

# **Groupe consultatif financier du Yukon**

## **Sommaire**

**présenté à M. Sandy Silver, premier ministre du Yukon**

**Septembre 2017**

Ron Kneebone  
Norman McIntyre  
Tim O'Neill  
Grace Southwick  
Trevor Tombe

## Table des matières

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Aperçu .....</b>                                                                  | <b>3</b>  |
| Ce que nous avons entendu .....                                                      | 4         |
| Ce que nous avons fait .....                                                         | 8         |
| Résumé des options à examiner .....                                                  | 9         |
| <b>Les finances du Yukon : le passé, le présent et l'avenir.....</b>                 | <b>14</b> |
| Revenus .....                                                                        | 14        |
| Dépenses .....                                                                       | 17        |
| Orientation future .....                                                             | 19        |
| <b>Priorités du gouvernement du Yukon – Contexte et contraintes .....</b>            | <b>21</b> |
| Priorités du gouvernement du Yukon .....                                             | 21        |
| Priorités – Contexte et contraintes .....                                            | 21        |
| Limiter les contraintes et trouver de meilleurs compromis – Remarques générales..... | 22        |
| Priorités du gouvernement et propositions de modifications des politiques.....       | 23        |
| <b>Des options pour assurer la viabilité financière.....</b>                         | <b>27</b> |
| Options à court terme pour équilibrer le budget .....                                | 27        |
| Recommandations pour le moyen terme.....                                             | 28        |
| Réforme fiscale à long terme.....                                                    | 30        |
| <b>Relations fiscales avec les Premières nations au Yukon.....</b>                   | <b>36</b> |
| <b>Finances municipales au Yukon.....</b>                                            | <b>39</b> |

# Aperçu

Le Gouvernement du Yukon a établi le Groupe consultatif financier du Yukon (GCFY), un groupe indépendant chargé de donner des conseils impartiaux et éclairés sur la manière d'améliorer les perspectives financières du Yukon. Le mandat du GCFY est de proposer des options pour que le gouvernement du Yukon puisse poursuivre ses objectifs prioritaires tout en répondant aux besoins essentiels des Yukonnais et en assainissant la situation financière du territoire.

Selon le mandat du Groupe consultatif, l'évaluation des options pour l'amélioration de la situation financière du Yukon doit se faire dans le cadre d'une consultation publique à grande échelle avec les citoyens, les principaux groupes d'intervenants, les Premières nations et les administrations municipales. La première étape du processus de consultation a débuté le 14 juin 2017 et s'est terminée le 14 juillet 2017. Les Yukonnais y ont pris part en participant à un forum de discussion en ligne, en répondant à un sondage en ligne et en soumettant des vidéos et des commentaires écrits. Plus de 200 Yukonnais nous ont fait part de leurs suggestions et commentaires. Les avis et les opinions des participants recueillis au cours de cette première étape de consultation publique ont servi de matière première au Groupe consultatif pour proposer des options et formuler des conseils.

La consultation publique initiale a permis aux participants de faire part de leurs suggestions et commentaires sur ce qui constituerait l'atteinte des objectifs prioritaires que s'est donnés le gouvernement du Yukon, et de proposer des mesures ou des recommandations pouvant mises en œuvre pour atteindre les objectifs. Les objectifs prioritaires établis par le gouvernement du Yukon sont les suivants :

1. Notre approche du mieux-être centrée sur les citoyens favorise l'épanouissement des Yukonnais.
2. Nos investissements stratégiques permettent de constituer des collectivités saines, dynamiques et durables.
3. Nos solides relations de gouvernement à gouvernement favorisent la réconciliation avec les Premières nations.
4. Notre économie diversifiée et en pleine croissance crée de bons emplois pour les Yukonnais tout en respectant l'environnement.

En plus de nous donner leur opinion sur ce qui constitue l'atteinte des objectifs prioritaires, les participants ont eu accès à des documents d'information sur les principes de planification financière du gouvernement du Yukon et sur les prévisions actuelles de revenus, de dépenses et d'actifs financiers anticipés. Nous avons demandé aux participants de faire part de leur point de vue sur les principes ou les critères fondamentaux qui devraient orienter la planification financière du gouvernement du Yukon.

## Ce que nous avons entendu

Il est impossible de reprendre ici toutes les suggestions faites par les participants. Voici un résumé des réponses envoyées au Groupe consultatif au cours de la première consultation publique concernant l'atteinte des quatre objectifs prioritaires.

### 1. La concrétisation de notre approche du mieux-être centrée sur les citoyens favorise l'épanouissement des Yukonnais signifie :

- Investir dans les systèmes connexes au système de santé et évaluer constamment leur efficience et leur efficacité.
- Offrir des programmes et des services qui permettent aux gens d'avoir le contrôle sur leur propre vie plutôt que de se retrouver dans une situation où ils ont régulièrement besoin de soutien pour des problèmes graves ou importants.
- Avoir accès aux soins de santé à toutes les étapes de la vie.
- Soutenir la santé mentale et le mieux-être.
- Consentir des investissements importants dans les déterminants sociaux de la santé (pauvreté, logement, sécurité alimentaire, emploi et éducation).
- Assurer la facilité d'accès à un médecin de famille.
- Hausser le taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires.
- Offrir des possibilités de formation pour divers programmes d'apprentissage; certains d'entre eux sont rentables alors que d'autres présentent d'autres avantages.
- Investir dans des programmes d'intervention précoce afin de réduire les coûts futurs et la pression que représentent les soins de santé de longue durée.
- Faire en sorte que tous les Yukonnais ont accès aux services et aux programmes de base, et que les personnes les plus vulnérables bénéficient d'attentions et de services particuliers.
- Le mieux-être va bien au-delà des soins de santé et de l'éducation. Il comprend aussi la manière dont nous vivons, travaillons et interagissons dans la collectivité. Il faut aussi tenir compte de cela lorsqu'on conçoit et maintient les programmes et services.

### 2. La concrétisation de nos investissements stratégiques permettent de constituer des collectivités saines, dynamiques et durables signifie :

- La possibilité pour les Yukonnais d'acheter ou de louer une habitation ou d'avoir accès au logement.
- Les services dont les Yukonnais ont besoin sont offerts dans la collectivité où ils choisissent de vivre (soins de santé, nourriture, transport).

- Fournir aux collectivités la possibilité d'avoir accès au financement et aux ressources nécessaires pour combler leurs besoins, puisque ce sont elles qui connaissent le mieux le contexte local.
  - Continuer à accroître l'accès à Internet dans l'ensemble du territoire.
  - Investir dans diverses infrastructures comme les routes, les ponts, les installations de loisirs, et planifier leur entretien.
3. La concrétisation de solides relations de gouvernement à gouvernement avec les Premières nations pour favoriser la réconciliation signifie :
- Le Yukon continuera d'entretenir de bonnes relations avec les gouvernements des Premières nations.
  - En établissant des relations qui favorisent la collaboration, le gouvernement du Yukon et ceux des Premières nations découvriront et définiront de manière concrète quelles sont les contributions équitables aux programmes et aux services.
  - Les Yukonnais comprennent mieux l'histoire, les relations passées ainsi que la situation et les problèmes actuels auxquels sont confrontées les communautés autochtones au Yukon.
  - Réduire les obstacles auxquels font face les membres des Premières nations pour avoir accès aux programmes et aux services dont ils ont besoin.
4. La concrétisation d'une économie diversifiée et en pleine croissance crée de bons emplois pour les Yukonnais tout en respectant l'environnement signifie :
- Toute personne qui travaille gagne un salaire dont elle peut vivre.
  - Nous bâtissons une économie et nous créons des possibilités d'emploi qui profitent aux Yukonnais d'aujourd'hui et de demain, tant à Whitehorse qu'ailleurs dans le territoire.
  - Nous aurons une économie diversifiée dans des secteurs autres que la fonction publique, le tourisme et l'exploitation des ressources naturelles. L'économie s'appuierait activement sur les entrepreneurs locaux, les innovateurs dans le domaine de la technologie et les sociétés de développement autochtones.
  - Nous respectons et nous comprenons le lien entre l'environnement et notre économie. Nous vivons au sein d'une nature magnifique et intacte que nous voulons préserver pour les générations à venir tout en construisant une économie qui fournit un revenu aux Yukonnais.
  - Le gouvernement du Yukon tient compte de l'incidence de la répartition géographique des emplois dans la fonction publique. Ils sont un moteur important de l'économie et les postes en lien avec les collectivités locales doivent demeurer à l'extérieur de Whitehorse.

- Le gouvernement du Yukon comprend mieux la manière dont ses politiques, règlements et lois influent sur les propriétaires et exploitants des entreprises locales.
- Le gouvernement du Yukon cherche continuellement à créer des programmes et des services pour soutenir le développement et la croissance des entreprises privées tout en collaborant avec les autres fournisseurs de services pour s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement des services.

Les participants ont fait de nombreuses recommandations pour atteindre les objectifs prioritaires. Voici quelques-unes des recommandations.

- Un des thèmes récurrents dans les commentaires était la nécessité d'améliorer l'efficacité en matière de mise en œuvre des programmes et d'accroître la collaboration entre les fournisseurs de soins de courte durée et les fournisseurs de soins de santé communautaire afin de réduire les coûts
- L'accès aux programmes doit être en fonction des moyens financiers ou des revenus.
- Créer des partenariats avec le gouvernement fédéral ou les collectivités pour investir dans le logement abordable pour les Yukonnais tout en mettant en place des politiques, des règlements, des subventions et un choix de programmes pour aider un plus grand nombre de Yukonnais à acheter un terrain et une maison.
- Donner davantage d'occasions aux Premières nations de participer au processus de décisions et de collaborer au façonnement d'un avenir commun pour leurs membres et les Yukonnais en général.
- Les taux d'imposition des petites entreprises devraient favoriser les petites entreprises du Yukon plutôt que les grandes entreprises.
- Continuer d'utiliser les paiements de transfert pour développer le secteur privé.
- Donner aux sociétés de développement des Premières nations les moyens de concevoir et de développer plus activement des voies possibles de création d'emplois.
- Concevoir un cadre réglementaire concurrentiel et viable qui prévoit des investissements en recherche scientifique afin d'accroître nos connaissances sur le territoire.

Quant à l'équilibre à atteindre entre les dépenses et les revenus, les participants estiment qu'il faut mettre l'accent sur la réduction des dépenses en améliorant l'efficacité des programmes et des services offerts au Yukon, notamment par la simplification des modes de fonctionnement, l'utilisation de nouveaux outils et l'adoption de nouvelles méthodes de travail. Par exemple, il est possible de se servir de la technologie pour réduire les frais de déplacement et accroître la productivité des employés. Certains commentaires soulignaient la nécessité de procéder à un examen des dépenses actuelles afin d'éliminer le gaspillage, et de procéder notamment à un examen des pratiques en matière de marchés publics et d'approvisionnement.

Il a été suggéré que les ressources humaines existantes pourraient être employées plus efficacement en réduisant les sureffectifs et en évitant les doublons d'efforts, ainsi qu'en

éliminant ou en réduisant les programmes qui sont devenus inutiles. On pourrait mettre en place des méthodes de travail qui offrent des services axés sur la collaboration et l'intégration plutôt que sur le travail en vase clos.

Les participants ont donné leur point de vue sur les principes ou critères fondamentaux qui devraient orienter la planification financière du gouvernement du Yukon.

- Les participants n'avaient pas de préférence claire et évidente pour un financement des dépenses par déficit budgétaire ou pour un équilibre budgétaire. Certains participants étaient d'avis que le Yukon ne devrait pas dépenser d'argent plus qu'il n'en reçoit, surtout en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et de gestion, alors que d'autres participants étaient favorables au recours à un déficit budgétaire pour atteindre des objectifs à long terme avec un plan concret pour le retour à des scénarios d'équilibre budgétaire. Les participants ont aussi demandé au Groupe consultatif de déterminer quels sont les programmes et services indispensables et lesquels sont simplement souhaitables.
- Les participants ont suggéré de se pencher sur des méthodes qui permettent une analyse des sommes investies et des avantages qui en découlent, et laissent entendre que la planification budgétaire doit tenir compte non seulement du rendement de l'investissement, mais aussi du fait qu'il existe des avantages sur le plan social et environnemental qui ne se mesurent pas en termes d'avantages financiers et économiques.
- Les points de vue concernant l'approche qui privilégie un appel à la main-d'œuvre yukonnaise divergent. Globalement, les participants ont souligné les divers avantages d'engager des personnes qui vivent au Yukon plutôt que de trouver des solutions à l'extérieur du territoire. Ceux qui étaient en faveur de l'utilisation des entreprises et des services appartenant à des particuliers ou à des entreprises du Yukon avançaient que cela favorisait l'économie locale. Par contre, ceux qui s'opposaient à cette approche laissaient entendre qu'elle pourrait coûter plus cher.
- Les participants estimaient qu'il serait bon de faire des plans d'avenir et de s'assurer que l'ampleur des projets de services, de programmes, de politiques et d'infrastructures soit proportionnelle aux ressources financières disponibles.
- La planification financière est un vaste chantier qui doit répondre aux besoins d'un grand nombre de catégories de citoyens. Elle doit tenir compte des jeunes et des personnes âgées, de la majorité et des minorités, des résidents des villes et des régions éloignées. Les participants ont noté qu'il s'agit de choix difficiles qui nécessiteront une réflexion approfondie.
- Pour évaluer le rendement de l'investissement et s'assurer que l'argent, les ressources et le temps sont bien utilisés, les participants ont suggéré d'inclure des mesures et des paramètres d'évaluation plus concrets pour déterminer la qualité des résultats des divers programmes et services.
- Les participants ont souligné la nécessité de générer des revenus supplémentaires, mais les opinions divergeaient sur la meilleure manière de procéder. Certains

suggéraient d'augmenter les impôts, les frais d'utilisation des services publics ainsi que les redevances et d'étudier de nouvelles manières d'accroître les revenus.

- Certains commentaires ont été faits à propos de la structure de l'administration publique, allant de la réduction des effectifs à la baisse des salaires, en passant par une répartition plus efficace de la charge de travail.
- Certains commentaires suggéraient aussi de s'orienter vers le secteur privé, d'investir dans sa réussite et de réduire le rôle du gouvernement.

## Ce que nous avons fait

Le Groupe consultatif croit qu'un survol des finances du Yukon était nécessaire pour que les Yukonnais comprennent la situation financière actuelle, les raisons du déclin de la santé financière du Yukon et les inquiétudes soulevées par le rythme d'endettement compte tenu des prévisions de revenus et de dépenses pour les années à venir. Le présent aperçu a aussi alimenté les discussions du Groupe consultatif à propos des solutions. Ron Kneebone et Trevor Tombe ont rédigé la section « Les finances du Yukon : le passé, le présent et l'avenir » consacrée à l'examen de la situation actuelle du territoire ainsi qu'aux défis qu'il devra relever à court et à long terme.

Tim O'Neill a rédigé la section « Priorités et contexte » qui expose les solutions possibles pour assurer la viabilité des finances publiques. M. O'Neill a également rédigé trois sections du présent rapport qui exposent les moyens d'améliorer les politiques publiques avec l'objectif à long terme de revenir à l'équilibre budgétaire. La section « Limiter les contraintes et trouver de meilleurs compromis – Politiques pour améliorer la croissance prévue » aborde les domaines sur lesquels le gouvernement peut exercer un contrôle direct (ex. l'impôt sur le revenu des entreprises et l'infrastructure économique) ou dans lesquels les dépenses publiques ont une influence prédominante sur les décisions concernant la répartition des ressources (éducation et formation). La section du rapport intitulée « Limiter les contraintes et trouver de meilleurs compromis – Amélioration de l'efficacité dans le secteur public » traite des mesures que le gouvernement peut prendre pour améliorer l'efficacité de son fonctionnement et de ses programmes. La troisième et dernière section rédigée par Tim O'Neill, intitulée « Rappel des priorités du gouvernement – Réflexions sur les modifications de politiques », propose au gouvernement des pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de ses politiques, particulièrement dans le cadre des quatre priorités actuelles énoncées par le gouvernement.

Ron Kneebone et Trevor Tombe ont rédigé la section du rapport « Des solutions pour assurer des finances viables ». Cette section propose des changements précis à des projets et à des politiques, changements qui tiennent compte des quatre principes fondamentaux : la simplicité, la viabilité, l'équité et l'efficacité. Les solutions consistent en des recommandations à court, à moyen et à long terme à des fins d'examen. Les solutions proposées vont du contrôle des dépenses à la réforme fiscale.

Norman McIntyre et Grace Southwick ont rédigé la section intitulée « Relations fiscales avec les Premières nations au Yukon », dans laquelle ils présentent un aperçu des ententes fiscales actuelles conclues avec les Premières nations et analysent l'incidence des recommandations et des solutions proposées sur ces ententes. Ils ont aussi rédigé la section « Finances municipales au Yukon », qui expose la nécessité d'examiner et, probablement, d'atténuer les effets que pourrait avoir la mise en œuvre des solutions sur les finances des municipalités et des collectivités.

Les membres du Groupe consultatif sont parvenus à un consensus sur toutes les recommandations et solutions alternatives soumises à l'examen. Certaines des solutions ci-dessous peuvent être assujetties à la *Loi sur la protection des contribuables*. Cette loi limite la capacité du gouvernement du Yukon de procéder unilatéralement pour (1) créer un déficit accumulé ou l'augmenter et (2) percevoir un nouvel impôt ou augmenter les taux d'imposition. Si le gouvernement décidait de mener à bien la réforme fiscale du type proposé dans plusieurs des solutions ci-dessous, il pourrait devoir procéder d'abord à la tenue d'un référendum ou apporter des modifications législatives.

## Résumé des options à examiner

### Limites des contraintes et trouver de meilleurs compromis – Remarques générales

1. Changements structurels à long terme des politiques gouvernementales, qui offrent de nouvelles solutions pour alléger les contraintes auxquelles le gouvernement devra faire face dans les secteurs des ressources financières et humaines.
  - Changements dans les dépenses publiques ou la fiscalité – diminution du taux d'impôt des sociétés, augmentation des investissements dans l'infrastructure économique et dépenses pour améliorer les compétences des travailleurs.
2. Amélioration de la conception et de la prestation des programmes et services gouvernementaux
  - Les modifications opérationnelles internes visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité du secteur public sont, entre autres, une réorganisation institutionnelle, une mise à jour des compétences des fonctionnaires, des investissements de capitaux, ainsi que des innovations en matière de mode de fonctionnement, de prestation de services et de financement.

### Priorités du gouvernement et propositions de modifications des politiques

3. Le ministère des Finances travaille actuellement à améliorer ses capacités d'évaluation des programmes fondée sur les résultats des politiques. Toutefois, les ministères « hiérarchiques » ont aussi la responsabilité de mettre à profit leur

- expérience et leurs compétences pour déterminer le type de données nécessaires à l'évaluation des résultats et, le cas échéant, de procéder à la collecte des informations pertinentes.
4. Étudier les avantages potentiels de donner en sous-traitance à d'autres gouvernements la prestation de certains services comme les TI et l'analyse de données, les activités de traitement courantes et les achats communs ou de collaborer avec d'autres gouvernements dans ces domaines. Cela permettrait de réduire les coûts de fonctionnement et certaines dépenses en immobilisations.
  5. Envisager une réduction supplémentaire du taux d'imposition des sociétés après avoir évalué l'incidence de la baisse suggérée de 16 % à 12 %.
  6. Envisager des partenariats public-privé (PPP) pour partager les coûts et les risques inhérents aux projets d'infrastructures. Le gouvernement fédéral est un partenaire financier possible dans des coentreprises de ce type avec le secteur privé par l'intermédiaire de PPP Canada ou de la nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada (BIC).
  7. Comparer le coût des programmes de soutien aux entreprises aux revenus générés par l'impôt sur le revenu des entreprises. Évaluer si le territoire obtient les résultats attendus et tire profit des ressources consacrées aux programmes permettrait de réaménager certains programmes et d'en éliminer d'autres.
  8. Envisager un examen complet du système de santé semblable à celui effectué en 2008 en mettant l'accent sur les facteurs qui contribuent aux coûts ainsi que sur la qualité des services offerts aux Yukonnais.
  9. Examiner les innovations en matière de prestation et de financement des soins de santé.
    - Par exemple :
      - i. Donner en sous-traitance à des laboratoires ou à des cliniques mobiles privées une partie du travail diagnostique.
      - ii. Établissements chirurgicaux gérés par le secteur privé, mais financés par le secteur public.
      - iii. Étudier la possibilité d'apporter des modifications à effet relativement faible à la coassurance dans des programmes comme l'assurance-médicaments.
    - Des études récentes effectuées au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde montrent que la réaffectation de l'argent des contribuables – de sorte que le total des dépenses reste le même – du secteur des soins de santé à celui des services sociaux influe favorablement sur les indicateurs clés de la santé et du mieux-être.
  10. Évaluer les résultats des approches actuelles pour aider les adultes ayant des difficultés en littératie et envisager d'apporter des changements à la conception des programmes pour en améliorer les résultats.
  11. Il est proposé que le gouvernement consacre un pourcentage précis de ses dépenses à l'entretien et à l'amélioration de l'infrastructure économique comme les routes et la production d'électricité. Si un fonds souverain était créé pour « accumuler » les surplus budgétaires à mesure qu'ils sont réalisés, il pourrait

servir de source de financement pour les investissements dans l'infrastructure sociale qui ne rivaliserait donc plus avec les besoins en infrastructure économique du territoire.

12. Évaluer les résultats de la scolarisation des Autochtones et concevoir, en partenariat avec les communautés des Premières nations et le gouvernement fédéral, des manières d'améliorer ces résultats.
13. Envisager des coentreprises, dont des partenariats public-privé, avec les gouvernements des Premières nations.

## Solutions à court terme pour équilibrer le budget

### 14. Contrôle des dépenses

- Actuellement, le gouvernement prévoit une croissance des dépenses d'environ 2 % par an à compter de cette année et jusqu'en 2020-2021. Si ce rythme de croissance des dépenses se poursuit après 2020, le territoire sera en bonne voie d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2022-2023.
- Pour atteindre l'équilibre budgétaire plus rapidement, il faudra réduire davantage les dépenses. Par exemple, pour avoir un budget équilibré en 2020-2021, la croissance des dépenses ne peut dépasser 1 %, alors qu'un gel des dépenses à leur niveau de 2017-2018 permet d'atteindre l'équilibre en 2019-2020.

### 15. Hausse des revenus – S'il faut générer des revenus additionnels, nous recommandons que le gouvernement se serve de l'outil le plus rentable dont il dispose : une taxe de vente harmonisée (TVH) dans le territoire.

- Chaque point de pourcentage de TVH rapporterait environ 7 millions de dollars, déduction faite des remboursements supplémentaires versés aux personnes à faible revenu. Non seulement les taxes de vente de ce genre sont-elles plus efficaces du point de vue économique que les autres formes de taxation, mais les remboursements versés aux personnes à faible revenu font en sorte que la TVH n'est pas régressive.

### 16. Combinaison d'un contrôle des dépenses et d'une augmentation des revenus – Comment obtenir un budget équilibré avec différentes combinaisons de taux de TVH et de croissance des dépenses :

- Si les dépenses augmentent au rythme de 2 %, une TVH de 4 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2020-2021.
- Si les dépenses augmentent au rythme de 1,5 %, une TVH de 4 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2019-2020.
- Si les dépenses augmentent au rythme de 0,5 %, une TVH de 2 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2019-2020.

## Recommandations pour le moyen terme

17. Nous recommandons l'indexation du plafond d'emprunt du Yukon en fonction de son produit intérieur brut nominal. Le plafond d'emprunt du gouvernement croîtra à mesure que l'économie du Yukon prendra de l'expansion. Un plafond de 15 % du ratio dette publique/PIB est acceptable pour le Yukon, même compte tenu d'une situation budgétaire difficile à court terme.
18. Nous recommandons que le gouvernement applique la taxe fédérale sur le carbone de façon à ce qu'elle n'ait pas d'incidence sur les revenus, en proposant un ensemble de mesures pour utiliser les revenus générés par cette taxe de manière à répondre à la fois au besoin d'équité et d'efficience :
  - Accorder un crédit d'impôt universel pour le coût de la vie de 300 \$ par an;
  - Consentir une baisse généralisée de 20 % à 25 % du taux d'imposition des particuliers;
  - Consentir une baisse de 20 % à 25 % du taux d'imposition des sociétés.
19. Améliorer l'exhaustivité et la transparence du processus de planification du budget territorial pour y inclure les comptes consolidés et les prévisions.
20. Comme nous l'avons vu plus haut dans la proposition 8, il faut entreprendre un examen complet du système de santé du Yukon, en s'assurant que toutes les économies sont réalisées et que les résultats sont à la mesure des dépenses.
21. Entreprendre un examen du régime de redevances et du régime fiscal qui s'appliquent aux compagnies minières. En particulier, explorer la possibilité d'une augmentation des redevances sur les activités d'exploitation minière d'or placérien.
22. En partenariat avec le gouvernement fédéral, étudier les modifications qui pourraient être apportées à la Formule de financement des territoires du gouvernement fédéral pour tenir compte du fardeau disproportionné que représente une population vieillissante pour les soins de santé dans les territoires.
23. Exclure les investissements en infrastructures de tout effort de contrôle des dépenses, surtout l'infrastructure économique.

