fiscale est plus importante ont vu leurs revenus augmenter davantage à mesure que leur économie se rétablissait de la pandémie. Bref, quand les revenus perçus ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il y a un déficit. Il est important de noter, cependant, que ces déficits n'ont pas été causés par les dépenses liées à la COVID-19 ni par l'impact de la pandémie sur l'économie, mais bien par la décision des provinces de ne pas percevoir suffisamment d'impôt, comme c'était leur politique avant la pandémie.

Certes, les déficits des deux dernières années ont entraîné une augmentation de la dette nette de la plupart des provinces. Par contre, l'augmentation de la dette a été plus que compensée par la baisse des taux d'intérêt. Le résultat net pour presque toutes les provinces est que les paiements d'intérêt par rapport au PIB sont maintenant inférieurs à ce qu'ils étaient après la

dernière récession. De façon plus générale, les comptes provinciaux sont en meilleure position maintenant qu'ils ne l'étaient après la dernière récession.

Il y a des secteurs qui ont clairement besoin d'être relancés et reconstruits. Il y a des secteurs professionnels, comme celui des soins de santé, qui ont besoin de plus de personnel, de meilleurs salaires et de meilleures conditions après deux années infernales. Ces éléments devraient devenir une priorité absolue pour les provinces, plutôt que d'accorder des réductions d'impôt généralisées à des sociétés qui ont, parfois, plutôt bien tiré leur épingle du jeu pendant la pandémie.

Le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer un rôle dans la reconstruction postpandémique des systèmes de santé et de soins de longue durée. Le soutien fédéral à plus long terme aux services de santé fournis par les provinces devrait continuer à être sur la table. Par contre, si les provinces utilisent leur excédent à l'unique fin de réduire les taux d'imposition des sociétés et des ménages riches, elles pourront plus difficilement prétendre avoir besoin de plus d'argent du fédéral.

Avec un excédent en vue ou déjà réalisé et des frais de la dette peu élevés, les provinces sont en bonne position pour réinvestir après deux années très difficiles pour les Canadiens. L'amélioration des soins de longue durée et la résilience du système de santé sont des domaines où les besoins sont évidents pour lutter contre les futures vagues de pandémie. Des finances provinciales solides devraient également servir d'autres priorités, comme la lutte contre le changement climatique ou la correction des inégalités. Maintenant que le pire est passé, espérons-le, il est temps pour les provinces de faire profiter leurs citoyens de leur bonne fortune en mettant en place un système de services publics et de soutien plus durable et plus résilient.

Méthodologie

LE PRÉSENT RAPPORT utilise les tableaux de référence financiers créés par le gouvernement fédéral en décembre 2021⁹. Ces tableaux fournissent un ensemble de données historiques sur les finances déclarées par les provinces à un niveau agrégé. Cet ensemble de données se termine en 2020–2021. Au-delà de cette date, ce rapport s'appuie sur les documents financiers des provinces, qui comprennent les budgets et les mises à jour financières. Les différentes estimations des finances provinciales d'un même exercice sont tirées de diverses mises à jour publiées par les provinces au fil du temps. Par exemple, les transferts fédéraux indiqués dans une mise à jour financière de l'été 2020 ont été comparés aux transferts fédéraux réels indiqués dans les tableaux de référence financiers de 2020–2021, ce qui procure une estimation initiale et une estimation finale pour cette catégorie. L'estimation initiale correspond à la première fois, dans un rapport provincial, qu'un chiffre apparaît pour l'exercice en question, après que la pandémie ait commencé. Étant donné que la plupart des budgets provinciaux ont été déposés tout juste au début de la pandémie, leurs chiffres ne sont pas considérés comme des estimations initiales. Ce n'est qu'à l'été 2020 que les mises à jour budgétaires ont intégré l'impact de COVID-19 et ce sont ces chiffres qui sont considérés comme les estimations initiales pour 2020–2021. Certaines de ces mises à jour contenaient des estimations pour les exercices futurs, que ce rapport a utilisées comme estimations initiales pour les exercices correspondants.

TABLEAU 4 Mises à jour fiscales les plus récentes, par province

Province	Type de mise à jour	Mise à jour la plus récente
Colombie-Britannique	Budget 2022	Février 2022
Alberta	Budget 2022	Février 2022
Québec	Mise à jour économique de l'automne 2021	Novembre 2021
Manitoba	Rapport de milieu d'exercice 2021–2022	Décembre 2021
Nouveau-Brunswick	Mise à jour financière du troisième trimestre	Février 2022
Terre-Neuve-et-Labrador	Mise à jour économique et financière de l'automne	Novembre 2021
Nouvelle-Écosse	Prévisions économiques	Décembre 2021
Ontario	Finances du troisième trimestre	Février 2022
Saskatchewan	Rapport de milieu d'exercice	Novembre 2021
Île-du-Prince-Édouard	Budget 2022	Février 2022

Les estimations provinciales ont été rapprochées des tableaux de référence financiers en 2019–2020 afin d'assurer la cohérence entre les deux séries de données. Les grandes catégories utilisées dans ce rapport (dette nette, déficit, frais de la dette, dépenses de programmes totales, transferts fédéraux et revenus autonomes) sont celles des tableaux de référence financiers, celles des rapports provinciaux ayant été adaptées.

Dans cette analyse, les fonds d'ajustement des risques ont été soustraits des chiffres des provinces. Les estimations futures comportent toujours une certaine incertitude, ce que ces réserves pour imprévus tentent d'illustrer. Cependant, la façon de les calculer n'est pas uniforme d'une province à l'autre et leur soustraction améliore la cohérence en reflétant la meilleure estimation des finances des provinces à la date de la mise à jour.

Notes

- 1** La Colombie-Britannique rapporte un déficit de 483 millions de dollars en 2021–2022, mais ce résultat tient compte d'une provision de 1 milliard de dollars. Ces types d'ajustements au risque sont supprimés pour permettre des comparaisons interprovinciales plus justes.
- 2** Voir le tableau A1.1, ministère des Finances, *Mise à jour économique et budgétaire de 2021*, gouvernement du Canada, 14 décembre 2021.
- 3** Voir la page 138, Ministère du Conseil du Trésor et des Finances de l'Alberta, *Budget 2022: Fiscal Plan Moving Forward 2022–25*, gouvernement de l'Alberta, 24 février 2022.
- 4** Voir le tableau dans Randy Robinson, « Budget outlook: \$5 billion in annual tax cuts weaken Ontario's case for federal dollars », *The Monitor*, Centre canadien de politiques alternatives, 13 janvier 2022 (<https://monitormag.ca/articles/budget-outlook-5-billion-in-annual-tax-cuts-weaken-ontarios-case-for-federal-dollars>).
- 5** Voir Ministère des Finances, *Saskatchewan Provincial Budget 2021–22: Protect. Build. Grow.*, gouvernement de la Saskatchewan, avril 2021, p. 10.
- 6** Comprend : remise de relance AutoFund, programme de remise aux clients de SaskPower, crédit d'impôt pour la rénovation domiciliaire, réduction du taux d'imposition des petites entreprises.
- 7** Voir Office ontarien de financement, « Base de données des titres d'emprunt », CUSIP 683234HC5 (https://www.ofina.on.ca/french/borrowing_debtfr/bondissues_fr.htm).
- 8** Voir Office ontarien de financement, « Base de données des titres d'emprunt », CUSIP 68333ZAT4 (https://www.ofina.on.ca/french/borrowing_debtfr/bondissues_fr.htm).
- 9** Gouvernement du Canada, Tableaux de référence financiers, décembre 2021, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/tableaux-reference-financiers/2021.html>.



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES