



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

AUDIT DU CADRE DE GOUVERNANCE DES ACCORDS D'APPLICATION FISCALE AUTOCHTONES

Rapport d'audit

Préparé par :
Direction de la vérification interne

Avril 2019

Canada

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2019)

Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire ce document
doit être adressée au Ministère des Finances Canada.

This publication is also available in English.

Cat. No : F2-274/2019F-PDF

ISBN : 978-0-660-32102-8

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Sommaire	1
Ce que nous avons examiné	1
Pourquoi est-ce important?	1
Ce que nous avons constaté	1
Renseignements généraux	2
Objectif et portée de l’audit	3
Objectif	3
Portée	3
Approche	4
Opinion globale	5
Énoncé de conformité	6
Constatations détaillées	6
Cadre de gouvernance – Intégrité, transparence et responsabilisation	6
Intégrité et transparence	6
Responsabilisations et conformité	7
Cadre de gouvernance – Risques et priorités	7
Sensible aux risques	8
Priorités du gouvernement	9
Conclusion	10
Annexe A : Critères de l’audit	11
Annexe B : Acronymes	12

SOMMAIRE

CE QUE NOUS AVONS EXAMINÉ

L'objectif de cet audit était de fournir une assurance raisonnable que le cadre de gouvernance du ministère des Finances Canada des accords d'application fiscale autochtones est efficace. Cet audit était axé sur les accords et les versements aux groupes autochtones.

Afin d'évaluer le caractère adéquat du cadre, nous avons examiné les processus et les structures de gouvernance en place qui sont les plus pertinents à la matière (l'intégrité et transparence, la responsabilisation et conformité avec les lois et règlements, et les risques et priorités).

POURQUOI EST-CE IMPORTANT?

Le renforcement des relations du Canada avec les peuples autochtones constitue une priorité du gouvernement, tel que cela est indiqué dans la lettre de mandat du ministre et le Plan ministériel 2018-2019. Les systèmes et processus utilisés dans l'administration des accords d'application fiscale autochtones, en général, sont fondés sur les systèmes et les processus utilisés dans l'administration des accords fiscaux conclus avec les provinces et territoires qui concernent des montants beaucoup plus importants. Les constatations de cet audit peuvent, dans une certaine mesure, être pertinentes aux accords fiscaux fédéraux-provinciaux-territoriaux.

CE QUE NOUS AVONS CONSTATÉ

Le ministère des Finances a un cadre de gouvernance bien établi en place aux fins des accords d'application fiscale (AAF) autochtones qui permet de s'assurer que les accords et les versements sont gérés avec intégrité, transparence, responsabilisation et en conformité avec les lois et règlements. Le cadre de gouvernance est également sensible aux risques et vise à aborder de manière efficace les priorités du gouvernement.

Marie-Josée Yelle
Dirigeante principale de la vérification par intérim

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

1. En juillet 2018, le sous-ministre du ministère des Finances Canada (le Ministère) a demandé qu'un audit interne soit effectué quant à l'efficacité du cadre de gouvernance du Ministère aux fins des accords d'application fiscale (AAF) autochtones.
2. De nombreux intervenants au sein du Ministère jouent un rôle dans ce cadre de gouvernance. La Direction de la politique de l'impôt (DPI) est chargée d'élaborer et d'évaluer les politiques et les lois fédérales en matière d'impôt dans les domaines suivants : impôt sur le revenu des particuliers, impôt des entreprises, et taxes de vente et d'accise. La DPI est également chargée de la négociation des accords conclus avec les provinces, les territoires et les groupes autochtonesⁱ, ainsi que de certains aspects de l'application de ceux-ci, en ce qui concerne un certain nombre d'accords d'application fiscale et de coordination, comme les AAF. La responsabilité des AAF autochtones incombe à la Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche au sein de la DPI.
3. La Division de la gestion financière (DGF) au sein de la Direction des services ministériels (DSM) est chargée de verser les taxes aux groupes autochtones en fonction des estimations et des rajustements de rapprochement préparés par la DPI, conformément aux AAF. La Direction juridique joue également un rôle clé dans la préparation et l'examen des documents à l'étape de négociation des AAF et fournit des conseils relatifs aux AAF, au fur et à mesure des besoins.
4. À l'heure actuelle, il y a 54 AAF autochtonesⁱⁱ en vigueur; 8 accords d'application de la taxe de vente des Premières nations (TVPN), 15 accords d'application de l'impôt sur le revenu des particuliers des Premières nations (IRPPN) et 31 accords d'application de la taxe sur les produits et services des Premières nations (TPSPN).
 - Les accords d'application de la TVPN ont trait à la taxation de trois produits par les groupes autochtones (le tabac, l'alcool et le carburant) et ils sont considérés comme des accords de legs. À l'heure actuelle, aucun nouvel accord n'est en cours de négociation étant donné