## Réforme fiscale à long terme

24. Les visiteurs dépensent maintenant plus de 300 millions de dollars par an au Yukon. Une partie seulement de ce montant est consacré à des biens et services assujettis à la TVH (par exemple, de nombreux produits alimentaires n'y sont pas assujettis), mais si la TVH est payée, disons, sur les deux tiers de ce montant, les visiteurs paieront environ le quart du total des revenus que le gouvernement tirera de la TVH. Cet argent peut servir à réduire directement le fardeau fiscal des Yukonnais. Il existe de nombreuses

variantes possibles, mais nous donnerons ci-dessous l'exemple particulier d'une réforme qui pourrait être financée par une TVH de 5 %.

- Augmenter l'exemption personnelle à 20 000 \$, de sorte que 6 500 Yukonnais ne paieront aucun impôt sur le revenu.
- Ramener le nombre de tranches d'imposition de cinq à trois :
  - 6 % pour les revenus se situant entre 20 000 \$ à 100 000 \$;
  - 8 % pour les revenus se situant entre 100 000 \$ à 150 000 \$;
  - 10 % pour les revenus de 150 000 \$ et plus.
- Ramener le taux d'imposition général des sociétés à 10 %.
- Porter progressivement à 500 \$ par personne le crédit d'impôt pour le coût de la vie de 300 \$ accordé à même la taxe sur le carbone. Le crédit serait calculé en fonction du revenu, tout comme dans les T.N.-O., à concurrence du montant maximum de 500 \$.
- Après la mise en œuvre des changements ci-dessus, le reste des fonds pourrait être consacré au remboursement de la dette, être versé dans un fonds d'épargne pour assurer la santé future des finances du territoire, ou pourrait permettre d'accorder des baisses d'impôts ou des crédits d'impôt remboursables encore plus importants. Quoi qu'il en soit, grâce à l'importante contribution au revenu de la TVH payée par les visiteurs non yukonnais, l'ensemble des Yukonnais verra une diminution des impôts à payer qui sera supérieure à la TVH payée.

25. Nous recommandons que le Yukon décide d'une « cible budgétaire » précise afin d'assurer une situation financière solide pour l'avenir. L'adoption d'une cible budgétaire vise à assurer que des bouleversements à court terme ne détournent pas le gouvernement de façon permanente de ses objectifs à long terme. Un certain ratio dette/PIB ou un certain montant d'actif net pourrait constituer un exemple d'objectif à long terme.

26. Le régime fiscal du Yukon pourrait être amélioré par la création d'un fonds d'épargne. Pour les exercices où les rentrées d'impôt sur le revenu sont supérieures à un seuil établi au cours de l'exercice précédent (qui pourrait varier en fonction du PIB, par exemple), le surplus serait déposé dans un fonds d'épargne. Pour les exercices où les rentrées d'impôt sur le revenu sont inférieures à ce seuil, on puiserait dans le fonds d'épargne. Le seuil pourrait être ajusté de manière à ce qu'aucun dépôt ou retrait net ne puisse être effectué au cours d'une période donnée, par exemple, une période de cinq ans. À partir de ce moment, les postes « impôt sur le revenu des particuliers » et « impôt sur le revenu des entreprises » ne figureraient plus dans les budgets, comme c'est le cas actuellement, mais ils seraient remplacés par les postes « impôt sur le revenu des particuliers à des fins budgétaires » et « impôt sur le revenu des sociétés à des fins budgétaires ».

# Les finances du Yukon : le passé, le présent et l'avenir

Partout au Canada, les gouvernements sont confrontés à des décisions difficiles sur le plan budgétaire. Certaines situations, comme la faiblesse ou la volatilité du prix des marchandises et le vieillissement de la population, sont communes à plusieurs administrations publiques, mais d'autres sont propres aux territoires, par exemple l'obligation de fournir des services publics de qualité dans de nombreuses petites collectivités éloignées. La santé financière du gouvernement du Yukon s'est beaucoup détériorée au cours des dernières années et les prévisions d'avenir soulèvent des inquiétudes. À moins d'une forte reprise de l'activité dans le secteur minier, le maintien de la politique fiscale et de la politique de dépenses actuelles entraînerait une accumulation de dettes à un rythme qui ne serait pas soutenable.

Le gouvernement du Yukon a décidé de réagir rapidement aux défis fiscaux qui se présentent, et le Groupe consultatif financier du Yukon a le mandat d'encadrer le débat public sur la question, à exposer de façon détaillée la situation financière actuelle du territoire et les problèmes à court et à long terme, et à proposer diverses options qui permettront d'assurer la viabilité des finances publiques du territoire dans le futur. En agissant rapidement pour corriger le problème, le gouvernement disposera d'un plus grand nombre de solutions que s'il attend pour agir.

Dans notre rapport complet, nous avons fourni des notions de base sur la budgétisation des administrations publiques et nous invitons tous les Yukonnais et les intervenants à en prendre connaissance. Pour évaluer la situation budgétaire actuelle et future du Yukon et pour peser les avantages et les inconvénients des diverses options que nous proposons, il est essentiel de comprendre les contraintes auxquelles les gouvernements sont soumis et les divers objectifs qu'ils doivent atteindre. Au bout du compte, ce sont les Yukonnais et leurs représentants élus qui devront faire des choix. Les gouvernements peuvent équilibrer leur budget rapidement ou graduellement; ils peuvent augmenter les impôts ou réduire les dépenses; ils peuvent aussi gonfler la dette publique parce qu'ils comptent pouvoir rembourser cette dernière lorsque la situation budgétaire sera meilleure dans un proche avenir. Il n'y a pas une voie à suivre qui soit objectivement la seule ou la meilleure solution à adopter. Notre but est de clarifier la situation budgétaire actuelle du Yukon, les contraintes fondamentales auxquelles le gouvernement est soumis ainsi que les compromis inévitables qu'imposent les options proposées.

Nous résumons brièvement dans les pages qui suivent l'étude et l'analyse plus approfondies qui sont exposées dans le rapport complet.

## Revenus

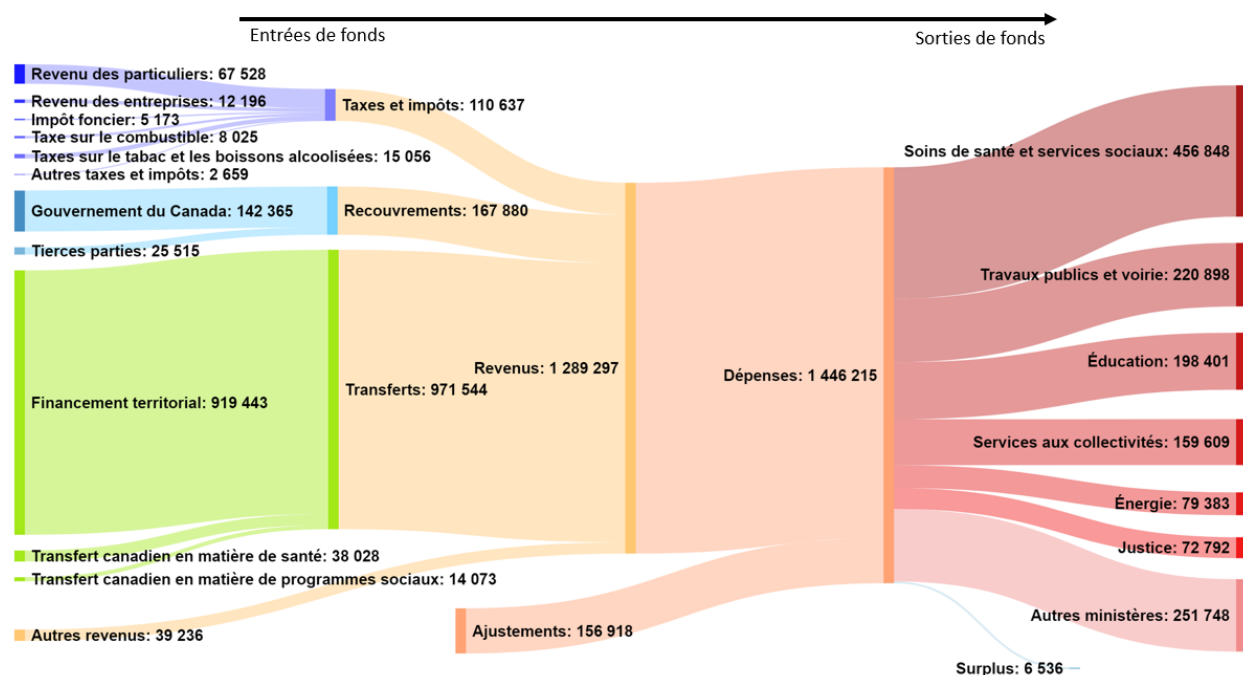
Récemment, le gouvernement du Yukon a projeté pour les prochaines années des déficits budgétaires importants de l'ordre de 40 à 60 millions de dollars, ce qui représente environ 1,5 %

du PIB du Yukon. Ces déficits annoncent la possibilité d'un accroissement de la dette publique, une situation qui diffère de celle des dernières années, où les Yukonnais disposaient d'actifs financiers par habitant élevés et où les surplus budgétaires étaient la norme. Et quoique les déficits futurs projetés ne soient pas impossibles à gérer, le territoire atteindra probablement son plafond d'emprunt de 400 millions de dollars d'ici quelques années, peut-être même d'ici 2020.

Pour aider les lecteurs à comprendre les raisons de ces changements récents, nous présentons un résumé de la situation financière et de la structure de financement du Yukon.

## Flux financiers du gouvernement du Yukon : 2017-18

*Tous les montants sont tirés du budget de 2017 et sont en milliers de dollars. Tableau créé à l'aide de sankeymatic.com*



Les paiements de transfert provenant du gouvernement fédéral — et surtout ceux effectués en vertu de la Formule de financement des territoires (FFT), qui se sont élevés à près de 920 millions de dollars en 2017-2018 — sont de loin la principale composante des revenus du gouvernement du Yukon.

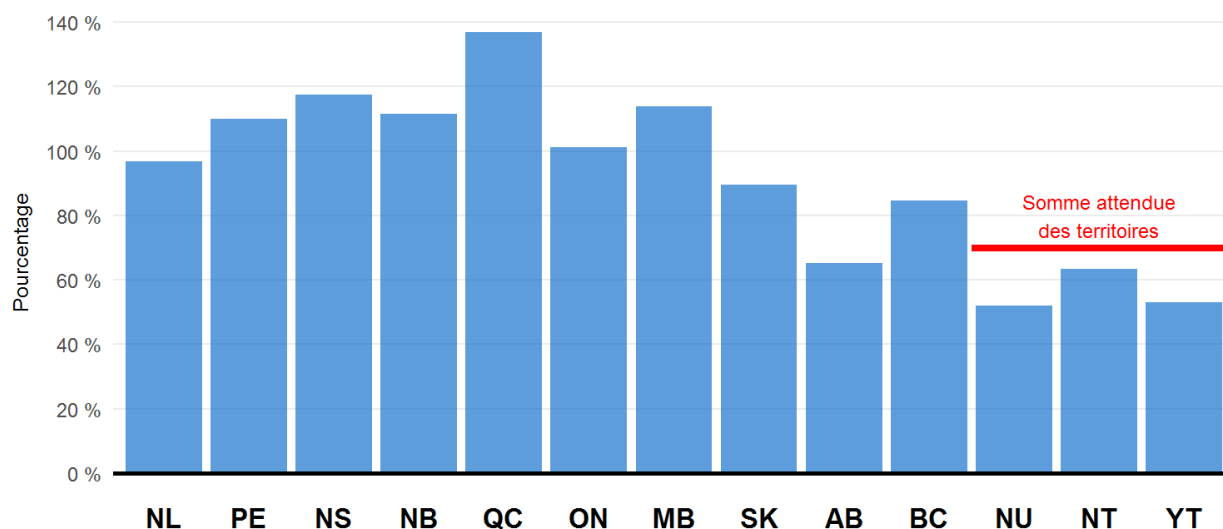
Tout comme le programme de péréquation qui s'applique aux provinces, la FFT permet aux territoires d'assurer des services publics comparables à ceux des provinces canadiennes à des niveaux de fiscalité comparables. Et comme la péréquation, les sommes versées en vertu de la FFT ne dépendent pas des revenus qui sont **réellement générés** par le gouvernement du Yukon. Ces sommes représentent une subvention qui comble l'écart entre la **capacité** d'un territoire **à produire des revenus** et le coût des services publics. De plus, le gouvernement fédéral verse une subvention pour que les territoires soient en mesure de soutenir un taux d'imposition inférieur de 30 % aux taux d'imposition moyens. Cette subvention est appelée

« incitation au développement économique »; elle a pour objectif de tenir compte de la difficulté de stimuler le développement économique dans le nord du Canada et du coût élevé de la vie dans ces régions. À l'heure actuelle, cette subvention représente près de 100 millions de dollars dans le budget du Yukon. Dans la mesure où un territoire choisit de fixer ses taux d'imposition en deçà du seuil de 30 % prévu par la FFT, le gouvernement du territoire devra soit trouver des sources de revenus autres que les taxes et impôts (comme les revenus de placements), soit dépenser moins que ne le font les autres territoires.

