

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Les finances publiques devront surmonter plusieurs défis après la pandémie

Par Benoit P. Durocher, économiste principal

Les budgets de 2022 ont déjà été déposés dans certaines provinces et le gouvernement fédéral, le Québec et l'Ontario devraient faire de même d'ici quelques semaines. Les attentes sont grandes pour ces budgets de transition, qui feront le pont entre les turbulences découlant de la pandémie et les années à venir. Avec la situation épidémiologique qui s'améliore, il est temps de regarder vers l'avant et de s'attarder sur les nombreux défis qui se dressent devant les finances publiques.

Le lourd héritage de la pandémie

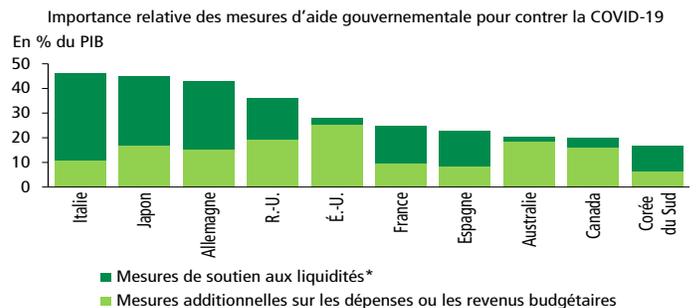
Après deux années de turbulence, la situation pandémique semble enfin s'améliorer. Non seulement le taux de vaccination est élevé, mais les individus et les entreprises composent de mieux en mieux avec les contraintes liées aux infections. La pandémie aura toutefois laissé des traces avec un lourd tribut sur les finances publiques des pays industrialisés, notamment au Canada.

Premièrement, les difficultés économiques répertoriées au cœur de la pandémie ont entraîné une baisse des revenus budgétaires. Deuxièmement, la lutte à la pandémie s'est traduite par une vive augmentation des dépenses publiques en santé, que ce soit dans les soins des personnes atteintes par l'infection ou dans les mesures préventives comme l'achat d'équipement et de vaccins. Troisièmement, les importantes mesures de soutien aux individus et aux entreprises mises en place par les gouvernements se sont traduites par une forte hausse des dépenses. Au Canada, le gouvernement fédéral a été très proactif en introduisant rapidement des mesures de soutien. La plupart des pays industrialisés ont aussi fait de même. Si l'on tient compte des mesures de soutien aux liquidités¹, qui ont été moins utilisées au pays, le Canada arrive au 9^e rang des pays industrialisés en matière de soutien gouvernemental pendant la pandémie (graphique 1).

¹ Principalement des injections de capitaux, des prêts et des achats d'actifs.

GRAPHIQUE 1

Le soutien du Canada a été assez important pendant la pandémie, en particulier les mesures de dépenses et de revenus

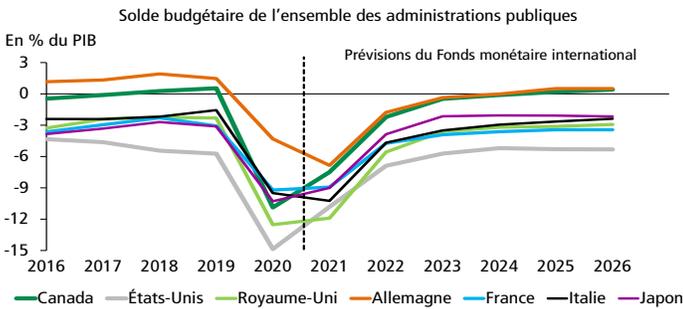


* Principalement des injections de capitaux, des prêts et des achats d'actifs.
Sources : Fonds monétaire international et Desjardins, Études économiques

La combinaison d'une baisse des revenus et d'une forte hausse des dépenses a entraîné une nette détérioration des soldes budgétaires de l'ensemble des administrations publiques au sein des pays du G7 (graphique 2 à la page 2). Le Canada est ainsi passé d'un léger surplus en 2019 à l'un des déficits les plus importants en 2020.

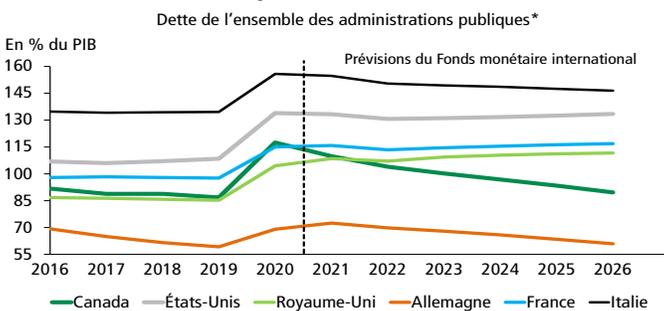
Ces déficits se sont traduits par une nette augmentation de la dette des administrations publiques (graphique 3 à la page 2). Cette hausse de la dette entraînera un fardeau additionnel pour les prochaines années, voire les prochaines décennies, alors que le service de la dette augmentera de façon importante. La remontée attendue des taux d'intérêt aggravera certainement la situation. Cela réduira vraisemblablement la marge de

