

FORUM SUR L'ADMINISTRATION FISCALE

# Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales des pays en développement



# **Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales des pays en développement**

Forum sur l'administration fiscale

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Ce document a été adopté par le Comité des affaires fiscales le 8 juin 2021 et préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2023), *Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales des pays en développement*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/soutenir-la-transformation-numerique-des-administrations-fiscales-des-pays-en-developpement.pdf>.

**Crédits photo** : © Omelchenko – Shutterstock.com

© OCDE 2023

---

L'utilisation de ces travaux, sous une forme imprimée ou électronique, est régie par les conditions d'utilisation consultables à l'adresse suivante : [www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/](http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/)

---

# Préface

Partout dans le monde, les administrations fiscales s'intéressent aux bénéfices que peut leur apporter le numérique pour améliorer le service au contribuable et accroître les recettes de l'État. Les pays en développement ne font pas exception et beaucoup d'entre eux se sont d'ores et déjà lancés dans l'élaboration de solutions numériques innovantes pour répondre aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle.

Dans ce contexte, nous avons le plaisir de publier aujourd'hui le présent rapport conjoint destiné à soutenir les pays en développement dans la transformation numérique de leur administration fiscale. Capitalisant sur l'expertise et l'expérience acquises partout dans le monde, il fournit des orientations et éclaire sur la façon de concevoir et de déployer un programme de transformation numérique à même de porter ses fruits, depuis l'élaboration de la vision stratégique jusqu'aux détails de la préparation et de la mise en œuvre de projets aboutis.

Le numérique, en soi, n'empêchera pas les difficultés, mais si chaque administration fiscale doit s'atteler aux chantiers de sa transformation numérique compte tenu de la situation, des besoins et des priorités qui lui sont propres, les enseignements accumulés à l'échelle internationale pourront grandement aider à l'efficacité des efforts déployés. Non seulement ce rapport s'appuie sur tous ces enseignements pour orienter sur la manière de procéder, mais il expose également plus de 30 exemples et études de cas d'initiatives de transformation numérique menées à bien, dont sept sur le continent africain, qui ancrent son propos dans l'expérience pratique.

En décomposant le parcours en étapes définies et en l'illustrant par des exemples pratiques, il vise à fournir un matériau utile aux différents niveaux de l'administration fiscale. Nous formons ainsi le vœu que le présent rapport pourra inspirer les directeurs d'administration fiscale et leurs équipes et les inciter à s'engager avec audace sur la voie de la transformation numérique de leur administration. Même si les défis peuvent être de taille, le potentiel qu'offre le numérique face aux enjeux de l'indispensable accroissement des recettes fiscales et amélioration du service au contribuable, et d'une plus grande résilience aux chocs d'envergure comme celui de la pandémie de COVID-19, amène de nombreuses administrations fiscales dans les pays en développement à se pencher de plus en plus activement sur la question de leur transformation numérique à long terme.

Pour conclure, nous tenons à adresser nos remerciements à l'ensemble des agents des administrations fiscales qui ont participé à la production de ce rapport instructif et stimulant, de même qu'aux Secrétariats de l'ATAF et de l'OCDE pour leurs efforts aux fins de sa préparation et de sa rédaction. Nous vous encourageons à le diffuser au sein de vos administrations et vous invitons à nous faire part de vos suggestions sur l'opportunité de développer d'autres supports et réseaux utiles pour soutenir davantage la transformation numérique des administrations fiscales dans le monde.



Logan Wort

Secrétaire exécutif

Forum sur l'administration fiscale africaine



Pascal Saint-Amans

Directeur du Centre de politique et d'administration  
fiscales, OCDE

# Avant-propos

***Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales des pays en développement*** a été produit par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE en collaboration avec le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF). Le principal objectif de ce rapport est de livrer des informations qui aideront les administrations fiscales des pays en développement à appréhender leur transformation numérique, faciliter le dialogue entre fonctionnaires des services fiscaux sur les questions relatives à l'administration de l'impôt, et recenser les possibilités d'améliorer les infrastructures TIC des administrations fiscales.

Produit avec le soutien financier des gouvernements d'Irlande, du Japon, du Luxembourg, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse et, il s'inscrit dans le cadre de la série de travaux engagés pour soutenir la transformation numérique des services fiscaux à la suite de la note *Tax Administration 3.0* publiée en 2020 par le Forum de l'OCDE sur l'administration de l'impôt (FAI). Cette action se concentre sur le soutien au renforcement des capacités des pays en développement aux fins de la transformation numérique de leur administration fiscale. Le groupe consultatif et de rédaction qui soutient ces efforts est coprésidé par le Kenya et le Royaume-Uni, membres du FAI, et comprend le Chili, la Colombie, la Géorgie, l'Italie, la Malaisie et la Suède.

L'ouvrage a été rédigé par MM. Vegard Holmedahl, Paul Marsh et Peter Green du Secrétariat du FAI, avec la contribution et l'appui de MM. Rex Arendsen, Raffaele Articolo et Oliver Petzold, de Mme Sonia Nicolas et de M. Nicolas Barra. Il a également bénéficié de manière substantielle des travaux antérieurs de M. Timo Laukkanen.

Sa préparation a par ailleurs été facilitée par une série d'ateliers visant à rassembler des informations et des éclairages utiles. Ces ateliers ont été préparés et animés par une équipe composée de Mmes Mkgadi Maila et Varsha Singh de l'ATAF, Mmes Ana Rodriguez-Calderon et Weijing Ye de la Division des relations internationales et du développement de l'OCDE, et de collaborateurs du Secrétariat du FAI.

Plusieurs organisations régionales ont apporté leur contribution à la Partie III du rapport, à savoir le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), représenté par Mme Varsha Singh ; la Banque asiatique de développement (BASD), représentée par M. Daisuke Miura ; le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), représenté par M. Raul Zambrano ; et l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA), représentée par Mme Tracey Brooks.

Les auteurs tiennent à remercier tous les agents des administrations fiscales membres comme non-membres du FAI ainsi que les chercheurs et le personnel des organisations internationales qui ont contribué à cette publication : M. Ambrose Bonney, M. Derek A. Hill, M. Isaac Kobina Amoako, M. Thomas O'Kane, M. Moses Obulo, Mme Eileen Rafferty, M. Hank Williams, M. Stephane Philippe, M. Ezera Madzivanyila, M. Benson Ong, Mme Galuh Wardani, M. Rubino Sugana, M. Sweetbert Soka, Mme Diana Oviedo, M. Chibale Chimambo, M. Magnus Andresen, M. Simon Muyunga, M. Mansoor Sultan, M. Odd-Helge Fjeldstad, M. Dom O'Connell, M. Richard Stern, M. Jean-Louis Kaliningondo, Mme Mercy Kihui, M. Moses Misach Kajubi, M. Anders Agerskov, M. Ziyaad Butler, M. Nicolas Penagos, M. Michael Roekaerts, Mme Gladys Kitony, Mme Benjaporn Jitburut, M. Henrik Lund, Mme Stina Farje, M. Tommy Carlsson, M.

Andreas Voxberg, M. Eric Thoren, M. Jonas Raneke, M. Bjarni Sigurdsson, M. Agron Thaqi, Mme Helene de Faire, Mme Nune Khachatryan, M. John-Paul Fanning, M. Arsen Aldanov, Mme Evelyn Khoo, Mme Yi Qing Soh, Mme Hui Yan Au, Mme Cinzia Castelli, M. Samson Uridia, M. David Chitaishvili, M. Dachi Kinkladze, M. Georg Geberth, M. Michael Tobai, M. Mats Flaten, Mme Catherine Keül, Mme Liv Marte Kristiansen Nordhaug.

# Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Préface   | 3  |
| Avant-propos  | 4  |
| Guide du lecteur  | 9  |
| Abréviations  | 11 |
| Résumé  | 13 |
| Partie I. Opportunités associées à la transformation numérique                                | 18 |
| 1 Pourquoi s'engager dans un programme de transformation numérique ?                          | 19 |
| Les moteurs du changement   | 20 |
| L'importance d'un leadership efficace   | 20 |
| Développer une vision de la transformation numérique  | 21 |
| Les promesses du numérique  | 23 |
| Surmonter les obstacles potentiels au changement  | 33 |
| Pour conclure   | 36 |
| Partie II. Orientations utiles pour le déploiement d'un programme de transformation numérique | 37 |
| 2 Analyse du contexte   | 40 |
| Facteurs communs pour l'analyse externe   | 41 |
| Facteurs communs pour l'analyse interne   | 48 |
| De la vision à l'analyse détaillée, puis à la photographie d'ensemble                         | 51 |
| 3 Élaboration de la stratégie de transformation numérique                                     | 52 |
| Éléments types d'une stratégie de transformation numérique                                    | 54 |
| 4 Déploiement de projets alignés sur la stratégie   | 65 |
| Choix du chef de projet   | 66 |
| Définition du spectre et du modèle de gouvernance du projet                                   | 67 |
| Préparation du plan du projet   | 73 |
| Préparation au changement   | 74 |
| Préparation du déploiement  | 76 |
| Exécution du projet   | 77 |

|   |            |
|---|------------|
| Suivi et contrôle post-projet   | 78         |
| <b>PARTIE III. Exemples et appui</b>  | <b>79</b>  |
| <b>5 Domaines fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique</b>          | <b>82</b>  |
| Solutions de registre des contribuables et d'identité du contribuable                     | 84         |
| Systèmes fiscaux intégrés   | 94         |
| Solutions complètes de communication avec le contribuable                                 | 100        |
| Solutions de service au contribuable  | 106        |
| Gestion du risque de non-respect des obligations fiscales                                 | 116        |
| Systèmes de gestion d'entreprise  | 132        |
| Utilisation de l'analytique dans les administrations fiscales                             | 133        |
| Analyse des effets de synergie  | 138        |
| <b>6 Caractéristiques régionales et possibilités d'assistance</b>                         | <b>139</b> |
| Vision du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF)                            | 140        |
| Vision de la Banque asiatique de développement (BAsD)                                     | 142        |
| Vision du Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT)                       | 144        |
| Vision de l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA)             | 146        |
| Synthèse des visions régionales   | 149        |
| <b>7 Outils, cadres et offres développés au niveau international</b>                      | <b>150</b> |
| Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT)                       | 151        |
| Stratégie à moyen terme de mobilisation de recettes (MTRS) formulation et mise en œuvre   | 153        |
| Tax DIAMOND   | 155        |
| Enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA)                           | 156        |
| OCDE - Modèles de maturité pour l'administration fiscale                                  | 158        |
| Assistance entre pairs en matière de transformation numérique                             | 160        |
| <b>Définitions</b>  | <b>163</b> |
| <b>Références</b>   | <b>165</b> |
| <b>Annex A. Observations sur le processus d'analyse du contexte</b>                       | <b>173</b> |
| Outils et méthodes communs pour l'analyse des facteurs externes                           | 174        |
| Outils et méthodes communs pour l'analyse des facteurs internes                           | 178        |
| <b>Annex B. Observations sur le processus de la stratégie de transformation numérique</b> | <b>181</b> |
| Réflexion sur les objectifs   | 182        |
| Exécution d'une analyse des écarts  | 183        |
| Réflexion sur les résultats attendus en matière de transformation numérique               | 183        |
| Exécution d'une analyse coûts-avantages   | 184        |
| Exécution d'une analyse de risques  | 185        |
| Réalisation d'une estimation et réflexion sur les parties restantes                       | 186        |
| Exécution de consultations avec les parties prenantes                                     | 187        |
| Révision et approbation du projet   | 187        |



|  |            |
|--|------------|
| <b>Annex C. Observations sur la gestion de projets de transformation numérique fructueux</b> | <b>188</b> |
| Observations relatives à la planification du projet  | 189        |
| Tâches courantes du chef de projet pendant la préparation du projet                          | 193        |
| Tâches courantes du chef de projet pendant l'exécution du projet                             | 198        |
| <b>Annex D. Observations relatives aux solutions TIC et au développement de logiciels</b>    | <b>202</b> |
| Choix de l'architecture de la solution TIC centrale  | 203        |
| Développement logiciel   | 208        |

## GRAPHIQUES

|  |     |
|--|-----|
| Figure 1.1. Years of Adoption of e-Invoicing in Latin America              | 25  |
| Figure 1.2. Kazakhstan risk management system and monitoring               | 28  |
| Figure 1.3. Impact of administrative burden on entrepreneurial activity    | 29  |
| Figure 1.4. Adults without bank accounts in 2017                           | 35  |
| Figure 2.1. Common factors to consider during context analysis             | 41  |
| Figure 2.2. Common stakeholder groups                                      | 42  |
| Figure 2.3. Armenia: example of data exchange with other entities          | 44  |
| Figure 2.4. Common compliance and taxpayer burden issue areas              | 45  |
| Figure 3.1. Common characteristics of successful digitalisation strategies | 53  |
| Figure 3.2. Common elements of a digitalisation strategy                   | 54  |
| Figure 3.3. Suggested key figures related to transparency measures         | 64  |
| Figure 4.1. Common activities for managing digitalisation projects         | 66  |
| Figure 4.2. Common project mandate topics                                  | 68  |
| Figure 4.3. Software used for operational ICT solutions                    | 70  |
| Figure 5.1. Areas frequently targeted for digitalisation                   | 83  |
| Figure 5.2. Example of Singapore's electronic and mobile payment ecosystem | 110 |
| Figure 5.3. Upstream and downstream compliance and risk management         | 117 |
| Figure 7.1. MTRS Interdependent components                                 | 154 |
| Figure 7.2. Examples of possible benefits from digitalisation              | 185 |
| <br>   |     |
| Figure A.1. Summary of common tools and methods for analysis               | 174 |

## TABLEAUX

|  |     |
|--|-----|
| Table 4.1. Some common characteristics of Build, Buy, Rent           | 71  |
| Table 5.1. Common benefits of using Analytics in tax administrations | 134 |

# Guide du lecteur

## Structure du rapport

Le présent rapport examine les caractéristiques communes d'un programme de transformation numérique abouti et les avantages qu'il procure. Il n'a pas vocation à être un guide pratique, car les circonstances propres à chaque administration doivent dicter les solutions et approches les plus appropriées. Il se fonde sur les éclairages et les exemples fournis par les administrations fiscales qui ont apporté leur contribution pour mettre en lumière les principaux facteurs de réussite, les innovations récentes, les exemples de bonnes pratiques et les principaux enseignements tirés.

Le corps de l'ouvrage est structuré en trois grandes parties, chacune ayant un objet et visant un public différents. Si son contenu peut être parcouru dans son intégralité, il est également conçu de sorte que chaque partie puisse être lue de manière relativement indépendante par le public auquel elle s'adresse.

- La **Partie I** s'intéresse aux arguments qui plaident en faveur de la transformation numérique des administrations fiscales et vise à inspirer la réflexion des directeurs d'administration fiscale et de leur équipe dirigeante à l'appui de leur mutation numérique.
- La **Partie II** examine les étapes communes d'un programme de transformation numérique abouti, dans le but de guider les dirigeants, les chefs de projet et les équipes impliqués dans la planification de leurs projets. Le rapport comprend également quatre annexes qui complètent les sujets abordés dans cette deuxième partie.
- La **Partie III** identifie les domaines fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique déployés et souligne les principaux enseignements tirés de projets qui ont porté leurs fruits, étayés par des études de cas d'initiatives engagées un peu partout dans le monde. Elle s'intéresse également aux sources de soutien complémentaires auxquelles il est possible de faire appel. Les dirigeants, les chefs de projet et les équipes impliqués dans la planification et le déploiement de projets de transformation numérique y trouveront des éléments utiles aux fins de la mise en œuvre de leurs initiatives.

## Recherche et rédaction

Le présent rapport et les éclairages qu'il contient sont le fruit d'un vaste travail de collaboration. Vingt-neuf administrations fiscales de pays du monde entier ainsi que de multiples organisations internationales et instituts de recherche ont contribué à cet ouvrage. Son élaboration a fait intervenir différents processus, et notamment :

- Des entretiens avec des fonctionnaires spécialistes, impliqués dans des projets de transformation numérique de leur administration fiscale. Ces entretiens ont également fourni la matière de plusieurs études de cas et exemples que l'on trouve dans ce rapport.
- Des ateliers visant à explorer les défis, les enjeux et les opportunités associés à la transformation numérique des administrations fiscales dans les pays en développement. Une centaine de participants en moyenne ont pris part aux différents ateliers, avec des contributeurs venus d'Australie, de Belgique, du Canada, du Chili, du Costa Rica, du Ghana, de la Jamaïque, du Kenya,

du Liberia, de la Norvège, du Pakistan, de Singapour, de l'Ouganda, du Royaume-Uni et de la Zambie, et le concours également de l'ATAF, du CIAT et du GBM. Les travaux se sont articulés autour des grands axes suivants :

- a. Vision d'ensemble de la transformation numérique des services fiscaux (y compris les enjeux sociétaux et le paysage numérique)
  - b. Les dimensions « parties prenantes » et « analytique » des programmes de transformation numérique
  - c. Les aspects financiers de la transformation numérique
  - d. Utilisation du modèle de maturité de la transformation numérique
- Un vaste processus de révision, auquel ont contribué les membres suivants du FAI : Australie, Chili, Colombie, Danemark, Finlande, France, Géorgie, Kenya, Irlande, Italie, Malaisie, Mexique, Norvège, Singapour, Suède et Royaume-Uni.

Les auteurs sont très reconnaissants aux différents contributeurs pour le soutien considérable qu'ils ont apporté à l'élaboration de ce rapport.

### Remarque importante

Les administrations fiscales s'acquittent de leurs missions dans des environnements divers, et la manière dont chacune d'entre elles gère le système d'imposition diffère en fonction du cadre politique et législatif ainsi que des pratiques et de la culture administrative. De ce fait, il ne serait ni réaliste, ni souhaitable, d'appliquer une vision normalisée de l'administration de l'impôt à un cas particulier. C'est en ayant cela à l'esprit que le présent rapport et les observations qu'il contient doivent être interprétés. Il y a lieu de veiller, lorsque l'on étudie les pratiques en vigueur dans un pays, à prendre pleinement en considération les facteurs complexes qui ont façonné la démarche dont elles sont la traduction concrète. De même, il faut tenir compte des défis et des priorités propres à chaque administration.

# Abréviations

|               |   |
|---------------|---|
| <b>BAsD</b>   | Banque asiatique de développement   |
| <b>API</b>    | Interface de programmation d'application  |
| <b>ATAF</b>   | Forum sur l'administration fiscale africaine  |
| <b>B2B</b>    | Entreprise à entreprise   |
| <b>B2C</b>    | Entreprise à consommateur   |
| <b>BYOD</b>   | Utilisation d'équipements personnels à des fins professionnelles  |
| <b>CIAT</b>   | <i>Centro Interamericano de Administraciones Tributarias</i> (Centre interaméricain des administrations fiscales) |
| <b>PLC</b>    | Produit logiciel du commerce  |
| <b>CRM</b>    | Gestion de la relation client   |
| <b>DevOps</b> | Développement et exploitation   |
| <b>ERP</b>    | Progiciel de gestion intégré  |
| <b>FAF</b>    | Forum sur l'administration fiscale  |
| <b>TIC</b>    | Technologies de l'information et de la communication  |
| <b>FMI</b>    | Fonds monétaire international   |
| <b>IOTA</b>   | Organisation intra-européenne des administrations fiscales  |
| <b>ISORA</b>  | Enquête internationale sur les administrations fiscales   |
| <b>TI</b>     | Technologies de l'information   |
| <b>MAPS</b>   | Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés   |
| <b>EMN</b>    | Entreprise multinationale   |
| <b>MOSIP</b>  | Plateforme d'identité modulaire open source   |
| <b>MTRS</b>   | Stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes  |
| <b>PMV</b>    | Produit minimum viable  |
| <b>OCR</b>    | Caisse enregistreuse en ligne   |
| <b>OCDE</b>   | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| <b>OSS</b>    | Logiciel open source  |
| <b>PAYE</b>   | <i>Pay-as-you-earn</i>  |
| <b>PCT</b>    | Plateforme de collaboration sur les questions fiscales  |
| <b>IRPP</b>   | Impôt sur le revenu des personnes physiques   |
| <b>POC</b>    | Validation de concept   |
| <b>RPA</b>    | Automatisation robotisée des processus  |
| <b>SaaS</b>   | Logiciel en tant que service  |

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>PME</b>         | Petites et moyennes entreprises  |
| <b>SOA</b>         | Architecture orientée services   |
| <b>TADAT</b>       | Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale                  |
| <b>Tax DIAMOND</b> | Élaboration de directives de mise en œuvre et de suivi de la réforme fiscale |
| <b>ONU</b>         | Organisation des Nations unies   |
| <b>USSD</b>        | Service supplémentaire pour données non structurées                          |
| <b>VITARA</b>      | Formation virtuelle pour une meilleure gestion des recettes fiscales         |
| <b>GBM</b>         | Groupe de la Banque mondiale   |
| <b>OTP</b>         | Organigramme des tâches du projet  |

# Résumé

Le numérique a bouleversé et continue de bouleverser de nombreux aspects de la vie quotidienne, y compris la manière pour le consommateur d'interagir avec les entreprises et de mener à bien ses transactions, et pour les individus et les entreprises de communiquer entre eux. Par ailleurs, en introduisant notamment la possibilité de mener à bien des transactions rapidement et en toute simplicité à toute heure du jour et de la nuit, et de plus en plus par-delà les frontières, le numérique a aussi fait évoluer les attentes.

Et il est également en train de révolutionner les modèles opérationnels des administrations fiscales. Le numérique apporte des moyens plus efficaces et efficients de collecter l'impôt nécessaire au financement des services publics tout en allégeant souvent la charge administrative pour le contribuable, ce qui peut se traduire par des avantages économiques substantiels.

La **première partie de ce rapport**, qui se concentre sur les opportunités qui s'offrent et les défis à relever pour les pays en développement qui s'engagent dans un processus de transformation numérique, identifie deux piliers essentiels pour l'efficacité des efforts déployés :

- L'administration doit avoir une vision claire et construite de sa transformation numérique, qui s'articule à l'échelle de l'ensemble de l'organisation et qui s'inscrit dans les priorités politiques ; et ce, de manière à donner un sens partagé à l'action entreprise et à favoriser de la sorte l'adhésion globale à l'ambition poursuivie.
- Le programme de transformation doit bénéficier du soutien plein et entier des hauts responsables de l'administration, qui doivent piloter efficacement et veiller à motiver leurs équipes de sorte que les inévitables difficultés qui se poseront puissent être surmontées. Un leadership efficace est essentiel lorsqu'il s'agit d'arbitrer des priorités concurrentes et de prendre des décisions difficiles. Il est également crucial que les hauts responsables fassent preuve de flexibilité et se montrent ouverts aux évolutions à mesure de l'avancée des projets, de sorte que la trajectoire de la transformation numérique puisse être ajustée le cas échéant.

Avec ces bases en place, l'administration fiscale sera en bonne voie pour concrétiser les bénéfices escomptés de ses efforts de transformation numérique. L'analyse menée aux fins de la première partie du rapport a permis d'identifier quatre axes clés sur lesquels le numérique peut avoir un impact déterminant :

- Le numérique a le potentiel d'accroître les recettes fiscales en élargissant la base d'imposition ou en améliorant l'efficacité du recouvrement.
- Il a le potentiel d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'administration en simplifiant les processus, en établissant des canaux numériques moins coûteux et plus accessibles pour interagir avec le contribuable, en développant le libre-service et en permettant une exploitation efficace des données pour mieux cibler les ressources.
- Il a le potentiel de réduire la charge administrative qui pèse sur les contribuables en facilitant le respect des obligations, dans certains cas en intégrant directement les processus fiscaux aux processus qu'ils utilisent au quotidien.

- La transformation numérique des services fiscaux a enfin le potentiel d'impulser des changements profonds et significatifs à l'échelle de la société. L'administration fiscale, qui est l'une des plus importantes fonctions de l'État, influe sur de nombreux aspects du fonctionnement de la société, et l'évolution vers une administration fiscale numérisée peut contribuer à une mutation numérique plus large de l'État et du pays, elle-même susceptible d'ouvrir de nouveaux horizons de croissance économique.

Par le passé, un certain nombre d'obstacles technologiques, et en particulier le trop faible niveau d'accès à une connexion internet de qualité et à des services financiers numériques ad hoc, ont pu empêcher certaines administrations de tirer pleinement profit des opportunités offertes par le numérique. Et pour cause, si le contribuable n'a pas accès à une connexion internet fiable et qu'il ne lui est pas possible d'effectuer des paiements électroniques de manière simple et peu onéreuse, la transformation numérique de l'administration fiscale n'a aucune chance de produire les retombées attendues. Toutefois, l'évolution récente des technologies mobiles est en train de changer la donne. La disponibilité accrue d'un internet sans fil fiable sur téléphone mobile est en train de démocratiser l'accès à internet dans les pays en développement. Cette démocratisation s'accompagne de l'essor de nouveaux services de paiement électronique sur téléphone mobile, de sorte que la possibilité d'effectuer des paiements par voie électronique est aujourd'hui une réalité pour de plus en plus de contribuables, qu'ils disposent ou non d'un compte bancaire traditionnel. Cette croissance de la technologie mobile, avec les applications qu'elle permet, crée une fenêtre d'opportunité dont les administrations fiscales peuvent profiter pour réaliser des avancées déterminantes sur la voie de leur transformation numérique.

C'est ainsi que de nombreuses administrations de pays en développement se sont d'ores et déjà lancées dans des initiatives innovantes de transformation numérique, mouvement auquel la pandémie de COVID-19 a donné de l'élan en obligeant les pays à accroître le recours à la technologie pour interagir avec le contribuable et, bien souvent, pour apporter un soutien financier aux populations.

La **deuxième partie** capitalise sur les enseignements tirés des initiatives mises en œuvre partout dans le monde pour mettre en lumière les caractéristiques fondamentales d'un programme de transformation numérique à même de porter ses fruits et sensibiliser aux écueils potentiels. Bien que le parcours de chaque administration fiscale reste unique, les éclairages recueillis aux fins de ce rapport ont permis de mettre au jour trois pierres angulaires sur lesquelles repose typiquement le succès des efforts déployés. Ces trois clés de voute sont les suivantes :

- Une analyse du contexte. Essentielle, cette analyse permet de faire la lumière sur les opportunités et les défis qui se présentent dans le contexte des circonstances spécifique de la juridiction. Cette analyse prendra normalement en compte les facteurs pertinents *externes* à l'administration fiscale, tels que les problèmes à traiter pour plus de discipline fiscale ou encore l'état de l'adoption du numérique dans la société, ainsi que les facteurs pertinents pour déterminer la capacité *interne* de l'administration fiscale à saisir les opportunités et relever les défis.
- L'élaboration d'une stratégie. Sur la base de l'analyse du contexte, l'administration peut ensuite élaborer une stratégie de transformation numérique qui guidera la suite du parcours. Avec une stratégie définissant la *vision et les objectifs* globaux de la transformation numérique, les *résultats attendus* qui contribueront à la réalisation de ces objectifs et leur *calendrier* ainsi que le plan de *financement* des efforts déployés, l'administration se donnera toutes les chances d'inspirer et de motiver les parties prenantes tout en gérant les attentes en qui concerne l'ampleur et l'échéance des retombées.
- Un déploiement efficace des projets. Pour atteindre les objectifs de la stratégie établie, l'administration devra exécuter un ensemble de projets de transformation numérique à la fois alignés sur sa stratégie et coordonnés. Si la réussite d'un projet dépend d'une part de son alignement sur la stratégie de transformation numérique arrêtée, elle nécessite également un travail préparatoire minutieux, notamment aux fins de la définition du spectre du projet, de sa

gouvernance et de son mandat, une exécution flexible et professionnelle du projet, soutenue par la direction, et un suivi post-projet rigoureux des résultats attendus et des retombées.

Si chaque administration fiscale doit s'atteler aux chantiers de sa transformation numérique compte tenu de la situation, des besoins et des priorités qui lui sont propres, l'expérience accumulée à l'échelle internationale pourra lui être d'une grande aide dans son propre parcours, et lui apporter une expertise spécifique utile dans tel ou tel domaine ou une perspective différente sur telle ou telle question, qui enrichira sa réflexion, accélérera le travail et lui évitera les écueils courants.

La **troisième partie du rapport** propose ainsi un tour d'horizon de cette expertise mobilisable. Il se concentre dans un premier temps sur ce qui constitue souvent la source d'inspiration la plus précieuse, à savoir les initiatives déjà à l'œuvre dans les domaines les plus fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique. Grâce aux contributions des administrations fiscales du monde entier, le rapport identifie un ensemble de domaines fréquemment ciblés qui, tels des rouages, ont vocation à s'imbriquer dans le temps pour former une administration fiscale numérisée.

Ces rouages, dont la mise en œuvre est étayée par des études de cas et des enseignements clés, sont les suivants

- des solutions de registre des contribuables et d'identité du contribuable, délivrant une passerelle sécurisée et jetant les bases d'une administration fiscale numérique ;
- des systèmes fiscaux intégrés, reliant les différentes composantes de l'administration fiscale pour créer des processus holistiques ;
- des solutions de communication avec le contribuable, fournissant des canaux d'échange efficaces et plus disponibles ;
- des solutions de service au contribuable, contribuant à réduire la charge administrative pour le contribuable ;
- des solutions d'optimisation de la discipline fiscale et de gestion des risques, rendant le respect des obligations fiscales plus simple et moins coûteux, et l'incivilité fiscale moins simple à pratiquer et plus facilement détectable par l'administration ;
- des systèmes de gestion d'entreprise, améliorant le fonctionnement interne de l'administration fiscale ; et
- une solution d'analytique, permettant d'identifier les opportunités et les défis à l'échelle de l'administration.

Outre leur valeur intrinsèque pour l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, ces projets jettent également les bases d'une transformation numérique complète des processus fiscaux, où le respect de la législation fiscale se retrouve intégré aux systèmes financiers de la société, avec pour effet de simplifier radicalement la discipline fiscale et de rendre à l'inverse l'incivilité fiscale de plus en plus difficile. En outre, il y a lieu pour les administrations fiscales des pays en développement qui engagent des projets de transformation numérique de se projeter dans la vision future de leurs services fiscaux transformés, en identifiant les opportunités qui s'offrent à elles de sauter des étapes de leur transformation lorsqu'elles ne sont pas encombrées par des processus antérieurs, et de poser les briques d'une administration fiscale future plus transparente tout en tirant rapidement bénéfice des mesures de transformation décidées.

Au-delà de l'expérience mobilisable des administrations fiscales elles-mêmes, différentes organisations peuvent apporter leur expertise et leur soutien externes aux projets. Les organisations fiscales régionales sont à même d'apporter des éclairages sur les défis spécifiques associés à la transformation numérique dans leur région, et de prodiguer des conseils ancrés dans la réalité du contexte local, ce qui peut s'avérer particulièrement précieux. Plusieurs organismes régionaux ont analysé les enjeux de la transformation numérique des administrations fiscales dans leur région et exposent la manière dont elles peuvent apporter leur appui dans la troisième partie de ce rapport.



Un certain nombre d'offres développées au niveau international sont par ailleurs disponibles pour aider les administrations fiscales à mieux cerner leurs forces et faiblesses actuelles, à approfondir leur compréhension du contexte dans lequel elles opèrent et à identifier des objectifs stratégiques potentiels pour leur transformation numérique, tout en bénéficiant d'une assistance à la conception. Outils d'évaluation, enquêtes, assistance entre pairs, etc., la troisième partie du rapport propose également un bref résumé de certaines de ces offres.

Bien que le numérique ne soit pas une panacée à même de résoudre tous les problèmes auxquels une administration fiscale est confrontée, il a le potentiel d'aider les services fiscaux à remplir leur mission première de manière plus efficace et efficiente. Le présent rapport invite par conséquent clairement les administrations fiscales des pays en développement à réfléchir dès à présent à la question de leur transformation numérique, et ce même si la tâche peut leur sembler immense.

## Étapes suivantes

Ce rapport se penche sur les principaux domaines d'action que les administrations fiscales peuvent être amenées à envisager dans la planification de leur programme de transformation numérique, et met en lumière la vaste expertise sur laquelle elles peuvent appuyer leurs efforts. Toutefois, il présente ses limites et n'apporte intentionnellement qu'une vue d'ensemble des questions à traiter plutôt que de chercher à explorer de manière approfondie la myriade de sujets en jeu.

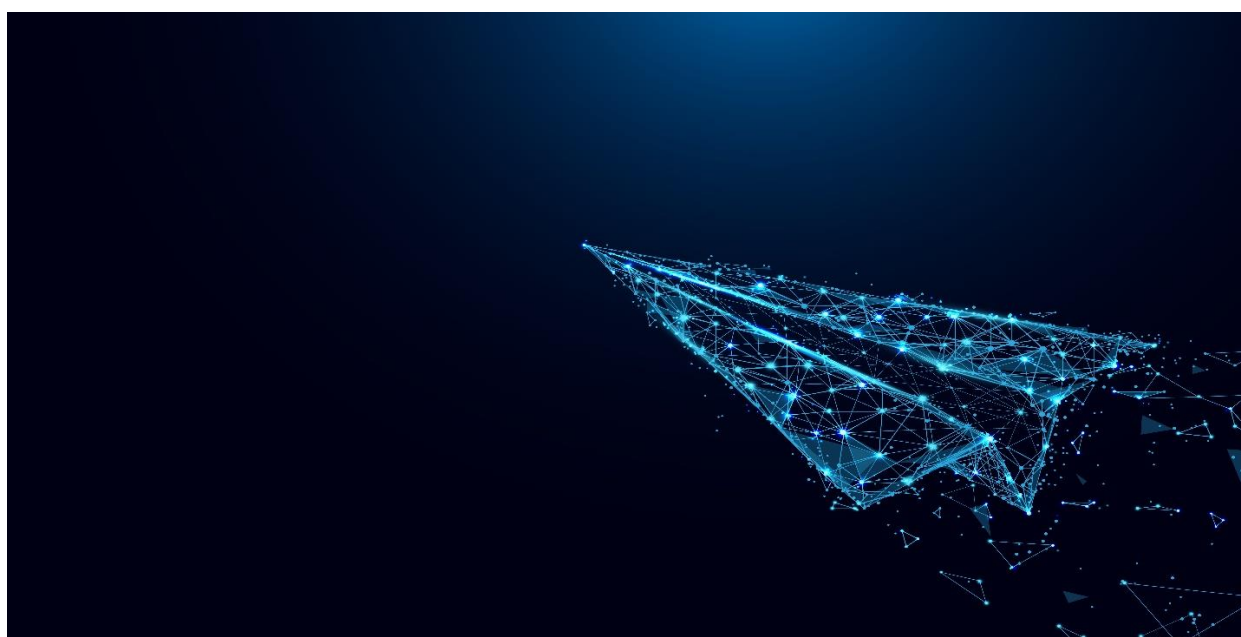
Une assistance entre pairs sera souvent plus utile pour une telle approche en profondeur, et ce rapport souligne l'importance de la collaboration entre les administrations fiscales pour le partage des expériences, et en particulier le rôle essentiel que le leadership a à jouer pour l'obtention de réalisations numériques probantes. Pour parvenir à ces résultats, d'étroites interactions entre administrations et avec les autres partenaires sont nécessaires.

Le nombre d'administrations fiscales engagées dans des programmes de transformation numérique progresse, de sorte que le besoin d'interactions va continuer de s'accroître. Afin de soutenir plus avant les administrations fiscales des pays en développement dans leur programme de transformation numérique, outre l'accompagnement aux projets fourni de manière bilatérale par les pays et les organisations internationales, les étapes suivantes pourraient donc inclure ce qui suit :

- Un dialogue avec les administrations fiscales des pays en développement et les autres parties prenantes sur les domaines dans lesquels la production d'autres annexes ou guides complémentaires examinant de manière plus détaillée certains aspects spécifiques du processus de transformation numérique pourrait être la plus utile.
- La mise en place d'un mécanisme permettant la fourniture aux hauts responsables d'un soutien confidentiel entre pairs sur les défis stratégiques qu'ils seront amenés à relever pour aboutir dans leur programme de transformation numérique.
- Une initiative pour faciliter l'utilisation du nouveau modèle de maturité de la transformation numérique décrit dans le présent rapport, qui permet aux administrations d'auto-évaluer leur niveau actuel de maturité et qui peut être un outil utile pour planifier les étapes ultérieures du parcours.
- La création d'un registre des innovations numériques ainsi que d'un référentiel d'études de cas, pour faciliter le partage des connaissances et aider les juridictions à identifier les options possibles qui pourront fonctionner dans leur situation.
- La mise en place de réseaux ou de forums sur certains des facteurs clés de la transformation numérique, tels que la gestion des données, l'identité numérique et les ressources humaines, pour faciliter le partage d'expériences entre les administrations fiscales des pays développés et en développement.
- L'étude des options pertinentes en matière de formation en ligne sur les sujets de la transformation numérique des administrations fiscales en particulier, pour compléter les offres de formation généralistes existantes proposées.

# Partie I. Opportunités associées à la transformation numérique

# 1 Pourquoi s'engager dans un programme de transformation numérique ?



*Il appartient à chaque administration fiscale d'élaborer ses propres solutions aux défis de sa transformation numérique.*

Les ressources dont dispose un État et la manière dont il les consacre aux services publics sont essentielles au bien-être d'une société. La fiscalité joue un rôle crucial pour la génération de ces ressources et constitue l'un des principaux outils à la disposition d'un pays pour piloter et gérer son développement, de sorte à mieux servir le citoyen.

L'évolution rapide des technologies numériques ouvre la voie à de nouvelles manières de remplir cet objectif. Pour les services fiscaux, le numérique a le potentiel de révolutionner la manière dont s'opère la communication avec le contribuable et dont sont traitées les informations, et, partant, ouvre le champ à de nouveaux modèles opérationnels à même de rendre les systèmes fiscaux plus accessibles, plus efficaces et plus transparents, tant pour le contribuable que pour l'administration.

Si le numérique est source d'opportunités, il pose également des défis, comme ceux qui découlent des attentes nouvelles que les pratiques numériques disruptives des entreprises tendent à créer chez le

contribuable, notamment quant à la manière dont il entend pouvoir interagir avec une organisation et la rapidité et la simplicité avec lesquelles il s'attend à pouvoir effectuer ses transactions.

Il est important de reconnaître que la transformation numérique d'une administration fiscale n'est pas un processus linéaire, avec des étapes prédéfinies mises en œuvre dans un ordre précis pour atteindre un résultat donné. Tout dépend en réalité du point de départ qui est le sien ainsi que de ses priorités spécifiques. Il est également important de reconnaître que le numérique n'est pas une panacée à même de résoudre tous les problèmes.

Il appartient par conséquent à chaque administration fiscale d'élaborer ses propres solutions aux défis de sa transformation numérique. Certaines commencent par de petits projets pour gagner en expérience et, au fil du temps, combinent les résultats de ces projets dans une initiative de transformation plus large, tandis que d'autres identifient des impôts ou des groupes de contribuables donnés sur lesquels concentrer leurs efforts, et appliquent une stratégie de transformation numérique à leurs cibles choisies.

L'objet n'est donc aucunement ici de délivrer une recette « toute faite » applicable pour une transformation numérique efficace. Capitalisant sur les initiatives mises en œuvre partout dans le monde et sur les différentes approches adoptées, ce rapport se propose en revanche de mettre en lumière les caractéristiques fondamentales d'un programme de transformation numérique à même de porter ses fruits, en accordant une attention particulière aux circonstances dans les pays en développement.

## Les moteurs du changement

La croissance de l'économie numérique et les avancées de la technologie posent des défis aux modèles opérationnels existants des administrations fiscales, tout en créant des opportunités d'en changer pour de plus performants. Ces défis et opportunités découlent des pratiques numériques disruptives introduites par les entreprises qui tendent à modifier les attentes du contribuable, notamment quant à la manière dont il entend pouvoir interagir avec une organisation et la rapidité et la simplicité avec lesquelles il s'attend à pouvoir effectuer ses transactions.

Ces nouvelles approches créent des moteurs de changement au sein des administrations fiscales qu'elles ne peuvent ignorer. S'il est clair que les opportunités du numérique sont à saisir au vu des circonstances locales et que des défis institutionnels et budgétaires ne manqueront pas de se poser, ceci ne doit en rien les dissuader de s'engager sur la voie de leur transformation numérique. À défaut d'embrasser la tendance du numérique, c'est leur mission première, celle de collecter l'impôt de manière efficace et efficiente pour l'État, que les administrations fiscales risquent de mettre en péril.

## L'importance d'un leadership efficace

Dans le retour d'information fourni par les administrations dans lesquelles des projets de transformation numérique aboutis ont pu être déployés, l'exercice d'un leadership efficace de la part des hauts responsables est ressorti de manière homogène comme particulièrement important pour la réussite des initiatives engagées. Au cours des entretiens menés aux fins du présent rapport, le défaut d'appropriation des projets par la hiérarchie a été régulièrement cité par les agents et les acteurs du renforcement des capacités interrogés comme la cause la plus habituelle de leur échec, ceux-ci estimant par conséquent qu'un soutien clair à la transformation numérique de la part des hauts responsables de l'administration fiscale était une condition préalable à la réussite d'un projet. Si l'accompagnement peut varier sur la forme, les projets qui aboutissent ont généralement ceci en commun qu'ils bénéficient d'une implication ad hoc des hauts responsables de l'administration, qui prend typiquement les formes suivantes :

- **Motivation pro-active des agents.** Les projets de transformation numérique peuvent poser de nombreuses difficultés. Sans un leadership actif pour encourager les agents et les soutenir face

aux problèmes rencontrés, les efforts déployés peuvent échouer, et ce quelles que soient les compétences de l'équipe projet. Une motivation et une volonté de changement constantes sont essentielles, et la hiérarchie doit inciter à s'aligner sur la vision et les buts poursuivis, notamment par des messages cohérents, un engagement continu et l'établissement d'objectifs ad hoc. À cette fin, il convient généralement que la hiérarchie s'approprie personnellement la stratégie de transformation numérique et les processus de changement ; un dirigeant convaincu que la vision de la transformation est à la fois réalisable et souhaitable pour l'administration a beaucoup plus de chances de voir se manifester l'adhésion enthousiaste dont le projet a besoin.

- **Gouvernance efficace.** Le leadership de la transformation doit s'exercer dans le cadre de solides dispositifs de gouvernance, assurant une supervision suffisante sur les questions essentielles, et notamment aux fins d'une gestion efficace des risques. Plus important encore, la prise de décision doit être claire, pour concentrer précisément les efforts des équipes sur ce qui doit être fait.
- **Clarté sur les difficultés posées.** La transformation numérique est susceptible d'être perçue, par les agents et les contribuables, comme un remède universel à même de résoudre sans trop d'efforts tous les problèmes connus. La gestion des attentes en matière de résultats et la communication d'échéances pour leur concrétisation escomptée aidera à maintenir l'élan nécessaire aux projets. Cet aspect est notamment essentiel durant les périodes (qui ne manqueront pas de survenir) où les choses progressent moins bien qu'attendu.
- **Montrer l'exemple.** Les changements qui accompagnent le processus de transformation numérique exigent souvent flexibilité et ouverture à la nouveauté, et peuvent nécessiter des efforts d'adaptation à des processus de travail nouveaux ou revisités. Le numérique pouvant être un sujet relativement nouveau, il est important pour l'administration fiscale d'examiner le niveau de compétences numériques de ses équipes dirigeantes, afin de s'assurer qu'elles disposent de la compréhension voulue pour guider le programme de transformation numérique. Le mentorat et le partage de compétences inter-administrations entre agents et responsables hiérarchiques sont souvent pointés par les services fiscaux comme un moyen très efficace de combler les lacunes en matière de compétences. Les responsables qui manifestent leur enthousiasme pour l'acquisition de nouvelles compétences, qui se montrent désireux d'apprendre de leurs erreurs et qui sont prêts à adapter leurs approches en présence de nouveaux défis ou face à une nouvelle donne, ont davantage de chances de voir aboutir le projet de transformation de leur administration.

## Développer une vision de la transformation numérique

*Avant de se lancer dans un programme de transformation numérique, il convient pour les services fiscaux de prendre le temps de réfléchir aux raisons pour lesquelles un tel programme se justifie, à la vision stratégique de ce processus ainsi qu'à la manière dont il s'inscrit dans la vision plus large de l'administration fiscale et de son rôle dans la société en général.*

Donner un sens partagé à l'action entreprise, créer une vision commune, est une exigence essentielle pour guider efficacement et motiver ses ressources humaines. Ce principe vaut également dans le contexte de la transformation numérique des administrations fiscales. La vision de la transformation de l'administration doit être façonnée et portée par ses hauts responsables, qui peuvent avoir pleinement conscience de certaines des problématiques « globales » susceptibles d'entraver son mandat, y compris là où les formalités administratives pèsent sur le contribuable, et être ainsi en mesure d'identifier les domaines où le numérique pourrait avoir des effets. La vision peut également être sous-tendue par des

impératifs politiques plus larges, ayant potentiellement donné lieu à l'établissement d'objectifs ambitieux en matière de croissance des recettes, d'amélioration de l'efficacité de l'administration, ou plus généralement de modernisation numérique de l'État et de la société.

Par conséquent, avant de se lancer dans un programme de transformation numérique, il convient pour les services fiscaux de prendre le temps de réfléchir aux *raisons pour lesquelles* un tel programme se justifie, à la vision stratégique de ce processus ainsi qu'à la manière dont il s'inscrit dans la vision plus large de l'administration fiscale et de son rôle dans la société en général. Dès lors, l'administration sera en capacité d'adresser un message clair à ses effectifs ainsi qu'au contribuable quant aux ambitions qui sous-tendent les efforts de transformation numérique déployés.

L'encadré 1.1. donne un exemple de transformation numérique mise en œuvre sur la base d'une vision établie.

### Encadré 1.1. Chili : Le numérique au service du respect de la législation sur la TVA

L'administration fiscale chilienne (Servicio de Impuestos Internos, ou SII) s'est dotée il y a plusieurs années d'une stratégie à long terme visant à améliorer le respect des obligations fiscales en matière de TVA, la principale taxe à la consommation au Chili. La première étape de cette stratégie a consisté à rendre possible l'émission électronique des factures pour les transactions interentreprises et, en 2003, les gros contribuables ont été autorisés à émettre leurs factures par voie électronique, avec la nécessité de soumettre un Registre électronique de leurs achats et ventes.

Dans la foulée, en 2007, afin de soutenir les micro, petites et moyennes entreprises (MiPyMes), le SII a créé un portail gratuit de facturation électronique pour les MiPyMes, en collaboration avec les associations de MiPyMes et avec la contribution financière de la Banque interaméricaine de développement (BID). Avec cette initiative, les MiPyMes ont elles aussi pu accéder à la facturation électronique de la même façon que les grandes entreprises.

Au fil des ans, l'émission d'autres documents fiscaux liés à la TVA a également été mise en œuvre par voie électronique, notamment les notes de crédit, les notes de débit et les factures des exportations.

En 2014, une impulsion majeure a été donnée à la facturation électronique avec une évolution de la loi établissant que sous trois ans, elle deviendrait obligatoire pour tous les contribuables. Les délais de mise en œuvre variaient en fonction de la taille et de la qualité de l'accès à internet des contribuables, avec une exemption accordée aux seuls contribuables situés dans des zones non desservies en électricité ou sans accès d'Internet, ou installés dans une zone déclarée sinistrée, à savoir touchée par une catastrophe naturelle telle qu'un tremblement de terre.

L'impact de cette mesure a été significatif. Alors qu'en 2014, ils n'étaient encore que 10 % des contribuables à émettre leurs factures par voie électronique (60 % du total des factures), ce chiffre n'a dès lors cessé de progresser pour atteindre le maximum de 100 % des contribuables en 2020. Ce processus a également permis, à partir d'août 2017, de proposer aux contribuables un Registre des achats et des ventes pré-rempli, à contrôler et à compléter par les ventes réalisées avec d'autres types de documents encore au format papier. Ce registre sert de base à l'élaboration de la Proposition de déclaration de TVA, qui transite également par voie électronique depuis août 2017. Enfin, depuis janvier 2021, les contribuables sont tenus par la loi de présenter les recettes de leurs ventes de biens et services par voie électronique (factures dans les transactions B2C), ce qui signifie que le SII dispose de toutes les informations nécessaires pour préparer la déclaration de TVA, sauf en ce qui concerne les exemptés pour les motifs susmentionnés.

Le SII est ainsi parvenu à améliorer de manière significative le respect de la législation sur la TVA, ainsi que d'autres obligations connexes. En décembre 2017, 84 % du total de la TVA acquittée était déjà déclarée au moyen du formulaire pré-rempli, et ce chiffre s'élevait un peu plus tard seulement (décembre 2018) à 91 % du total.

Source : Courriel de l'administration fiscale chilienne (SII), octobre 2021.

## Les promesses du numérique

La numérisation de l'économie crée des moteurs de changement au sein des administrations fiscales qu'elles ne peuvent ignorer. S'il convient de reconnaître que les opportunités du numérique sont à saisir au vu des circonstances locales et que des défis institutionnels et budgétaires ne manqueront pas de se poser, ceci ne doit en rien les dissuader de s'engager sur la voie de leur transformation numérique.

À défaut d'embrasser la tendance du numérique, c'est leur mission première, celle de collecter l'impôt de manière efficace et efficiente pour l'État, que les administrations fiscales risquent de mettre en péril. Le numérique apporte de nouveaux moyens innovants de remplir cette mission fondamentale, en créant des opportunités :

- d'accroître les recettes ;
- d'améliorer l'efficacité et l'efficience ;
- de réduire les formalités qui pèsent sur le contribuable ;
- d'impulser des changements plus larges.

### **Opportunités d'accroître les recettes**

Les services fiscaux ont un rôle crucial à jouer pour la mobilisation des recettes intérieures qui soutiennent le développement du pays. Garantir ces recettes d'une manière équitable, équilibrée et avec une charge administrative minimisée pour le contribuable compte au nombre des objectifs fondamentaux de toute administration fiscale. Satisfaire ces exigences favorise le sentiment d'équité, lequel à son tour crée une culture du respect des obligations qui est essentielle tant que les services fiscaux resteront largement tributaires de la discipline fiscale volontaire. Le numérique offre aux administrations fiscales les moyens d'aborder ces objectifs d'une manière nouvelle, et les données recueillies sur les contribuables peuvent permettre d'identifier des approches nouvelles et améliorées en matière de discipline fiscale. Ces informations peuvent à leur tour être utilisées comme base factuelle pour la prise de décisions à même d'élargir la base d'imposition et de réduire les risques de non-respect des obligations fiscales.

Nombre de ces opportunités peuvent résider dans la résolution des problèmes de l'économie parallèle et informelle. Selon le rapport 2018 de l'Organisation internationale du travail sur l'économie informelle, plus des deux tiers de la population active des pays émergents et en développement occupent un emploi informel (BIT, 2018<sup>[1]</sup>). Non seulement cette situation a des conséquences significatives pour les individus qui, étant employés de manière informelle, peuvent avoir davantage de difficultés à accéder aux services publics, mais elle réduit aussi généralement la capacité de l'administration fiscale à imposer ces revenus. Si certains secteurs de l'économie informelle sont exonérés d'impôts par la législation nationale, d'autres activités sont dissimulées au fisc, ce qui se traduit par un manque à gagner en recettes fiscales et en cotisations de sécurité sociale et crée une concurrence déloyale pour ceux qui respectent les règles.

Le numérique offre des possibilités de s'attaquer à ces questions, par exemple par la création de liens numériques entre l'employeur et l'administration fiscale pour établir une retenue à la source, de même que



par l'intégration de systèmes de déclaration fiscale dans l'économie en plein essor des plateformes<sup>1</sup>. Les *Règles types de déclaration à l'intention des vendeurs relevant de l'économie du partage et de l'économie à la demande de l'OCDE*, récemment établies (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>), définissent un cadre utile pour l'échange de données entre les administrations fiscales et les plateformes sur une base transfrontière. En outre, le *Code de conduite de l'OCDE* (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>) publié par le Forum sur l'administration fiscale, vient compléter les règles types de déclaration pour faciliter l'adoption d'une possible approche normalisée de la coopération nationale entre les administrations et les plateformes. À mesure du développement de ces systèmes, les administrations fiscales peuvent travailler avec les plateformes à l'amélioration de la discipline fiscale de leurs utilisateurs et à la réduction de la charge administrative, y compris éventuellement par la mise en place de processus fiscaux au sein des systèmes utilisés par les plateformes. Les opportunités sont examinées plus en détail dans le rapport de l'OCDE intitulé *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers* (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Une grande partie de l'économie parallèle repose sur des transactions en espèces, et comme le souligne le rapport *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and threats* (OCDE, 2017<sup>[5]</sup>), le numérique peut également avoir un impact positif sur les taux de civisme fiscal en régularisant cette situation. Par exemple, la facturation électronique crée des liens numériques entre les entreprises et les services fiscaux en permettant une déclaration automatique de leurs ventes à l'administration. Elle est en mesure d'améliorer sensiblement les taux de recouvrement des taxes sur les ventes et de réduire le coût du contrôle du respect des règles, ce qui, par voie de conséquence, favorisera un meilleur climat de confiance entre l'administration fiscale et le contribuable, et pourra doper les taux de civisme fiscal. Le numérique accroît également la qualité et, le plus souvent, la granularité des informations utilisées en matière fiscale, et permet la mise en place de solutions innovantes telles des formulaires de TVA pré-remplis par exemple, qui allègent la charge administrative pour les contribuables et diminuent les erreurs de déclaration. Comme le montre le graphique 1.1, la facturation électronique s'est largement imposée en Amérique latine.

---

<sup>1</sup> L'économie des plateformes désigne ce modèle en plein essor dans lequel l'interaction entre travailleurs et clients s'opère par l'intermédiaire d'une plateforme numérique, en rupture avec les structures employeur-employé traditionnelles.

Graphique 1.1. Adoption de la facturation électronique en Amérique latine



Source : (CIAT, 2020<sup>[6]</sup>)

Le numérique apporte aux services fiscaux une meilleure vision de l'activité du contribuable, permettant de l'orienter efficacement sur la voie à suivre pour assurer le respect de ses obligations. Les administrations fiscales développent également des approches davantage centrées sur le contribuable, qui utilisent les données recueillies pour produire des déclarations fiscales pré-remplies, ce qui minimise les cas d'erreur. Grâce aux données fournies par le numérique, les services fiscaux sont en mesure de

mettre en place une stratégie orientée « compliance-by-design » (conformité dès la conception)<sup>2</sup>, qui optimise les recettes fiscales perçues.

### **Opportunités d'améliorer l'efficacité et l'efficience**

*Les objectifs communs d'efficacité et d'efficience s'étendent à la simplification des processus, à la réduction des interactions inutiles entre le contribuable et l'administration fiscale et à la mise à profit des données pour décloisonner les processus internes de l'administration fiscale et améliorer l'évaluation des risques.*

Si la transformation numérique peut permettre d'accroître les recettes collectées, elle a également le potentiel d'augmenter l'efficacité et l'efficience des services fiscaux, avec des retombées positives autant pour le contribuable que pour l'administration elle-même. Il s'agit là bien souvent d'un axe central des projets de transformation numérique, qui vise à réduire les coûts pour toutes les parties et qui permet de dégager de précieuses ressources pour d'autres domaines prioritaires. Les objectifs communs à cet égard s'étendent à la simplification des processus, à la réduction des interactions inutiles entre le contribuable et l'administration fiscale et à la mise à profit des données pour décloisonner les processus internes de l'administration fiscale et améliorer l'évaluation des risques.

Nombreux sont les exemples de projets de transformation numérique mis en œuvre, de petite comme de grande envergure, qui ont contribué à accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration fiscale. Le passage d'une interaction essentiellement fondée sur le papier à une interaction principalement informatisée entre le contribuable et l'administration délivre à cet égard plusieurs bénéfices. Cette évolution améliore le service au contribuable en lui permettant d'introduire directement ses données dans les systèmes de l'administration fiscale, avec à la clé une diminution des erreurs et une accélération des interactions. Elle permet également de réduire les coûts de l'administration fiscale et de limiter les erreurs, qui sont souvent un déterminant important de l'indiscipline fiscale.

Il est également possible de faire beaucoup en faisant évoluer le mix de canaux de service au contribuable, en tirant profit des données pour améliorer l'efficacité des outils de la relation client, soit par une personnalisation accrue, soit avec des canaux en « libre-service » plus efficaces. Ceci peut permettre de réduire les canaux à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les rendez-vous en personne et les centres d'appels, au profit de canaux plus efficaces et potentiellement plus conviviaux, avec la mise en place par exemple de robots conversationnels, à même d'apporter des réponses 24h/24. Ces solutions réduisent les coûts pour toutes les parties en introduisant des transactions plus simples, exécutées plus efficacement et qui, partant, contribuent à une plus grande satisfaction du contribuable.

Ceci ne signifie pas que les canaux à forte intensité de main-d'œuvre pourront être complètement supprimés, mais que des capacités pourront être redéployées là où elles ont le plus d'impact, par exemple pour aider le contribuable dans des situations complexes. Le numérique permet de tirer profit de nouvelles approches innovantes pour diffuser des messages fiscaux à des groupes traditionnellement difficiles à atteindre, et ce de manière inédite.

Le service au contribuable peut également être amélioré par le passage d'une communication réactive, en réponse à une prise de contact du contribuable, à une communication proactive des services fiscaux sur des canaux relativement peu coûteux tels que le SMS. Sur la forme comme sur le fond, cette

<sup>2</sup> La conformité dès la conception implique le recours dans les fonctions fiscales à des systèmes TIC pensés de manière à intégrer le respect des règles dès leur conception ; lorsque le contribuable remplit ses obligations fiscales de manière transparente, la nécessité de vérifier sa discipline fiscale en aval s'en trouve réduite.

communication peut s'appuyer sur les enseignements des sciences comportementales pour « faire pression » sur le contribuable au moment opportun et le guider sur la voie d'une plus grande discipline fiscale ; le recours à une telle communication proactive peut à la fois réduire le coût du respect des obligations et augmenter les taux de civisme fiscal. L'encadré 1.2. montre comment ces enseignements peuvent être mis à profit et avec quels résultats. Les efforts de communication proactive peuvent être complétés par une communication relativement peu coûteuse sur les médias sociaux afin de toucher un éventail encore plus large de contribuables.

### Encadré 1.2. Membres du FAI : Les enseignements des sciences comportementales au service de la discipline fiscale

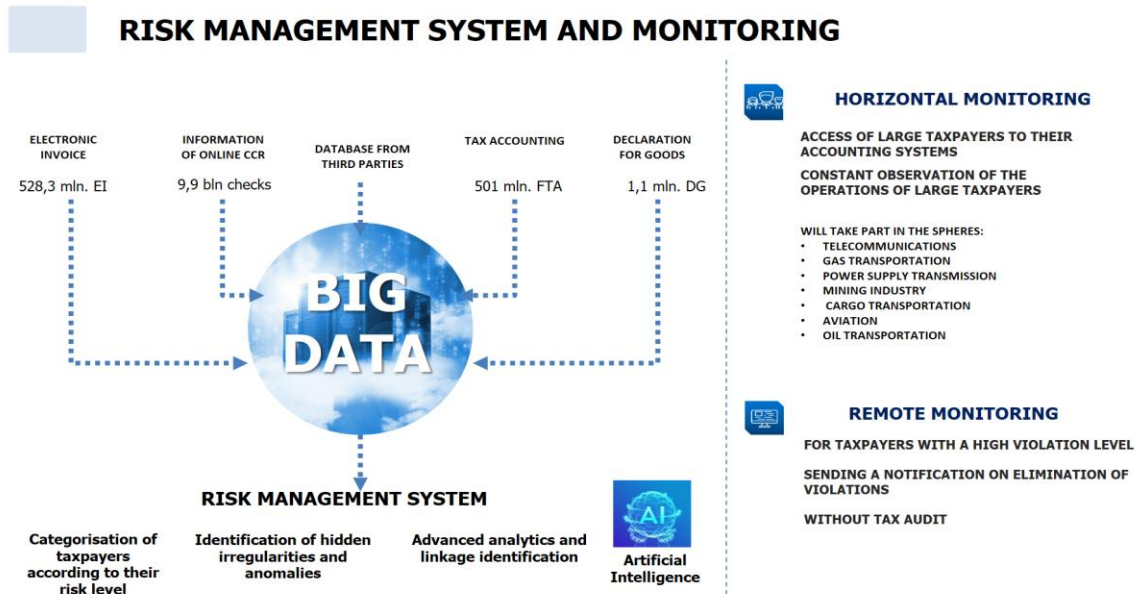
Les résultats d'une enquête menée auprès des membres du FAI montrent que les *enseignements des sciences comportementales* ont aidé les administrations à :

- « Réduire de 33 % le nombre de contribuables devant de l'impôt grâce à des ajustements dans les processus en place éclairés par les sciences comportementales
- Améliorer la ponctualité du paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques grâce à des ajustements peu onéreux dans la manière de communiquer, avec à la clé une amélioration significative de la situation sur les plan des recettes perçues et des dettes constatées
- Diminuer le nombre de déclarations de revenus et de dépenses erronées grâce à des messages numériques personnalisés
- Réduire les versements indus de prestations à des contribuables non éligibles
- Augmenter de 30 % les déclarations spontanées de patrimoine
- Réduire de 15 % les défauts de dépôt de déclaration
- Accroître de plus de 20 % la part du libre-service et des actions en ligne »

Source : (OCDE, 2021<sup>[7]</sup>).

La transformation numérique rend par ailleurs facilement accessibles de vastes ensembles de données, potentiellement non disponibles auparavant pour des raisons pratiques (données uniquement consignées sur papier, par exemple). Les administrations fiscales peuvent envisager d'investir dans le développement de solutions analytiques à même d'accroître l'efficacité et l'efficience de leurs processus de gestion du risque de même que plusieurs autres de leurs activités. Le graphique 1.2. donne un aperçu du large éventail de sources qui peuvent être mises à profit dans de telles analyses. L'analytique offre également des possibilités d'amélioration dans toute une série d'autres domaines, en permettant par exemple de mieux comprendre les processus d'élaboration des politiques et d'identifier des tendances pour le recueil d'indicateurs précoces d'indiscipline fiscale.

Graphique 1.2. Le système de gestion des risques et de suivi du Kazakhstan



Note : Voir également la présentation de la Commission des recettes de l'État du ministère des Finances du Kazakhstan : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Kazakhstan-tax-presentation.pdf>.

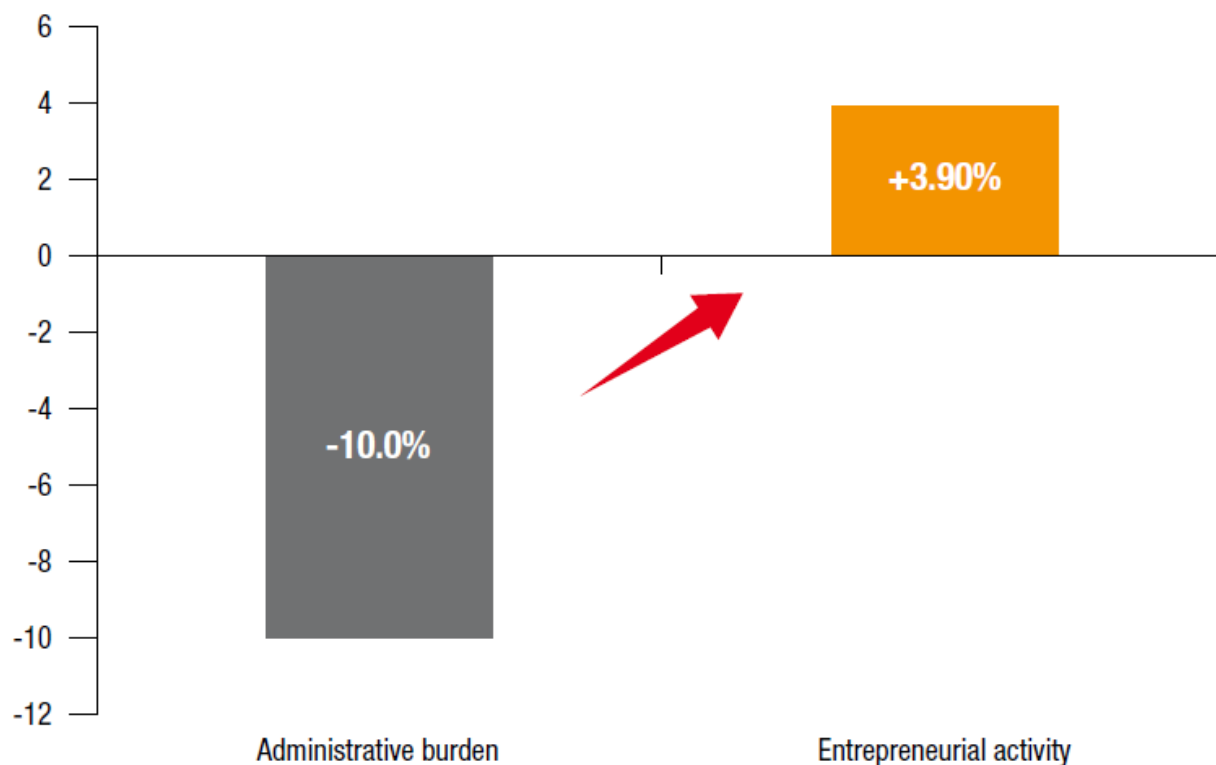
Source : Commission des recettes de l'État du ministère des Finances du Kazakhstan, décembre 2020.

### **Opportunités de réduire la charge qui pèse sur le contribuable**

*Une réduction de 10 % de la charge administrative fiscale peut entraîner une hausse de près de 4 % de l'activité entrepreneuriale.*

Les systèmes en place des services fiscaux font parfois peser une lourde charge administrative sur le contribuable. Les entreprises et les citoyens peuvent être tenus de se conformer à toute une série d'obligations, et comme le montre le graphique 1.3 ci-dessous, tiré du rapport de l'OCDE intitulé *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, l'activité entrepreneuriale peut s'en trouver significativement impactée, une réduction de 10 % de la charge administrative fiscale pouvant entraîner une hausse de près de 4 % de l'activité entrepreneuriale.

Graphique 1.3. Impact de la charge administrative sur l'activité entrepreneuriale



Source : (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>)

Les administrations fiscales mettent largement le contribuable en responsabilité de s'auto-discipliner en matière de déclaration, de calcul et de paiement de l'impôt en faisant les bons choix. Au-delà de sa volonté de remplir ses obligations, sa conformité est tributaire des efforts qu'il déploie pour que tout se passe bien, et par exemple de son choix de bien tenir ses registres, de prendre le temps de remplir correctement ses formulaires, de dissiper toute incompréhension et de se plier aux contraintes et aux délais de déclaration. Le contribuable cherche souvent un compromis entre la charge de sa discipline fiscale et les risques associés au non-respect des règles.

Les effets de ces choix peuvent être aggravés par le fait que le contrôle de la discipline fiscale est souvent une activité menée « en aval ». Le calcul, la déclaration et le paiement de l'impôt font l'objet de vérifications au sein de l'administration, et lorsque des risques sont identifiés, ou dans certains cas par sélection aléatoire, des contrôles fiscaux sont décidés. Ce contrôle en aval du civisme fiscal peut créer une insécurité fiscale, avec des implications pour le contribuable sur le plan de sa planification financière, de sa gestion de trésorerie et de ses investissements, sans compter les coûts supplémentaires et le temps consommé associés aux processus de vérification.

Le numérique offre la possibilité de repousser certaines des limites structurelles des processus traditionnels des administrations fiscales, en s'éloignant des processus séquentiels au contact du contribuable et en incorporant la fiscalité au moment de la transaction déclenchant un événement fiscal, souvent intégré dans les systèmes, parfois dits « naturels », utilisés par les contribuables dans le cadre de leur vie quotidienne et de leurs activités. En incorporant l'impôt dans les systèmes naturels des contribuables, les services fiscaux ont la possibilité de rendre l'expérience de son paiement sensiblement plus transparente et moins contraignante.