À l'heure actuelle, le Yukon maintient ses recettes fiscales à un niveau inférieur à celui que prévoient les mesures incitatives au développement économique de la FFT. Plus précisément, la capacité fiscale du Yukon, qui mesure ce que le territoire pourrait générer comme revenus en appliquant les taux d'imposition nationaux moyens, est légèrement supérieure à 300 millions de dollars pour 2017-2018. Les recettes autonomes du Yukon ne représentent qu'environ la moitié de cette somme, l'écart étant attribuable en grande partie au fait que les taux d'imposition des particuliers sont inférieurs à la moyenne ainsi qu'au fait qu'il n'y a pas de taxe de vente générale au Yukon.

### Revenus des provinces en pourcentage de leur capacité fiscale

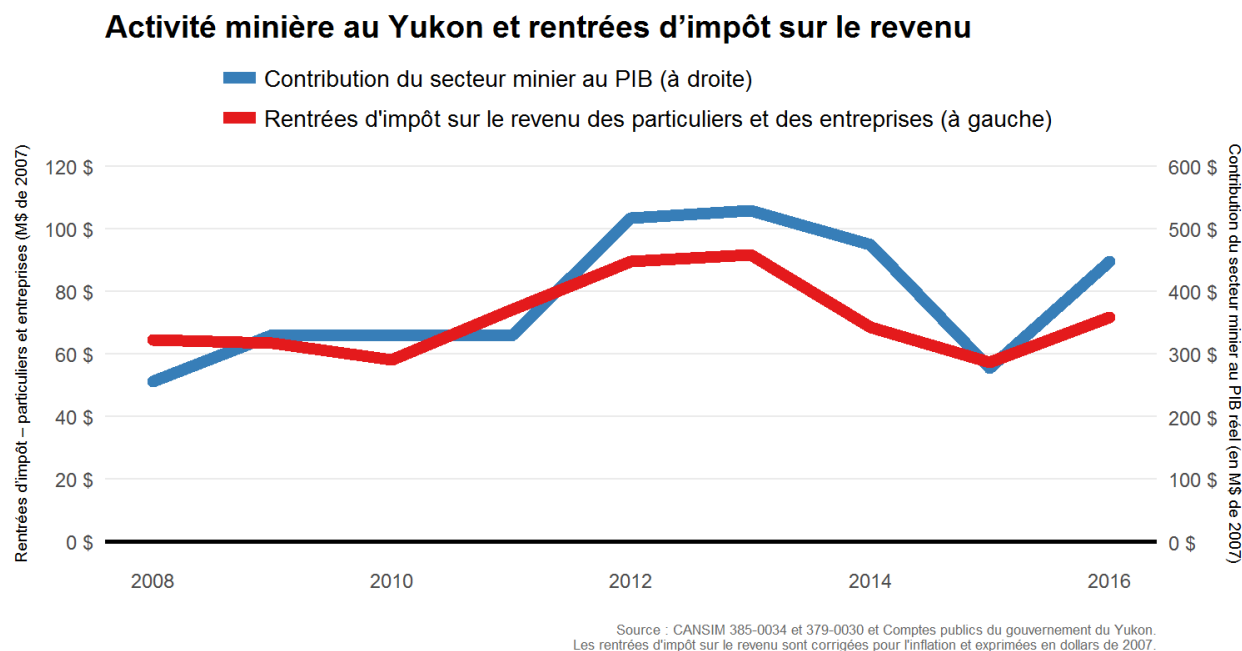
Le tableau indique les revenus réels par rapport à ceux qui seraient générés si les taux d'imposition étaient égaux à la moyenne nationale.  
Source : Feuilles de travail établies selon la Formule de financement des territoires, ministère des Finances, gouvernement du Canada.



Pour mettre ces chiffres en perspective, notons que l'écart entre les revenus réels du Yukon en 2015-2016 et ceux qu'il doit générer selon la FFT correspond à une TVH territoriale de 7 %. L'établissement d'une TVH territoriale de 5 % ferait passer les taux d'imposition moyens du Yukon au niveau de ceux de l'Alberta, la province canadienne qui a de loin les taux d'imposition les plus faibles. Même dans les périodes de forte activité minière, où les rentrées d'impôt sur le revenu sont élevées, les recettes autonomes du Yukon sont nettement inférieures au seuil de 70 %. Le niveau le plus élevé atteint au cours des dernières années était de près de 66 % en 2013-2014. Ce niveau est insuffisant pour assurer le financement des niveaux de services publics comparables dans le territoire.

Cela ne signifie pas qu'il faille ou ne faille pas augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers, mais le fait demeure que le choix de politique fiscale du Yukon résulte en des revenus qui sont globalement inférieurs à la moyenne. À moins que les dépenses du Yukon en matière de biens et services publics ne soient elles aussi inférieures à la moyenne, un déficit budgétaire structurel est inévitable.

En plus d'avoir de faibles niveaux d'imposition, le Yukon dépend fortement de sources de revenus instables comme l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises. Le secteur minier est un important moteur de l'économie yukonnaise. Pa plus tard qu'en 2013, ce secteur représentait près du cinquième du PIB du Yukon. Mais lorsque l'activité minière diminue, les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés diminuent aussi. Cette corrélation est illustrée dans le tableau suivant.



D'autres instruments fiscaux, comme la taxe de vente, sont moins soumis à de telles fluctuations. Dans le rapport complet, nous analysons en profondeur certains instruments fiscaux. Nous encourageons les lecteurs intéressés du présent sommaire à prendre connaissance de cette information.

## Dépenses

Les revenus ne sont qu'un aspect du budget d'un gouvernement. Le niveau de dépenses et le taux de croissance des dépenses sont des facteurs tout aussi importants qu'il faut prendre en considération.

Le tableau suivant montre l'évolution des principales catégories de revenus et de dépenses au cours des dix dernières années, soit de 2007 à 2016. On y trouve trois colonnes de chiffres. Les chiffres dans la première colonne indiquent le taux de variation annuel moyen de chaque catégorie de revenus et de dépenses lorsque ces revenus et dépenses sont mesurés en dollars historiques. Les chiffres dans cette colonne n'ont pas été corrigés pour tenir compte de l'inflation ni de la croissance de la population. Les chiffres dans la deuxième colonne indiquent les taux de croissance annuels en dollars constants, c'est-à-dire après élimination des effets de l'inflation. Il est important de présenter ces chiffres corrigés parce qu'ils éliminent les effets de l'inflation et présentent donc une image plus fidèle des choix que fait le gouvernement. Et enfin, les chiffres dans la troisième colonne indiquent les taux de croissance annuels en dollars constants par habitant; ces chiffres tiennent compte de l'inflation et du fait que le gouvernement perçoit des revenus et fournit des services à une population plus nombreuse. S'il n'y avait pas de variation des revenus et des dépenses en dollars constants par habitant, ce qui suppose un taux de croissance annuel de zéro, cela signifierait qu'il n'y a pas d'augmentation ni de diminution des revenus perçus par le gouvernement auprès de chaque citoyen ni d'augmentation ou de diminution des biens et services que le gouvernement fournit à chaque citoyen.

**Croissance annuelle moyenne des principales catégories de revenus et de dépenses de  
2007 à 2016**

|                                                    | <b>Dollars<br/>historiques</b> | <b>Dollars<br/>constants</b> | <b>Dollars<br/>constants par<br/>habitant</b> |
|----------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Total des revenus</b>                           | <b>4,9 %</b>                   | <b>3,3 %</b>                 | <b>1,7 %</b>                                  |
| <i>Transferts fédéraux</i>                         | 5,3                            | 3,7                          | 2,1                                           |
| <i>Taxes et droits et revenus généraux</i>         | 4,3                            | 2,7                          | 1,1                                           |
| <i>Revenus provenant des entreprises publiques</i> | -0,4                           | -1,9                         | -3,4                                          |
| <i>Autres</i>                                      | -0,1                           | -1,6                         | -3,1                                          |
| <br><b>Total des dépenses</b>                      | <br><b>5,7 %</b>               | <br><b>4,1 %</b>             | <br><b>2,5 %</b>                              |
| <i>Santé et services sociaux</i>                   | 6,0                            | 4,4                          | 2,7                                           |
| <i>Collectivités et transports</i>                 | 6,8                            | 5,2                          | 3,6                                           |
| <i>Éducation</i>                                   | 4,2                            | 2,6                          | 1,0                                           |
| <i>Dépenses générales</i>                          | 3,9                            | 2,4                          | 0,8                                           |
| <i>Ressources naturelles</i>                       | 8,7                            | 7,1                          | 5,4                                           |
| <i>Justice</i>                                     | 6,1                            | 4,5                          | 2,9                                           |
| <i>Entreprises, tourisme et culture</i>            | 2,6                            | 1,0                          | -0,5                                          |
| <i>Intérêts sur prêts</i>                          | 1,8                            | 0,3                          | -1,3                                          |

Ces taux de croissance annuelle moyenne sont en quelque sorte un élément fondamental du problème budgétaire actuel du territoire. Plus particulièrement, le fait que le total des revenus a augmenté moins rapidement que le total des dépenses au cours des dix dernières années peut expliquer la détérioration de la situation financière du territoire. Mais ces deux pourcentages

sont importants aussi parce qu'ils indiquent que le problème peut être résolu sans qu'il soit nécessaire de faire des changements spectaculaires en matière de revenus et de dépenses. Ainsi le gouvernement pourra mettre fin à la détérioration de sa situation financière en diminuant de façon modeste le taux annuel de croissance des dépenses et en augmentant de façon modeste le taux annuel de croissance des revenus, ou encore, en optant pour une autre combinaison de ces deux éléments.

La Formule de financement des territoires (FFT) constitue une base de référence naturelle à laquelle on peut comparer la croissance des dépenses du Yukon. Le transfert de fonds par le gouvernement fédéral augmente à mesure que les dépenses des administrations provinciales et locales à l'échelle du pays augmentent. Ces dépenses ont progressé d'un peu moins de 4,3 % entre 2007 et 2016, alors qu'elles ont augmenté de moins de 2 % de 2011 à 2016. Le taux de croissance des dépenses du Yukon, qui est de 5,7 %, est plus élevé que celui du reste du Canada et, surtout, il n'est pas attribuable à un taux de croissance de la population qui serait beaucoup plus élevé qu'ailleurs au Canada.

Pourquoi est-ce important? Le coût de la prestation de services publics comparables est calculé d'une manière particulière. La FFT comporte une mesure du coût de la prestation de services publics, appelée la base de dépenses brutes. Cette base de dépenses augmente d'une année à l'autre à mesure que (1) la population du Yukon varie et (2) que les dépenses moyennes nationales par habitant des gouvernements provinciaux et locaux évoluent. Par exemple, si les dépenses nationales par habitant augmentent de 1 % et que la population du Yukon augmente de 0,5 %, la base de dépenses brutes calculée selon la FFT augmentera de 1,5 %. Le calcul exact est un peu plus complexe que cela, mais on peut dire globalement que la FFT lie l'évolution des dépenses par habitant du Yukon à celle des provinces. Si les dépenses territoriales augmentent à un rythme plus lent, le Yukon peut abaisser les taxes et impôts et les fixer à un niveau qui est en dessous de sa capacité fiscale, et l'inverse est vrai aussi. Ainsi le Yukon est soumis à des contraintes claires, tant pour ce qui est de ses revenus que de ses dépenses.

## Orientation future

Nous terminons cette section par un aperçu de ce que l'avenir nous réserve. Il faut assurément interpréter avec prudence les prévisions en matière de finances publiques puisqu'il n'est pas possible de prévoir l'incidence de nombreux facteurs tant positifs que négatifs.