ⁱ Les groupes autochtones comprennent les bandes visées par la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les gouvernements autochtones autonomes.

ⁱⁱ Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le [site Web](#) du Ministère.

qu'au cours des dix dernières années, l'accent a été mis sur la négociation des accords d'application de la TPSPN.

- Les accords d'application de la TPSPN ont trait à la taxation de l'assiette de taxation complète de la TPS en ce qui concerne la consommation sur les terres des groupes autochtones qui imposent la taxe. Elle peut être appliquée par les bandes visées par la *Loi sur les Indiens* et les gouvernements autochtones autonomes.
 - Les accords d'application de l'IRPPN ont trait à l'imposition de l'impôt sur le revenu de tous les particuliers qui résident sur les terres d'un groupe autochtone qui applique l'impôt. À l'heure actuelle, il ne peut être appliqué que par les gouvernements autochtones autonomes.
5. Selon les AAF autochtones, l'Agence du revenu du Canada (ARC) perçoit, administre et applique la taxe et l'impôt autochtone pour le compte des groupes autochtones. Le ministère des Finances est chargé de calculer, de verser et de comptabiliser les versements aux groupes autochtones relativement à ces taxes et impôts.
6. Chaque année, le Bureau du vérificateur général (BVG) applique des procédures d'audit particulières à tous les calculs et documents liés aux versements en vertu des AAF aux groupes autochtones. Ces travaux sont exécutés afin de s'assurer que les calculs, les versements et les cadres généraux d'administration sont conformes aux lois et aux modalités des AAF autochtones pertinentes.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

OBJECTIF

7. L'objectif de cet audit était de s'assurer, de manière raisonnable, que le cadre de gouvernance des accords d'application fiscale (AAF) autochtones du ministère des Finances Canada (le Ministère) est efficace.

PORTÉE

8. L'audit a couvert la période de janvier 2014 à décembre 2018 et visait les secteurs clés suivants des processus et des structures de gouvernance en place relativement à la gestion des AAF :
- Intégrité et transparence;
 - Responsabilisation et conformité aux lois et aux règlements;

- Sensibilité au risque;
 - Priorités du gouvernement.
9. La portée de l'audit était axée sur les rôles et responsabilités de la Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche de la DPI et de la DGF de la DSM en ce qui concerne les AAF et les versements aux groupes autochtones. Peu de travaux ont été exécutés en vue de comprendre les rôles et responsabilités de la Direction juridique relativement aux AAF.
10. L'audit n'a pas évalué les contrôles généraux de la TI (CGTI) puisque ce domaine est évalué chaque année par le BVG.

APPROCHE

11. Cet audit a été effectué par la Direction de la vérification interne (DVI) du Ministère.
12. Les publications que nous avons utilisées en tant que guide pour déterminer notre approche d'audit comprenaient:
- *Internal Control – Integrated Framework* du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013);
 - *The International Professional Practices Framework's (IPPF) Practice Guide – Assessing Organizational Governance in the Public Sector* de l'Institute of Internal Auditors (IIA) (2014);
 - *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance* du COSO (2017);
 - *IPPF's Practice Guide – Assessing the Adequacy of Risk Management Using ISO 31000* (2010) d'IIA.
13. Au cours de l'audit, nous avons effectué ce qui suit :
- Rencontrer en entrevue les principaux intervenants ministériels de la DPI, de la DSM et de la Direction juridique.
 - Examiner les documents pertinents, y compris les AAF, le *Indigenous Tax Narrative 2011*ⁱⁱⁱ, les lois applicables, les délégations de pouvoirs et les résultats de 2016 à 2018 des procédures d'audit spécifiées du BVG.

ⁱⁱⁱ *Indigenous Tax Narrative* est un document qui décrit les processus liés aux AAF autochtones, y compris les rôles et responsabilités.