Une telle intégration sert la conformité dès la conception, ce qui signifie que le non-respect des obligations devient dès lors de plus en plus un fait délibéré impliquant des efforts supplémentaires fastidieux pour le contribuable. Pour ceux respectueux des règles, elle peut en revanche être porteuse de substantielles économies sur le coût du respect des règles. Cette nouvelle donne, en augmentant les risques d'être sanctionnés et en réduisant la charge de la discipline fiscale, rebat les cartes de l'équation du risque dans l'esprit du contribuable.

Pour faciliter cette évolution, les administrations fiscales peuvent :

- Développer des bibliothèques d'interfaces de programmation d'applications (API)<sup>3</sup> utilisables pour transférer les informations requises entre les systèmes naturels des contribuables et les systèmes appropriés de l'administration fiscale.
- Concevoir des services électroniques qui s'intègrent dans les systèmes naturels des contribuables, comme par exemple la retenue à la source.
- Travailler avec les éditeurs de logiciels tiers pour que les fonctionnalités fiscales soient intégrées dans leurs logiciels, de sorte que les données des contribuables soient communiquées aux services fiscaux dans des formats à coup sûr pris en charge.

L'encadré 1.3 évoque la manière dont le Chili a combiné la conformité dès la conception grâce à la facturation électronique avec un service au contribuable qui facilite le respect des obligations fiscales ; une application gratuite pour smartphone pour la gestion des processus de facturation électronique est mise à disposition par l'administration.

---

<sup>3</sup> Voir l'annexe D pour plus d'informations sur les API.

### Encadré 1.3. Chili : Une application pour smartphone pour la facturation électronique

La facturation électronique des biens et services est devenue obligatoire au Chili en janvier 2021. Afin de simplifier l'adaptation pour les contribuables, une application gratuite pour smartphone a été mise à leur disposition par les services fiscaux (SII). A la mi-février 2021, 74 % des contribuables tenus de recourir à la facturation électronique utilisaient cette application fournie par l'administration.



Note : Voir également <https://www.sii.cl/ayudas/apps/efactura/index.html>

Source : Exposé du SII, février 2021 : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Chile-User-Experience-Feb2021.pdf>.

### **Opportunités d'impulser des changements plus larges au sein de la société**

*La transformation numérique du secteur public donne souvent l'impulsion à la création d'écosystèmes numériques en bâtissant des infrastructures et en favorisant l'adoption du numérique en conséquence des services numériques mis en place.*

La numérisation entraîne bien fréquemment avec elle la naissance de nouveaux écosystèmes numériques qui peuvent faciliter le développement et l'épanouissement de technologies numériques interdépendantes, contribuant ainsi à l'essor commercial et à la création de nouvelles opportunités pour les citoyens. La transformation numérique du secteur public donne souvent l'impulsion à la création d'écosystèmes numériques en bâtissant des infrastructures et en favorisant l'adoption du numérique en conséquence des services numériques mis en place. L'État est idéalement placé pour prendre le leadership de la transformation numérique dans un pays et fournir les capacités institutionnelles nécessaires pour donner de l'élan aux initiatives en la matière. Bien souvent, ceci implique d'aligner les politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de rendre ses capacités numériques plus largement accessibles et de



réfléchir à la manière dont des partenariats public-privé peuvent être mis à profit pour maximiser le retour sur investissement.

L'État joue souvent également un rôle de premier plan dans la promotion de la culture numérique en soutenant l'éducation des citoyens aux services numériques et en fournissant le cadre juridique et réglementaire qui permet d'instaurer la confiance dans les services numériques. Tout ceci nécessite de solides compétences managériales et techniques, de même qu'un leadership efficace au sein des institutions pour promouvoir et encourager le développement d'une économie numérique florissante.

Étant donné qu'ils interagissent fréquemment avec les citoyens en qualité de représentants de l'État, les services fiscaux peuvent jouer un rôle moteur dans ce développement de l'économie numérique au sens large. Le leadership dont fait montre une administration fiscale en adoptant le numérique peut contribuer à familiariser l'ensemble des autres administrations avec le concept d'interaction numérique et fournir le socle de compétences utiles pour une adoption plus large dans les services publics. L'encadré 1.4 présente un exemple d'initiative intergouvernementale mise en œuvre pour faciliter le paiement de l'impôt. En outre, les systèmes qu'une administration fiscale met en place dans le cadre de son processus de transformation numérique peuvent être réutilisés ou étendus pour asseoir un socle et des résultats que les autres administrations publiques pourront mettre à profit, et favoriser le développement de l'écosystème numérique au sens large. Par le fait des services numériques ouverts, ces systèmes peuvent également stimuler la croissance et l'innovation du secteur privé. Par exemple, avec un transfert d'informations sécurisé entre l'État et les citoyens, les acteurs du secteur privé seront incités à améliorer leurs propres services, avec pour effet de renforcer la confiance des citoyens dans la sécurité des transactions numériques.

#### Encadré 1.4. Ghana : La plateforme de paiement commune de l'État

Ghana.gov est une plateforme numérique de services et de collecte des recettes fiscales créée pour fournir un point d'accès unique aux services des administrations du Ghana.

Le portail prend en charge plusieurs types de paiement en ligne :

- Paiements par carte bancaire
- Paiements en argent mobile
- Paiements bancaires par internet

Source : Exposé de l'Autorité fiscale du Ghana, février 2021 : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Ghana-Digitalisation-Journey.pdf>.

Les systèmes d'identité numérique sont un bon exemple de la manière dont l'infrastructure numérique développée peut faciliter une adoption plus large dans les services publics et soutenir les activités du secteur privé. Ces systèmes sont souvent à la base des processus nationaux de transformation numérique, car ils offrent un moyen sûr pour un individu d'attester de son identité auprès d'une organisation avant d'accéder à des services confidentiels. Les solutions d'identité développées par l'administration fiscale pourront être réutilisées dans les autres administrations pour jeter les bases d'autres services numériques, et également être utiles au secteur privé, où de nombreux acteurs (par exemple dans les services financiers) trouveront avantage à pouvoir s'appuyer sur des données d'identité vérifiées par l'administration en soutien de leurs services.

En se posant à l'avant-garde de la transformation numérique de l'État, les services fiscaux peuvent jouer un rôle doublement déterminant, en optimisant la collecte des recettes fiscales pour un meilleur financement des services publics, d'une part, et en jetant les bases d'une mutation numérique plus large du pays, d'autre part. En encourageant le développement des compétences numériques dans la population et en établissant des cadres favorables à l'essor et à la prospérité des entreprises numériques, ils peuvent insuffler une nouvelle dynamique de croissance de l'économie. En instaurant de nouveaux moyens numériques au service du respect des règles, l'administration fiscale contribuera à rééquilibrer les règles du jeu entre les entreprises légitimes et celles appartenant à l'économie parallèle. Les nouvelles compétences numériques chez les citoyens, l'essor des entreprises numériques et une concurrence loyale entre les acteurs créeront un cercle vertueux de croissance, apportant des bénéfices économiques plus larges à l'échelle de la nation.

## Surmonter les obstacles potentiels au changement

Les opportunités offertes par les technologies numériques peuvent avoir un effet transformateur sur l'administration fiscale, générateur de bienfaits significatifs pour les citoyens. Alors que nombreux sont les exemples d'administrations fiscales dans les pays en développement qui déploient avec succès des initiatives de transformation numérique, le présent rapport attire l'attention sur un certain nombre d'étapes communes qui, si elles ne sont pas appréhendées de manière adéquate, peuvent ériger des obstacles aux changements souhaités. Ces étapes, abordées plus en détail ultérieurement dans le présent rapport, visent notamment à :

- Comprendre le paysage complexe dans lequel opère l'administration fiscale, et l'impact des projets numériques sur ce paysage. Cette compréhension appelle une analyse des facteurs externes et des parties prenantes, ainsi que des capacités et des moteurs internes de l'administration fiscale.
- Établir une stratégie de transformation numérique globale et durable, qui puisse guider les efforts et fournir une vision commune à l'ensemble de l'administration fiscale.
- Renforcer la capacité de l'administration fiscale à mettre en œuvre des projets de transformation numérique, afin que leurs multiples volets soient gérés de manière efficace pour produire les résultats escomptés.

En outre, il ressort des entretiens et des recherches menés aux fins de ce rapport que deux problèmes ont souvent fait obstacle à une large adoption des services numériques :

1. Le trop faible niveau d'accès à une connexion internet fiable, offrant une largeur de bande et une stabilité suffisantes pour la fourniture des services aux contribuables.
2. Le trop faible niveau d'accès à des services bancaires qui permettent des transferts électroniques de fonds efficaces et abordables entre le contribuable et l'administration fiscale.

Sans ces briques fondamentales, l'adoption massive des services numériques dans le domaine fiscal est presque impossible. Toutefois, les nouvelles technologies offrent de plus en plus de possibilités d'adapter les approches et de trouver des parades pour surmonter les faiblesses structurelles, notamment par le recours à des solutions et outils mobiles.

### **Obstacle 1 – Le faible niveau d'accès à une connexion internet fiable**

Dans de nombreuses régions du monde, ce problème a constitué un obstacle significatif à la large adoption des services numériques. Le manque d'infrastructures donnant accès au haut débit filaire est un facteur explicatif important du blocage rencontré, et les chiffres de l'Union internationale des télécommunications (UIT) montrent à cet égard qu'en 2020, les pays en développement ne comptaient en définitive que

12 abonnements au haut débit fixe pour 100 habitants, soit près de 3 fois moins que dans les pays développés (UIT, 2020<sup>[9]</sup>)

Les administrations fiscales ont développé des solutions innovantes pour répondre à cette situation. Dans certains pays, les cybercafés locaux ont été mis à contribution pour accompagner les contribuables, d'autres ont pris des mesures pour leur assurer l'appui d'agents disposant d'un accès à internet, tandis que d'autres encore ont mis en place des centres de services mobiles, comme en Géorgie, qui donnent accès aux services là où il n'y a pas de centre des impôts<sup>4</sup> (Georgia Revenue Service, 2019<sup>[10]</sup>).

Néanmoins, avec l'adoption rapide du *haut débit mobile*, de plus en plus d'individus dans les pays en développement sont désormais en mesure d'accéder à l'internet dans de bonnes conditions. L'UIT estime qu'en 2020, on comptait ainsi en moyenne 65 abonnements actifs au haut débit mobile pour 100 habitants dans les pays en développement (UIT, 2020<sup>[9]</sup>). Porté par les investissements dans les infrastructures et la baisse des prix, ce chiffre devrait continuer à croître rapidement. En Afrique subsaharienne, par exemple, l'utilisation de l'internet mobile devrait quasiment doubler d'ici 2025 (GSMA, 2021<sup>[11]</sup>).

Cette pénétration croissante de l'internet mobile ouvre de nouvelles perspectives, et il y a lieu pour les administrations fiscales des pays en développement de saisir les opportunités que crée le haut débit mobile en développant des services basés sur cette infrastructure. Bien entendu, l'utilisation de plateformes mobiles signifie que le coût de l'utilisation des données mobiles de même que le format de l'écran doivent être pris en compte lors de la conception des solutions numériques. Par conséquent, les projets développés pour les appareils mobiles doivent être sélectionnés avec soin, et le choix peut être fait par l'administration d'en lancer dans des domaines spécifiques et limités afin de les intégrer progressivement dans les usages et de développer peu à peu son propre apprentissage en s'appuyant sur l'évaluation et le retour d'information.

Au fil du temps, toutefois, ces projets peuvent s'intégrer dans un programme de transformation numérique plus vaste, à mesure que l'expérience de la gestion de projets numériques se développe au sein de l'administration et que l'utilisation des services mobiles se répand dans la société. L'expérience aidant, il est également possible de sauter des étapes du processus de transformation numérique que d'autres ont pu mettre en œuvre lorsqu'il n'y a pas ou moins de contraintes, par exemple du fait des systèmes existants.

Par exemple, dans leurs stratégies visant à améliorer le service à l'utilisateur, les administrations fiscales cherchent habituellement à déplacer le trafic des canaux à forte intensité de ressources vers des canaux moins coûteux. Par le passé, certaines administrations ont, dans cette logique, cherché à passer du service au guichet à des centres d'appels à grande échelle. Bien que le remplacement du guichet par un service téléphonique représente un gain d'efficacité important, ceux qui ne disposent pas d'un tel service peuvent se permettre de sauter cette étape, en évitant par là même l'investissement important que peut nécessiter la mise en place de centres d'appels physiques, et passer directement du guichet à la communication électronique, avec des solutions combinant le SMS, des robots conversationnels, le courriel et des guides électroniques. De telles solutions assurent un traitement efficace des demandes les plus courantes, et en déchargent les ressources qui peuvent dès lors se concentrer sur les questions plus complexes.

---

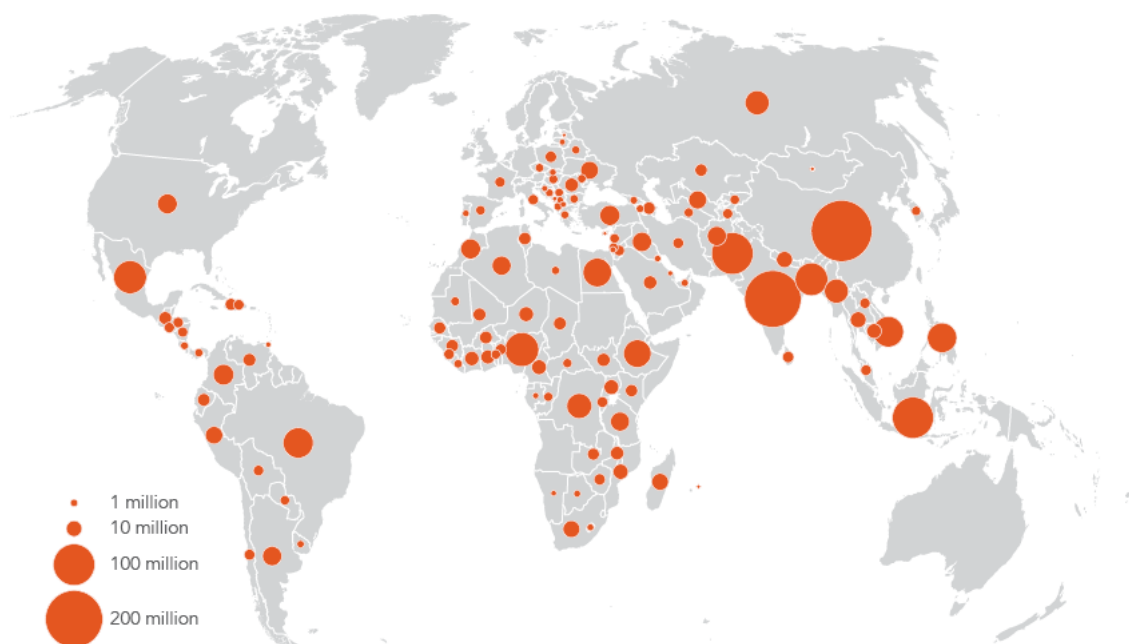
<sup>4</sup> Les centres de services mobiles sont connus sous le nom de « RS-cars ». En 2020, 73 % de la population géorgienne avait accès à l'internet (<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=GE> et <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/bigdata/Georgia.pdf>). Cependant, les RS-Cars sont toujours réclamés dans les zones où il n'y a pas de centre permanent, et certains contribuables préfèrent une communication en face à face avec un agent des impôts.

## Obstacle 2 – Le faible niveau d'accès à des services financiers ad hoc

La mission première d'une administration fiscale est celle de collecter l'impôt dû de manière efficace en minimisant la charge induite pour le contribuable. L'efficacité et le coût du recouvrement pour le contribuable et l'administration sont fortement tributaires de l'accès pour le contribuable à des services financiers à même de faciliter les transferts de fonds. L'accès aux services bancaires traditionnels dans les pays en développement peut être faible, comme il ressort du graphique 1.4.

### Graphique 1.4. Adultes sans compte bancaire en 2017

Globally, 1.7 billion adults lack an account  
Adults without an account, 2017



Note : Les économies dans lesquelles la part des adultes sans compte bancaire est inférieure ou égale à 5% ne sont pas prises en compte.  
Source : Base de données Global Findex, comme rapporté dans (Groupe de la Banque mondiale, 2018<sub>[12]</sub>)

Néanmoins, l'essor de la téléphonie mobile et des services financiers mobiles est en train de changer la donne. Ces services donnent accès à des réseaux qui permettent de réaliser des transferts électroniques de fonds rapides, simples et relativement peu coûteux, en contournant les services bancaires traditionnels. L'adoption de ces services est également rapide dans les pays en développement, avec par exemple des estimations de quelque 500 millions de comptes d'argent mobile actifs en Afrique sub-saharienne en 2020 (GSMA, 2020<sub>[13]</sub>). Cette croissance rapide devrait se poursuivre compte tenu des collaborations qui se mettent en place entre prestataires de services mobiles et acteurs traditionnels des services financiers pour offrir un meilleur accès aux services financiers sur téléphone mobile.

L'accès de plus en plus large des contribuables à ces services financiers innovants non seulement leur permet d'effectuer des paiements et de recevoir des remboursements plus facilement et plus efficacement, mais rend également possible la constitution d'une riche source de données qui peut être exploitée au service de la discipline fiscale. Compte tenu de la législation autorisant les administrations fiscales à accéder aux données des entreprises mobiles proposant des services financiers, l'administration peut travailler avec ces entreprises à l'intégration de la discipline fiscale dans ces réseaux en plein essor. Par exemple, en établissant un échange de données efficace avec les prestataires de services, l'administration

pourra disposer d'informations détaillées sur les revenus des contribuables et leur adresser des messages pour les informer de leurs obligations et, le cas échéant, les leur rappeler.

## Pour conclure

Le numérique est en train de transformer les économies du monde entier en procurant des avantages concurrentiels aux pays les plus numérisés, dans lesquels les entreprises et les citoyens sont en capacité de communiquer et d'opérer plus rapidement et de manière plus efficace. Les administrations fiscales ne sauraient rester hermétiques à ces évolutions, et doivent réfléchir à la meilleure façon d'embrasser le numérique de manière à maximiser les opportunités qu'il offre.

Capitalisant sur les initiatives mises en œuvre partout dans le monde et sur les différentes approches adoptées, la partie suivante du présent rapport se propose de mettre en lumière les caractéristiques fondamentales d'un programme de transformation numérique à même de porter ses fruits, en accordant une attention particulière aux circonstances dans les pays en développement.

## **Partie II. Orientations utiles pour le déploiement d'un programme de transformation numérique**



Compte tenu des circonstances uniques pour chaque administration fiscale qui entourent la planification d'un programme de transformation numérique, l'objet n'est en rien ici de préconiser une approche particulière de celle-ci, mais plutôt de mettre en lumière les trois pierres angulaires, évoquées plus avant aux chapitres qui suivent, sur lesquelles repose typiquement le succès des efforts déployés :

1. **Une analyse approfondie du contexte.** Pour tout programme de transformation numérique, réaliser en amont une analyse de la situation existante est essentiel pour comprendre dans le détail le contexte dans lequel le ou les projets de numérisation seront mis en œuvre. Une telle analyse permet notamment de mettre en évidence les problématiques potentielles qui se posent, de prendre en compte les points de vue des différentes parties prenantes et d'identifier les possibilités de transformation pertinentes offertes.
2. **Une stratégie de transformation claire.** Bien qu'il importe que la trajectoire d'un programme de transformation numérique puisse être ajustée lorsque les circonstances changent, il est essentiel de disposer d'une stratégie globale à même de guider les efforts déployés, de garantir une approche cohérente et d'assurer des progrès constants dans la direction souhaitée.
3. **Des projets alignés sur la stratégie efficacement gérés** Si la stratégie jette les bases du programme de transformation numérique, l'obtention de résultats concrets et durables passe par la mise en œuvre de projets ad hoc alignés sur la stratégie et gérés de manière efficace.

Bien qu'il soit conseillé de procéder à l'analyse du contexte avant de définir sa stratégie, et de faire adopter la première mouture de la stratégie avant de lancer quelque projet que ce soit, il est fort probable que les deux premières étapes nécessitent d'être réexaminées à plusieurs reprises au cours du parcours. Les

circonstances évoluent, de nouvelles opportunités et de nouvelles problématiques se font jour, qu'il convient d'analyser et de traiter en temps utile. Il y a lieu par conséquent pour l'administration de considérer qu'il s'agit là d'un processus itératif.



## 2 Analyse du contexte



*Comprendre le contexte du programme de transformation numérique est un prérequis essentiel pour son efficacité.*

Analyser le contexte, tant externe qu'interne, dans lequel sera déployé le programme est primordial pour son efficacité. Cette analyse permet non seulement de comprendre l'environnement dans lequel il s'inscrit et les besoins des parties prenantes, mais aussi de cerner les contraintes qui se posent et les possibilités offertes.

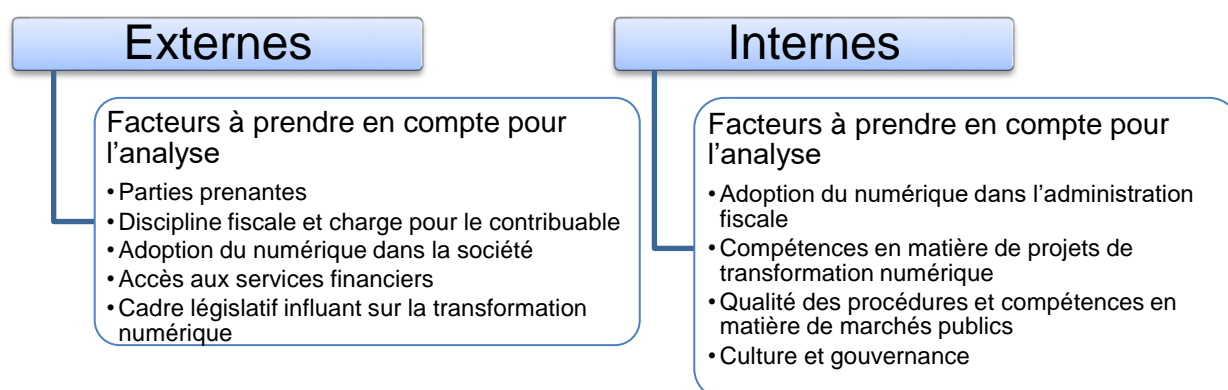
Idéalement, l'exercice ne se limitera pas à l'environnement actuel, mais comprendra également une analyse prospective visant à détecter les possibles signes avant-coureurs de changements à venir potentiellement importants, par exemple en ce qui concerne le comportement du contribuable ou sur le plan des technologies. Ceci aidera la direction à assurer la viabilité dans la durée de la stratégie arrêtée et sera utile lorsqu'il s'agira de l'adapter rapidement à de soudaines évolutions, grâce à la bonne compréhension acquise du contexte opérationnel de l'administration.

Capitalisant sur les enseignements tirés de différents programmes de transformation numérique achevés ou actuellement en cours, ce chapitre formule des recommandations sur ce que l'analyse menée doit

couvrir afin de garantir une parfaite compréhension du contexte dans lequel s'inscrit l'initiative. Un complément d'informations sur la méthodologie et les outils qui peuvent être utilisés pour cet exercice d'analyse est par ailleurs fourni à l'annexe B.

Comme l'illustre le graphique 2.1, il est courant de prendre en compte deux groupes de facteurs dans l'analyse : les facteurs externes à l'administration fiscale qui peuvent impacter ou être impactés par la transformation numérique, et les facteurs qui déterminent la capacité interne des services fiscaux à saisir les opportunités et surmonter les défis dévoilés par l'analyse externe.

**Graphique 2.1. Facteurs communs à prendre en compte dans l'analyse du contexte**



Bien que non exhaustive, cette liste regroupe les facteurs les plus couramment pris en compte dans l'exercice. Il convient par ailleurs de noter que l'analyse peut prendre un caractère itératif, les éclairages recueillis dans un domaine amenant à réviser les conclusions tirées précédemment. Dans certains cas, elle peut également être réalisée dans un contexte plus large, par exemple dans le cadre d'une stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes (MTRS)<sup>5</sup>.

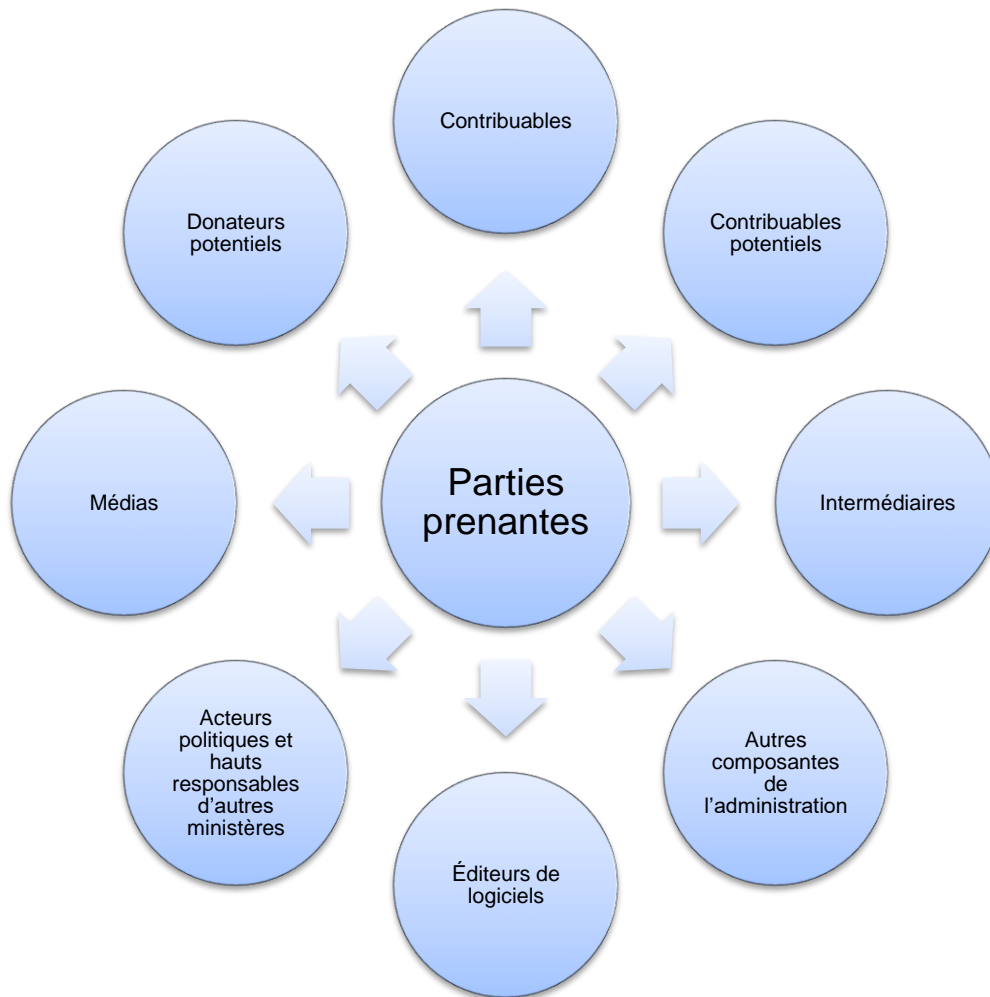
## Facteurs communs pour l'analyse externe

### **Parties prenantes**

Une étude de l'OCDE sur les stratégies de gouvernance numérique (OCDE, 2019<sub>[14]</sub>) a montré qu'un dialogue insuffisant avec les parties prenantes concernées augmente le risque que se multiplient les difficultés de mise en œuvre. L'analyse des parties prenantes aide à comprendre comment la stratégie de transformation numérique est susceptible de les impacter et à déterminer les attentes qui peuvent être les leurs. Elle permet également d'identifier les acteurs à l'influence déterminante pour la réussite d'un projet, et peut servir de base à l'élaboration de stratégies visant à emporter leur soutien ou à répondre à leurs préoccupations. Les groupes de parties prenantes les plus courants à analyser pour les projets de transformation numérique dans les administrations fiscales sont récapitulés dans le graphique 2.2 et examinés ci-après, étant entendu que d'autres peuvent également devoir être pris en compte au vu des circonstances locales.

<sup>5</sup> Pour plus d'informations sur les MTRS et les autres méthodes, outils et offres développés au plan international potentiellement utiles pour l'exercice d'analyse, voir le chapitre 7.

Graphique 2.2. Groupes communs de parties prenantes

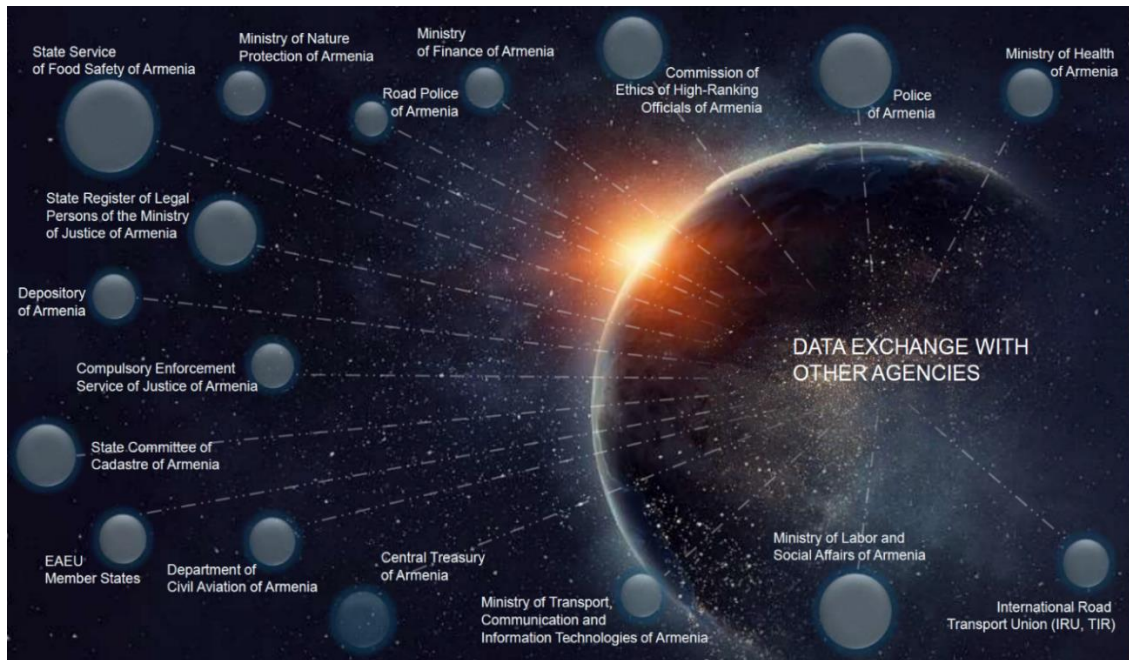


- Les **contribuables** constituent souvent le groupe le plus complexe de parties prenantes externes, rassemblant à la fois les particuliers soumis à l'impôt sur le revenu et les PME et les multinationales installées. Il est courant pour l'analyse de diviser ce groupe en sous-groupes de contribuables partageant des caractéristiques ou attitudes communes, puis d'évaluer la façon dont chaque segment distinct de contribuables pourra être affecté par les changements. Dès lors, la stratégie de transformation numérique est ensuite en mesure de prendre en compte les besoins de ces différents segments de contribuables, et des plans adaptés peuvent être mis sur pied pour le déploiement de messages et d'approches appropriés pour chacun d'eux. L'opinion du contribuable en ce qui concerne les opportunités et les défis associés est en train de devenir le point focal des initiatives de transformation numérique dans les administrations fiscales, et cette analyse revêt un intérêt tout particulier à cet égard.
- Outre ceux qui contribuent actuellement aux recettes globales, les **contribuables potentiels**, à savoir les individus et entreprises de l'économie informelle susceptibles de devenir des contribuables, peuvent aussi être inclus dans l'analyse. Le cas échéant, l'analyse distinguera ceux qui font le choix d'opérer partiellement ou totalement en dehors de l'économie formelle et ceux qui ignorent simplement ou sont incapables de remplir leurs obligations fiscales.
- Les **agents fiscaux et autres intermédiaires** peuvent constituer un groupe influent, et leurs opinions sont susceptibles d'impacter de manière significative les retombées d'une stratégie de

transformation numérique. Ils peuvent également constituer un groupe cible en tant qu'utilisateurs des services numériques, et il est donc important que ces parties prenantes considèrent les projets de transformation comme positifs pour leur activité et leurs interlocuteurs.

- Le soutien d'**acteurs politiques et de hauts responsables** d'autres ministères est souvent une condition essentielle pour aboutir. En cartographiant les acteurs à même d'exercer une influence positive et en cernant leurs motivations, il est ensuite possible d'engager un dialogue avec ces parties prenantes aux fins de retombées gagnant-gagnant. Cette cartographie est souvent coordonnée avec celle de l'administration au sens large.
- L'analyse de l'intégration et des interdépendances existantes avec **d'autres composantes de l'administration** est nécessaire pour comprendre les opportunités qui s'offrent en matière de services communs et les défis à relever pour les concrétiser, et identifier les entités qu'une collaboration pourrait intéresser. L'analyse doit viser à déterminer les entités avec lesquelles des relations sont susceptibles d'être établies dans le contexte de la transformation numérique, et peut révéler un large éventail d'influenceurs et de dépendances. Le graphique 2.3. cartographie les échanges de données décidés par l'Arménie entre ses services fiscaux et d'autres composantes de son administration aux fins d'un projet à base d'intelligence artificielle visant à faciliter la détection des cas d'escroquerie fiscale, et montre le grand nombre d'influenceurs et de dépendances potentiellement en jeu dans une telle initiative.
- Certains **éditeurs de logiciels** peuvent devenir des partenaires importants du programme transformation numérique, car ils peuvent décider d'intégrer ou d'étendre les fonctionnalités fiscales dans leurs logiciels. La compréhension du marché permet de cerner l'environnement dans lequel s'inscriront les projets de transformation numérique, et en fonction des circonstances locales, il peut être nécessaire d'étendre l'analyse aux développeurs individuels, aux éditeurs nationaux et aux éditeurs internationaux.
- L'appui des **médias** peut contribuer à améliorer la perception par le citoyen des efforts déployés par l'administration fiscale et aider à l'adoption des services numériques. L'analyse des soutiens médiatiques souhaitables est idéalement réalisée conjointement avec l'analyse des groupes de contribuables, afin de cerner les canaux qui fonctionnent le mieux pour chaque groupe.
- Des **donateurs potentiels** peuvent exister, disposés à soutenir les ambitions de transformation numérique de l'administration fiscale. Une analyse de ces parties prenantes potentielles et de leurs conditions pour le soutien des projets pourra influencer sur la forme et l'orientation de la stratégie.

### Graphique 2.3. Arménie : exemple d'échanges de données avec d'autres entités



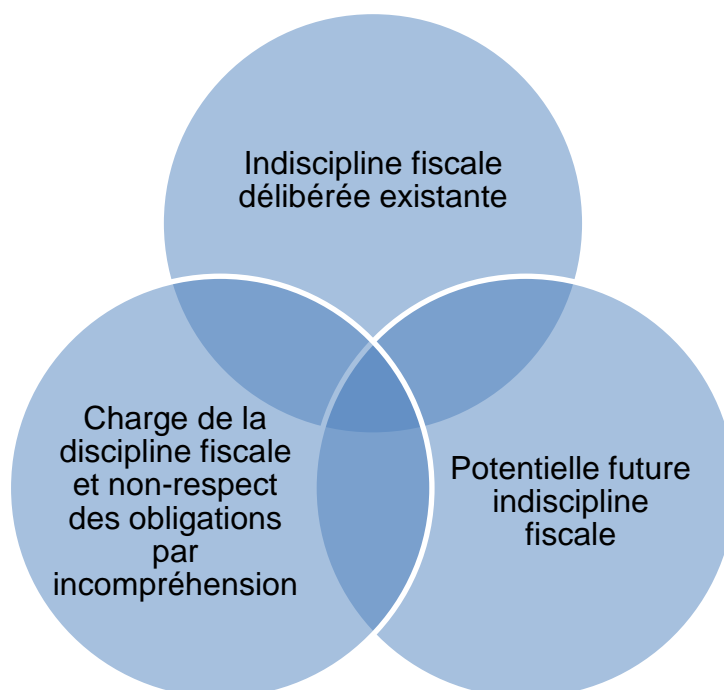
Note : Le graphique illustre les échanges de données avec des entités extérieures à l'administration fiscale décidés aux fins d'un projet à base d'intelligence artificielle visant à faciliter la détection des cas d'escroquerie fiscale.

Source : Présentation de la Commission des recettes de l'État du ministère des Finances de la République d'Arménie, février 2021 : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Armenia-AI-and-ML.pdf> .

### ***Discipline fiscale et charge pour le contribuable***

Déterminer où il convient de concentrer ses efforts de transformation numérique peut sembler une tâche ardue. Une cartographie des problèmes les plus prégnants à traiter pour plus de discipline fiscale et moins de charge pour le contribuable pourra aider l'administration à prioriser les domaines cibles de ses efforts, étant donné que la résolution de ces problèmes fera en toute logique partie des objectifs du programme. Les recherches et les entretiens menés aux fins du présent rapport ont permis d'identifier trois grands axes sur lesquels il y a lieu que se penche l'analyse à cet égard, axes autour desquels, comme expliqué ci-dessous, peuvent se cristalliser différents problèmes.

**Graphique 2.4. Axes d'analyse pour la cartographie des sujets à traiter pour plus de discipline fiscale et moins de charge pour le contribuable**



- **Indiscipline fiscale délibérée existante.** Les sujets à traiter peuvent être ici ceux d'un registre des contribuables défaillant, de brèches de corruption présumées ou connues, de l'existence d'activités souterraines (entreprises non immatriculées, par exemple), de pratiques de sous-déclaration ou de non-déclaration des revenus, d'une inflation des coûts, de fraudes à l'identité, de pratiques transfrontières frauduleuses, de pratiques de blanchiment d'argent, et bien d'autres encore.
- **Potentielle future indiscipline fiscale.** Le numérique crée de nouveaux modèles économiques qui remettent en question les modèles de fiscalité existants et appellent la création de nouvelles solutions. Sur la base d'une analyse des risques émergents et futurs d'indiscipline fiscale, il sera possible d'identifier les bonnes façons de l'empêcher de se faire jour. Par exemple, dans l'espace de l'économie du partage et de l'économie à la demande, la réponse aux risques peut consister à travailler avec les plateformes à l'amélioration de la compréhension et du civisme fiscal du contribuable, y compris en instaurant un partage direct d'informations avec l'administration fiscale.
- **Charge de la discipline fiscale et non-respect des obligations par incompréhension.** Les systèmes et processus fiscaux rendus complexes peuvent entraîner une lourde charge administrative pour le contribuable de même qu'accroître la probabilité de non-respect des règles par simple incompréhension. Le potentiel qu'offre le numérique pour traiter ces problématiques est considérable. En analysant les domaines où les erreurs sont fréquentes ou les processus complexes ou coûteux, l'administration fiscale pourra identifier les possibilités de réduire ou d'éliminer ces problèmes. Il peut également être utile d'identifier les aspects sur lesquels une incompréhension importante semble exister chez les contribuables. Au nombre des problèmes courants sur lesquels l'administration fiscale a la possibilité d'agir figurent notamment des services au contribuable trop fragmentés ainsi que des processus trop complexes et coûteux d'enregistrement, de déclaration et de paiement.

## Adoption du numérique dans la société

Les niveaux actuels de compétences numériques et d'accès au numérique dans les groupes de contribuables existants et potentiels représentent des données essentielles pour les plans de transformation numérique. Ces informations permettent non seulement de déterminer les groupes qui seront en mesure d'utiliser les services numériques déployés, mais également d'identifier les contraintes à prendre en compte.

L'accès à un approvisionnement stable en électricité étant une exigence fondamentale pour tous les services numériques, une cartographie des accès doit être établie en amont de l'analyse de l'adoption du numérique pour la préparer. Compte tenu des développements rapides dans ce domaine<sup>6</sup>, il y a lieu de prendre en compte à la fois les solutions traditionnelles basées sur le réseau et les nouvelles solutions privées ou commerciales hors réseau. Pour ceux qui disposent d'un accès réseau ou d'un autre accès commercial, la *stabilité* de cet accès est également importante pour le programme de transformation numérique de l'administration fiscale, la fréquence et la gravité des pannes pouvant en effet influencer à la fois sur la conception des solutions d'alimentation électrique ininterrompue des centres des impôts et sur les solutions de résilience aux pannes des interfaces du service au contribuable.

Sur la base de cette cartographie, l'analyse peut s'étendre à ce qui suit :

- **Accès à des services internet stables.** Comprendre dans quelle mesure les différents pans de la société ont accès à l'internet, la manière dont s'effectue l'accès (par exemple, données mobiles, internet sans fil ou filaire), le coût de cet accès ainsi que sa stabilité est utile pour identifier et segmenter les parties prenantes du projet, de même que pour éclairer la conception des services numériques. Par exemple, l'administration pourra être amenée à concevoir des solutions de service au contribuable adaptées à des connexions internet à faible bande passante s'il s'avère qu'une grande partie de la population utilise des services internet mobiles (KRA, 2021<sup>[15]</sup>). De même pour la stabilité : si l'on peut s'attendre à des pannes fréquentes, les solutions doivent permettre d'opérer hors ligne avec une synchronisation automatique dès l'accès rétabli.
- **Niveau de compétences numériques et d'accès au numérique chez les contribuables particuliers.** Comprendre les niveaux de culture numérique et d'accès aux interfaces numériques chez les contribuables particuliers aide à cibler la stratégie numérique et à identifier les publics cibles. De même, si certains groupes de contribuables n'ont pas d'accès personnel à des interfaces numériques, le projet de transformation numérique pourra veiller à rendre les systèmes fiscaux également accessibles dans les cybercafés ou en d'autres lieux publics, avec des dispositifs de sécurité supplémentaires le cas échéant.
- **Niveau de compétences numériques et d'accès au numérique dans le secteur privé** Les processus de l'administration fiscale sont souvent étroitement liés à d'autres processus financiers de la société, et le numérique peut être utile de ce point de vue en introduisant par exemple des services électroniques au contribuable ou en optimisant le partage de données entre les différentes administrations. Comprendre le niveau de numérisation des entreprises contribuables, qui seront également potentiellement des intermédiaires, fournisseurs de données, destinataires de données ou co-concepteurs de services numériques au contribuable, avec par exemple le développement de logiciels financiers dotés de fonctionnalités fiscales, aidera à déterminer la faisabilité, la complexité et le périmètre du projet de transformation numérique des services fiscaux. En outre, le secteur privé peut apporter de précieuses contributions à l'identification des problématiques et des opportunités pouvant être traitées par la transformation numérique des processus fiscaux.

<sup>6</sup> En 2020, les analystes de l'énergéticien Statkraft ont fait le constat qu'en l'espace d'une décennie, le coût de l'énergie solaire avait diminué de 80 %, celui de l'énergie éolienne de 50 % et celui des batteries de 80 %, et ces solutions sont par conséquent beaucoup plus abordables désormais. (ONS - Energy Meeting Place, 2020<sup>[86]</sup>)

- **Adoption technologique dans les autres administrations.** La cartographie des limites et des opportunités en matière d'adoption des technologies dans les autres administrations peut servir plusieurs objectifs. Par exemple, elle peut permettre de mettre au jour les *limites actuelles* pénalisantes qui existent ailleurs dans l'administration, telles que des solutions papier dans d'autres entités susceptibles de devoir être remplacées pour parvenir à une numérisation de bout en bout des processus fiscaux ; elle peut aussi révéler à l'administration fiscale les opportunités qui s'offrent à elle d'*insuffler* une large dynamique de mutation numérique à l'échelle du pays, bénéfique à la société au-delà du périmètre de responsabilité des services fiscaux ; et elle peut enfin permettre d'identifier des *opportunités de collaboration dans le numérique* avec d'autres pans de l'administration pour améliorer le service au contribuable et la discipline fiscale. Sur ce dernier point, en Tanzanie par exemple, une solution développée pour permettre l'identification biométrique des électeurs a été étendue de manière à pouvoir être également utilisée pour l'identification des contribuables<sup>7</sup>.

### **Accès aux services financiers**

La mission première d'une administration fiscale est celle de collecter l'impôt pour assurer le financement des services publics, et un recouvrement efficace par voie numérique est tributaire de la bonne implantation de services financiers électroniques. Le niveau de sophistication financière et l'usage de services financiers électroniques sont donc des facteurs essentiels à analyser. L'analyse se doit a minima de prendre en compte les aspects suivants :

- **Niveau d'adoption et sophistication des services bancaires traditionnels** : comme indiqué dans la première partie, près de 1.7 milliard d'adultes dans le monde ne possèdent pas de compte bancaire. Pour ceux qui en possèdent un, l'efficacité du recouvrement de l'impôt dépendra largement de la disponibilité ou non de solutions de transfert électronique.
- **Disponibilité de services bancaires mobiles et similaires** : l'essor de services financiers non traditionnels peut mettre des groupes beaucoup plus importants de la population en capacité de prendre part à l'économie numérique et influencer sur le programme de transformation de l'administration fiscale, et une cartographie de la disponibilité de tels services est par conséquent une nécessité commune de l'analyse. Dans de nombreux pays, des solutions de portefeuilles numériques ou d'argent mobile ont été lancées comme alternative aux espèces pour ceux qui n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels, et les possibilités de paiement direct de l'impôt par mobile progressent (FMI, 2017<sup>[16]</sup>). Dans le même temps, les administrations doivent tenir compte du fait que les solutions bancaires mobiles peuvent faciliter de nouvelles formes de fraude financière et fiscale (Traynor, 2015<sup>[17]</sup>) et prévoir des contre-mesures en conséquence.

### **Cadre législatif influant sur la transformation numérique**

Certains éléments du cadre législatif en place peuvent être compatibles avec les ambitions du programme de transformation numérique de l'administration fiscale, tandis que d'autres peuvent en revanche poser des contraintes ou des défis à surmonter. Ainsi :

- Dans le contexte d'une évolution technologique rapide, il est important de se poser la question de savoir *si* une nouvelle législation est nécessaire, et si les cadres existants peuvent être adaptés. Par exemple, un rapport du FMI suggère qu'il peut être possible pour les pays de taxer l'économie du partage et l'économie à la demande sur la base de leur législation existante (FMI,

<sup>7</sup> Source : Entretien avec M. Sweetbert Soka, conseiller juridique en fiscalité internationale – Département des grands contribuables, Autorité fiscale de Tanzanie, janvier 2021.



2017<sup>[16]</sup>), auquel cas l'administration fiscale pourra être en mesure d'introduire des changements visant à améliorer la discipline fiscale sans avoir à attendre une modification de la législation.

- La non-reconnaissance juridique des documents électroniques peut rendre difficile l'introduction du dépôt par voie électronique ou de la facturation électronique.
- Le fondement juridique de l'administration fiscale en tant qu'institution peut influencer sur sa capacité à lancer des projets de transformation numérique de manière autonome.

L'analyse du cadre existant sera utile pour la description des objectifs de la transformation numérique et le choix des résultats attendus pour atteindre ces objectifs. En outre, dans la mesure il peut être long de modifier la législation, la compréhension des limites juridiques actuelles pourra faciliter le dialogue avec le législateur concernant l'éventuelle introduction de changements opportuns, et jeter les bases de futurs projets aboutis.

## Facteurs communs pour l'analyse interne

### *Adoption du numérique dans l'administration fiscale*

L'analyse par l'administration fiscale de ses capacités existantes en matière de TIC et des lacunes potentielles qui sont les siennes dans ce domaine peut être l'une des contributions les plus importantes à l'élaboration de sa stratégie de transformation numérique, cet exercice lui permettant de dégager une vision claire des forces et faiblesses de sa numérisation actuelle. Les éléments communs qu'il convient à cet égard d'analyser sont, en particulier mais sans nécessairement s'y limiter, les suivants :

- **L'infrastructure réseau** : l'analyse se penche généralement sur ce qui suit :
  - L'administration fiscale dispose-t-elle de pare-feux adéquats autour de ses systèmes TIC ?
  - Un réseau privé virtuel est-il opérationnel pour les communications entre centres, et sa qualité est-elle appropriée ?
  - La qualité des autres mesures de sécurité, telles que la surveillance du réseau, est-elle appropriée ?
- **Les systèmes fiscaux centraux** : les systèmes fiscaux centraux (ou le système intégré unique) couvrent-ils au moins les fonctions ci-après ?
  - les services au contribuable ;
  - l'enregistrement ;
  - le dépôt des déclarations, y compris l'utilisation de données de tiers et le pré-remplissage des déclarations le cas échéant ;
  - le recouvrement ;
  - les fonctions répressives ;
  - les différends ;
  - la gestion du risque d'indiscipline fiscale ;
  - le traitement des dossiers pour toutes les composantes ; et
  - l'intégration de toutes les composantes.
- **Les systèmes fiscaux auxiliaires**, qui peuvent inclure des éléments tels que :
  - les services d'analyse, et
  - les systèmes de traitement des dossiers.
- **Les systèmes de gestion d'entreprise** : le cas échéant, il peut être nécessaire de vérifier la qualité et l'efficacité des systèmes dédiés à :

- la gestion des ressources humaines et des connaissances ;
- la gestion financière ;
- la gestion de la passation de marchés ; et
- la gestion des immobilisations
- **Le niveau d'intégration ou de fragmentation** : il peut s'agir, par exemple, de vérifier les points suivants liés au système TIC et à l'architecture de données :
  - Est-il possible pour l'agent du fisc de visualiser l'ensemble des données d'un contribuable sur une seule et même interface, ou doit-il accéder à plusieurs systèmes pour obtenir cette vue d'ensemble ?
  - L'administration utilise-t-elle une seule et même identité de contribuable sur tous ses systèmes TIC, ou certains systèmes utilisent-ils leurs propres identifiants ?
  - Un seul et même système est-il utilisé pour gérer un impôt donné, ou y en a-t-il plusieurs ?
- **Le stockage et la propriété des données** : les données du contribuable dont l'administration fiscale est responsable doivent être stockées en toute sécurité et elle doit en détenir la propriété.
  - Les données sont-elles stockées sur site ou dans une solution en nuage, et le stockage est-il protégé contre le piratage, les catastrophes naturelles et autres types de crises ?
  - Légalement, les données sont-elles la propriété de l'administration fiscale ou de l'entreprise qui les stocke ?
- **Les niveaux de compétences du personnel** : les compétences sont à cartographier notamment dans les domaines suivants :
  - les connaissances génériques et le niveau de sensibilité en matière de sécurité ;
  - les compétences de base en TIC, par exemple en ce qui concerne les solutions informatiques du centre ;
  - les compétences sur les systèmes fiscaux centraux, le cas échéant ;
  - les compétences sur les systèmes fiscaux auxiliaires, le cas échéant ;
  - les compétences sur les systèmes de gestion d'entreprise, le cas échéant.

Les informations sur les compétences du personnel seront mises à profit pour évaluer l'ampleur de l'effort de formation et les types de formation à prévoir dans les plans des projets de transformation numérique, et elles seront également utiles pour la constitution des équipes affectées aux projets ainsi que la planification de la formation en cours de projet nécessaire à sa bonne exécution.

### ***Compétences en matière de projets de transformation numérique***

Les projets de transformation numérique exigent des compétences particulières au-delà de celles traditionnellement à l'œuvre dans une administration fiscale. Une cartographie de ces compétences permettra de comprendre les capacités existantes ainsi que les lacunes à prendre en compte. Cette compréhension aidera à garantir la dotation des projets planifiés en ressources adéquates dotées des compétences voulues. Les besoins en compétences sont généralement les suivants :

- **Compétences en gestion de programmes et de projets** : nombreux sont les exemples de projets mis en difficulté par une gestion déficiente, entachée d'erreurs élémentaires sur le plan de la gestion du périmètre du projet, des délais d'exécution, des coûts, des ressources, des risques ou encore de la qualité. En outre, la complexité et l'étendue de la tâche signifient qu'un projet unique n'est généralement pas suffisant, et un programme dans lequel viennent s'articuler toute une série de projets est souvent nécessaire. En recensant les compétences du personnel en matière de gestion de programmes et de projets, l'administration se fera une idée de la nécessité d'accroître les capacités existantes.

- **Compétences en gestion du changement** : les bénéfices obtenus sont tout autant tributaires de la mise en œuvre effective des ajustements voulus dans les modes de fonctionnement existants de l'administration fiscale que des systèmes TIC introduits, étant donné que beaucoup de ces derniers ont vocation à soutenir les processus de travail. Veiller à ce que l'organisation mette effectivement en œuvre les ajustements requis pour maximiser l'effet des changements introduits par la transformation numérique est essentiel au succès de la plupart des projets. L'évaluation des compétences existantes en matière de gestion du changement permettra d'identifier les lacunes dans ce domaine et, le cas échéant, de les combler. Ces compétences en gestion du changement sont tout aussi importantes pour les hauts responsables et l'encadrement intermédiaire que pour les équipes, de sorte que la cartographie doit idéalement couvrir toutes les composantes de l'organisation susceptibles d'être affectées par la transformation numérique.

### **Qualité des procédures et compétences en matière de marchés publics**

En 2018, les marchés publics représentaient en moyenne 12 % du PIB des pays, au nombre de 190, étudiés par la Banque mondiale, et ce chiffre atteignait même 28 % dans certains d'entre eux (Bosio et Djankov, 2020<sup>[18]</sup>). Ils constituent par conséquent un pilier essentiel de la fourniture des services et ont une incidence significative sur les retombées des projets des administrations, y compris les projets de transformation numérique qui impliquent souvent l'acquisition de services, de logiciels et de matériel. L'analyse de la qualité des procédures et des compétences en matière de marchés publics au sein de l'administration fiscale permettra d'identifier les éventuels besoins en formation ou en recrutement ou les ajustements à prévoir dans les procédures de passation des marchés.

La méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS)<sup>8</sup> recommande d'évaluer le respect par le système des principes ci-après :

- **Rapport qualité/prix** : l'objectif fondamental de tout système de passation de marchés doit être de permettre la fourniture des biens, travaux et services nécessaires de façon économique, efficiente, efficace et durable.
- **Transparence** : le principe fondamental et communément admis de divulgation visant à assurer la mise à disposition du public de manière compréhensible, accessible et en temps utile des politiques, des cadres juridiques et institutionnels et des informations concernant les décisions prises.
- **Équité** : l'ambition de mettre en œuvre un processus de passation des marchés impartial, qui assure l'égalité de traitement et qui prenne les décisions idoines, garantissant ainsi l'intégrité.
- **Bonne gouvernance** : la reconnaissance de l'importance d'un contexte plus large de gouvernance sur la manière dont les marchés publics sont exécutés, ainsi que la manière dont les réformes sur la passation des marchés sont mises en œuvre. Cet aspect inclut une réflexion sur les objectifs horizontaux de la passation des marchés, sur les considérations politiques et sur les principes d'intégrité.

### **Culture et gouvernance**

La capacité des équipes à s'adapter aux changements introduits dans les tâches, les processus et la structure organisationnelle est un élément important dans la quasi-totalité des projets de transformation numérique, et cette capacité d'adaptation dépend souvent de la culture du changement de l'administration. Bien qu'il puisse s'avérer difficile de mesurer la disposition au changement des agents, il importe de s'employer à l'évaluer de manière aussi précise que possible : avec un personnel réfractaire au

<sup>8</sup> Pour plus d'informations, voir <https://www.mapsinitiative.org/> ainsi que l'annexe A.

changement, l'administration devra consacrer davantage de temps et d'efforts à convaincre et à préparer aux changements introduits par la transformation numérique.

Étant donné que le modèle organisationnel existant peut affecter et être impacté par la transformation numérique, tous les aspects pertinents liés à l'organisation doivent être cartographiés. Ainsi :

- Si l'organisation est actuellement décentralisée avec une autonomie locale importante, les étapes de la transformation numérique introduisant une automatisation des tâches sont susceptibles de conduire à une gestion centralisée des processus de travail, amenant des changements organisationnels.
- Si un grand nombre d'agents sont actuellement affectés à des tâches susceptibles d'être automatisées par les TIC, des changements organisationnels peuvent s'avérer nécessaires pour s'adapter aux nouveaux fonctionnements.

### **De la vision à l'analyse détaillée, puis à la photographie d'ensemble**

L'analyse du contexte commence par la formulation d'une vision préliminaire de la transformation numérique, qui pose un ensemble d'hypothèses sur les possibilités et les défis présumément en jeu. Le travail d'analyse détaillée mené viendra dans un second temps infirmer ou confirmer ces hypothèses, en générant un vaste ensemble d'informations décrivant dans le détail l'état actuel et prévu à terme des différents facteurs impactant ou impactés par la transformation numérique. Il convient ensuite de s'employer à synthétiser et à agréger toutes ces informations de manière à dégager une photographie d'ensemble de la situation dans laquelle opère l'administration. Si les détails mis au jour s'avèreront utiles tout au long de la mise en œuvre du programme, un résumé concis des données issues de l'analyse est nécessaire pour éclairer l'étape suivante du parcours : l'élaboration de la stratégie de transformation numérique.

# 3

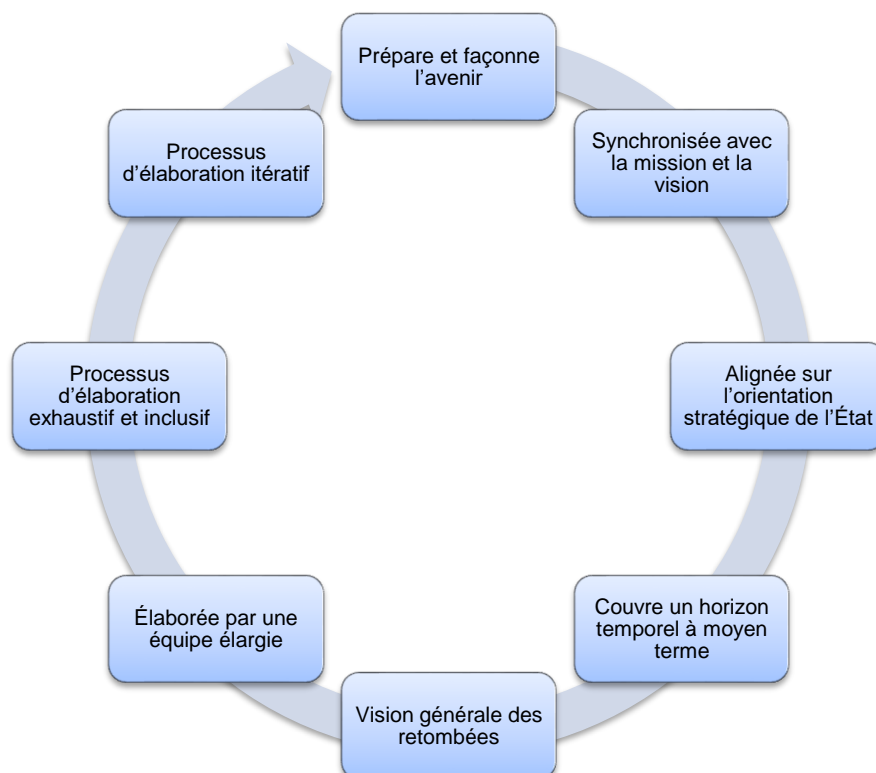
## Élaboration de la stratégie de transformation numérique

*Une stratégie de transformation numérique pertinente prépare l'avenir et aspire à le façonner.*

Les projets de transformation numérique qui portent leurs fruits s'appuient généralement sur une stratégie claire qui définit l'orientation et le rythme de la transformation numérique. Elle établit également les attentes de l'administration fiscale en ce qui concerne les retombées escomptées de la transformation numérique, ainsi que le calendrier de ces bénéfices. Le présent chapitre s'intéresse aux caractéristiques communes aux stratégies numériques qui changent la donne et suggère un certain nombre d'éléments types à inclure dans sa stratégie. Pour compléter les informations fournies ici, l'annexe B propose un processus potentiellement utile, avec les outils correspondants, pour formuler, affiner et faire adopter sa stratégie.

Le graphique 3.1. et le texte qui suit soulignent les caractéristiques qu'ont en commun les stratégies numériques efficaces.

Graphique 3.1. Caractéristiques communes des stratégies de transformation numérique payantes



Une stratégie de transformation numérique pertinente *prépare l'avenir et aspire à le façonner*, en décrivant les changements qu'elle se propose d'insuffler pour atteindre ses objectifs et en tenant compte des conditions sociétales anticipées dans lesquelles les changements interviendront.

Elle est *synchronisée avec la mission et la vision plus larges* de l'administration fiscale, de sorte que les changements introduits par la transformation numérique la portent dans la même direction que ses efforts plus larges. En outre, elle est également *alignée sur l'orientation stratégique globale de l'État* et sa vision de l'avenir en matière de transformation numérique : les contribuables impactés par la transformation de l'administration fiscale le seront également par d'autres initiatives de transformation numérique de la société, et la coordination de ces initiatives a le potentiel de générer des effets de synergie considérables.

Les stratégies fructueuses *couvrent généralement un horizon temporel à moyen terme*. Tout en permettant la mise en œuvre de projets, elle laissent de la sorte une capacité d'adaptation aux changements : l'évolution technologique pouvant être extrêmement rapide, planifier sur un horizon trop lointain peut vite rendre obsolète une partie du travail accompli. De même, elles évitent un niveau trop élevé de granularité et expriment plutôt une *vision générale des retombées* que l'administration souhaite obtenir. Cette approche permet un déploiement plus flexible des projets basés sur la stratégie.

La responsabilité de l'élaboration de la stratégie variera d'une administration à l'autre, mais il est généralement recommandé de *la confier à une équipe élargie*, composée de représentants de l'ensemble des départements et disciplines concernés. Bien que la technologie soit au cœur de la transformation numérique, les changements apportés aux processus, au cadre juridique, aux responsabilités des ressources humaines et au modèle organisationnel sont généralement tout aussi cruciaux pour que les efforts portent leurs fruits.

Un *processus d'élaboration exhaustif et inclusif* encourageant une large participation et mettant l'accent sur l'intérêt du contribuable est souvent la marque d'une stratégie payante, dans la mesure où :

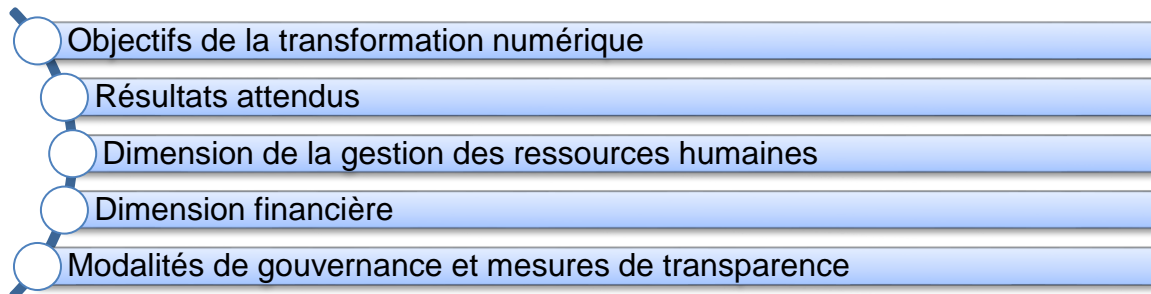
- Un tel processus tend à accroître la qualité de la stratégie, car il assure une base plus large de compréhension des défis à relever et des bénéfices envisageables.
- Il tend à simplifier la gestion du changement, étant donné que tous les intervenants directement impliqués dans l'élaboration de la stratégie de transformation numérique sont ensuite plus susceptibles de soutenir les changements qui en découlent et d'exprimer ce soutien autour d'eux.
- Il est susceptible de faciliter la gestion des attentes en ce qui concerne les retombées et les bénéfices de la transformation numérique.

Enfin, les administrations fiscales développant des stratégies efficaces *reconnaissent la nature itérative* du processus. La stratégie fait l'objet de réexamens périodiques, par exemple à l'issue de chaque projet et à intervalles réguliers. Cela permet de s'assurer que les objectifs sont atteints et que les bénéfices sont obtenus comme prévu, et que lorsque le contexte de la stratégie change, la stratégie est également mise à jour.

## Éléments types d'une stratégie de transformation numérique

S'il ne s'agit pas ici d'établir un cadre type recommandé pour l'élaboration de sa stratégie de transformation numérique, la présente section identifie néanmoins un certain nombre d'éléments fondamentaux qu'il y a lieu d'envisager d'inclure, comme expliqué ci-après.

### Graphique 3.2. Éléments types d'une stratégie de transformation numérique



### Description des objectifs de la transformation numérique

Le choix des objectifs de la transformation numérique doit se *fonder sur les résultats de l'analyse* de la situation actuelle et les objectifs sont par conséquent susceptibles de différer d'une administration fiscale à l'autre. L'une pourra avoir mis au jour un besoin urgent de réduire la charge pour le contribuable ; une autre la nécessité en premier lieu d'accroître son efficacité ; et une troisième encore celle d'améliorer le recouvrement de l'impôt ; ou l'objectif principal peut aussi être celui de réduire les coûts d'exploitation ou d'assurer un traitement uniforme des contribuables. Certaines administrations concluent que le soutien à la croissance des entreprises doit être leur priorité absolue, tandis que d'autres se concentreront sur la réduction de la corruption, le renforcement de la responsabilisation et l'amélioration de la transparence.

Les stratégies de numérisation payantes privilégient le plus souvent un *ensemble limité et ciblé d'objectifs* plutôt que de viser l'exhaustivité, afin que la portée des objectifs fasse qu'ils restent réalisables. Ceci peut conduire à des discussions difficiles pour arrêter les priorités, mais l'exercice de hiérarchisation sera sans doute à la fois nécessaire et utile. Bien entendu, des externalités positives pourront se manifester dès lors qu'un objectif prioritaire contribuera à la réalisation d'autres objectifs, des interdépendances existant

souvent entre les objectifs poursuivis ; par exemple, des travaux ont montré l'existence de liens entre la réduction de la corruption et l'amélioration du moral des contribuables<sup>9</sup>.

De nombreuses administrations fiscales dans les pays en développement choisissent de lier leurs objectifs en matière de transformation numérique aux objectifs de développement durable (ODD). Dans une déclaration publiée à l'issue de la première conférence mondiale de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (PCT) en 2018, les partenaires de la PCT, à savoir le FMI, l'OCDE, le GBM et l'ONU, ont eu l'occasion de souligner le rôle clé de la fiscalité dans la réalisation des ODD (OFR, 2018<sup>[19]</sup>). La déclaration mentionnait l'égalité, l'impact positif sur l'investissement et la croissance, l'autonomisation des femmes, la durabilité environnementale et une meilleure extraction des ressources naturelles comme quelques-uns des objectifs des ODD influencés par la fiscalité. Les objectifs de la transformation numérique, tels que l'accroissement des recettes, la réduction des coûts d'exploitation et un traitement uniforme des contribuables, peuvent contribuer à la réalisation des ODD.

Si des objectifs liés, par exemple, à l'efficacité de l'administration fiscale, à la discipline fiscale des contribuables, aux recettes ou encore aux services au contribuable sont traditionnellement arrêtés, les améliorations de la *fonction d'exécution des activités* de l'administration fiscale sont également à considérer comme des objectifs fondés en soi. Des améliorations sur des sujets tels que la comptabilité et la gestion des ressources humaines peuvent améliorer l'efficacité de l'administration fiscale, avec à la clé des économies de coûts, et ainsi contribuer in fine à la réalisation d'objectifs plus larges tels que l'amélioration de la discipline fiscale.

### **Définition des résultats attendus**

Si les objectifs définis constituent habituellement le socle de la stratégie de transformation numérique, les résultats attendus, parfois nommés « piliers », sont susceptibles de former le cœur et la majeure partie de la stratégie, étant donné qu'ils rendent les objectifs opérationnels et les consolident<sup>10</sup>. Par exemple, si l'amélioration du respect de leurs obligations par les petites et moyennes entreprises compte au nombre des objectifs fixés aux efforts de transformation numérique, l'analyse aura probablement identifié une série de facteurs susceptibles d'influer sur la discipline fiscale de ces contribuables ; l'équipe devra alors décider sur quels facteurs jouer via le programme pour modifier les comportements et définir les résultats attendus permettant d'obtenir le changement souhaité.

Lorsque l'on réfléchit à ce que la stratégie doit apporter, il est souvent tentant de donner la priorité aux *solutions rapides et simples*, dans l'idée d'obtenir des retombées positives le plus tôt possible. Les retombées rapides peuvent être très bénéfiques dans la mesure où elles tendent à motiver les parties prenantes à poursuivre sur la voie du changement et à renforcer le soutien à la transformation numérique en interne et en externe.