Sur une note positive, une forte croissance du PIB réel à compter de 2019, alimentée principalement par la mise en service de nouvelles mines (Coffee Gold, Eagle Gold et Casino), pourrait améliorer la situation budgétaire du territoire. Le Conference Board du Canada prévoit que les mines Eagle Gold et Coffee Gold seront toutes deux mises en service d'ici 2020 et qu'elles ajouteront plus de 310 000 onces d'or à la production annuelle, un ajout qui à lui seul représente le triple de la production totale d'or du Yukon en 2016. Cela accroîtra de manière appréciable le PIB du Yukon ainsi que l'emploi dans le territoire et, par là même, les revenus

tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le Conference Board du Canada prévoit que le Yukon pourra équilibrer son budget si ces prévisions se concrétisent.

Même si ces prévisions optimistes ne se concrétisaient pas, des changements modestes apportés aux politiques gouvernementales aujourd'hui pourront assurer la viabilité des finances territoriales dans l'avenir.

À plus long terme, le principal problème auquel le gouvernement du Yukon sera confronté sera l'accroissement des dépenses de santé occasionné par le vieillissement de la population. Depuis 2000, la population yukonnaise âgée de moins de 65 ans a augmenté de 15 %, alors que celle âgée de plus de 65 ans a augmenté de près de 160 %. Cette situation exerce sur les dépenses de santé une forte pression qui ne diminuera vraisemblablement pas au cours des prochaines années. Selon les prévisions les plus récentes de Statistique Canada, la proportion de la population yukonnaise âgée de plus de 65 ans devrait passer d'environ 11 % en 2017 à 18 % d'ici 2030. Bien que le phénomène du vieillissement de la population soit présent dans beaucoup de provinces et territoires, son effet sur les dépenses du gouvernement du Yukon est particulièrement marqué. Le coût de la prestation de services publics à des populations âgées est plus élevé qu'il ne l'est pour des populations plus jeunes et il est particulièrement élevé dans les territoires.

Dans le rapport complet, nous présentons les données les plus récentes de l'Institut canadien d'information sur la santé, qui indiquent une plus forte croissance des dépenses au cours des dernières années ainsi que d'importantes hausses prévues des dépenses. D'ici 2030, le vieillissement de la population pourrait à lui seul entraîner une hausse des dépenses en soins de santé de 2 500 \$ par personne, ajustées en fonction de l'inflation. Si l'on ajoute à cela les autres pressions sur les dépenses de santé, la hausse pourrait être encore plus forte. Dans ses dernières prévisions, le Conference Board du Canada indique que la hausse sera supérieure à 4 000 \$ par personne.

Nous avons donné dans ce bref résumé un aperçu général de la situation budgétaire actuelle du gouvernement du Yukon et des pressions qu'il pourrait subir dans l'avenir. Dans la section 1 du rapport complet, nous expliquons en détail et nous mettons en contexte les solutions que les économistes considèrent comme étant de bons choix sur les plans budgétaire et financier. Nous invitons tous les Yukonnais et les intervenants à prendre connaissance du rapport complet.

# Priorités du gouvernement du Yukon – Contexte et contraintes

## Priorités du gouvernement du Yukon

Dans son premier discours du Trône, prononcé le 20 avril 2017, le gouvernement du Yukon a énoncé les quatre objectifs prioritaires suivants :

- Bâtir un Yukon dynamique par la création de bons emplois au sein d'une économie durable, en axant les efforts sur le renforcement et la diversification de cette dernière et sur la protection de l'environnement.
- Adopter une approche du mieux-être axée sur les gens pour répondre aux besoins des Yukonnais.
- Investir dans les collectivités en privilégiant les approches issues de ces dernières.
- Établir et maintenir avec les Premières nations des relations de gouvernement à gouvernement respectueuses.

Dans le présent chapitre, nous discuterons des contraintes qui peuvent nuire à la capacité du gouvernement à atteindre ces objectifs prioritaires et nous recommanderons au gouvernement des approches qui permettraient d'alléger ces contraintes.

## Priorités – Contexte et contraintes

Le Yukon a deux caractéristiques fondamentales qui le distinguent de la plupart des autres administrations canadiennes.

Comme les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, le Yukon a une faible population, une faible densité de population et il est situé dans une région éloignée par rapport aux régions et aux marchés plus peuplés. Ces caractéristiques ont tendance à limiter la portée des économies d'échelle (et donc des réductions de coûts) que le gouvernement peut réaliser dans la prestation de programmes et de services ainsi que la diversité de moyens qu'il peut mettre en œuvre pour ce faire. Elles constituent aussi d'énormes contraintes en matière de diversification de la structure industrielle et de développement économique.

Les Premières nations forment une part importante, soit près de 25 %, de la population du Yukon. Bien que ce pourcentage soit plus faible que celui des T.N.-O. et du Nunavut, il est plus élevé que celui de chacune des provinces canadiennes. Même si le gouvernement n'en avait pas fait une priorité, il aurait fallu élaborer des programmes pour répondre aux préoccupations économiques et sociales des communautés des Premières nations.

Des facteurs démographiques et des facteurs liés au marché du travail peuvent influencer sur la croissance économique à long terme qui peut avoir une incidence sur les rentrées du gouvernement. Un examen général des données démographiques et des données concernant le marché du travail du Yukon laisse à penser que le territoire éprouve à cet égard moins de difficultés que d'autres régions du Canada.

Bien que la population du Yukon soit plus jeune que celle du Canada dans son ensemble, ses dépenses en soins de santé par habitant sont beaucoup plus élevées. En ce qui concerne les résultats en matière de santé, il semble que le Yukon se situe bien en deçà de la moyenne canadienne pour ce qui est de certaines données comparatives clés.

En ce qui a trait à l'éducation, le niveau de scolarité de la main-d'œuvre en général est presque aussi élevé que celui de la main-d'œuvre canadienne dans son ensemble. Cependant, à l'école publique, on constate des écarts importants dans l'atteinte de certains objectifs d'apprentissage comme la littératie et la numératie entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones, et entre les élèves de milieu urbain et les élèves de milieu rural. Ces écarts importants des résultats dans les résultats scolaires représentent un coût social et économique important pour la société.

## Limiter les contraintes et trouver de meilleurs compromis – Remarques générales

Le gouvernement du Yukon a pris des engagements budgétaires en matière de soins de santé, de services sociaux, de maintien des infrastructures et d'éducation qui restreignent considérablement la portée des nouvelles initiatives qu'il peut prendre ou d'améliorations qu'il peut apporter pour atteindre ses objectifs prioritaires. La création de nouvelles sources de revenus, par exemple l'imposition d'une taxe sur le carbone ou d'une taxe sur la consommation, pourrait modifier sensiblement l'assiette fiscale du gouvernement et par là même les contraintes budgétaires auxquelles le gouvernement est soumis.

En outre, des modifications structurelles à long terme aux politiques du gouvernement pourraient alléger les contraintes financières et les contraintes en matière de ressources humaines auxquelles le gouvernement sera soumis. À cet égard, deux types de changements d'orientation peuvent être envisagés.

Tout d'abord, certaines modifications des dépenses ou modifications fiscales pourraient favoriser la croissance économique et donc accroître les ressources financières du gouvernement tout en améliorant les possibilités d'emploi et les possibilités de revenus pour les Yukonnais. Parmi ces changements, il y a la diminution de l'impôt sur le revenu des sociétés, l'accroissement de l'investissement dans l'infrastructure économique et les dépenses en vue d'améliorer les compétences des travailleurs.

Ensuite, l'amélioration de la conception et de la prestation des programmes et services du gouvernement peut générer de meilleurs résultats au même coût ou à un coût moindre et ainsi dégager des ressources qui peuvent être utilisées à d'autres fins. Ces changements

opérationnels internes destinés à améliorer l'efficacité et l'efficacité du secteur public comprennent, entre autres, une réorganisation institutionnelle, une mise à jour des compétences des fonctionnaires, des investissements de capitaux, ainsi que des innovations en matière de mode de fonctionnement, de prestation de services et de financement. Ce dernier type de changement présente probablement les meilleures perspectives en matière d'amélioration.

## Priorités du gouvernement et propositions de modifications des politiques

Avant de faire des propositions liées aux priorités du gouvernement, nous présentons deux propositions de nature générale.

Le ministère des Finances du Yukon travaille actuellement à **améliorer ses capacités d'évaluation des programmes et il met l'accent sur les résultats des politiques**. Toutefois, les ministères « hiérarchiques » ont aussi la responsabilité de mettre à profit leur expérience et leurs compétences pour déterminer le type de données nécessaires à l'évaluation des résultats et, le cas échéant, de procéder à la collecte des informations pertinentes.

La seconde proposition de nature générale est que le territoire considère les avantages potentiels **de donner en sous-traitance à d'autres gouvernements** la prestation de certains services comme les TI et l'analyse de données, les activités de traitement courantes et les achats communs **ou de collaborer avec d'autres gouvernements dans ces domaines**. Cela permettrait de réduire les coûts de fonctionnement et certaines dépenses en immobilisations.

En ce qui concerne la priorité qui consiste à ***promouvoir une croissance durable et de bons emplois***, voici des initiatives stratégiques à considérer.

La **réduction de l'impôt sur le revenu des entreprises** annoncée dans le récent budget est une initiative que le Groupe consultatif appuie. En fait, le gouvernement pourrait envisager de réduire encore davantage le taux d'imposition des sociétés après avoir évalué l'incidence de la réduction proposée, qui fera passer le taux de 16 % à 12 %.

L'infrastructure économique (ex. les réseaux de transport, les installations de production d'électricité) peut avoir une incidence positive sur la productivité du secteur privé, essentiellement parce qu'elle réduit les frais d'exploitation des entreprises. Le gouvernement pourrait envisager de conclure des **partenariats public-privé (PPP)** afin de partager les coûts et les risques associés aux projets d'infrastructure publique. Le gouvernement fédéral est un partenaire financier possible dans des coentreprises de ce type avec le secteur privé par l'intermédiaire de **PPP Canada** ou de la nouvelle **Banque de l'infrastructure du Canada (BIC)**.

Dans son budget, le gouvernement a annoncé qu'il doublait la somme affectée au Fonds de développement économique régional. Ce fonds est l'un des 13 **programmes de développement économique** financés par le gouvernement du Yukon. Le gouvernement devrait à tout le moins envisager de **comparer les coûts des programmes de soutien aux entreprises avec les revenus tirés de l'impôt sur le revenu des entreprises**. Bien qu'il ne soit pas pratique d'analyser et d'évaluer de façon approfondie les 13 programmes de développement économique, le gouvernement devrait envisager de faire **une analyse des coûts et des avantages d'un sous-ensemble des activités de soutien aux entreprises et des activités de développement économique**. Évaluer si le territoire obtient les résultats attendus et tire profit des ressources consacrées aux programmes permettrait de réaménager certains programmes et d'en éliminer d'autres.

En ce qui concerne *l'adoption d'une approche du mieux-être centrée sur les citoyens afin de favoriser l'épanouissement des Yukonnais*, le gouvernement met l'accent sur les soins de santé, l'éducation, ainsi que les compétences et la formation dans son budget. Voici des propositions en matière de nouvelles initiatives stratégiques.

Nous avons mentionné ailleurs dans le rapport qu'il se dessine des tendances problématiques dans les dépenses de santé. Si ces tendances se poursuivent, elles exerceront une pression croissante sur la situation financière du territoire à mesure que sa population vieillit. La première proposition soumise au gouvernement est de faire un **examen exhaustif du système de santé** comme celui qu'il a entrepris en 2008 et de mettre l'accent sur les facteurs qui contribuent aux coûts et sur la qualité des services offerts aux Yukonnais.

Cependant, le gouvernement ne doit pas attendre que l'examen du secteur des soins de santé soit terminé pour apporter des **innovations en matière de prestation et de financement des soins de santé**. Voici quelques exemples d'innovations qui sont envisagées ou qui ont déjà été mises en œuvre dans plusieurs administrations canadiennes.

Il y a une dizaine d'années en Ontario, on avait proposé **de donner en sous-traitance du travail diagnostique à des laboratoires ou à des cliniques mobiles du secteur privé**. La proposition n'avait pas été retenue par l'Ontario, mais cela pourrait être faisable dans un territoire où la population est dispersée sur une vaste étendue.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement conservateur a créé en 2008 Scotia Surgery, un **établissement de chirurgie externe privé, mais qui est financé par les fonds publics**. On y effectue des chirurgies orthopédiques du genou et de la hanche, mais non des remplacements de la hanche ou du genou, sur des patients externes. Les interventions chirurgicales qui y sont effectuées sont moins coûteuses que celles faites à l'hôpital en raison de la faible taille de l'établissement, des conditions de travail souples de son personnel et du coût moins élevé de ses locaux.

