

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

La réduction du nombre d'immigrants temporaires prévue pourrait modifier en profondeur la trajectoire fiscale des provinces

Par Marc Desormeaux, économiste principal

Faits saillant

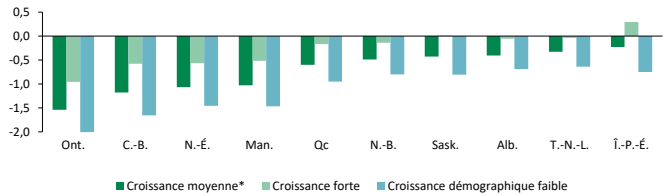
- ▶ Les dernières projections démographiques de Statistique Canada pourraient modifier considérablement les perspectives de croissance économique et les budgets de toutes les provinces.
- ▶ L'intention d'Ottawa de diminuer fortement le nombre de résidents non permanents (RNP) au pays laisse présager que la croissance de la population au Canada pourrait bientôt être ramenée à un taux qui n'avait été observé qu'au pire de la pandémie, lorsque les frontières étaient fermées. Après la croissance démographique fulgurante que le pays a connue de 2022 à 2024, il s'agirait de tout un renversement.
- ▶ La réduction du nombre de RNP pourrait peser lourdement sur le PIB et les revenus fiscaux de toutes les provinces, mais surtout ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique (graphique 1). L'Alberta, dont l'économie dépend moins des RNP, serait quant à elle moins vulnérable aux effets de la nouvelle politique fédérale.
- ▶ En théorie, il se pourrait qu'une réduction des dépenses d'un montant supérieur aux pertes de revenus attendues vienne limiter les répercussions sur les soldes budgétaires des provinces. Toutefois, la réalité à laquelle sont confrontés les décideurs est beaucoup plus complexe.
- ▶ Tout cela rend la planification budgétaire des gouvernements provinciaux particulièrement difficile à ce stade-ci. Nous espérons que les prochains mois apporteront plus de clarté par rapport à la politique fédérale.

Graphique 1

Selon les nouvelles projections, l'Ontario et la C.-B. risquent d'être les plus touchés par la réduction du nombre de résidents temporaires

Croissance du PIB en 2025 : écart par rapport aux prévisions de base

En points de pourcentage



* D'après le scénario M1 de Statistique Canada.

Statistique Canada, documents budgétaires provinciaux et Desjardins, Études économiques

Introduction

La décision d'Ottawa de ramener le nombre de résidents non permanents au Canada à 5 % de la population totale au cours des trois prochaines années (comparativement à 6,2 % en 2023) est un changement de politique majeur pouvant avoir d'importantes répercussions économiques. Mais beaucoup d'incertitude entoure ces effets depuis l'annonce. [La croissance rapide et soutenue des admissions de](#)

[travailleurs temporaires et d'étudiants étrangers](#) laisse présager que les premières réductions pourraient ne pas se concrétiser avant la fin de 2024 ou même plus tard, ce qui rendra plus difficile l'atteinte des cibles déjà ambitieuses du plan. Et sans une idée précise de la réponse des gouvernements provinciaux et de la façon dont le fédéral gèrera la transition de travailleurs temporaires vers des travailleurs permanents, il était difficile d'entrevoir clairement la croissance de notre population au cours des prochaines années.

Les dernières projections démographiques de Statistique Canada ont apporté une partie de la clarté qui faisait défaut. Dans cette note, nous analysons les répercussions potentielles de ces scénarios démographiques sur la croissance économique et les budgets des provinces. Les nouveaux chiffres semblent confirmer le point de vue de longue date des Études économiques de Desjardins. [La réduction du nombre de RNP pèsera sur le PIB](#) et les revenus fiscaux de toutes les provinces, mais les effets seront les plus marqués [en Ontario et en Colombie-Britannique](#). Dans ce contexte, la question centrale à l'approche des mises à jour budgétaires de l'automne est de savoir comment les provinces ajusteront leurs plans de dépenses pour atteindre leurs objectifs budgétaires.