Néanmoins, il ne s'agit pas pour autant de compromettre la réalisation de la stratégie globale de transformation numérique : il est rare en effet que de petites poches d'opérations numérisées déconnectées noyées dans un océan de processus traditionnels servent les objectifs globaux. Il importe par conséquent pour l'équipe en charge de l'élaboration de la stratégie de veiller, dans ses choix de priorités, à ne pas privilégier les retombées rapides au détriment de l'aboutissement à long terme et de l'orientation stratégique de l'administration, et ce quitte à ne pas faire l'unanimité.

<sup>9</sup> Voir par exemple la façon dont la légitimité perçue de l'administration fiscale a une incidence significative sur le moral des contribuables dans (OCDE, 2019<sup>[73]</sup>).

<sup>10</sup> Le terme « résultats attendus » peut également être utilisé pour des résultats spécifiques à produire dans le cadre d'un projet particulier. De leur côté, les résultats attendus décrits dans une stratégie de transformation numérique sont généralement définis de manière plus complète et générique.



Les administrations fiscales doivent s'intéresser aux possibilités d'utiliser les résultats attendus pour accélérer leur transformation numérique en *sautant* partiellement ou totalement les étapes dont elles peuvent faire l'économie, lorsque la législation locale le permet. Par exemple :

- Passer du paiement de l'impôt en espèces à la banque mobile, en sautant partiellement l'étape du système bancaire traditionnel.
- Remplacer les formulaires papier par des fonctionnalités fiscales intégrées aux logiciels financiers des entreprises qui communiquent avec les systèmes fiscaux via une interface de programmation d'applications, pour s'épargner l'étape des formulaires électroniques traditionnels.
- Combiner le service au guichet avec des robots conversationnels, le SMS, les médias sociaux et d'autres services électroniques, pour faire l'économie de centres d'appels physiques.
- Passer des solutions manuelles ou d'un ancien système à un système fiscal en location en nuage, en sautant l'étape du logiciel sur mesure ou de la solution logicielle prête à l'emploi.

Les encadrés 3.1 et 3.2 fournissent deux exemples de telles étapes économisées.

### **Encadré 3.1. Russie : Les services fiscaux sautent l'étape des formulaires électroniques traditionnels**

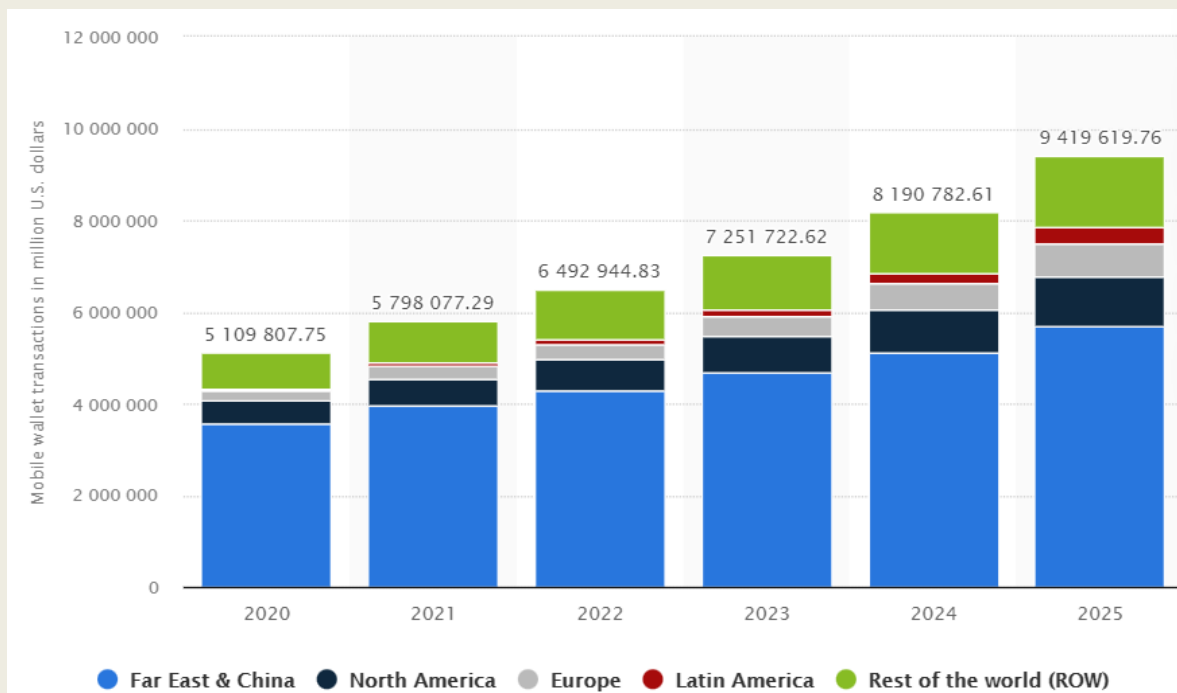
Le nouveau service en ligne « Mon Impôt » permet aux travailleurs indépendants de s'enregistrer à ce nouveau régime fiscal à distance et en quelques minutes, à partir d'un appareil mobile, et de conserver leurs dossiers, d'émettre des factures et de payer leur impôt sur le revenu professionnel via la plateforme. L'ensemble des opérations de tenue de dossiers, de paiement de l'impôt et de comptabilité peuvent être effectuées par le système « sur le pouce », et la solution logicielle inclut une API qui permet aux banques et aux plateformes numériques d'intégrer les impôts dans leur environnement.

Il n'y a pas besoin de transmettre de rapports ou de déclarations. Les impôts sont déduits automatiquement de chaque transaction. Ainsi, le logiciel fournit à cette nouvelle catégorie de contribuables un parcours intégré de bout en bout.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>)

### Encadré 3.2. Statistiques mondiales : La banque traditionnelle en partie contournée pour les transactions financières

Comme le montre la projection suivante de [statista.com](https://www.statista.com), les portefeuilles mobiles s'affirment comme une alternative de plus en plus pertinente pour les transactions financières, permettant aux économies de sauter partiellement l'étape de la banque traditionnelle :



Source : <https://www.statista.com/statistics/1227576/mobile-wallet-transactions-worldwide/>

Les *dernières avancées accomplies dans le domaine de l'informatique*, en ce qui concerne par exemple l'analytique de données massives, l'intelligence artificielle, les services en nuage, les technologies de la chaîne de blocs ou encore l'internet des objets, peuvent produire des résultats remarquables dans les processus de transformation numérique, et il est souhaitable de les mettre à profit lorsqu'il y a lieu, en tenant dûment compte des sujets de la gouvernance de l'information, de l'éthique dans l'usage des technologies ainsi que de la transparence. Néanmoins, il n'y a sans doute pas lieu que ces avancées viennent déterminer le choix des résultats attendus : dans le contexte de la transformation numérique des administrations fiscales, c'est à la technologie de s'adapter aux besoins, et non l'inverse.

Pour plus d'inspiration et d'idées aux fins de la définition des résultats attendus, le chapitre 5 formule des suggestions de domaines à cibler et de résultats définissables dans ces domaines, y compris inspirées d'initiatives de transformation numérique menées dans diverses administrations fiscales ; et le document de réflexion intitulé *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration* (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>) identifie de son côté les six piliers fondamentaux de l'administration fiscale du futur, transformée par le numérique.

Une fois les résultats attendus définis, un *premier échéancier*, de préférence sous forme de calendrier, pourra être très utile : il définira en effet implicitement l'ordre de priorité des résultats attendus ainsi que la

durée anticipée du programme de transformation numérique, aidera à la gestion des attentes des parties prenantes et, pour l'effort de rédaction de la stratégie, fournira une précieuse base de discussion en ce qui concerne l'ordre de satisfaction des besoins.

### ***Dimension de la gestion des ressources humaines***

Tous les projets de transformation numérique ont en commun un maître-mot : le *changement*. Le contribuable doit modifier sa manière d'interagir avec l'administration et de s'acquitter de ses obligations ; les processus numériques viennent remplacer les procédures papier ; le personnel doit s'adapter aux nouvelles tâches ; la création de nouvelles équipes et les ajustements dans celles existantes viennent modifier le modèle organisationnel, etc., tout ceci nécessite une culture d'ouverture au changement chez les agents comme chez le contribuable, qui peut devoir être impulsée et stimulée par l'administration fiscale pour que les efforts déployés aboutissent. Les processus de gestion du changement nécessaires à l'instauration de cette culture doivent être décrits dans la stratégie et coordonnés avec une fonction de ressources humaines proactive pour faciliter l'acceptation en interne.

Parfois, des événements extérieurs sont à l'origine de bouleversements que l'administration peut utiliser pour influencer positivement sur la culture du changement. Par exemple, la pandémie de COVID-19 a contraint de nombreuses administrations fiscales à accroître de manière substantielle l'interaction numérique avec le contribuable, ce qui a sans doute eu pour effet de modifier le regard de nombreux citoyens à l'égard de cette manière d'interagir. L'administration peut chercher à capitaliser sur ces dynamiques pour faire en sorte d'ancrer ces changements de comportement dans la durée.

Lors de la planification de la gestion du changement en interne, il convient de ne pas uniquement prêter attention à l'atténuation des possibles perceptions négatives, liées par exemple à des préoccupations sur le plan de la sécurité de l'emploi ou encore de l'aptitude personnelle. En soulignant les nombreux *avantages* de la stratégie de transformation numérique, et en mettant en avant les possibilités offertes d'acquérir de nouvelles compétences et de se consacrer à des tâches plus intéressantes, un effet positif pourra être obtenu sur la motivation des agents. Par exemple, pour les agents occupant des postes d'interaction avec le contribuable, l'introduction d'un robot conversationnel capable de répondre aux questions les plus routinières signifie généralement qu'ils se trouvent déchargés de ces questions et peuvent dès lors se focaliser sur les sujets plus complexes et plus intéressants. En fonction des circonstances locales, il peut être approprié de relier directement les possibilités d'apprentissage et d'évolution de carrière aux résultats attendus.

Les aspects de la gestion des ressources humaines couverts par la stratégie doivent également établir des principes directeurs pour le développement des compétences ; s'il convient que la formation spécifique, le recrutement et autres moyens de montée en compétences soient déterminés au niveau de chaque projet compte tenu des compétences particulières dont il a besoin, les lignes directrices doivent être données par la stratégie.

L'encadré 3.3. s'intéresse aux efforts déployés par l'administration fiscale thaïlandaise pour instaurer un état d'esprit centré sur le contribuable au sein de son administration. D'autres recommandations pour accompagner les ressources humaines dans le changement sont fournies au chapitre 4 ainsi qu'à l'annexe C.

### Encadré 3.3. Thaïlande : Instaurer un état d'esprit centré sur le contribuable

Dans le cadre de sa politique de gestion et de développement de ses ressources humaines, l'administration fiscale thaïlandaise (TRD) s'est dotée d'une stratégie baptisée D2RIVE, destinée à réformer sa culture organisationnelle. Celle-ci incite les agents du TRD à se montrer plus adaptable au changement, ce qui sert les intérêts de la transformation numérique dans l'ensemble de l'administration. En outre, le personnel du TRD est encouragé à promouvoir l'honnêteté, la responsabilité et le sens du service dans le cadre de son travail.

Plus spécifiquement, au sein de ses effectifs, le TRD promeut un état d'esprit centré sur le contribuable, engageant à se soucier de ses besoins et de son agrément et à considérer la manière dont chaque décision prise et ses conséquences pourront impacter son expérience. Dans ce contexte, le TRD s'emploie à résoudre les points de friction pour le contribuable et s'appuie sur la technologie pour améliorer en continu son efficacité afin de soutenir les efforts de discipline fiscale du citoyen. Pour encourager l'innovation en son sein, le TRD promeut la réflexion conceptuelle en incitant son personnel à tous les niveaux, y compris à l'échelon de la direction, à penser différemment ses services et à proposer des solutions nouvelles.

Dans ce cadre, le TRD s'est récemment restructuré en créant deux divisions : le Centre des affaires fiscales internationales, d'une part, et le Centre pour l'innovation et l'intelligence des données, d'autre part. Cette restructuration vise à donner un nouvel élan à l'initiative de transformation numérique engagée en se concentrant sur le recours dans la pratique à l'analyse et à l'intégration des données pour améliorer les politiques de recouvrement de l'impôt, le fonctionnement de l'administration et l'efficacité des services au contribuable. Par ailleurs, le TRD a également engagé des architectes d'entreprise pour uniformiser ses procédures fiscales et apporter des réponses aux défis posés par les plateformes numériques afin de s'aligner sur sa politique de gestion développée pour conduire sa transformation technologique. L'architecture d'entreprise s'intéresse aux différentes facettes d'une organisation que sont l'architecture métier, l'architecture des applications, l'architecture des données, l'architecture des technologies et de l'infrastructure, et l'architecture de la sécurité, notamment.

En termes de développement des ressources humaines, le TRD porte une attention particulière à la formation et au développement de ses agents par de multiples moyens et avec de multiples outils. Les parcours d'apprentissage et de développement de carrière sont conçus de sorte à garantir que l'ensemble des agents disposent des aptitudes et des compétences adéquates pour mener à bien leur travail. Des cours de formation intensive sont à suivre obligatoirement, et chacun est par ailleurs encouragé à aller plus loin avec d'autres cours de recyclage et de perfectionnement proposés, consacrés par exemple au service au contribuable, à la science des données ou encore aux méthodes agiles. En outre, le TRD met à la disposition de ses fonctionnaires une plateforme d'apprentissage en ligne (la « RD tax school »), qui agrège plus d'une centaine de cours en ligne. Les agents ont accès à cette mine de ressources à tout moment et où qu'ils se trouvent.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter [email.ita@rd.go.th](mailto:email.ita@rd.go.th).

Source : Courriel de l'administration fiscale thaïlandaise, octobre 2021.

## Dimension financière

Sans ressources financières adéquates, toute initiative de transformation numérique est vouée à l'échec. Il convient donc que la stratégie établisse un plan de financement du programme. Celui-ci couvrira à la fois l'investissement initial et la maintenance continue, même si les coûts d'investissement et d'exploitation relèvent de budgets différents, afin de s'assurer de la soutenabilité de l'investissement. Il est probable qu'à ce stade, les données budgétaires resteront incertaines, mais elles donneront néanmoins un aperçu utile de l'ampleur anticipée des ressources financières nécessaires. Les deux premières étapes de cet exercice sont normalement menées à bien dans le cadre du travail préparatoire à la formulation de la stratégie, tandis que la troisième est généralement préparée au moment de la formulation, bien qu'elle n'intervienne qu'au moment de la mise en œuvre.

- **Estimation du budget** : outre les coûts évidents à supporter en logiciels et en matériel informatique, un certain nombre d'autres coûts liés quant à eux aux ressources humaines, par exemple pour le recrutement de nouveaux agents et la formation du personnel existant, viennent normalement s'inscrire au budget global du programme de transformation numérique. L'annexe B dresse la liste des postes budgétaires types d'un projet de transformation numérique.
- **Planification du financement** : un programme de transformation numérique est une initiative à long terme qui s'étend généralement sur plusieurs exercices financiers. Dans la plupart des cas, les budgets d'année en année de l'administration fiscale seront dans l'incapacité de prendre en charge la masse des investissements nécessaires à un tel programme. Ceux-ci devront par conséquent être partiellement voire entièrement couverts par un financement autre. Bien que les évaluations de coûts puissent être initialement incertaines, il est souhaitable que de premières discussions avec les bailleurs de fonds sollicités soient engagées dès ce stade précoce sur la base d'estimations préliminaires, discussions qui pourront être finalisées par la suite une fois les projets mandatés et des estimations de coûts plus précises disponibles. Au-delà de leur budget interne, les administrations fiscales peuvent envisager plusieurs solutions de financement complémentaire :
  - Le ministère des Finances et/ou d'autres ministères peuvent parfois participer à l'effort de financement du programme de transformation numérique, voire couvrir entièrement les besoins. Pour favoriser ces participations, il y a lieu d'engager le dialogue avec les autres ministères qui bénéficieront de la transformations numérique de l'administration fiscale et de leur proposer des opportunités de partenariat.
  - Dans certains cas, le financement bénéficie de la mise en place de partenariats public-privé (PPP). Au Ghana par exemple, un PPP a permis de financer le nouveau système de traitement des recettes fiscales de l'Autorité fiscale du Ghana dans le cadre du projet d'e-administration engagé par l'État (Owusu, 2014<sub>[21]</sub>). Bien que l'établissement d'un PPP entre une administration fiscale et des entreprises privées puisse avoir pour objet de mobiliser de nouvelles compétences ou d'autres atouts plus facilement disponibles dans le secteur privé, sa finalité la plus courante est probablement le financement, en partie ou en totalité, du projet de transformation numérique<sup>11</sup>. Les administrations fiscales qui souhaitent conclure un PPP doivent s'assurer de conserver la propriété des données présentes sur les systèmes développés dans le cadre du partenariat ; des cas existent où un prestataire externe s'est mis à revendiquer la propriété des données sur les contribuables stockées à l'extérieur de l'administration fiscale<sup>12</sup>.
  - L'administration fiscale d'un pays en développement peut être en mesure de bénéficier de l'appui de certaines organisations bilatérales ou internationales dans le cadre de leurs

<sup>11</sup> Des conseils supplémentaires sur la manière de gouverner un PPP sont fournis dans (OCDE, 2012<sub>[77]</sub>).

<sup>12</sup> Source : Entretiens confidentiels avec des administrations fiscales et des chercheurs, 2021.

initiatives de renforcement des capacités<sup>13</sup>. Si le soutien des donateurs compte au nombre des sources potentielles de financement autorisées de l'administration, les exigences et les conditions qui accompagnent ce financement doivent être prises en compte dans la stratégie.

- **Gestion des fonds** : en préparation de la mise en œuvre de la stratégie, l'administration doit veiller à ce que toutes les procédures utiles soient en place pour assurer un contrôle financier strict et garantir la disponibilité du financement avant le début de chaque projet lancé dans le cadre de la stratégie.

L'encadré 3.4. explique comment l'administration fiscale chilienne a pu mettre en place un portail de facturation électronique pour le marché des petites et moyennes entreprises avec le soutien de donateurs et en s'appuyant sur un partenariat public-privé.

---

<sup>13</sup> 76 % du financement du programme d'investissement du Groupe de la Banque mondiale pour la modernisation de la fiscalité pour les exercices 2015-21 ont été utilisés pour financer des systèmes TIC. Source : Présentation du GBM lors de l'atelier ATAF/FAI du 29.4.2021, disponible ici : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/World-Bank-Group-Workshop-presentation-202104-ICT-Funding.pdf>.

### Encadré 3.4. Chili : Financement par des donateurs et partenariat public-privé

#### Développement et utilisation du portail de facturation électronique pour les micro, petites et moyennes entreprises

La mise en place d'un portail de facturation électronique pour les micro, petites et moyennes entreprises (MiPyMes) est un projet important qu'est parvenue à mener à bien l'administration fiscale chilienne (SII), dont l'objectif était de contribuer à la compétitivité de ces entreprises grâce à l'introduction d'outils technologiques de gestion et de solutions TIC.

Ce projet a pu voir le jour grâce à une alliance public-privé, à laquelle ont participé différents acteurs en plus du SII :

- les ressources financières voulues ont été apportées par la Banque interaméricaine de développement (BID) ;
- l'État chilien a participé à la mise en œuvre ;
- les travaux ont été coordonnés avec les principales associations professionnelles de MiPyMes ; et
- les plus grandes entreprises du Chili ont toutes contribué au projet, comme évoqué ci-dessous.

Dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre, un comité de pilotage du projet a été mis sur pied, réunissant les principales associations professionnelles de MiPyMes et le SII, qui était tenu d'établir des rapports financiers semestriels à soumettre à la BID.

Le SII s'est chargé de la construction du portail. Ce portail est gratuit pour les MiPyMes et leur permet d'émettre des factures électroniques et de soumettre leurs autres documents fiscaux par voie électronique. Il leur donne accès à un système de comptabilité simplifié et complet.

Pour faciliter l'utilisation du portail, des centres d'information en libre accès ont été ouverts dans tout le pays par les associations professionnelles de MiPyMes, où les contribuables ont pu apprendre comment s'inscrire sur le portail, installer leur certificat numérique et émettre des factures électroniques.

En coordination avec le SII, les 12 plus grandes entreprises chiliennes (des secteurs commercial, productif et minier), dans le cadre de programmes de « responsabilité sociale de l'entreprise », ont apporté leur soutien à l'adoption par leurs fournisseurs MiPyMes de la facture électronique gratuite du SII, en proposant des formations gratuites, en fournissant du matériel, des certificats numériques, et en manifestant leur intention de privilégier dans leurs commandes les fournisseurs adeptes de la facturation électronique.

En 2007, le projet a débuté avec 12 MiPyMes. En 2014, ils étaient plus de 110 000 contribuables à utiliser le portail, et en 2020, la barre des 1 million d'utilisateurs a été franchie. Depuis 2018, toutes les factures sont émises par voie électronique, de même que la quasi-totalité des autres documents fiscaux, et plus de 566 millions de documents électroniques ont été émis en 2020.

Source : Courriel de l'administration fiscale chilienne (SII), octobre 2021.

## **Modalités de gouvernance et mesures de transparence**

La stratégie doit être pérenne sur le long terme pour garantir des effets durables de la transformation numérique. L'un des facteurs importants pour cette pérennité est celui des **modalités de gouvernance** établies qui s'appliqueront pour la révision de la stratégie :

- La stratégie doit prévoir des dispositions établissant quand et comment elle sera adoptée et révisée, par exemple tous les deux ans et à la livraison de chaque résultat attendu<sup>14</sup>.
- L'équipe chargée de l'élaboration de la stratégie doit réfléchir aux parties prenantes à consulter lors des révisions de la stratégie ; l'éventail des consultations ne sera peut-être pas aussi large que lors de sa mise au point initiale<sup>15</sup>, mais les principaux groupes de parties prenantes concernés par la stratégie révisée pourront apporter une contribution précieuse à l'exercice.
- Dans la mesure du possible, il convient que la gouvernance de la stratégie soit établie de manière à survivre aux changements de gouvernement. Ce principe peut notamment influencer sur le choix de la gouvernance de la stratégie, y compris la ou les personnes en charge de l'adoption formelle de son contenu, ainsi que des contributeurs au budget.
- La stratégie doit être suffisamment mandatée pour passer outre la résistance des intérêts particuliers dans la situation considérée. Un ancrage large et haut placé de la stratégie est donc préférable.

Un autre facteur essentiel pour la pérennité de la stratégie est la **gestion des risques** liés à ses objectifs et à ses résultats attendus. Les modalités de gouvernance doivent donc prévoir des instructions claires sur la manière dont les risques stratégiques potentiels devront être anticipés, découverts et atténués.

La stratégie de transformation numérique doit établir des principes directeurs destinés à garantir la continuité des **fonctions essentielles** de l'administration fiscale tout au long du processus ; celle-ci doit en effet pouvoir poursuivre son travail tout au long de sa transformation numérique. Des dispositions visant à assurer cette continuité d'activité sont donc à envisager, et la stratégie de transformation numérique doit veiller à ce que l'affectation d'agents aux projets n'ait pas d'incidences négatives sur les tâches essentielles de l'administration fiscale. Ceci peut signifier le recrutement de personnel temporaire pour remplacer les effectifs affectés aux projets.

Des **mesures de transparence** applicables au processus de transformation numérique pourront avoir des effets positifs sur plusieurs plans. D'une part, elles favoriseront sans doute une meilleure perception du travail de l'administration par le contribuable, ce qui pourra aussi améliorer la discipline fiscale volontaire ; et elles auront très probablement d'autre part un effet positif sur les efforts déployés pour recueillir des fonds auprès de donateurs extérieurs. Par conséquent, la stratégie de transformation numérique devrait inclure une description des mesures de transparence prévues, qui peuvent par exemple comprendre la publication régulière de chiffres clés sur les projets mis en œuvre dans le cadre de la stratégie, comme le suggère le graphique 3.3, ainsi qu'établir des modes de fonctionnement et des principes destinés à assurer la transparence sur les systèmes TIC.

<sup>14</sup> Il ressort d'une étude menée par l'OCDE sur la gouvernance des stratégies déployées en matière d'administration numérique qu'une révision d'ensemble des objectifs de la stratégie est généralement pratiquée une à deux fois par an. (OCDE, 2020<sup>[88]</sup>).

<sup>15</sup> De plus amples informations à ce sujet sont fournies à l'annexe B.



### Graphique 3.3. Publications de chiffres clés suggérées dans le cadre des mesures de transparence

|   |
|---|
| Coût au regard du budget                      |
| Progrès au regard des étapes importantes      |
| Fiabilité des systèmes                        |
| Adoption des solutions                        |
| Concrétisation des bénéfices                  |
| Effet des mesures d'efficience                |
| Niveau et types de plaintes des contribuables |

Il y a lieu par ailleurs que la stratégie définisse la manière de faire connaître ces mesures ; en faire la publicité auprès du contribuable, des agents des services fiscaux et des autres administrations leur assurera un effet optimal.

Les mesures de transparence ne doivent pas uniquement concerner les résultats attendus des projets, mais doivent également viser les projets eux-mêmes. Il a pu arriver par exemple que des procédures de passation de marchés s'avèrent entachées de corruption, et l'administration fiscale doit veiller à ce que de telles dérives ne puissent pas se produire<sup>16</sup>. Il convient donc que la stratégie établisse aussi des processus destinés à garantir des transactions financières transparentes et sécurisées dans les projets de transformation numérique.

---

<sup>16</sup> Il est possible de minimiser ce risque en procédant à une auto-évaluation de son système de passation de marchés ou en chargeant un auditeur externe de l'évaluer, par exemple avec la méthodologie MAPS, et en assurant le suivi de tout constat indésirable (OCDE, 2021<sup>[94]</sup>).

# 4 Déploiement de projets alignés sur la stratégie

*Si les projets déployés dans le cadre du programme de transformation numérique ne sont pas alignés sur la stratégie définie, il y a peu de chances que les objectifs fixés par cette dernière soient atteints.*

Si l'élaboration d'une stratégie de transformation numérique peut représenter pour une administration fiscale un investissement important en temps et en ressources, cette étape est considérée comme indispensable pour jeter les bases de la mise en œuvre qui suivra. De même, si les projets déployés dans le cadre du programme de transformation numérique ne sont pas alignés sur la stratégie définie, il y a peu de chances que les objectifs fixés par cette dernière soient atteints. Le présent chapitre, complété par l'annexe C et l'annexe D, formule des observations et des suggestions potentiellement utiles aux fins d'une gestion efficace des projets de transformation numérique, qui permette d'en tirer le maximum de bénéfices.

Même si le nombre de projets à mener à bien pour une transformation numérique aboutie des services fiscaux dépend des circonstances locales, il est fort probable qu'un seul n'y suffira pas. L'hypothèse retenue ici est celle de la mise en œuvre d'un seul et unique projet à la fois ; si le choix est fait d'en exécuter plusieurs partiellement ou entièrement en parallèle, les principes énoncés restent néanmoins applicables.

Aux fins du déploiement de projets alignés sur la stratégie, il y a lieu de distinguer deux fonctions à établir : une première, chargée de préparer les projets, et une seconde, responsable de l'exécution d'un projet donné, même si les deux fonctions peuvent en définitive être prises en charge par un seul et même groupe. Par souci de clarté, le groupe chargé de préparer les projets est ici désigné comme « l'équipe de management » et celui chargé d'exécuter le projet comme « le groupe de pilotage ». Bien entendu, l'administration fiscale pourra choisir des manières autres d'organiser le travail, et par exemple confier plutôt au groupe de pilotage telle ou telle tâche que ce chapitre et l'annexe C suggèrent de confier à l'équipe de management.

Ce chapitre se penche sur les différentes tâches communément en jeu dans la gestion de projets de transformation numérique, lesquelles sont le plus souvent exécutées dans l'ordre suggéré dans le graphique 4.1.

### Graphique 4.1. Tâches communément en jeu dans la gestion de projets de transformation numérique



Les tâches suggérées et leur ordre peuvent ne pas convenir à toutes les administrations fiscales et à tous les projets, et doivent être adaptées si nécessaire. Par exemple, s'il est décidé de confier la fonction de chef de projet à un intervenant extérieur, il peut être plus approprié de décaler le choix du candidat à un stade ultérieur.

#### Choix du chef de projet

Le choix du bon chef de projet augmente les chances de succès du projet. Le fait de l'impliquer dans les activités de cadrage et de gouvernance est par ailleurs souvent bénéfique à la qualité du projet dans la mesure où cette implication favorise chez lui une plus forte appropriation du projet et met davantage à profit toute son expérience antérieure. En fonction des conditions locales, il peut donc être pertinent d'arrêter le choix du chef de projet avant de s'engager dans les autres tâches préparatoires.

Pour le choix du chef de projet, il est important de garder à l'esprit ce qui suit :

- Une gestion de projet performante requiert des compétences importantes et est fortement tributaire d'un niveau approprié d'expérience antérieure. Les projets de transformation numérique pouvant être assez complexes, il n'est par ailleurs généralement pas conseillé d'ajouter le rôle de chef de projet à des responsabilités existantes. Pour mettre toutes les chances de son côté, mieux vaut que le chef de projet n'ait à se concentrer que sur le seul projet qui lui est confié.
- Idéalement, le chef de projet sera titulaire d'une formation formelle, détenteur d'une certification à jour, et possèdera une expérience avérée de la gestion de projets aux défis comparables à ceux anticipés dans le cadre du projet de transformation numérique à mettre en œuvre.
- Outre la dimension des qualifications et du niveau d'expérience en matière de gestion de projet, l'équipe de management doit chercher à nommer un chef de projet compétent à la fois dans le domaine des TIC et dans celui de la fiscalité, étant donné que les projets de transformation numérique au sein d'une administration fiscale font intervenir des spécialistes de l'un comme de l'autre domaine, et que le chef de projet doit souvent jeter des ponts entre ces groupes aux compétences différentes.

#### Encadré 4.1. La stratégie de développement logiciel est-elle importante ?

En matière de développement logiciel, si l'approche traditionnelle, parfois nommée « méthodologie en cascade », est encore utilisée dans de nombreuses administrations fiscales, les recherches et les entretiens menés aux fins du présent rapport montrent que les méthodologies agiles gagnent du terrain et que leur popularité progresse. Il ressort également des mêmes sources que sur le plan de la qualité du projet, la méthodologie utilisée peut faire une différence considérable. Ce sujet est examiné plus avant à l'annexe D.

### Définition du périmètre et du modèle de gouvernance du projet

Une fois le chef de projet nommé, l'équipe de management peut s'attaquer au cadrage du projet et à sa gouvernance, avec notamment la création d'un mandat pour le projet, la préparation des collaborations externes et, si nécessaire, l'identification des options possibles pour la solution TIC centrale sur laquelle reposera la transformation opérée.

Si le chef de projet peut se charger de formuler des recommandations sur ces sujets, il convient toutefois que l'équipe de management supervise le travail effectué et il lui incombe d'arrêter les décisions finales en la matière.

#### **Des résultats attendus au périmètre du projet**

Les résultats attendus décrits dans la stratégie de transformation numérique sont les pierres angulaires sur lesquelles reposent les projets initiés, mais il arrive que le travail nécessaire à la concrétisation d'un seul et même résultat attendu implique plusieurs projets, et plusieurs résultats attendus peuvent par ailleurs parfois relever d'un seul et même projet. Par conséquent, pour déterminer le périmètre du projet, l'équipe de management doit déterminer quels résultats attendus, parmi les priorités définies par la stratégie, doivent être inclus dans le mandat du projet.

Dans la pratique de la gestion de projet, il est courant de faire la distinction entre *projets* et *programmes* ; alors que les projets ont normalement une date de lancement, une date de fin, un périmètre et un budget définis, un programme est habituellement une série de projets visant un objectif commun. Comme indiqué précédemment, plusieurs projets sont généralement nécessaires pour couvrir l'ensemble du périmètre de la transformation numérique voulue par la stratégie. En articulant dans un programme les différents projets nécessaires pour produire les résultats attendus définis par la stratégie et en confiant celui-ci à un responsable de programme, l'administration se donnera les meilleures chances d'opérer dans la cohérence. La planification du programme peut rester synoptique dans un premier temps, et sera ajustée à mesure de l'avancement.

#### **Définition du modèle de gouvernance**

Sur la base du périmètre convenu du projet, l'équipe de management, généralement en collaboration avec le chef de projet, définit ensuite la structure de gouvernance du projet et le mandat du projet.

Il est courant que la **structure de gouvernance du projet** comprenne un groupe de pilotage et un chef de projet, et peut également inclure des chefs de sous-projets et éventuellement des chefs d'équipe. La composition et les responsabilités du groupe de pilotage revêtent une importance toute particulière :

- Le chef du groupe de pilotage est souvent qualifié de *promoteur du projet*, dans la mesure où il est le premier responsable du projet et où on compte sur lui pour les décisions à prendre, pour motiver

et pour apporter ses éclairages. Il peut s'agir du directeur ou d'un directeur adjoint, mais ce rôle peut également être délégué à un autre haut responsable de l'administration fiscale. Il est toutefois crucial que le chef du groupe de pilotage puisse représenter toutes les composantes de l'administration concernées par le projet, et pas seulement une division ou unité spécifique.

- Les autres membres du groupe de pilotage doivent avoir un *intérêt particulier* pour le projet et disposer d'une autorité suffisante pour prendre des décisions liées au projet au nom de leur unité.
- De nombreux groupes de pilotage attribuent un rôle de « *business owner* » à l'un de leurs membres ; ce rôle, qui peut être endossé par un responsable de l'unité qui sera la plus directement affectée par les résultats attendus du projet, s'assurera que les décisions prises par le groupe de pilotage sont suffisamment informées et qu'elles répondent aux besoins des utilisateurs des résultats attendus.
- Les *responsabilités du groupe de pilotage* seront de superviser le déroulement des opérations et d'approuver ou de rejeter les ajustements suggérés sur les paramètres du projet, tels que son périmètre, son échéancier ou son budget. Le chef de projet rendra compte au groupe de pilotage.
- Le *nombre de niveaux de responsabilité dans l'organisation du projet* doit être décidé compte tenu de la complexité du projet, de la taille du budget et du nombre d'intervenants, en gardant à l'esprit que plus il en existe, plus la bureaucratie et le coût du projet s'en trouvent alourdis.

Un prérequis important pour la bonne fin de tout projet, et pas uniquement de transformation numérique, est que le chef de projet dispose d'un **mandat de projet** clair et suffisant<sup>17</sup>. Il est courant de considérer le mandat de projet comme un accord formel établi entre le groupe de pilotage et le chef de projet, définissant le cadre dans lequel ce dernier effectuera son travail. Le graphique 4.2. liste les aspects généralement couverts par le mandat du projet.

#### Graphique 4.2. Aspects généralement couverts par le mandat du projet

|  |
|--|
| Historique, contexte et motivation                             |
| Périmètre, calendrier, ressources et autres paramètres-cadres  |
| Analyse coûts-avantages  |
| Description des parties prenantes                              |
| Stratégie de communication                                     |
| Structure de gouvernance                                       |
| Fréquence et contenu des rapports                              |
| Règlement régissant l'autorité du chef de projet               |
| Règles pour la remontée des informations au groupe de pilotage |

<sup>17</sup> Plusieurs autres termes sont également utilisés pour désigner l'accord établi entre le groupe de pilotage et le chef de projet ; pour plus de clarté, il n'en est pas fait usage ici.

Le mandat doit être aligné sur la stratégie de transformation numérique et certaines des dispositions du mandat peuvent être basées sur des éléments similaires de la stratégie, en veillant toutefois à les adapter au contexte du projet.

### **Préparation des collaborations externes**

Étant donné que les collaborations avec les partenaires externes publics ou privés nécessitent généralement des accords dépassant le périmètre du mandat du projet, celles-ci doivent être préparées afin que les efforts de collaboration externe prévus s'alignent sur les activités planifiées du projet :

- Pour l'**échange de données entre administrations**, un facteur de réussite courant consiste à s'assurer que les autres entités ont l'influence nécessaire sur les processus qui les concernent. Ceci aidera également à éviter la résistance des responsables de ces autres entités susceptibles de craindre de perdre de l'influence sur leurs domaines de responsabilité. Pour garantir un traitement adéquat des questions financières, architecturales et d'interface numérique, des cadres clairs pour la coordination entre les entités, avec par exemple la constitution d'un groupe de travail conjoint, doivent être mis en place et décrits dans le mandat du projet.
- Pour les **collaborations avec le secteur privé**, il convient que la description du spectre du projet donne une vue d'ensemble de la collaboration, et que celle-ci soit régie par la législation et les accords qui conviennent. Ainsi :
  - Le projet est-il tributaire de la réception de données de partenaires privés, de l'envoi de données à des partenaires privés, ou des deux ?
  - Existe-t-il des conditions préexistantes liées à la collaboration qui doivent être décrites dans le mandat du projet ?

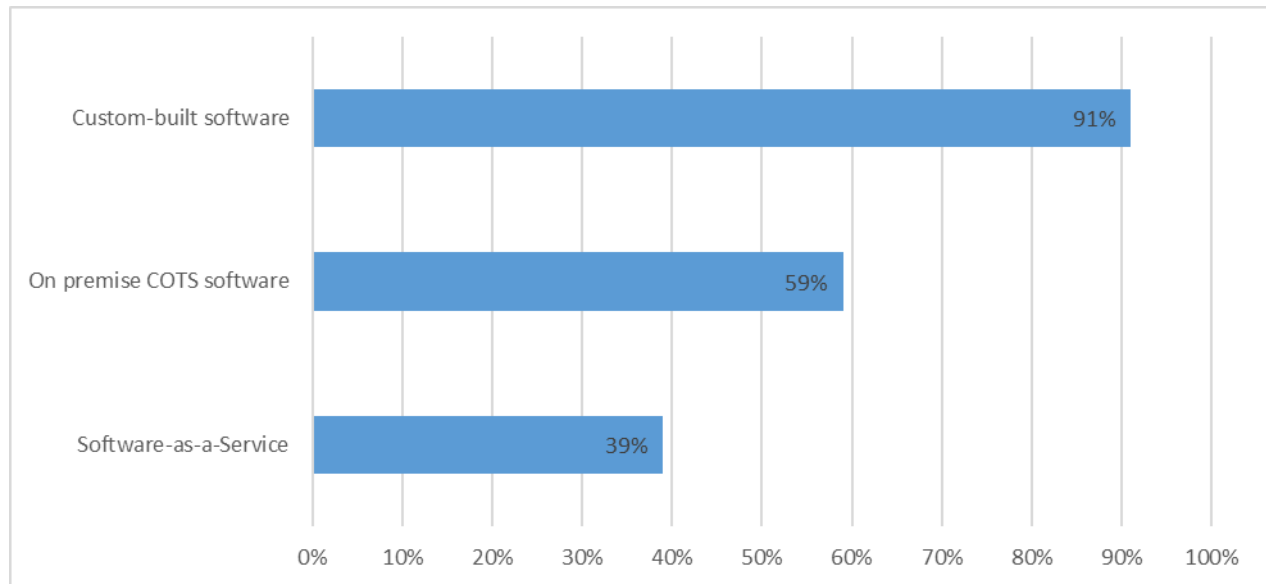
### **Choix du développement, de l'acquisition ou de la location pour la solution TIC centrale**

Dans les projets de transformation numérique où la solution TIC centrale est amenée à évoluer, le choix de développer, d'acheter ou de louer la solution est fondamental pour la structure, la durée, la dotation en personnel et de nombreux autres paramètres du projet, et a par conséquent également un impact sur le mandat du projet. Pour le logiciel de sa solution TIC, l'administration peut décider :

- de le développer en s'appuyant sur son personnel interne et/ou une équipe externe (sélectionnée au terme d'un appel d'offres), pour se doter de ce que l'on appelle communément un logiciel sur mesure ;
- de faire l'acquisition d'un produit logiciel du commerce (ou PLC) ; ou
- de miser sur une solution de logiciel en tant que service (ou SaaS, pour *Software-as-a-Service*), louée et dont le coût sera fonction de l'utilisation.

Comme l'illustre le graphique 4.3, ces trois options sont toutes bien représentées dans les administrations fiscales, et il est assez courant qu'elles coexistent, l'historique de la transformation numérique dans l'administration ainsi qu'un certain nombre de choix stratégiques effectués expliquant cette coexistence.

### Graphique 4.3. Logiciels utilisés pour les solutions TIC opérationnelles



Note : 149 des 156 participants à l'enquête ISORA 2020 ont répondu aux questions posées sur le sujet pour l'exercice 2019. L'enquête ISORA, définit les solutions TIC opérationnelles comme celles utilisées par l'administration fiscale aux fins de l'exécution de son mandat, à savoir notamment les systèmes d'enregistrement, de traitement des déclarations, de traitement des paiements et d'audit.

Source : (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>). Calculs effectués par le Secrétariat du FAI.

Certaines administrations peuvent, en fonction des circonstances locales, envisager des options hybrides. Par exemple :

- L'administration peut faire le choix de moderniser son logiciel existant au lieu de le remplacer, si par exemple la solution est basée sur un système développé en interne et que l'architecture logicielle existante permet de la faire évoluer dans un rapport coût-efficacité avantageux.
- Elle peut aussi décider de faire l'acquisition de composants PLC pour les domaines de l'activité fiscale dans lesquels l'offre de solutions existante est abondante et adaptée<sup>18</sup>, et de développer les autres composants. Par exemple, les systèmes de recouvrement de créances sont assez nombreux sur le marché, et l'administration peut faire l'acquisition d'un tel composant et l'intégrer à un système sur mesure pour la partie du processus de recouvrement qui lui est spécifique. Un facteur essentiel de succès pour de telles solutions est que tous les composants puissent s'intégrer de manière transparente et ce, sans trop d'efforts.

Le tableau suivant souligne certains des avantages et inconvénients habituellement associés aux trois options possibles. Les informations qu'il fournit ne sont néanmoins pas à considérer comme une base suffisante pour la prise d'une décision, et un certain nombre d'autres facteurs de même que les conditions locales sont également à prendre en compte. De plus amples informations sur les caractéristiques évoquées et d'autres, de même que sur les autres facteurs à prendre en considération, sont fournies à l'annexe D.

<sup>18</sup> On parle souvent pour ces logiciels de solutions « best-of-breed ».

**Tableau 4.1. Développement, acquisition ou location : avantages et inconvénients habituellement associés à chacune des trois options**

|                     | Développement  | Acquisition   | Location   |
|---------------------|--|---|--|
| Coût initial        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement initial élevé, et niveau de coût parfois imprévisible</li> <li>• Configuration potentiellement coûteuse</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement initial élevé, mais coût généralement prévisible</li> <li>• Configuration potentiellement coûteuse</li> <li>• Personnalisation potentiellement coûteuse</li> <li>• Inconvénient potentiel de devoir payer pour des fonctionnalités non utilisées, automatiquement incluses</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible investissement initial</li> <li>• Configuration potentiellement coûteuse</li> <li>• Personnalisations potentiellement coûteuses, lorsqu'elles sont possibles</li> </ul>  |
| Coût d'exploitation | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût d'exploitation fonction de la mise en œuvre</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût d'exploitation fonction de la mise en œuvre, mais généralement prévisible</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût d'exploitation fonction de l'utilisation – habituellement plus élevé par utilisateur qu'avec les autres options, mais généralement prévisible</li> </ul>   |
| Mises à niveau      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mises à niveau génératrices de coûts de développement logiciel</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mises à niveau généralement mises à disposition par le fournisseur, mais à installer par le personnel sur site</li> <li>• Mises à niveau généralement payées par des frais de maintenance fixes à l'année</li> <li>• Personnalisations à adapter manuellement le cas échéant à la mise à niveau</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mises à niveau généralement installées sans aucune intervention technique de la part de l'administration, mais autres interventions liées à la mise à niveau potentiellement nécessaires</li> <li>• Coût des mises à niveau généralement inclus dans le coût d'exploitation</li> <li>• Personnalisations, lorsqu'elles sont possibles, à adapter manuellement le cas</li> </ul> |



|  | Développement   | Acquisition   | Location  |
|--|---|---|---|
|  |   |   | échéant à la mise à niveau  |
| Fonctionnalités                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Périmètre limité aux seuls fonctionnalités nécessaires</li> <li>• Solution généralement adaptée aux processus opérationnels de l'administration</li> <li>• Selon la mise en œuvre, le système peut prendre en charge avec flexibilité les modifications et les extensions futures</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propose généralement une série de modules avec des fonctionnalités spécifiques et des options payantes permettant de les étendre</li> <li>• L'administration peut être amenée à modifier ses processus opérationnels pour s'adapter au système</li> <li>• Solutions généralement alignées sur ce que l'on considère comme les meilleures pratiques applicables aux processus des administrations fiscales</li> <li>• Personnalisations souvent possibles, mais non recommandées</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propose généralement une série de modules avec des fonctionnalités spécifiques et des options payantes permettant de les étendre</li> <li>• L'administration peut être amenée à modifier ses processus opérationnels pour s'adapter au système</li> <li>• Solutions généralement alignées sur ce que l'on considère comme les meilleures pratiques applicables aux processus des administrations fiscales</li> <li>• Possibilités de personnalisation généralement limitées, voire inexistantes</li> </ul> |
| Dépendance à l'égard du fournisseur        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible relative indépendance à l'égard d'un quelconque fournisseur</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte dépendance à l'égard du fournisseur</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte dépendance à l'égard du fournisseur</li> </ul>   |
| Besoins en personnel informatique sur site | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel de maintenance post-déploiement nécessaire</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel de maintenance post-déploiement nécessaire</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins moindres en personnel informatique sur site qu'avec les autres options</li> </ul>  |
| Besoins en matériel informatique sur site  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Matériel sur site généralement nécessaire pour l'exécution du système</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Matériel sur site généralement nécessaire pour l'exécution du système</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins en matériel sur site généralement minimales ; le système s'exécute hors site</li> </ul>  |

|                    | Développement   | Acquisition   | Location  |
|--------------------|---|---|---|
| Aspect des tests   | <ul style="list-style-type: none"> <li>L'administration est responsable des tests</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Livraison par le fournisseur d'un logiciel testé, mais son installation et sa configuration locales sont à tester par l'administration</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mise à disposition par le fournisseur d'un logiciel testé, mais l'administration doit tester sa propre configuration</li> </ul>  |
| Aspect des risques | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risque potentiellement plus élevé d'erreurs logicielles, mais leur correction s'effectue en interne</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les fonctionnalités standard, le risque d'erreurs logicielles est généralement réduit ; erreurs corrigées par le fournisseur selon son propre calendrier</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les fonctionnalités standard, le risque d'erreurs logicielles est généralement réduit ; erreurs corrigées par le fournisseur selon son propre calendrier</li> </ul> |
| Autres aspects     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessité de disposer d'un nombre important d'informaticiens au fait des bonnes pratiques applicables aux logiciels et processus de fiscalité durant le développement</li> </ul> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispositions légales restrictives dans certains pays</li> </ul>  |

Note : Ces informations ne sauraient être considérées comme une base suffisante pour la prise d'une décision ; d'autres facteurs, et notamment ceux indiqués à l'annexe D, de même que les conditions locales et les circonstances particulières, sont également à prendre en compte. Pour chaque option, les caractéristiques générales indiquées reposent sur l'hypothèse d'une solution contractée et mise en œuvre dans le respect des meilleures pratiques applicables.

Source : Secrétariat du FAI

## Préparation du plan du projet

Une fois le mandat établi, le chef de projet peut entamer l'élaboration du plan du projet. Ce travail sera supervisé par le groupe de pilotage et s'effectuera souvent en collaboration avec des spécialistes des différents domaines concernés, et notamment de l'informatique, de la gestion du changement et des opérations de l'administration fiscale.

Il ne s'agit pas là uniquement d'une tâche préparatoire en amont, le plan nécessitant le plus souvent d'être retravaillé tout au long du projet, à mesure que de nouveaux défis ou de nouvelles priorités apparaissent. Ceci étant, il est conseillé d'en produire une première version dès le début du processus de planification, afin d'acquies une vue d'ensemble des informations connues et de celles qui ne le sont pas encore. Le squelette du plan pourra également être utile pour la coordination entre le groupe de pilotage et le chef de projet.

Le plan du projet de transformation numérique couvrira a minima les aspects suivants :

- la **structure de gouvernance**, telle que déterminée par l'équipe de management ;
- l'inventaire des **ressources** prévues, planifiées dans le temps ; ce qui facilitera leur ajustement à la hausse ou à la baisse aux moments opportuns ;

- le **calendrier**, fixant les grandes étapes et l'échéance des résultats attendus du projet ;
- l'**organigramme des tâches du projet** (OTP), subdivisant le travail à effectuer dans le cadre du projet en tâches hiérarchisées de plus en plus détaillées. Dans la mesure du possible, les niveaux les plus détaillés de l'OTP ne seront ajoutés que peu avant l'achèvement des travaux, afin de réduire le nombre de modifications ;
- une **synthèse des coûts d'exploitation** : coût estimé des tâches et des achats restant à réaliser, et coût réel des tâches et des achats réalisés, au regard du budget du projet ;
- une description des **parties prenantes**, complétée par un plan de communication organisé par partie prenante ;
- une **analyse coûts-avantages**, possiblement fondée sur l'analyse du mandat du projet ;
- la **stratégie de gestion des risques**, établissant une première analyse des risques, possiblement fondée sur l'analyse du mandat du projet.

Les annexes C et D fournissent des éléments complémentaires utiles pour l'élaboration du plan de projet, en s'intéressant plus avant à la structure de gouvernance du projet, aux sujets de l'analyse coûts-avantages et de la gestion des risques, de même qu'à une série d'aspects liés aux systèmes TIC qui peuvent devoir être pris en compte.

## Préparation au changement

La gestion du changement joue un rôle central dans la réussite d'un projet. Dans le cas de projets importants ou complexes, il peut même s'avérer nécessaire de nommer un spécialiste de la gestion du changement organisationnel et opérationnel de sorte que le chef de projet n'ait à se concentrer que sur les ajustements dans les paramètres du projet. Quoi qu'il en soit, les projets de transformation numérique entraînent généralement un allègement radical voire la disparition pure et simple de certaines tâches administratives, tandis que d'autres tâches sont créées ou gagnent en importance, ce qui nécessite une planification minutieuse. En l'absence de plan ad hoc, une résistance aux changements introduits peut apparaître, celle-ci étant souvent liée à des préoccupations sur le plan de la sécurité de l'emploi parmi les effectifs. Il s'agit là d'une question sensible, et la transparence et l'implication sont essentielles pour faire en sorte que le personnel reste motivé, qu'il perçoive les opportunités de développement personnel qui s'offrent à lui et qu'il soutienne les évolutions qu'apporte la transformation numérique.

Des plans de **formation**, en particulier, doivent être synchronisés avec les plans de gestion du changement, et l'administration fiscale peut recruter des spécialistes pour former son personnel, s'appuyer sur des formations externes ou combiner les deux approches. Il est important qu'elle veille à conserver ses compétences numériques afin d'assurer le succès à long terme de son programme de transformation, et elle peut à cette fin mettre en place des programmes de fidélisation pour mieux retenir son personnel ayant bénéficié d'une formation spécialisée.

Pour gagner du temps et faire des économies, l'administration peut envisager de recourir à des formations en ligne pertinentes. L'initiative VITARA (pour *Virtual Training to Advance Revenue Administration*, ou Formation virtuelle pour une meilleure gestion des recettes fiscales), lancée assez récemment, est particulièrement intéressante à cet égard. Elle est pilotée par quatre organisations partenaires : le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA) et l'OCDE. Les cours disponibles au moment de la rédaction du présent document étaient les suivants :

- Reform Management Specific Topics - Managing A Reform Program
- Reform Management Fundamentals - Setting Up a Reform Program
- Strategic Management Module

La transformation numérique peut entraîner des **changements organisationnels** plus larges, et un aspect complexe de la gestion du changement consiste à adapter l'organisation à la nouvelle situation découlant de la transformation. Plusieurs observations peuvent être faites :

- Dans la mesure du possible, il est préférable pour la direction de l'administration fiscale d'opter pour l'approche de la *formation et de la réaffectation* de son personnel plutôt que pour le recrutement des compétences voulues à l'extérieur de l'organisation. Ce choix servira la motivation des équipes et le soutien aux changements, et aidera au maintien dans l'organisation de la précieuse expérience interne accumulée.
- Lorsque la seule option possible est l'embauche de nouvelles recrues, le *nombre de nouveaux postes* doit être aligné sur les besoins estimés. Bien qu'il puisse sembler pertinent de limiter le nombre de nouveaux postes afin de faire des économies, certaines administrations fiscales se sont aperçu qu'un tel choix pouvait en définitive s'avérer peu judicieux. Ainsi, après avoir introduit une fonction d'analytique de données pour mieux utiliser ses données et prendre des décisions plus éclairées, une administration a finalement dû se résoudre au constat d'une large inefficience de l'investissement important qu'elle avait consenti dans les services d'analytique, faute de disposer de suffisamment de personnel en mesure d'utiliser son nouveau système<sup>19</sup>.
- La gestion du changement organisationnel peut devoir *s'adapter aux circonstances locales* particulières rencontrées selon le territoire considéré de la juridiction. Compte tenu de la possible grande diversité des responsabilités et des compétences du personnel d'un territoire à l'autre (par exemple, en zones rurales et en zones urbaines), les facteurs de motivation peuvent en effet différer au sein de l'administration.

L'introduction d'une assistance TIC exige le plus souvent une modification de tous les **processus opérationnels** en jeu. En omettant de refondre ses processus opérationnels et en utilisant ses anciens processus avec le nouveau système TIC, au mieux l'administration se privera de certains avantages attendus de ses efforts de transformation numérique, au pire le décalage entre les processus et le système TIC pourra conduire à l'échec des projets. Dans une étude menée par des chercheurs sur l'impact de l'introduction de systèmes TIC centraux dans 13 pays en développement, il est apparu que l'absence de refonte des processus opérationnels était l'une des causes les plus fréquentes des échecs constatés (ITC, 2015<sub>[23]</sub>).

La refonte des processus opérationnels doit être alignée sur la stratégie globale de l'administration et sur sa stratégie de transformation numérique, de sorte que tous les processus portent l'administration dans la même direction. Même dans les cas où cette refonte nécessite une expertise externe, il y a lieu que le personnel de l'administration y participe, et ce afin de l'appuyer sur la compétence fiscale locale nécessaire et d'accroître le soutien interne aux nouveaux processus.

Sur la base des obstacles et prérequis législatifs identifiés à la réalisation des objectifs du projet, il convient que l'équipe en charge de sa préparation planifie le dialogue avec le législateur afin de se donner les meilleures chances que les **évolutions requises de la législation soient introduites en temps opportun**. L'équipe doit également préparer des plans alternatifs au cas où la législation ne serait pas en place à temps. Cette activité nécessite une collaboration active entre le service juridique de l'administration, l'équipe juridique du projet et le chef de projet. Certaines administrations font le choix de faire connaître de manière proactive au ministère leur avis sur la manière d'élaborer une législation compatible avec leurs ambitions.

---

<sup>19</sup> Source : Entretien confidentiel avec une administration fiscale.

## Préparation du déploiement

Un déploiement efficace est déterminant pour la réussite du projet. Il importe par conséquent que le chef de projet planifie le processus de déploiement dans le cadre des préparatifs du projet et qu'il fasse approuver sa stratégie de déploiement par le groupe de pilotage. Des interdépendances évidentes existent en effet entre la stratégie de déploiement et les plans de formation, de gestion du changement et de communication, tous ces éléments devant s'articuler correctement pour un déploiement efficace.

Il est courant d'organiser le déploiement en plusieurs *étapes*, en ne mettant en service la nouvelle solution que progressivement, pour un seul groupe déterminé à la fois<sup>20</sup>. Au vu des enseignements tirés de chaque étape de déploiement, le plan pour les phases suivantes pourra alors être revu le cas échéant, et si l'étape de déploiement en cours révèle que des ajustements s'imposent ou sont simplement opportuns, par exemple au niveau logiciel, au niveau des processus ou de la répartition des tâches, ceux-ci pourront être intégrés avant l'étape suivante. Le déploiement graduel de la solution peut par exemple s'effectuer par taille d'entreprise, par secteur d'activité, par zone géographique, par type d'impôt ou encore dans une logique d'introduction facultative dans un premier<sup>21</sup>.

- Taille d'entreprise : la nouvelle solution peut être introduite pour les plus grandes entités en premier lieu, qui disposent généralement des programmes de conformité les plus complets.
- Secteur : introduction progressive de la solution par secteur d'activité, l'un après l'autre.
- Zone géographique : introduction progressive de la solution par zone géographique, l'une après l'autre.
- Type d'impôt : certaines solutions de transformation numérique peuvent être introduites par type d'impôt.
- Période facultative : la nouvelle solution peut être introduite de manière facultative, avec un calendrier transparent pour la rendre obligatoire pour la plupart ou l'ensemble des contribuables à terme, et prévoyant une obligation progressive par taille d'entreprise ou par secteur d'activité, par exemple.

Le *plan de communication externe* associé au déploiement est presque tout aussi important que le plan de déploiement lui-même : pour stimuler l'adoption des nouveaux outils et services numériques, il est en effet essentiel de sensibiliser le contribuable à leur existence et de le convaincre qu'il est dans son intérêt de les utiliser. Le contribuable peuvent également avoir besoin de temps pour se préparer et tout plan de communication doit en tenir compte. Par exemple, les entreprises préalablement informées des modifications à venir des processus fiscaux numérisés pourront planifier le remplacement ou la mise à niveau de leurs logiciels en conséquence. Les moyens habituels de promotion des solutions numériques sont les suivantes :

- Production de vidéos assurant la promotion des nouvelles solutions et de leur utilisation. Elle peuvent par exemple être publiées sur des plateformes internet ou sur le site web de l'administration fiscale.
- Communication ciblée sur supports imprimés, tels que des dépliants ou des affiches, ou sur les canaux numériques.
- Création de versions de démonstration des nouveaux outils et services utilisables par le contribuable, et mise à disposition de celles-ci avant le déploiement pour le sensibiliser et le familiariser à leur utilisation.
- Implication des intermédiaires fiscaux dans les campagnes de communication.

<sup>20</sup> L'approche diffère par rapport à celle préconisée pour le prototypage et la phase pilote, sujets abordés à l'annexe D.

<sup>21</sup> Pour plus d'informations, voir par exemple (ICAEW, 2019<sup>[29]</sup>).

Il est également important que le plan fixe des critères de réussite clairs pour le déploiement. Par exemple, dans le cas du lancement d'une nouvelle application mobile, le plan de déploiement peut fixer des objectifs précis en termes de nombre de téléchargements ou de nombre d'accès dans un délai donné, de sorte qu'il soit possible de mesurer si le lancement et la campagne de communication correspondante ont été un succès.

L'encadré 4.2. évoque la manière dont la Direction générale des impôts d'Indonésie aide les contribuables du pays à s'approprier ses nouveaux services numériques.

#### Encadré 4.2. Indonésie : Préparer les contribuables aux services numériques

En Indonésie, la Direction générale des impôts (DGT) a progressivement remplacé les documents et services jusque-là manuels par des services en ligne, et notamment les déclarations, les factures, les relevés d'impôt ainsi que l'obtention d'un numéro d'identification fiscale. Pour aider le contribuable à utiliser ces services, la DGT propose des tutoriels vidéo régulièrement mis à jour, facilement accessibles sur sa chaîne YouTube.

Les unités de la DGT organisent par ailleurs des formations spécifiques sur différents thèmes, tels que les déclarations d'impôts par voie électronique par exemple, ou encore l'utilisation des factures électroniques. Avec la pandémie de COVID-19, ces formations qui se déroulaient auparavant en présentiel ont été remplacées par des cours en ligne, dont il est fait publicité sur la page web de l'administration de même que sur ses comptes de médias sociaux.

Source : Document reçu de la Direction générale des impôts d'Indonésie, février 2021.

## Exécution du projet

Entre la préparation du projet et le lancement de son exécution intervient l'importante *décision de lui donner ou non le feu vert*. Cette décision est le plus souvent prise par les hauts responsables une fois que tous les éléments requis sont en place, que les risques ont été examinés et si possible atténués, et que le projet est prêt. Elle est cruciale car, indépendamment de l'argent, du temps et des ressources engagés dans la phase de planification, il est préférable de stopper un projet avant de lancer son exécution s'il s'avère qu'il risque d'échouer. Dans la plupart des cas, l'effort déployé pour la planification d'un projet finalement non exécuté aura néanmoins permis d'acquérir de l'expérience, ce qui favorisera la réussite des projets futurs.

Une fois la décision prise, le succès de la phase d'exécution est tributaire du *maintien d'un fort soutien de la part de la direction*, comme dans les phases précédentes. Par exemple, certaines administrations indiquent avoir du mal à remplacer leurs processus papier par des solutions TIC du fait de la résistance de l'encadrement intermédiaire. S'il n'est pas clairement établi par les hauts responsables que l'ensemble du personnel à tous les niveaux doit accepter le changement, le risque existe que l'encadrement intermédiaire choisisse de conserver les anciens processus, se traduisant par une introduction sous-optimale, voire un échec, des nouvelles solutions.

L'une des principales caractéristiques et l'un des principaux avantages du modèle du projet est qu'il établit une date de début, une date de fin et un périmètre clairs. Bien que la *date de fin et le périmètre puissent être ajustés* par des décisions du groupe de pilotage en cours de route, il arrive qu'il y ait encore du travail à accomplir à l'approche de l'échéance. Le groupe de pilotage doit à cet égard veiller à ce que les limites et les cadres soient clairs pour le chef de projet, afin d'éviter que celui-ci ne se poursuive au-delà de la date de fin sans un accord explicite. La décision prise dans pareille situation peut consister à retirer des

tâches du périmètre du projet, à les confier à une unité ou à un autre projet, ou à autoriser la poursuite du projet jusqu'à une échéance plus lointaine.

Le succès d'un projet réussi nécessite également des *activités de clôture* soigneusement planifiées et exécutées. Celles-ci relèvent de la responsabilité du chef de projet, mais doivent être supervisées par le groupe de pilotage et comprennent le transfert de la responsabilité des résultats attendus du projet, le transfert des responsabilités restantes du projet ainsi qu'une évaluation minutieuse des processus et réalisations du projet de nature à garantir des effets d'apprentissage optimaux. Ces sujets sont abordés plus en détail à l'annexe C.

## Suivi et contrôle post-projet

Les avantages complets du projet de transformation numérique ne se matérialisent souvent qu'une fois le projet lancé. Il est ainsi important que des systèmes soient mis en place pour assurer le **suivi des résultats** et que des boucles de rétroaction permettent d'identifier les domaines dans lesquels les avantages attendus ne se sont pas concrétisés comme prévu. Ces boucles de rétroaction peuvent également être utiles pour démontrer que le projet a atteint ses objectifs et qu'il a profité au contribuable et à l'administration comme escompté, ce qui aidera à justifier les projets futurs.

En planifiant les **mesures de contrôle et de suivi** suffisamment en amont de la fin du projet, l'administration aura l'assurance de pouvoir tirer profit d'un dispositif approprié à l'achèvement du projet pour commencer immédiatement à évaluer ses bénéfices. Ces mesures présentent généralement les caractéristiques clés suivantes :

- Elles sont bien structurées pour garantir une attribution claire des tâches et des responsabilités.
- Elles assurent le suivi des avantages non encore matérialisés jusqu'à ce qu'ils se concrétisent.
- Elles s'assurent de l'attribution des tâches restantes du projet aux bons intervenants pour les mener à bien, avec des processus de suivi et d'évaluation en place.
- Elles établissent les mécanismes appropriés de diffusion de l'information et de remontée des problèmes.

Pour garantir un bénéfice continu des solutions TIC introduites par le projet de transformation numérique tout au long de leur durée de vie prévue, les solutions doivent être soutenues par un **plan de maintenance et de mise à niveau** :

- Les évolutions de la technologie, de la société et de la législation pourront offrir de nouvelles opportunités de mettre à profit les solutions de manière plus efficace et efficiente par des mises à niveau. Ces évolutions pourront également créer de nouvelles problématiques à traiter, potentiellement porteuses d'importantes incidences négatives sur l'utilisation des solutions si elles ne le sont pas.
- Le personnel de l'administration de même que les contribuables pourront mettre au jour des possibilités d'amélioration dans le cadre de leur utilisation quotidienne des solutions, de même que de nouveaux défis à relever pour que les solutions restent pérennes.

Il est par conséquent important que l'équipe de management s'assure que la maintenance et la mise à niveau continues des nouvelles solutions fassent l'objet d'un mandat clair, que du personnel soit affecté à cette activité et qu'un budget approprié lui soit attribué.

## Partie III. Exemples et appui





*L'appui d'autres administrations et organisations fiscales pourra apporter une perspective différente sur les questions à traiter et viendra enrichir la réflexion.*

Les administrations fiscales relèvent les défis de leur transformation numérique de manières différentes, en fonction de leur situation, de leurs besoins et de leurs priorités. S'il n'existe pas d'approche universelle du sujet, s'inspirer de l'expérience des autres et se nourrir des enseignements clés tirés de projets qui se sont avérés payants peut néanmoins être d'une grande utilité pour son propre parcours. L'appui d'autres administrations et organisations fiscales, souvent fondé sur une expertise spécifique dans un domaine particulier, pourra apporter une perspective différente sur une question ou une autre et viendra enrichir la réflexion. Cet appui peut être déterminant pour l'efficacité des projets de transformation numérique, en permettant d'accélérer le travail et d'éviter les écueils courants.

La transformation numérique étant un sujet hautement prioritaire pour de nombreuses administrations et organisations, l'expertise, l'expérience et le soutien externes à disposition ne manquent pas. Cette partie du rapport propose un tour d'horizon de cette expérience et de ce soutien mobilisables.

Le chapitre 5 se concentre dans un premier temps sur ce qui constitue souvent la source d'inspiration la plus précieuse, à savoir les initiatives déjà à l'œuvre dans les domaines les plus fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique. Ceux-ci sont d'autant plus utiles qu'ils sont fondés sur une expérience pratique de première main, et ce chapitre s'appuie ainsi sur de nombreuses études de cas fournies par diverses administrations fiscales.

Le chapitre 6 expose la vision de plusieurs organisations régionales d'administrations fiscales et autres organisations régionales à travers le monde sur les défis spécifiques de la transformation numérique dans leur région ainsi que la manière dont elles peuvent apporter leur appui. Celui-ci peut être particulièrement

utile dans la mesure où il situe les enjeux dans une perspective régionale et permet de bénéficier de conseils qui tiennent compte des exigences locales spécifiques.

De multiples outils, cadres et offres développés au niveau international sont également disponibles pour aider les administrations fiscales à mieux cerner leurs forces et faiblesses actuelles, à approfondir leur compréhension du contexte dans lequel elles opèrent et à identifier des objectifs stratégiques potentiels pour leur transformation numérique. Le chapitre 7 s'intéresse aux principales sources de soutien actuellement disponibles.

Indépendamment des choix effectués en matière d'assistance, comme l'ont souligné de nombreuses administrations ayant contribué à ce rapport, il est particulièrement important que le partenaire externe acquière une connaissance suffisante de la situation spécifique de l'administration et de la juridiction dans laquelle elle opère avant toute prestation de conseil. Il ressort en effet que lorsqu'il se contente de s'appuyer sur l'expérience antérieure pour suggérer des plans de transformation numérique, les résultats tendent à être infructueux. L'acquisition d'une bonne compréhension du contexte local peut prendre du temps, et il est important que le plan de projet laisse un laps de temps suffisant au partenaire externe pour s'immerger dans le contexte spécifique de l'administration fiscale.