En ce qui concerne **le financement des soins de santé**, le gouvernement aurait intérêt à étudier la possibilité d'apporter des modifications à faible incidence aux ententes de copaiement dans des programmes comme l'assurance-médicaments. Cette question revêt d'autant plus d'importance que le coût des médicaments a tendance à augmenter sensiblement pour les personnes âgées.

En ce qui concerne l'innovation dans le domaine des soins de santé, le lien entre les dépenses sociales et les résultats obtenus en matière de santé mérite qu'on s'y attarde. Des études récentes effectuées au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde montrent que **la réaffectation de l'argent des contribuables**, de sorte que le total des dépenses reste le même, **du secteur de la santé à celui des services sociaux** influe favorablement sur les indicateurs clés de la santé et du bien-être.

La priorité du gouvernement en ce qui a trait au mieux-être des Yukonnais englobe l'éducation ainsi que l'acquisition et le développement de compétences. Les **difficultés de littératie fonctionnelle chez les adultes** sont un aspect de l'éducation qui ne fait généralement l'objet d'une action constante et structurée dans aucune province ni aucun territoire. Le Ministère pourrait évaluer les résultats des approches actuelles aux difficultés de littératie chez les adultes et envisager d'apporter des changements à la conception des programmes afin d'améliorer les résultats dans ce domaine.

Voici deux propositions à examiner en ce qui a trait à la troisième priorité, ***investir dans les collectivités***.

Dans le chapitre portant sur les finances du Yukon, il est proposé que le gouvernement consacre un pourcentage précis de ses dépenses à l'entretien et à l'amélioration de l'infrastructure (économique). Si un **fonds souverain** était créé pour « accumuler » les surplus budgétaires à mesure qu'ils sont réalisés, il pourrait servir de **source de fonds pour les investissements dans l'infrastructure sociale**, qui ne rivaliserait donc plus avec les besoins en infrastructure économique du territoire.

La quatrième et dernière priorité énoncée par le gouvernement du Yukon est ***d'établir et de maintenir avec les Premières nations des relations de gouvernement à gouvernement respectueuses***. Dans ce domaine, nous présentons deux propositions pour examen.

Comme c'est le cas dans d'autres régions du Canada, les résultats scolaires des élèves autochtones sont nettement inférieurs à ceux des élèves non autochtones. Il est essentiel, pour des raisons économiques et sociales ainsi que pour l'avancement du processus de réconciliation, **d'évaluer les résultats scolaires des élèves autochtones et de concevoir, en partenariat avec les communautés des Premières nations et le gouvernement fédéral, des façons d'améliorer ces résultats**.

Dans la liste des projets de partenariats public-privé de PPP Canada, il y a deux projets qui visent des communautés autochtones, l'un en Colombie-Britannique et l'autre dans les Territoires du Nord-Ouest.

Pour les projets d'infrastructure à venir, le gouvernement du Yukon **pourrait envisager des coentreprises, dont des partenariats public-privé, avec les gouvernements des Premières nations**. S'il obtenait du financement du gouvernement fédéral dans le cadre du Fonds PPP Canada, le gouvernement du Yukon pourrait ainsi réduire le coût pour le contribuable yukonnais de projets qu'il souhaite réaliser.

# Des options pour assurer la viabilité financière

Les options et les recommandations en matière de politiques que nous proposons tiennent compte de quatre principes fondamentaux : la simplicité, la viabilité, l'équité et l'efficacité. Ces solutions ont fait l'objet d'analyses poussées, mais nous tenons à souligner qu'il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises solutions, seulement des compromis. Notre but est d'exposer un éventail d'options pour favoriser un débat public fructueux. En étant parfaitement informés de la situation actuelle ainsi que des avantages et des inconvénients des différentes solutions, les Yukonnais et leurs représentants élus pourront faire des choix éclairés.

Il est important de noter que certaines des options présentées ci-dessous peuvent être assujetties à la *Loi sur la protection des contribuables*. En gros, cette loi limite la capacité du gouvernement du Yukon de procéder unilatéralement pour (1) créer un déficit accumulé ou l'augmenter et (2) percevoir un nouvel impôt ou augmenter les taux d'imposition. Actuellement, le surplus accumulé s'élève à près de 1,4 milliard de dollars, donc on ne peut raisonnablement prévoir que la *Loi* devrait s'appliquer en raison de la création d'un déficit accumulé. Toutefois, une réforme fiscale de plus grande envergure, telle que celle exposée ci-dessous, pourrait nécessiter la tenue d'un référendum ou des modifications législatives. Compte tenu de ce qui précède, nous avons pris soin d'étudier en profondeur les conséquences tant positives que négatives de chacune des options.

Nous avons classé nos recommandations selon leur horizon temporel. Nos recommandations à court terme traitent des options pour réduire les déficits budgétaires prévus. Les recommandations à moyen terme visent les défis et les possibilités qui se présentent clairement au Yukon au cours des prochaines années, par exemple la modification du plafond d'emprunt du territoire ou les utilisations possibles des revenus générés par la taxe sur le carbone. Enfin, les recommandations à long terme présentent des politiques fiscales et économiques viables, efficaces et équitables pour l'avenir.

## Options à court terme pour équilibrer le budget

À court terme, il y existe plusieurs solutions pour équilibrer le budget. La première option est le contrôle des dépenses. Actuellement, le gouvernement prévoit une croissance des dépenses d'environ 2 % par an à compter de cette année et jusqu'en 2020-2021. Si ce rythme de croissance des dépenses se poursuit après 2020, le territoire sera en bonne voie d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2022-2023. Pour atteindre l'équilibre budgétaire plus rapidement, il faudra trouver de nouvelles sources de revenus ou réduire davantage les dépenses. Par exemple, pour avoir un budget équilibré en 2020-2021, la croissance des dépenses ne peut dépasser 1 %, alors qu'un gel des dépenses nominales à leur niveau de 2017-2018 permet d'atteindre l'équilibre en 2019-2020.

Si les Yukonnais veulent éviter le contrôle des dépenses, on peut choisir d'augmenter les revenus. Et s'il faut générer des revenus additionnels, nous recommandons que le

gouvernement se serve de l'outil le plus rentable dont il dispose : une taxe de vente harmonisée territoriale (TVH). Chaque point de pourcentage de TVH rapporterait environ 7 millions de dollars, déduction faite des remboursements supplémentaires versés aux personnes à faible revenu. Non seulement les taxes de vente du genre sont-elles plus efficaces du point de vue économique que les autres formes de taxation, mais les remboursements versés aux personnes à faible revenu font en sorte que la TVH n'est pas régressive. Les détails figurent dans le rapport complet.

Si l'on applique à la fois des mesures de hausse des revenus et de contrôle des dépenses, l'équilibre budgétaire peut être atteint plus tôt et ses coûts seront répartis de façon plus équitable. Pour donner une idée des chiffres, voici le temps qu'il faudrait pour atteindre un budget équilibré compte tenu de différentes combinaisons de taux de TVH et de croissance des dépenses :

- Si les dépenses augmentent au rythme de 2 %, une TVH de 4 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2020-2021.
- Si les dépenses augmentent au rythme de 1,5 %, une TVH de 4 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2019-2020.
- Si les dépenses augmentent au rythme de 0,5 %, une TVH de 2 % permettrait d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2019-2020.

Il serait prudent d'adopter une approche mixte étant donné le caractère imprévisible des rentrées d'impôt sur le revenu au Yukon et des activités du secteur minier. Si les exercices budgétaires futurs évoluent comme prévu, il sera possible d'instaurer une baisse d'impôts financée par la TVH.

Même s'il est prudent de prendre des mesures immédiatement pour que la situation financière soit viable dans l'avenir, il ne faut pas croire pour autant que les perspectives budgétaires du Yukon sont sombres. Dans son dernier rapport intitulé *Territorial Outlook Economic Forecast (Summer 2017)*, le Conference Board du Canada prévoit que l'activité minière prendra de l'ampleur et que des travaux de construction à grande échelle commenceront dès 2018. Il prévoit une croissance d'au moins 10 % des rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés de 2018 à 2021. Ce scénario est plus optimiste que les prévisions du gouvernement et que les nôtres. Si ce scénario se réalise, le Yukon conservera un surplus budgétaire et son bilan deviendra progressivement plus solide. Par contre, si ces prévisions ne se matérialisent pas, la situation budgétaire du Yukon deviendra plus difficile à redresser par la suite. Des mesures modestes mises en œuvre aujourd'hui assureront une situation financière viable du Yukon, et ce, indépendamment de l'activité dans le secteur minier ou de changements dans la situation budgétaire du territoire qui échappent au contrôle du gouvernement.

## Recommandations pour le moyen terme

Quelle que soit l'option à court terme retenue pour équilibrer le budget, nous recommandons au gouvernement et aux Yukonnais de considérer certains changements souhaitables à apporter aux politiques. Ces changements feront en sorte que les finances du territoire restent viables,

que les changements de politiques en cours s'opèrent de la manière la plus efficiente possible et que les Yukonnais disposent de la meilleure information possible pour faire face aux défis à venir.

Tout d'abord, nous recommandons l'indexation du plafond d'emprunt du Yukon en fonction de son produit intérieur brut nominal. Le plafond d'emprunt du gouvernement croîtra à mesure que l'économie du Yukon prendra de l'expansion. Si le PIB recule, nous recommandons que le plafond d'emprunt continue d'être établi en fonction du PIB nominal jusqu'à ce que le PIB monte à son niveau antérieur. Par exemple, le DBRS, une agence de notation du crédit, utilise un ratio dette publique/PIB de 15 % comme une des mesures du seuil qui sépare les emprunts d'État notés AAA des emprunts d'État notés AA. Un plafond de 15 % du ratio dette publique/PIB est acceptable pour le Yukon, même compte tenu d'une situation budgétaire difficile à court terme. Si la croissance des dépenses n'est pas largement supérieure à 2 % par an, un plafond d'emprunt indexé en fonction d'une part modeste de son PIB ne devrait pas être atteint dans un avenir prévisible.

Ensuite, nous recommandons que le gouvernement applique la taxe fédérale sur le carbone de façon à ce qu'elle n'ait pas d'incidence sur les revenus. Le gouvernement a déjà laissé entendre qu'il s'agit d'une de ses priorités, mais nous recommandons en outre qu'il procède à un examen complet des réglementations préexistantes portant sur les émissions de gaz à effet de serre et les élimine dans les secteurs qui seront assujettis à la tarification du carbone.

Cette recommandation tient compte de deux principes fondamentaux de la mise en œuvre d'une tarification du carbone rentable. Tout d'abord, la tarification du carbone ne devrait pas être un adjuvant à une politique moins efficace, comme une réglementation, mais devrait la remplacer. Ensuite, et plus important encore, la tarification du carbone ne devrait pas être avant tout une source de revenus pour le gouvernement. Appliquer une taxe sur le carbone ne devrait pas nécessairement avoir pour effet d'accroître la taille globale de l'administration publique ou le fardeau fiscal des ménages et des entreprises si les autres impôts sont réduits d'un montant équivalent. Idéalement, la tarification du carbone constitue une occasion de transférer la charge fiscale vers des choses dont nous voulons le moins, comme des émissions de carbone, et d'en libérer les choses que nous préférons, comme les revenus. L'efficacité économique n'est pas l'unique facteur. Les ménages à faible revenu sont affectés de manière disproportionnée par la tarification du carbone puisque les biens à forte intensité d'énergie coûteront plus cher. Les gouvernements peuvent compenser ce fardeau supplémentaire en accordant des transferts directs en argent.

Compte tenu de ces réflexions, nous proposons un ensemble de politiques pour utiliser les revenus générés par la taxe sur le carbone de la manière suivante, de façon à répondre à la fois au besoin d'équité et d'efficacité :

1. un crédit d'impôt universel pour le coût de la vie de 300 \$ par an;
2. une baisse généralisée du taux d'imposition des particuliers de 20 % à 25 %;
3. une baisse du taux d'imposition des sociétés de 20 % à 25 %.

Une analyse plus poussée permettra d'affiner ces estimations, mais on parle en gros de revenus supplémentaires de 25 millions de dollars d'ici 2022 lorsque ces mesures seront intégralement appliquées, ce qui correspond à peu près à une taxe sur le carbone de 50 \$ la tonne. Dans le rapport complet, nous montrons que ces recommandations sont globalement sans effet sur la répartition des revenus puisqu'elles entraînent une baisse des impôts nets payés sur une proportion semblable du revenu des particuliers dans toutes les tranches de l'échelle des revenus.