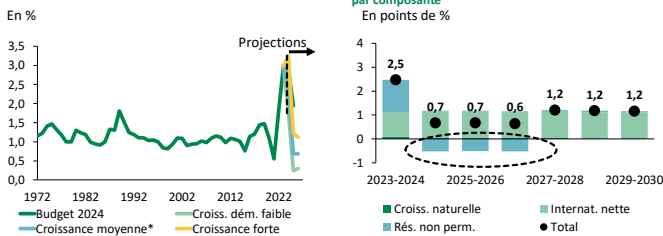
La baisse de l'immigration temporaire freinera de beaucoup la croissance de la population

Le plus grand constat à la lecture des nouvelles projections démographiques nationales, c'est à quel point les admissions nettes négatives de RNP pèseront sur la croissance démographique. Après des arrivées nettes ayant atteint un sommet historique en 2023-2024, Statistique Canada prévoit des sorties dépassant 210 000 personnes pour chacun des exercices 2024-2025, 2025-2026 et 2026-2027 dans son scénario de croissance moyenne¹. (Ce chiffre est moindre dans son scénario plus optimiste, mais atteint tout de même un niveau presque record.) Il s'agit d'un renversement de tendance majeur par rapport aux projections démographiques sur lesquelles les gouvernements provinciaux ont basé leurs plus récents plans fiscaux. La plupart d'entre eux ont présumé que la croissance de la population ralentirait au cours des deux prochaines années, mais qu'elle demeurerait élevée par rapport aux normes historiques. Si les projections de croissance moyenne de la population se concrétisent, le taux de croissance du nombre d'habitants au Canada au cours des deux prochaines années tomberait à un creux jamais vu sauf au pire de la pandémie (graphique 2).

Graphique 2

La réduction du nombre d'immigrants temporaires fait passer la croissance démographique d'un sommet à un creux quasi historique

Croissance de la population totale, somme des 10 provinces Contribution à la croissance de la population canadienne* par composante



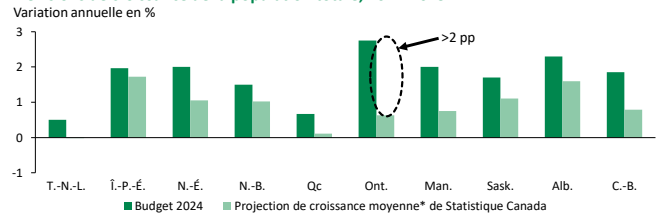
* D'après le scénario M1 de Statistique Canada. Statistique Canada, documents budgétaires provinciaux et Desjardins, Études économiques

Les données indiquent que l'Ontario est la province la plus vulnérable aux effets d'un éventuel ralentissement marqué de la croissance de la population (graphique 3). Selon le scénario de croissance moyenne de Statistique Canada, les gains démographiques en Ontario seraient de seulement 0,6 % en 2024-2025, alors que le [budget de mars 2024](#) tablait plutôt sur un taux de croissance de près de 3 %. Ce résultat serait similaire au rythme observé en 2020-2021, lorsque les confinements liés à la pandémie ont fait chuter les admissions d'immigrants. Si l'écart entre les taux de croissance évoqués par Statistique Canada et les prévisions des gouvernements provinciaux est le plus marqué en Ontario, ce sont toutes les provinces qui seraient touchées. Les nouvelles prévisions suggèrent en effet que la plupart d'entre elles connaîtraient une faiblesse jamais vue depuis plusieurs décennies. Après la croissance démographique fulgurante que le pays a connue de 2022 à 2024, il s'agirait de tout un renversement.

Graphique 3

La croissance démographique sera plus faible dans toutes les provinces, mais l'Ontario semble particulièrement vulnérable

Prévisions de croissance de la population totale, 2024-2025



* D'après le scénario M1. Statistique Canada, documents budgétaires provinciaux et Desjardins, Études économiques

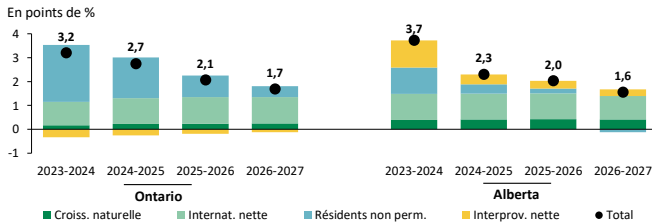
Comme nous l'avons souvent répété, la vulnérabilité économique des provinces reflète principalement la façon dont la croissance de leur population est tributaire des RNP. Ce ne sont pas tous les gouvernements provinciaux qui publient des projections démographiques détaillées par composante, mais la comparaison des dernières prévisions de l'Ontario et de l'Alberta illustre bien ce point. Les projections de l'été 2023, utilisées pour le budget 2024 de l'Ontario, supposaient près de 300 000 admissions nettes de RNP au cours de la prochaine année, ce qui aurait représenté plus de 60 % de la croissance de la population (graphique 4 à la page 3). Le scénario de croissance moyenne de Statistique Canada pointe plutôt vers des sorties nettes de près de 100 000 personnes au cours des trois prochaines années. À l'inverse, le budget 2024 de l'Alberta prévoyait que les RNP représenteraient moins de 20 % de ses gains démographiques en 2024-2025. Les prévisions plus équilibrées de la province la rendent ainsi moins vulnérable à la diminution du nombre de RNP envisagée par Ottawa.