# 5 Domaines fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique

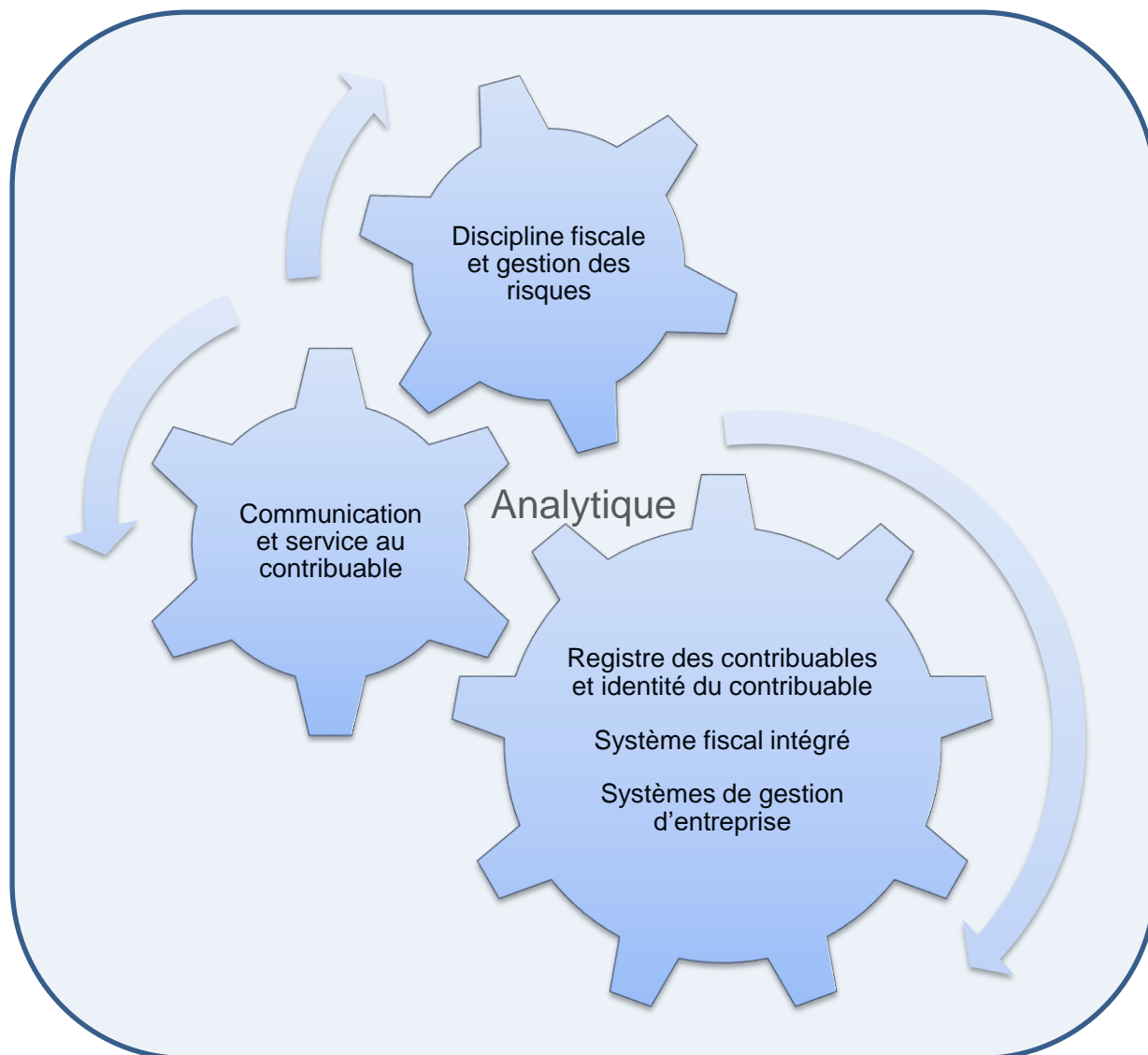


La situation de départ et les priorités étant nécessairement différentes d'un pays à l'autre, les programmes de transformation numérique mis au point ne seront jamais identiques. En revanche, les objectifs finaux, eux, restent toujours les mêmes : mieux servir le contribuable et mieux collecter l'impôt en améliorant l'efficacité de l'administration fiscale. Ces ambitions communes signifient qu'en analysant les programmes existants, il est possible d'identifier les domaines fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique des administrations fiscales, parce qu'essentiels pour l'atteinte de leurs objectifs fondamentaux.

Les domaines fréquemment ciblés, identifiés et décrits dans ce chapitre, sont illustrés dans l'engrenage du graphique 5.1. Bien qu'il soit généralement possible d'aborder la transformation numérique de chaque domaine indépendamment de celle des autres, les rouages ont vocation à s'imbriquer dans le temps pour former le cœur d'une administration fiscale numérisée. Tous les efforts sont soutenus par une fonction d'analytique, qui fournit des éclairages aux autres domaines.

Comme suggéré par la taille des rouages, il est conseillé de procéder dans un certain ordre. Habituellement, les efforts se focalisent dans un premier temps sur les aspects identifiés dans le grand rouage inférieur, pour jeter les bases numériques sur lesquelles pourra s'appuyer la transformation des rouages plus petits. Il est donc souvent conseillé de commencer par créer son registre numérique et de se concentrer sur les fonctions fiscales centrales ainsi que sa gestion d'entreprise avant de s'intéresser à la mise en place de services numériques optimaux au contribuable ou d'explorer les possibilités de transformation numérique en matière de discipline fiscale et de gestion des risques.

Graphique 5.1. Domaines fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique



### Encadré 5.1. L'importance de la sécurité des données et la protection de la vie privée

La sécurité des données et la protection de la vie privée sont cruciales dans chacun des domaines transformés, et il est donc important de s'arrêter sur ce sujet avant d'aller plus loin dans l'étude de leur transformation numérique. Les administrations fiscales opèrent dans un environnement de risque accru de violation de la législation relative au stockage et à l'utilisation des données, avec la possibilité de survenue de tentatives de piratage intentionnelles de même que d'erreurs commises par le contribuable ou leur personnel. Tout résultat attendu de la transformation numérique doit donc être adossé à un cadre cohérent et complet de sécurité et de protection de la vie privée, aux fins du respect de la législation et de la protection des données du contribuable.

Ce cadre doit couvrir tous les niveaux, avec des serveurs, des postes de travail et un réseau physiquement protégés, des logiciels offrant des mesures de sécurité et de protection de la vie privée intégrées, et un personnel sensibilisé à ces questions. Ce dernier niveau de protection doit faire l'objet d'une attention particulière au travers de formations et de campagnes de sensibilisation : comme souligné par plusieurs experts en sécurité, dans trois des quatre principales techniques d'attaques numériques (l'hameçonnage pour obtenir des informations d'identification, le cassage de mot de passe et les pièces jointes malveillantes dans les courriers électroniques), les choix des personnes sont déterminants.

Pour obtenir l'adhésion nécessaire du personnel, des pouvoirs publics et de la société à la transformation numérique et atteindre la prévalence escomptée de la nouvelle solution, le cadre prévu en matière de sécurité et de protection de la vie privée doit être clairement communiqué ; les différentes parties prenantes, et en particulier le contribuable, doivent avoir la certitude que toutes les informations seront stockées en toute sécurité et ne seront accessibles que conformément à la législation.

Les mesures appropriées de protection de la vie privée vont parfois au-delà de ce qu'exige la loi : même si une utilisation particulière des données est légale dans une juridiction, elle peut ne pas être acceptable sur le plan éthique ou sociétal ; l'utilisation des données peut nuire à l'image de l'administration fiscale et entraver la discipline fiscale volontaire. L'Administration fiscale suédoise (STA), dans ses efforts pour garantir une bonne gestion de l'information et une bonne gouvernance des données au sein de la STA, a jugé utile de répondre aux trois questions suivantes concernant le traitement de l'information<sup>22</sup> :

- Que sommes-nous autorisés à faire ?
- Que pouvons-nous faire ?
- Qu'est-il souhaitable que nous fassions ?

D'autres recommandations concernant la sécurité des données et la protection de la vie privée sont fournies à l'annexe D.

Source : Secrétariat du FAI

## Solutions de registre des contribuables et d'identité du contribuable

Le registre numérique des contribuables constitue généralement la pierre angulaire de la transformation numérique de toutes les autres fonctions fiscales. Il est intrinsèquement lié à une solution d'identité

<sup>22</sup> Source : Courriel de l'Administration fiscale suédoise, octobre 2021.

numérique du contribuable qui permet de l'identifier de manière unique et de lui assurer un accès sécurisé à l'information et aux services. Ainsi, bien que le registre des contribuables et la solution d'identité soient des composants différents, ces éléments sont normalement tous les deux considérés comme fondamentaux pour une transformation numérique efficace de l'administration fiscale.

Le **registre des contribuables** recense les particuliers et les entreprises contribuables ou qui devraient l'être, ou entretenant d'autres relations avec l'administration fiscale, par exemple en tant que fournisseurs de données tiers. Compte tenu de son rôle central dans les processus de l'administration fiscale, il est important de veiller à la bonne tenue et à l'actualisation continue du registre.

Les contribuables sont identifiés au moyen d'un numéro d'identification unique, et les informations du registre comprennent généralement leurs coordonnées, et notamment leur numéro de téléphone, leur adresse électronique et leur adresse physique. Pour les particuliers, il est également courant d'enregistrer un certain nombre d'autres informations personnelles, telles leur date et lieu de naissance et leurs liens personnels. Pour une entreprise, il est habituel de consigner son type, sa date de création, le segment de contribuables dont elle relève et la composition de son capital.

Certaines informations du registre sont appelées à changer avec le temps, et un individu ou une entreprise peut avoir plusieurs rôles simultanés dans sa relation avec l'administration. Par conséquent, un certain nombre de rôles et des dates limites sont nécessaires pour tenir compte des différents scénarios possibles, tels que les suivants :

- Différents rôles peuvent être nécessaires pour une entreprise dès lors par exemple qu'elle s'acquitte de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qu'elle retient à la source et s'acquitte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) dû par ses salariés, qu'elle fournit des informations tierces pour le pré-remplissage des déclarations fiscales et qu'elle est par ailleurs la société mère d'autres entités.
- Un particulier peut payer l'IRPP, être assujéti à l'impôt foncier, être salarié d'une société donnée, membre du conseil d'administration d'une autre et actionnaire d'une troisième, et avoir des liens familiaux avec d'autres contribuables particuliers.
- Un intermédiaire peut agir pour le compte d'un autre contribuable, tout en étant une entreprise contribuable ou un contribuable particulier indépendant.

Les informations directement disponibles dans le registre ou indirectement disponibles via une intégration avec d'autres systèmes fiscaux définissent le statut du contribuable comme actif ou inactif et renseignent sur le respect de ses obligations en matière de déclaration et de paiement. Par conséquent, le registre est essentiel à diverses autres solutions, telles que la vue d'ensemble du contribuable, dont il est question à la section suivante.

Avec une solution d'**identité unique**, le contribuable est représenté par une identité unique dans tous les systèmes et processus fiscaux, et peut utiliser celle-ci pour s'identifier et accéder aux informations et services disponibles. L'ajout du qualificatif « **numérique** » implique que la solution peut être utilisée pour des informations et des services électroniques par opposition aux services physiques.

Certains choisissent d'établir une distinction entre « *identifiant numérique* », le jeu d'informations d'identification de la personne, et « *identité numérique* », le jeu numérique d'attributs, également appelé « jumeau numérique », de la personne, qui la représente dans le monde numérique. Ce rapport adopte une approche plus simple, en regroupant sous le terme « *identité numérique* » les deux jeux d'informations, et en supposant qu'un sous-ensemble de l'identité numérique est utilisé pour identifier la personne.

Dans le contexte des TIC, le terme « *identifiant* » est généralement aussi utilisé pour désigner l'élément d'information utilisé comme clé commune sur tous les systèmes fiscaux. Il peut s'agir par exemple du numéro national d'identité de la personne ou de son numéro d'identification de contribuable.

L'octroi de l'accès implique généralement trois étapes :

- **Identification** : lors de cette étape, le contribuable s'identifie. Dans sa forme la plus directe, elle l'amène simplement à indiquer oralement son nom pour une identification vocale. Les informations utilisées pour l'identification peuvent par exemple être le numéro national d'identité de la personne, son numéro d'identification de contribuable ou un marqueur biométrique comme son empreinte vocale, son empreinte rétinienne ou son empreinte digitale.
- **Authentification** : cette étape vise à confirmer que le contribuable est bien qui il prétend être ; elle peut impliquer la spécification d'un mot de passe, une vérification biométrique (reconnaissance vocale ou faciale par exemple) ou encore la saisie de codes à durée de validité limitée. Lorsque l'identification n'est pas biométrique, une authentification à deux facteurs est souvent utilisée pour renforcer la sécurité. Les deux facteurs peuvent par exemple être quelque chose que le contribuable connaît, comme un mot de passe, et quelque chose dont il devra confirmer la réception, comme un code à durée de validité limitée généré par un dispositif en sa possession ou un message envoyé sur son téléphone portable.
- **Autorisation** : lors de cette dernière étape, le contribuable identifié et authentifié reçoit l'autorisation d'accéder à un ensemble donné de services.
  - Certains services lui permettront de modifier des informations, tandis que d'autres ne lui octroieront qu'un accès en lecture seule.
  - Dans certains cas, le contribuable devra indiquer qui il représente après l'authentification, afin de recevoir l'autorisation adéquate. Par exemple, une personne opérant comme intermédiaire pourra se représenter elle-même après s'être connectée en utilisant l'autorité qui lui a été conférée en tant que contribuable pour accéder à ses informations personnelles, ou représenter un autre contribuable en utilisant son autorité d'intermédiaire pour accéder aux informations de son client. De même, une personne pourra se représenter elle-même ou représenter une entreprise contribuable.

Au-delà de sa fonction principale d'identification des contribuables, une solution d'identité numérique peut également être utilisée pour identifier les autres acteurs en relation avec l'administration fiscale, comme les établissements financiers ou les entreprises lui fournissant des données tierces. De même, les solutions d'identité sont généralement communes à l'ensemble des administrations publiques, ce qui signifie que la population utilise la même méthode d'identification pour tous les services qu'elles mettent à disposition.

### ***Solutions de registre des contribuables : avantages***

Étant donné que le registre des contribuables est au cœur de toutes les fonctions de l'administration fiscale, il s'ensuit que l'ensemble des composantes de l'administration de même que le contribuable en tirent des bénéfices :

- La mise en place d'un registre exhaustif et fiable des contribuables apporte à l'administration l'assurance que toutes ses composantes pourront utiliser les mêmes informations exactes sur les contribuables. Les processus manuels et automatiques gagnent alors en efficacité et en efficience, et l'administration peut sur cette base adopter une approche centrée sur le contribuable dans ses processus. Des informations fiables sur le contribuable amélioreront souvent aussi la qualité et réduiront le coût du contrôle de la discipline fiscale, et un registre complet couvrant l'ensemble des contribuables jettera des bases solides pour l'élargissement de la base d'imposition.
- Avec des informations complètes et exactes centralisées à son sujet, l'administration servira le contribuable de manière plus efficace et lui évitera d'avoir à recommuniquer plusieurs fois les mêmes informations. Le registre facilitera également un traitement uniforme des contribuables.

- Avec un enregistrement électronique, le service au contribuable gagnera en flexibilité, ce qui pourra contribuer à améliorer le civisme fiscal. Ceci amènera également une plus grande transparence et atténuera le risque de transactions illicites entre contribuables et agents du fisc associé aux contacts en face à face. Enfin, cette évolution pourra améliorer la satisfaction du contribuable, qui pourra consigner lui-même ses informations à partir d'un ordinateur ou de son téléphone portable sans avoir à se rendre dans un centre des impôts.

### **Solutions de registre des contribuables : principaux points à prendre en compte**

L'information la plus importante du registre est sans doute l'*identifiant unique du contribuable*, qui a vocation à être utilisé dans l'ensemble des systèmes fiscaux afin de garantir l'intégrité et la qualité des données. Celui-ci doit donc être mis en place avec attention : il doit être simple, ne comprendre de préférence qu'un seul attribut, et doit être stable dans le temps. L'utilisation d'une combinaison d'informations existantes sur le contribuable, comme son nom, complétée par sa date et son lieu de naissance, n'est pas considérée comme une bonne pratique. De même, l'utilisation d'informations telles que l'adresse postale ou le pays de résidence est susceptible de créer des problèmes en cas de déménagement du contribuable.

Des *routines automatiques* doivent être prévues pour les tâches centrales afin d'éviter trop de maintenance manuelle sur le registre. Ainsi :

- Il est souhaitable qu'une routine automatique se charge de la création et de la tenue à jour des rôles et des liens des contribuables, qui pourra également rechercher et signaler toute entrée potentielle en double en vue d'une intervention manuelle, ainsi que pointer tout enregistrement apparemment dormant pour déclencher un traitement manuel ou automatique.
- De même, il convient qu'une routine s'occupe de la désactivation ou du désenregistrement automatique des informations qui le nécessitent, qui doit être intégrée à la solution d'archivage des informations, et éventuellement de suppression si la législation nationale sur la protection de la vie privée pose des obligations en la matière. La routine doit être complétée par un processus manuel pour les exceptions.
- Le registre doit être configuré pour que des mises à jour soient automatiquement déclenchées à partir des autres registres officiels qui sont propriétaires de certaines des informations. Un registre de la population peut par exemple avoir le mandat de stocker l'adresse physique et les liens familiaux ; toute mise à jour dans ce registre devra alors automatiquement déclencher la même mise à jour dans le registre des contribuables.

L'administration doit veiller à ce que le registre soit *aussi complet que possible*, et que tous les intéressés, entreprises comme particuliers, qu'il y a lieu d'enregistrer le soient effectivement. Ceci jettera des bases solides pour l'élargissement de la base d'imposition, l'amélioration de la discipline fiscale et l'accroissement des recettes.

Le registre doit permettre un *enregistrement électronique des contribuables*, au moyen par exemple d'un portail du contribuable ou d'un portail des services de l'État. Cette solution d'enregistrement est à envisager en lien avec les autres services électroniques, de sorte que même si seul un service unique est mis en œuvre à la fois, ils s'intègrent tous de manière transparente une fois déployé.

### **Solutions d'identité du contribuable : avantages**

Les solutions d'identité numérique ne bénéficient pas uniquement aux services fiscaux, mais produisent également des avantages plus larges à l'échelle de l'État, de la société et sur le plan international :

- Pour l'administration fiscale, lorsqu'un même identifiant unique du contribuable est utilisé sur tous les systèmes fiscaux, elle fait des économies sur ses coûts d'exploitation, elle opère plus



efficacement et elle détecte plus facilement les tentatives d'escroquerie. En outre, dans la mesure où le contribuable doit s'identifier et s'authentifier de manière sécurisée pour accéder aux systèmes fiscaux, une plus grande sécurité est assurée.

- Pour le contribuable, le fait de savoir qu'une procédure d'identification et d'authentification sécurisée protège l'accès à ses données est de nature à accroître son niveau de confiance et de satisfaction à l'égard de l'administration.
- Lorsque le même identifiant est utilisé sur tous les sites de l'État<sup>23</sup>, l'administration fiscale bénéficie de données de meilleure qualité provenant de sources externes, tandis que le contribuable de son côté peut utiliser partout le même moyen d'identification et d'authentification, ce qui se traduit par des économies de coûts et accroît la satisfaction du contribuable. Idéalement, la solution d'identité partagée est combinée à des portails également partagés, de sorte que le contribuable n'ait à se connecter qu'une seule fois pour accéder aux informations et aux services gérés par les différentes administrations.
- Lorsque l'identifiant est utilisé dans l'ensemble de la société, y compris dans le secteur privé, de sorte que les données tierces et autres informations pertinentes sont liées directement et de manière unique au contribuable, les bénéfices pour l'administration fiscale en termes d'économies de coûts, d'efficacité opérationnelle et de discipline fiscale se trouvent encore accrus. De même, la vie du contribuable se trouve simplifiée par la possibilité d'utiliser la même solution d'identification et d'autorisation pour les services financiers, par exemple, et pour les services des administrations.
- La connexion de l'identité numérique nationale aux identités correspondantes du contribuable à l'étranger simplifie l'échange d'informations sur le contribuable entre les administrations fiscales, ce qui réduit le coût du contrôle de la discipline fiscale, tandis que le contribuable bénéficie de coûts d'exploitation et de mise en conformité réduits.

### **Solutions d'identité du contribuable : principaux points à prendre en compte**

Avant d'envisager le développement d'une solution d'identité numérique, il convient d'abord pour les services fiscaux de vérifier si *des solutions existantes* sont disponibles qui peuvent ou doivent absolument être adoptées. La réutilisation d'un système existant, outre l'avantage d'être déjà connu du contribuable, peut réduire le coût global de mise en œuvre. Toutefois, une solution d'identité externe existante est susceptible d'utiliser un identifiant numérique de contribuable différent de celui des systèmes fiscaux utilisés en interne, ce qui peut rendre les choses plus complexes et renchérir le coût de son introduction.

Si elle développe une nouvelle solution, l'administration fiscale doit s'interroger sur la *vocation initiale et à long terme* de la solution : est-elle destinée à être utilisée uniquement par les services fiscaux, à l'échelle de l'ensemble des administrations, ou plus largement de la société ? Si l'administration fiscale est pionnière dans le domaine des solutions d'identité numérique au sein de la juridiction, il peut être judicieux de commencer par une solution uniquement fiscale, tout en maintenant un dialogue étroit et actif avec les autres parties prenantes pour son extension à plus long terme à l'échelle des autres administrations, voire de la société, et en adhérant, chaque fois qu'il est pertinent et possible, aux normes internationales en matière d'identité numérique. Cependant, il existe souvent une entité publique dont la responsabilité en matière d'informations relevant de l'identité nationale est plus évidente, comme celles chargées de la tenue d'un registre de la population ; dans ce cas, le projet d'identité numérique pourra être piloté par cette entité, l'administration fiscale se positionnant pour sa part comme partenaire actif du projet de sorte à veiller à ce que la solution soit adaptée aux objectifs fiscaux.

<sup>23</sup> Avec une solution dite d'« authentification unique ».

Pour les juridictions dans lesquelles la législation autorise les intermédiaires, l'administration doit se doter d'un système adéquat pour leur donner mandat d'effectuer des opérations au nom de leur client. Un tel système limitera le risque d'utilisation par l'intermédiaire des informations d'identité numérique de son client pour se connecter, situation qui ne permettrait pas de faire la distinction entre les opérations des intermédiaires et celles des contribuables. Sans système de mandat, le risque d'escroquerie fiscale augmente. Par exemple, un intermédiaire malhonnête pourrait flouer son client en saisissant des données incorrectes, dont le contribuable aurait ensuite légalement à répondre. L'intermédiaire pourrait également, avec une bonne connaissance du système fiscal, exploiter l'accès à un grand nombre de comptes de contribuables pour réaliser un nombre massif de petites escroqueries fiscales, trop mineures pour que l'administration puisse les détecter.

Le cas échéant, il convient que l'administration, en collaboration avec des partenaires publics et éventuellement privés, *s'appuie sur les cadres ou normes d'identité numérique existants*. Plusieurs cadres existent d'ores et déjà, qui peuvent être source d'inspiration ou servir de guide en fonction du lieu et des conditions locales :

- En 2014, l'UE a publié ses règles sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (règlement eIDAS) Celles-ci sont actuellement en cours de révision, et une version actualisée du règlement est attendue en 2021 (Parlement européen, 2021<sup>[24]</sup>).
- Aux États-Unis, des lignes directrices sur l'identité numérique ont été publiées par le National Institute of Standards and Technology à l'intention des agences fédérales qui mettent en œuvre des services d'identité numérique (NIST, 2020<sup>[25]</sup>).
- Un groupe d'organisations nationales et internationales spécialisées dans le renforcement des capacités a lancé la plateforme d'identité modulaire open source MOSIP, qui peut être utilisée pour élaborer des solutions nationales d'identité numérique<sup>24</sup>. Cette initiative est décrite plus en détail à l'encadré 5.2.
- L'un des groupes d'action du projet Tax Administration 3.0 du FAI de l'OCDE travaille actuellement à l'élaboration d'orientations destinées à faciliter la mise en œuvre de systèmes d'identité numérique et étudie les éléments qui seront nécessaires pour assurer l'interopérabilité de ces systèmes, y compris dans un contexte transfrontière. Pour en savoir plus, voir <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>, ou contacter le secrétariat du FAI.
- Voir également (Groupe de la Banque mondiale, 2017<sup>[26]</sup>) pour davantage d'informations sur les normes techniques émergentes dans ce domaine.

---

<sup>24</sup> Pour en savoir plus, voir : <https://www.mosip.io/>

### Encadré 5.2. La plateforme d'identité modulaire open source MOSIP : un bien public numérique

- La proposition de valeur de MOSIP s'articule principalement autour de trois axes :
  - Flexibilité et appropriation : les pays sont de plus en plus demandeurs de solutions logicielles à code source ouvert pour les systèmes de leurs administrations. Cette évolution s'explique par une amélioration des capacités, le désir d'une plus grande flexibilité et de s'approprier une infrastructure sensible, des expériences négatives vécues de la dépendance à l'égard du fournisseur, et l'enjeu du développement d'une industrie locale des TIC.
  - Des fonctionnalités disponibles par défaut : MOSIP tire profit des fonctionnalités et meilleures pratiques développées ailleurs, et notamment en Inde, et les rend disponibles par défaut plutôt que moyennant un coût supplémentaire.
  - Une plus grande transparence : MOSIP apporte une solution à l'asymétrie des connaissances qui existe entre les administrations et les fournisseurs. L'accès gratuit au code source et à la documentation signifie que l'on peut aller voir « ce qui se cache sous le capot » et, même si l'administration n'adopte pas la solution, cette possibilité pourra lui être d'une grande utilité pour étudier la façon de concevoir et de développer un système d'identité.
- Plusieurs pays déploient actuellement MOSIP, notamment avec le soutien de l'initiative ID4D de la Banque mondiale, les Philippines et le Maroc étant en l'occurrence les pays les plus avancés dans leur processus de mise en œuvre nationale, tandis que plusieurs autres se trouvent à divers stades de pilotage et de contrôles de diligence préalable.
- Conçue dans le respect des principes de bonnes pratiques en matière d'identification pour un développement durable, et seule plateforme open source existante pour l'identité fondamentale, MOSIP constitue une alternative avantageuse pour accélérer le déploiement de cette clé de voûte des services publics et privés.
- La plateforme est gérée par l'Institut international des technologies de l'information, Bangalore (IIIT-B), avec un financement de base provenant de la Fondation Bill & Melinda Gates, de l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad), du Sir Ratan Tata Trust et du réseau Omidyar.
- L'Alliance pour les biens publics numériques, qui met en œuvre l'un des volets essentiels de la feuille de route pour la coopération numérique du Secrétaire général des Nations unies, considère la plateforme MOSIP comme un bien public numérique et recommande aux pays d'envisager son adoption en tant qu'infrastructure publique numérique.

Source : Courriel de l'Agence norvégienne de coopération au développement, juin 2021.

## **Solutions de registre des contribuables et d'identité du contribuable : études de cas**

### **Géorgie : Registre des salariés**

#### **Contexte général**

Les agences nationales géorgiennes manquaient de données suffisamment complètes sur le nombre de salariés en Géorgie. Si les employeurs étaient effectivement tenus par la législation fiscale de fournir des informations afférentes à leurs retenues à la source, celles-ci ne comprenaient que des données relatives à la source de paiement et étaient en réalité souvent incomplètes. Aucune information ne leur était demandée sur le chiffrage de leurs effectifs, et aucune sanction n'était prévue pour les employeurs coupables de travail dissimulé.

Selon les chiffres du département des études analytiques de l'administration fiscale géorgienne (le *Revenue Service*, ou RS), 33 % environ des employeurs ne déclaraient pas intégralement les revenus de leurs salariés. Si certaines erreurs intentionnelles pouvaient exister, des tentatives délibérées d'échapper aux obligations fiscales étaient néanmoins estimées très probables.

Le manque d'informations précises sur les salariés pénalisait également le travail de plusieurs autres agences de l'État, tributaires des données du RS pour leurs propres services. Par exemple, le montant du soutien financier accordé dans le cadre de la législation actuelle (y compris le programme national ciblé pour la réduction des préjudices liés à la pandémie de COVID-19) est déterminé par le statut et le niveau de revenu du bénéficiaire. Ce problème d'informations incomplètes pouvait conduire à des fraudes et certains bénéficiaires pouvaient par ailleurs ne pas recevoir la totalité de l'aide à laquelle ils avaient droit.

Le problème avait également des incidences sur les cotisations des salariés au système de retraite. Les employeurs qui dissimulaient des informations au RS afin d'éviter des prélèvements ne versaient pas automatiquement les cotisations de retraite dues pour chacun de leurs salariés à l'Agence nationale des pensions, étant donné que la transaction s'effectuait également via le site Web personnel du contribuable sur le portail du RS. Ce qui signifie que les salariés concernés par ces dissimulations étaient pénalisés dans la prise en compte de leurs droits à la retraite.

Pour résoudre ces problèmes, le département des études analytiques du RS s'est engagé dans l'élaboration d'un programme intitulé « Registre des salariés » en mai 2020, visant à créer une base de données complète unifiée des salariés du pays pour accroître l'efficacité du travail des agences de l'État, tout en évitant que la nouvelle réglementation ne vienne alourdir la charge du respect de ses obligations fiscales par le contribuable.

#### **Mise en œuvre du programme**

Aux fins de la planification et de la mise en œuvre du programme, un groupe de travail dédié composé de représentants des différents départements concernés a été constitué au sein du RS. Fin 2020, un logiciel ad hoc, ainsi que des modules de risque et un programme électronique de répartition des tâches, ont été développés pour mettre en œuvre le programme. En outre, une procédure pour la tenue du Registre des salariés a été approuvée et le personnel du RS impliqué dans la gestion du registre a reçu une formation spécifique.

Les parties prenantes externes ont également été impliquées dans le processus dès le début de l'élaboration du programme. Pour assurer un lancement sans encombre, le RS a organisé une série de réunions et de séminaires avec les représentants des contribuables, les associations professionnelles et les médias. À la suite de ces réunions, les recommandations d'amélioration formulées par le secteur privé et les problèmes soulevés susceptibles, d'un point de vue opérationnel, d'entraver la discipline fiscale ont été pris en considération dans le processus d'élaboration. Un autre résultat positif du dialogue avec le secteur privé est qu'il a permis une information en amont des entreprises sur la réglementation qui s'apprêtait à voir le jour, et qu'elles ont ainsi pu s'y préparer.

Au 31 décembre 2020, toutes les législations pertinentes nécessaires à la mise en œuvre du programme avaient été approuvées. Ainsi, désormais et ce depuis 1<sup>er</sup> février 2021, tous les employeurs du pays sont tenus, avant l'entrée en vigueur d'une relation de travail, de communiquer au RS un ensemble défini d'informations sur le salarié concerné.

L'approbation rapide du projet de loi sur le Registre des employés a été facilitée par le fait que les conséquences des problématiques évoquées ci-dessus se sont trouvées exacerbées par la crise du COVID-19 et, comme indiqué précédemment, le manque d'informations suffisamment complètes sur les salariés a nui à la fois au budget de l'État et aux personnes dans le besoin à plus grande échelle.

### ***Qu'est-ce qu'implique au juste le programme « Registre des salariés » ?***

En vertu du programme, l'employeur est tenu, avant l'entrée en vigueur de la relation de travail, d'importer un certain nombre d'informations sur le salarié qu'il souhaite embaucher. À cette fin, une nouvelle section intitulée « Registre des salariés » a été ajoutée à la page personnelle du contribuable sur le portail web du RS. Cette nouvelle section se compose de deux onglets, nommés « Registre des salariés » et « Historique des salariés ».

- Dans le premier onglet, l'employeur renseigne les informations suivantes sur le salarié : numéro d'identification, nom, sexe, nationalité, date de naissance, numéro de téléphone, taux de rémunération et statut (contrat actif, suspendu, résilié).
- Le deuxième onglet permet de collecter des informations sur les salariés dont le contrat est déclaré « suspendu » ou « résilié » par l'employeur. Le statut « suspendu » s'applique dans le cas où le salarié est dans l'impossibilité de remplir temporairement les obligations qui sont les siennes en vertu de son contrat de travail (en raison de grèves, de lockouts, de congés payés, etc.). Aux fins de l'exactitude des données du registre, des contrôles de validation intégrés sont prévus pour ces champs. Le statut « résilié » est uniquement applicable aux salariés dont il serait constaté qu'ils ont failli à remplir leurs obligations en vertu de leur contrat de travail sur une période de 90 jours civils (cette règle particulière a été recommandée par les contribuables lors des discussions au stade de l'élaboration du programme).

Outre les contrôles ponctuels aléatoires, la fiabilité des données du registre est favorisée par une analyse des informations consignées par un module de risque. Lorsqu'un risque d'erreur est détecté, l'information est transmise à un agent du département des contrôles fiscaux pour traitement manuel des données. L'agent tentera dans un premier temps de résoudre le problème en contactant l'employeur avant, en cas d'échec, de se rendre sur place pour vérifier l'exactitude des informations communiquées.

Une sanction peut également désormais être imposée à l'employeur s'il est découvert que des salariés ne figurent pas sur la liste fournie par l'employeur via le Registre des salariés. Si le problème n'est pas résolu dans les 24 heures, une autre sanction pourra être infligée.

### **Évaluation de l'efficacité du programme**

L'efficacité du programme a été évaluée sous trois aspects : les enregistrements, l'efficacité du module de risque et l'effet fiscal.

- **Enregistrements.** Selon les déclarations de retenue à la source, 681 168 personnes avaient perçu des salaires sur la période de référence d'avril 2021. Parallèlement, 81 928 employeurs avaient communiqué leurs informations via le Registre des salariés, pour un nombre de personnes employées déclarées par ces entreprises de 1 110 000. En avril, le nombre d'employeurs utilisant le Registre des salariés avait progressé de 3 500 par rapport à mars, tandis que le nombre de salariés déclarés avait augmenté de 35 000. La grande majorité des employeurs ont volontairement rejoint le programme au tout début de sa mise en œuvre, ce qui indique que les événements de présentation du programme pour les employeurs ont été un succès.
- **Efficacité du module de risque.** 97 % des employeurs contactés ont accepté de corriger leurs erreurs dans le Registre des salariés, contre 3 % seulement qui ont refusé de coopérer avec le RS. Dans le cas de ces 3 % d'employeurs non conformes, des contrôles physiques ont été menés à bien et des sanctions infligées. Le module de risque est efficace, et la majorité des employeurs corrigent ou ajoutent volontairement les informations lorsqu'ils y sont invités, ce qui réduit les coûts administratifs.
- **Effet fiscal.** Quant à l'effet fiscal du programme, le RS a analysé l'impact du programme « Registre des salariés » sur le recouvrement des recettes fiscales, en se concentrant plus particulièrement sur l'effet du dialogue engagé avec ceux des employeurs qui avaient été détectés par le module de risque. Pour la période d'avril à juin 2021, ce dialogue a conduit à la déclaration de 6 935 609 GEL de revenus supplémentaires par les employeurs, pour un montant de 1 335 198 GEL de recettes fiscales additionnelles.

### **Enseignements tirés de l'expérience**

Lors de la mise en œuvre de programmes similaires à ce Registre des salariés, il est essentiel de maintenir des lignes de communication ouvertes avec toutes les parties prenantes, en particulier durant les premières étapes de la mise en œuvre du programme. Ce dialogue permet de prendre en compte les questions qui revêtent une importance particulière pour des secteurs spécifiques et d'apporter les modifications appropriées aux dispositions législatives, le cas échéant.

Source : Courriel de l'administration fiscale géorgienne, octobre 2021.

### Thaïlande : Plateforme nationale d'identité numérique

La plateforme nationale d'identité numérique NDID vise à fournir à chaque citoyen thaïlandais un moyen souple et hautement sécurisé de s'auto-identifier au moyen de toute preuve d'identité fiable en sa possession, comme son identifiant de citoyen, son identifiant de compte bancaire, son numéro de passeport, son numéro fiscal ou encore ses données biométriques.

En adoptant cette plateforme, l'Autorité fiscale thaïlandaise (le *Thailand Revenue Department*, ou TRD) entend mettre à disposition une solution fiable et transparente, dont le niveau de sécurité lui assure la confiance de ses utilisateurs. De plus, la solution NDID fournira aux utilisateurs des moyens sûrs et sécurisés pour gérer et protéger leur identité en ligne, y compris sur leurs appareils mobiles. La plateforme devrait également améliorer la praticité et l'efficacité des services de l'État et du secteur privé.

En collaboration avec la Banque de Thaïlande, les banques commerciales et la National Digital ID Company Limited, le TRD développe un système d'identification numérique via la plateforme NDID pour faciliter et protéger les transactions en ligne et prévenir la fraude, et a lancé un premier projet pilote dédié à la déclaration électronique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Un grand nombre de contribuables se sont connectés via la plateforme NDID depuis le 18 mars 2021, mais le projet pilote a également révélé certaines lacunes à combler, telles qu'une sensibilisation insuffisante aux opportunités offertes par l'identité numérique et la plateforme NDID. Suite aux résultats du pilote, le TRD et ses banques partenaires continuent d'encourager l'adoption du service par les utilisateurs. En outre, les banques autoriseront l'auto-identification via leur applications bancaires pour l'accès au site web du TRD, ce qui permettra aux utilisateurs d'accéder à d'autres services à l'avenir.

Les utilisateurs de la plateforme NDID doivent commencer par *s'inscrire et prouver leur identité* (obtenir une identité numérique), puis utiliser l'identité numérique obtenue pour *s'authentifier et obtenir leur autorisation d'accès*.

Les avantages de l'authentification via une identité numérique sur la plateforme NDID sont les suivants :

- Authentification et vérification optimisées
- Niveaux élevés de fiabilité
- Sécurité renforcée
- Moindres coûts d'exploitation
- Meilleure expérience client
- Services intégrés à l'échelle des administrations

Note : Pour de plus amples informations, veuillez contacter [email.ita@rd.go.th](mailto:email.ita@rd.go.th).

Source : Courriel de l'administration fiscale thaïlandaise, septembre 2021.

### Systèmes fiscaux intégrés

Un système complet et intégré destiné à soutenir ses missions est également une brique importante de la transformation numérique d'une administration fiscale. Par « système complet », il faut entendre un système qui couvre tous les aspects de l'appui informatique aux fonctions fiscales centrales, et par

« système intégré », que tous les composants du système interagissent et contribuent à la réalisation de son objectif, notamment en utilisant tous les mêmes identifiants de contribuable. Bien entendu, plus aucune administration fiscale n'assure encore le suivi de tous ses contribuables et de leurs obligations sur papier, et l'informatique a avantageusement pris le relais. Toutefois, il est possible que n'ait pas encore été atteint le stade où l'ensemble du système de soutien aux missions de l'administration est intégré et où tous les aspects de l'appui informatique aux fonctions fiscales centrales sont couverts, auquel cas il sera opportun d'envisager une telle transformation numérique.

Il est de plus en plus fréquent pour les administrations fiscales d'utiliser un seul et unique système fiscal central couvrant l'ensemble des fonctions qu'offrent des systèmes fiscaux intégrés, tel que décrit ci-dessous. Néanmoins, beaucoup ont également conçu ou acheté des composants distincts et les ont intégrés ; ce schéma est plus courant dans les grandes organisations complexes, disposant d'une forte expérience interne en matière de TIC et dépendantes d'anciens systèmes.

Un système complet et intégré en soutien des missions de l'administration fiscale est généralement supposé couvrir a minima les trois grands socles fonctionnels suivants :

- Le **système fiscal central** constitue le principal pilier du système intégré et offre des fonctionnalités ad hoc pour toutes les fonctions fiscales, depuis l'enregistrement jusqu'au traitement des litiges et au contrôle de la discipline fiscale, en passant par l'évaluation, la vérification et le recouvrement, y compris le traitement des dossiers pour tous les domaines pertinents. Il est généralement construit autour des besoins spécifiques de l'administration, assemblé à partir d'une combinaison de composants sur mesure et prêts à l'emploi, acquis en tant que système du commerce (PLC) ou loué dans le cadre d'un contrat SaaS donnant accès à la solution en nuage. Les solutions SaaS ne sont pas encore très répandues pour les systèmes centraux des administrations fiscales, mais elles devraient gagner du terrain au cours de la prochaine décennie.
- La **vue d'ensemble du contribuable** peut être fournie par un composant ou une fonction du système fiscal central, mais elle peut aussi être établie par une solution distincte. Elle permet à l'agent du fisc d'accéder à l'ensemble des informations en possession de l'administration au sujet du contribuable et de son réseau – déclarations fiscales, paiements et dossiers traités, notamment – dans une interface unique et simple d'utilisation. Elle présente par conséquent de nombreuses similitudes avec l'interface utilisateur des systèmes de gestion de la relation client (CRM) utilisés dans le secteur privé. Les solutions distinctes couvrent habituellement :
  - la génération de la vue d'ensemble du contribuable dans l'interface de l'utilisateur final à partir des données résidant sur les différents systèmes TIC de l'administration ; et
  - l'utilisation d'un entrepôt de données ou d'une autre plateforme d'information pour collecter et intégrer les données de tous les systèmes TIC distincts, et les présenter aux utilisateurs à l'aide d'un outil d'intelligence décisionnelle.
- Les **composants d'interface** utilisés pour l'échange de données avec les partenaires publics et privés externes sont généralement disponibles dans les systèmes fiscaux centraux prêts à l'emploi comme loués, mais peuvent également être ajoutés. La méthode actuellement la plus courante pour créer des composants d'interface est probablement celle des interfaces de programmation d'applications (API)<sup>25</sup>.

### ***Systèmes fiscaux centraux : avantages et principaux points à prendre en compte***

Un **système fiscal central** prenant en charge des processus fiscaux conformes aux meilleures pratiques permet à l'administration de mieux contrôler ses processus, tout en bénéficiant du fait que toutes ses

<sup>25</sup> Pour plus d'informations sur les API, consulter l'annexe D.



données sont connectées et se rapportent aux mêmes informations de registre des contribuables. Il améliore la qualité et la sécurité des données en réduisant le nombre de solutions d'intégration des systèmes internes. Par conséquent, un tel système, lorsqu'il fonctionne comme prévu, optimise le contrôle de la discipline fiscale et permet donc d'accroître les recettes, même s'il convient de le compléter par une vue d'ensemble du contribuable pour tirer pleinement profit des avantages de l'interconnexion de toutes les données fiscales internes. Les systèmes fiscaux centraux intégrés autorisent également une plus grande automatisation des tâches. Facilitée par la présence sur un seul et même système de toutes les informations nécessaires, cette automatisation a le potentiel d'améliorer la qualité du travail, d'accroître la satisfaction du contribuable et d'alléger les coûts administratifs.

Si l'on compare par rapport à un fonctionnement sans système fiscal central intégré, les avantages ressortent de manière sans doute plus claire encore : lorsque les données sur le contribuable résident sur des systèmes TIC distincts qui nécessitent des synchronisations manuelles, par exemple par l'impression d'un bilan de l'impôt dû depuis le système de l'impôt sur le revenu et la saisie de l'information ad hoc sur le système de recouvrement, la probabilité d'erreurs délibérées comme involontaires augmente de manière substantielle et la coordination des actions pour un contribuable donné s'avère beaucoup plus complexe.

Aux fins de la mise en place ou du remplacement de leur système fiscal central, les administrations pourront s'appuyer sur la vue d'ensemble des principales caractéristiques des logiciels sur mesure, des logiciels PLC, des solutions SaaS et des combinaisons de telles solutions fournies au chapitre 4, tandis que l'annexe D examine plus en détail les avantages et les inconvénients des différentes alternatives ainsi que les questions à prendre en compte pour le développement ou l'acquisition de telles solutions TIC. Pour les administrations qui choisissent l'alternative PLC, des orientations supplémentaires sont fournies dans un rapport de l'OCDE consacré à l'adoption d'un système PLC pour les fonctionnalités fiscales centrales, qui se base sur l'expérience de l'administration fiscale finlandaise (OCDE, 2019<sup>[27]</sup>).

### ***Vue d'ensemble du contribuable : avantages et principaux points à prendre en compte***

Bien que la disponibilité d'une vue d'ensemble du contribuable ne soit pas indispensable à l'exécution des fonctions fiscales centrales, celle-ci présente des avantages significatifs pour la qualité des opérations fiscales, étant donné qu'elle donne aux agents les moyens de prendre leurs décisions en s'appuyant sur l'ensemble des informations pertinentes et disponibles sur le contribuable. Cette vue d'ensemble facilite l'adoption par l'agent d'une vision centrée sur le contribuable, améliore sa compréhension globale de la situation de ce dernier et lui permet de prendre de meilleures décisions.

Inversement, lorsqu'une telle vue d'ensemble du contribuable n'est pas disponible, les opérations liées aux différents types d'impôts ou aux différentes fonctions fiscales sont plus susceptibles de manquer de cohérence, avec par exemple le versement par une unité de l'administration d'un remboursement au contribuable alors même qu'une autre unité tente de recouvrer une dette auprès de lui, ou bien un traitement différent du contribuable par deux unités données du fait que l'une le considère comme en règle tandis que l'autre dispose d'informations mettant en cause sa discipline fiscale.

Pour les administrations qui décident d'investir dans une vue d'ensemble du contribuable dans le cadre de leur programme de transformation numérique, l'achat ou la location d'un système fiscal intégrant cette fonctionnalité peut être la voie la plus rapide pour aboutir<sup>26</sup>. Cependant, il ne s'agit pas là d'une option pour toutes les administrations, compte tenu des conditions et des décisions locales. Celles qui ambitionnent plutôt de bâtir leur solution en interne ou avec une aide extérieure et qui envisagent les deux

<sup>26</sup> Pour de plus amples informations sur les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables pour les systèmes fiscaux, et notamment l'acquisition ou la location de la solution, ainsi que sur les aspects à prendre en compte dans chaque cas, voir le chapitre 4 et l'annexe D.

alternatives évoquées ci-avant doivent garder à l'esprit que chacune d'elles présente des avantages et des inconvénients. Ainsi :

- La génération d'une vue d'ensemble du contribuable dans une interface utilisateur à partir des données résidant sur les différents systèmes TIC de l'administration est généralement beaucoup moins complexe que la création d'une plateforme d'information, mais cette option n'est pas forcément envisageable dans toutes les administrations : elle exige en effet que tous les systèmes sources nécessaires aient la capacité de communiquer des données à l'interface de manière efficace. Étant donné que de nombreux systèmes fiscaux orientés transactions ne sont pas conçus pour permettre des recherches approfondies, ils peuvent donner des temps de réponse inacceptables dès lors que les recherches surchargent le système, avec à la clé des perturbations créées dans les opérations quotidiennes de l'administration fiscale. Les administrations qui envisagent cette option doivent au préalable s'assurer de sa viabilité en faisant évaluer la capacité de tous leurs systèmes sources concernés par un personnel TIC.
- La création d'un entrepôt de données ou d'une plateforme d'information autre sur laquelle reposera la vue d'ensemble du contribuable est généralement une entreprise de grande envergure, mais qui apporte également toute une série de nouvelles possibilités et d'avantages potentiels, dont beaucoup sont évoqués à la section consacrée à l'analytique. En outre, une vue d'ensemble du contribuable basée sur une plateforme d'information sera en mesure d'intégrer des données sur le contribuable issues de sources externes telles que d'autres systèmes de l'État, des systèmes du secteur privé ou encore les médias sociaux. En améliorant de la sorte sa vision du contribuable, la plateforme mettra en capacité l'agent de prendre des décisions plus éclairées.

### ***Composants d'interface : avantages et principaux points à prendre en compte***

Une administration fiscale entretient des liens étroits avec la vie financière de la société, au niveau national et de plus en plus au niveau international. Des interfaces sûres et efficaces entre les systèmes TIC internes et externes doivent par conséquent être considérées comme indispensables au fonctionnement d'une administration fiscale numérisée ; opérer efficacement en tant qu'administration fiscale numérisée est pratiquement impossible sans l'échange d'importantes quantités de données avec l'extérieur.

Compte tenu de leur importance, il s'ensuit naturellement que les composants d'interface offrent également potentiellement toute une série de bénéfices aux administrations fiscales numérisées. Ils peuvent par exemple faciliter l'échange de données avec des tiers pour le contrôle de la discipline fiscale et le pré-remplissage des déclarations, la collecte de données sur les transactions financières transfrontières pour améliorer la détection des cas de fraude, ou encore l'utilisation dans les processus fiscaux de données issues d'autres entités publiques pour accroître la qualité du service et alléger la charge du contribuable.

Le sujet des interfaces est traité plus en détail à l'annexe D, et l'OCDE a par ailleurs publié un rapport sur la mise en œuvre d'interfaces de programmation d'applications dans les administrations publiques, qui fournit des orientations supplémentaires dans ce domaine (OCDE, 2019<sup>[28]</sup>).

## Systemes fiscaux integres : etudes de cas

### Indonésie : Refonte du système fiscal central

En Indonésie, la Direction générale des impôts (DGT) a constaté que, pour soutenir l'évolution future de l'administration et de ses processus opérationnels centraux, l'adoption d'un nouveau système fiscal central s'avérait indispensable. Celui-ci lui permettrait également de consolider toutes les données liées aux activités de paiement, de déclaration, de facturation et autres sur un système comptable complet (le « compte du contribuable »), et fournirait une approche intégrée, systématique et automatisée fondée sur le risque pour l'exécution des fonctions (y compris les fonctions répressives telles que le contrôle fiscal et l'information judiciaire). Reconnaisant l'ampleur du défi, la DGT a pris la décision de se doter d'un système du commerce (PLC) dans le but d'assurer sa conformité aux meilleures pratiques, et dans l'idée de réduire le risque d'échec dans le développement de l'application et d'accélérer le processus de mise en œuvre.

Consciente de la complexité de la tâche, la DGT s'est dans un premier temps engagée dans un processus de planification minutieux, couvrant les stratégies de gestion de projet, de passation de marché et de mise en œuvre, et soutenu par une structure de gouvernance spécifique. Elle s'est également employée à identifier les lacunes en matière de compétences dans les domaines concernés et s'est efforcée de les combler. Par exemple, reconnaissant son manque d'expérience en matière de marchés publics internationaux, la DGT a engagé des ressources spécialisées pour s'améliorer dans ce domaine.

Grâce à ce travail de planification stratégique et cet effort de comblement des lacunes, l'équipe du projet a pu surmonter les nombreux défis rencontrés et fournir se surcroît des cadres clairs pour soutenir la direction dans les nombreuses décisions qu'elle a dû prendre dans le cadre de ce projet. Le projet approche actuellement de la fin de sa phase de conception.



Note : Pour plus d'informations, voir le document <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Indonesia-Core-tax-system-case-study.pdf> et la présentation <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Indonesia-Core-tax-system-presentation.pdf>.

Source : Courriel de la Direction générale des impôts d'Indonésie, octobre 2021.

### Israël : TVA zéro sur les services d'hébergement hôtelier

Les touristes acquittent une TVA à taux zéro sur différents services consommés en Israël, par exemple l'hébergement hôtelier et la location de voiture.

L'Autorité fiscale israélienne (ITA) a accès aux données d'entrée et de sortie des résidents et des étrangers via la base de données des contrôles à la frontière, et autorise l'accès à son service API aux fins de la vérification des numéros de passeport des touristes. Ainsi, les hôtels peuvent saisir les détails de la transaction (y compris le numéro de passeport et le pays d'origine) et être informés du droit ou non du touriste à bénéficier du taux zéro de TVA.

Comme le système vérifie que le touriste a bien droit à la TVA au taux zéro, il empêche les faux et les erreurs, et diminue la charge administrative pour l'hôtel. Il réduit également le risque, pour les hôtels, d'être soumis à des contrôles et à l'acquittement de frais en raison de l'inéligibilité des clients à la TVA à taux zéro.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>)

### Kenya : Intégration avec les partenaires publics et privés

L'Autorité fiscale kenyane (KRA) a décidé de s'engager dans la mise en place d'API pour améliorer la discipline fiscale de la population en étendant les services fiscaux aux contribuables par l'intermédiaire de fournisseurs de services divers (développeurs de logiciels, entreprises technologiques, banques et agences de l'État). Cet objectif, combiné à la nécessité d'intégrer des sources de données tierces, a poussé la KRA à envisager l'utilisation d'API et de bus de services électroniques (ESB) pour la gestion d'intégrations multiples.

La KRA a d'ores et déjà mis en place une série de services Web ainsi que d'autres formes d'API pour son intégration avec 43 banques et agences de l'État, dont par exemple la [Banque centrale du Kenya](#), l'[agence KenTrade \(Kenya Trade Network Agency\)](#), l'[Autorité portuaire du Kenya \(KPA\)](#) et le [Trésor national](#). Cependant, une plus large intégration avec le secteur privé reste encore à mener à bien.

Des efforts sont en cours pour mettre en œuvre des API qui viennent étendre les services fiscaux aux contribuables. Ceci se fera par la création d'interfaces qui s'intégreront aux systèmes internes des contribuables, permettant à ces derniers de satisfaire à leurs obligations fiscales en toute simplicité. La quatrième stratégie TIC de la KRA (2021-2024) prévoit la mise en œuvre d'API permettant de bénéficier des avantages d'une intégration normalisée dans un environnement sécurisé et robuste entre les systèmes internes et externes, afin de faciliter la déclaration et le paiement de l'impôt. L'objectif est de réduire le coût de la discipline fiscale et d'améliorer la prise de décision fondée sur les données au sein de l'organisation.

Source : Courriel de l'Autorité fiscale kenyane, octobre 2021.

### Russie : Suivi fiscal

Depuis 2016, le Service fédéral des impôts (FTS) a adopté un nouveau régime de discipline fiscale baptisé « suivi fiscal ». Le suivi fiscal n'est pas obligatoire ; il s'agit d'un système optionnel que les contribuables peuvent utiliser et qui fonctionne parallèlement au système fiscal existant.

La clé de voûte du suivi fiscal est une authentification robuste et sécurisée. Elle est en effet nécessaire pour autoriser l'autorité fiscale à accéder à distance au(x) système(s) d'information comptable et financière du contribuable par l'intermédiaire d'API. L'accès direct aux écosystèmes du contribuable selon une approche fondée sur les risques, intégré au niveau de la transaction, permet une diligence raisonnable et un suivi en continu pour déterminer si les transactions contiennent des risques émergents ou des signes d'alerte précoce.

Les utilisateurs qui ont accepté de tester le système sur la base du volontariat étaient les contribuables les plus importants et les plus avancés sur le plan numérique, qui affichaient le plus haut niveau d'automatisation des processus. Cela leur a en effet permis d'avoir plus de temps pour adapter leurs systèmes, leurs effectifs et leurs processus avant que le nouveau régime de discipline fiscale devienne obligatoire.

Le système de suivi fiscal permet l'intégration des vérifications fiscales dans les écosystèmes naturels des contribuables, ce qui, partant, facilite la discipline dès la conception en créant pour les usagers un parcours intégré, exécuté dans les délais, de manière efficace et efficiente.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>).

## Solutions complètes de communication avec le contribuable

Une communication efficace entre le contribuable et les services fiscaux est au cœur d'un système fiscal efficace. Historiquement, cette communication s'est largement appuyée sur des canaux tels que le service au guichet, les documents papier et les centres d'appels.

L'essor des canaux numériques offre de nouvelles possibilités en la matière, qui peuvent être plus pratiques pour le contribuable et plus efficaces pour l'administration fiscale. Souvent, les canaux de communication numériques sont également l'opportunité de réduire les coûts, et les administrations qui investissent dans des solutions numériques de communication avec le contribuable se dotent généralement d'une stratégie visant à déplacer le trafic des canaux à forte intensité de main-d'œuvre, comme le service au guichet et le téléphone, vers des services moins coûteux, tels que des portails en libre-service, des applications mobiles et des robots conversationnels.

Une solution complète de communication avec le contribuable se doit toutefois de prendre en compte les besoins de chacun, et de ne pas omettre les solutions traditionnelles lorsqu'il y a lieu. Si le numérique offre l'opportunité d'instaurer des canaux plus efficaces, il convient néanmoins, par conséquent, d'étudier la situation avec attention dans la mesure où les circonstances locales peuvent imposer le maintien d'un certain degré de communication traditionnelle aux côtés des canaux numériques.

### ***Solutions de communication avec le contribuable : avantages et principaux points à prendre en compte***

Les solutions numériques de communication avec le contribuable ont le potentiel de réduire le coût total de la communication et, lorsqu'elles sont associées à des services numériques, d'instaurer une

communication plus en amont (c'est-à-dire plus tôt dans le processus d'imposition) et proactive plutôt que réactive, à même d'accroître à la fois la satisfaction du contribuable et la discipline fiscale. En outre, les réaffectations de personnel dans des domaines ayant une plus grande incidence sur le mandat de l'administration est susceptible d'accroître la satisfaction au travail ainsi que l'efficacité de l'administration.

Les économies réalisées peuvent être importantes. Une étude menée par l'administration fiscale australienne a montré qu'un AUD dépensé pour la fourniture d'un service numérique pouvait avantageusement remplacer un service par téléphone d'un coût de 16 AUD, un service par courrier d'un coût de 32 AUD, ou un service au guichet d'un coût de 42 AUD (ICAEW, 2019<sup>[29]</sup>). Les économies réelles varieront bien sûr en fonction des conditions locales.

Même si les solutions globales adaptées aux conditions locales assurent les retombées les plus importantes, les solutions de communication numériques considérées séparément peuvent également offrir des bénéfices significatifs, et certaines d'entre elles peuvent être introduites à un coût relativement faible. Ainsi :

- Les *informations en ligne de l'administration fiscale* disponibles sans connexion, lorsqu'elles sont bien structurées et rédigées dans un langage adapté au groupe cible, peuvent améliorer le respect des règles par le contribuable soucieux de s'y conformer, mais qui a simplement du mal à les comprendre. Elles peuvent également réduire le nombre de questions adressées à l'administration, et ainsi permettre de réaliser des économies sur le service au guichet ou par téléphone. Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce qu'elles apportent une précieuse contribution à la réponse au besoin d'information et de compréhension à un coût raisonnable.
- L'*interaction sur les médias sociaux* avec le contribuable, qui ne nécessite aucun système TIC coûteux, permet à l'administration d'atteindre de nouveaux groupes de contribuables et peut améliorer l'image de l'administration aux yeux des jeunes générations tout en allégeant la charge au niveau des guichets et du centre d'appels.
- Les *portails du contribuable et les applications mobiles avec connexion au moyen d'une identité numérique*<sup>27</sup> augmentent les possibilités de libre-service pour le contribuable. Non seulement ces solutions réduisent la charge de travail de l'administration fiscale, mais elles accroissent également la satisfaction du contribuable du fait de la disponibilité 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 des services proposés sur le portail ou l'application. Bien que plus coûteuses que les précédentes, ces solutions peuvent néanmoins délivrer d'importants avantages additionnels à long terme. Par exemple, le portail peut être étendu pour offrir des possibilités de déclaration et de paiement, et devenir ainsi l'élément clé d'une solution complète de communication et de service au contribuable.
- Les *robots conversationnels* sont de plus en plus utilisés pour traiter les demandes les plus simples des contribuables, et en déchargent les ressources de première ligne qui peuvent dès lors se concentrer sur les questions plus complexes. Compte tenu de l'adoption croissante de ces solutions sur le marché privé, les solutions de *robot conversationnel* prêtes à l'emploi disponibles à l'achat se multiplient, ce qui fait baisser leur coût.
- Les *services de messagerie numérique* tels que le courrier électronique et le SMS peuvent également être utilisés pour adresser des messages à de larges cohortes de contribuables de manière efficiente. Les messages peuvent par ailleurs être ciblés et personnalisés plus efficacement que dans d'autres formes de communication.

Lorsque l'ensemble complet de solutions de communication est adapté aux groupes de contribuables concernés, les retombées positives sur la satisfaction du contribuable et la discipline fiscale peuvent se multiplier. Il est par conséquent essentiel que l'administration informe les contribuables de l'existence de ces nouveaux services et en fasse la promotion. En retour, cela améliorera la perception qu'auront les

<sup>27</sup> Le sujet de l'identité numérique est traité plus haut dans ce chapitre.

contribuables de l'administration, laquelle sera orientée vers les services et visera à faciliter le respect des obligations fiscales.

Il est toutefois important que l'administration *procède à une analyse minutieuse des contribuables* pour s'assurer que la communication est adaptée aux exigences et que les services analogues existants ne sont pas écartés tant qu'ils ne sont pas devenus obsolètes. Des offres telles que le service au guichet et les centres d'appel peuvent compléter les canaux numériques, et les contribuables doivent être invités à utiliser les canaux jugés les plus efficaces et offrant la meilleure qualité de service en fonction de leur situation. Ces situations peuvent être les suivantes :

- **Informations** : le contribuable reçoit des informations de l'administration, soit à l'initiative de celle-ci, soit de sa propre initiative.
- **Interaction** : le contribuable ou l'administration fiscale initie une session d'interaction avec l'autre partie. L'autre partie répond, généralement mais pas toujours par le même canal.
- **Transaction** : ce troisième moyen de communication est normalement classé dans la catégorie des services aux contribuables. Il est traité plus en détail dans la section suivante. Il s'agit de la forme d'interaction qui génère des transactions, par exemple l'enregistrement, la déclaration d'impôts, leur paiement et le règlement des litiges.

Bien entendu, la *communication circule souvent entre les catégories*. Exemple : un contribuable peut recevoir un avis de paiement d'impôt, consulter le site web de l'administration pour comprendre la base de l'avis, démarrer un chat, depuis son compte, avec l'administration pour signaler que l'avis perçu est incorrect, et s'enquérir de la procédure formelle appropriée de réclamation, ce qui initie un ensemble de transactions dans un litige.

Ce flux entre les canaux est important dans un contexte de transformation numérique. Les administrations fiscales, qui conservent un historique complet des communications avec les contribuables sur tous les canaux, sont beaucoup plus à même de fournir des services de grande qualité aux contribuables. En effet, toute communication antérieure peut être prise en compte, ce qui est susceptible de renforcer le civisme fiscal car le contribuable a le sentiment de compter pour l'administration et d'être pris au sérieux. Par conséquent, la composition d'un ensemble approprié de canaux de communication doit être associée à des plans visant à garantir que tous les canaux alimentent des journaux des communications avec les contribuables, et que les informations de ces journaux sont organisées par contribuable et facilement accessibles pour le personnel de première ligne.

Avec un tel éventail d'options au niveau des canaux numériques, qui peuvent être considérées comme peu coûteuses, il est important que l'administration fiscale *ne mette en œuvre que les canaux numériques nécessaires*. Trop de canaux pourrait entraîner une confusion et une duplication coûteuse des informations. L'administration doit analyser soigneusement quels canaux numériques sont nécessaires et comment ils peuvent remplacer ou compléter les canaux analogiques, afin d'obtenir le bon ensemble de canaux en fonction des segments de contribuables.

Il convient d'être particulièrement prudent lors de l'introduction de *canaux de médias sociaux* basés sur des plateformes de médias sociaux commerciales. Il est important que les contribuables ne révèlent pas d'informations confidentielles par le biais de ces canaux et l'administration doit donc veiller à informer continuellement les contribuables des limites et des risques liés à la communication par les canaux fournis par un tiers. Les administrations fiscales doivent également disposer de mesures anti-fraude claires, en surveillant les faux comptes de l'administration fiscale.

Les administrations fiscales utilisent de nombreuses variantes de *robots conversationnels*. Les variantes les plus simples sont adossées à un référentiel de questions et de réponses qui peuvent être produites manuellement et continuellement améliorées par des agents du fisc expérimentés, tandis que les versions les plus avancées utilisent l'intelligence artificielle pour dialoguer. Comme pour toute autre communication électronique entre le contribuable et l'administration, le niveau d'authentification qui précède l'ouverture

du dialogue a un impact significatif sur la façon dont le robot conversationnel peut être utilisé. Ce n'est que si le robot est disponible à l'issue d'une procédure de connexion où le contribuable a été dûment identifié, que des informations sensibles peuvent être échangées au cours du dialogue. L'encadré 5.3 fournit des conseils sur la création d'un robot conversationnel basé sur l'intelligence artificielle.

### Encadré 5.3. Suède : facteurs de succès pour la création d'un robot conversationnel basé sur l'intelligence artificielle

L'agence fiscale suédoise a déterminé qu'il était possible d'améliorer le service aux contribuables et de réduire la demande en faveur de services coûteux dans les centres d'appels grâce au développement d'un robot conversationnel basé sur l'intelligence artificielle. La présentation dont le lien figure ci-après en dit plus sur l'histoire de Skatti, le collaborateur numérique du service clientèle de STA. Les conclusions de la présentation comprennent les recommandations suivantes :

- Utiliser les agents des centres de contact comme formateurs en IA
- Établir une brève discussion sociale
- Commencer par un seul domaine d'expertise
- Débuter les tests au sein de l'agence (intranet, si possible)
- Guider les clients dans des domaines où le robot conversationnel n'a pas encore été entraîné

Note : Pour plus d'informations, voir la présentation ou contacter [international.relations@skatteverket.se](mailto:international.relations@skatteverket.se).

Source : présentation de Madame Helene de Faire de l'Agence fiscale suédoise en 2019, mise à jour en août 2021, disponible ici : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Sweden-chatbot-using-AI-2019.pdf>.

Enfin, il est important de se rappeler que les changements dans le domaine de la communication avec les contribuables peuvent avoir une incidence prononcée sur les *responsabilités du personnel*. Certains employés peuvent même être amenés, malgré eux, à contribuer à réduire ou à supprimer la nécessité de leur emploi actuel : le personnel des services de courrier physique, des centres d'appel et des guichets, par exemple, est souvent censé encourager les contribuables à utiliser les canaux numériques, en leur indiquant que telle ou telle opération est également réalisable en ligne. Si les contribuables suivent leur conseil, cela peut avoir pour conséquence de supprimer une partie de l'emploi de ces agents. La direction de l'administration fiscale peut choisir de faire évoluer le personnel vers de nouveaux rôles via un programme de formation et de réaffectation. Cela peut se traduire positivement en matière de rétention du personnel ; en effet, le personnel expérimenté peut se concentrer sur des tâches plus spécialisées, abandonnant aux services numériques les tâches plus simples.



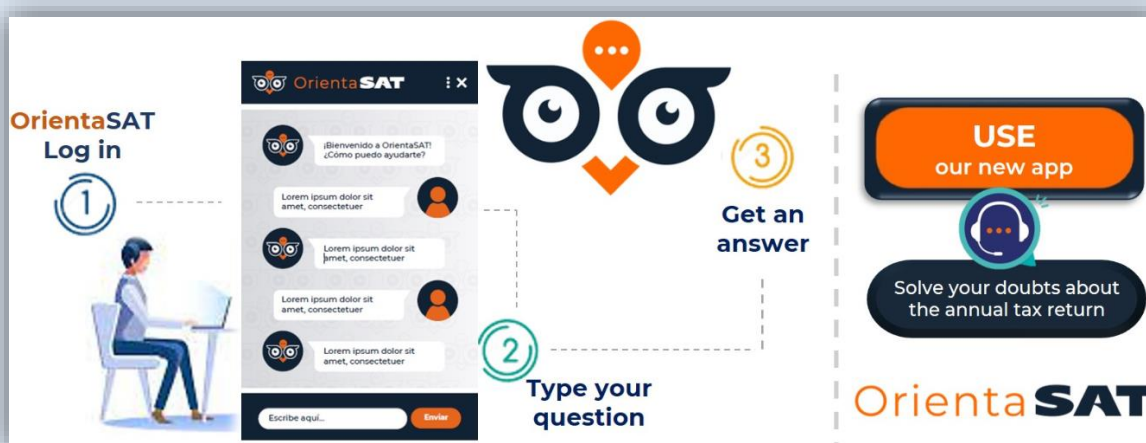
## Solutions de communication avec les contribuables : études de cas

### Mexique : robot conversationnel OrientaSAT guide les contribuables

Le service d'administration fiscale du Mexique (SAT, en espagnol) a mis en place un robot conversationnel appelé OrientaSAT. Ce robot constituait le point de contact initial pour obtenir des conseils sur la déclaration annuelle des particuliers de 2020, qu'ils ont déposée en avril et mai 2021. Le service a été lancé, adossé à une base de connaissances contenant 1 149 réponses standard et 17 776 variantes de questions. Cela a permis aux contribuables :

- de poser leurs questions 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, 365 jours par an ;
- d'accéder au système via un ordinateur, une tablette ou un smartphone ;
- d'obtenir de l'aide à partir de leur domicile, pour des raisons de sécurité et de confort ; et
- de bénéficier de temps de réponse réduits.