- Réaliser la mise en correspondance des processus de contrôle afin de mieux comprendre le système d'administration des AAF et des versements connexes, les contrôles en place et de déterminer les rôles et responsabilités des principaux intervenants.
- Mener des examens des AAF autochtones à l'aide des organigrammes des contrôles des processus et des documents à l'appui afin de vérifier le fonctionnement des processus et des contrôles dans l'administration de ces accords. Trois exemplaires d'accord ont été évalués :
 - TVPN : *Accord d'application de la taxe de vente de la bande indienne de Little Shuswap Lake* (2006);
 - TPSPN : *Accord d'application de la taxe sur les produits et services de la Première nation de Buffalo Point* (2011);
 - IRPPN : *Accord sur l'administration et le partage de l'impôt sur le revenu des particuliers de la Première nation de Carcross/Tagish* (2012).
- Réaliser des analyses des principaux documents ministériels, y compris les calculs des taxes versées et des rapports sur le processus de versement.
- Examiner les résultats des questionnaires relatifs à la fraude et évaluer le caractère adéquat des contrôles pour prévenir ou détecter la fraude.

14. Le travail mené sur place pour cet audit s'est achevé en grande partie le 21 mars 2019.

OPINION GLOBALE

15. Des procédures suffisantes et appropriées ont été menées et des données probantes ont été recueillies afin d'appuyer l'exactitude de la conclusion de l'audit. Les constatations et la conclusion de l'audit étaient fondées sur une comparaison des conditions qui existaient à la date de l'audit par rapport aux critères établis convenus avec la direction.
16. Les constatations et la conclusion s'appliquent seulement aux entités examinées ainsi qu'à l'étendue et la période couvertes par l'audit.

ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

17. L'audit a été réalisé conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, comme le démontrent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

CADRE DE GOUVERNANCE – INTÉGRITÉ, TRANSPARENCE ET RESPONSABILISATION

18. La gouvernance est définie comme une combinaison des processus et des structures mis en œuvre par une organisation pour éclairer, diriger, gérer et surveiller les activités de l'organisation vers l'atteinte ses objectifs. L'équipe d'audit interne s'attendait à ce que le ministère des Finances Canada (le Ministère) ait un cadre de gouvernance établi en place afin de veiller à ce que les accords d'application fiscale (AAF) autochtones et les versements soient gérés de manière efficace. Ce cadre comprendrait la gestion des AAF en faisant preuve d'intégrité, de transparence et de responsabilisation.

Intégrité et transparence

19. L'intégrité et la transparence constituent les deux caractéristiques importantes d'une solide culture éthique. Le *Cambridge Dictionary* définit l'intégrité comme [traduction] « la qualité d'être honnête et d'avoir des principes moraux solides au point où vous refusez de changer » et la transparence comme [traduction] « une situation où les activités commerciales et financières sont exercées de manière ouverte sans secrets, de sorte que les gens peuvent avoir confiance qu'ils sont traités de manière équitable et honnête ». Ces caractéristiques sont importantes dans la gestion des AAF afin que les groupes autochtones aient confiance qu'ils reçoivent un montant de taxe et d'impôt approprié.
20. Nous avons constaté que le Ministère a des processus en place pour veiller à ce que tous les employés respectent le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* et le *Code de conduite du ministère des Finances*. Le Ministère a un Programme sur les valeurs et l'éthique qui appuie et oriente les employés à respecter l'éthique et les normes de conduite les plus élevées, y compris l'intégrité et la transparence, dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