On peut aussi prendre des mesures particulières pour certains secteurs ou certaines régions qui seront plus affectés que les autres par la tarification du carbone. Ce pourrait être une bonne solution de consentir des baisses d'impôts moindres pour financer un crédit d'impôt plus élevé pour le coût de la vie dans des régions éloignées ou des collectivités moins favorisées. La Colombie-Britannique, par exemple, offre un crédit d'impôt supplémentaire de 200 \$ par an à toutes les personnes qui habitent en dehors des grands centres urbains. Le Yukon pourrait instaurer un crédit semblable pour les résidents qui ne vivent pas à Whitehorse pour un coût global d'à peine plus d'un demi-million de dollars par an par tranche de 100 \$ du crédit d'impôt.

Enfin, pour veiller à ce que le territoire soit dans la meilleure situation budgétaire et économique possible, nous avons proposé plusieurs recommandations supplémentaires. Elles sont exposées en détail dans le rapport complet, mais voici un bref résumé de ces recommandations.

- Améliorer l'exhaustivité et la transparence du processus de planification du budget du territoire pour y inclure les comptes consolidés et les prévisions.
- Entreprendre un examen complet du système de santé du Yukon, en s'assurant que toutes les économies sont réalisées et que les résultats sont à la mesure des dépenses.
- Entreprendre un examen du régime de redevances et du régime fiscal du Yukon qui s'appliquent aux compagnies minières. En particulier, explorer la possibilité d'une augmentation des redevances sur les activités d'exploitation minière d'or placérien.
- En partenariat avec le gouvernement fédéral, étudier les modifications qui pourraient être apportées à la Formule de financement des territoires du gouvernement fédéral pour tenir compte du fardeau disproportionné que représente une population vieillissante pour les soins de santé dans les territoires.
- Exclure les investissements en infrastructures de tout effort de contrôle des dépenses. En particulier, comme nous l'avons mentionné à la section 2 du présent rapport, nous mettons principalement l'accent sur l'infrastructure économique.

## Réforme fiscale à long terme

Si l'on regarde au-delà des défis à court terme auxquels le territoire est confronté, une réforme fiscale plus large permettrait de créer des avantages durables à long terme pour l'ensemble du Yukon, ainsi que pour son gouvernement, son économie et ses citoyens en particulier. En

particulier, nous recommandons que les Yukonnais envisagent une vaste réforme qui viserait à orienter les taxes vers la consommation plutôt que vers les revenus et la productivité. Cette mesure permettrait de rééquilibrer l'économie du Yukon, d'augmenter le crédit d'impôt pour le coût de la vie recommandé dans le cadre du projet de taxe sur le carbone, d'atténuer la volatilité des revenus du gouvernement, de réduire la dépendance envers le secteur minier, d'encourager le travail, l'épargne et les investissements et de tirer un meilleur parti des revenus provenant du tourisme.

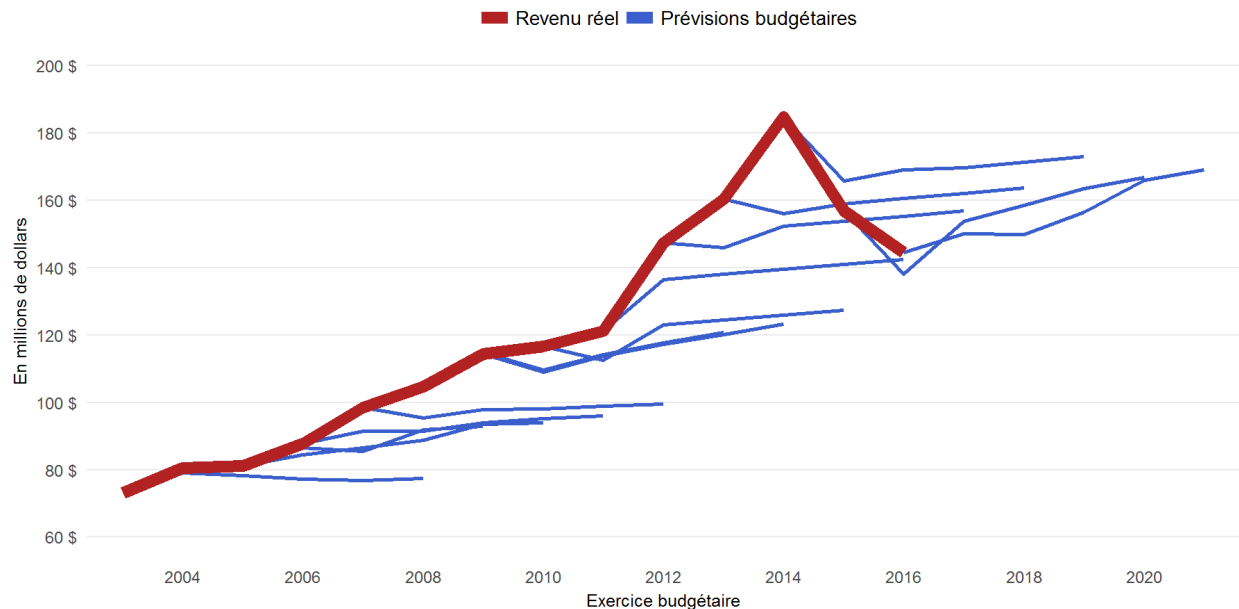
Avant d'entrer dans les détails d'un tel changement, il faut aborder certaines notions fondamentales, notamment notre recommandation que le Yukon décide d'une « cible budgétaire » précise afin d'assurer une situation financière solide pour l'avenir.

L'adoption d'une cible budgétaire vise à garantir que des bouleversements à court terme ne détournent pas le gouvernement de façon permanente de ses objectifs à long terme. Un certain ratio dette/PIB ou un certain montant d'actif net pourrait constituer un exemple d'objectif à long terme. Mais, en dernière analyse, il est important que la volatilité dans le secteur privé ne provoque pas de soubresauts dans les politiques publiques. Cela se produit parfois lorsque l'expansion (ou la contraction) du secteur privé génère des revenus supérieurs (ou inférieurs) aux revenus habituels du gouvernement et favorise des changements de taux d'imposition et de plans de dépenses du gouvernement qui ne sont pas viables à long terme. Il est possible de mettre le budget à l'abri de la fluctuation de l'activité du secteur privé en imposant une cible budgétaire qui définit un objectif budgétaire bien précis qu'il faut atteindre à long terme.

Au Yukon, les revenus et les dépenses du gouvernement sont très variables parce que les rentrées d'impôt sur le revenu sont liées à l'activité du secteur minier, qui est lui-même de grande envergure et sujet à l'instabilité. En effet, au cours des quinze dernières années, les revenus autonomes globaux du Yukon ont été inférieurs aux attentes. Récemment, ces revenus ont varié à la baisse de façon inattendue parce que la chute du prix des produits de base a mené à une importante baisse de l'activité dans le secteur minier.

## Les prévisions budgétaires du Yukon sont systématiquement inférieures au revenu réel

Source : Divers documents des comptes publics et des prévisions budgétaires du Yukon. Chiffres non consolidés du budget.



Ce facteur est important. Des hausses inattendues des revenus ont tendance à générer une augmentation imprévue des dépenses. Dans presque tous les budgets établis depuis plus d'une décennie, le total des dépenses est supérieur à ce qui était prévu et planifié dans les budgets précédents.

Pour le gouvernement, une cible budgétaire bien définie peut prendre bien des formes. Une cible pour le ratio dette/PIB en est un exemple. On pourrait aussi cibler la taille des actifs financiers dans le but de créer un fonds souverain qui pourrait fournir au gouvernement des revenus de placement assez réguliers. Une cible budgétaire atteignable est facile à comprendre, facile à mesurer et facile à surveiller. Il est souhaitable que la cible possède de tels attributs parce que cela limite les ajustements qu'il pourrait falloir apporter aux objectifs à long terme pour régler des problèmes à court terme.

Quelle que soit la cible budgétaire envisagée, il faut prélever des impôts ou des taxes pour avoir des revenus, et les différents types d'impôts et de taxes ne sont pas interchangeables. Il est essentiel de comprendre les avantages et les inconvénients de chaque instrument fiscal pour prendre les bonnes décisions budgétaires. Dans le rapport principal, nous examinons ces éléments en détail, mais nous insistons ici sur le fait que les preuves sont claires et indiscutables : les taxes à la consommation, comme la TVH, représentent un coût moindre pour l'économie que l'impôt sur le revenu, comme l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. En outre, puisque les visiteurs du Yukon paieront une part importante des revenus tirés de la taxe de vente, un transfert de l'impôt sur le revenu et la productivité vers le secteur de la consommation constituerait une baisse d'impôt nette pour les Yukonnais, mais ne changerait pas les revenus du gouvernement.

Actuellement, les visiteurs dépensent plus de 300 millions de dollars par an au Yukon. Une partie seulement de ce montant est consacré à des biens et services assujettis à la TVH (par exemple, de nombreux produits alimentaires n'y sont pas assujettis), mais si la TVH est payée, disons, sur les deux tiers de ce montant, les visiteurs paieront environ le quart du total des revenus que le gouvernement tirera de la TVH. Cet argent peut servir à réduire directement le fardeau fiscal des Yukonnais.

Il existe de nombreuses variantes possibles, mais nous donnerons ci-dessous l'exemple particulier d'une réforme qui pourrait être financée par une TVH de 5 %.

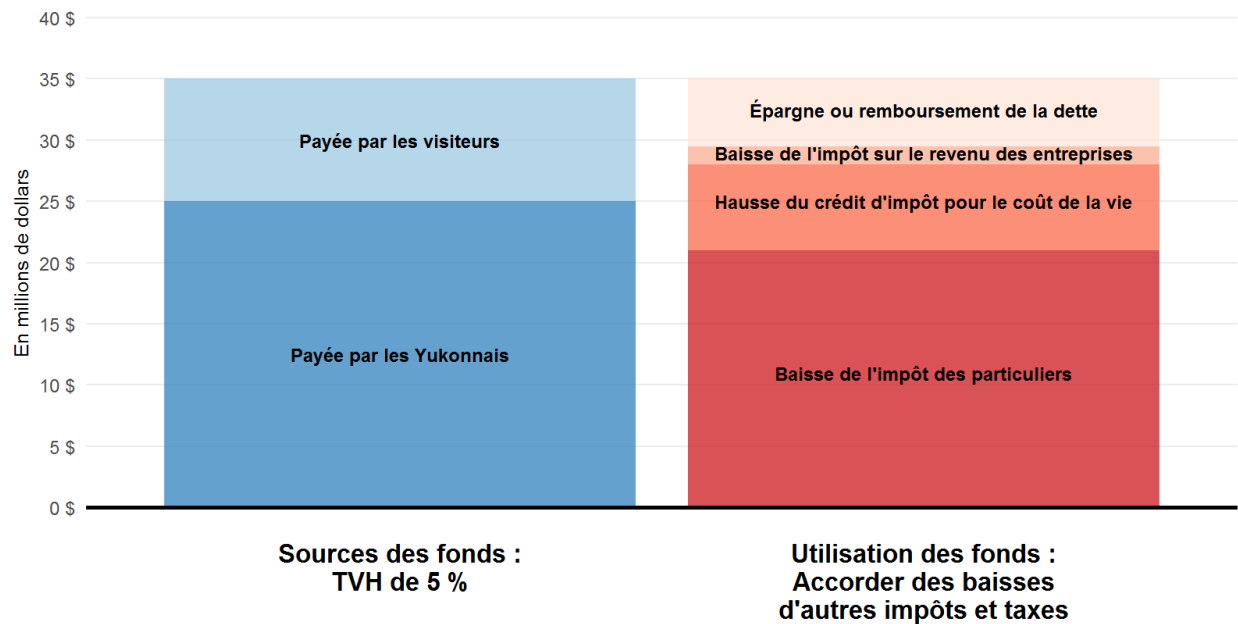
- Augmenter l'exemption personnelle à 20 000 \$, de sorte que 6 500 Yukonnais ne paieront aucun impôt sur le revenu.
- Ramener le nombre de tranches d'imposition de cinq à trois :
  - i. 6 % pour les revenus se situant entre 20 000 \$ à 100 000 \$;
  - ii. 8 % pour les revenus se situant entre 100 000 \$ à 150 000 \$;
  - iii. 10 % pour les revenus de 150 000 \$ et plus.
- Ramener le taux d'imposition du revenu des sociétés à 10 %.<sup>1</sup>
- Porter progressivement à un maximum de 500 \$ par personne le crédit d'impôt pour le coût de la vie de 300 \$ accordé à même la taxe sur le carbone. Le crédit serait calculé en fonction du revenu, tout comme dans les T.N.-O., jusqu'à concurrence de 500 \$.