¹ Nous utilisons le scénario de croissance moyenne M1, le plus couramment employé par les analystes, comme scénario de base dans le présent rapport. Plus de détails sur les scénarios sont disponibles [ici](#).

Graphique 4

Les prévisions de croissance démographique du budget 2024 de l'Ontario dépendent fortement de la migration temporaire

Contribution à la croissance de la population par composante



Ministère des Finances de l'Ontario, Alberta Treasury Board and Finance et Desjardins, Études économiques

Une réduction potentiellement importante du PIB et des revenus

Pour évaluer les répercussions économiques et fiscales d'une croissance plus faible de la population, nous avons utilisé les sensibilités fiscales publiées dans les budgets provinciaux de 2024 et un cadre analytique qui relie l'activité économique à son niveau potentiel estimé à long terme. Pour tenir compte des nouvelles projections de croissance démographique, nous avons modifié le bassin de main-d'œuvre disponible dans chaque province en fonction des écarts entre les taux de croissance de la population présumés par Statistique Canada et ceux prévus par les gouvernements provinciaux. Nous avons également ajusté le taux de chômage et le taux de participation au marché du travail en fonction des tendances historiques par province et par statut d'immigration. Des facteurs tels que le prix des matières premières et les taux d'intérêt ont aussi une incidence sur l'activité économique des provinces, mais nous ne les avons pas modifiés en réponse à l'évolution de la croissance de la population (consultez nos plus récentes [Prévisions économiques et financières](#) relatives à ces indicateurs).

Comme on s'y attendrait, la baisse de la production et des revenus fiscaux est la plus importante dans les provinces où le ralentissement de la croissance de la population serait le plus marqué. L'Ontario mènerait le bal, avec un recul d'environ 1,5 point de pourcentage de son rythme d'expansion économique (graphique 1 à la page 1) et des pertes de plus de 1,5 G\$ en revenus fiscaux pour l'année à venir (dans le scénario de croissance moyenne). La Colombie-Britannique subirait également une baisse plus importante que la moyenne, tandis que les provinces productrices de pétrole seraient relativement résilientes.

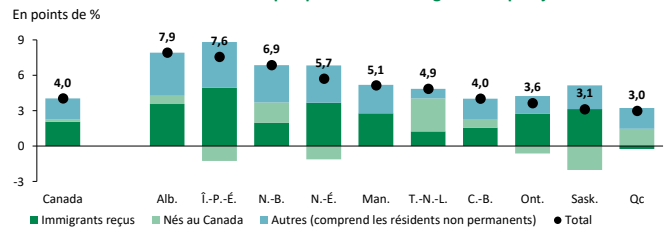
Cependant, les effets économiques à long terme pourraient être encore plus importants compte tenu du rôle que les RNP ont joué pour pallier la pénurie de main-d'œuvre. Comme [nos travaux l'ont montré](#), depuis que le taux de postes vacants a atteint son sommet, les immigrants et les travailleurs temporaires ont comblé la quasi-totalité des emplois créés au Canada. Comme les travailleurs nés au Canada

susceptibles d'occuper les postes laissés vacants en raison de la baisse des RNP sont peu nombreux, la nouvelle politique pourrait nuire à la capacité des entreprises à répondre à la demande, surtout dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du commerce de détail – et ce, même si la croissance de la population ralentit. Cela vaut pour presque toutes les provinces (graphique 5).