Pendant la période de déclaration, OrientaSAT a enregistré 263 000 visites d'orientation et d'information, soit 37.6 % du nombre total de visites effectuées par les contribuables par le biais du téléphone, du chat et des canaux OrientaSAT. 51 % des contribuables ayant répondu à l'enquête de satisfaction du robot conversationnel ont déclaré que la qualité des informations et du service fournis par OrientaSAT était bonne ou très bonne.



Note : pour plus d'informations sur OrientaSAT et les autres solutions fiscales innovantes proposées par la SAT, contactez [general.serviciosalcontribuyente@sat.gob.mx](mailto:general.serviciosalcontribuyente@sat.gob.mx) ou consultez <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Mexico-OrientaSAT-and-SAT-ID.pdf>.

Source : Courriel de l'administration fiscale mexicaine, octobre 2021.

### Malaisie : interface en ligne pour les contribuables

MyTax, l'une des initiatives de transformation numérique de l'Inland Revenue Board of Malaysia (IRBM), est une interface web et App développée par l'IRBM qui favorise la communication interactive bidirectionnelle entre l'administration fiscale et les contribuables et permet à ces derniers de gérer leurs transactions fiscales en ligne après une identification unique. MyTax offre une vue réactive, des notifications intelligentes et une assistance virtuelle permettant aux contribuables de gérer leurs obligations fiscales facilement et en toute sécurité. Actuellement, l'App MyTax permet de gérer les informations sur le profil fiscal, l'état du paiement des impôts, les demandes de renseignements fiscaux, la boîte aux lettres numérique sécurisée, les avis électroniques, les enquêtes auprès des clients et la plateforme du centre de connaissances. L'interface web couvre également le contrôle fiscal numérique, le remboursement automatique, le versement automatique et les informations en temps réel.

Source : Courriel du Inland Revenue Board of Malaysia, septembre 2021.

### Chine : comment orienter les contribuables vers les canaux « sans contact »

Dans le cadre de sa réponse à la pandémie de COVID-19, l'administration d'État des impôts chinoise (STA) a activement développé les services « sans contact » destinés aux contribuables afin que 214 questions d'ordre fiscal puissent être résolues en ligne. Elle a également orienté les contribuables vers l'utilisation des applications mobiles, des comptes officiels sur les réseaux sociaux, des guichets en libre-service et d'autres canaux pour assurer le traitement des questions fiscales. Ainsi, plusieurs dizaines de millions d'entités juridiques et des centaines de millions de particuliers se sont acquittés de leurs obligations fiscales en ligne pendant la pandémie.

Par ailleurs, le recours aux technologies émergentes comme l'intelligence artificielle, l'infonuagique et l'apprentissage profond permet à la STA de répondre avec précision aux questions des contribuables, d'appliquer les politiques relatives aux réductions d'impôt et de frais, et d'offrir aux contribuables des services de conseil intelligents. Pendant la pandémie de COVID-19, la STA a appliqué ces enseignements pour fournir aux contribuables des services en libre accès 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, mettant à leur disposition un éventail de services adaptés pour les aider à comprendre les politiques fiscales. Ce nouveau canal en accès libre représente désormais plus de 25 % des consultations, ce qui signifie qu'il est devenu un outil important pour répondre aux besoins des contribuables et les aider.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>)

### Géorgie : refonte du site web de l'administration fiscale

Entièrement remanié et doté de fonctionnalités supplémentaires, le nouveau site web du Service des recettes publiques de Géorgie a été pensé pour répondre aux besoins des contribuables et des autres utilisateurs. Ainsi :

- La conception visuelle du site web a été entièrement remodelée et ajustée aux besoins modernes ;
- Le contenu du site web a été mis à jour et réorganisé autour de trois sections clairement définies : informations générales, contribuables personnes physiques, et contribuables personnes morales ;
- Quelque 200 définitions relatives aux questions fiscales et douanières ont été traduites en anglais ;
- Les instructions internes concernant la gestion du site web ont été améliorées ;
- Une page de commentaires destinée aux utilisateurs a été ajoutée ;
- Un nouveau canal de communication a été mis en place : la « conversation instantanée avec les services fiscaux ».

Depuis ces modifications, 0.01 % de l'ensemble des utilisateurs a laissé des commentaires sur le site web, dont 54 % étaient favorables. La grande majorité des recommandations des utilisateurs relatives au site web ont été prises en compte.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>)

### Pérou : assistant virtuel – SOFIA

Début 2018, l'administration fiscale péruvienne (SUNAT) a décidé de mettre en place un robot conversationnel, SOFIA, pour répondre aux questions les plus simples et fréquentes des contribuables, dans le but de réduire les volumes d'appel.

La SUNAT a créé une équipe multidisciplinaire, chargée de l'architecture technique du robot conversationnel et de la conception de son contenu. Dans un premier temps, le service s'articulait autour de deux thèmes : la loterie des quittances fiscales et les remboursements d'impôts sur le revenu ; d'autres sujets liés aux revenus professionnels ont été ajoutés courant 2019. En 2020, l'outil a poursuivi son évolution, avec une amélioration de la précision et de la rapidité des réponses. Il couvre désormais les questions relatives aux impôts sur le capital et le revenu, ainsi que certaines procédures fiscales. Cette année-là, SOFIA a répondu à 248 125 messages avec un taux d'efficacité de 97 %. La SUNAT prévoit d'encore améliorer SOFIA et d'intégrer de nouveaux sujets en lien avec les questions douanières.

Source : (OCDE, 2021<sup>[20]</sup>).

## Solutions de service au contribuable

La transformation numérique offre un potentiel important d'amélioration des prestations aux contribuables en faisant passer celles-ci de l'ère de l'analogique à celle du numérique. La présente section se concentre sur trois des services les plus fréquemment utilisés : la déclaration électronique, les paiements numériques et le pré-remplissage. Ces trois services étant assez communs, il y a tout lieu de demander conseil à des administrations homologues. La base de données ISORA peut également être utilisée pour identifier les administrations pertinentes à cet égard (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>).

Les solutions de **déclaration électronique** permettent aux contribuables de remplir leurs obligations déclaratives via une interaction électronique avec l'administration fiscale, en remplacement de la déclaration sur papier au profit d'une simplification du processus. La nature de la déclaration varie entre les administrations et selon le groupe de contribuables et le type d'impôt. Par exemple, alors qu'un contribuable particulier peut remplir sa déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques au moyen d'un formulaire sur un portail en ligne, une entreprise remplira sa déclaration d'impôt sur les sociétés à partir d'un progiciel financier qui utilise une API (interface de programmation d'applications) ; de plus, sa déclaration de TVA peut être préremplie par l'administration fiscale sur la base de la facturation en ligne. Selon ISORA 2020, les pourcentages médians de déclaration électronique concernant l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée pour 2019 s'élevaient respectivement à 71 %, 64 % et 74 % parmi les 154 participants (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>) ; ces données montrent que la déclaration électronique est une option de plus en plus utilisée dans le monde.

Grâce à la solution de **paiement numérique**, le contribuable s'acquitte de ses obligations de paiement en ligne au lieu de se rendre dans un centre des impôts, tandis que l'administration fiscale reçoit le paiement sans aucune intervention de son personnel. Ces solutions gagnent également en popularité. Parmi les 156 participants à ISORA 2020, 57 % se sont acquittés électroniquement de leur paiement (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>). 25 % ont reçu 90 % des paiements, voire davantage, par voie électronique.

Lors du **pré-remplissage des déclarations fiscales**, l'administration fiscale utilise des données provenant de ses propres systèmes et de tierces parties pour renseigner autant que possible la déclaration fiscale avant qu'elle ne soit mise à la disposition du contribuable pour qu'il la complète et/ou la vérifie. Certaines administrations choisissent d'associer le pré-remplissage à une acceptation présumée ou tacite : si le contribuable choisit de ne pas répondre au message de déclaration préremplie de l'administration fiscale, son absence de réponse est interprétée par l'administration comme une acceptation tacite que la version préremplie fait office de version finale.

La possibilité de solliciter l'avis de ses pairs se développe également pour le pré-remplissage. Par exemple, parmi les 156 participants à ISORA 2020 ayant établi un rapport sur les déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour l'année fiscale 2019, 20 ont utilisé une déclaration d'impôt entièrement préremplie avec acceptation présumée, 17 ont demandé une confirmation concernant la déclaration entièrement préremplie et 37 ont partiellement prérempli la déclaration d'impôt (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>). En d'autres termes, les participants, pour près de la moitié d'entre eux, ont partiellement ou totalement prérempli la déclaration de revenus des contribuables PIT.

### ***Déclaration électronique : avantages et principaux points à prendre en compte***

La mise en place de la transmission électronique des informations fiscales présente des avantages pour les contribuables et l'administration : les contribuables économiseront le temps et les ressources en personnel utilisés pour la mise en conformité, et l'administration recevra des informations plus précises, susceptibles d'être plus ponctuelles, pour l'établissement de l'impôt et l'évaluation de la conformité. Combinés, ces avantages sont susceptibles de procurer davantage de satisfaction aux contribuables, une meilleure conformité et des gains de recettes. La déclaration électronique simplifie également l'introduction du pré-remplissage des déclarations fiscales, qui constitue une autre solution de transformation numérique qui améliore le civisme fiscal et s'avère favorable aux contribuables. Certaines des variantes de la déclaration électronique permettent à l'administration d'employer le « nudging » afin d'améliorer le civisme.

Il est conseillé à une administration fiscale qui envisage d'instaurer la déclaration électronique de commencer par déterminer le cadre, en termes de *portée et de type* de déclaration, pour le travail à venir. La portée est généralement limitée à un type d'impôt à la fois, parfois également à un groupe de contribuables déposant une demande pour ce type, afin de restreindre la complexité du projet. Cependant,

le résultat final complet doit être pris en compte dès le départ, afin de s'assurer que les décisions de conception permettent d'étendre la solution à l'avenir.

Les types courants de déclaration électronique présentent différents avantages et inconvénients :

1. Le contribuable télécharge manuellement sur le système de l'administration un fichier au format prédéfini. Bien qu'elle prenne moins de temps que la déclaration sur papier, cette solution fait tout de même peser une lourde charge de la discipline fiscale sur le contribuable. Pour l'administration fiscale, le traitement restant peut, dans la plupart des cas, être effectué automatiquement sous réserve que le fichier contienne des informations correctes, mais toute erreur ou omission peut générer un travail manuel considérable tant pour le contribuable que pour l'administration.
2. Le contribuable remplit un formulaire sur le système de l'administration, généralement dans le cadre d'une session chiffrée sur Internet. Cette variante, parfois appelée « déclaration en ligne », n'est généralement utilisée que lorsque les informations demandées au contribuable sont plutôt limitées, soit en raison d'exigences de déclaration simples, soit en raison d'un pré-remplissage important, car une déclaration manuelle étendue imposerait une lourde charge de discipline fiscale au contribuable et générerait très probablement des erreurs de saisie. La solution présente l'avantage que le système fiscal peut donner un retour d'information immédiat au contribuable concernant toute erreur ou omission décelée par le système, ce qui génère une meilleure qualité des données avec moins d'efforts pour les deux parties.
3. Le système financier du contribuable transmet les informations nécessaires au système de l'administration, normalement sous la forme d'un dialogue dans le cadre duquel toute erreur est immédiatement signalée au système du contribuable. C'est probablement la solution de prédilection dans la plupart des cas où les quantités de données à traiter sont volumineuses. Son déploiement est probablement plus complexe en raison de l'interface machine-machine et de la dépendance à l'égard d'un nombre important de fournisseurs de logiciels financiers souhaitant ajouter une fonctionnalité de reporting à leur système respectif. Cependant, une fois mise en place, elle impose une charge minimale de discipline fiscale au contribuable et permet un traitement rationalisé et efficace des informations par les systèmes fiscaux.

Quel que soit le type, la déclaration électronique exige une communication électronique entre les systèmes extérieurs à l'administration et les systèmes fiscaux centraux de l'administration. Les solutions de déclaration électronique sont par conséquent à *envisager en lien avec les autres services électroniques*, de sorte que même si seul un service unique est mis en œuvre à la fois, ils s'intègrent tous de manière transparente une fois déployé. Par exemple, les avantages pour les contribuables de déposer leur déclaration par voie électronique seront perdus si les informations doivent être imprimées et réintroduites manuellement dans le système fiscal en fin de parcours. De même, le contribuable tirera moins profit de la déclaration en ligne s'il ne peut pas payer en ligne également.

La simplicité est un facteur de réussite déterminant quand il s'agit de proposer des services électroniques aux contribuables. Cela implique dans la plupart des cas de mettre à disposition une *interface unique* où toutes les tâches de nature fiscale (et de préférence d'autres tâches d'interaction avec les pouvoirs publics) peuvent être effectuées. Les administrations qui proposent des services électroniques pour l'enregistrement, la déclaration et le paiement pour un groupe de contribuables devraient proposer l'ensemble de ces services sur un portail unique. Cela doit faire partie du plan d'entrée de jeu, de sorte que même si le portail sécurisé initial ne propose qu'une seule fonction, il est conçu pour fournir ultérieurement aux contribuables tous les services électroniques.

Enfin, comme pour toute solution basée sur le transfert de données entre des systèmes externes et des systèmes fiscaux internes, un chiffrement approprié et d'autres mécanismes de sécurité doivent être mis en place pour protéger la solution contre tout accès non autorisé. Pour plus d'informations, consulter l'annexe D.

### **Solutions de paiement numérique : avantages et principaux points à prendre en compte**

Les solutions de paiement numérique sont souvent considérées comme essentielles à la transformation numérique. La mise en place de telles solutions peut amener des avantages significatifs à l'administration fiscale et aux contribuables. Par exemple :

L'administration fiscale peut :

- réduire ses coûts et améliorer l'efficacité du recouvrement grâce à l'automatisation des paiements ;
- renforcer le respect des délais de paiement en proposant une solution de paiement transparente, sécurisée et instantanée ;
- accroître les recettes en réduisant les possibilités de corruption dès lors que l'argent liquide n'est plus utilisé ;
- exploiter les données générées par les flux financiers numériques à des fins d'analyse en vue d'améliorer la conformité et le service aux contribuables ; et
- contribuer à un développement plus important de la société en déployant des solutions de paiement numérique qui sont disponibles pour d'autres organisations.

Le contribuable peut :

- économiser du temps et de l'argent sur le processus de paiement lui-même, par exemple en payant en ligne ou par téléphone mobile plutôt que de se rendre dans un centre de paiement ;
- gagner en confiance quant au fait que le paiement a été versé à l'administration sans aucune fuite en cours de route ;<sup>28</sup>
- se rendre compte de la commodité de pouvoir payer en dehors des heures d'ouverture du centre de paiement ; et
- gagner en certitude en matière fiscale grâce à un règlement instantané et à des mises à jour du solde fiscal dans les délais.

L'administration doit réfléchir à *la ou aux solutions de paiement numérique* à proposer, en tenant dûment compte des alternatives existantes et en estimant le rapport coût-bénéfice des solutions pertinentes, qui variera selon les juridictions. Les approches usuelles sont les suivantes :

- Une solution existante pour le paiement par carte de débit ou de crédit au guichet peut être étendue afin de permettre également le paiement par carte en ligne.
- L'administration peut adapter les solutions de paiement par téléphone mobile existantes afin de permettre le paiement des impôts par ce canal, ou collaborer avec d'autres partenaires de l'administration pour mettre en place des solutions de paiement mobile et veiller à ce que le paiement des impôts soit pris en charge.
- Dans les pays dont l'infrastructure financière permet le transfert électronique entre comptes bancaires, l'administration peut adapter ses systèmes pour permettre un versement direct sur le compte de l'administration fiscale. Il existe plusieurs variantes de cette solution. Ainsi, les systèmes financiers de certains pays peuvent permettre à l'administration fiscale, après approbation du contribuable, de prélever le montant dû directement sur le compte de celui-ci, tandis que dans d'autres pays, le contribuable initie le versement à l'administration fiscale, comme pour tout autre débiteur.

---

<sup>28</sup> Une étude de cas réalisée par Better Than Cash Alliance en 2016 a révélé que le passage des paiements en espèces aux paiements numériques dans les secteurs à forte consommation d'espèces, comme le tourisme en Tanzanie, pouvait réduire les fuites jusqu'à 40 %... (Pillai, 2016<sub>[101]</sub>).

Lorsqu'elle conçoit ou définit des exigences en matière de paiement numérique, l'administration doit également prendre en compte les principes et la méthodologie de *rapprochement des paiements* avec les comptes des contribuables. La situation peut être assez simple, par exemple lorsque le contribuable est identifié au moyen d'une identité numérique, ou assez complexe, par exemple lorsque le contribuable paie en utilisant le compte ou le téléphone portable de quelqu'un d'autre.

Lors de la planification des solutions de paiement numérique, il convient de *planifier conjointement* d'autres résultats attendus de la transformation numérique tels que les solutions d'identité numérique et les solutions de déclaration électronique, afin de s'assurer que les différentes composantes de la transformation numérique s'intègrent harmonieusement. L'exemple suivant illustre l'intégration entre le système national d'identité numérique et diverses solutions permettant de payer les impôts et autres taxes par voie électronique à Singapour.

Graphique 5.2. Exemple de l'écosystème de paiement électronique et mobile de Singapour



Source : Inland Revenue Authority of Singapore, juin 2021.

### **Pré-remplissage des déclarations d'impôts : avantages et principaux points à prendre en compte**

L'utilisation de données de tiers et de données datant d'années fiscales antérieures pour pré-remplir les déclarations de revenus peut apporter divers avantages. Par exemple, il est possible :

- De réduire la charge de la discipline fiscale du contribuable, car l'administration inclut dans la déclaration fiscale des données que le contribuable devrait sinon fournir.
- D'améliorer la certitude pour les contribuables que des informations correctes ont été utilisées, puisque les informations proviennent des systèmes fiscaux et de tiers responsables des données.

- D'améliorer la réputation de l'administration fiscale grâce à un service davantage personnalisé pour chaque contribuable, un traitement plus rapide des déclarations d'impôts et un paiement accéléré des trop-perçus d'impôt.
- D'assurer une meilleure qualité des données grâce à la réduction des risques d'erreurs de saisie. Un contribuable est beaucoup plus susceptible de saisir une valeur erronée dans un champ vide que de modifier une valeur suggérée par l'administration.

Il est conseillé aux administrations qui cherchent à proposer le pré-remplissage des déclarations fiscales de commencer par sélectionner la *portée initiale et à long terme* du pré-remplissage :

- Le pré-remplissage est en théorie pertinent pour tous les impôts pour lesquels le contribuable a l'obligation de déclarer les chiffres utilisés pour l'évaluation. Cependant, les taxes qui sont pertinentes en pratique pour le pré-remplissage dépendent de plusieurs facteurs, notamment si l'administration fiscale dispose de données de qualité élevée communiquées par voie électronique. C'est pourquoi les administrations fiscales commencent souvent par un seul type d'impôt pour lequel elles proposent le pré-remplissage, et l'étendent à d'autres taxes selon les résultats donnés par les solutions précédentes. Par exemple, le Chili a mis en place le pré-remplissage des déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2002, et a poursuivi en introduisant le pré-remplissage des déclarations de TVA en 2017, après que la facturation électronique est devenue obligatoire en 2014 (CIAT, 2020<sup>[6]</sup>).
- Le choix de la priorité des types d'impôt doit également tenir compte de la quantité et de la qualité des données disponibles par type d'impôt. Par exemple, comme le montre l'exemple du Chili, si l'administration utilise ou prévoit d'instaurer la facturation en ligne, la TVA serait un candidat évident pour le pré-remplissage.
- Autre facteur susceptible d'influencer la décision quant au point de départ : le niveau de conformité pour chaque obligation de déclaration fiscale. L'administration pourrait avoir plus à gagner en termes d'amélioration du civisme fiscal et d'augmentation des recettes en ciblant un impôt qui présente une faible conformité de déclaration fiscale.

Lorsqu'elle envisage l'instauration du pré-remplissage, l'administration doit tenir compte des *autres solutions électroniques existantes et prévues*. Par exemple, les administrations qui prévoient d'acquérir une solution PLC pour les fonctions fiscales de base et qui envisagent également de proposer le pré-remplissage des déclarations fiscales doivent s'assurer que la solution PLC choisie gère le pré-remplissage. De plus, les plans de déclaration et de paiement électroniques doivent être harmonisés avec les plans de pré-remplissage.

Les *facteurs critiques de succès* pour la mise en œuvre du pré-remplissage des déclarations fiscales sont les suivants :

- Les solutions d'identité unique du contribuable doivent être utilisées pour toutes les données à pré-remplir afin de garantir une qualité élevée du pré-remplissage ; les données relatives au mauvais contribuable dans un formulaire pré-rempli sont susceptibles de causer des dommages importants à la réputation de l'administration fiscale, ce qui entraîne souvent une baisse du civisme fiscal et un impact négatif sur les recettes.
- Dans la mesure du possible, les rapports automatisés des tierces parties doivent constituer la majeure partie des données utilisées pour le pré-remplissage ; cela contribuera à réduire le nombre d'erreurs manuelles commises par les tiers et réduira considérablement la charge de déclaration pour ces parties prenantes.
- Il est primordial de vérifier la qualité des données utilisées pour le pré-remplissage, qu'elles proviennent de systèmes internes ou de parties externes. L'expérience montre que les contribuables empruntent souvent la voie la plus facile, ce qui peut se traduire par l'acceptation



d'informations incorrectes sans les vérifier. Or, baser l'évaluation de l'impôt sur des informations incorrectes n'est souhaitable ni pour le contribuable ni pour l'administration.

- Un soutien législatif pour le pré-remplissage est généralement nécessaire.

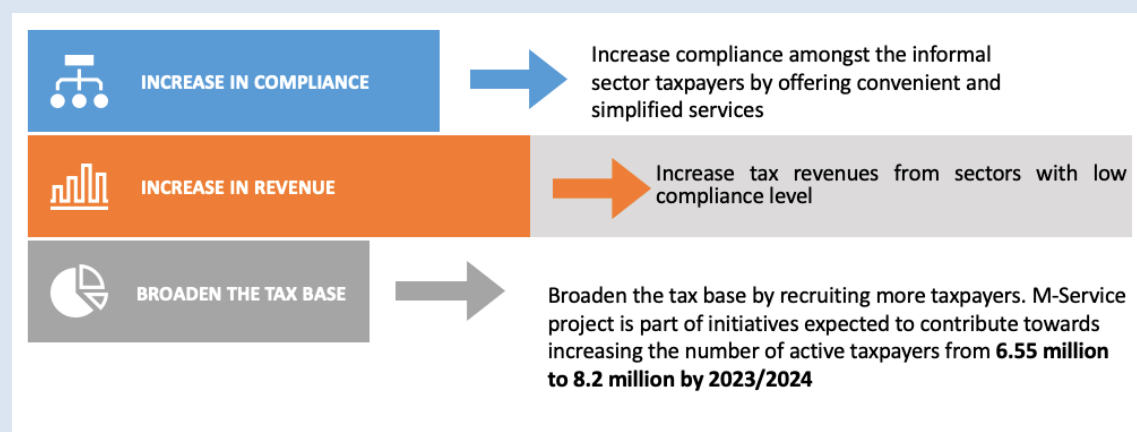
### Solutions de services aux contribuables : études de cas

#### Autorité fiscale du Kenya : application mobile

L'Autorité fiscale du Kenya (*Kenya Revenue Authority* ou KRA) a, au fil des ans, transformé ses processus en adoptant la technologie en vue d'améliorer l'expérience des contribuables. Grâce à son programme de transformation, la KRA a intégré les processus et facilité la tâche des contribuables grâce à des systèmes technologiques.

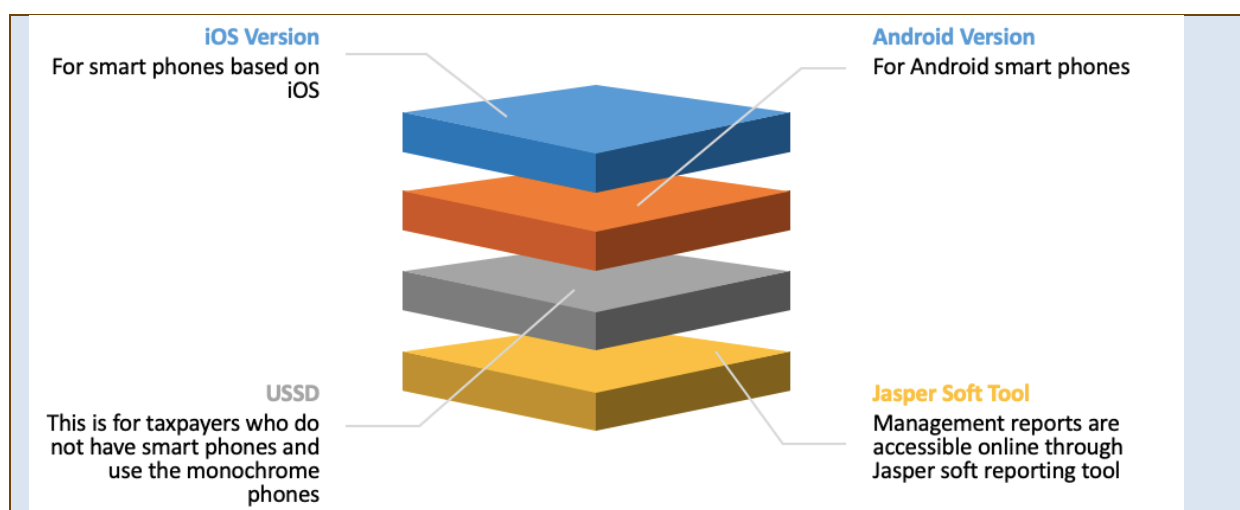
En 2020, la KRA a ajouté une application mobile appelée M-Service. L'objet de M-Service est de faciliter le civisme fiscal en rendant les services fiscaux disponibles sur les téléphones mobiles. Elle simplifie la tâche aux contribuables tout en rendant accessibles les services fiscaux aux personnes (en particulier les acteurs du secteur informel) qui rencontraient des difficultés pour accéder aux services via le web.

#### Bénéfices attendus



#### Produits M-Service

Cette application pour smartphone prend en charge deux langues : anglais et swahili. Pour les contribuables dépourvus de smartphone et utilisant des téléphones monochromes, la KRA a prévu des données de service supplémentaires non structurées (USSD), accessibles en composant un code court USSD.



### Processus de mise en œuvre

La mise en œuvre de M-Service s'effectue via une approche en plusieurs phases.

- La première phase a été déployée en octobre 2020. Cette phase prévoyait des services simplifiés comme l'enregistrement des contribuables, la déclaration et le paiement des impôts sur les revenus locatifs mensuels et le chiffre d'affaires, des vérificateurs et des services d'information pour la vérification du certificat de conformité fiscale.
- La deuxième phase est actuellement en cours de développement et devrait être achevée en décembre 2021. Les services prévus concernent le dépôt des déclarations fiscales des contribuables ayant des revenus professionnels, et les services liés aux douanes.
- La troisième phase est prévue pour 2022 et devrait permettre aux contribuables de déclarer et payer tous les autres impôts non couverts par les phases précédentes.

### Enseignements tirés du projet M-Service



#### ALIGNEMENT SUR LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

S'accorder avec les services opérationnels sur la livraison des modules et leur demander de s'engager sur leurs contrats de performance avant de les inclure dans le plan de projet. Cela permet de réduire le risque que cette livraison ne se fasse pas en raison d'un manque de coopération.

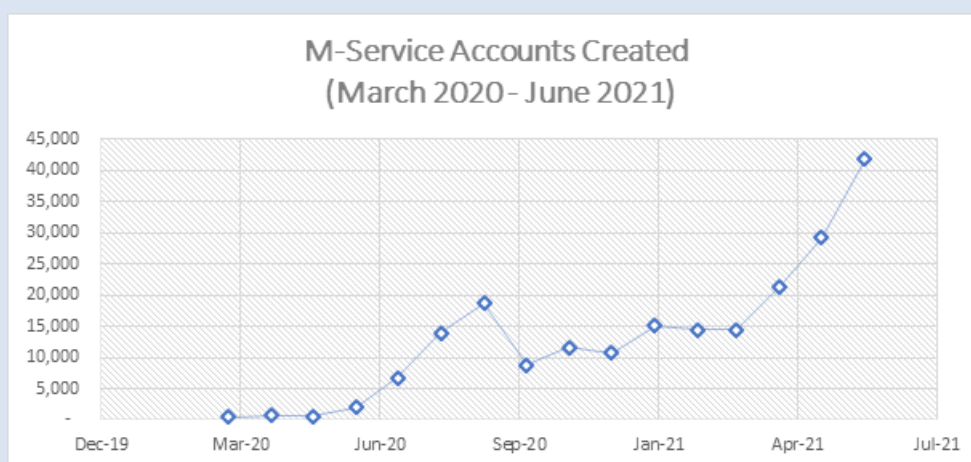
#### REINGÉNÉRIE DES PROCESSUS

Des processus simplifiés et rationalisés sont synonymes de meilleurs résultats.

#### PLANIFICATION DU PROJET ET ATTENTES RÉALISTES

Déterminer en amont ce qui est faisable et, si la livraison n'est pas possible la première année, prévoir de l'effectuer ultérieurement.

### Utilisation de M-Service



Source : Courriel de l'administration fiscale kenyane, octobre 2021.

## Géorgie : système automatisé de remboursement de la TVA

### Contexte général

Fin 2015, les comptes du gouvernement géorgien avaient accumulé un montant important de crédit de TVA (1 087 milliards de GEL). En effet, par le passé, s'il était possible de compenser les crédits de TVA pour couvrir des arriérés d'impôts, une demande de remboursement de TVA en espèces déclenchait automatiquement un contrôle fiscal complet. Les contribuables préféraient donc souvent ne pas demander le remboursement de la TVA afin d'éviter les coûts connexes d'un contrôle fiscal. Par conséquent, des entreprises tout à fait légitimes étaient privées d'entrées financières qui les auraient aidées à développer leur activité.

### Phase I : système de remboursement de la TVA partiellement automatisé

En 2019, un décret du ministre des Finances a donné naissance à un système automatisé de remboursement de la TVA. Selon ce décret, les déclarations de TVA contenant une demande de déduction doivent être traitées par des outils automatisés d'évaluation des risques et, si aucun risque n'a été détecté, le montant de la TVA réclamée peut être reversé sur un compte dit « carte verte ». Il s'agit d'un compte permettant aux contribuables de gérer à leur gré leur excédent de crédit de TVA : ils peuvent soit se faire rembourser le montant, soit le défalquer d'autres arriérés d'impôts. Si le contribuable opte pour le remboursement, le montant réclamé est versé directement sur le compte bancaire du contribuable dans un délai d'un jour ouvrable.

À la mise en place de ce système, les contribuables restaient inquiets à l'idée de demander un remboursement de la TVA, comme le montre le tableau ci-dessous. Selon les statistiques, 72 % des contribuables interrogés refuseraient de demander un remboursement et, par conséquent, se priveraient de la possibilité de développer leur entreprise.

| Année | Nombre de demandes | Montant des réclamations (en GEL) | Nombre de réclamations transférées vers le compte « carte verte » | Montant des réclamations versé sur des comptes « carte verte » (en GEL) | Nombre de réclamations payées | Montant des réclamations payées (en GEL) |
|-------|--------------------|-----------------------------------|---|---|-------------------------------|--|
| 2019  | 203 698            | 2 106 053 201                     | 186 552   | 1 525 318 581   | 5 370                         | 321 954 682                              |

Les crédits de TVA excédentaires pouvaient être remboursés en cliquant simplement sur un bouton de paiement. Pour autant, le système ne pouvait pas être considéré comme entièrement automatisé, car le montant excédentaire de la TVA était transféré sur un compte intermédiaire (« carte verte »), ce qui nécessitait une intervention manuelle du contribuable pour transférer le montant excédentaire sur son compte bancaire.

### **Phase II : système de remboursement de la TVA entièrement automatisé**

En novembre 2020, un système de remboursement de la TVA entièrement automatisé a été mis en place, afin de stimuler la croissance économique en augmentant la trésorerie des entreprises.

Le système de remboursement de la TVA entièrement automatisé couvre les déclarations de TVA déposées à partir de janvier 2019, et le système soumet toutes les déclarations de TVA à un examen automatisé des risques. En l'absence de détection d'un risque, l'argent est automatiquement transféré sur le compte bancaire du contribuable. Pour ce faire, les étapes suivantes sont respectées :

1. Déclarations de revenus automatiquement évaluées ;
2. Rejet automatique des formulaires incomplets ;
3. Identification des risques de remboursement de la TVA ;
4. Validation ;
5. Identification des risques pour les contribuables assujettis à la TVA.

De toutes les étapes énumérées ci-dessus, la validation est la plus importante. Grâce au processus de validation, l'administration fiscale géorgienne (*Revenue Service* ou RS) identifie les éventuelles discordances entre les données fournies par le contribuable via le formulaire de déclaration de TVA et les données disponibles dans la base de données du RS. L'objectif de la validation est de déceler d'éventuelles erreurs dans les formulaires de déclaration de TVA et de contribuer à améliorer la culture du civisme fiscal chez les contribuables. Lorsqu'une erreur est détectée, un agent des services fiscaux contacte le contribuable et lui demande de rectifier l'erreur de déclaration de TVA dans un certain délai.

Selon les statistiques, dans la plupart des cas, lorsque des erreurs de TVA sont détectées, les contribuables accueillent favorablement la possibilité de corriger leurs erreurs. En conséquence, 3 % seulement des déclarations de TVA sont finalement contrôlées. Le système de facturation électronique, introduit et rendu obligatoire il y a des années en Géorgie, est particulièrement utile pour le recoupement des données dans ce processus.

Le passage à un système de remboursement entièrement automatisé a été soutenu par une approche stratégique qui incluait :

- l'allocation de ressources financières et humaines supplémentaires nécessaires ;
- L'introduction de modifications de la législation fiscale correspondant au nouveau système ; et
- des changements structurels, notamment l'instauration de deux unités dédiées, l'une en charge de l'audit des déclarations de TVA à haut risque et l'autre responsable de la sensibilisation des contribuables invités à rectifier la déclaration de TVA qu'ils ont déposée.

Le système automatisé de remboursement de la TVA a créé une évolution radicale pour les entreprises opérant en Géorgie, et les liquidités ainsi libérées ont réduit le besoin d'emprunts bancaires.

Le tableau ci-dessous illustre le changement drastique opéré de 2020 à 2021.

|   | <b>2020<br/>(Janvier-Août)</b> | <b>2021<br/>(Janvier-Août)</b> |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| <b>Nombre de réclamations payées</b>                | 7 480                          | 113 475                        |
| <b>Montant des réclamations payées<br/>(en GEL)</b> | 493 005 797.97                 | 1 158 274 156.32               |

Après le lancement de la première phase, l'attitude des contribuables a radicalement changé, positivement influencée par les campagnes de sensibilisation menées par l'administration fiscale géorgienne et par la confiance acquise ensuite par les contribuables. Le système de remboursement entièrement automatisé a également contribué à atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'économie géorgienne et à stimuler les activités commerciales.

### ***Enseignements tirés de l'expérience***

La combinaison d'un système de gestion des risques parfaitement opérationnel, d'un système d'administration fiscale électronique doté d'une capacité de collecte de données multicanaux, d'une approche stratégique et progressive, d'un support législatif et corporatif disponible en temps opportun et de campagnes de sensibilisation a assuré une migration en douceur depuis l'ancien système de remboursement coûteux et limité dans le temps qui suscitait la méfiance des contribuables. Le nouveau système de remboursement est simple, rapide et convivial pour les entreprises.

Cette transition s'est appuyée sur les données d'un système de facturation électronique obligatoire et d'autres données électroniques disponibles qui étaient essentielles à la mise en place du système. L'analyse des données a également pu s'effectuer de manière plus rapide et les risques potentiels de fraude à la TVA ont pu être éliminés.

Source : Courriel de l'administration fiscale géorgienne, novembre 2021.

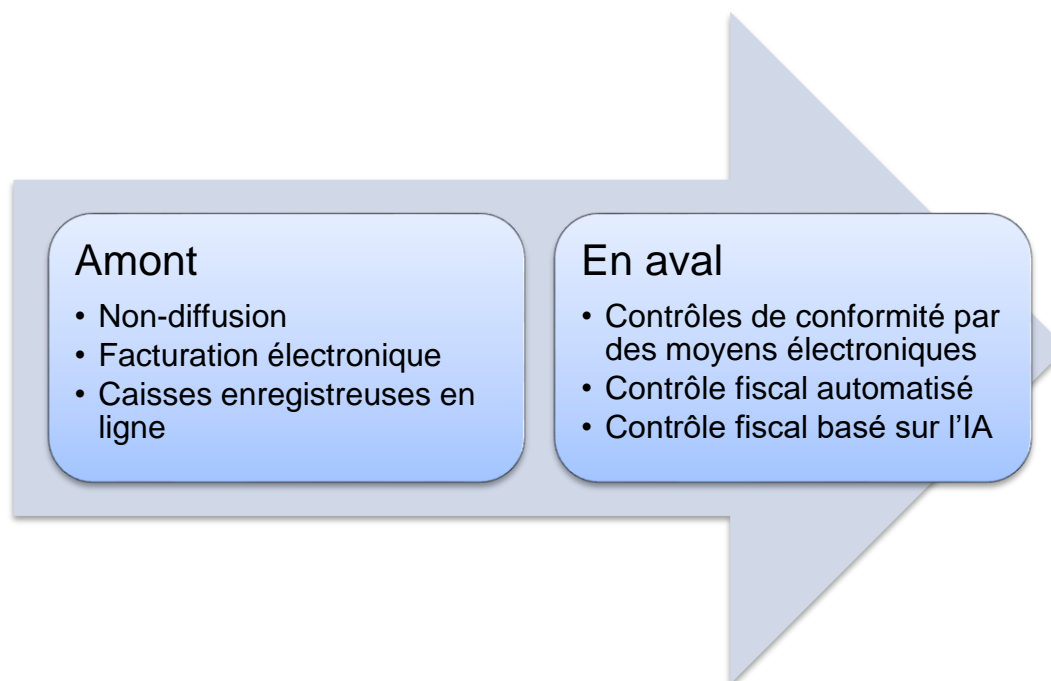
## **Gestion du risque de non-respect des obligations fiscales**

Le respect des obligations fiscales par les contribuables englobe une série d'activités liées à l'enregistrement des informations appropriées auprès de l'administration fiscale, à la communication des informations nécessaires et exactes aux fins de l'évaluation de l'impôt et du paiement de celui-ci dans les délais impartis. Les contribuables peuvent ne pas respecter leurs obligations, intentionnellement ou non, et les administrations se doivent d'aborder la gestion des risques de conformité de manière systématique, en veillant à atténuer en priorité les risques les plus sérieux<sup>29</sup>. Les risques liés au non-respect des obligations fiscales peuvent être atténués au moyen d'activités qui visent soit à réduire la probabilité que l'incivilité fiscale se produise, souvent appelées activités *en amont*, soit à la détecter après qu'elle se soit produite, communément appelées activités *en aval*. Cette section aborde les composantes de support numérique de la gestion du respect des obligations fiscales et des risques en amont et en aval, en mentionnant certaines composantes qui sont d'un usage courant, comme l'illustre le graphique 5.3.

<sup>29</sup> Pour plus d'informations sur la gestion des risques et de la conformité, voir par exemple (OCDE, 2004<sub>[89]</sub>).

Comme ce domaine évolue rapidement, il est probable que d'autres composantes compteront bientôt au nombre de celles d'usage courant.

### Graphique 5.3. Gestion de la conformité et des risques en amont et en aval



Le dénominateur commun concernant le passage au numérique de la gestion du risque de conformité est la disponibilité des données : la transformation numérique d'autres domaines de l'administration, comme les déclarations et le paiement électroniques, peut accroître les chances de réussite du passage au numérique des activités de conformité en produisant de grands volumes de données de qualité élevée. Des activités comme la facturation électronique génèrent, elles, des données utiles visant à faire respecter la conformité.

Si la transformation numérique de la gestion du risque de conformité est le domaine prioritaire actuellement choisi par l'administration, il peut être pertinent de décider d'abord quels éléments attendus choisir et par où commencer. Les facteurs à prendre en compte sont la situation coût-bénéfice et l'aspect législatif. Par exemple :

- Les coûts relatifs sont susceptibles de différer dans une grande mesure entre les trois composantes en amont couvertes dans cette section, à la fois à l'égard de la dimension opposant l'administration fiscale au contribuable et de la dimension opposant le coût d'investissement au coût de maintenance. Il en est de même concernant le coût d'administration des variantes des activités en aval qui sont couvertes.
- Chacune des trois composantes en amont confère des avantages dans des domaines distincts et à des groupes de contribuables particuliers, tandis que le contrôle fiscal automatisé est susceptible d'avoir un impact positif auprès de l'administration, tous impôts confondus, mais peu d'effet pour les contribuables.
- Dans le même ordre d'idées, chacune des composantes en amont nécessite des modifications législatives, et leur mise en application doit donc être coordonnée avec les processus législatifs

pertinents, tandis que les contrôles fiscaux automatisés peuvent généralement être mis en œuvre à l'initiative de la seule administration fiscale.

### **Activités en aval**

De nombreuses activités en aval liées à la gestion de la conformité et des risques appartiennent à la vaste catégorie des contrôles fiscaux, bien que certaines administrations choisissent d'inscrire, par exemple, les enquêtes sur les délits fiscaux dans une catégorie distincte. L'un des objectifs communs de la transformation numérique est de réduire les contrôles fiscaux. Néanmoins, la fonction de contrôle fiscal ne sera vraisemblablement pas éliminée des processus de l'administration fiscale avant de nombreuses années. Par conséquent, la possibilité de trouver des moyens d'automatiser cette fonction ouvre un potentiel important d'économies. En outre, bien que les processus de contrôle fiscal puissent déjà être adossés à un support et un matériel source numériques importants, de nombreuses administrations considèrent toujours que le contrôle fiscal reste pertinent concernant la transformation numérique, et cherchent des moyens d'accroître leur efficacité et leur efficacité dans ce domaine. La transformation numérique des processus de contrôle fiscal peut inclure, entre autres, ce qui suit :

- Contrôles de conformité par des moyens électroniques ;
- Contrôle fiscal automatisé ; et
- Contrôle fiscal basé sur l'intelligence artificielle (AI).

Les *contrôles de conformité par des moyens électroniques* sont des vérifications assez simples basées sur des règles qui, idéalement, sont appliquées au moment de l'enregistrement ou du traitement de la déclaration de revenus électronique, garantissant que seuls sont acceptés les enregistrements ou les déclarations de revenus qui passent avec succès tous les contrôles. Cela va au-delà d'un simple contrôle de règles (par exemple, vérifier que les champs numériques ne contiennent que des chiffres). Dans le cas de déclarations fiscales, des règles commerciales peuvent s'appliquer, comme la comparaison de la valeur effective d'un actif par rapport à celle de l'année précédente, et un avertissement ou un message d'erreur peut être généré si le changement se situe hors des limites attendues. Si les contrôles de conformité électroniques sont de plus en plus courants dans les administrations fiscales du monde entier, les avantages de nouveaux contrôles basés sur les données rendues disponibles par la transformation numérique sont susceptibles d'intéresser de nombreuses administrations. Selon la mise en œuvre voulue, les contrôles de conformité électroniques peuvent agir davantage comme des activités en amont qu'en aval, puisqu'ils peuvent être intégrés dans le processus de saisie des données du contribuable, garantissant ainsi que des données erronées ne soient pas injectées dans le système de l'administration fiscale.

Le *contrôle fiscal automatisé* s'apparente à celui effectué par les agents des services fiscaux. Il ne cesse de gagner en pertinence à mesure que le matériel source du contrôle devient de plus en plus électronique. Une méthode courante de mise en œuvre d'un contrôle fiscal automatisé consiste à utiliser l'automatisation des processus robotiques (RPA). Plutôt que de confier à un agent des services fiscaux le soin d'effectuer des recherches dans les sources de données au moyen de différents outils électroniques afin de vérifier l'exactitude des enregistrements, un logiciel dit de superposition peut s'en charger. L'auditeur humain utilise d'abord le logiciel de superposition pour surveiller et enregistrer la saisie tout en effectuant les tâches de contrôle fiscal successives. À l'issue du contrôle fiscal, l'enregistrement est arrêté et le logiciel de superposition sert à adapter l'enregistrement du travail en instructions de travail génériques pour le robot. Par exemple, à l'endroit où l'auditeur humain a inséré l'ID d'un contribuable, il peut y avoir des instructions pour que le robot copie et colle l'ID du contribuable en question dans la liste des contribuables à contrôler. Par la suite, le robot peut reproduire les mêmes étapes de vérification que celles effectuées par l'humain, sur les données d'autres contribuables. L'utilisation de la RPA fonctionne mieux sur les processus de contrôle fiscal répétitifs et chronophages, n'impliquant pas de jugement de la part de l'auditeur.

Avec le *contrôle fiscal basé sur l'intelligence artificielle (IA)*, la solution IA effectue des recherches dans des volumes importants de données, souvent combinés à partir de plusieurs sources, de valeurs aberrantes ou d'anomalies indiquant que les informations fournies par un contribuable pourraient ne pas être correctes<sup>30</sup>. Les sources de données peuvent inclure toute information rendue disponible à l'administration qui relève d'une activité financière. Ainsi, des sources telles que les données publiques de Facebook peuvent être utilisées. Les résultats sont généralement suivis d'un processus de contrôle fiscal standard effectué par un humain, car les anomalies détectées peuvent avoir des causes naturelles qui sont évidentes pour un auditeur humain mais indétectables pour la solution d'IA.

### **Éléments attendus de la transformation numérique en aval : avantages et principaux points à prendre en compte**

Il semble possible de réaliser des économies financières importantes en automatisant les contrôles fiscaux. Les 156 administrations fiscales participant à ISORA 2020 ont utilisé en moyenne 26 % de leur personnel pour des tâches de contrôle fiscal, des enquêtes et autres vérifications en 2019. Vingt administrations ont même alloué plus de 40 % de leurs ressources en personnel à ces activités (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>).

Les administrations qui prévoient de procéder à un contrôle fiscal automatisé doivent commencer par déterminer lesquelles des trois variantes suggérées sont pertinentes pour leur situation ; il est possible qu'aucune, une, deux ou les trois soient utilisées en fonction des circonstances locales. Par exemple :

- Pour les contrôles de conformité électroniques, l'approche peut varier considérablement selon que l'administration dispose d'une solution SaaS ou PLC au niveau du système fiscal central ou qu'elle a développé une solution en interne<sup>31</sup>. Il n'est pas acquis que toutes les solutions SaaS et PLC puissent être mises à niveau en vue d'effectuer de tels contrôles. Pour les administrations intéressées par cet élément attendu de la transformation numérique, c'est la disponibilité de données de qualité élevée à utiliser dans le cadre de la vérification qui peut fixer les limites extérieures des contrôles à mettre en œuvre (les possibilités peuvent être assez nombreuses).
- Afin de déployer une fonction de contrôle fiscal automatisé, l'administration doit acquérir une licence pour un logiciel approprié, par exemple des solutions d'automatisation des processus robotiques, et disposer d'un support informatique en interne ou de ressources en conseil continu en informatique pour la formation à la solution et la maintenance de celle-ci.
- La mise en place de toute forme de solution basée sur l'IA, y compris le contrôle fiscal basé sur l'IA, exige un accès à des ensembles de données volumineux et cohérents de grande qualité, du matériel informatique et des logiciels spécialement conçus à cet effet, et des experts en IA, de préférence au sein du personnel afin de conserver les connaissances en interne. L'administration doit s'assurer que ces conditions préalables sont satisfaites ou le seront en temps opportun avant de lancer ce type de contrôle fiscal automatisé. Les administrations qui ne peuvent se prévaloir d'une expérience préalable dans le domaine de l'analytique peuvent se tourner pour commencer vers des éléments attendus moins ambitieux qu'un contrôle fiscal basé sur l'IA.

Une fois arrêté le choix de démarrer le déploiement d'une ou de plusieurs solutions de contrôle fiscal automatisé, l'administration doit s'assurer que l'équipe de projet comprend des experts en réorganisation des processus opérationnels et des auditeurs expérimentés ainsi que des experts informatiques. Il est probable que le processus de changement de la façon dont l'administration gère l'audit révélera des axes d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des procédures de contrôle fiscal.

<sup>30</sup> Cela diffère légèrement du cas d'analytique le plus courant qui utilise l'IA pour sélectionner les contribuables à contrôler, bien que les informations utilisées puissent être similaires.

<sup>31</sup> Voir le chapitre 4 et l'annexe D pour plus d'informations sur les solutions SaaS et PLC.



## Activités en amont

La transformation numérique est essentielle pour les activités en amont visant à améliorer la discipline fiscale volontaire, et il est de plus en plus courant d'utiliser la connaissance du comportement pour influencer un contribuable en amont afin qu'il se conforme à ses obligations fiscales. Ces pratiques peuvent être combinées aux techniques de communication numérique exposées ci-avant pour adresser des messages ciblés, à faible coût, aux contribuables, par exemple pour leur rappeler à quoi sont consacrées les recettes collectées, le nombre d'autres contribuables qui respectent leurs obligations ou l'incidence du non-respect des obligations. Les techniques de communication numérique permettent d'exploiter efficacement les enseignements des sciences comportementales à grande échelle, car ils peuvent être automatisés et basés sur l'analyse des données des contribuables. Un récent rapport de l'OCDE fournit davantage d'informations sur des techniques utilisant avec succès les apports des sciences comportementales (OCDE, 2021<sup>[17]</sup>).

Cependant, la transformation numérique a également le potentiel de changer les approches de conformité en privilégiant davantage la *conformité dès la conception*. Ce concept implique le recours dans les fonctions fiscales à des systèmes TIC pensés de manière à intégrer le respect des règles dès leur conception ; lorsque le contribuable remplit ses obligations fiscales de manière transparente, la nécessité de vérifier sa discipline fiscale en aval s'en trouve réduite. Dans cette section, trois éléments attendus courants de conformité dès la conception sont abordés : la retenue à la source, les systèmes de facturation électronique et les caisses enregistreuses en ligne.

La **retenue** à la source de l'impôt au titre d'un gain imposable et le versement ultérieur de cet impôt à l'administration fiscale garantissent la conformité en éliminant la possibilité pour le contribuable de se soustraire au paiement. La variante la plus courante de la retenue est probablement la technique PAYE (*Pay-as-you-earn*). En 2019, 146 des 156 participants à ISORA 2020 (soit près de 94 %) ont déclaré avoir adopté une variante du programme PAYE, bien que la question n'ait pas porté sur le niveau de transformation numérique de ce programme (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>). C'est par conséquent la variante à laquelle la présente section accordera le plus d'attention, même si elle mentionne également certaines réflexions applicables à d'autres variantes.

S'il existe des différences en fonction de la législation locale, une solution PAYE suppose des employeurs qu'ils retiennent l'impôt des personnes physiques sur le salaire de leurs employés, et de verser le montant retenu à l'administration fiscale, souvent accompagné d'informations sur le salaire de l'employé et d'autres données pertinentes. Dans un contexte numérique, l'administration fiscale demande aux employeurs de transmettre les informations par voie électronique, et la solution est généralement associée à une solution de paiement numérique pour le transfert du montant retenu. Il est de plus en plus courant que les systèmes de paie des employeurs assurent automatiquement la retenue et le paiement ainsi que le transfert des informations.

D'autres variantes de la retenue à la source visent d'autres gains financiers imposables, mais suivent le même principe selon lequel l'entité responsable du paiement du contribuable retient le montant dû au titre de l'impôt et reverse le montant retenu, généralement accompagné de données connexes, directement à l'administration fiscale.

La **facturation électronique** est considérée par beaucoup comme une composante essentielle d'une stratégie de conformité dès la conception pour la TPS/TVA, car elle peut contribuer à réduire les obligations déclaratives, ainsi qu'à limiter les possibilités pour les contribuables concernés de se soustraire à leurs obligations du fait que l'administration fiscale bénéficie d'un accès direct aux factures émises par le vendeur. La facturation électronique est également communément considérée comme une composante de la solution numérique nationale plutôt que comme une composante de la seule administration fiscale, en raison de sa complexité, du large éventail de parties prenantes et de ses implications sociétales. Elle se répand de plus en plus : 50 des 156 participants à ISORA 2020 (soit 32 %) ont indiqué que tous les

contribuables ou certains d'entre eux étaient tenus d'utiliser un mécanisme de facturation électronique à des fins fiscales en 2019 (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>).

Les *deux modèles usuels* de facturation électronique dans un contexte fiscal indiquent là où la solution est utilisée dans le processus d'imposition. Les variantes présentent d'importantes différences en termes de coût tant de mise en œuvre que de conformité :

- Avec le modèle *Clearance*, la facture est envoyée à l'administration fiscale en temps réel ou quasi-réel pour contrôle dans le cadre du processus de facturation. Il existe ici des implications en termes de complexité et de coûts, par exemple en raison de la nécessité d'une infrastructure gérant les flux de données en temps réel ainsi que de solutions de certification et de signature électronique pour toutes les entreprises participantes. Le modèle peut également occasionner des frictions entre les contribuables et l'administration, et certaines juridictions n'y sont pas favorables. D'autres juridictions considèrent que cela permet à l'administration fiscale d'accéder en amont aux données et de contrer l'incivilité fiscale avant qu'elle ne se produise, ce qui leur rend le modèle plus acceptable.
- Le modèle *post-audit* est, comme son nom l'indique, basé sur un audit traditionnel, bien que numérique et largement automatisé, qui a lieu après la fin d'une transaction. Si l'accès en aval signifie que l'administration doit sanctionner les violations de conformité plutôt que d'y mettre fin au moment où elles sont sur le point de se produire, ce modèle est nettement plus simple et moins onéreux à mettre en œuvre, tout en permettant à l'administration d'accéder aux données de facturation utiles.

Alors que les solutions de facturation électronique visent à améliorer la conformité sur le marché business-to-business (B2B), les **caisses enregistreuses en ligne** constituent une mesure similaire pour le marché business-to-consumer (B2C). 77 des 156 participants à ISORA 2020 (soit 49 %) ont indiqué que tous les contribuables ou certains d'entre eux étaient tenus d'utiliser un dispositif fiscal électronique ou des caisses enregistreuses en 2019 (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>).

Les caisses enregistreuses servent à enregistrer les transactions financières entre une entreprise et un consommateur. L'accès aux transactions de la caisse enregistreuse permet alors à l'administration fiscale de s'assurer que l'entreprise respecte la législation fiscale relative aux ventes.

Le terme « en ligne » signifie ici que pour ce type de caisse enregistreuse, chaque opération de paiement est envoyée automatiquement à l'administration, soit directement, soit via un intermédiaire. La transaction peut être envoyée à la demande ou être transférée en temps réel pour éviter toute possibilité de manipulation ultérieure. Comme les informations sont envoyées sous forme chiffrée, la technologie actuelle<sup>32</sup> ne permet pas de vérifier ni de modifier les informations pendant le transfert.

### ***Éléments attendus de la transformation numérique en amont : avantages et principaux points à prendre en compte***

Les administrations fiscales le savent bien : plus la conformité peut être assurée en amont dans le processus d'imposition, moins elle est coûteuse pour l'administration. Le fait d'inciter les contribuables à se discipliner volontairement améliore la probabilité qu'ils respectent leurs obligations fiscales. La conception de systèmes d'interaction avec les contribuables intégrant d'emblée le respect de la conformité simplifie pour le contribuable le respect de ses obligations fiscales et en réduit le coût tout en limitant les possibilités de non-conformité.

---

<sup>32</sup> L'informatique quantique pourrait introduire un changement de paradigme en ce qui concerne le chiffrement, mais cette technologie est actuellement essentiellement à un stade expérimental et de recherche.

### *Retenue à la source : avantages et principaux points à prendre en compte*

Les avantages pour l'administration fiscale et le contribuable de l'introduction de la retenue à la source par voie numérique sont manifestes. Ainsi, lorsqu'un employeur se charge de collecter l'impôt sur le revenu des personnes physiques auprès de ses salariés, et de transmettre les données salariales et le montant retenu à l'administration fiscale, cette dernière est alors pratiquement déchargée du travail de collecte et ses tâches de contrôle sont considérablement facilitées. L'employeur assume pour sa part la responsabilité d'une grande partie du respect des obligations fiscales de ses salariés.

Bien que les solutions numériques de retenue à la source bénéficient principalement aux contribuables et à l'administration fiscale, de nombreux pays parviennent également à rendre la solution intéressante pour les entreprises, par exemple en combinant le dispositif de retenue à la source avec une solution pangouvernementale, parfois appelée « Tell us once » (Dites-le nous une fois), selon le modèle britannique, dans laquelle l'agent chargé de la retenue à la source s'acquitte de diverses obligations de déclaration auprès de différentes composantes de l'administration au moyen d'une interface de déclaration unique. Dans le cas de l'approche PAYE, les données relatives au salaire et à l'impôt retenu peuvent être utilisées, par exemple, par l'administration fiscale, les services sociaux et le bureau des statistiques. En outre, fortes d'un logiciel financier qui retient automatiquement l'impôt, qui s'intègre à une solution de paiement numérique pour reverser automatiquement l'impôt à l'administration, et transfère automatiquement les données nécessaires, la plupart des entreprises peuvent juger raisonnable le coût supplémentaire de mise en conformité découlant des régimes de retenue à la source.

Pour les administrations dotées de solutions PAYE existantes, il peut être pertinent d'envisager différentes manières d'*étendre ces solutions* :

- L'administration peut intégrer les solutions « Dites-le nous une fois » mentionnées ci-avant, en collaboration avec d'autres unités publiques, afin d'accroître les avantages au niveau sociétal. L'un des facteurs de réussite déterminants pour de tels projets est la capacité de toutes les unités publiques à coopérer et à co-concevoir des interfaces numériques ainsi que des routines de maintenance<sup>33</sup>.
- L'administration peut également envisager d'étendre le concept de retenue à d'autres domaines que le salaire. Il est par exemple possible d'instaurer une retenue automatique sur les intérêts, les plus-values ou autres gains financiers imposables en fonction des conditions locales. L'économie du partage/à la demande constitue un domaine émergent et de plus en plus important de retenue possible : même si les fournisseurs de plateformes mettant en relation des prestataires de services avec des clients ne sont pas considérés comme des employeurs au sens traditionnel, ils peuvent avoir ou se voir imposer des obligations de déclaration similaires à celles prévues par la loi pour les employeurs. Le pas à franchir entre la déclaration et la retenue est relativement réduit, et comme les plateformes tendent à passer au tout numérique, l'ajout de la fonctionnalité de retenue à la fonctionnalité de déclaration existante devrait être raisonnablement facile. La complexité de ces solutions résulte plus probablement de l'orientation internationale de cette économie, où une plateforme peut intéresser des clients de plusieurs juridictions. Un groupe de membres du FAI explore actuellement les possibilités de collaboration dans ce domaine ; les progrès réalisés seront communiqués sur le site web du FAI<sup>34</sup>.

Lors de la *mise en œuvre initiale* des solutions PAYE, les principales considérations pour les législateurs, en tenant compte de la contribution de l'administration, incluent la détermination de la méthode de calcul à utiliser pour la retenue :

<sup>33</sup> Pour plus d'informations, consulter le chapitre 4.

<sup>34</sup> <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>.

- Un système PAYE simple repose sur une grille de retenues mensuelles selon le salaire annuel de l'employé. L'inconvénient de cette méthode est l'écart potentiel entre l'impôt retenu et l'impôt calculé en raison des évolutions salariales en cours d'année.
- Un système PAYE cumulatif recalcule l'impôt dû chaque mois afin que le total de l'impôt dû soit le plus proche possible du montant total retenu. Cela complique le calcul PAYE mais réduit la nécessité de procéder à des remboursements en fin d'année.
- L'approche ajustée en fin d'exercice combine les deux autres approches ; elle applique le système du tableau simple à tous les mois sauf le dernier mois de l'exercice, où l'approche cumulative est utilisée.

L'organe législatif qui élabore la législation PAYE doit, avec l'aide de l'administration fiscale le cas échéant, déterminer également les règles de transfert des données depuis l'employeur vers l'administration fiscale. Si un tel transfert est jugé nécessaire, il est conseillé de préciser que les données doivent être automatiquement transmises à l'administration fiscale à intervalles réguliers (par exemple tous les mois) et non à la fin de l'année. Bien que cela puisse impliquer un coût initial plus élevé pour les employeurs, à long terme le travail manuel s'en trouvera considérablement réduit et correspondra à une routine de paie standard. Pour l'administration fiscale, si tout se déroule normalement, des données fréquentes doivent permettre d'analyser les données entrantes à des fins de statistiques et de conformité.

Le transfert des données PAYE entre l'employeur et l'administration peut s'effectuer au moyen d'une interface de programmation d'applications (API)<sup>35</sup>. En coordonnant la conception et le développement de l'API avec les tâches législatives, la coordination des partenaires privés et les préparatifs internes pour recevoir les données, la solution peut être déployée dès que tous les éléments sont prêts.

Le projet PAYE doit être coordonné avec les parties prenantes du secteur des logiciels financiers afin que les développeurs informatiques puissent ajouter une fonctionnalité aux logiciels de paie permettant de retenir l'impôt sur les salaires des employés et de reverser ces sommes à l'autorité fiscale, et ce de manière automatisée. Les inconvénients pour le contribuable liés aux exigences de déclaration et de paiement de l'employeur s'en trouvent considérablement réduits. L'adhésion du contribuable au projet peut même en être renforcée, ce qui peut être très utile lors de la recherche de financement.

#### *Facturation électronique : avantages et principaux points à prendre en compte*

La facturation électronique peut améliorer sensiblement l'efficacité de l'administration fiscale et des entreprises, réduire le coût du contrôle du respect des obligations fiscales pour l'administration, améliorer la relation de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables, permettre une concurrence plus loyale entre les entreprises, et accroître les recettes en rendant plus difficile l'incivilité fiscale. Ces solutions augmentent la qualité et généralement la granularité des informations prises en compte dans l'imposition, et peuvent être utilisées pour pré-remplir les formulaires de TPS/TVA. Autre avantage au profit des contribuables : les délais de remboursement peuvent être raccourcis. Plus généralement, au niveau de la société, les incidences positives sur l'environnement peuvent être considérables grâce à la réduction de l'utilisation de papier.

Les administrations fiscales qui prévoient d'opter pour la facturation électronique doivent avant tout trouver des *partenaires de collaboration* au sein des pouvoirs publics, voire du secteur privé, pour le projet, en raison de la complexité de la solution et de son impact sociétal. L'administration et les partenaires de collaboration doivent d'entrée de jeu s'accorder sur celle des deux variantes standard à développer, en fonction des conditions locales (ou d'une autre variante). Le modèle Clearance est susceptible de nécessiter des investissements plus importants et de susciter une plus grande résistance chez les entreprises, mais les avantages escomptés sont également plus importants.

---

<sup>35</sup> Voir l'annexe D pour plus d'informations sur les API.

Les pouvoirs publics qui envisagent d'introduire la facturation électronique doivent absolument prévoir également les *coûts après achèvement du projet*. Alors que la maintenance continue d'autres systèmes se chiffre généralement à 20 % du coût de l'investissement de départ, le coût de l'entretien annuel d'une solution de facturation électronique peut représenter plusieurs fois celui de l'investissement initial : en 2021, l'Agence fiscale italienne indique dans un livre blanc : « La réalisation du projet a nécessité un investissement de 2.5 millions d'euros en 2015. Afin d'étendre le processus de facturation électronique aux transactions nationales (B2B et B2C), un autre investissement de 1.2 million d'euros a été effectué. En revanche, les coûts de gestion du système sont nettement plus élevés, atteignant 20 millions d'euros par an »<sup>36</sup>. Le coût d'exploitation varie bien évidemment en fonction du type de système et d'autres variables.

*Préalablement à la mise en œuvre*, l'équipe projet doit définir les objectifs de cette mise en œuvre ; identifier et traiter les problèmes potentiels tels que le cadre juridique, l'infrastructure numérique, la compétence numérique ; partager et collecter les connaissances nécessaires ; et rechercher les normes existantes au lieu de créer une autre norme nationale, afin de réduire la charge des multinationales<sup>37</sup>. Un groupe de membres du FAI explore actuellement les possibilités de standardisation des exigences liées à la facturation électronique dans le domaine fiscal. Les progrès réalisés seront communiqués sur le site web du FAI<sup>38</sup>. D'autres conseils relatifs aux projets de facturation électronique, basés sur l'expérience de l'Agence fiscale italienne, sont fournis dans l'encadré 5.4.

---

<sup>36</sup> Source : Document reçu de l'Agence fiscale italienne, mai 2021.

<sup>37</sup> L'une des normes applicables est OpenPEPPOL. <https://peppol.eu/about-openpeppol/>.

<sup>38</sup> <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>.

### Encadré 5.4. Italie : facteurs clés à prendre en compte dans le cadre du développement d'un projet de facturation électronique

Une **étroite collaboration avec les parties prenantes** : la mise en œuvre de la facturation électronique a été favorisée par une étroite collaboration avec toutes les parties prenantes publiques et privées, dont les avis ont toujours été recueillis pendant la phase de conception afin d'identifier et d'évaluer leurs besoins. Le rôle des intermédiaires était important car ils ont aidé l'administration à déterminer et à approfondir les particularités des différents opérateurs économiques. Afin d'établir et de mener une coopération étroite entre l'Administration et les intermédiaires, le forum sur la facturation électronique a été mis en place depuis 2011. Il permet d'examiner toutes les questions liées au sujet dans l'optique de trouver des solutions communes.

**Connexion internet** : la création d'une nouvelle relation intégrée entre client et fournisseur pour lancer le passage au numérique des processus nationaux de simplification fiscale nécessite une infrastructure informatique nationale étendue capable d'apporter à l'ensemble des citoyens les avantages de la transformation numérique dans l'exécution des tâches fiscales. Il est à craindre que les personnes n'ayant pas accès à l'internet ni à d'autres technologies informatiques soient désavantagées, car elles ne peuvent pas ou se trouvent moins en position de bénéficier concrètement des avantages attendus.

**Appareils électroniques** : en Italie, la « convivialité » et l'« expérience utilisateur » sont des points importants à prendre en compte lors du développement d'un nouveau service numérique. Dans les faits, une facture électronique peut être gérée sur tous les appareils électroniques. Par exemple, un smartphone, une tablette ou un PC peuvent permettre de générer un fichier xml, qui peut ensuite être transmis via un simple smartphone sur un média spécifique. En outre, l'agence fiscale italienne utilise également une approche « mobile first », ce qui est véritablement apprécié.

**Services gratuits** : le développement de services en ligne gratuits facilite l'exécution des obligations fiscales. Il est très important d'identifier les points où il est possible d'atténuer les complexités du système fiscal pour les entreprises comme pour les particuliers en vue de renforcer leur capacité à respecter leurs obligations fiscales. En fait, l'administration fiscale italienne fournit un ensemble complet de services en ligne gratuits, couvrant tous les aspects du processus de facturation électronique, y compris la conservation numérique.

**Ressources humaines** : l'importance d'un personnel bien formé, apte à pouvoir répondre aux questions des contribuables, compte parmi les facteurs ayant permis de mener à bien le projet de facturation électronique. Ainsi, l'Agence fiscale italienne a organisé des sessions de formation spécifiques à l'intention du personnel en lien avec les contribuables. En outre, un réseau de 60 contacts a été mis en place dans l'optique d'améliorer et de partager les connaissances et de faciliter l'échange d'expertise en matière de facturation électronique afin de fournir aux contribuables des informations précises. Ce réseau de contacts, pour préserver son niveau de connaissances et sa coordination, s'est doté d'un forum dédié aux réunions, qui se déroulent régulièrement.

Source : Electronic Invoicing in Italy, un livre blanc de l'Agencia Entrate (Agence fiscale italienne), mai 2021, disponible ici : <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Italy-Electronic-invoicing-May-2021.pdf>.