Après la mise en œuvre des changements ci-dessus, le reste des fonds pourrait être consacré au remboursement de la dette, versé dans un fonds d'épargne pour assurer la santé future des finances du territoire, ou pourrait permettre d'accorder des baisses d'impôts ou des crédits d'impôt remboursables encore plus importants. Quoi qu'il en soit, grâce à l'importante contribution au revenu de la TVH payée par les visiteurs non yukonnais, l'ensemble des Yukonnais verrait une diminution des impôts à payer qui sera supérieure à la TVH payée.

---

<sup>1</sup> Il pourrait être souhaitable d'harmoniser le taux d'imposition de la tranche supérieure de revenu des particuliers et le taux général d'imposition des sociétés, car de nombreuses entreprises à propriétaires uniques sont assujetties à l'impôt sur le revenu des particuliers et non à l'impôt sur le revenu des sociétés.

## Illustration d'un transfert possible du fardeau fiscal au Yukon



Nota : La part payée par les visiteurs a été estimée en posant l'hypothèse que les deux tiers des 300 millions de dollars dépensés par les visiteurs sont assujettis à la TVH.

Même en l'absence d'un transfert du fardeau fiscal vers des taxes à la consommation comme la TVH, la stabilité et la prévisibilité du régime fiscal du Yukon pourraient être améliorées par la création d'un fonds d'épargne. Pour les exercices où les rentrées d'impôt sur le revenu sont supérieures à un seuil établi au cours de l'exercice précédent (qui pourrait varier en fonction du PIB, par exemple), le surplus serait déposé dans un fonds d'épargne. Pour les exercices où les rentrées d'impôt sur le revenu sont inférieures à ce seuil, on puiserait dans le fonds d'épargne. Le seuil pourrait être ajusté de manière à ce qu'aucun dépôt ou retrait net ne puisse être effectué au cours d'une période donnée, par exemple une période de cinq ans. À partir de ce moment, les postes « impôt sur le revenu des particuliers » et « impôt sur le revenu des sociétés » ne figureraient plus dans les budgets, comme c'est le cas actuellement, mais ils seraient remplacés par les postes « impôt sur le revenu des particuliers à des fins budgétaires » et « impôt sur le revenu des sociétés à des fins budgétaires ». Ceci ressemble au budget de l'Alberta de mars 2015 qui, bien qu'il n'ait pas été officiellement adopté en raison du changement de gouvernement, prévoyait d'inclure qu'une partie des revenus tirés des ressources naturelles à des fins budgétaires. Compte tenu du lien étroit qui existe entre l'impôt sur le revenu des particuliers et celui des entreprises et l'activité minière au Yukon, la création d'un fonds d'épargne aiderait à atténuer les effets des fluctuations des prix internationaux des produits de base sur le budget du gouvernement du Yukon.

Bien que nous ayons présenté ici un long résumé de nos principales recommandations, de nombreux détails importants ne figurent que dans le rapport complet. Nous invitons tous les Yukonnais et les intervenants à prendre le temps de le lire. Il est essentiel de bien comprendre les avantages et les inconvénients des différentes solutions proposées pour prendre des décisions éclairées.



# Relations fiscales avec les Premières nations au Yukon

Parmi les priorités du gouvernement, il y a l'engagement d'établir et de maintenir avec les gouvernements des Premières nations des relations de gouvernement à gouvernement respectueuses.

Les ententes sur les revendications territoriales globales protégées par la constitution définissent les droits des Premières nations dans leurs territoires traditionnels ainsi que les modes d'interaction entre les gouvernements fédéral, territorial et autochtones. Les ententes définitives prévoient aussi des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Ces ententes sur l'autonomie gouvernementale permettent aux Premières nations d'établir leur propre gouvernement avec des pouvoirs législatifs sur les terres visées par un règlement et pour leurs citoyens.

Les dispositions qui confèrent aux Premières nations le pouvoir de promulguer des lois visant l'imposition directe des citoyens résidant sur les terres visées par un règlement sont une composante fiscale essentielle des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Les gouvernements autonomes des Premières nations ont adopté des lois visant l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe sur les produits et services. Comme le pouvoir de promulguer ces lois est concurrent à celui du Canada et du Yukon, il existe des ententes pour éviter la double imposition et harmoniser les régimes de taxation.

## Impôt sur le revenu des Premières nations

Les gouvernements autonomes des Premières nations ont adopté des lois visant l'impôt sur le revenu des particuliers. Jusqu'à présent, le Yukon et le Canada ont tous deux laissé 95 % de l'espace fiscal au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers aux gouvernements autonomes des Premières nations pour l'imposition des particuliers résidant sur une terre visée par un règlement.

La possibilité de baisser l'impôt sur le revenu des particuliers, d'instaurer un nouveau crédit d'impôt pour les particuliers ou de l'augmenter aura une incidence sur les revenus que les Premières nations du Yukon tirent de l'impôt sur le revenu des particuliers. Si le Yukon augmente ou diminue son taux d'imposition du revenu des particuliers, 95 % de l'incidence de la variation de taux se répercutera sur les revenus que les gouvernements autonomes des Premières nations du Yukon tirent de cet impôt. La diminution possible de la source de revenus autonomes des gouvernements autonomes des Premières nations peut être importante et dépend de l'ampleur des changements apportés aux taux et du montant de tout nouveau crédit d'impôt pour les particuliers ou de l'augmentation de ce crédit.

## Taxes sur les produits et services des Premières nations

Les gouvernements autonomes des Premières nations ont adopté des lois visant la taxe sur les produits et services. Le Canada a laissé la totalité de l'espace fiscal au titre de la taxe sur les produits et services aux Premières nations du Yukon pour la perception de cette taxe auprès des particuliers résidant sur une terre visée par un règlement.

Les solutions visant à imposer une TVH au Yukon pourraient n'avoir aucune incidence sur les revenus autonomes des Premières nations si aucun changement n'est apporté à l'impôt sur le revenu des particuliers. Cependant, si l'introduction d'une TVH est envisagée conjointement à une diminution du taux d'imposition du revenu des particuliers ou à des modifications des crédits d'impôt pour les particuliers, il faudra examiner l'incidence que cela aura sur les revenus autonomes des gouvernements autonomes des Premières nations.

## Partage des redevances

Le chapitre 23 de l'Accord-cadre définitif prévoit le partage des redevances découlant de la mise en valeur des ressources avec les Premières nations du Yukon. Par conséquent, toute augmentation des redevances perçues par le Yukon sur les mines et les minerais pourrait accroître la part versée aux Premières nations du Yukon, comme prévu au chapitre 23.

Quelques-uns des gouvernements autonomes des Premières nations s'inquiètent du fait que certaines redevances perçues par le Yukon sont trop faibles et devraient être augmentées.

Dans ses solutions pour assurer la viabilité des finances publiques territoriales, le Groupe consultatif recommande en examen du régime des redevances et du régime fiscal du secteur minier afin de déterminer si les bénéfices tirés des ressources naturelles sont perçus efficacement. Un tel examen pourrait répondre à certaines des préoccupations des Premières nations selon lesquelles le taux de certaines redevances est trop faible.

## Autres taxes

Les gouvernements autonomes des Premières nations ont proposé des ententes de partage des revenus tirés de l'impôt sur le revenu des entreprises et des taxes sur le tabac, le combustible et les boissons alcoolisées, ainsi que de la taxe foncière. Le Yukon n'a pas accepté ces propositions.

L'étude des propositions visant à accroître le montant du partage des autres taxes n'est pas un élément couvert par le rapport du Groupe consultatif.

## Le statut de contribuable des gouvernements des Premières nations

Les gouvernements des Premières nations sont des contribuables à l'égard des impôts directs autres que l'impôt sur le revenu et ils peuvent, sous réserve de certaines conditions, recevoir un remboursement de 100 % de la taxe fédérale sur les produits et services payée.

Si le Yukon perçoit de nouveaux impôts ou modifie ses taux d'imposition, cela pourrait avoir des répercussions sur les gouvernements des Premières nations et il faudrait étudier des mesures qui en atténueraient les effets. Par exemple, la perception de la TVH ou d'une taxe sur le carbone ferait grimper le montant des taxes payées par les gouvernements des Premières nations. Des crédits particuliers, semblables au remboursement de 100 % de la taxe fédérale sur les produits et services auquel ont droit les gouvernements des Premières nations, pourraient atténuer en partie l'augmentation des coûts pour ces gouvernements.

## Dépenses d'infrastructure

À l'heure actuelle, les gouvernements des Premières nations du Yukon ne reçoivent pas de transfert direct du gouvernement canadien provenant de fonds destinés aux infrastructures, à

l'exception du Fonds de la taxe sur l'essence. En conséquence, le financement d'infrastructures pour les gouvernements autochtones provient généralement soit d'une affectation annuelle provenant du Fonds de la taxe sur l'essence, soit de fonds ciblés pour les infrastructures, comme le Nouveau Fonds Chantiers Canada, alloués à la suite de propositions de projets soumises et approuvées dans le cadre du processus de planification des immobilisations du gouvernement du Yukon.

Les gouvernements des Premières nations estiment qu'ils devraient pouvoir être certains que des fonds fédéraux destinés aux infrastructures leur seront attribués, tout comme c'est le cas pour les allocations du Fonds de la taxe sur l'essence.

Dans certains cas, des municipalités voisines et des gouvernements autochtones possèdent chacun leurs propres infrastructures. Il pourrait s'avérer utile que les municipalités du Yukon et les gouvernements des Premières nations établissent des priorités conjointes de sorte qu'ils puissent collaborer sur des projets communs. Les deux parties réaliseraient ainsi des économies sur le plan des dépenses en immobilisations et des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Il faut envisager une approche coordonnée de planification des infrastructures avec les gouvernements des Premières nations.

## Relations fiscales de gouvernement à gouvernement avec les gouvernements des Premières nations

Il n'existe pas de forum particulier au Yukon pour discuter d'un large éventail de questions fiscales avec les gouvernements autonomes des Premières nations. Actuellement, les diverses Premières nations s'adressent individuellement au gouvernement du Yukon pour tenir des discussions bilatérales. Parfois, un petit groupe de Premières nations autonomes se constitue pour travailler ensemble et approcher le gouvernement du Yukon.

Lorsque le gouvernement du Yukon étudie les solutions pour avoir des finances viables, il devrait déterminer conjointement avec les gouvernements des Premières nations quels sont les forums les mieux adaptés pour traiter des incidences possibles de ces solutions sur les finances des gouvernements des Premières nations et quelles mesures il serait possible de prendre pour en atténuer les effets potentiels. Un forum pourrait offrir un mécanisme de collaboration permanente sur les questions fiscales d'intérêt mutuel.

.

# Finances municipales au Yukon

Dans le cadre de ses priorités, le gouvernement du Yukon s'est engagé à investir dans les collectivités en mettant l'accent sur les approches proposées par les collectivités.

Le gouvernement du Yukon fournit un financement de base aux municipalités aux termes de la *Loi sur les finances municipales et les subventions aux agglomérations*.

Les municipalités dépendent largement du gouvernement du Yukon et du gouvernement fédéral pour obtenir le financement de nouvelles infrastructures ou pour remplacer les infrastructures vieillissantes. Les municipalités reçoivent une affectation du Fonds de la taxe sur l'essence qu'elles peuvent utiliser pour construire des infrastructures. D'autres sources de financement sont disponibles, par exemple dans le cadre du programme Nouveau Fonds Chantiers Canada, sur la base des propositions reçues et la priorité du projet par rapport aux projets concurrents de l'ensemble du Yukon.

Il pourrait s'avérer utile que les municipalités du Yukon et les gouvernements des Premières nations établissent des priorités conjointes de sorte qu'ils puissent collaborer sur des projets d'infrastructure communs. Les deux parties réaliseraient ainsi des économies sur le plan des dépenses en immobilisations et des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Si l'on envisage la solution du contrôle des dépenses, il faut en évaluer l'incidence sur l'application de la *Loi sur les finances municipales et les subventions aux agglomérations* en tenant compte des pressions fiscales auxquelles sont soumises les municipalités et penser à des solutions possibles pour en atténuer les effets.

## Le statut de contribuable des municipalités

Les municipalités sont des contribuables à l'égard des impôts directs autres que l'impôt sur le revenu et elles peuvent recevoir un remboursement de 100 % de la taxe fédérale sur les produits et services payée.

Si le Yukon perçoit de nouveaux impôts ou modifie les taux d'imposition, cela pourrait avoir des répercussions sur les municipalités et il faudrait étudier des mesures qui en atténueraient les effets. Par exemple, la perception de la TVH ou d'une taxe sur le carbone ferait grimper le montant des taxes payées par les municipalités. Des crédits particuliers, semblables au remboursement de 100 % de la taxe fédérale sur les produits et services auquel ont droit les gouvernements des Premières nations, pourraient atténuer en partie l'augmentation des coûts pour ces gouvernements.