Graphique 5

Les nouveaux arrivants ont contribué à combler les postes vacants au pays

Contribution à la croissance de l'emploi par statut d'immigration depuis juin 2022*



* Sommet du taux national de postes vacants. Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

L'effet sur les dépenses des gouvernements est moins clair

Bien sûr, une croissance démographique beaucoup plus faible entraîne aussi des répercussions sur les dépenses des gouvernements provinciaux. Alors qu'elles enregistraient des augmentations de leur population les plus rapides depuis des décennies, les provinces, qui sont responsables d'assurer les services clés en santé et en éducation, ont dû accroître massivement leurs dépenses dans leurs programmes, en plus d'investir dans de nouvelles infrastructures. Sans ces gains de population, les gouvernements axés sur une réduction du déficit qui se retrouvent avec des revenus fiscaux plus faibles que prévu pourraient raisonnablement être tentés de réduire leurs dépenses par rapport aux prévisions de leur budget 2024.

À ce stade-ci, personne ne sait comment évolueront les plans de dépenses des provinces. Nous présentons donc ici un scénario à titre illustratif. Les plans gouvernementaux se clarifieront au cours des prochains mois, à mesure que nous recevrons des données montrant l'effet de la croissance de la population sur la conjoncture économique et l'environnement politique. Pour notre part, nous supposons pour cette simulation que l'expansion démographique suivra la trajectoire de croissance moyenne de Statistique Canada au cours de l'exercice financier 2024-2025 (EF2025) et que tous les gouvernements provinciaux maintiendront le taux prévu des dépenses de programmes par habitant. Ce scénario suppose que la qualité globale des services publics demeure alignée sur les plus récents plans gouvernementaux. Cela dit, garder les dépenses par habitant au même niveau que les cibles précédentes pourrait s'avérer difficile après une réduction importante du nombre de RNP, qui sont

plus susceptibles d'être en âge de travailler et dont les besoins en soins de santé sont généralement moindres.

Selon notre scénario illustratif, les provinces pourraient réduire leurs dépenses de programmes prévues d'un montant combiné d'environ 6,7 G\$ au cours de l'EF2025.

Pour les quatre plus grandes provinces, les réductions combinées des dépenses d'environ 6 milliards de dollars dans le scénario se comparent aux pertes totales de revenus estimées à moins de 3 milliards de dollars.

En théorie, ces réductions de dépenses pourraient plus que compenser les pertes de revenus attendues de manière à limiter l'incidence sur les soldes budgétaires des provinces. Mais la réalité des décideurs est beaucoup plus complexe. D'une part, l'activité économique (et par le fait même, la perception des revenus fiscaux) n'est pas synchronisée avec le calendrier de livraison des infrastructures et programmes gouvernementaux. Pour ajuster de manière sensée les dépenses en réponse à la réduction du nombre de RNP par Ottawa, il faudrait beaucoup plus d'information sur la mise en place de cette politique, à propos de laquelle nous avons très peu de détails. D'autre part, les réductions de dépenses pourraient avoir d'importantes conséquences sur les secteurs publics, notamment la santé et l'éducation – qui devront, comme nous l'avons indiqué plus haut, composer avec une diminution potentiellement considérable du bassin de main-d'œuvre nécessaire pour offrir des services de qualité. Ces secteurs devront aussi jongler avec un vieillissement rapide de la population et une vague de départs à la retraite au cours des prochaines années. Il faut également garder à l'esprit que les [cibles de dépenses actuelles des gouvernements étaient déjà restreintes](#) à la fin de la saison des budgets 2024.

Conclusion

Si le destin du Canada est lié à sa démographie, alors ce destin est maintenant beaucoup plus flou. Les plus récentes projections démographiques de Statistique Canada laissent entrevoir des répercussions importantes sur les revenus et l'économie de toutes les provinces, ce qui confirme ce que nous évoquons depuis un bon moment. Toujours en accord avec les [recherches précédentes des Études économiques de Desjardins sur le sujet](#), le risque de baisse est particulièrement élevé pour les provinces dont la croissance démographique est davantage tributaire de la migration temporaire. La grande question qui se pose maintenant, à l'approche des mises à jour budgétaires des provinces à l'automne, est de savoir comment celles-ci ajusteront leurs dépenses pour répondre à cette réalité.

À ce stade-ci, la politique de migration temporaire d'Ottawa présente un risque de baisse considérable pour l'économie des provinces tout en offrant peu de réponses potentielles. C'est une contrainte majeure imposée aux gouvernements provinciaux. Des effets importants sur les revenus fiscaux pourraient se faire sentir dès l'exercice financier en cours, et au sein de la fédération canadienne, ce sont les provinces qui sont responsables de l'administration des systèmes de santé et d'éducation. Nous espérons que les prochains mois apporteront plus de clarté par rapport à la politique fédérale.