### *Caisses enregistreuses en ligne : avantages et principaux points à prendre en compte*

En utilisant des caisses enregistreuses en ligne pour accéder aux transactions effectives sur lesquelles se fonde l'imposition des entreprises au lieu de compter sur une entreprise pour déclarer un résumé de ses transactions, l'administration fiscale maximise la précision de l'évaluation fiscale et déleste les

contribuables de l'effort de la mise en conformité avec leurs obligations fiscales. Les caisses enregistreuses en ligne sont donc susceptibles d'améliorer le civisme fiscal, de réduire le coût de ce civisme pour les contribuables, de permettre une concurrence plus équitable entre les entreprises et de protéger les consommateurs en garantissant la validité des transactions.

Pour satisfaire cet objectif, une solution de caisses enregistreuses en ligne doit *assurer une chaîne sécurisée* depuis le moment de la vente jusqu'à l'utilisation de la transaction au niveau de l'administration fiscale. Cela commence par l'intégrité du produit, en veillant à ce que la caisse enregistreuse en ligne ne présente pas de faiblesses matérielles ou logicielles permettant la suppression de ventes. Cette intégrité peut être garantie, par exemple, par l'approbation de la qualité des caisses enregistreuses ou par des exigences réglementaires relatives aux normes applicables aux caisses enregistreuses. Ensuite, l'intégrité des transactions doit être garantie, par exemple en stockant une signature numérique avec les données d'une transaction. Enfin, les transactions doivent être contrôlables, par exemple via des contrôles fiscaux menés sur site.

La construction d'un réseau sécurisé d'unités qui transmettent les transactions financières à l'administration fiscale ainsi que d'une infrastructure pour collecter et traiter ces données sera coûteuse pour l'administration fiscale comme pour les contribuables. Les administrations qui prévoient de mettre en œuvre les caisses enregistreuses en ligne doivent *s'assurer que les avantages l'emportent sur les coûts* car ces derniers sont élevés.

En supposant que le business case de l'introduction des caisses enregistreuses en ligne montre que les avantages l'emportent sur les coûts, *d'autres considérations importantes* liées à cette composante de la transformation numérique existent :

- vérifier le statut actuel et futur attendu de la base juridique des caisses enregistreuses en ligne afin de s'assurer que cette base est en place au moment opportun pour le déploiement ;
- cartographier les parties prenantes affectées par la solution et les faire participer à la conception, aux essais et au déploiement afin d'accroître leur adhésion, et
- concevoir une transmission sécurisée des données depuis les caisses enregistreuses vers l'administration fiscale, de préférence en temps réel afin de réduire les possibilités de falsification, bien qu'une mise en mémoire tampon et une transmission périodique puissent s'avérer nécessaires selon la qualité du réseau.

L'administration peut vouloir s'inspirer de l'expérience de pays qui disposent d'une solution de caisses en ligne. À cet égard, un rapport de l'OCDE fournit des orientations sur la mise en place de caisses en ligne (OCDE, 2019<sup>[30]</sup>). Ce rapport comporte également une annexe avec un guide pratique sur la mise en place d'une caisse enregistreuse en ligne.

### **Gestion du risque de non-respect des obligations fiscales : études de cas**

#### **Chili : dépôt par voie électronique et pré-remplissage**

L'un des processus du système de l'administration fiscale chilienne (SII) auquel les usagers ont le plus largement souscrit est celui de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, avec un dépôt en ligne effectué en 2019 par 99.7 % des entreprises contribuables (68.4 % ayant utilisé une déclaration partiellement préremplie) et par 99.9 % des particuliers contribuables (94.9 % ayant utilisé la déclaration entièrement préremplie).

Pour parvenir à un tel résultat, des progrès constants et déterminés ont été nécessaires au fil du temps de manière à pouvoir générer les différents formulaires que requiert le processus de déclaration de

revenus en ligne. Il a notamment fallu instaurer une coordination avec les différents acteurs clés qui fournissent les informations.

Le premier formulaire en ligne de déclaration d'impôt sur le revenu a été mis à disposition en 1993 ; il s'agissait d'une simple reproduction électronique du formulaire papier. Depuis lors, plusieurs améliorations ont été apportées pour simplifier le remplissage. Il s'est agi de développer des outils d'aide au calcul pour faciliter le remplissage des formulaires, et de générer des propositions de déclaration en fonction du régime fiscal auquel le contribuable est assujéti. En l'occurrence, outre la volonté de chercher à améliorer la déclaration en ligne et les contrôles ultérieurs de la déclaration fiscale, il a été jugé essentiel d'utiliser des informations provenant de tiers pour le pré-remplissage.

Dès 2000, il était possible de remplir et de déposer certains formulaires en ligne, ainsi que d'utiliser un logiciel gratuit qui permettait de préparer les formulaires sans avoir besoin d'être connecté à internet, d'en valider automatiquement la cohérence formelle et arithmétique, puis de les déposer en ligne. Le nombre de formulaires à déposer a également baissé, passant de 75 en 2017 à 62 en 2021, tous déposés par voie électronique.

Il est à noter qu'en cas de modification des obligations déclaratives imparties aux contribuables, les ajustements correspondants sont immédiatement apportés tant au formulaire de déclaration d'impôt qu'aux déclarations sur l'honneur connexes, y compris celles à présenter par le contribuable et par des tiers, afin qu'ils puissent déposer toutes leurs déclarations en ligne.

Source : Courriel de l'administration fiscale chilienne (SII), octobre 2021.

### Malaisie : vérification du respect des obligations fiscales

Le Bureau des recettes intérieures de Malaisie (*Inland Revenue Board of Malaysia* ou IRBM) élabore actuellement un certificat de respect des obligations fiscales (*Tax Compliance Certificate* ou TCC) pour inciter et aider les contribuables à plus de discipline fiscale. L'objet du TCC est de fournir aux contribuables un statut de conformité lorsqu'ils répondent à des appels d'offres publics. La vérification de l'état de conformité indique au contribuable s'il est à jour dans ses déclarations et paiements d'impôts, et accroît la capacité de l'IRBM à fournir aux contribuables des informations en temps réel et à les orienter sur la base de stratégies de mise en conformité appropriées. La mise en œuvre du TCC est encore soumise à l'approbation des décideurs. Le graphique suivant illustre le contrôle du statut de conformité.



Source : Courriel du Inland Revenue Board of Malaysia, septembre 2021.



## Pérou : reçu de paiement électronique

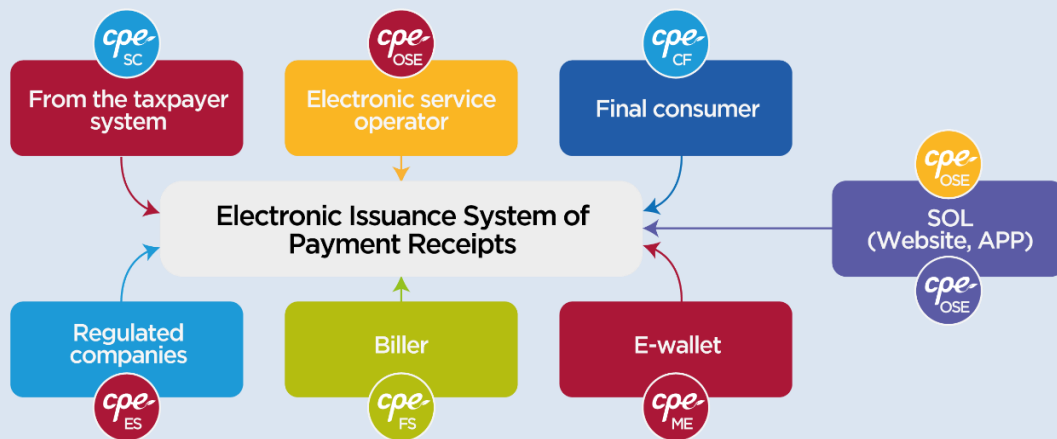
Au Pérou, la Surintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale (SUNAT) est une agence publique de niveau national chargée du recouvrement et de l'administration des taxes internes et douanières. Elle gère les processus de déclaration et de paiement des taxes, d'inspection et de règlement des différends, entre autres.

Ces dernières années, la SUNAT a élaboré une nouvelle stratégie dans le but d'encourager le respect volontaire des obligations fiscales, ce qui a réduit les coûts connexes. Cette stratégie repose sur quatre piliers : la gestion des risques, la transformation numérique, la fiscalité internationale et le civisme fiscal collaboratif.

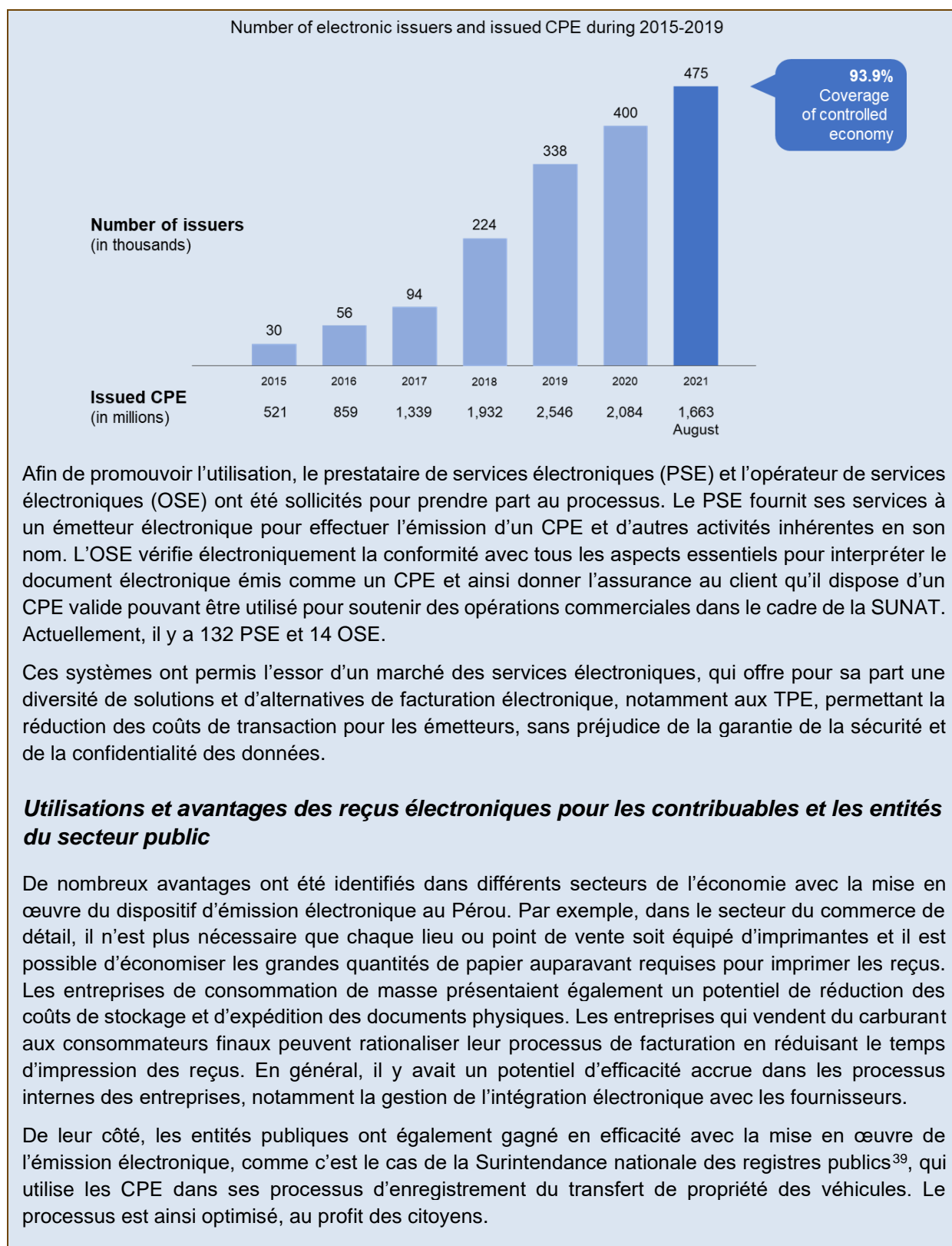
La transformation numérique a commencé il y a plusieurs années. Elle implique de repenser et de retravailler les produits, les processus et les stratégies, et d'intégrer la technologie afin de collecter, générer, analyser et transmettre de grands volumes de données. Il s'agit également de les transformer en informations qui apportent une valeur ajoutée aux processus tout en exploitant des concepts tels que l'intelligence artificielle, les données massives, la science des données et d'autres outils existants.

L'un des principaux produits pour ce travail est l'analyse des reçus de paiement électronique (CPE en espagnol), qui fournit des informations cohérentes et détaillées sur les opérations effectuées par les contribuables et les utilisateurs du commerce extérieur, facilitant ainsi les programmes de détection des fraudes et d'évaluation des risques. Cette analyse est également susceptible de renforcer l'efficacité des entreprises via l'amélioration des processus opérationnels.

### Système d'émission électronique de reçus de paiement



Depuis 2014, son utilisation est devenue obligatoire pour les grands contribuables, puis les moyennes et petites entreprises depuis 2017, les entités du système financier depuis 2019 et, depuis 2020, les entreprises prestataires de services publics. Ainsi, en août 2021, on compte plus de 475 000 émetteurs, ayant fourni plus de 10 milliards de CPE depuis 2015.



<sup>39</sup> Entité chargée d'enregistrer, entre autres, les transferts de biens immobiliers et de véhicules.

Pendant la pandémie de COVID-19, le ministère de l'Économie et des Finances a utilisé les informations liées aux CPE afin de suivre en temps réel le niveau des ventes par secteur et l'activité économique de chaque département du pays, dans le but de quantifier l'impact des immobilisations sur l'économie et le recouvrement, ainsi que l'avancement de la réactivation économique dans chaque secteur. Grâce à cela, la SUNAT a pu identifier quelles activités économiques étaient plus affectées que d'autres.

### ***La SUNAT dans ses activités douanières***

L'utilisation du CPE a permis d'optimiser plusieurs processus du commerce extérieur, principalement le processus des exportations finales, qui représente plus de 50 milliards de dollars par an. En outre, le CPE est utilisé pour d'autres procédures, telles que l'exportation simplifiée et l'envoi express de marchandises, ainsi que la régularisation des dossiers d'exportation et le processus simplifié de ristourne. Tout cela, parce que le CPE assure la traçabilité des informations et la cohérence avec les valeurs déclarées en douane et les valeurs enregistrées dans les livres comptables.

### ***La facturation électronique est le moteur de la transformation numérique***

Dans le cadre de la transformation numérique, en utilisant de manière optimale et efficace les informations contenues dans les CPE, les déclarations en douane et d'autres sources reçues électroniquement, tout en s'alignant sur le processus d'affacturage, la SUNAT a déployé la gestion électronique de la TVA, permettant de réduire le coût lié au respect des obligations fiscales et de mettre en œuvre un contrôle articulé et complet de l'ensemble du flux de la TVA, adossé à des actions préventives et simultanées.

Pour ce faire, la SUNAT sera amenée à traiter d'importants volumes d'informations en utilisant les technologies Big Data (données massives). Actuellement, environ 94 % des transactions contrôlées par la SUNAT sont effectuées par le biais de la facturation électronique.

Cette initiative notamment est basée sur ce qui suit :

- **Proposer au contribuable un registre électronique des ventes.** Avec ce dispositif, la SUNAT propose au contribuable de pré-remplir sa déclaration et de stocker les données, réduisant ainsi les coûts et évitant les erreurs. Un plan pilote a été lancé en août 2021, à l'intention des micro et petites entreprises, et sera progressivement étendu au reste des contribuables, avec un achèvement prévu en avril 2022.
- **Proposer au contribuable un registre électronique des achats.** Avec ce dispositif, la SUNAT soulage également le contribuable au niveau du remplissage de sa déclaration et du stockage des données. La mise en œuvre est prévue pour mai 2022 et s'étendra à tous les contribuables qui sont tenus de conserver ce registre par voie électronique.
- **Générer automatiquement la déclaration de TVA,** dont la mise en œuvre se fera progressivement de décembre 2021 à avril 2022.
- **Optimiser le système de paiement de la TVA** mis en place depuis septembre 2021.
- **Instaurer un processus de contrôle préventif et concomitant,** qui permet d'informer le contribuable des incohérences dans ses registres, permettant ainsi de les rectifier avant la génération de sa déclaration afin d'éviter des charges fiscales ultérieures.

Selon les estimations, 1.5 million de contribuables pourront réduire le temps et les ressources consacrés au respect de leurs obligations fiscales et améliorer l'innovation et la compétitivité de leur entreprise.



La gestion électronique de la TVA est complétée par d'autres initiatives qui utilisent les informations provenant des CPE, des déclarations en douane et d'autres informations obtenues électroniquement par la SUNAT, comme le système de compte unique du contribuable et le contrôle électronique de la traçabilité des marchandises, qui relèvent du pilier de la SUNAT qu'est la transformation numérique.

### ***Enseignements dégagés et perspectives 2022 - 2025***

Bien que le Pérou ait tenu compte de l'expérience des pays leaders en matière de facturation électronique en Amérique latine comme le Brésil, le Chili et le Mexique, pour mettre en œuvre l'utilisation du CPE, la SUNAT a appris que chaque secteur économique du pays affiche des caractéristiques à prendre en compte, d'où l'adoption d'une politique « non intrusive » : les règles de l'émission électronique ne doivent pas nuire à l'entreprise mais la faciliter. C'est pourquoi la SUNAT a commencé à s'intéresser et à participer à diverses études de cas afin de ne pas affecter le fonctionnement des entreprises. À cet égard, l'utilisation d'une norme internationale en matière de développement de formats numériques a permis de répondre à ces études de cas et de faciliter l'émission électronique des attendus. Une facture électronique est principalement un document commercial assorti d'exigences fiscales. Contrairement aux pays voisins susmentionnés, au Pérou, l'émission électronique répondait non seulement à un besoin fiscal mais aussi à un besoin commercial. C'est pourquoi la facturation électronique est devenue un projet « gagnant-gagnant ».

De même, il était nécessaire d'impliquer les organes directeurs de l'État, tels que le ministère de l'Économie et des Finances, afin de promouvoir cette initiative de l'autorité exécutive. Dans cette optique, ce ministère a inclus le CPE dans le Cadre macroéconomique pluriannuel<sup>40</sup> comme faisant partie des politiques publiques du pays. Ainsi, dans ce cadre pour la période 2022 - 2025, l'utilisation du CPE est considérée comme un principe directeur de la politique fiscale visant à simplifier la discipline fiscale. En parallèle, la croissance du PIB de 20.4 % prévue pour cette même période afin d'atteindre une pression fiscale de 15.5 % tient compte, entre autres, de la mise en œuvre totale de la transformation numérique de SUNAT, ce qui implique de conclure l'adoption massive du CPE.

À cet égard, il est attendu que d'ici 2022, 100 % des entreprises, principalement les plus petites du marché, puissent émettre des CPE. Pour ce faire, une stratégie d'adoption massive a été définie. Cette

<sup>40</sup> Document particulièrement pertinent émis par le gouvernement péruvien en matière économique, qui contient des projections macroéconomiques et des hypothèses de soutien pour une période de 4 ans. Il couvre l'année pour laquelle le budget du secteur public est élaboré et au moins les trois années suivantes.

stratégie prévoit une politique de collaboration avec des parties prenantes telles que banques, corporations et grands acheteurs, en tenant compte également de l'écosystème de paiement numérique comme les cartes de crédit et de débit et les portefeuilles électroniques, car il est prévu de reconnaître les transactions de paiement effectuées par ces moyens comme le CPE.

Source : Courriel de la Surintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale du Pérou, septembre 2021.

## Systèmes de gestion d'entreprise

Le terme *systèmes de gestion d'entreprise* est généralement utilisé pour désigner les progiciels de gestion des ressources humaines et de gestion financière, y compris la budgétisation et la gestion des achats. Certaines administrations choisissent également d'acheter des logiciels de gestion des risques, de gestion de projets, de gestion des voyages ou de gestion des actifs. Pour des raisons de simplicité, seules les deux composantes centrales que sont les ressources humaines et les finances sont étudiées ci-après, bien que les principes énoncés puissent s'appliquer à tous les aspects d'une organisation.

Le *coût et la complexité* des systèmes varient largement en fonction du nombre d'employés, de l'enveloppe budgétaire ainsi que de la complexité de l'organisation. Si les petites administrations peuvent trouver que les progiciels produits localement répondent à leurs besoins, les plus grandes administrations seront peut-être amenées à rechercher plutôt au niveau international des progiciels de gestion intégrée (ERP) offrant une vue intégrée et cohérente de l'ensemble de l'activité de l'administration fiscale. Dans certains cas, les pouvoirs publics décident d'acquérir un système ERP au niveau national et d'en proposer l'utilisation en tant que service à plusieurs entités gouvernementales.

### **Avantages et principaux points à prendre en compte**

Outre la prise en charge des obligations légales et des attentes sociétales associée à un contrôle financier prudent et un traitement équitable du personnel, l'administration constatera sans doute que les logiciels modernes de gestion d'entreprise permettent une exécution plus efficace et efficiente des processus opérationnels, contribuant à réduire les coûts et renforcer la motivation du personnel :

- Des informations actualisées et détaillées sur les membres du personnel de l'administration fiscale, leur formation et leurs compétences, sont une condition préalable à la planification d'une utilisation efficace des ressources humaines. Par exemple, une administration disposant d'un panorama complet du nombre d'employés et de leur niveau de compétence, avec une répartition par bureau selon des compétences spécifiques, peut utiliser ces informations pour réorganiser ainsi que pour planifier le recrutement du personnel, en tenant compte des départs à la retraite et de la rotation prévue.
- Un contrôle financier rigoureux est attendu de toute entité gouvernementale, et les administrations fiscales sont généralement tenues d'adhérer à des normes particulièrement strictes compte tenu de leur rôle de financement des prestations publiques. Forte d'un personnel financier qualifié, de processus financiers efficaces et du soutien d'un système TIC moderne dédié aux finances, une administration fiscale peut s'assurer que l'argent dépensé pour l'exécution de son mandat l'est de la manière la plus efficace possible.

Le *marché* de ces logiciels ainsi que des services de conseil liés à leur mise en œuvre et à leur utilisation est beaucoup plus important que le marché correspondant des solutions fiscales de base. Bien qu'il n'y ait qu'une seule administration fiscale par région ou par juridiction, il peut y avoir des centaines ou des milliers d'entreprises de la même taille. Par conséquent, l'administration doit pouvoir choisir parmi un large éventail de possibilités au moment d'acquérir un système de gestion d'entreprise.

Une administration qui envisage l'achat de ce type de système doit veiller à ce que ses *processus opérationnels soient examinés* et éventuellement remaniés en même temps ; ce n'est pas le remplacement du système informatique qui corrigera les défauts éventuels des processus. De plus, les grands systèmes ERP sont généralement préconfigurés pour des processus opérationnels courants tels que la budgétisation, les achats, l'embauche et le départ du personnel. L'administration doit choisir entre adapter ses processus à ceux prévus par le système ou investir du temps et des ressources considérables à reconfigurer le système pour l'adapter à ses exigences. Comme il est indiqué ailleurs dans ce rapport, la volonté d'adapter les processus peut être déterminante pour une mise en œuvre fructueuse d'un nouveau logiciel pré-codé, et ce facteur de réussite vaut également pour les logiciels de gestion d'entreprise.

Indépendamment de l'aspect des processus opérationnels, la plupart des solutions logicielles et des progiciels ERP prêts à l'emploi nécessitent une *configuration du logiciel* au niveau de l'administration fiscale avant de pouvoir être effectivement utilisés. Dans le cas de grands systèmes et d'administrations de grande envergure, ce processus peut être long et complexe. Dans certains cas, le fournisseur d'ERP peut disposer d'une version préconfigurée, adaptée aux entités publiques de la juridiction, ce qui limite la reconfiguration requise pour répondre à la situation particulière d'une administration fiscale. Dans les cas plus complexes, la législation nationale relative à la gestion des finances et des ressources humaines doit être intégrée au logiciel dans le cadre du projet de mise en œuvre. Le processus de configuration, qu'il soit court ou long, peut nécessiter des compétences et des certifications spécialisées qui peuvent ne pas être disponibles au niveau national, ce qui peut grever le coût de la mise en œuvre. L'administration doit donc prévoir le coût, les ressources et le temps nécessaires à la configuration du logiciel.

Selon le niveau d'ambition et les solutions existantes ou à venir envisagés, l'administration peut également vouloir *paramétrer des interfaces internes* pour permettre d'exploiter les données des systèmes de gestion d'entreprise aux fins de l'analytique, tout en s'assurant que l'utilisation des données du personnel respecte les contraintes dictées par les lois de protection des données personnelles de la juridiction. Par exemple, le fait de combiner les données sur les ressources humaines concernant le personnel avec les données des fonctions de traitement des dossiers du système fiscal central peut donner de précieuses indications sur les domaines de travail qui présentent un potentiel d'efficacité accrue. De même, certaines administrations ont trouvé particulièrement utile de combiner les données relatives à la passation de marchés issues du système de gestion financière avec les données relatives au personnel provenant du système de ressources humaines, afin d'obtenir une image plus complète et plus précise de la consommation de ressources par les projets.

## Utilisation de l'analytique dans les administrations fiscales

Ainsi qu'il a été mis en évidence dans le présent rapport, l'analytique est souvent exploitée par les administrations fiscales basées sur le numérique. Dans ce contexte, on entend par « analytique » la découverte, l'interprétation et la communication de modèles significatifs présents dans les données. Elle est censée recouvrir l'intelligence décisionnelle, l'intelligence artificielle, l'analytique des données massives et l'analyse de réseau. L'utilisation pratique de l'analytique dans une administration fiscale passe généralement par la génération de rapports, la modélisation des risques, l'analytique prédictive et prescriptive et d'autres variations de l'utilisation des données aux fins d'obtenir de précieux éclairages.

L'analytique peut contribuer directement à la réalisation des objectifs de la transformation numérique, par exemple en optimisant la sélection des contribuables à contrôler. Il en résulte généralement une réduction des coûts et une augmentation des recettes. Cependant, les avantages les plus significatifs de l'analytique découlent probablement de sa fonction de *facilitation de nouvelles opportunités* : en combinant des sources de données et en analysant les ensembles de données ainsi obtenus, l'administration peut faire émerger des idées qui peuvent être utilisées pour atteindre toute une série d'objectifs en matière de transformation numérique. Le tableau 5.1. met en évidence certains avantages courants.

Tableau 5.1. Avantages courants de l'utilisation de l'analytique par les administrations fiscales

| Domaine                    | Avantage   |
|----------------------------|--|
| Direction                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Produire des estimations de recettes plus précises pour la juridiction, afin de mieux planifier les dépenses des autorités</li> <li>✓ Soutenir les dirigeants de l'administration fiscale, le ministère des Finances et le parlement dans l'évaluation des changements potentiels de politique au moyen de prévisions et d'analyses de simulation, notamment concernant l'identification éventuelle de nouvelles sources de recettes</li> <li>✓ Découvrir des possibilités d'accroître l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration</li> </ul>  |
| Services aux contribuables | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Découvrir des possibilités de réduire la charge des contribuables</li> <li>✓ Améliorer l'exactitude et l'efficacité des campagnes d'information des contribuables</li> <li>✓ Améliorer la qualité des robots conversationnels</li> <li>✓ Mesurer la réputation de l'administration fiscale grâce à l'analyse de sentiments véhiculés par les médias sociaux</li> </ul>  |
| Conformité                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Détecter des tentatives de fraude impliquant une série de facteurs qui, autrement, ne seraient pas appréhendés globalement</li> <li>✓ Déceler des tentatives de fraude grâce à l'analyse des réseaux et à l'intégration des sources de données</li> <li>✓ Découvrir les tendances de la fraude fiscale en interconnectant les données des médias sociaux avec celles des contribuables, lorsque la législation le permet</li> <li>✓ Déceler le risque de faillite d'un contribuable afin de prendre des mesures préventives</li> <li>✓ Améliorer la précision de la sélection des cas de contrôle fiscal</li> <li>✓ Améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion de la discipline fiscale grâce à des contrôles fiscaux automatisés</li> <li>✓ Segmenter les risques pour les contribuables de manière plus fine, afin de cibler les mesures à prendre en fonction du risque d'indiscipline fiscale et des raisons attendues qui l'expliqueraient</li> <li>✓ Utiliser des modèles dans les sources de données de l'administration fiscale pour réduire la probabilité de futurs retards ou d'absence de déclaration ou de paiement</li> </ul> |
| Fonctions fiscales         | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identifier les carences en enregistrements et améliorer la complétude des enregistrements</li> <li>✓ Améliorer la gestion des créances</li> </ul>   |

Source : Secrétariat du FAI

L'établissement, la généralisation et le succès de l'utilisation de l'analytique sont généralement tributaires des *services d'analytique* proposés par l'administration fiscale à son personnel ainsi que de la collaboration entre les analystes et les autres personnes utilisant ces services. Ces services incluent souvent une infrastructure de services d'analytique, une gestion de l'analytique, des procédures de hiérarchisation des priorités de l'analytique et du personnel d'assistance à l'analytique dans les TIC et les affaires. La

coordination des besoins et des ressources rendue possible via les services d'analytique standard permet aux utilisateurs d'effectuer leur travail de manière efficace et efficiente tout en assurant une exploitation maximale des ressources de l'administration. Les administrations ne choisissent pas toutes de centraliser ces services : il existe parfois plusieurs unités de service disponibles d'un point de vue organisationnel à proximité des usagers de ces services.

L'obtention d'une solution analytique mature peut nécessiter des centaines de milliers d'heures de travail ainsi qu'un *investissement important* (informatique, nouvelles ressources en personnel et formation). Cela peut actuellement excéder les moyens de certaines administrations fiscales. Cependant, il est possible de conserver cet objectif final en ligne de mire tout en initiant de petits projets unitaires. Par exemple, forts d'une assistance et de conseils appropriés, des individus ou des groupes de l'administration peuvent créer des solutions analytiques pour leur propre usage, et commencer à bénéficier de certains des avantages. Bien que les solutions ne puissent pas être utilisées à l'échelle de l'administration entière, l'expérience et les leçons tirées de la création et de l'utilisation des solutions peuvent être précieuses pour le développement futur de l'administration dans son ensemble, et d'autres membres du personnel, constatant les avantages des solutions unitaires, peuvent vouloir opter pour des initiatives similaires.

Comme pour la plupart des domaines de l'administration fiscale numérique, l'analytique repose sur des *données de grande qualité*. Cependant, contrairement à de nombreux autres domaines, les données analysées ne proviennent le plus souvent pas du système d'analytique, mais d'autres sources au sein et en dehors de l'administration. Dans de nombreux cas, les possibilités d'influencer la qualité peuvent s'en trouver limitées. Par conséquent, il convient, dans le cadre d'un projet d'analytique, de prévoir du temps pour évaluer la qualité des données entrantes et procéder au besoin à des activités d'amélioration de la qualité afin d'obtenir les résultats souhaités. Ces activités peuvent également consister à réduire ou supprimer les biais dans les données, le cas échéant<sup>41</sup>.

Pour guider l'évaluation de la situation actuelle et élaborer un plan à long terme, l'administration peut s'appuyer sur le *modèle de maturité analytique*, qui devrait être publié sur le site web du FAI début 2022<sup>42</sup>.

Comme dans de nombreux autres domaines où technologie et fiscalité se croisent, les considérations clés concernant l'introduction ou l'amélioration des services analytiques doivent envisager une orientation stratégique claire, un investissement dans les personnes autant que dans la technologie et le suivi de l'investissement par des actions pratiques :

- **Orientation stratégique** : le processus d'investissement dans des services d'analytique doit reposer sur une intention explicite – qui peut exiger une adaptation culturelle – de *considérer les données comme une ressource vitale* à exploiter plutôt que comme un sous-produit des processus fiscaux. Cette intention doit se refléter dans une stratégie d'analytique énonçant clairement ce que l'administration compte accomplir grâce à l'investissement en personnel et en technologie. De plus, afin de maximiser le retour sur investissement, un même ensemble de données doit servir à plusieurs domaines d'utilisation<sup>43</sup>. La stratégie doit être adoptée par l'équipe dirigeante afin d'assurer le suivi nécessaire au niveau de l'unité, et assorti d'une *hiérarchisation minutieuse des*

<sup>41</sup> Par « biais des données », on entend généralement que l'ensemble de données utilisé n'est pas représentatif de la population ou du phénomène étudié. Il s'agit d'un problème particulièrement important en matière d'apprentissage automatique, mais il peut également affecter d'autres domaines de l'analytique. Voir par exemple : <https://towardsdatascience.com/survey-d4f168791e57>.

<sup>42</sup> <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>.

<sup>43</sup> Par exemple, des données issues d'un système de traitement de dossiers d'interaction avec les contribuables donneront des indications précieuses sur les types de problèmes rencontrés par les contribuables ainsi que sur les habitudes de travail des agents des impôts qui traitent ces dossiers. Cet ensemble de données devrait donc, lorsqu'il est mis à disposition via les services d'analytique, être combiné avec les données de l'administration fiscale ainsi que les données de l'administration des entreprises afin d'être exploité à son plein potentiel.



*domaines d'utilisation.* La plupart des administrations qui ont recours à l'analytique constatent que la liste idéale des sources à inclure et des domaines d'utilisation à développer est beaucoup plus longue que ne le permettent les restrictions budgétaires pratiques, ce qui nécessite des choix difficiles quant aux priorités à établir.

- **Investissement en personnel** : il est probable qu'une administration qui se lance dans l'analytique devra étoffer ses compétences internes dans ce domaine. Le personnel impliqué dans l'analytique en fiscalité se répartit généralement en trois groupes : l'équipe des services d'analytique qui prépare ce dont les autres ont besoin pour effectuer leur travail ; les analystes avancés disposant d'une formation spécialisée qui utilisent les services d'analytique pour mener des analyses statistiques complexes et appliquer leur science des données, et le personnel et les responsables qui utilisent les services d'analytique dans leur travail quotidien. La dotation en personnel de l'équipe des services d'analytique et de l'équipe d'analystes avancés peut nécessiter l'embauche de nouveaux agents, tandis que pour le personnel et les responsables qui utilisent les services d'analytique dans leur travail, une formation s'imposera probablement pour certains tandis que d'autres devraient être en mesure d'utiliser des tableaux de bord préétablis et d'autres interfaces. Dans le cadre de la dotation en personnel de l'équipe des services d'analytique, l'administration pourrait envisager de réunir une équipe œuvrant dans le domaine croisé des fonctions fiscales, du droit fiscal, de l'informatique et de la science des données, chacune contribuant à un ou plusieurs de ces domaines.
- **Action pratique** : l'utilisation mature des services d'analytique implique des services qu'ils s'adaptent continuellement aux circonstances fluctuantes de l'administration et de la société, que les utilisateurs des services travaillent à la résolution des problèmes et des hypothèses pertinents, et que le personnel de l'administration utilise de manière proactive les informations révélées pour prendre les mesures nécessaires.

Il est de plus en plus courant de louer des services d'analytique en nuage ; certaines administrations fiscales ont d'ailleurs mis en œuvre de telles solutions avec succès. Ces solutions comportent divers avantages et peuvent permettre aux administrations chichement dotées en services analytiques ou peu consommatrices de tels services de s'affranchir des infrastructures traditionnelles. L'exemple suivant, inspiré du cas de Inland Revenue (Nouvelle-Zélande), fournit des enseignements tirés d'un tel projet et peut servir d'inspiration à d'autres administrations.

#### Encadré 5.5. Nouvelle-Zélande : analytique en nuage

Inland Revenue (IR), Nouvelle-Zélande, s'est engagé dans l'intelligence décisionnelle à la fin des années 90 avec la mise en place d'un entrepôt de données d'entreprise. Au cours des années 2000, les technologies de la science des données ont rattrapé la théorie et Inland Revenue a progressivement eu recours à la technologie analytique en mode « validation de concept » (POC). Ce mode POC a entériné la valeur commerciale de l'analytique de données et a permis de s'assurer qu'il s'agissait d'une composante fondamentale de la transformation globale d'Inland Revenue, qui a débuté en 2014.

En 2017, IR a entamé le processus de passation de marché d'une plateforme d'analytique en nuage, en tant que service. IR a demandé aux soumissionnaires 1) de concevoir et fournir une plateforme qui servirait les résultats de haut niveau d'IR en matière d'analytique, 2) de gérer et d'exploiter la plateforme une fois qu'elle aura été livrée, 3) d'aider IR à intégrer le changement opérationnel nécessaire pour sous-tendre le déploiement à l'échelle de l'organisation de la nouvelle technologie et des méthodes d'analytique.

Dans le cadre de son engagement sur le marché en 2017, IR a opté pour un principe d'architecture ouverte. IR a anticipé que la technologie allait gagner en maturité et que les besoins analytiques allaient évoluer. IR devait donc être capable d'adopter ce qui convenait à l'administration au bon moment. D'un point de vue technologique, l'architecture IR est ouverte sur le plan commercial. Bien entendu, Inland Revenue était déjà tenue par certains accords et ne pouvait pas changer de structure du jour au lendemain. Cependant, le partenaire technologique n'a pas été surpris qu'Inland Revenue veuille explorer d'autres structures et solutions. Le nouveau partenaire a d'ailleurs largement contribué à l'analyse des options et à la prise de décision.

IR a retenu de nombreux enseignements depuis le début de ce parcours. En particulier depuis 2018. Synthèse des principaux enseignements :

- La plateforme en nuage a nécessité de nouvelles compétences techniques, en particulier l'ingénierie des données, dont IR n'avait pas besoin auparavant. Grâce aux capacités en ingénierie des données, les résultats de l'analytique peuvent être produits de manière fiable et à grande échelle (contrairement à une validation de concept basée sur la seule valeur commerciale).
- Le modèle de fourniture de services d'analytique était cloisonné et mal compris par nombre d'utilisateurs de l'administration. Inland Revenue a passé du temps à élaborer et affiner la manière de travailler avec les partenaires métier afin d'optimiser les ressources, les investissements et d'assurer la durabilité de l'approche. Ces ajustements et la gestion du changement en général s'inscrivent dans une démarche continue, car il convient de s'adapter et s'intégrer à la planification et à la hiérarchisation des priorités des entreprises.
- Une fois la plateforme en nuage en place, il était important pour IR de travailler sur le programme d'analytique, et ce à deux niveaux : 1) démontrer la valeur commerciale en amont et de façon fréquemment répétée, et 2) s'assurer pour IR que l'infrastructure de données fondamentale qu'elle a construite est adaptée à une analytique soutenue, à grande ampleur. Ces deux volets figuraient dans le modèle de prestation de services d'analytique et y sont encore aujourd'hui.
- Inland Revenue a passé du temps à examiner initialement les capacités d'analytique avancées, telles que l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique. S'il était utile pour IR de se tenir informée sur ces capacités avancées, la plateforme initiale d'analytique en nuage en était dépourvue. IR pouvait ainsi se concentrer sur les bases de l'analytique de données : générer des données de qualité, facilitant la prise de décisions métier.
- La migration des processus analytiques existants et des charges de travail qu'il fallait poursuivre sur la nouvelle plateforme a également demandé beaucoup d'efforts. IR voulait s'assurer que la migration ne se limitait pas aux aspects techniques, mais que l'intégration dans le nouveau modèle de fourniture de l'analytique était également prévue. La charge de la gestion du changement (y compris la formation technique sur la nouvelle plateforme) s'est donc alourdie dans les premiers jours, même s'il était escompté que l'investissement serait rentable à plus long terme.
- Le paysage technologique de l'analytique de données continue de changer à un rythme rapide. La nature ouverte de la plateforme permet à Inland Revenue d'en modifier les composantes en fonction du contexte et de l'évolution des capacités, ce qui lui permet d'adopter de nouveaux outils dès qu'ils sont disponibles. En 2021, IR a remplacé totalement le niveau de données avec une technologie qui n'existait pas en 2017.

Dans l'ensemble et en conclusion, lorsque IR a entamé son itinéraire technologique vers l'analytique, les options de solutions en nuage étaient balbutiantes. Beaucoup de questions se posaient, notamment en matière de sécurité. Si IR devait repartir de zéro en 2021, les solutions en nuage seraient

probablement son point de départ. Cependant, ce sont toujours les cadres juridiques et le contexte de la juridiction de l'agence qui prévalent. Bien qu'une approche « feuille vierge », sans aucune tâche de migration, puisse sembler préférable, il peut être plus difficile de savoir où commencer et comment travailler. En exprimant des exigences techniques et commerciales clairement définies, tant pour la migration que pour la réinvention, Inland Revenue a pu obtenir des résultats, des capacités et des niveaux de maturité ciblés très clairs.

Note : Pour plus d'informations sur la solution, contacter [Tina.MacLean@ird.govt.nz](mailto:Tina.MacLean@ird.govt.nz).

Source : Courriel de Inland Revenue Department, Nouvelle-Zélande, novembre 2021.

## Analyse des effets de synergie

Cette section étudie divers résultats attendus types de la transformation numérique ainsi que certains de leurs avantages. Si chacun d'eux peut isolément conférer des avantages significatifs, l'association de plusieurs résultats attendus peut procurer des avantages supplémentaires. Cela peut élargir l'éventail des avantages issus de la transformation numérique, et contribuer à un meilleur retour sur investissement.

Bien qu'il ne soit pas possible de garantir de tels effets de synergie, et que les combinaisons procurant un effet maximal varient selon les circonstances locales, la possibilité de bénéficier de tels avantages supplémentaires devrait inciter l'administration à analyser les imbrications entre les résultats attendus de la transformation numérique, voire s'en servir pour influencer l'ordre et la portée des projets de transformation numérique. Sur la base de cette analyse, l'administration peut déterminer les projets de transformation numérique à mener ainsi que leur ordre et leur portée.

Un bon point de départ pour cette analyse consiste à réfléchir aux dépendances entre résultats attendus. Elles peuvent en effet agir comme des accélérateurs ou des multiplicateurs :

- Les résultats attendus de type « **accélérateur** » peuvent être définis comme préparant le terrain pour les résultats attendus futurs. Le fait d'achever d'abord les résultats accélérateurs rend moins coûteux et moins chronophage le travail de préparation et de déploiement des prochains résultats attendus.
  - Par exemple, une *vue d'ensemble du contribuable* dépend par nature de l'accès aux données du contribuable dans tous les systèmes d'administration. La collecte de données à partir de systèmes aux interfaces et aux identifiants disparates peut prendre beaucoup de temps. Cependant, si l'administration a d'abord développé ou acheté un *système fiscal central* où tous les composants sont intégrés, le travail de préparation d'une vue d'ensemble du contribuable s'en trouvera probablement grandement simplifié. En l'occurrence, un système fiscal central constitue donc un accélérateur à l'obtention d'une vue d'ensemble du contribuable.
- Les résultats attendus de type « **multiplicateur** » peuvent être définis comme des éléments livrables qui, combinés ensemble, ont un impact plus important que celui que pourrait avoir chacun d'entre eux individuellement.
  - Par exemple, les contribuables sont susceptibles de bénéficier considérablement plus de la combinaison de la *déclaration* et du *paiement en ligne* que de chacun de ces éléments seuls. Ainsi, un contribuable qui dispose de la possibilité d'effectuer sa déclaration en ligne mais à qui on ne donne pas d'autre moyen que de payer ses impôts au centre le plus proche devra prendre le temps de faire le déplacement. Le fait d'avoir accès en ligne aux deux processus permet au contribuable de s'acquitter de l'ensemble de la procédure fiscale par internet à toute heure du jour ou de la nuit.

## **6** Caractéristiques régionales et possibilités d'assistance



Bien que chaque programme de transformation numérique soit unique, les organisations internationales et les organisations régionales d'administration fiscale sont en mesure d'étudier et de cartographier les caractéristiques de régions spécifiques. Ces informations peuvent s'avérer très utiles pour les administrations fiscales, car elles fournissent des orientations pouvant refléter les enjeux communs auxquels une région peut être confrontée. Elles permettent également de formuler des conseils plus spécifiques à la région considérée et de favoriser des opportunités de réseautage régional. Dans ce chapitre, plusieurs organismes régionaux ont été invités à donner leur point de vue sur les problèmes et les opportunités de leur région respective, et sur la manière dont ils peuvent soutenir les programmes de transformation numérique des administrations fiscales de leur région.

Les coordonnées des organisations régionales d'administration fiscale contributrices et des organisations internationales sont indiquées ci-après.

| Région                      | Organisation  | Contact  |
|-----------------------------|---|--|
| Afrique                     | Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)               | <a href="mailto:info@ataftax.org">info@ataftax.org</a>                 |
| Asie et Pacifique           | Banque asiatique de développement (BAsD)                          | <a href="mailto:governance@adb.org">governance@adb.org</a>             |
| Europe                      | Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA) | <a href="mailto:secretariat@iota-tax.org">secretariat@iota-tax.org</a> |
| Amérique latine et Caraïbes | Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT)         | <a href="mailto:ciat@ciat.org">ciat@ciat.org</a>                       |

## Vision du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF)

Dans la région, la technologie devient rapidement un élément crucial de l'administration fiscale et de la prestation de services. Le rôle du gouvernement central dans le soutien de la mise en œuvre de la transformation numérique au sein de l'administration fiscale et des agences connexes est donc primordial. Plus les États africains s'engageront dans la mise en œuvre de stratégies numériques, plus les administrations fiscales, de même que les autres autorités publiques, bénéficieront automatiquement de ressources telles qu'une infrastructure internet partagée, d'une interface facile avec les autres agences gouvernementales, de plateformes « Big Data » permettant de recouper et de partager des données et des informations qui contribueront à élargir la base d'imposition et seront recevables devant les tribunaux, afin de décourager l'indiscipline fiscale.

L'enquête 2020 des pays membres du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF) sur les TIC a montré que 69.3 % des répondants reconnaissent la volonté politique des pouvoirs publics en matière de transformation numérique, tandis que 60.5 % des répondants estiment que leur gouvernement est prêt à fournir des ressources pour étayer les initiatives de transformation numérique. Malgré le niveau de préparation révélé, les États n'ont pas déployé de grands efforts pour établir et appliquer le cadre juridique de soutien, exposant de ce fait les administrations fiscales à des risques juridiques et politiques.

De nombreux pays africains ont élaboré des lois et des politiques visant à promouvoir le contrôle des transactions électroniques et, par la suite, leur admissibilité juridique. Cependant, le taux d'adoption de ces lois doit être amélioré pour que les administrations fiscales puissent s'en prévaloir et les faire appliquer dans leurs pays respectif et, surtout, pour dissuader les grandes entreprises et les particuliers fortunés de recourir à des formes illégales d'évasion fiscale.

### Capacités numériques

La plupart des administrations fiscales africaines ont des responsables TIC au sein de leur structure organisationnelle et ont engagé du personnel TIC pour construire, mettre en œuvre et soutenir les canaux de services électroniques de leurs services respectifs. En général, les administrations sont parvenues à personnaliser des applications logicielles tierces et, dans certains cas, à construire des systèmes sur mesure, adaptés à leur propre système fiscal.

Les administrations fiscales africaines ont mis en œuvre un large éventail d'initiatives couvrant une multitude de types d'impôts et de lois, notamment : **Angola** - Système intégré de gestion fiscale (SIGT), **Cap-Vert** - Facturation électronique, **Côte d'Ivoire** - Portail de dépôt et de paiement des déclarations fiscales en ligne, **Ghana** - Paiement en ligne de l'Impôt sur le revenu des véhicules, **Kenya** - Portail de paiement amélioré (ePG), **Madagascar** - e-HETRA et e-HetraPhone, **Malawi** - Demande de certificat de taxe sur le carbone à l'aide de l'application Telegram Bot, **Malawi** - Sécurité des documents, **Mali** -

Système intégré de gestion des taxes et assimilés (SIGTAS), **Maroc** - Modernisation de l'Administration fiscale, **Mozambique** - e-Nuit - Système d'impression de la carte fiscale NUIT pour les citoyens (impôts), **Namibie** - Système intégré d'administration fiscale (ITAS), **Niger** - Système intégré de suivi des impôts et des contribuables (SISIC), **Nigeria** - Succès de l'automatisation de la TVA pour le secteur bancaire, **Nigeria** - Intégration du FIRS et de la CAC (Corporate Affairs Commission), **Nigeria** - Interface de déclaration et système d'information de suivi du recouvrement bancaire, **Rwanda** - Système de contrôle fiscal et conformité à la TVA, **Tanzanie** - Système de déclaration électronique (e-filing System), **Ouganda** - Entrepôt douanier automatisé et enchères en ligne, **Ouganda** - Rationalisation du support en ligne pour les opérations douanières, **Afrique du Sud** - Transformation du SARS en une administration fiscale intelligente basée sur les données, **Zambie** - TaxOnline, COMESA - Zone de libre-échange numérique (DFTA). Via ces projets, les administrations témoignent de possibilités de réduire leurs coûts opérationnels, les délais de traitement et les risques de corruption et d'évasion fiscale, ainsi que d'améliorer la commodité, la prestation de services et le recouvrement des recettes.

Cependant, il est nécessaire de former et d'autonomiser les responsables TIC pour faire face aux demandes dynamiques que rencontrent les administrations fiscales et pour s'adapter à la vitesse des progrès technologiques mondiaux, notamment en ce qui concerne la collaboration transfrontalière et l'analytique. Les responsables des projets de TIC et de modernisation au sein des administrations fiscales africaines s'accordent sur le fait que, pour répondre à ces défis, l'accent devrait être mis à court et moyen terme sur les points suivants :

- Développement d'API et de plateformes pour l'intégration des systèmes et des processus internes et externes, notamment en tirant parti du système de partenariat public-privé.
- Mise en œuvre d'outils d'analytique des données massives pour une vision à 360° des contribuables afin d'améliorer le contrôle de la discipline fiscale.
- Élargissement de la transformation numérique via l'architecture orientée services (SOA) et DevOps.
- Exploitation de l'infrastructure des nuages privés et publics.
- Exploitation de la technologie de chaîne de blocs (facturation électronique, par exemple) pour faciliter la saisie des informations liées à l'impôt à la source et limiter l'évasion fiscale.
- Renforcement des capacités internes en matière de TIC afin de permettre aux ressources locales de développer des logiciels en interne et d'assurer la maintenance des systèmes.
- Développement d'un cadre d'architecture d'entreprise et de stratégies TIC pour permettre aux responsables TIC de soutenir les initiatives stratégiques professionnelles.
- Modernisation des infrastructures TIC et diversification accrue des plateformes électroniques pour répondre aux différents besoins démographiques.
- Augmentation du nombre de processus automatisés dans l'administration fiscale et extension de la portée des services en ligne et numériques pour les principaux clients.
- Hiérarchisation des besoins lors du développement de services centrés sur le client.
- Développement d'applications mobiles pour soutenir la prestation de services électroniques de l'administration fiscale aux contribuables, afin de tirer parti de l'utilisation et du déploiement des téléphones mobiles en Afrique.
- Amélioration des mesures de continuité des activités pour les services de l'administration fiscale.

### ***Soutien du forum ATAF aux administrations fiscales membres***

Afin d'aider les administrations fiscales africaines, le département de recherche du secrétariat de l'ATAF a rédigé un guide pour améliorer l'acquisition, la mise en œuvre et la maintenance des TIC. Les utilisateurs de ce guide comprendront aisément la dynamique de la mise en œuvre d'outils TIC rentables, conviviaux

et efficaces en termes de processus, dont le secrétariat de l'ATAF espère qu'ils permettront non seulement de réduire le coût de l'administration fiscale, mais aussi de renforcer les efforts de collaboration de l'Afrique en matière de mobilisation des ressources.<sup>44</sup> En outre, l'ATAF a identifié les domaines d'intervention suivants au sein des administrations fiscales africaines en vue d'améliorer les projets de transformation numérique :

- Alignement de la législation fiscale clé/convenue pour faciliter le développement et le partage de l'infrastructure et des systèmes technologiques, le cas échéant.
- Autonomisation du personnel africain des TIC afin de mener à bien des projets TIC à grande échelle, en phase avec les normes internationales de gouvernance d'entreprise. Cela peut se concrétiser en recourant aux équipes et aux compétences transversales et multidisciplinaires qui existent déjà sur le continent.
- Les processus d'enregistrement, de déclaration et de rapprochement semblent être plus matures dans la plupart des pays, ou du moins le potentiel semble avéré. L'accent doit donc être mis sur la gestion et l'analytique des données massives, la production de rapports et la création de tableaux de bord transversaux pour le suivi des flux financiers entre les pays africains.

## Vision de la Banque asiatique de développement (BAsD)

Le rôle et les fonctions des administrations fiscales ont évolué rapidement au cours de la dernière décennie. De nombreuses administrations fiscales commencent le processus de transformation numérique en automatisant les fonctions de base comme l'enregistrement et la déclaration électroniques. Cependant, davantage de pays, notamment en Asie, passent à l'étape suivante de la transformation numérique, ayant mis en œuvre à la fois les éléments de base et les processus permettant d'acheminer les données de transaction en temps réel vers l'administration fiscale. Cette composante de la transformation numérique, une fois mise en œuvre, constitue une étape significative amenant un flux de données continu et fluide susceptible d'améliorer les taux de civisme fiscal et de réduire considérablement les coûts de la discipline fiscale et d'administration. Par exemple, la République populaire de Chine a mis en place le « Golden Tax System » qui exige des vendeurs qu'ils diffusent simultanément les détails sous-jacents des transactions pour qu'une facture de TVA soit valide, ce dans le but de permettre un traitement particulièrement efficace et automatisé des données fiscales.

La pandémie de COVID-19 a accéléré de diverses manières l'adoption et l'utilisation de la technologie numérique, reflétant la nécessité de renforcer sensiblement l'efficacité et la rapidité de l'administration fiscale, ainsi que d'automatiser les processus de base. Pour autant, l'adaptation et la transformation numériques dans les administrations fiscales d'Asie et du Pacifique se présentent diversement. Certaines économies technologiquement avancées de la région (Australie, Japon, République populaire de Chine, République de Corée et Singapour) ont déjà intégré l'utilisation de l'intelligence artificielle et des technologies prédictives aux fonctions de contrôle fiscal et de gestion des risques. Les administrations fiscales encouragent activement ou rendent obligatoire la déclaration électronique dans l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est).

Une étude récente révèle que, par rapport à certaines autres régions, l'Asie de l'Est et le Pacifique ont réussi à obtenir une moyenne d'heures par an nettement inférieure pour ce qui concerne la discipline fiscale<sup>45</sup>. Par exemple, l'Australian Taxation Office (ATO) a lancé « MyTax » pour fournir des services

---

<sup>44</sup> Le *Guide de l'ATAF sur l'Acquisition, mise en œuvre et maintenance efficaces de systèmes intégrés fondés sur les TIC dans les administrations fiscales africaines* a été officiellement lancé le 24 juin 2021 et peut être consulté ici : <https://www.ataftax.org/library>.

<sup>45</sup> <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2020.pdf>.

fiscaux complets aux particuliers, notamment le dépôt des déclarations d'impôts, la vérification de l'état du traitement et la consultation des évaluations et des demandes de remboursement<sup>46</sup>. De plus, le pré-remplissage des déclarations d'impôts a réduit pour les contribuables le coût de s'acquitter de leurs obligations fiscales pour remplir leur déclaration d'impôts, comme en atteste le programme No-Filing Service à Singapour<sup>47</sup>.

Parallèlement, de nombreuses autorités fiscales d'Asie et du Pacifique utilisent des solutions numériques pour améliorer les services aux contribuables, notamment en mettant à leur disposition une plateforme ou une application unique pour gérer les aspects de discipline fiscale, ainsi qu'en recourant à la technologie d'apprentissage automatique pour mieux comprendre les comportements et les attentes des contribuables.

À cet égard, la Banque asiatique de développement (BAsD) a apporté son soutien aux Philippines pour le développement d'un nouveau système d'enregistrement en ligne. Ce système vise à supplanter le processus manuel impliquant de se rendre au centre de l'autorité fiscale locale. Une fois ce système achevé, ses fonctions clés permettront la mise à jour des données d'enregistrement des contribuables en ligne et l'accès en temps réel au dossier d'enregistrement.

### ***Que peut faire la BAsD pour soutenir les administrations fiscales de la région qui prévoient de passer à la transformation numérique ?***

Un grand nombre de mesures fiscales visant à atténuer l'impact du COVID-19 et la réduction des recettes fiscales pendant la pandémie ont dégradé l'équilibre budgétaire et la viabilité de la dette et sapé les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Alors que les financements externes continueront de jouer un rôle important pour aider à combler les déficits budgétaires, la mobilisation des ressources intérieures (MRI) reste une priorité stratégique majeure au lendemain de la COVID-19 pour les pays en développement de cette région afin d'assurer la viabilité de la dette et d'atteindre les ODD<sup>48</sup>. À cet égard, la BAsD considère la mobilisation des ressources intérieures comme l'un des cinq jalons stratégiques visant à mener une reprise durable et équitable pour l'Asie et le Pacifique.

Tenant compte de ces enjeux, la BAsD a officiellement lancé le pôle fiscal Asie-Pacifique<sup>49</sup> en tant que centre régional efficace sur la MRI ainsi que la coopération fiscale internationale en mai 2021. Le pôle fiscal aidera chaque pays membre en développement de la BAsD à formuler des objectifs distincts en matière de MRI et de coopération fiscale internationale, en promouvant trois éléments de base : les recettes à moyen terme, les feuilles de route pour la transformation numérique des administrations fiscales qui facilitent l'introduction d'outils numériques, et la participation proactive aux initiatives fiscales

<sup>46</sup> Voir <https://www.ato.gov.au/Individuals/myTax/>.

<sup>47</sup> Voir <https://www.iras.gov.sg/taxes/individual-income-tax/basics-of-individual-income-tax/new-to-tax/your-tax-obligations/individuals-required-to-file-tax>. Dans le cadre de l'initiative Smart Nation Journey de Singapour, un système d'identité numérique nationale pour les résidents de Singapour (SingPass) et les entreprises (CorpPass) a été instauré pour l'exécution des transactions numériques avec les autorités et le secteur privé de manière pratique et sécurisée. L'utilisation du système d'identité numérique nationale a permis de collecter des données auprès d'autres agences et partenaires (par exemple, dons, fonds de prévoyance) afin de fournir des services transparents et personnalisés aux contribuables de Singapour.

<sup>48</sup> L'Étude économique et sociale de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique a révélé que les pays en développement d'Asie et du Pacifique auraient besoin de 1 500 milliards USD par an pour éradiquer l'extrême pauvreté et évoluer de manière ambitieuse vers une couverture santé universelle, une éducation de qualité et des infrastructures, tout en maintenant les efforts de limitation du changement climatique.

<sup>49</sup> Le pôle fiscal doit servir de plateforme ouverte et inclusive, propice au dialogue sur les politiques stratégiques, le partage des connaissances et la coordination du développement entre la BAsD, ses pays membres et ses partenaires de développement. Voir <https://www.adb.org/what-we-do/asia-pacific-tax-hub>.



internationales<sup>50</sup>. Dans ce contexte, la réforme de l'administration fiscale au moyen de la transformation numérique est un facteur clé pour renforcer la capacité et l'efficacité des autorités fiscales à traiter les activités complexes des contribuables tout en proposant un environnement stable pour améliorer le moral des contribuables.<sup>51</sup>

En raison de son rôle phare au sein du pôle fiscal, la BAsD a travaillé en étroite collaboration avec le Groupe de la Banque mondiale (GBM) sur ce programme. Un atelier virtuel sur la fiscalité et la transformation numérique a été organisé en mars 2021 en partenariat avec le GBM, dans le but d'aider les pays membres en développement de la BAsD à accélérer la transformation numérique de leurs fonctions fiscales. L'atelier a rassemblé plus de 200 participants de près de 40 économies de la région. Ce sont 22 présentations sur des aspects spécifiques de la transformation numérique dans les administrations fiscales, tels que la gouvernance des données et les solutions d'analytique des données, qui ont été dispensées par des fiscalistes et des experts des secteurs public et privé et du monde universitaire. Préalablement à l'atelier, une enquête a été menée pour identifier les types de défis que devaient affronter les organismes fiscaux de cette région. Il ressort principalement que les ressources financières et le soutien public sont les principaux points d'achoppement lors de l'élaboration d'une feuille de route, et que les besoins en assistance technique concernent surtout la gestion des données, l'élaboration de la feuille de route et l'évaluation de l'impact. En outre, dans le cadre d'une session en sous-groupes lors de l'atelier, des participants ont mentionné des besoins récurrents dans les domaines suivants : analytique de données, gouvernance des données, stratégie de transformation numérique et gestion du changement, et sécurité des informations. Dans ce contexte, la BAsD et le GBM ont mis en place le programme exécutif en matière de fiscalité et de transformation numérique pour les économies de la région, en collaboration avec le VIA University College.

En outre, la BAsD a produit une note d'orientation qui vise à aider ses pays membres en développement à franchir le pas de la transformation numérique. Le programme de la transformation numérique débutera probablement par une évaluation en profondeur de la base de référence existante, ainsi que de la vision stratégique et du plan de mise en œuvre. Toutefois, s'il existe des objectifs généraux communs et des phases standardisées, la transition de chaque pays est fonction d'une multitude de facteurs, notamment la situation de départ, la disponibilité des infrastructures capables de soutenir la transformation numérique et la capacité de l'administration fiscale. À cet égard, cette note d'orientation comporte un cadre d'évaluation de base qui présente les questions à aborder et les mesures à prendre pour établir une feuille de route de la transformation numérique de l'administration fiscale. Dotée de cette feuille de route, la BAsD fournira aux pays membres en développement un soutien au niveau national en procédant à des évaluations des besoins, en formulant des recommandations sur la base de ces évaluations et en soutenant la mise en œuvre de la feuille de route.

## Vision du Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT)

La récente publication du CIAT « ICT as a Strategic Tool to Leapfrog the Efficiency of Tax Administration » (CIAT, 2020<sup>[6]</sup>) recense diverses expériences et pratiques de différents pays membres, notamment d'Amérique latine. Ce document traite différents aspects du processus de transformation numérique,

<sup>50</sup> Ces initiatives comprennent le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

<sup>51</sup> Une collaboration et une coordination plus étroites entre le département de la politique fiscale et l'administration fiscale sont indispensables pour élargir la base d'imposition grâce à une meilleure discipline fiscale et à une utilisation de la technologie informatique pour remédier à de nombreux risques potentiels de fuites qui peuvent exister dans les structures de la politique fiscale et, par voie de conséquence, renforcer la confiance dans le contrat fiscal et dans les pouvoirs publics.

depuis le soutien des processus de base de l'administration fiscale (de l'enregistrement au contrôle fiscal, du recouvrement des arriérés à la résolution des litiges ou à la gestion des risques) jusqu'aux processus spécifiques du CCI couvrant des aspects tels que la sécurité, la gestion des TIC, la feuille de route et les plateformes technologiques.

Il en ressort que les administrations fiscales de la région ont eu recours à la technologie pour étayer le traitement des transactions, notamment le traitement des déclarations, des paiements et des remboursements de manière accélérée. Les administrations fiscales ont également fait en sorte de fournir des services le plus possible sous la forme d'applications en ligne autogérées, exploitées directement par les contribuables.

Il existe toutefois des différences importantes dans l'approche et le stade actuel de développement des solutions mises en œuvre dans les différents pays. Les grandes économies dotées d'administrations fiscales de plus grande envergure en Amérique du Sud et au Mexique ont amélioré progressivement leurs systèmes d'information au fil des ans. Les plus petites économies ont mis en œuvre des solutions personnalisées, développées par des tiers. De nombreux pays des Caraïbes ont adopté des solutions logicielles du commerce (PLC). Certains de ces déploiements dans de petites administrations fiscales ne disposant pas de solides capacités de développement en interne ont reçu des prêts accordés par des banques de développement.

En termes d'enregistrement, certaines administrations fiscales sont parvenues à établir des processus d'enregistrement entièrement en ligne, quand d'autres administrations fiscales adoptent une approche mixte où une certaine interaction physique est encore requise pour l'enregistrement mais qui privilégie l'interaction en ligne pour les mises à jour.

En ce qui concerne les déclarations d'impôts, le CIAT constate que le dépôt électronique des déclarations est largement utilisé et que certains pays ont d'ailleurs essentiellement recours à des moyens en ligne pour le dépôt des déclarations d'impôts. Des déclarations préremplies de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont disponibles dans divers pays, dont au moins l'Argentine, la Barbade, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique et le Paraguay. Au Brésil, sur la base du système SPED, les sociétés relevant du régime général n'ont plus besoin de déposer une déclaration d'impôt sur les sociétés, car toutes les informations fiscales et comptables pertinentes sont déjà à la disposition de l'administration fiscale et celle-ci est donc en capacité de procéder à l'évaluation finale. Des certificats de retenue en ligne ont été mis en œuvre, par exemple au Paraguay, où tous les certificats sont identifiés par ou soumis à l'administration fiscale.

L'un des développements importants dans la région réside dans les systèmes de facturation électronique où toutes les factures qui impliqueraient des crédits d'achats sont à un moment donné, soit peu après la transaction, soit avant même que les transactions soient terminées, transmises à l'administration fiscale. Plus d'une douzaine de pays disposent de systèmes de facturation électronique fiables et durables, dont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay. Certains pays comme la République dominicaine, le Panama et le Paraguay ont commencé le déploiement du système et le Salvador a lancé un projet pilote.

Les avantages des systèmes de facturation électronique vont bien au-delà de l'administration fiscale. Les entreprises bénéficient d'une réduction des coûts de mise en conformité et ont la possibilité d'améliorer leurs processus professionnels grâce à l'automatisation et à l'intégration verticale.

En 2017, le Chili a commencé à pré-remplir les déclarations de TVA pour tous les contribuables relevant du régime général (un taux d'acceptation de 94 % des déclarations pré-remplies a été atteint). L'Équateur a commencé à pré-remplir certains champs des déclarations de TVA en 2020 et d'autres pays ont prévu d'offrir ce service aux contribuables.

Outre un accès direct aux détails du compte courant, certains pays de la région ont adopté avec succès un domicile fiscal électronique. Il assure une interaction numérique sécurisée entre l'administration fiscale

et les contribuables, fermant ainsi la boucle qui permet la notification de la réévaluation et d'autres actes sans support papier ni aucun contact physique.

En termes de contrôle, le recours à l'informatique est de plus en plus prononcé dans les processus de gestion des risques à l'aide d'outils d'analyse commerciale et, plus récemment dans certaines administrations fiscales, on observe une utilisation modeste de solutions d'intelligence artificielle. Une approche centralisée de la gestion des risques, étayée de manière factuelle par des données, est adoptée non seulement pour la sélection des dossiers de vérification, mais aussi pour cibler des aspects spécifiques de la discipline fiscale comme le recouvrement des arriérés et les questions de prix de transfert et de fiscalité internationale. Certaines administrations fiscales ont déjà investi dans le développement de solutions d'intelligence artificielle et d'analytique avancée qui pourraient être intégrées aux processus de contrôle permanent.

Ce domaine de la transformation numérique est ouvert à de nombreuses opportunités dans la région au cours des prochaines années, où l'application du Big Data (données massives), de l'analytique avancée et de l'intelligence artificielle permettrait d'améliorer les processus de base, de détecter de manière anticipée les problèmes de civisme fiscal et les cadres de fraude, d'améliorer les études économiques et même de prédire des comportements spécifiques et de soutenir l'interopérabilité au sein des programmes de discipline fiscale coopérative.

### ***Que peut faire le CIAT pour soutenir les administrations fiscales de la région qui prévoient de passer à la transformation numérique ?***

Le CIAT a soutenu les administrations fiscales de la région, en particulier les plus petites, au moyen de différents projets d'assistance technique. Certains sont des projets à moyen ou long terme, axés sur une amélioration globale des processus, d'autres sont des projets ciblés sur des domaines d'amélioration spécifiques. Ce dernier type de projets a été financé par des donateurs comme les organismes de coopération allemand, norvégien ou suisse ou le programme EUROsociAL.

Deux initiatives conduites par le CIAT méritent d'être soulignées :  
1) Le développement d'un outil open-source pour faciliter la collecte des impôts indirects dans l'économie numérique. Cette solution, nommée DEC (Digital Economy Compliance) est une application basée sur des paramètres que peut utiliser une administration fiscale pour simplifier l'enregistrement, le dépôt de la déclaration d'impôt par des entreprises opérant dans une juridiction, le tout sans présence physique. Bien que la solution ait été développée à l'intention des petites administrations fiscales des pays membres du CIAT, elle peut être utilisée par n'importe quelle administration fiscale dans le monde.