Responsabilisations et conformité

21. La responsabilisation est nécessaire afin de tenir responsables les cadres et les employés de leur comportement et de s'assurer qu'ils s'adaptent aux principaux intervenants de l'organisation. La conformité renvoie à la conformité avec les lois et les règlements.
22. Lors de la mise en correspondance des processus liés aux AAF et l'examen du *2011 Indigenous Tax Narrative*, nous avons constaté que toutes les directions concernées (la DPI, la DSM et la Direction juridique) comprennent bien leurs rôles et responsabilités en ce qui a trait à l'administration des AAF autochtones. L'exercice de la mise en correspondance, les renvois au *Indigenous Tax Narrative*, ainsi que les discussions avec le personnel de la Direction de la politique de l'impôt (DPI), de la Direction des services ministériels (DSM) et de la Direction juridique ont servi à produire des documents qui décrivent les rôles et responsabilités actuels.
23. En outre, nous avons confirmé que tous les membres du personnel ayant des pouvoirs de signature en vertu des articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* comprennent les responsabilités associées à ces délégations de pouvoirs et que d'autres membres du personnel de la Direction de la gestion financière (DGF) au sein de la DSM vérifient que ces approbations ont été accordées avant de procéder au processus de paiement.
24. De plus, aucune lacune n'a été constatée dans l'administration financière des AAF autochtones; aucun des trois exemplaires d'AAF ne contrevenait ni aux lois fédérales ni à toute autre loi pertinente. Certaines exceptions mineures ont été relevées dans les rapports du Bureau du vérificateur général (BVG), mais les problèmes cernés étaient hors du contrôle du Ministère.
25. Nous pouvons conclure que le Ministère a un cadre de gouvernance en place aux fins des AAF autochtones qui veille à ce que les accords et les versements soient gérés avec intégrité, transparence, responsabilisation et conformité.

CADRE DE GOUVERNANCE – RISQUES ET PRIORITÉS

26. La gouvernance, la gestion des risques et le contrôle sont interreliés. [traduction] « Des activités de gouvernance efficaces tiennent compte du risque lors de l'élaboration de la stratégie. De la même façon, la gestion des risques repose sur une gouvernance efficace (par exemple, le ton de la haute direction, la propension à prendre des risques, la tolérance et la culture; et la surveillance de la gestion des risques). De même, une gouvernance efficace est fondée sur des contrôles et des communications internes (à l'intention de la haute direction) au sujet de l'efficacité de ces

contrôles^{iv}. » L'équipe d'audit interne s'attendait à ce que le Ministère ait un cadre de gouvernance en place aux fins des AAF autochtones qui soit à la fois sensible aux risques et qui vise à traiter de manière efficace les priorités du gouvernement.

Sensible aux risques

27. [Traduction] « Le risque est défini comme la possibilité qu'un événement se produise et qu'il nuise à la réalisation d'objectifs. L'évaluation des risques concerne un processus dynamique et itératif consistant à déterminer et à évaluer les risques à la réalisation des objectifs (d'une organisation)^v. »
28. Le dernier profil de risque organisationnel approuvé contient une liste de risques ministériels (ceux qui touchent deux ou plusieurs directions) qui découlent de tous les registres des risques des directions. La liste des risques ministériels, approuvée par le comité de la haute gestion comprend un seul risque qui comprenait les processus liés aux AAF autochtones. Voici l'énoncé de risque : [Traduction] « Étant donné l'importance des répercussions financières pour les administrations et les homologues touchés [...] il y a un risque qu'une défaillance des systèmes et des processus de soutien nuise au versement, en temps opportun, de paiements de transfert et d'impôt exacts aux provinces, aux territoires et aux gouvernements autochtones, de même qu'aux transactions liées à la dette publique. »
29. Le processus de gestion des risques ministériels tient compte de manière convenable des processus liés aux AAF autochtones et comprend des stratégies d'atténuation de ce risque.
30. Un autre élément important dont il faut tenir compte dans le domaine de la gestion des risques est la détermination du risque de fraude. Par conséquent, au cours de notre audit, nous avons fait enquête relativement aux contrôles de prévention et de détection^{vi} en vue d'atténuer un tel risque.
31. Les résultats des consultations avec les principaux intervenants ministériels et ceux tirés du questionnaire sur le risque de fraude ont permis de confirmer que le risque de fraude à l'égard des AAF est très faible et de nombreux contrôles d'atténuation sont en place.

^{iv} IIA – IPPF's Implementation Guide on Governance – Standard 2110

^v Internal Control – Integrated Framework 2013 du COSO – Executive Summary, page 4

^{vi} Les contrôles préventifs (comme la séparation des tâches) contribuent à prévenir l'occurrence de fraude, tandis que les contrôles de détection (comme l'examen par la direction) aident à déterminer la fraude lorsqu'elle a lieu.