GRAPHIQUE 2
Le solde budgétaire des pays du G7 s'est détérioré pendant la pandémie



Sources : Fonds monétaire international et Desjardins, Études économiques

GRAPHIQUE 3
L'importance de la dette publique pourrait diminuer davantage au Canada au cours des prochaines années



* Avec un ratio sans commune mesure de 254,1 % en 2021, le Japon a été exclu du graphique.
 Sources : Fonds monétaire international et Desjardins, Études économiques

manœuvre financière des gouvernements pour les prochaines années. Pour remédier à cette situation, il faudra faire des choix déchirants, soit un ralentissement des dépenses publiques ou une augmentation plus soutenue des revenus budgétaires par le biais de hausses de taxes et d'impôts. Dans les deux cas, la croissance économique pourrait en souffrir. Les gouvernements pourraient aussi opter pour le statu quo et ainsi composer avec le risque accru découlant d'une dette plus élevée. Quoi qu'il en soit, il est évident que la pandémie laissera une marque indélébile sur les finances publiques des pays industrialisés.

Les projections du Fonds monétaire international (FMI) sont toutefois assez encourageantes pour le Canada, alors que le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques pourrait de nouveau se rapprocher de l'équilibre à compter de 2023. Le Canada pourrait ainsi être l'un des rares pays du G7 à bénéficier d'une réduction graduelle de l'importance relative de sa dette publique. Cela pourrait conférer un avantage concurrentiel au Canada en matière de finances publiques sur la scène internationale, qui pourrait notamment se traduire par des taux d'intérêt moins élevés comparativement à d'autres pays.

Ces estimations pour le Canada nous apparaissent toutefois très incertaines considérant les importants déficits résiduels qui sont encore prévus pour les prochaines années par le gouvernement fédéral et plusieurs provinces. Les budgets de 2022, qui seront bientôt publiés par le gouvernement fédéral et les provinces, permettront toutefois de faire une mise à jour à cet égard. Compte tenu de la croissance économique vigoureuse des derniers trimestres et de l'accélération anticipée des recettes fiscales découlant de la forte progression des prix, il est permis d'espérer que les prochaines projections budgétaires des gouvernements feront état d'une amélioration des soldes budgétaires estimés pour les années à venir. Par exemple, le budget de 2022 récemment dévoilé en Alberta affiche une nette amélioration du solde budgétaire avec un retour en territoire positif en 2022-2023, mettant ainsi fin à sept exercices consécutifs de déficits. La remontée des prix de l'énergie constitue évidemment un grand soutien pour les finances publiques de cette province.

Les défis des prochaines années

Avec l'attention qui est maintenant de plus en plus tournée vers l'après-pandémie, il devient évident que les défis sont nombreux au Canada pour le gouvernement fédéral et les provinces. À cet égard, les attentes pour les budgets de 2022 sont élevées.

Réduction des déficits budgétaires

Avec le retour graduel à la normale, l'une des priorités des gouvernements devrait être de peaufiner leur plan de redressement des finances publiques. L'enjeu est de ne pas perdre les acquis obtenus grâce aux efforts budgétaires des dernières années, voire des dernières décennies. Au fédéral, la mise à jour de l'automne prévoyait déjà une baisse importante du déficit d'ici 2026-2027. Au Québec, les projections effectuées à l'automne comportaient encore un déficit de 4 G\$ en 2026-2027, ce qui détonne par rapport aux budgets équilibrés observés avant la pandémie. En Ontario, la mise à jour automnale a réduit quelque peu les déficits projetés pour les années à venir, mais l'exercice 2023-2024 présentait toujours un déficit de 12,9 G\$, ce qui témoigne du long chemin qui reste à parcourir jusqu'à l'assainissement des finances publiques.

Lutte aux changements climatiques

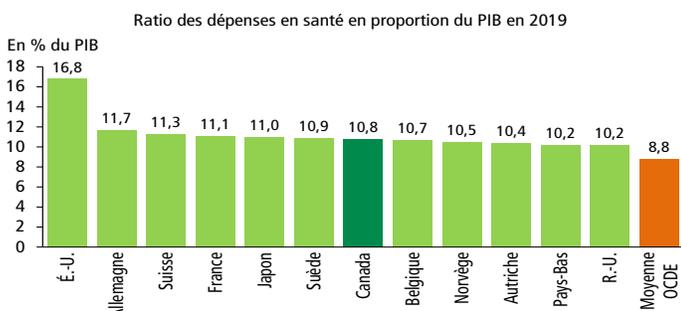
Plusieurs mesures ont été prises au cours des dernières années par le gouvernement fédéral et la plupart des provinces afin de soutenir la lutte aux changements climatiques. Cela demeure un enjeu primordial alors que la transition énergétique nécessitera d'importants investissements dans les années à venir. Non seulement les gouvernements devront développer de nouvelles infrastructures publiques avec notamment l'électrification des transports et le développement d'énergies renouvelables, mais des mesures additionnelles seront nécessaires pour favoriser l'investissement des entreprises à cet égard et pour soutenir les ménages pendant la transition.