2) La création d'un Centre d'analytique avancée et d'intelligence artificielle. Ce centre, qui fonctionne sur la base de moyens de communication électroniques, se concentre sur l'effort de coopération pour bâtir de bonnes pratiques, des connaissances communes et des algorithmes réutilisables pouvant être utilisés par l'administration fiscale d'un pays membre. Ce programme met l'accent sur la détection des agents qui émettent des factures frauduleuses qui seraient utilisées par d'autres contribuables en vue de réclamer des crédits de TVA inexistantes ou justifier des dépenses qui supposeraient une réduction de l'impôt sur le revenu à payer.

## **Vision de l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA)**

### ***Capacité numérique de l'administration fiscale en Europe***

Par rapport à d'autres régions du monde, l'Europe dispose de capacités relativement élevées en matière d'administration fiscale numérique. Cependant, au sein même de la zone Europe, le spectre des capacités numériques dans les administrations fiscales est plutôt large. À l'une des extrémités du spectre, se trouvent

les administrations qui disposent d'une capacité numérique à 100 % et qui sont aptes à proposer aux contribuables tous les services par voie numérique (tout en restant en mesure de fournir ces services en vis-à-vis aux contribuables qui ne peuvent ou ne veulent pas traiter leurs formalités fiscales via le numérique). À l'autre extrémité du spectre, il y a des administrations qui traitent encore beaucoup de transactions sur papier et fonctionnent principalement sur un format physique. Cependant, elles possèdent tout de même une certaine capacité numérique, par exemple pour les enregistrements et les déclarations électroniques et pour certains services en ligne.

Cela peut paraître surprenant, mais l'envergure de l'administration fiscale, la richesse économique du pays et la capacité opérationnelle ne sont pas de bons indicateurs de la capacité numérique de l'administration fiscale. Plusieurs pays d'Europe se classeraient plutôt bien en ce qui concerne la taille de l'économie et la capacité administrative générale, mais seraient relativement mal classés par rapport aux autres pays de la zone Europe pour ce qui est de leur capacité numérique. L'inverse est vrai pour d'autres pays forts de leur relativement bonne capacité numérique mais dont la taille de l'économie et la capacité administrative générale les relègueraient en bas du classement. Certaines des plus grandes économies d'Europe présentent encore des régions sans couverture internet. La capacité numérique des administrations fiscales dépendra probablement davantage de la mesure dans laquelle les États sont prêts à financer la transformation numérique. Certaines administrations fiscales à faible capacité ont reçu une assistance financière et/ou technique de la part de partenaires de développement afin d'élaborer leur stratégie numérique et de renforcer leur capacité numérique, ce qui a permis de réduire l'écart entre les administrations à forte et à faible capacité de la zone Europe.

Les tendances actuelles des administrations fiscales numériques en Europe vont à l'utilisation de la technologie afin d'améliorer les systèmes et les processus, à l'enrichissement de l'expérience du contribuable dans son interaction avec l'administration fiscale et à la rationalisation des ressources (pouvoir faire plus avec moins). L'accent porte sur l'amélioration des services en ligne (recours à l'informatique pour faciliter aux contribuables leur mise en conformité avec leurs obligations fiscales), le développement de la conformité en ligne (mise en conformité en temps réel et utilisation de la technologie pour identifier et contrôler les contribuables/transactions à haut risque) et l'amélioration de la collecte des recettes grâce aux outils numériques.

Dans de nombreux pays, ces évolutions sont conditionnées par la mise à niveau des logiciels et matériels informatiques de l'administration fiscale. La plupart des administrations fiscales étoffent leurs ressources informatiques en interne, bien qu'un membre de l'IOTA ait fait part ces dernières années de son expérience positive de l'utilisation de solutions logicielles du commerce (PLC) pour assurer des services électroniques. Dans les cas où la technologie a été adoptée il y a de nombreuses années, l'accent est actuellement davantage mis sur la manière d'utiliser l'informatique plus efficacement. Quelques exemples de bonnes pratiques :

- le développement d'outils d'assistance virtuelle et de robots conversationnels basés sur l'IA ;
- le développement de comptes fiscaux numériques et d'applications mobiles permettant aux contribuables de gérer leurs formalités fiscales, d'effectuer des paiements, de prendre rendez-vous au centre des impôts, etc., en ligne ou sur leur smartphone ;
- l'utilisation de la technologie, notamment l'analyse de données, pour mieux exploiter les diverses sources de données en pré-remplissant les déclarations fiscales, l'application des techniques de nudging lorsque les contribuables ont recours aux services de déclaration électronique, et le contrôle du comportement des contribuables et leur réaction à ces méthodes, et
- l'utilisation de l'apprentissage automatique pour prédire le comportement des contribuables, encourager la discipline fiscale et améliorer les processus d'évaluation des risques.

Les avancées technologiques peuvent engendrer de nouvelles opportunités et de nouvelles difficultés. Par exemple, de nombreuses administrations fiscales explorent la manière dont la « blockchain » peut être utilisée dans les services fiscaux. Les meilleures pratiques dans la zone comprennent le développement

d'un protocole de vérification des transactions immobilières par blockchain, qui permet de réaliser ces transactions via une application mobile.

La forte augmentation des données entrantes, par exemple via la mise en place de systèmes de facturation électronique et de caisses enregistreuses électroniques, représente des opportunités et pose des difficultés : les vastes volumes de données ont nécessité le recours à des entrepôts de données et le développement de systèmes capables de gérer le stockage et l'analyse de tels volumes de données. Alors que les administrations fiscales développent leurs capacités dans ce domaine, la discussion s'est déplacée récemment de la manière de collecter et de gérer les données vers la manière de veiller à la qualité des données et de les exploiter le plus efficacement possible. Certaines administrations fiscales ont établi des équipes dédiées à l'analyse des données et recruté des spécialistes de la science des données, des analystes statistiques et des experts en données massives afin d'élaborer des approches innovantes pour gérer et exploiter les données. Ces équipes dédiées améliorent non seulement l'utilisation efficace des données, mais elles accélèrent également la détection du non-respect des obligations fiscales et des activités à haut risque.

### ***Comment IOTA aide ses membres dans leur transformation numérique***

L'IOTA aide ses membres en mettant à leur disposition une plateforme de partage des connaissances et de l'expérience, et le développement de bonnes pratiques dans tous les aspects de l'administration fiscale. Les membres qui envisagent d'opter pour la transformation numérique peuvent apprendre de l'expérience d'autres membres ayant déjà entrepris des projets similaires. Cela passe par l'organisation d'une série d'événements (tels que des forums, des ateliers et des webinaires) et l'édition d'une série de publications (telles que des livres et des rapports). Les événements mettent l'accent sur des sujets que les membres ont identifiés comme revêtant une grande priorité. Les membres partagent également des nouvelles avec le secrétariat de l'IOTA sur les développements récents dans leurs administrations, que le secrétariat relaie sur le site web de l'IOTA afin que les membres puissent s'informer sur les approches innovantes dans la zone Europe. Les membres peuvent également solliciter une assistance technique bilatérale, qui est fournie par un ou plusieurs experts d'un autre pays membre ayant déjà mis en œuvre un outil/un programme/une initiative numérique similaire. L'assistance est axée sur la demande et les domaines prioritaires sont déterminés par les membres.

Les principaux sujets numériques explorés lors des événements de ces dernières années incluent :

- les développements en matière de services en ligne, tels que l'utilisation des API (interfaces de programmation d'applications), la fiscalité « naturelle » ou « transactionnelle », le « nudging » du contribuable, l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) ;
- la continuité des activités et la fourniture de services en ligne aux contribuables affectés par la pandémie de COVID-19 ;
- l'utilisation de l'analyse des réseaux sociaux pour lutter contre les fraudes fiscales ;
- les crypto-monnaies et la blockchain ;
- l'analyse des réseaux sociaux ; et
- l'analytique des données massives.

Le service d'enquête technique est un domaine clé de l'assistance aux membres d'IOTA. Les membres ont ainsi la possibilité de demander et d'obtenir des conseils directement auprès d'autres membres en utilisant le service en ligne. Les membres désireux de mettre en œuvre de nouvelles politiques ou de nouveaux processus soumettent leurs questions via la fonction en ligne sur le site web de l'IOTA. Les questions sont partagées avec les membres, qui fournissent des réponses décrivant les actions qu'ils ont menées lorsqu'ils ont mis en œuvre une politique ou un processus similaire. Voici quelques exemples de sujets liés à la transformation numérique qui ont été abordés récemment :

- Utilisation de l'analytique de données pour identifier les transactions financières des contribuables à haut risque
- Exploration de données
- Pré-remplissage des déclarations des contribuables
- Inclusion numérique
- Logiciel de gestion des recettes et de la facturation
- Systèmes de gestion des risques
- Fiscalité du commerce électronique, obligations d'enregistrement et de déclaration et contrôle des transactions
- Contrôles fiscaux en ligne
- Mise en œuvre de la facturation électronique
- Transmission électronique des demandes d'EDR
- Taxation des monnaies virtuelles, audit des transactions de crypto-actifs et saisie de crypto-actifs
- Profilage des risques et analyse comportementale
- Développement du système de gestion des contacts clients
- Caisses enregistreuses en ligne
- Travail à distance des agents des services fiscaux
- Délivrance électronique des certificats de résidence fiscale

## Synthèse des visions régionales

La technologie dans les régions couvertes par ce chapitre présente des similitudes concernant les facteurs externes influençant l'environnement dans lequel opère l'administration fiscale. Lorsqu'elles développent des solutions basées sur la technologie, les administrations fiscales doivent être sensibles à l'environnement local, ainsi qu'aux autres facteurs de l'économie locale, avant d'investir. Le lien entre les activités commerciales et économiques est essentiel lors de l'élaboration du système fiscal.

Le point commun entre les administrations fiscales relevant des AFR est que leur programme de transformation numérique a débuté par l'enregistrement, la déclaration et les paiements en ligne électroniques. Parmi les membres du CIAT, l'un des développements importants dans la région réside dans les systèmes de facturation électronique où toutes les factures qui impliqueraient des crédits d'achats sont à un moment donné, soit peu après la transaction, soit avant même que les transactions soient terminées, transmises à l'administration fiscale. En Afrique, les TIC ont joué un rôle central dans le soutien à la collecte des recettes et en permettant le libre-service via des plateformes pratiques telles que les smartphones. Les systèmes TIC permettent à davantage de contribuables de répondre à leurs obligations fiscales, améliorant ainsi la discipline fiscale volontaire. Dans les pays asiatiques, la tendance est à l'envoi en temps réel des données de transaction directement à l'administration fiscale (par exemple via une fonction de caisse enregistreuse ou un système de comptabilité en ligne relié au système de collecte de données de l'administration fiscale). Les régions ont également en commun le fait que la prochaine avancée technologique porte sur l'exploitation des opportunités technologiques en matière d'intelligence artificielle, d'analytique des données massives et de gestion des risques dans l'administration fiscale.

# 7 Outils, cadres et offres développés au niveau international



*Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales est une priorité pour de nombreuses organisations internationales, car cette évolution peut entraîner des changements positifs au sein de l'administration fiscale elle-même, des pouvoirs publics au sens large et de la société tout entière.*

Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales est une priorité pour de nombreuses organisations internationales, car cette évolution peut entraîner des changements positifs au sein de l'administration fiscale elle-même, des pouvoirs publics au sens large et de la société tout entière. Dans cette optique, les organisations ont développé une palette d'offres, de cadres et d'outils puissants pour aider les administrations fiscales à évaluer les enjeux liés à la transformation numérique et y apporter une réponse. Grâce à ces outils, une administration fiscale peut accélérer le processus d'analyse, découvrir les forces et les faiblesses de son organisation, identifier les domaines d'action prioritaires, définir des objectifs stratégiques et mener à bien le projet de transformation numérique le plus susceptible de porter ses fruits.

La gamme d'outils, de cadres et d'offres actuellement disponibles est trop vaste pour être couverte dans le présent rapport ; un échantillon représentatif est donc proposé afin d'illustrer l'utilisation possible de ces opportunités<sup>52</sup> :

- Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT)
- Développement MTRS (stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes)
- Tax DIAMOND
- Enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA)
- Série de l'OCDE sur les modèles de maturité pour l'administration fiscale
- Assistance entre pairs en matière de transformation numérique

Il est important de reconnaître la manière dont ces outils, cadres et offres peuvent soutenir les différentes étapes d'un programme de transformation numérique. Une administration peut, par exemple, commencer par une évaluation TADAT. Sur la base des forces et des faiblesses mises en évidence par le processus et le rapport TADAT, l'administration formule et met en œuvre une stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes. Dans le cadre de la mise en œuvre, l'administration peut utiliser Tax DIAMOND pour évaluer les forces et les faiblesses liées aux TIC ; utiliser ISORA pour se comparer à d'autres administrations et identifier des partenaires possibles en vue d'un dialogue bilatéral ; recourir à des modèles de maturité dans des domaines appropriés afin d'évaluer le niveau de maturité actuel et décrire le niveau de maturité futur souhaité ; et solliciter auprès d'administrations homologues une assistance et des conseils dans des domaines spécifiques.

Certains de ces outils et cadres et plusieurs autres sont cités dans un rapport récemment publié par l'administration fiscale norvégienne, à la demande de Norad (Norad, 2020<sup>[31]</sup>). Ce rapport peut proposer d'autres idées quant au choix de l'outil à utiliser en fonction des circonstances.

## Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT)

Pour de nombreuses administrations, une évaluation basée sur l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT) peut constituer une base solide et une bonne préparation à la transformation numérique. Lancé en 2015, l'outil vise à aider l'administration à évaluer ses forces et ses faiblesses de la manière la plus objective possible en fonction d'une base de référence de ce que les auteurs perçoivent comme étant une bonne pratique à l'échelon international pour l'administration fiscale. L'outil est développé par un consortium de pays et d'organisations internationales. Le comité de pilotage réunit des représentants de l'Allemagne, du Fonds monétaire international, de la France, du Groupe de la Banque mondiale, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suisse et de l'Union européenne (TADAT Secretariat, 2021<sup>[32]</sup>).

Bien qu'il puisse être utilisé à des fins d'auto-évaluation, l'outil est plus couramment exploité dans le cadre d'un processus d'évaluation formel réalisé par des évaluateurs TADAT formés et certifiés, en collaboration avec les personnels administratifs et d'encadrement. De nombreuses administrations ont déjà fait usage de l'outil. Entre novembre 2013 et février 2020, 90 administrations fiscales ont utilisé TADAT pour des évaluations ; quatre d'entre elles s'en sont servi à deux reprises.

TADAT utilise 32 indicateurs de haut niveau évalués sur une échelle de A à D, où A est considéré comme une performance égale ou supérieure au niveau des bonnes pratiques internationalement acceptées et D comme une performance inadéquate. Les indicateurs contribuent à évaluer les neuf domaines de résultats de performance suivants :

<sup>52</sup> Voir également les observations relatives à l'analyse des écarts fiscaux à l'annexe A.



1. Intégrité du registre des contribuables
2. Gestion efficace du risque
3. Promotion du civisme fiscal
4. Dépôt des déclarations fiscales dans les délais
5. Paiement des impôts dans les délais
6. Exactitude des informations déclarées
7. Règlement efficace des contentieux fiscaux
8. Gestion efficiente des recettes
9. Responsabilité et transparence

Pour chacun des neuf domaines, la valeur évaluée des indicateurs est établie sur une série de questions factuelles. Bien qu'aucun des domaines ne concerne directement la transformation numérique, les indicateurs et les questions correspondantes aident l'administration à estimer si la transformation numérique peut faire partie de la solution dans les domaines les plus faibles, comme l'illustre l'encadré 7.1.

#### Encadré 7.1. TADAT : exemple d'indicateur et de critères d'évaluation correspondants

Dans le domaine de résultats de performance 6, **Exactitude des informations déclarées**, l'un des indicateurs est *Utilisation de recoupements automatisés à grande échelle pour relever des inexactitudes dans les déclarations*. Cet indicateur utilise l'étendue du recoupement automatisé à grande échelle pour vérifier les informations fournies dans les déclarations fiscales afin d'évaluer les performances de l'administration dans ce domaine.

Afin d'obtenir la valeur maximale évaluée pour cet indicateur (note A), l'administration doit démontrer que les éléments suivants sont vrais :

« Il existe un recoupement automatisé à grande échelle des montants communiqués dans les déclarations fiscales de base applicables avec les informations en provenance de toutes les sources suivantes :

- (i) Déclarations de TVA.
- (ii) Banques/institutions financières.
- (iii) Employeurs.
- (iv) Trois organismes publics ou davantage (par exemple, les douanes ; les entités responsables des achats publics de biens et services ; le « Registrar of Companies » ; l'organisme de réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent responsable du suivi des transactions en espèces ; et le registre des biens immobiliers).
- (v) Bourses de valeurs et/ou registres d'actionnaires des sociétés cotées.
- (vi) Agence(s) de sécurité sociale (à des fins de recoupement des revenus professionnels déclarés).
- (vii) Registres des biens immobiliers commerciaux.
- (viii) Vendeurs en ligne (sur internet).
- (ix) Données reçues d'autres juridictions.

Pour obtenir une valeur d'évaluation acceptable (score C), l'administration doit respecter ce qui suit :

« Il existe un recoupement automatisé à grande échelle des montants communiqués dans les déclarations fiscales de base applicables avec les informations en provenance, au moins, des déclarations de TVA, des employeurs et de deux organismes publics ».

Source : (TADAT Secretariat, 2019<sup>[33]</sup>).

Comme son nom l'indique, une évaluation basée sur cet outil peut donner à l'administration un aperçu de haut niveau de l'état actuel, non seulement des aspects liés aux TIC, mais aussi d'autres aspects importants de la politique et de l'administration fiscales. Cela peut contribuer à l'analyse utilisée dans la création d'une stratégie de transformation numérique, comme le suggère le chapitre 3 du rapport.

### **Stratégie à moyen terme de mobilisation de recettes (MTRS) formulation et mise en œuvre**

Le concept de stratégie à moyen terme de mobilisation de recettes (MTRS), lancé en 2016, a été élaboré pour aider les juridictions dans leur processus de création d'une stratégie pangouvernementale de réforme du système fiscal visant à accroître les recettes et à améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'administration fiscale. L'accent mis sur le moyen terme indique que ce concept couvre généralement une période de quatre à six ans avec une mise en œuvre soutenue de la stratégie dans la durée. Le concept couvre la politique fiscale ainsi que l'administration fiscale. La stratégie MTRS est présentée par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (PCT), partenaire du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des Nations Unies (ONU) et du Groupe de la Banque mondiale (GBM), sur la base d'une initiative du G20 (OFR, 2021<sup>[34]</sup>).

Le concept MTRS est basé sur quatre composants interdépendants, comme l'illustre le graphique 7.1., et couvre deux phases distinctes : la formulation de la stratégie, et sa mise en œuvre. Dans un premier temps, la juridiction vise à formuler un plan durable, complet et fondé sur des preuves et des analyses, couvrant les quatre composants, tout en intégrant les réformes fiscales en cours. Dans un second temps, lorsque la stratégie est mise en œuvre, il s'agira de s'occuper des changements à court et à long termes au niveau des quatre composants.

## Graphique 7.1. Composants MTRS interdépendants



Source : <https://www.tax-platform.org/medium-term-revenue-strategy>.

Bien que la responsabilité et les décisions liées à l'élaboration de la stratégie MTRS incombent à la juridiction elle-même, il est courant que les partenaires de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales contribuent au processus. Cette contribution revêt diverses formes. Par exemple, le Groupe de la Banque mondiale et le FMI mettent souvent à profit leur présence au niveau national pour soutenir les programmes MTRS, tandis que l'OCDE soutient la stratégie MTRS via des formations, des échanges d'informations, le programme IISF mentionné précédemment et d'autres moyens. Actuellement, 25 pays sont au stade soit de la pré-formulation, soit de la formulation, soit de la mise en œuvre précoce, soit encore de la mise en œuvre de la stratégie MTRS.

Bien que l'approche MTRS ne mette pas directement l'accent sur la transformation numérique, la note de synthèse associée à cette approche indique que le contenu de la stratégie MTRS doit mentionner *l'évolution vers l'administration numérique des recettes*. Les juridictions respectant les orientations seront donc tenues d'adopter la transformation numérique. En outre, le fait de s'appuyer sur l'approche MTRS pour justifier le passage au numérique peut conférer divers avantages pour l'administration. Par exemple, la juridiction et l'administration peuvent avoir une meilleure estimation des recettes pour les années à venir, ce qui permet une planification plus précise. Cela peut également permettre de prioriser des objectifs à plus long terme plutôt que de se concentrer uniquement sur des gains rapides. De plus, cela conforte l'engagement des pouvoirs publics dans des structures et des institutions plus complexes, sources d'avantages significatifs à long terme.

## Tax DIAMOND

Le Groupe de la Banque mondiale met à disposition sa solution Tax DIAMOND (Élaboration de directives de mise en œuvre et de suivi de la réforme fiscale) à l'usage des administrations fiscales et douanières. Il s'agit d'un ensemble d'outils permettant d'évaluer les forces et les faiblesses de l'administration et de suggérer des recommandations d'amélioration. Tax DIAMOND est souvent utilisé pour préparer une assistance technique ou un prêt. Il peut servir soit pour une auto-évaluation, soit pour une évaluation guidée, et se base sur quatre domaines :

- Le *domaine d'évaluation principal* sert à évaluer les leviers non techniques de la réforme politique.
- Le *domaine des processus opérationnels* permet d'évaluer et de proposer des suggestions d'amélioration de ces processus. Il propose une méthodologie de cartographie des processus opérationnels spécialement conçue pour les administrations fiscales et douanières.
- Le *domaine d'évaluation des technologies de l'information et de la communication* contient cinq modules, couvrant l'évaluation de la gouvernance des TIC de base, l'évaluation de l'automatisation de l'administration fiscale, l'évaluation de l'automatisation des douanes, l'évaluation de la sécurité de l'information et les besoins d'investissement dans les infrastructures.
- Le *domaine d'évaluation approfondie* est actuellement utilisé dans le cadre d'évaluations approfondies ciblées relevant par exemple des RH, du contrôle fiscal, de l'unité de fiscalité internationale, des recettes prévisionnelles et l'analyse de l'écart fiscal.

Pour les administrations fiscales qui envisagent la transformation numérique, le module d'évaluation de la gouvernance des TIC peut présenter un intérêt particulier en cela qu'il peut guider une administration dans la collecte d'informations sur le paysage actuel des TIC, en comparant les résultats à ce qui relève des bonnes pratiques selon les normes internationales et les recommandations des organisations internationales. Le module utilise 160 indicateurs de référence dans 14 dimensions pour tracer une image complète de l'état actuel des TIC au niveau de l'administration.

Le module d'évaluation de la gouvernance des TIC utilise une application web pour suivre le processus et les résultats de l'évaluation, notamment les réunions d'évaluation, ce qui permet de visualiser et de documenter les résultats de l'évaluation. Des représentations de type cartes radar et cartes thermiques sont utilisées pour illustrer les résultats de l'évaluation.

L'encadré 7.2. énumère les 14 dimensions utilisées dans le module d'évaluation de la gouvernance des TIC.

### Encadré 7.2. Tax DIAMOND : dimensions utilisées dans le module d'évaluation de la gouvernance des TIC

- *Gestion des bases de données et intégrité des données* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques standard dans la gestion des bases de données et si elle peut garantir l'intégrité des données.
- *Reprise après sinistre et continuité des activités* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques en matière de reprise après sinistre en vue d'assurer la continuité des activités en cas d'incident majeur.
- *Gestion des processus* : mesure si l'organisation gère ses projets TIC de manière formelle, en recourant à de bonnes pratiques de gestion standard.
- *Sécurité* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques de base en matière de sécurité afin de garantir que les informations et les ressources technologiques sont protégées de manière adéquate.
- *Gestion de la qualité* : mesure si le département TIC met en œuvre des contrôles de base pour assurer la qualité des systèmes gérés et/ou développés.
- *Soutien opérationnel de base* : mesure si les systèmes fiscaux TIC disposent de fonctions de base pour couvrir les besoins standard.
- *Infrastructure de communication* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques standard dans la gestion de l'infrastructure des communications.
- *Pratiques d'ingénierie logicielle* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques de base en matière d'ingénierie logicielle visant à entourer le développement des systèmes informatiques d'un niveau de qualité élevé.
- *Développement des ressources humaines, formation et dotation en personnel* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques de base dans la gestion des ressources humaines pour le département TIC.
- *Intégration des systèmes, interopérabilité et échange de données et d'informations* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques de base concernant l'intégration des systèmes, l'interopérabilité et l'échange de données et d'informations.
- *Gestion des retours* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques standard pour obtenir et gérer les retours des utilisateurs finaux et de l'organisation.
- *Infrastructure et matériel* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques standard dans la gestion de l'infrastructure des TIC.
- *Réflexion stratégique* : mesure si l'organisation a une vision à moyen et long termes qui est réalisable et si l'organisation utilise cette vision pour orienter les développements futurs.
- *Pratiques de gouvernance et de gestion* : mesure si l'organisation applique de bonnes pratiques standard dans la gestion du département, des systèmes et de l'infrastructure TIC.

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[35]</sup>)

### Enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA)

L'enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA) vise à collecter et à présenter un large ensemble de données comparables concernant les responsabilités, les mandats et les résultats des

administrations fiscales, afin de faciliter la comparaison, les statistiques et l'analyse des tendances. Elle émane de la collaboration entre le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA) et l'OCDE. Les deux derniers cycles d'enquête achevés ainsi que le cycle actuel impliquent également la Banque asiatique de développement (BAD) (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2019<sup>[36]</sup>) (CIAT, IOTA, FMI et OCDE, 2021<sup>[37]</sup>).

Les questions de l'enquête étaient à l'origine basées sur des études menées individuellement par certaines des organisations partenaires. Pour le premier cycle d'ISORA, les besoins en information combinés des quatre organisations et de leurs membres ont été fusionnés pour donner lieu à des définitions communes. Fortes des évaluations et des commentaires des administrations fiscales des cycles 2016, 2018 et 2020 d'ISORA, les organisations partenaires ont régulièrement ajusté les questions et les définitions.

ISORA est hébergée sur une plateforme TIC administrée et financée par le FMI ; les administrations participantes se connectent via un portail sécurisé et enregistrent leurs informations, soutenues par leur organisation partenaire correspondante. Le processus de collecte 2021 (pour l'année fiscale 2020) est en cours au moment de la rédaction du présent document, et posera des questions dans les domaines suivants :

- Introduction : types ou catégories de recettes dont l'administration fiscale assume la responsabilité
- Données clés des recettes
- Données clés des dépenses et des ressources et infrastructure TIC
- Informations sur les ressources humaines
- Informations sur la segmentation des contribuables
- Paramètres opérationnels comme que le nombre de contribuables, le dépôt déclarations, les paiements, etc.
- Informations relatives aux interactions avec les contribuables et autres parties prenantes

Les administrations participantes peuvent se comparer à d'autres administrations et découvrir leurs points forts/points faibles par rapport à des entités de complexité similaire et aux responsabilités comparables. En outre, les administrations peuvent identifier parmi leurs pairs ceux qui sont particulièrement forts là où elles affichent des faiblesses, et s'en servir comme base pour demander des conseils de manière bilatérale.

Des questions directement liées à la transformation numérique sont posées dans de nombreuses sections de l'enquête, comme l'illustre l'encadré 7.3., mais les questions relatives à la taille, à la complexité et aux responsabilités sont susceptibles d'être tout aussi précieuses pour identifier des pairs pertinents lorsqu'on cherche à bénéficier de l'expérience d'autres administrations.

### Encadré 7.3. ISORA 2021 : exemples de questions relatives à la transformation numérique

#### Questions relatives à la conformité

- L'administration utilise-t-elle activement des méthodologies ou des techniques relevant des enseignements des sciences comportementales ?
- Tous les contribuables ou certaines catégories d'entre eux sont-ils tenus d'utiliser un mécanisme de facturation électronique à des fins fiscales ?
- Certaines catégories de contribuables sont-elles tenues d'utiliser des dispositifs fiscaux/caisses enregistreuses électroniques ?

#### Questions relatives à l'innovation

- Indiquez si l'administration a mis en œuvre et utilise l'une des technologies ci-après, ou si cette mise en œuvre est en cours en vue d'une utilisation future :
  - Technologie des registres distribués/chaînes de blocs
  - Intelligence artificielle (IA), y compris apprentissage automatique
  - Informatique en nuage
  - Sciences des données/outils analytiques
  - Automatisation robotisée des processus (RPA)
  - Interfaces de programmation d'applications (API)
  - Systèmes d'identification à l'échelle de l'ensemble de l'administration
  - Technologie d'authentification numérique (par exemple, biométrie, reconnaissance vocale)
  - Assistants virtuels (p. ex. robots conversationnels)

Source : (CIAT, IOTA, FMI et OCDE, 2021<sup>[37]</sup>).

## OCDE - Modèles de maturité pour l'administration fiscale

Alors que les trois outils et méthodologies abordés précédemment sont généralement utilisés pour obtenir un aperçu de haut niveau des forces et faiblesses d'une administration, chacun des modèles de maturité pour l'administration fiscale de l'OCDE met l'accent sur un domaine particulier (OCDE, 2021<sup>[38]</sup>).

Les modèles de maturité s'emploient généralement dans le cadre d'une auto-évaluation pour appréhender le niveau d'aptitude d'une organisation dans un domaine fonctionnel, stratégique ou organisationnel donné. En outre, ces modèles, en définissant différents niveaux et descripteurs de maturité, peuvent contribuer à faire émerger une conception commune, au sein de l'administration, du type de changements qui permettraient à celle-ci d'atteindre un niveau de maturité plus élevé au fil du temps.

Les modèles de maturité fiscale de l'OCDE visent à :

- Permettre aux administrations fiscales d'auto-évaluer, dans le cadre d'un exercice interne, leur niveau actuel de maturité dans le domaine considéré.
- Donner au personnel d'encadrement des administrations fiscales une bonne vue d'ensemble de leur niveau de maturité à partir des éléments fournis par d'autres parties prenantes. Il s'agit d'une information utile pour décider de la stratégie à suivre et recenser les domaines d'amélioration

possible, notamment ceux qui requièrent le concours d'autres composantes de l'administration fiscale.

- Permettre aux administrations fiscales de comparer leur niveau de maturité avec celui de leurs homologues.

Les modèles de maturité sont généralement plus descriptifs que prescriptifs ; l'accent est mis sur les procédures et leurs retombées au sens large plutôt que sur les métriques. Il n'existe pas non plus de recommandation dans les modèles quant à un niveau optimal pour une administration fiscale spécifique, car cela dépendra des circonstances, des objectifs et des priorités de chacun.

Le modèle est généralement structuré selon un ensemble d'attributs indicatifs. Pour chaque attribut, l'administration peut, grâce à la méthodologie de notation illustrée dans l'encadré 7.4, évaluer à quel niveau de maturité elle se situe actuellement, ainsi que le niveau de maturité qu'elle vise. Le niveau intermédiaire, « Établi », est généralement calibré pour correspondre au niveau moyen des 53 administrations fiscales membres du FAI.

#### Encadré 7.4. Modèles de maturité pour l'administration fiscale de l'OCDE : niveaux de notation

- **Émergent** : niveau de départ qui représente les administrations fiscales qui se sont déjà engagées dans le processus
- **En progrès** : administrations qui entreprennent des réformes dans le domaine considéré dans le cadre de leur progression vers le niveau avancé visé
- **Établi** : désigne le niveau atteint par la plupart des administrations fiscales de pointe
- **Élevé** : désigne le niveau correspondant à l'avant-garde de ce qui est possible au moment présent
- **Idéal** : vision prospective de ce qui pourrait être accessible à mesure que de nouveaux outils technologiques se font jour et que de nouvelles formes de collaboration évoluent

Source : Présentation d'un atelier par l'OCDE et l'Administration générale belge de la Perception et du Recouvrement, mai 2021.

Les administrations sont invitées à organiser des ateliers internes ouverts au plus grand nombre où les participants sont encouragés à exprimer leurs points de vue concernant les indicateurs pertinents. Cela permet de mener des discussions confidentielles sur des aspects sensibles sans se confronter à d'autres administrations. Les responsables en retirent une bonne vue d'ensemble du niveau de maturité, afin de préparer des mesures d'amélioration. Les attributs inclus dans le modèle doivent servir à guider les discussions et non à les déterminer. Le groupe chargé de l'auto-évaluation doit alors déterminer quel niveau de maturité correspond le mieux à l'administration, à partir des discussions sur l'importance qu'il accorde aux indicateurs du domaine.

Les modèles disponibles à l'heure où le présent document est rédigé sont Gestion globale des risques, Gestion des créances fiscales et Conformité avec la législation fiscale, mais les deux modèles attendus prochainement pourraient intéresser particulièrement les administrations qui se décident pour la transformation numérique :

- Le modèle Maturité de la transformation numérique, qui sera émis dans le cadre du projet Tax Administration 3.0 du FAI, couvrira six thèmes, reflétant les éléments de base suggérés pour la transformation numérique (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>) :



- Identité numérique
- Points de contact avec les contribuables
- Gestion et normalisation des données
- Administration et application des règles fiscales
- Nouvelles compétences
- Cadres de gouvernance
- Le modèle Maturité analytique, développé par la communauté d'intérêt Analytique du FAI en collaboration avec le secrétariat du FAI, devrait couvrir deux thèmes :
  - Approche organisationnelle de l'utilisation de l'analytique
  - Utilisation efficace de l'analytique dans la pratique
- Les deux modèles devraient être disponibles fin 2021 ou début 2022. Le premier de ces modèles à venir peut être utilisé dans l'analyse du contexte général du programme de transformation numérique, comme suggéré au chapitre 2. Le second modèle peut, lui, servir à évaluer où l'administration se situe et devrait aspirer à se situer dans le domaine important et complexe de l'utilisation de l'analytique dans les administrations fiscales.

## Assistance entre pairs en matière de transformation numérique

Les administrations fiscales partagent une longue histoire de collaboration concernant un large éventail d'enjeux communs, se prêtant souvent assistance les unes aux autres. Par le passé, cette collaboration a généralement porté sur les aspects fiscaux techniques comme les prix de transfert, les enquêtes et le programme fructueux IISF<sup>53</sup>. L'assistance entre pairs évolue actuellement pour s'adapter à la sphère de la transformation numérique, associée à l'assistance fiscale technique traditionnelle. Par exemple, dans le cadre du FAI, les membres ont signalé 81 activités de renforcement des capacités en cours en 2021, dont 34 offrent une assistance liée aux opérations et ressources TIC, notamment la gestion et la sécurité des données<sup>54</sup>.

Les administrations qui ont acquis de l'expérience et de l'expertise dans un domaine particulier peuvent être en mesure de proposer une assistance à la transformation numérique à cet égard. Il peut s'agir par exemple de conseils sur l'élaboration d'une stratégie, les stratégies elles-mêmes, les considérations budgétaires, les options d'architecture TIC, l'analyse des données, la réalisation du projet et la gestion du changement.

Un certain nombre d'administrations fiscales et de pouvoirs publics dans les économies avancées disposent d'une équipe ou d'une unité dédiée à l'organisation de l'assistance entre pairs. Quelques exemples :

- L'Estonie est allée assez loin dans le développement de solutions numériques intergouvernementales et, forte de son expérience dans ce domaine, elle propose de fournir une architecture d'e-gouvernance à d'autres pays (Gouvernement de l'Estonie, 2020<sub>[39]</sub>).
- Au Royaume-Uni, le HM Revenue and Customs (HMRC) dispose d'une équipe dédiée à l'assistance entre pairs et au renforcement des capacités. Cette équipe propose une assistance pour l'ensemble des fonctions de l'administration fiscale, notamment la transformation numérique.
- En France, au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), le Département des relations internationales (DRI) est l'unité en charge du renforcement des capacités dans le

<sup>53</sup> <http://www.tiwb.org/fr/>.

<sup>54</sup> Source : Secrétariat du FAI.

domaine fiscal. Le DRI mène des programmes complémentaires d'assistance entre pairs ainsi que des programmes multilatéraux en coordination avec plusieurs donateurs, et applique de nombreuses missions à un large éventail de questions fiscales, y compris la transformation numérique.

- L'administration fiscale norvégienne a produit une brève vidéo expliquant l'utilisation qu'elle fait de l'informatique, qui se conclut par une proposition d'assistance aux autres administrations concernant divers sujets liés à la transformation numérique<sup>55</sup>. Cette vidéo s'inscrit dans une démarche plus large visant à produire des méthodes et des outils sur des sujets sélectionnés qui sont considérés comme bénéfiques pour l'administration fiscale norvégienne et les administrations auxquelles elle apporte son concours.

Bien qu'il soit plus courant de solliciter de l'aide une fois que le choix des résultats attendus de la transformation numérique a été déterminé, les entretiens menés dans le cadre de ce rapport montrent que l'aide peut également s'avérer utile à des stades antérieurs. Ainsi, une administration bénéficiant d'une expérience de l'utilisation de l'analytique peut prodiguer des conseils concernant le champ d'application au stade de l'introduction, afin de veiller à ce que les objectifs du bénéficiaire soient réalistes et générateurs de valeur.

L'assistance entre pairs se présente sous plusieurs formes, depuis l'aide bilatérale ponctuelle jusqu'aux programmes d'assistance à long terme et de grande envergure impliquant plusieurs partenaires au profit d'un bénéficiaire. Les principales caractéristiques d'une assistance fructueuse sont probablement les suivantes :

- le bénéficiaire de l'aide s'approprie le processus et les résultats à viser plutôt que d'attendre du partenaire aidant qu'il initie les changements nécessaires ;
- le ou les partenaires offrant leur assistance consacrent le temps nécessaire pour comprendre le contexte spécifique de l'administration bénéficiaire et la juridiction dans laquelle elle opère ;
- si plusieurs partenaires offrent une assistance simultanée à l'administration bénéficiaire, cette assistance est bien coordonnée, afin de s'assurer qu'un domaine d'assistance vienne compléter les autres domaines plutôt que de leur faire concurrence ; et
- les programmes précédents sont utilisés à des fins d'évaluation et d'apprentissage.

Les administrations qui recherchent une assistance entre pairs peuvent, par exemple :

- demander de l'aide à une administration spécifique, soit directement, soit par l'intermédiaire de la mission diplomatique de l'administration ou de l'agence de développement ;
- solliciter une administration en particulier par l'intermédiaire d'une organisation régionale ou internationale ;
- demander conseil à l'une des organisations pour savoir qui contacter ;
- utiliser les données ISORA pour déterminer les partenaires pertinents auxquels demander de l'aide, et les contacter comme suggéré ci-dessus ; ou
- demander de l'aide à un pair avec lequel ils ont collaboré dans le passé.

Lors de la rédaction de l'accord scellant l'assistance entre pairs, il peut être pertinent d'y faire figurer le contenu suivant :

- une description du spectre et de l'objectif de l'assistance ;
- les actions attendues du bénéficiaire et du partenaire ;
- des clauses de confidentialité et d'indemnisation ;

<sup>55</sup> <https://vimeo.com/566992194/1787422708>.

- les réalisations escomptées ;
- l'échéancier et le format de l'assistance ; et
- un accord de couverture des coûts.

Pour les partenariats à plus long terme, les administrations bénéficiaires et partenaires peuvent élaborer un plan de projet commun décrivant plus en détail les ressources, l'échéancier, le spectre, les étapes du projet, la structure des rapports, la répartition des coûts, la manière de mesurer les résultats du projet et les autres dispositions nécessaires.

Le format que revêtira l'assistance dépend du contenu, l'assistance à la prise de décision de haut niveau et l'assistance pratique étant deux des variantes les plus courantes :

- L'assistance axée sur la prise de décision de haut niveau peut s'effectuer sous la forme de réunions virtuelles ou en présentiel où les participants partenaires seront des hauts responsables ayant une expérience personnelle du type d'enjeux à relever,<sup>56</sup> et les participants bénéficiaires seront des hauts membres de l'encadrement et des conseillers principaux.
  - Les premières réunions porteront sur les informations de base et le contexte de la demande d'assistance, suivies d'une discussion sur les défis auxquels est confrontée l'administration bénéficiaire. L'objectif de ces réunions sera de s'assurer que tous les participants ont une compréhension commune des aspects à discuter, et de préparer le terrain pour le plan élaboré conjointement.
  - Lors des réunions préparatoires, les participants débattront dans le détail sur les questions identifiées afin d'éclairer la prise de décision du bénéficiaire, par exemple sur l'adoption de plans stratégiques, le lancement de projets, les structures de gouvernance et de gestion des risques, ou les décisions sur les options d'approvisionnement.
- Concernant l'assistance pratique, elle prendra probablement au début la forme de réunions axées sur l'historique et le contexte. Plus tard, si une interaction régulière est nécessaire au fil du temps, cela peut se faire par un mélange d'engagement virtuel et en personne.

---

<sup>56</sup> Le bénéficiaire et le partenaire peuvent envisager d'inviter des agents d'autres parties de l'État, en particulier lorsque l'expérience de transformation numérique qui est partagée a fait partie d'une stratégie gouvernementale plus large.

# Définitions

## Qu'est-ce que la transformation numérique d'une administration fiscale ?

La transformation numérique d'une administration fiscale s'entend, dans sa forme de base, comme la conversion de données en formats numériques et la conversion de processus manuels en processus assistés ou exécutés par des ordinateurs, comme le remplacement ou l'accompagnement de services au guichet (paiement des impôts, par exemple) par des solutions de paiement électronique.

Il peut également s'agir d'évoluer d'une transformation numérique de base vers des formes plus avancées et plus efficaces, par exemple en remplaçant plusieurs systèmes TIC déconnectés par un système unique intégré et plus efficace, ou en remplaçant un processus fiscal partiellement assisté par ordinateur par un processus automatisé.

La transformation numérique peut, comme le démontrent au quotidien des administrations fiscales du monde entier, contribuer par exemple à améliorer les services aux contribuables, à atténuer leurs charges, à renforcer la transparence, à améliorer le civisme fiscal et à accroître les recettes.

**Analytique de données** : recherche, interprétation et communication de constantes pertinentes dans des données.

**Intelligence artificielle** : la capacité d'ordinateurs d'acquérir et d'appliquer des connaissances, y compris en accomplissant des tâches telles que la détection, la reconnaissance de constantes, l'apprentissage et la prise de décisions. L'apprentissage automatique est une sous-catégorie de l'IA.

**Analytique de données massives** : exécution d'analyses sur des ensembles de données volumineux et complexes.

**Blockchain** : une chaîne de blocs contenant des transactions reliées entre elles dans l'ordre chronologique, en utilisant la technologie des registres distribués (DLT). La DLT est une forme de base de données décentralisée où les registres sont répliqués sur un grand nombre d'ordinateurs où toutes les versions sont identiques.

**Système, solution ou informatique en nuage** : utilisation d'ordinateurs sur l'internet pour gérer et traiter des données.

**Stockage en nuage** : utilisation d'ordinateurs sur l'internet pour stocker des données.

**Identité numérique** : dans le présent rapport, l'identité numérique comprend l'ensemble des justificatifs utilisés pour identifier numériquement une personne et l'ensemble des attributs qui caractérisent le jumeau numérique de la personne, représentant celle-ci dans le domaine numérique. Un sous-ensemble de l'identité numérique sert à identifier la personne.

**Internet des objets** : objets physiques, souvent dotés de capacités sensorielles, qui sont connectés à l'internet et envoient et reçoivent des données.

**Nudging** : dans le contexte de l'administration fiscale, le nudging désigne généralement une approche visant à orienter le comportement du contribuable vers une plus grande conformité par des méthodes non intrusives, comme la suggestion d'une action particulière, l'offre d'informations supplémentaires ou une combinaison de ces éléments.

**Économie de plateforme** : parfois appelée économie du partage et de l'économie à la demande, il s'agit d'une économie liée à la prestation, au partage ou à l'échange de services supportés par une plateforme en ligne, gratuitement ou contre rémunération. La location de logements temporaires et l'« ubérisation » des transports sont deux exemples représentatifs de l'économie de plateforme.

**Systèmes naturels des contribuables** : ensembles (parfois appelés « écosystèmes ») de systèmes interconnectés que les contribuables utilisent pour gérer leurs activités, entreprendre des transactions et communiquer, y compris par exemple les solutions comptables, services financiers, plateformes de l'économie du partage et à la demande.

# Références

- Administration fiscale norvégienne (2017), *Modernisering av Folkeregisteret: Pilotprosjekt i Nasjonalt program for leverandørutvikling*, <https://innovativeanskaffelser.no/wp-content/uploads/2017/03/pilotnotat-skatteetaten.pdf>. [40]
- Agile Business Consortium (2016), *Agile Project Framework Contract Template Download*, [https://www.agilebusiness.org/page/Resource\\_Templates\\_contract](https://www.agilebusiness.org/page/Resource_Templates_contract). [54]
- Australian Government Digital Transformation Agency (2016), *Digital Service Standard criteria: Agile and user-centred process*, <https://www.dta.gov.au/help-and-advice/digital-service-standard/digital-service-standard-criteria/3-agile-and-user-centred-process>. [53]
- BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE (2021), *International Survey on Revenue Administration 2020*, <http://data.rafit.org>. [22]
- BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE (2019), *International Survey on Revenue Administration 2018*, <http://data.rafit.org>. [36]
- Banque asiatique de développement (2020), *A Comparative Analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific: 2020 Edition*, Banque asiatique de développement, Manille, <https://doi.org/10.22617/TCS190240>. [90]
- BIT (2018), *Femmes et hommes dans l'économie informelle : Un panorama statistique*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf). [1]
- Bosio, E. et S. Djankov (2020), *How large is public procurement?*, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement> (consulté le 2021). [18]
- Bouvet (2021), *Plans are useless but planning is invaluable*, <https://www.bouvet.no/kurs/kategorier/seminarer/datastrategi-planer-er-ubrukelige-men-planlegging-er-uvurderlig> (consulté le 10 mars 2021). [78]
- BrainyMedia Inc (2021), *Wayne Gretzky Quotes*, [https://www.brainyquote.com/quotes/wayne\\_gretzky\\_383282](https://www.brainyquote.com/quotes/wayne_gretzky_383282) (consulté le 2021). [69]
- Brown, T. (2008), « Design Thinking By Tim Brown », *Harvard Business Review*, vol. 86/6, <https://readings.design/PDF/Tim%20Brown,%20Design%20Thinking.pdf> (consulté le 12 mars 2021). [47]
- CFPB (2021), *Taxpayer Experience Map*, [https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb\\_taxpayer\\_map\\_Final.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_taxpayer_map_Final.pdf). [41]

- CIAT (2020), *ICT as a Strategic Tool to Leapfrog the Efficiency of Tax Administrations*, [6]  
<https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5696>.
- CIAT (2018), *Electronic Invoicing in Latin America: English Summary of the Spanish Document*, [87]  
[https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018\\_FE/2018\\_Electronic\\_invoice\\_summary\\_BID\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Electronic_invoice_summary_BID_CIAT.pdf).
- CIAT, IOTA, FMI et OCDE (2021), *International Survey on Revenue Administration - Powered by RA-FIT*, [37]  
<https://data.rafit.org/?sk=3dba84d7-1dd8-4533-b682-c0dfcb1d7f13&slid=1445908451587>.
- Commission européenne (2021), *La Commission propose une identité numérique fiable et sécurisée pour tous les Européens*, [82]  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_2663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2663).
- Commission européenne (2003), *Guidelines for successful public-private partnerships*. [84]
- Cotton, M. (2017), *Use of Technology in Tax Administrations 1: Developing an Information Technology Strategic Plan*, [68]  
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/005/2017/001/article-A001-en.xml>.
- Cotton, M. (2017), *Use of Technology in Tax Administrations 2 : Core Information Technology Systems in Tax Administrations*, [51]  
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/03/15/Use-of-Technology-in-Tax-Administrations-2-Core-Information-Technology-Systems-in-Tax-44689>.
- Cotton, M. (2017), *Use of Technology in Tax Administrations 3: Implementing a Commercial-Off-The-Shelf (COTS) Tax System*, [52]  
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/03/15/Use-of-Technology-in-Tax-Administrations-3-Implementing-a-Commercial-Off-The-Shelf-COTS-Tax-44719>.
- Crandall, W., E. Gavin et A. Masters (2019), *ISORA 2016 : Understanding Revenue Administration*, Fonds monétaire international, Washington DC,  
<http://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/03/07/ISORA-2016-Understanding-Revenue-Administration-46337>  
 (consulté le 11 June 2021).
- Díaz de Sarralde, S. (2019), *Overview of Tax Administrations: structure; income, resources and personnel; operation and digitalization*. *Enquête ISORA*, Centre inter-américain des administrations fiscales (CIAT), Panama, <http://www.ciat.org/overview-of-tax-administrations-structure-income-resources-and-personnel-operation-and-digitalization-isora-santiago-diaz-de-sarralde-miguez-spanish-only/?lang=en> (consulté le 11 June 2021).
- Ebert, C., P. Abrahamsson et N. Oza (2012), *Lean software development*, [55]  
<https://doi.org/10.1109/MS.2012.116>.
- e-Estonia (2021), *e-tax*, <https://e-estonia.com/solutions/business-and-finance/e-tax/> (consulté le 2021). [85]
- FMI (2017), *Digital Revolutions in Public Finance*, Fonds monétaire international, [16]  
<https://doi.org/10.5089/9781484315224.071>.
- FMI (2017), *Excerpt: Digital Revolutions in Public Finance*, Fonds monétaire international, [58]  
<https://doi.org/10.5089/9781484323823.073>.

- FMI (2017), *Revenue Administration - GAP Analysis Program*, [43]  
<https://www.imf.org/~media/Files/News/Seminars/2017/oap-ADB-seminar-in-manila-2017/6-IMF-ADB-tax-seminar-ra-gap-da.ashx?la=en>.
- FMI (1998), *The Pay-As-You-Earn Tax on Wages*, [91]  
<https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch15.pdf>.
- Georgia Revenue Service (2019), *2018 Annual Report of the Revenue Service of the Ministry of Finance of Georgia*, [http://www.rs.ge/RsGe.Module/GetDoc/Get\\_File?doc\\_id=10602](http://www.rs.ge/RsGe.Module/GetDoc/Get_File?doc_id=10602) (consulté le 20 juillet 2021). [10]
- Gouvernement de l'Estonie (2020), *Estonian experience to lead global e-governance cooperation*, <https://e-estonia.com/estonian-experience-to-lead-global-e-governance-cooperation/> (consulté le 18 février 2021). [39]
- Groupe de la Banque mondiale (2021), *Tax DIAMOND*, [35]  
<https://www.taxdiamond.org/Authentication/Login.aspx>.
- Groupe de la Banque mondiale (2018), *The Global Findex Database 2017*, [12]  
<https://globalfindex.worldbank.org/>.
- Groupe de la Banque mondiale (2017), *Technical standards for Digital Identity: Draft for discussion*, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/579151515518705630-0190022018/original/ID4DTechicalStandardsforDigitalIdentity.pdf>. [26]
- Groupe de la Banque mondiale (2015), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0671-1>. [92]
- GSMA (2021), *The Mobile Economy Sub-Saharan Africa*, [11]  
<https://www.gsma.com/mobileeconomy/sub-saharan-africa/>.
- GSMA (2020), *The Mobile economy Sub Sharan Africa 2020*, GSMA, [13]  
[https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/09/GSMA\\_MobileEconomy2020\\_SSA\\_Eng.pdf](https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/09/GSMA_MobileEconomy2020_SSA_Eng.pdf).
- Hemon, A. et al. (2020), « From Agile to DevOps: Smart Skills and Collaborations », *Information Systems Frontiers*, vol. 22/4, <https://doi.org/10.1007/s10796-019-09905-1>. [56]
- Hiatt, J. (2006), *ADKAR: A model for change in business, government and our community*. [49]
- HMRC (2021), *Measuring tax gaps*, <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. [44]
- Hornstein, H. (2015), « The integration of project management and organizational change management is now a necessity », *International Journal of Project Management*, vol. 33/2, pp. 291-298, <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.08.005>. [65]
- ICAEW (2019), *Digitalisation of tax: International Perspectives.*, <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/information-technology/thought-leadership/digital-tax.ashx>. [29]
- IOTA (2018), *Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, <https://www.iota-tax.org/news/iotas-new-book-impact-digitalisation-transformation-tax-administrations>. [93]
- IRS TAS (2019), *Advocate Releases EITC Special Report, Taxpayer Journey Roadmap*, [42]



- <https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/news/taxnews-advocate-releases-eitc-special-report-taxpayer-journey-roadmap/>.
- ITC (2015), *Information Technology in Tax Administration in Developing Countries*, [23]  
<https://www.taxcompact.net/resource/information-technology-tax-administration-developing-countries>.
- Janowski, T. (2016), *Implementing Sustainable Development Goals with Digital Government – Aspiration-capacity gap*, [64]  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.12.001>.
- Johnson, C. et al. (2020), *Emerging trends from Africa’s digital platforms*, [63]  
<https://cenfri.org/publications/africa-digital-platforms-trends/>.
- Kene-Okafor, T. (2020), *Mobile money service, M-Pesa, is now owned by Vodacom and Safaricom*, [62]  
<https://techpoint.africa/2020/04/09/africas-largest-mobile-money-service-m-pesa-is-now-owned-by-vodacom-and-safaricom/>.
- Kitony, G. (2019), *Unlocking Revenue Administration Potential: Case of the Kenya Revenue Authority (KRA) Digital Transformation Journey*. [48]
- KRA (2021), *KRA Mobile Services*, Kenya Revenue Authority, <https://www.kra.go.ke/en/online-services/m-services>. [15]
- KRA (2020), *Leading country examples: Kenya; Digital tax payments*, Kenya Revenue Authority, [107]  
<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-3.0-kenya-country-example.pdf>.
- KRA (2018), *ICT Strategy 2018-2021*, Kenya Revenue Authority, [106]  
<https://kra.go.ke/images/publications/KRA-ICT-STRATEGY-Online-Version.pdf> (consulté le 2021).
- Lee, H. (2016), *Can Electronic Tax Invoicing Improve Tax Compliance?*, [105]  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23931/Can0electronic00for0value0added0tax.pdf?sequence=1>.
- Lighting Africa (2021), *Our Impact*, <https://www.lightingafrica.org/about/our-impact/>. [104]
- McCulloch, N. (2019), *What Nigerians really think about tax*, <https://www.ictd.ac/blog/what-nigerians-really-think-about-tax/>. [61]
- Mergel, I., N. Edelmann et N. Haug (2019), « Defining digital transformation: Results from expert interviews », *Government Information Quarterly*, vol. 36/4, p. 101385, [45]  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
- Moore, M. (2020), *What is Wrong with African Tax Administration ?*. [57]
- NIST (2020), *Digital Identity Guidelines*, <https://pages.nist.gov/800-63-3/>. [25]
- Norad (2020), *Reforms of Tax Administration and Systems: A Mapping of Current Analytical Tools and Frameworks*, [31]  
<https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2020/reforms-of-tax-administration-and-systems-a-mapping-of-current-analytical-tools-and-frameworks/>.
- OCDE (2021), *Administration fiscale : Inscrire le télétravail dans la durée après le COVID-19*, [50]  
[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1100\\_1100950-in5germ3j3&title=Administration-fiscale-vers-des-conditions-de-teletravail-perennes-a-l-ere-du-COVID-](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1100_1100950-in5germ3j3&title=Administration-fiscale-vers-des-conditions-de-teletravail-perennes-a-l-ere-du-COVID-)

- [19&\\_ga=2.219160921.1362976715.1627282543-1608729150.1617798609.](https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/behavioural-insights-for-better-tax-administration-a-brief-guide.htm)
- OCDE (2021), *Behavioural Insights for Better Tax Administration: A Brief Guide*, [7]  
<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/behavioural-insights-for-better-tax-administration-a-brief-guide.htm>.
- OCDE (2021), *Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD*, [81]  
<https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/listecad.htm>.
- OCDE (2021), *Methodology for Assessing Procurement Systems*, <http://www.mapsinitiative.org/>. [94]
- OCDE (2021), *OECD Tax Administration Maturity Model Series*, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/about/maturity-model-series.htm>. [38]
- OCDE (2021), *Résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie*, [76]  
<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/brochure-relever-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-juillet-2021.pdf>.
- OCDE (2021), *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, <https://www.oecd.org/ctp/tax-administration-23077727.htm>. [20]
- OCDE (2021), *The Shadow Economy: A Guide to Measurement*, [72]  
<https://community.oecd.org/docs/DOC-192494>.
- OCDE (2020), *Code de conduite applicable aux agents de l'OCDE*, [3]  
<https://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/regles-types-de-declaration-a-l-intention-des-vendeurs-relevant-de-l-economie-du-partage-et-de-l-economie-a-la-demande.htm>.
- OCDE (2020), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, [88]  
 OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/b94582e8-en>.
- OCDE (2020), *Règles types de déclaration à l'intention des vendeurs relevant de l'économie du partage et de l'économie à la demande*, [2]  
<https://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/regles-types-de-declaration-a-l-intention-des-vendeurs-relevant-de-l-economie-du-partage-et-de-l-economie-a-la-demande.htm>.
- OCDE (2020), *Supporting SMEs to Get Tax Right Series: Strategic Planning*, [46]  
<https://www.oecd.org/fr/ctp/administration/supporting-smes-to-get-tax-right-strategic-planning.htm>.
- OCDE (2020), *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, [8]  
<http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/>.
- OCDE (2019), *Digital Government in Chile – A Strategy to Enable Digital Transformation*, [14]  
 OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f77157e4-en>.
- OCDE (2019), *Digital Government in Chile – Digital Identity*, [95]  
 OECD Digital Government Studies,  
<https://doi.org/10.1787/9ecba35e-en>.
- OCDE (2019), *Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance*, [30]  
<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/implementing->

- [online-cash-registers-benefits-considerations-and-guidance.pdf](#).
- OCDE (2019), *Introducing a Commercial Off-The-Shelf Software Solution*, [27]  
<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/introducing-a-commercial-off-the-shelf-software-solution.htm>.
- OCDE (2019), *Principes de l'OCDE sur l'intelligence artificielle*, [96]  
<https://www.oecd.org/fr/numerique/intelligence-artificielle/>.
- OCDE (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en>. [74]
- OCDE (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en>. [75]
- OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [73]
- OCDE (2019), *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers*, [4]  
<https://www.oecd.org/ctp/the-sharing-and-gig-economy-effective-taxation-of-platform-sellers-574b61f8-en.htm>.
- OCDE (2019), *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration*, <https://doi.org/10.1787/574b61f8-en>. [71]
- OCDE (2019), *Unlocking the Digital Economy - A guide to implementing application programming interfaces in Government*, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/unlocking-the-digital-economy-guide-to-implementing-application-programming-interfaces-in-government.htm>. [59]
- OCDE (2019), *Unlocking the Digital Economy: A guide to implementing application programming interfaces in Government*, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/unlocking-the-digital-economy-guide-to-implementing-application-programming-interfaces-in-government.pdf>. [28]
- OCDE (2017), *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats*, [5]  
<https://www.oecd.org/tax/crime/shining-light-on-the-shadow-economy-opportunities-and-threats.pdf> (consulté le 2021).
- OCDE (2014), *Increasing Taxpayers' Use of Self-service Channels*, [83]  
<https://www.oecd.org/tax/administration/increasing-the-use-of-self-service-channels-by-taxpayers-9789264223288-en.htm> (consulté le 2021).
- OCDE (2013), *Electronic Sales Suppression: A Threat to Tax Revenues*, [103]  
<https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>.
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0392> (consulté le 15 mars 2021). [77]
- OCDE (2012), *Security and Authentication Issues in the Delivery of Electronic Services to Taxpayers*, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/service/49428035.pdf>. [102]
- OCDE (2006), *Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing* [70]

- Obligations— Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns*, <https://www.oecd.org/tax/administration/36280368.pdf> (consulté le 2021).
- OCDE (2004), *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*, [89]  
<https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>.
- OCDE (à paraître), *Modèle de maturité de transformation numérique*. [80]
- oCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, [60]  
<https://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques.htm>.
- OFR (2021), *Stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes*, <https://www.tax-platform.org/medium-term-revenue-strategy>. [34]
- OFR (2018), « Platform for Collaboration on Tax - Conference Statement 2018 », *Taxation & the sustainable development goals*, <https://www.oecd.org/tax/platform-for-collaboration-on-tax-conference-statement-2018.pdf> (consulté le 15 mars 2021). [19]
- ONS - Energy Meeting Place (2020), *Energy, climate and the driving forces in renewable energy markets*, <https://www.youtube.com/watch?v=Z7tdGviiia8>. [86]
- Owusu, N. (2014), *Funding E-government projects in Ghana: A case study of the Ghana electronic government (GEGOV) project*, <http://ugspace.ug.edu.gh/> (consulté le 2020). [21]
- Oxford Reference (2016), *Oxford Essential Quotations*, [79]  
<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191826719.001.0001/q-oro-ed4-00004005> (consulté le 25 mars 2021).
- Parlement européen (2021), *Revision of the eIDAS Regulation – European Digital Identity (EUid)*, [24]  
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-eid>.
- Pillai, R. (2016), *Person-to-Government payments: Lessons from Tanzania's digitization efforts*, [101]  
[https://btca-production-site.s3.amazonaws.com/documents/237/english\\_attachments/Tanzania-Case-Study.pdf?1515010379](https://btca-production-site.s3.amazonaws.com/documents/237/english_attachments/Tanzania-Case-Study.pdf?1515010379).
- TADAT Secretariat (2021), *TADAT Overview*, <https://www.tadat.org/overview>. [32]
- TADAT Secretariat (2019), *TADAT Field Guide*, <https://www.tadat.org/fieldGuide>. [33]
- Tomar, L. et al. (2016), « Big Data in the Public Sector. Selected Applications and Lessons Learned », *Banque interaméricaine de développement*. [97]
- Traynor, P. (2015), *Mobile money in developing countries: study reveals security flaws in apps*, [17]  
<https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/sep/24/mobile-money-apps-security-flaws-study-reveals> (consulté le 12 février 2021).
- UIT (2020), *Facts and Figures 2020*, Union internationale des télécommunications, [9]  
<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IFF.aspx>.
- UIT (2019), *Les nouvelles données publiées par l'UIT révèlent que l'adoption de l'Internet progresse mais que la fracture numérique entre les hommes et les femmes se creuse*, Union internationale des télécommunications, [98]  
<https://www.itu.int/fr/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>.

- USAID (2017), *Benchmarking the tax system in Liberia*, [99]  
<https://www.dai.com/uploads/BENCHMARKING%20THE%20TAX%20SYSTEM%20IN%20LIBERIA%5B2%5D.pdf>.
- Vasarhelyi, M. (2018), « How Robotic Process Automation Is Transforming Accounting and Auditing », *The CPA Journal*, [100]  
<https://www.cpajournal.com/2018/07/02/how-robotic-process-automation-is-transforming-accounting-and-auditing/>.

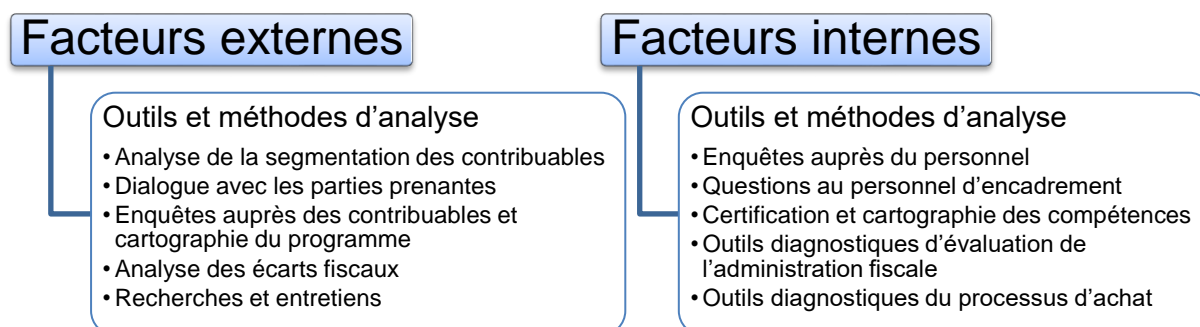
## Annexe A. Observations sur le processus d'analyse du contexte



Les retours des administrations fiscales fournis pour ce rapport indiquent que l'analyse du contexte est généralement la première étape d'un programme de transformation numérique. En effet, elle donne un aperçu des défis et des opportunités externes qui peuvent être abordés par le prisme de la transformation numérique, d'une part et, d'autre part, des capacités et contraintes internes de l'administration fiscale qui se prépare à la transition vers le numérique. Basée sur l'expérience des administrations fiscales du monde entier, la présente annexe complète le chapitre 2 en proposant des observations, des enseignements et des conseils à l'équipe en charge de l'analyse du contexte.

Les administrations peuvent mettre à profit les observations de cette annexe, résumées dans le graphique A.1., en guise de rappels de bonnes pratiques, en les adaptant à leurs conditions locales et en les enrichissant de leurs propres expériences, afin de réaliser une analyse de contexte de qualité élevée et cohérente.

## Graphique A.1. Synthèse des outils et méthodes d'analyse courants



## Outils et méthodes communs pour l'analyse des facteurs externes

### *Analyse de la segmentation des contribuables*

Si l'administration fiscale ne l'a pas encore fait, il est fortement recommandé d'effectuer une analyse de segmentation des contribuables au cours de la phase d'analyse. Si un modèle de segmentation existe, il peut être nécessaire de l'actualiser pour refléter la situation actuelle dans la juridiction. Une analyse actualisée de la segmentation des contribuables peut être utilisée à de nombreuses fins ; par exemple, certaines administrations fiscales organisent leur travail autour des segments mis en évidence par l'analyse, et l'activité de segmentation peut révéler des risques de conformité importants. Par conséquent, une segmentation minutieuse et régulière des contribuables peut être bénéfique bien au-delà du programme de transformation numérique. Ce rapport ne propose qu'une brève introduction à l'analyse de la segmentation des contribuables ; les administrations peuvent chercher des conseils supplémentaires auprès de sources en ligne ou d'administrations homologues dans ce contexte.<sup>57</sup>

Le modèle de segmentation pourrait par exemple utiliser les catégories suivantes :

1. Les personnes et les entreprises de l'économie informelle susceptibles de devenir des contribuables<sup>58</sup>
2. Contribuables personnels ordinaires
3. **Agents fiscaux :**
4. Petites et moyennes entreprises (PME)
5. Particuliers fortunés
6. Grandes entreprises
7. Entreprises multinationales (EMN)
8. Entités publiques (le cas échéant)

Les contribuables sont souvent segmentés en fonction de faits juridiques connus concernant la taille et les paramètres financiers, mais des informations connues sur les facteurs de risque comportementaux

<sup>57</sup> Voir par exemple <https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-annual-report-and-accounts-2019-to-2020/hmracs-customer-segmentation>.

<sup>58</sup> Lorsqu'elles examinent la composition du groupe qui ne s'acquitte pas officiellement d'impôts, les administrations fiscales de nombreux pays en développement, afin d'obtenir une image précise de la situation fiscale, doivent également tenir compte du fait que ce groupe peut payer une série de droits informels assimilables à des impôts aux communautés et organisations locales.

peuvent également être utilisées à cette fin. Idéalement, tous les contribuables d'un même segment devraient apporter une même réponse aux services et au traitement de l'administration fiscale, mais cela n'est pas toujours possible. Par exemple, les contribuables peuvent avoir un accès différent aux conseils informatiques ou professionnels et avoir des niveaux différents de compréhension et d'expérience en matière de respect des obligations fiscales.

Lors de l'analyse, il est courant de noter la taille, les caractéristiques et la composition approximatives de chaque segment, ainsi que d'autres informations pouvant servir à l'élaboration de plans de communication et de plans de gestion du changement pour le segment.

### ***Dialogue avec les parties prenantes***

L'établissement d'un dialogue direct avec les groupes de parties prenantes appropriés peut s'avérer très fructueux lors de la recherche d'informations concernant des facteurs externes. Cette section présente quelques suggestions que les groupes peuvent prendre en compte.