32. Nous sommes satisfaits que les contrôles d'atténuation en place pour prévenir et détecter la fraude sont adéquats. Les données probantes des contrôles d'atténuation (préventifs) indiquaient ce qui suit :

- que les deux principales divisions (Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche et la Direction de la gestion financière) comptent beaucoup sur la séparation des tâches (fonctions incompatibles) aux fins de la prévention de la fraude;
- que le directeur général de la Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche au sein de la DPI et la dirigeante de la gestion financière (DGF) ont un mécanisme qui leur permet de communiquer avec le sous-ministre relativement aux questions urgentes;
- le Ministère a un engagement solide envers les valeurs et l'éthique, qui renforcent son cadre de gouvernance.

33. Les autres contrôles d'atténuation (de détection) relevés au cours de notre vérification comprennent notamment :

- Le rapprochement manuel par le conseiller en transactions de la DGF des montants et du nombre de paiements saisis à l'aide du système financier SAP de la TI du Ministère avec ceux du Système normalisé des paiements (SNP) du receveur général.
- Un examen de supervision à la fin de chaque paiement traité par le gestionnaire de la Dette publique de la DGF afin d'assurer l'intégralité et l'exactitude des paiements versés aux groupes autochtones.
- Les groupes autochtones reçoivent des livrets d'estimation avant de recevoir les versements et sont au courant des montants à verser.

Priorités du gouvernement

34. Les priorités du gouvernement, telles qu'elles sont énoncées dans la lettre de mandat du ministre de novembre 2015 sont également les priorités du Ministère et comprennent « la collaboration avec la ministre des Affaires autochtones et du Nord en vue d'élaborer une nouvelle relation fiscale dans le but de lever le plafond de 2 % associé aux augmentations du financement annuel, ainsi que d'assurer, pour les communautés des Premières nations, un financement adéquat, prévisible et durable. » D'autres renvois aux priorités ou aux objectifs du Ministère, figurant dans ses Plans ministériels de 2014-2015 à 2018-2019 comprennent « la collaboration avec d'autres ministères à

l'appui de la réconciliation avec les peuples autochtones, y compris l'établissement d'une nouvelle relation fiscale avec les gouvernements autochtones^{vii}. »

35. Nous n'avons relevé aucune lacune, ni préoccupation en ce qui concerne la relation avec les gouvernements autochtones et la rapidité des versements de la taxe ou de l'impôt aux groupes autochtones.
36. Tout au long de nos consultations avec les différents intervenants du Ministère, il a été confirmé qu'aucune plainte n'avait été reçue des groupes autochtones relativement à l'administration des AAF autochtones.
37. En outre, nous avons comparé la rapidité du versement des paiements aux groupes autochtones à la rapidité du versement dans les cas où l'ARC avait payé directement les groupes. La rapidité était pratiquement la même que celle du versement par le ministère des Finances aux groupes et le remboursement par l'ARC au Ministère le mois suivant. Par conséquent, l'effet est le même que si l'ARC avait payé directement les groupes.
38. Dans l'ensemble, le cadre de gouvernance en place aux fins des AAF autochtones est sensible aux risques et vise à aborder de manière efficace les priorités du gouvernement.

CONCLUSION

39. Le cadre de gouvernance aux fins des accords d'application fiscale (AAF) est bien établi et efficace.

^{vii} Plan ministériel 2018-2019, page 6 – Résultats prévus : ce que nous voulons accomplir cette année et par la suite – Responsabilités essentielles – Politiques économique et budgétaire

ANNEXE A : CRITÈRES DE L'AUDIT

Les critères d'audit suivants ont été utilisés pour mener cet audit :

- Critère 1 : Le cadre de gouvernance en place aux fins des accords d'application fiscale (AAF) autochtones permet-il de s'assurer que les accords et les versements sont gérés avec intégrité, transparence, responsabilisation et en conformité avec les lois et les règlements?
- Critère 2 : Le cadre de gouvernance en place aux fins des AAF autochtones est-il sensible aux risques et vise-t-il à aborder de manière efficace les priorités du gouvernement?

ANNEXE B : ACRONYMES

Sigle	Nom complet
AAF	Accord d'application fiscale
ARC	Agence du revenu du Canada
BVG	Bureau du vérificateur général
DGF	Direction de la gestion financière
DGF	Dirigeant de la gestion financière
DPI	Direction de la politique de l'impôt
DSM	Direction des services ministériels
TI	Technologie de l'information
TPS	Taxe sur les produits et services