Comblant les lacunes du système de santé

La pandémie a mis en évidence certaines déficiences du système de santé au pays, notamment au Québec. Le nombre de places limitées dans les hôpitaux ainsi que la pénurie de personnel médical sont d'importants enjeux qui ont ressurgi durant la crise. Ce manque de capacité fait craindre que des difficultés puissent subsister au cours des prochaines années. Nous ne sommes pas spécialistes de la question, il est donc difficile de se prononcer sur des pistes précises de solution. Il nous apparaît toutefois évident que nous devons revoir nos façons de faire en matière de santé. De façon globale, le problème ne semble pas venir d'un sous-financement important et l'ajout de ressources financières n'est pas nécessairement le gage d'une meilleure réussite. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le ratio des dépenses en santé² en proportion du PIB s'élève à 10,8 % au Canada, ce qui le place au 7^e rang des pays industrialisés et assez loin devant la moyenne de 8,8 % (graphique 4).

GRAPHIQUE 4

Les dépenses en santé du Canada sont relativement élevées



OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
Sources : OCDE et Desjardins, Études économiques

Lutte à l'inflation élevée

Autre héritage de la pandémie, d'importants déséquilibres sont apparus entre la demande et l'offre de certains biens et services, ce qui a entraîné une accélération de la croissance des prix à la consommation. Le taux annuel d'inflation totale est ainsi monté à 5,1 % en janvier pour l'ensemble du Canada. De prime abord, il s'agit d'une nouvelle positive pour les gouvernements alors que la hausse des prix gonfle leurs recettes fiscales découlant des différentes taxes de vente. Les effets pour les consommateurs sont toutefois plus néfastes; puisque les salaires font preuve d'une plus grande rigidité, la plupart des ménages doivent composer avec une réduction de leur pouvoir d'achat.

Dans ces conditions, les gouvernements pourraient être tentés de mettre en place des mesures compensatoires pour aider les consommateurs à faire face à des prix plus élevés. La prudence est cependant de mise. Les mesures de soutien, que ce soit une réduction de taxes, une baisse d'impôt ou une hausse des transferts aux particuliers, pourraient se traduire par un gonflement des revenus disponibles des consommateurs. Cela aurait comme effet de stimuler davantage la demande et, au bout du compte, d'accentuer les pressions haussières sur les prix, ce qui va à l'encontre de l'objectif souhaité. Des mesures très ciblées, se concentrant sur les ménages les plus vulnérables aux augmentations de prix, devraient plutôt être privilégiées afin de minimiser les distorsions. Cela dit, les gouvernements disposent de leviers additionnels pour favoriser le retour de l'inflation à un niveau plus raisonnable, ce qui nous amène au prochain défi.

Problèmes au chapitre de l'offre

La pandémie a également mis en évidence les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement et de transport tout en ramenant à l'avant-scène la problématique de la pénurie de main-d'œuvre. Ces difficultés ont grandement contribué à l'accélération de l'inflation au cours des derniers mois. Aider à les résoudre, c'est aider indirectement à réduire les pressions inflationnistes. À ce chapitre, les gouvernements ont carte blanche et plusieurs mesures peuvent être introduites pour pallier la situation. En outre, des plans d'action pour favoriser les investissements des entreprises, accroître la productivité, moderniser les infrastructures de transport, améliorer la formation des travailleurs et faciliter l'intégration des nouveaux arrivants sont grandement attendus.

Le Canada dans le commerce mondial

Le Canada, qui dispose d'une économie très ouverte sur les échanges commerciaux internationaux, devra aussi trouver sa place dans le nouvel échiquier mondial. La remontée du protectionnisme, le positionnement du Canada dans les chaînes de valeur mondiales et une plus grande instabilité en raison notamment des répercussions de la guerre en Ukraine sont des défis importants qui devront être surmontés par le Canada dans les années à venir. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, a donc du pain sur la planche pour garantir la position concurrentielle du Canada dans le commerce mondial.

Des budgets de transition

Après deux années de turbulence, les attentes sont grandes pour les prochains budgets du gouvernement fédéral et des provinces, en particulier au Québec et en Ontario. Il s'agira de budgets de transition, qui feront le pont entre la pandémie et les années à venir. Les défis sont importants, mais l'inaction n'est pas une option, car les conséquences pourraient être importantes à plus long terme.

² Les dépenses en santé mesurent la consommation finale de biens et services de santé (c'est-à-dire les dépenses courantes de santé), y compris les soins de santé personnels (soins curatifs, soins de réadaptation, soins de longue durée, services auxiliaires et biens médicaux) et les services collectifs (services de prévention et de santé publique ainsi que l'administration de la santé), mais à l'exclusion des dépenses d'investissement.