**Groupes représentatifs** : certains groupes de contribuables peuvent être représentés par des organisations nationales ou régionales susceptibles de fournir de précieuses informations sur les défis et les opportunités à aborder grâce à la transformation numérique. Les organisations professionnelles, les organisations de la société civile, les syndicats et les associations de contribuables sont des exemples d'instances représentatives. Ces organismes peuvent contribuer à l'analyse en apportant leur compréhension des problèmes de conformité et de la charge administrative des contribuables, et fournir des idées concernant la transformation numérique. L'exemple de l'encadré 7.5. présente la vision d'une association de contribuables, illustrant la manière dont les groupes de contribuables et les administrations fiscales peuvent partager des objectifs communs, ce qui rend particulièrement pertinente la discussion des opportunités et des défis.

#### **Encadré 7.5. La vision, la mission et les valeurs de l'Association nationale des contribuables au Kenya**

##### VISION

Des pouvoirs publics à l'écoute des contribuables, fournissant des services de qualité à tous

##### MISSION

Plaider en faveur de la responsabilité des autorités dans la prestation des services et influencer les politiques par le biais d'engagements, de partenariats et d'informations et de recherches

##### VALEURS

Intégrité, respect, inclusion, passion, innovation/capacité d'innovation

Source : <https://www.nta.or.ke/our-history/>.

**Autres entités publiques** : plus tard dans le processus de transformation numérique, il sera probablement nécessaire d'établir des accords formels avec l'ensemble des entités publiques avec lesquelles l'administration fiscale échangera des données. Au stade de l'analyse du contexte, il est probablement plus approprié de mettre l'accent sur un dialogue ouvert et constructif. Conjointement avec les partenaires externes, l'administration peut explorer les défis et les opportunités partagés afin de se



préparer à la possible transformation numérique de l'administration fiscale basée sur des données provenant d'autres sources gouvernementales, en fournissant à d'autres unités publiques des données générées par le système fiscal, ainsi qu'en collaborant à d'éventuels programmes impliquant l'ensemble des administrations.

Il est généralement recommandé d'entamer le dialogue à un niveau d'encadrement relativement élevé afin de s'assurer de la bonne volonté des autres unités publiques et de relations de travail constructives avec elles. L'administration fiscale peut également chercher à dialoguer avec l'encadrement et le personnel d'autres niveaux de l'organisation ayant une connaissance des domaines explorés, en vue d'une collaboration potentielle, à la recherche d'informations importantes sur des détails qui ne sont peut-être pas connus au niveau hiérarchique supérieur. Par exemple, dans un cas signalé par un contributeur au présent rapport, l'administration fiscale avait été informée par la direction de l'unité responsable du registre des biens immobiliers que les informations relatives aux biens étaient disponibles sous forme électronique et donc prêtes à l'emploi dans le cadre du passage au numérique de la fiscalité immobilière. Cependant, au démarrage du projet, il s'est avéré que les informations consistaient en des documents scannés, et non en une base de données structurée. Cela a considérablement augmenté le coût et la complexité du projet de transition numérique de la fiscalité immobilière.

**Secteur privé :** outre la consultation des instances représentatives, l'administration aura très probablement intérêt à rechercher un dialogue direct, le plus en amont possible, avec les acteurs du secteur susceptibles d'avoir une incidence sur le succès de la transformation numérique de l'administration fiscale. Il s'agit notamment des fournisseurs de logiciels financiers, des grandes entreprises disposant en interne des ressources de développement de logiciels et des institutions financières qui peuvent être amenées à fournir des données pour pré-remplir ou vérifier les déclarations fiscales. Les administrations fiscales peuvent envisager d'entamer le dialogue sous la forme de réunions ouvertes au public et de poursuivre par des réunions sur invitation adressées à des groupes particuliers ou des entreprises individuelles. L'exemple de l'encadré 7.6. montre comment planifier un dialogue en amont avec les parties prenantes.

#### Encadré 7.6. Norvège : engager un dialogue en amont avec les parties prenantes du projet de transformation numérique

Aux fins d'élaborer un « registre du peuple » modernisé (registre numérique) au cours de la période 2014-2018, l'administration fiscale norvégienne a invité les parties prenantes à une « conférence de dialogue » en 2014. L'objectif de cette conférence était d'établir le dialogue avec les parties prenantes à un stade précoce du projet, d'en présenter le spectre et les plans, et d'inviter les parties prenantes à partager leurs réactions et leurs opinions.

Suite à la conférence, l'administration fiscale norvégienne a également invité les parties prenantes à s'inscrire à des réunions de dialogue en individuel avec l'équipe du projet.

Source : (Administration fiscale norvégienne, 2017<sup>[40]</sup>) (référence disponible uniquement en norvégien).

#### **Enquêtes auprès des contribuables et cartographie du programme**

Pour certains des domaines auxquels il est envisagé d'appliquer la transformation numérique, les enquêtes peuvent être une source d'information utile afin de comprendre les conditions extérieures. Par exemple, une administration fiscale qui envisage la mise en place d'un système électronique d'enregistrement, de déclaration et de paiement pourrait bénéficier des réponses aux questions de

l'enquête portant sur le niveau actuel d'adoption du numérique des groupes de contribuables ciblés. Dans l'enquête ISORA 2018, 108 des 159 répondants (près de 68 %) ont déclaré pour l'exercice 2017 avoir mené des enquêtes de satisfaction auprès des contribuables. (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2019<sup>[36]</sup>) Les enquêtes existantes peuvent être complétées par des questions relatives à la transformation numérique, et les administrations qui ne réalisent pas actuellement d'enquêtes de satisfaction auprès des contribuables peuvent se lancer dans ce processus d'importance en l'associant au processus de transformation numérique.

Certaines administrations trouvent utile de confier l'enquête à une société externe, les contribuables pouvant ainsi être davantage enclins à fournir des réponses plus franches. Quoi qu'il en soit, le groupe qui rédige et mène l'enquête doit disposer d'une expertise particulière en matière de recherche sociale et de la capacité d'analyse pour interpréter correctement les résultats, en plus d'une compréhension adéquate de la fiscalité.

Dans les cas où il est nécessaire d'acquérir une compréhension approfondie des défis actuels de groupes de contribuables particuliers, il peut être pertinent de cartographier le parcours des contribuables (c'est-à-dire les différentes étapes de l'accomplissement des obligations fiscales). La méthode la plus probable pour élaborer les cartes est de mener des entretiens avec des contribuables ou des organisations de contribuables représentatifs. Ces entretiens peuvent être réalisés de manière ponctuelle ou régulière. Les organisations de contribuables peuvent également avoir réalisé elles-mêmes des cartes utiles. Les exemples suivants de cartographies peuvent fournir des idées et de l'inspiration : le Consumer Financial Protection Bureau aux États-Unis a réalisé un formulaire accessible au public que les agents du fisc peuvent utiliser pour produire des cartes du parcours du contribuable... (CFPB, 2021<sup>[41]</sup>) et le Taxpayer Advocate Service de l'IRS a généré une feuille de route du contribuable qui illustre le parcours des contribuables aux États-Unis. (IRS TAS, 2019<sup>[42]</sup>)

### **Analyse des écarts fiscaux**

L'analyse des écarts fiscaux est une méthode courante d'analyse de la non-conformité. L'analyse peut être effectuée par l'administration elle-même ou en collaboration avec un tiers neutre comme RA-GAP mentionné ci-dessous. Le présent rapport n'offre qu'une brève introduction au sujet. Les administrations dépourvues d'expérience en matière d'analyse des écarts fiscaux sont encouragées à rechercher des informations et une assistance supplémentaires auprès des administrations homologues ou d'organisations internationales.<sup>59</sup>

Les écarts fiscaux peuvent, outre fournir des informations utiles sur l'état actuel de la collecte des recettes, apporter une contribution dans d'autres domaines. Par exemple, la publication d'informations sur l'écart fiscal contribue à la transparence, ce qui est susceptible d'accroître la confiance. Les informations collectées lors de l'analyse peuvent être utilisées en même temps que les informations sur la segmentation des contribuables en vue d'étayer une stratégie plus large de l'administration fiscale. Des analyses répétées de l'écart fiscal au cours d'un programme de transformation numérique peuvent montrer que l'écart fiscal se réduit grâce à la transformation numérique.

Les deux approches communes aux administrations fiscales sont les suivantes :

- Ascendante, où les informations existantes sur l'activité illégale sont utilisées pour tenter d'extrapoler l'ampleur du problème au niveau de la population ; et/ou
- Descendante, où l'ampleur du problème est estimée sur la base des données agrégées disponibles.

---

<sup>59</sup> Les membres du FAI peuvent également envisager de demander conseil à leurs pairs via la Communauté d'intérêt de l'économie souterraine.

Les avantages de l'approche ascendante, en supposant qu'elle intègre des contrôles fiscaux aléatoires, comprennent des possibilités de stratification (ventilation du problème par région, secteur ou industrie) et des mesures plus précises. L'inconvénient manifeste est le coût élevé, tant pour l'administration fiscale que pour les contribuables contrôlés.

D'autre part, l'approche descendante est relativement peu coûteuse et les résultats peuvent généralement être utilisés pour des comparaisons entre juridictions ainsi que pour des séries chronologiques. Cependant, ces approches pâtissent souvent d'un manque de stratification, d'une dépendance importante à l'égard d'informations provenant de tiers et d'une sensibilité aux changements au niveau des normes comptables nationales. De plus, elles nécessitent toujours un personnel hautement qualifié pour l'analyse et l'interprétation des résultats.

À titre de source d'information supplémentaire et d'assistance éventuelle, le FMI propose un outil d'analyse des écarts fiscaux, RA-GAP, qui, pour certaines variantes, comprend également une formation. (FMI, 2017<sup>[43]</sup>) En outre, le HM Revenue and Customs (HMRC) au Royaume-Uni publie une méthodologie complète concernant l'analyse des écarts fiscaux, accompagnant l'analyse elle-même. (HMRC, 2021<sup>[44]</sup>)

### **Recherches et entretiens**

Certaines informations externes que l'administration juge nécessaires à la préparation de la stratégie de transformation numérique peuvent ne pas être disponibles via l'une des activités décrites ci-dessus. Il peut être nécessaire d'effectuer des recherches supplémentaires, par exemple sur l'internet, pour compléter la base de connaissances. Les domaines de recherche possibles comprennent, sans s'y limiter, l'étude des résultats de la recherche universitaire sur l'adoption des technologies, l'économie informelle et les sorties financières, ainsi que l'étude des plateformes politiques en relation avec le soutien à la transformation numérique des pouvoirs publics.

Les entretiens avec les prestataires de services financiers peuvent également être utiles pour comprendre le paysage futur et les éventuels obstacles aux services, tels que les coûts de transaction.

## **Outils et méthodes communs pour l'analyse des facteurs internes**

### **Enquêtes auprès du personnel**

Il est plutôt courant pour les administrations fiscales de réaliser des enquêtes annuelles auprès du personnel : selon l'ISORA 2018, 91 des 158 administrations fiscales ayant répondu (57.5 %) ont réalisé des enquêtes auprès du personnel en 2017. (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2019<sup>[36]</sup>) Ces enquêtes peuvent être complétées par des questions relatives à la transformation numérique. Les administrations qui ne réalisent pas actuellement d'enquêtes auprès du personnel peuvent se lancer dans ce processus d'évaluation interne d'importance, en l'associant au programme de transformation numérique et en veillant à ce que des questions relatives à la problématique du numérique soient incluses.

### **Questions au personnel d'encadrement**

L'encadrement intermédiaire est susceptible de bien connaître les forces et les faiblesses de leur département, et apporter leur contribution en répondant aux questions à cet égard. Une série de questions différentes devrait probablement être envoyée à chaque chef de service afin d'analyser la capacité actuelle de l'administration à exécuter des projets de transformation numérique, par exemple :

- le service juridique peut être consulté pour les aspects juridiques internes ;
- le service RH peut être consulté pour les opportunités et les défis liés aux responsabilités et au bien-être du personnel ;

- le département informatique peut être consulté pour les sujets liés à l'infrastructure TIC ; et
- chaque service de la fonction fiscale peut être consulté pour les besoins de la transformation numérique et les questions liées à cette fonction.

Si les responsables du changement relèvent d'un seul département, le responsable de ce département est probablement la personne la mieux placée pour répondre aux questions relatives à cette compétence ; il en va de même pour la gestion de projet. Sinon, tous les responsables de service doivent être interrogés concernant l'existence de ces compétences, les lacunes en la matière et l'adéquation des programmes de formation.

Il est recommandé de consulter tous les responsables de service pour ce qui est des problèmes informatiques connus et de leur évaluation de la culture du changement des personnels d'encadrement et de service, la capacité et la volonté de changer.

Il convient d'encourager les membres de l'encadrement à répondre de la manière la plus précise et la plus honnête possible, en faisant valoir que le fait de révéler les difficultés rencontrées dans leur unité n'aura aucune répercussion, afin que cette série de questions serve à mettre en lumière tout problème susceptible d'entraver ou de faire dérailler les projets de transformation numérique.

### ***Certifications et cartographie des compétences***

Idéalement, les informations concernant les compétences actualisées des agents des services fiscaux en matière de gestion de programmes et de projets, de gestion du changement et de l'informatique sont stockées dans le système de gestion des ressources humaines de l'administration. Si ce n'est pas le cas, la cartographie doit être effectuée manuellement par les responsables d'unité concernés et leurs assistants, et l'administration peut vérifier si les informations obtenues peuvent être stockées et mises à jour ultérieurement dans le système RH.

Le processus de cartographie des compétences peut enregistrer le type de compétences (par exemple, les compétences de base en matière de logiciels de bureautique, de logiciels de fonctions fiscales ou de logiciels d'analyse), une indication du niveau de compétences (par exemple, de rudimentaire à avancé) et le nombre d'employés par unité possédant ce type de compétences à ce niveau. Le niveau d'unité sur lequel faire porter la cartographie est susceptible de varier largement entre les administrations. Au niveau de granularité le plus fin, une administration entière peut être considérée comme une même unité.

Si l'administration dispose d'un département informatique interne, la cartographie peut également inclure un ensemble spécifique de compétences pour ce département. De même, les administrations disposant de solutions analytiques peuvent inclure une cartographie de ces compétences.

Les grandes administrations fiscales trouveront sans doute judicieux de regrouper les membres du personnel en fonction des paramètres de cartographie, en répartissant les employés par type de compétences, afin d'éviter de trop grands ensembles de données. Dans le cas des petites administrations, la cartographie se fera probablement personne par personne.

La cartographie des compétences en gestion de programmes et de projets doit idéalement inclure les certifications ainsi que l'expérience :

- Nombre de **certifications** approuvées au niveau mondial peuvent être vérifiées de manière indépendante, comme les certifications du Project Management Institute<sup>60</sup>, de l'Agile Business Consortium<sup>61</sup> ou d'Axelos<sup>62</sup>.
- La cartographie de l'**expérience** peut inclure l'ampleur et la complexité du projet ainsi que le domaine auquel il se rapporte, si possible en soulignant l'expérience vérifiable des projets informatiques et liés à la fiscalité.

### **Outils diagnostiques du processus d'achat**

Bien qu'il puisse exister d'autres outils appropriés de diagnostic des processus de passation de marchés, ce rapport met en avant la [méthodologie d'évaluation des systèmes de passation de marchés \(MAPS\)](#), développée par un consortium d'organisations nationales et internationales. En révélant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, MAPS peut venir à l'appui de réformes efficaces afin d'améliorer les systèmes de marchés publics. L'utilisation de la méthodologie MAPS fournit également une feuille de route pour atteindre ces objectifs. Les administrations fiscales peuvent s'adresser au secrétariat MAPS pour obtenir une assistance à cet égard, comme indiqué dans l'encadré 7.7.

#### **Encadré 7.7. Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) - Assistance**

Le Secrétariat MAPS, hébergé par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE, supervise le développement et l'utilisation de MAPS. La mission du Secrétariat est la suivante :

- Promouvoir l'initiative MAPS et ses outils au niveau mondial
- Assurer le contrôle de la qualité et la certification de l'évaluation et des évaluateurs
- Réaliser des études, collecter des données et distiller des connaissances sur l'utilisation et l'incidence de MAPS
- Maintenir et améliorer la méthodologie
- Former des évaluateurs et des fonctionnaires à la méthodologie

Le Secrétariat apporte son soutien à toutes sortes de parties prenantes, notamment :

- Conseils aux équipes nationales pour la planification et la gestion des évaluations
- Examen de la qualité des résultats attendus centraux dans les évaluations
- Conseils aux équipes d'évaluation sur la méthodologie
- Faciliter la collaboration et les partenariats en vue de réaliser des évaluations

Source : [www.mapsinitiative.org](http://www.mapsinitiative.org).

<sup>60</sup> <https://www.pmi.org/>.

<sup>61</sup> <https://www.agilebusiness.org/>.

<sup>62</sup> <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/prince2>.

## Annexe B. Observations sur le processus de la stratégie de transformation numérique



La deuxième étape d'un programme de transformation numérique consiste généralement à élaborer une stratégie de transformation numérique visant à orienter et impulser le rythme du processus au sein de l'administration. Dans la continuité du chapitre 3, cette annexe présente quelques observations clés sur ce qui constitue un processus de développement stratégique efficace.<sup>63</sup> Les observations sont fondées sur des recherches et des retours d'information des administrations fiscales, et couvrent la manière de rédiger, d'affiner et d'adopter la stratégie de transformation numérique. Cette annexe traite également de certains apprentissages clés sur la façon dont l'analyse coûts-avantages, l'analyse des risques et l'analyse des écarts peuvent être utilisées pour améliorer le contenu, la qualité et la durabilité de la stratégie.

---

<sup>63</sup> Le rapport suivant du FMI propose des conseils et des exemples relatifs à la production d'un plan stratégique des technologies de l'information : (Cotton, 2017<sup>[68]</sup>).

Lors de l'élaboration de la stratégie de transformation numérique, les administrations fiscales ont constaté que les étapes suivantes sont généralement requises, même si la situation locale peut nécessiter d'en omettre certaines, voire d'en ajouter de nouvelles :

1. Réflexion sur les objectifs ;
2. Exécution d'une analyse des écarts ;
3. Réflexion sur les résultats attendus ;
4. Exécution d'une analyse coûts-avantages ;
5. Estimation des résultats attendus ;
6. Réflexion sur les éléments restants ;
7. Consultation des parties prenantes ;
8. Révision de la stratégie ; et
9. Sollicitation de l'adoption de la stratégie.

Il est souvent nécessaire de revenir à plusieurs reprises sur les étapes précédentes au cours du processus, afin d'améliorer progressivement la qualité de la stratégie avant adoption.

## Réflexion sur les objectifs

La réflexion sur les objectifs est généralement la première étape de l'élaboration de la stratégie de transformation numérique, car les objectifs constituent le socle de la stratégie. Pour ce faire, l'équipe stratégique peut s'appuyer sur les retours d'information reçus lors de la phase d'analyse. Il convient de souligner qu'à ce stade, les objectifs doivent être considérés comme des premières ébauches, à ajuster en permanence au fur et à mesure que de nouvelles informations apparaissent, jusqu'à ce que la stratégie soit prête à être adoptée.

Certaines administrations trouvent utile de classer les objectifs afin de maintenir un contrôle plus rigoureux des résultats. Une étude sur la transformation numérique des autorités publiques suggère que les objectifs peuvent être regroupés en résultats, réalisations et impacts, en utilisant les définitions suivantes :

- Résultats : « Tout résultat quantitatif qui peut être compté », par exemple, le pourcentage d'augmentation des revenus sur une période donnée pour un type d'impôt et un segment de contribuables ;
- Réalisations : « L'effet d'une action, les conséquences d'une mise en œuvre ou d'un changement », par exemple, la réduction de la charge de la discipline fiscale pour les contribuables, comme en témoignent les résultats des enquêtes de satisfaction des contribuables ;
- Impacts : « effet à plus long terme que des résultats mesurables ou des réalisations plus immédiatement identifiables », par exemple, l'impact positif de la transformation numérique sur la création de valeur.

Cette forme de classification permet d'évaluer plus facilement quels objectifs sont quantitativement mesurables et peuvent être suivis d'indicateurs clés de performance, quels objectifs sont qualitativement mesurables, et quels objectifs peuvent ne pas être mesurables ou ne l'être qu'à long terme. (Mergel, Edlmann et Haug, 2019<sup>[45]</sup>) Ainsi, le fait de consacrer le temps nécessaire à la définition et à la structuration des objectifs permet de préparer le cadre d'évaluation nécessaire pour déterminer ultérieurement si les objectifs de la transformation numérique sont atteints.

## Exécution d'une analyse des écarts

Sur la base de la phase d'analyse, des objectifs établis et d'autres informations disponibles, l'équipe peut effectuer une analyse des écarts pour déterminer la différence entre le niveau de transformation numérique que l'administration souhaite atteindre à la fin du programme de passage au numérique, tel que décrit par les objectifs, et le niveau actuel tel que découvert lors de la phase d'analyse.

Les administrations pourraient estimer que le futur modèle de maturité de l'OCDE sur la transformation numérique constitue un outil utile en matière d'analyse des écarts.<sup>64</sup> En comparant la maturité actuelle évaluée avec le niveau de maturité voulu tel que décrit par les objectifs, l'administration peut déterminer l'écart entre l'état actuel et l'état souhaité de la transformation numérique.

### Encadré 7.8. Que désignent les modèles de maturité ?

D'un usage relativement courant, les modèles de maturité s'emploient généralement dans le cadre d'une auto-évaluation pour appréhender le niveau d'aptitude d'une organisation dans un domaine fonctionnel, stratégique ou organisationnel donné, ainsi que le type de changements qui permettraient probablement à une organisation d'atteindre un niveau de maturité plus élevé au fil du temps. Les modèles de maturité fonctionnent en décrivant de manière générale les capacités et les performances à l'échelle d'un certain nombre de niveaux de maturité croissante.

Les modèles de maturité sont généralement descriptifs : l'accent est mis sur les procédures et leurs retombées au sens large et les indicateurs n'y ont pas un rôle prépondérant. En effet, même si les indicateurs choisis peuvent rendre compte d'un résultat plus ou moins satisfaisant, ils ne suffisent pas en eux-mêmes à montrer comment le résultat en question a été obtenu, s'il est pérenne ou dans quelle mesure il est robuste ou adaptable à l'évolution du contexte extérieur. Par définition, les modèles de maturité n'imposent pas de procédure particulière ni l'ampleur du résultat à atteindre. Il n'y a pas de méthode universelle ou particulière à privilégier quelles que soient les circonstances.

Source : Secrétariat du FAI

## Réflexion sur les résultats attendus en matière de transformation numérique

Par la suite, l'équipe chargée de la stratégie peut proposer une série de résultats attendus en matière de transformation numérique pour combler l'écart. Que les résultats attendus soient décrits comme suggéré ci-après ou selon le modèle propre à l'administration, il convient de préciser clairement en quoi chaque résultat attendu contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de la stratégie. Le chapitre 5 énumère les domaines et les résultats attendus fréquemment ciblés par les efforts de transformation numérique.

La description de chaque résultat attendu comporte généralement les coûts, les avantages, les conditions préalables et les hypothèses qui y sont associés, les deux premiers étant approfondis par l'analyse coûts-avantages :

- La ventilation des **coûts** doit tenir compte des aspects tant techniques que liés aux ressources humaines ; une liste des coûts types associés aux projets de transformation numérique de l'administration fiscale est fournie ci-dessous.

<sup>64</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir le chapitre 7 et l'encadré 7.8.



- Les **avantages** peuvent être attendus en interne, en externe ou les deux. Par exemple, une administration peut, sur la base de l'objectif de réduire la charge des contribuables, décider de développer un robot conversationnel pour le service numérique dédié aux contribuables. À partir de ce résultat attendu, le contribuable peut avoir accès à une assistance simplifiée de manière plus pratique, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans certains cas. Pour sa part, le personnel de l'administration fiscale peut espérer une réduction significative des tâches répétitives liées à l'assistance aux contribuables.
- Les **conditions préalables** sont, par exemple, le fait d'avoir achevé d'autres résultats attendus ou apporté des changements juridiques qui doivent être mis en place avant le déploiement.
- Les **hypothèses** peuvent, par exemple, concerner des projets de transformation numérique exécutés en parallèle par d'autres entités gouvernementales.

Parfois, il peut également s'avérer nécessaire d'envisager et d'intégrer le coût de la *non* production du résultat attendu, afin d'en évaluer correctement les avantages.

## Exécution d'une analyse coûts-avantages

Afin de pouvoir décrire plus précisément le budget nécessaire à la transformation numérique ainsi que les avantages attendus, une analyse coûts-avantages est nécessaire pour chaque résultat attendu. Aux fins de l'analyse, il est généralement nécessaire de recourir à des compétences autres que celles de la technologie et de la fiscalité. Les analyses sont souvent au cœur du travail quotidien des économistes, et il peut s'avérer indispensable de solliciter l'aide de spécialistes de l'évaluation pour vérifier que de bonnes pratiques sont suivies (par exemple, que les avantages sont décrits parallèlement aux méthodes permettant de les évaluer).

Le schéma ci-après répertorie plusieurs avantages possibles de la transformation numérique. Les avantages doivent être clairement décrits et, autant que possible, quantifiés, mais sans être surestimés. Il est important de ne pas s'intéresser qu'aux seuls avantages financiers directs. Par exemple, la transformation numérique peut améliorer la transparence de l'administration. Par voie de conséquence, la morale fiscale peut s'en trouver améliorée, au bénéfice d'une plus grande discipline fiscale et, partant, de recettes accrues. Cependant, la hausse des recettes peut être difficile à évaluer en raison de l'effet indirect de l'avantage en question.

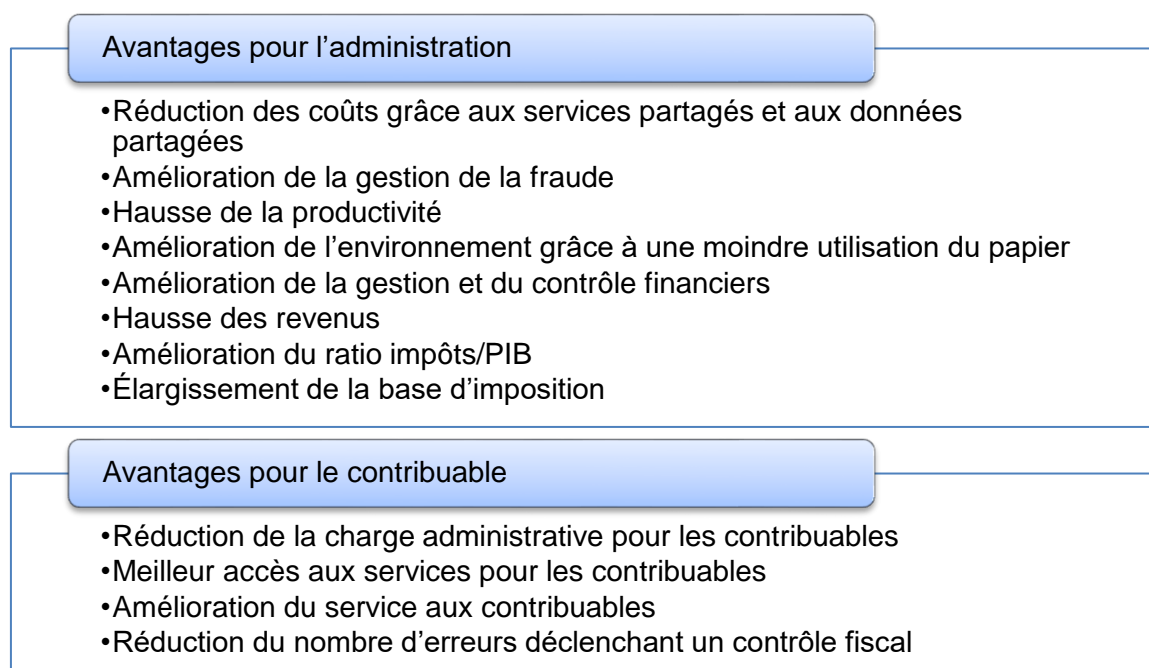
De même, le volet « coûts » de l'analyse doit inclure à la fois les coûts financiers et autres. Il est fréquent de consigner dans un même tableau, par résultat attendu, les estimations des coûts financiers et celles des avantages, par exemple pour identifier le temps nécessaire pour que l'augmentation des recettes au titre du résultat attendu couvre le coût de sa mise en œuvre.

Les écueils généralement rencontrés lors de la réalisation de l'analyse coûts-avantages peuvent être les suivants :

1. *Estimation du coût* de la réalisation du résultat attendu proposé. Une approche possible consiste à contacter des administrations ayant mené à bien des projets de transformation numérique similaires, pour bénéficier de leur expérience, données à l'appui. La documentation fournie par les administrations fiscales dans le cadre de ce rapport, disponible sur le site web associé au rapport, peut représenter un bon point de départ pour rechercher des administrations ayant une expérience pertinente. L'organisation régionale de l'administration fiscale peut également suggérer des personnes à contacter, et l'analyse des données ISORA peut également indiquer par où commencer. Les coordonnées des organisations régionales et de plus amples informations sur ISORA sont disponibles au chapitre 7.
2. Description des *avantages mesurables*, afin que les parties prenantes restent convaincues que le projet mérite d'être soutenu. Pour y parvenir, l'administration peut juger utile de suivre les principes

SMART lorsqu'elle en est au stade de la définition des résultats attendus de la numérisation : ils doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et opportuns. (OCDE, 2020<sup>[46]</sup>)

## Graphique 7.2. Exemples d'avantages possibles de la transformation numérique



## Exécution d'une analyse de risques

Chaque résultat attendu et le programme de transformation numérique dans son ensemble peut faire l'objet d'une analyse de risques. Bien que les risques possibles soient fortement fonction des circonstances locales, les risques ci-dessous illustrent ce qu'il convient de prendre en compte lors de l'élaboration de la stratégie :

- Les capacités numériques peuvent être utilisées à mauvais escient, par exemple si des agents des services fiscaux utilisent l'accès aux données des contribuables à des fins personnelles. Cela ne pourrait avoir qu'un effet délétère sur la morale fiscale. La parade à de tels agissement pourrait être une gouvernance d'accès rigide.
- Le manque de soutien parlementaire au processus de transformation numérique peut entraîner un fléchissement du soutien financier avec le temps. Pour éviter cela, l'équipe en charge de la stratégie peut, dans la mesure du possible, présenter les résultats attendus de la transformation numérique qui sont susceptibles d'apporter des avantages aux contribuables et donc de trouver un écho auprès des législateurs.

Ce thème est réexaminé à l'annexe C qui met l'accent sur les orientations en matière de gestion de projet.

## Réalisation d'une estimation et réflexion sur les parties restantes

Les *aspects financiers* de la stratégie font à juste l'objet d'une attention particulière en raison de leur importance. L'équipe chargée de la stratégie doit trouver le bon équilibre entre fournir des estimations insuffisamment étayées et ne pas fournir des estimations suffisamment claires pour prendre des décisions. La liste ci-après, bien que loin d'être exhaustive, cite des domaines pour lesquels il existe généralement un besoin de financement dans les projets de transformation numérique :

- Systèmes informatiques fiscaux centraux : développement ou acquisition ; maintenance ou location/leasing ; assistance.
- Systèmes informatiques fiscaux auxiliaires tels que les services d'analyse : mêmes composants que ci-dessus.
- Systèmes informatiques d'entreprise : logiciels de RH, de connaissance et de comptabilité : mêmes composants que ci-dessus.
- Infrastructure et réseaux : mêmes composants que ci-dessus.
- Canaux de services numériques tels que les solutions de chat et les guides en ligne : mêmes composants que ci-dessus.
- Conseil en réorganisation des processus opérationnels.
- Conseil en gestion du changement organisationnel.
- Organisation de projet : personnel de gestion du projet, personnel de gestion du changement.
- Dépenses de personnel : lorsque le personnel opérationnel est temporairement affecté à un projet, il doit être remplacé, et ce coût est généralement couvert par le budget du projet.
- Dépenses de formation : il s'agit à la fois de la formation interne (pour l'administration) et de la formation externe (à l'intention des intermédiaires fiscaux et des contribuables).
- Dépenses de communication : en fonction de l'infrastructure de la juridiction, l'administration peut utiliser par exemple des SMS, des annonces dans les journaux, des annonces à la radio ou à la télévision ou une combinaison de ces moyens en vue d'informer les contribuables des changements à venir et de les inciter à utiliser les nouvelles possibilités.

Certaines administrations fiscales ont commis l'erreur de concentrer les besoins de financement sur l'acquisition du nouveau système, sans prévoir les dépenses connexes, comme celles de la migration à partir des systèmes existants, le déploiement et la maintenance du nouveau système, et la formation. Ainsi, certaines administrations fiscales ont commandé des systèmes TIC qui sont restés inutilisés pendant plusieurs années suite à leur installation parce que le financement garanti par des donateurs ne comprenait que l'acquisition, et non le déploiement et l'assistance.<sup>65</sup>

Une autre erreur à éviter concerne le type de budget qui sera nécessaire. Il dépend largement du choix de l'architecture de la solution informatique centrale : alors que les administrations qui développent leur propre système informatique et celles qui achètent des systèmes prêts à l'emploi ont besoin d'un budget d'investissement important, les administrations qui louent des systèmes informatiques ont probablement besoin d'un budget de fonctionnement important.<sup>66</sup> L'administration doit s'assurer que le financement est bien inscrit au budget approprié et qu'il est disponible.

<sup>65</sup> Source : rencontres avec des fonctionnaires de l'administration fiscale entre janvier et juin 2021.

<sup>66</sup> Pour plus d'informations sur les choix communs de l'architecture de la solution informatique centrale, voir l'annexe D.

Sur la base des résultats attendus, de l'analyse coûts-avantages, de l'analyse des risques et de l'estimation, l'équipe doit être en mesure d'estimer les paramètres du projet pour chaque résultat attendu : spectre, durée, ressources, qualité et risque. Cela peut venir s'ajouter à la stratégie élaborée.

À ce stade, le volume d'informations doit être suffisant pour rédiger les parties restantes de la stratégie, notamment la hiérarchisation et le calendrier des résultats attendus, les plans de gestion des ressources humaines, les aspects financiers, les dispositions de gouvernance et autres éléments jugés nécessaires en fonction des conditions locales.

## Exécution de consultations avec les parties prenantes

Le projet de stratégie peut servir de base à la consultation des parties prenantes. Le fait de faire porter le processus de consultation sur un projet relativement abouti donne aux personnes interrogées matière à émettre des commentaires sur quelque chose de spécifique. Cependant, en rappelant clairement que le projet est encore au stade d'ébauche, on s'assure que les personnes comprennent qu'il est possible d'apporter des modifications en fonction des commentaires.

En réutilisant, le cas échéant, les connexions établies au cours du processus d'analyse, l'administration est amenée à consulter les groupes de contribuables concernés, les instances représentatives, les unités gouvernementales concernées et les représentants du secteur privé concernés pour ce qui relève de l'externe ; ainsi que les cadres et le personnel en interne.

Il est courant d'inviter les parties prenantes à commenter, par exemple, le choix des objectifs, les résultats de la transformation numérique à inclure dans la stratégie, la hiérarchisation des résultats et les avantages attendus du programme, ainsi que les autres éléments à inclure dans les consultations en fonction du groupe de parties prenantes.

Si le premier cycle de consultations des parties prenantes est susceptible de générer des avantages immédiats en matière de qualité de la stratégie, les effets positifs durables peuvent, eux, dépendre de consultations régulières tout au long du programme de transformation numérique, afin de garantir que les opportunités et les défis liés à l'évolution des circonstances sont dûment pris en compte. Par exemple, si un régime de retenue est introduit, un groupe d'organisations représentatives peut être constitué pour donner son avis sur le projet de stratégie, et le même groupe peut être invité à des consultations régulières jusqu'à ce que la solution soit déployée.

## Révision et approbation du projet

La stratégie peut être retravaillée à la lumière des retours fournis par les parties prenantes internes et externes. L'équipe peut également choisir de revenir à des jalons antérieurs du processus d'ébauche du projet, comme l'analyse des écarts ou l'analyse des risques, pour les réviser. Par conséquent, il peut être nécessaire d'organiser plusieurs cycles de consultation des parties prenantes.

Lorsque l'équipe en charge de la stratégie est convaincue que le projet propose une description satisfaisante de l'approche stratégique de l'administration en matière de transformation numérique, il peut être soumis au processus d'approbation. Le moment de l'approbation est généralement propice à la publication de communiqués de presse et à l'organisation de points presse, afin d'exploiter au mieux la vague de sympathie anticipée qui accompagne le démarrage du processus de transformation numérique.

## Annexe C. Observations sur la gestion de projets de transformation numérique fructueux



Sur la base de la stratégie de transformation numérique adoptée, l'administration peut planifier et exécuter un ou plusieurs projets en vue d'obtenir les résultats prévus. La présente annexe complète le chapitre 4 en proposant des observations et des enseignements spécifiques liés à la gestion des projets de transformation numérique. Ces observations et enseignements découlent de l'examen d'un large éventail de projets de transformation numérique et sont principalement destinés au chef de projet. Ces données peuvent également être utilisées dans un contexte plus large et, possiblement, peuvent être exploitées par le chef de projet pour formuler des recommandations à l'adresse du groupe de pilotage concernant la planification, l'exécution et le suivi du projet.

Cette annexe repose sur l'hypothèse simplificatrice qu'un seul chef de projet est affecté au projet. Bien entendu, ce n'est souvent pas le cas : il peut y avoir plusieurs niveaux de gestion de projet, de sorte que les administrations peuvent interpréter le terme « *chef de projet* » comme désignant l'« *équipe de gestion du projet* » ou le « *chef de sous-projet* », lorsque cela est plus adapté au contexte local.

L'annexe est organisée en trois sections. Pour chacune d'elles, le retour d'information de l'administration fiscale révèle qu'il existe un potentiel de réussite important ainsi qu'une marge d'erreur :

- Observations relatives à la planification du projet
- Tâches courantes du chef de projet pendant la préparation du projet
- Tâches courantes du chef de projet pendant l'exécution du projet

Les administrations fiscales, et d'autres organisations, discutent souvent de la ligne de démarcation entre les projets commerciaux, les projets de transformation numérique et les projets TIC. D'aucuns prétendent qu'il ne devrait pas y avoir de projets TIC menés par les pouvoirs publics au motif que tous les projets devraient répondre à un objectif commercial. D'autres affirment que tout projet de transformation numérique est un projet informatique en raison de la forte dépendance à l'égard de la technologie. La meilleure façon d'aller de l'avant est peut-être d'adopter une réflexion globale pour chaque projet, en posant comme hypothèse que dès lors qu'il est nécessaire de modifier l'activité fiscale, des changements technologiques s'imposent et vice versa. Quelles que soient les perspectives, il est conseillé à l'administration fiscale de veiller à ce que les plans de développement informatique soient toujours associés aux objectifs, qu'ils découlent d'une stratégie de transformation numérique ou d'une stratégie plus générique.

## Observations relatives à la planification du projet

### ***Participation des utilisateurs : préparation***

Il est fortement recommandé d'impliquer les utilisateurs d'un système de fiscalité dans les décisions relatives au fonctionnement du système, que celui-ci soit développé, acheté ou loué. Si le service informatique d'une administration fiscale dispose d'une grande expertise dans ce domaine et bénéficie souvent d'une connaissance approfondie des processus fiscaux, le système choisi risque de ne pas disposer des capacités adéquates, y compris au niveau d'éventuelles extensions futures, si les utilisateurs ne sont pas pleinement impliqués dans la conception.

Les aspects et les phases des projets dans lesquels les utilisateurs doivent être impliqués sont fonction du type et du spectre du projet, mais comprennent généralement ce qui suit :

- définition des exigences ;
- évaluation des prototypes et des pilotes ;
- test de la convivialité de l'interface utilisateur ;
- test des fonctionnalités de bout en bout ; et
- préparation de la formation.

Le chef de projet peut recenser les groupes d'utilisateurs à impliquer avec l'aide des membres clés du projet et d'autres membres du personnel administratif. Outre les différents groupes de contribuables et le personnel de l'administration, les groupes d'utilisateurs peuvent, par exemple, inclure le personnel informatique des organisations avec lesquelles l'administration fiscale échangera des données, ainsi que les agents fiscaux et d'autres intermédiaires.

La méthodologie appelée « *réflexion conceptuelle* » (*design thinking*) est un moyen de garantir une participation adéquate des utilisateurs : si cette méthodologie englobe les trois dimensions que sont les besoins des utilisateurs, les possibilités technologiques et la rentabilité commerciale, elle insiste sur la nécessité de placer la dimension humaine au premier plan. (Brown, 2008<sup>[47]</sup>) Plusieurs administrations fiscales ont indiqué que la réflexion conceptuelle avait contribué à la réussite de leur projet de

transformation numérique. Par exemple, dans une étude de cas intitulée Kenya Revenue Authority Digital Transformation Journey<sup>67</sup>, Mme Gladys Kitony écrit que « les administrations fiscales doivent utiliser une approche de design thinking pour résoudre les problèmes des contribuables et développer des solutions... En s'appuyant sur la réflexion conceptuelle, les administrations fiscales pourront résoudre efficacement les problèmes et défis complexes auxquels sont confrontés les contribuables ». (Kitony, 2019<sup>[48]</sup>)

L'interface utilisateur peut également être conçue en collaboration avec des experts en *ergonomie*<sup>68</sup>, afin de s'assurer qu'elle est facile et intuitive à utiliser, ce qui réduit par la suite le besoin de formation des utilisateurs. En outre, lorsqu'un utilisateur signale, au cours des phases pilotes et de test, que quelque chose ne fonctionne pas correctement, un expert en ergonomie peut souvent expliquer ce qu'il convient de faire pour améliorer ce point. Concernant les interfaces destinées aux contribuables, où les possibilités de formation sont limitées, il est particulièrement important de proposer des interfaces intuitives.

### **Recensement des processus opérationnels : préparation**

Il est conseillé au chef de projet de recenser tous les processus opérationnels concernés par le spectre du projet où l'équipe chargée de ce recensement et, si nécessaire, de la refonte de chaque processus doit inclure des membres couvrant toutes les disciplines nécessaires, comme indiqué ci-dessous dans la section consacrée à la dotation en personnel du projet.

Dans la mesure du possible, la refonte est effectuée en étroite collaboration avec les personnes chargées de réaliser la solution informatique qui soutiendra le processus, afin de garantir l'optimisation des possibilités offertes par les ressources TIC. Si cela n'est pas possible, par exemple en raison de l'acquisition d'une solution logicielle du commerce, le fait d'avoir achevé la refonte préalablement au lancement du processus d'acquisition constitue probablement la meilleure base possible pour l'achat de la bonne solution. À noter que cela peut étirer la durée du projet s'il s'avère que les processus pris en charge par la solution logicielle du commerce diffèrent de manière significative de ceux de l'administration.

### **Gestion du changement : préparation**

L'expérience montre que la résistance aux changements qui accompagnent la transformation numérique peut avoir différentes raisons ; certains membres du personnel sont tout à fait à l'aise avec le *statu quo*, tandis que d'autres peuvent avoir le sentiment que leur emploi est menacé par la transformation numérique, ou craindre de ne pas avoir les compétences voulues pour la nouvelle ère numérique. Quelle que soit la raison sous-jacente, cette résistance risque non seulement d'entraver le projet de transformation numérique en soi, mais aussi d'avoir une influence négative sur l'opinion extérieure concernant les changements. Les changements doivent donc être soigneusement préparés par une équipe composée de spécialistes des ressources humaines, de spécialistes de la gestion du changement ainsi que de membres du personnel ayant des compétences en matière de fiscalité et de technologie.

Il existe pléthore de conseils sur la gestion du changement disponibles en ligne ; l'un d'eux préconise le modèle ADKAR (Hiatt, 2006<sup>[49]</sup>) qui suggère que les parties prenantes doivent passer par les étapes suivantes :

1. prise de conscience (**Awareness**) de l'objectif du changement à venir ;

<sup>67</sup> Cette étude de cas est disponible à l'adresse <https://oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/Kenya-Digital-Transformation-case-study.pdf>.

<sup>68</sup> Voici une définition possible de l'ergonomie : « L'ergonomie a trait à la qualité de l'expérience d'un utilisateur lorsqu'il interagit avec des produits ou des systèmes, y compris des sites web, des logiciels, des appareils ou des applications ». L'ergonomie concerne l'efficacité, l'efficience et la satisfaction globale de l'utilisateur. » <https://www.usability.gov/what-and-why/usability-evaluation.html>.

2. désir (*Desire*) de changer, source de motivation ;
3. connaissance (*Knowledge*) de la manière dont le changement sera mis en œuvre ;
4. capacité (*Ability*) à effectuer de nouvelles tâches après le changement ; et
5. renforcement (*Reinforcement*) visant à pérenniser et renforcer le changement.

L'encadré ci-dessous et la vidéo qui l'accompagne présentent l'approche de la gestion du changement adoptée par l'administration fiscale norvégienne. Cette approche peut constituer une source d'inspiration et d'orientation supplémentaire.



### Encadré 7.9. Norvège : approche de la gestion du changement dans les projets de transformation numérique

La NTA a introduit la gestion du changement comme une composante obligatoire de chaque projet à partir de 2011-2012. La gestion du changement fait désormais également partie de la méthode destinée aux chefs de projet. Cela signifie que tous les nouveaux projets devaient être soumis à une évaluation visant à déterminer si le projet doit impliquer des personnes spécialisées ayant des compétences en matière de gestion du changement. Cela a eu pour résultat d'impliquer la gestion du changement très en amont dans les projets, et que la perspective de la gestion du changement est restée présente tout au long du projet.

Ces années d'expérience avec des équipes dédiées à la gestion du changement se sont matérialisées dans la méthode propre à la NTA en matière de gestion du changement. Lorsque la NTA estime devoir impliquer la gestion du changement dans les nouveaux projets, elle préconise d'y allouer environ 12 % en coûts et dépenses de personnel connexes.

Depuis qu'elle a introduit la gestion du changement dans chaque projet, la NTA a constaté un plus haut degré de réussite et de retour sur investissement.

Voici quelques avantages découlant de la gestion du changement :

- Parce qu'elles sont davantage impliquées et que leurs besoins sont mieux pris en compte tout au long du projet, les parties prenantes expriment une plus grande satisfaction.
- L'organisation est impliquée et formée de manière continue tout au long du projet, ce qui génère une moindre perte de productivité.
- Une organisation qui est informée et impliquée dès le début peut se préparer à s'adapter au changement plus tôt. Cela permet de réduire la contestation des managers et des employés, de traiter les oppositions à un stade précoce et de réduire ainsi la perte de productivité.
- La participation active des membres concernés du personnel d'encadrement intermédiaire leur permet de mener leur propre gestion du changement dans leur secteur de l'organisation. Les employés s'en trouvent plus satisfaits et il en résulte un plus grand respect de leurs obligations.

Dans le projet de la NTA visant à moderniser le système informatique des droits d'accises, l'équipe de gestion du changement était composée de sept personnes. Le leader, à qui incombait la responsabilité principale de la gestion du changement. Une personne responsable de la stratégie de communication, une autre de la stratégie de compétence et une autre des versions pilotes. Les autres membres de l'équipe étaient responsables de tâches dédiées. Cela comprenait le suivi des parties prenantes, la rédaction d'articles de communication, l'établissement et l'exécution du plan de formation et du plan de mise en œuvre, ainsi que la mesure des changements entrepris. L'attribution de responsabilités spécifiques à chacun des membres de l'équipe a permis à celle-ci de suivre les différentes parties du projet à mesure de l'avancement du développement, tout en restant coordonnée.

Une partie importante de la stratégie de gestion du changement consistait à démarrer modestement pour acquérir de l'expérience. Une fois la première livraison prête, elle n'a été mise à la disposition que d'un petit nombre des parties prenantes externes. Après avoir vérifié l'absence d'erreurs majeures, elle a été mise à la disposition du reste des parties prenantes externes. Cette approche a été utilisée pour la plupart des livraisons. Le principal enseignement de cette approche est que même s'il y aura toujours des erreurs, le fait de ne les exposer qu'à une petite population en réduit l'impact et les rend plus faciles à gérer.

Les principales missions d'une équipe de gestion du changement sont les suivantes :

- Analyse des parties prenantes : c'est là l'un des documents les plus importants, dans lequel la NTA décrit dans le détail toutes les parties prenantes. Il s'agit notamment des responsables, des employés et des autres équipes projets qui sont concernés par le projet ou qui ont une incidence sur celui-ci. C'est le point de départ de tous les autres plans.
- Analyse du changement : une analyse de ce que le changement signifie pour chaque partie prenante. Il peut s'agir de la façon dont leurs processus vont évoluer ou de la façon dont une nouvelle technologie va les affecter.
- Plan de communication : un plan et une stratégie détaillés en matière de communication. Il s'agit de définir quand et comment communiquer avec les parties prenantes internes et externes.
- Plan de compétence : un plan visant à savoir quand et comment enseigner aux parties prenantes ce qu'elles doivent savoir pour adopter le changement.
- Plan de mise en œuvre : un plan de mise en œuvre du changement, qu'il s'agisse d'un projet pilote auprès d'une petite population ou d'un déploiement à grande échelle.
- Mesure du changement mis en œuvre : un plan pour évaluer si le projet atteint le retour sur investissement prévu. Les questionnaires ou les entretiens constituent des exemples d'instruments de mesure.

Note : pour plus d'informations, voir la vidéo à l'adresse <https://vimeo.com/566993432/8a82b6f263>

Source : Courriel de l'administration fiscale norvégienne, juillet 2021.

## Tâches courantes du chef de projet pendant la préparation du projet

Le chef de projet est généralement le coordinateur de toutes les activités du projet, depuis le moment où il se voit attribuer ce rôle jusqu'à la fin du projet. Même si de nombreuses décisions sont prises au niveau du groupe de pilotage, le chef de projet influence généralement ces décisions en analysant les alternatives et en présentant une recommandation aux personnes décisionnaires. Bien que le chef de projet puisse généralement solliciter les conseils et le support de spécialistes dans des domaines particulièrement complexes, c'est normalement à lui qu'il revient d'assurer la coordination de toutes les décisions et de tous les fils d'activité.

La documentation et la formation en matière de gestion de projet contribueront largement à préparer le chef de projet à ses responsabilités et à ses tâches, de même que son expérience passée. La présente annexe ne peut pas fournir tous les conseils nécessaires en matière de gestion de projet. Néanmoins, certaines tâches peuvent être considérées comme si cruciales pour la réussite de tout projet de transformation numérique de l'administration fiscale qu'elles ont été mentionnées dans ce rapport. Cette section met l'accent sur les tâches à mener lors de la préparation du projet, tandis que la section suivante insiste sur les tâches de la phase d'exécution. Les chefs de projet moins expérimentés ou les chefs de projet confrontés à des projets de transformation numérique particulièrement complexes peuvent également envisager de demander une assistance externe ou un mentorat, comme indiqué au chapitre 7.

### **Planification du transfert de connaissances**

L'un des principes les plus importants de la planification d'un projet de transformation numérique peut consister à prévoir la durabilité : la mise en place d'un système TIC sophistiqué soutenant des processus efficaces d'administration fiscale ne profitera pas à l'administration, au contribuable et à l'économie de la juridiction sur le long terme si les changements ne peuvent être maintenus après la fin du projet. Il convient donc de prévoir le transfert de connaissances des membres du projet aux ressources internes pendant la

durée du projet. Le transfert de connaissances est une activité qu'on occulte facilement car elle n'apparaît pas dans le cadre d'un résultat attendu du projet. Elle doit cependant être prise en compte dans le plan du projet dans tous les domaines pertinents.

### ***Planification de la communication avec les parties prenantes***

Un projet de transformation numérique bien planifié comporte un plan de communication qui couvre les parties prenantes externes et internes. Dans ce contexte, le terme « communication » inclut l'information. Il doit exister un plan de communication distinct pour chaque groupe important de parties prenantes, basé sur les informations de la stratégie de transformation numérique concernant ceux des groupes qui subiront des changements. Certaines parties prenantes doivent être informées des changements à venir, d'autres doivent être consultées à ce sujet, et d'autres encore doivent faire l'objet d'un suivi pour connaître leur avis sur les changements. Par exemple :

- Les médias jouent un rôle important en influençant l'opinion publique, et le fait de les tenir informés (et si possible motivés) contribue généralement au succès de la transformation numérique. En outre, lorsqu'elle envisage un changement majeur tel que la transformation numérique, l'administration doit prévoir une collaboration avec certains médias susceptibles d'aider à communiquer le message du changement aux contribuables.
- Les médias sociaux peuvent être supervisés afin de connaître les réactions aux changements liés à la transformation numérique, et les réactions négatives peuvent être prises en considération.
- Le personnel doit être entendu et informé ; en plus d'améliorer les résultats du projet, cela est susceptible d'agir positivement sur la motivation. Dans une étude de 2015 portant sur les projets de transformation numérique des administrations fiscales de 13 pays en développement, l'un des principaux défis signalés était la communication interne limitée. (ITC, 2015<sup>[23]</sup>)

Étant donné que l'aspect de la communication avec les parties prenantes requiert autant d'expertise en communication et en gestion du changement que d'expertise en gestion de projet, le chef de projet peut vouloir s'assurer que ces experts sont impliqués dans la planification du plan afin de garantir l'ampleur et la qualité nécessaires.

### ***Révision de l'analyse coûts-avantages***

L'analyse coûts-avantages est un outil important dans le cadre de la planification, de l'exécution et du suivi du projet de transformation numérique :

- Au cours de la planification, elle est susceptible de servir de base au budget du projet et de constituer une partie cruciale de l'argumentation justifiant le passage du projet à la phase d'exécution.
- Pendant la phase d'exécution, cette analyse peut servir à suivre l'évolution des avantages et des coûts, ce qui donne au chef de projet une base pour faire remonter les informations si les progrès ne sont pas ceux escomptés.
- Enfin, comme il est expliqué en détail ci-après, cette analyse peut être utilisée après l'achèvement du projet pour assurer le suivi des avantages qui ne sont observés que quelque temps après.

L'analyse coûts-avantages élaborée au cours des travaux sur la stratégie de transformation numérique peut généralement servir de base, mais elle devra très probablement faire l'objet d'une actualisation pendant la préparation du projet. Des détails supplémentaires peuvent être ajoutés à ce stade :

- Les coûts et les avantages peuvent être quantifiés dans la mesure du possible.
- Un échéancier peut être ajouté aux avantages dans la mesure où il est connu.

- Les conditions préalables connues pour l'obtention des avantages peuvent être spécifiées, ainsi que la description des personnes ou des unités responsables du suivi des avantages tout au long du projet pour s'assurer qu'ils se concrétisent. Par exemple, un changement dans l'organisation hiérarchique peut constituer une condition préalable à l'obtention d'un avantage du projet ; le responsable hiérarchique sera chargé de veiller à ce que le changement se produise dans les délais pour que l'organisation puisse en tirer profit.
- Le cas échéant, les principes de mesure du degré de réussite peuvent être exposés, afin de s'assurer que la conception du résultat attendu permet une telle mesure. Un exemple d'une telle mesure pourrait être le pourcentage de contribuables passant d'un canal de service coûteux à un canal moins coûteux.

La question de savoir si l'équipe de projet est capable de réviser l'analyse par elle-même ou si une expertise extérieure est nécessaire dépend des circonstances locales. Quoi qu'il en soit, les résultats de l'analyse doivent être évalués par une personne extérieure à l'équipe du projet, afin d'assurer une évaluation objective et d'éviter tout soupçon de partialité dans l'analyse.

### ***Analyse des risques du projet***

La gestion continue des risques tout au long des projets TIC est généralement considérée comme un facteur de réussite essentiel. Le chef de projet prévoit normalement des séances régulières d'analyse des risques tout au long du projet. En fonction de la phase du projet, cela peut être toutes les semaines, toutes les trois semaines ou tous les mois. Les risques présentant une probabilité et des conséquences élevées sont traités et, si nécessaire, font l'objet d'une remontée d'informations.

Il existe un débat permanent parmi les professionnels de la gestion de projet pour déterminer si le terme « risque » implique à la fois des risques négatifs et positifs, ou si les risques positifs doivent être décrits comme des opportunités. Pour des raisons de simplification, ce rapport part du principe que le risque est quelque chose d'indésirable. Les opportunités doivent être exploitées, et des examens réguliers des avantages tout au long du projet, comme suggéré dans la section sur l'exécution du projet, peuvent être utilisés pour s'en assurer.

La gestion des risques étant une discipline bien connue de la plupart des administrations fiscales, les possibilités de réutiliser la méthodologie devraient être nombreuses. Le présent rapport ne fait donc que répéter les principes de base.

La description des risques s'accompagne généralement :

- d'une description des risques - de ce qui peut mal se passer ;
- d'une évaluation de la probabilité que cela se passe mal ;
- d'une évaluation de la gravité des conséquences en cas d'échec ;
- des actions susceptibles de réduire ou d'éliminer la probabilité ou de réduire ou d'éliminer les conséquences ; et
- d'une responsabilité attribué des mesures d'atténuation, souvent avec une date butoir par action.

Il peut être judicieux de représenter les risques sur un graphique avec la probabilité et les conséquences en abscisses et en ordonnées, ainsi qu'un codage couleur des risques en fonction de leur coût (probabilité multipliée par les conséquences). Cela donne une représentation visuelle immédiate des risques les plus pressants. Les modèles d'analyse des risques, qui incluent un rendu graphique des risques, font souvent partie des applications de gestion de projet. Il est également possible d'en trouver en ligne ou de les générer au moyen d'un tableur.

Les risques importants à prendre en compte dans le cadre des projets de transformation numérique de l'administration fiscale sont, entre autres, les suivants :

- manque de compétences nécessaires pour développer le système TIC ;
- manque de compétences nécessaires pour utiliser le système TIC ;
- départ de l'administration du personnel formé ;
- absence de culture du changement dans l'administration ;
- des attentes irréalistes en matière de délais ou de spectre parmi les parties prenantes ;
- des problèmes ou échecs liés à la migration des anciens systèmes vers les nouveaux ;
- des problèmes de sécurité des données et de respect de la vie privée ;
- des problèmes de qualité des données.

L'Agence du revenu du Canada a élaboré un outil d'évaluation de l'exposition aux risques et de la tolérance aux risques qui peut être utilisé comme cadre pour l'analyse des risques d'un projet. La version disponible en ligne a été pré-renseignée avec les risques courants liés à la préparation au travail à distance durable, à titre d'exemple, et peut être modifiée à volonté. (OCDE, 2021<sup>[50]</sup>)

### ***Affectation de ressources en personnel au projet***

Le chef de projet n'aura probablement qu'un rôle consultatif dans la dotation en personnel du projet, mais il peut formuler des recommandations pour s'assurer que toutes les disciplines nécessaires sont couvertes de manière adéquate. Si les compétences en informatique sont essentielles à la réussite du projet, il en va de même pour les compétences en matière de gestion du changement, de cartographie des processus opérationnels et de compréhension approfondie de chaque processus fiscal qui sera affecté par le projet.

Si le développement de logiciels fait partie du spectre du projet, il est fort probable que certains membres de l'équipe travaillent à la refonte des processus opérationnels et d'autres au développement logiciel. L'un des facteurs de réussite éprouvés dans ce type de projet consiste à monter des **équipes interfonctionnelles** où chacune comprend des experts fiscaux, des experts en processus et des experts en informatique et se voit confier la responsabilité d'un ensemble de processus opérationnels connexes ; l'équipe réorganise les processus et développe les fonctionnalités informatiques correspondantes. Pour que chaque équipe soit efficace, le chef d'équipe doit être capable de faire communiquer et coopérer de manière constructive des personnes venant d'horizons différents et utilisant souvent des ensembles hétérogènes de termes et de concepts internes. Ce rôle de passerelle ne doit pas être sous-estimé.

En fonction de l'envergure et de la complexité du projet, et du contexte dans lequel il se déroule (cf. suggestions relatives à la gestion du programme ci-dessus), il peut être utile d'organiser les travaux du projet au sein d'une unité plus ou moins indépendante qui accueille du personnel externe et interne, comme l'illustre l'exemple de la Jamaïque dans l'encadré suivant.

### Encadré 7.10. Jamaïque : Bureau de soutien aux projets

L'administration fiscale de la Jamaïque a établi un bureau de soutien aux projets avec des membres du personnel dédiés sous contrat, en charge de coordonner la mise en œuvre complète du nouveau système d'information de l'administration fiscale (RAiS). L'équipe est composée de personnes issues du secteur privé dont le rôle est d'assurer un soutien continu, ainsi que de personnel de développement interne (experts techniques et commerciaux) détaché de l'administration fiscale jamaïcaine. Cette approche était nécessaire pour faciliter le partage des connaissances et la bonne coordination du projet.

La création d'un bureau de projet indépendant a profité au processus de transformation numérique de l'administration fiscale jamaïcaine comme suit :

1. Synergie entre les membres de l'équipe
2. Transfert de connaissances fluide entre les membres de l'équipe
3. Délai d'exécution plus rapide des éléments d'activité
4. Mise en phase facilitée des activités avec les autres projets de l'organisation
5. Mise en œuvre systématique et coordonnée des solutions
6. Assurance que les programmes de formation et de transfert de connaissances répondent de manière adéquate aux attentes, par exemple en formant des utilisateurs experts
7. Assurance que les attentes seront en phase avec les objectifs stratégiques de l'Autorité
8. Gestion du changement intégrée au déploiement de la solution
9. Suivi des changements législatifs et autres changements pertinents dans l'environnement pour veiller à ce qu'ils soient pris en compte dans le cadre de la transformation numérique

Source : Administration fiscale de la Jamaïque, février 2021.

### ***Planification au moment opportun***

Trouver le bon moment pour planifier peut être un défi de taille pour les chefs de projets de transformation numérique, car l'échec à cet égard peut s'exprimer de plusieurs façons :

**Trop de détails** : les chefs de projet inexpérimentés commettent parfois l'erreur de présenter des plans trop détaillés et trop tôt. Tout au long du processus de transformation numérique, les circonstances évolueront et l'administration acquerra des connaissances et une expérience du passage au numérique qui seront essentielles pour la planification détaillée des livraisons futures. Une planification trop détaillée dès le départ entraîne invariablement un gaspillage des ressources de planification, une replanification coûteuse, ce qui est source de frustration pour l'équipe et les responsables du projet. Par exemple, le plan peut préciser que l'administration préremplira jusqu'à un certain stade les déclarations fiscales pour les contribuables particuliers. Si les étapes de mise en œuvre du préremplissage doivent avoir lieu des années après la planification du projet, ce serait une erreur d'indiquer les catégories d'informations amenées à être préremplies (salaires, intérêts, pensions, dividendes, gains/pertes en capital, etc.) dans le plan initial, puis de verrouiller le budget du projet par rapport à ces catégories, car les possibilités de préremplissage peuvent changer considérablement dans les années à venir.

**Trop peu de détails** : inversement, un manque de coordination en amont des changements législatifs, techniques et de ressources humaines peut entraîner des retards coûteux ou des dépassements de budget. Par exemple, des changements majeurs futurs impliquant des entités publiques ou privées devraient faire l'objet d'une coordination, y compris le calendrier de lancement des interfaces numériques.

Le chef de projet doit veiller à équilibrer les deux objectifs souvent opposés que sont la prévisibilité du budget et l'adaptabilité aux changements de circonstances. Pour simplifier cette tâche, les règles de gouvernance du plan peuvent inclure l'approbation des modifications du plan si nécessaire.

## Tâches courantes du chef de projet pendant l'exécution du projet

La plupart des tâches du chef de projet menées pendant la phase d'exécution seront liées à la responsabilité de cette personne en matière de suivi du spectre, des délais, des ressources, de la qualité, des risques et des avantages futurs du projet, tout en soutenant le personnel participant au projet et en lui assurant les meilleures conditions de travail possibles. Par ailleurs, chaque tâche sera adaptée au mandat unique de ce projet de transformation numérique spécifique et au contexte dans lequel il se déroule. Par conséquent, ce qui peut être proposé en termes de recommandations génériques pour les projets de transformation numérique de l'administration fiscale passés en phase d'exécution est assez limité. L'expérience d'autres administrations montre que des erreurs se produisent souvent dans certains domaines, raison pour laquelle ils sont mentionnés dans la présente section. La qualité de l'exécution de la gestion de projet est implicitement supposée.

### ***Changements apportés aux solutions TIC, aux processus, à l'organisation et à la législation***

Étant donné l'importance du fonctionnement conjoint des processus, de la législation, de l'organisation et des solutions informatiques, c'est au niveau de la coordination des changements apportés à tous ces éléments que les échecs sont le plus susceptibles de se produire. Idéalement, le chef de projet et son équipe doivent préserver la posture selon laquelle le changement est attendu et bénéfique, car il améliore les résultats finaux.

**Changement des solutions TIC** : en fonction des choix antérieurs, les solutions informatiques peuvent inclure l'infrastructure physique, les réseaux et les ordinateurs, ainsi que les logiciels développés ou achetés. Dans ce contexte, les erreurs les plus courantes consistent à ne pas rendre disponibles les environnements de formation et de test nécessaires, pas plus que les données de test, et à ne pas produire des programmes de test automatisés pouvant être facilement réutilisés à chaque changement.

**Changements législatifs** : le chef de projet (déléguant éventuellement cette tâche à l'équipe du projet en charge des aspects législatifs) suit l'évolution des travaux législatifs, afin de s'assurer que les jalons du plan de projet associés aux changements législatifs, en phase avec les livraisons du projet, sont respectés. Dans la plupart des projets complexes intégrant des changements législatifs attendus, il peut arriver que les processus législatifs soient retardés ou suspendus, par exemple en raison de changements gouvernementaux. Si et quand cela se produit, le chef de projet, avec le soutien du comité de pilotage, peut être amené à replanifier le projet pour contourner l'écueil législatif.

**Changements de processus** : du point de vue du développement informatique, il conviendrait idéalement que les changements de processus de l'administration fiscale soient tous définis et adoptés avant même le démarrage du développement. Dans les faits cependant, la plupart des administrations estiment qu'il est nécessaire de modifier en continu les processus à mesure que ceux-ci sont utilisés dans la pratique, conjointement avec le logiciel auxiliaire. L'utilisation pratique des processus est susceptible de mettre en évidence les défauts et les voies d'amélioration mieux que toute autre méthode. Cette réalité doit être admise par l'ensemble de l'équipe du projet, afin que les changements puissent être exécutés rapidement et efficacement si nécessaire.

**Changements organisationnels** : le chef de projet peut parfois jouer un rôle d'observateur plutôt que de participer activement à l'exécution des changements organisationnels jugés nécessaires pour faire face aux conséquences de la transformation numérique. Pour autant, au titre de la gestion de projet, il est

important qu'il s'assure que les changements se produisent de manière synchronisée avec les autres changements du projet, de sorte que, par exemple, les programmes de formation, les équipements et les installations informatiques soient prêts à temps pour le personnel auquel de nouvelles tâches sont attribuées.

### ***Suivi de l'évolution des avantages***

Les avantages d'un projet étant ce qui justifie l'existence même du projet, on ne saurait trop insister sur l'importance de les suivre du début à la fin du projet. Les circonstances sont appelées à changer tout au long du projet, et le suivi des avantages peut donc inclure le suivi des possibilités d'avantages inconnus au démarrage du projet, le suivi du personnel et des encadrants extérieurs au projet responsables des tâches qui influencent la réalisation des avantages, ainsi que le suivi des tâches du projet qui mèneront aux avantages convenus. Les recommandations en matière de suivi des avantages après la fin du projet proposées au chapitre 4 s'appliquent donc également pendant le projet, sous la responsabilité du chef de projet.

Dans le cadre des petits projets, ce travail peut être effectué directement par le chef de projet. Pour les grands projets, le suivi de chaque avantage peut être confié à différentes personnes ou unités. Néanmoins, c'est au chef de projet de superviser le suivi de tous les avantages afin de mettre en évidence l'absence possible de progrès et de faire remonter les problèmes si nécessaire.

### ***Exécution du déploiement***

Un déploiement fructueux repose sur trois piliers évidents : un plan de déploiement soigneusement conçu qui comporte des mesures de communication si nécessaire ; des résultats attendus de grande qualité qui peuvent être déployés en temps voulu ; et une coordination minutieuse par le chef de projet ou la personne à qui la tâche a été déléguée. Voici quelques écueils potentiels à éviter dans ce contexte :

- Il est important de conserver la même attitude flexible vis-à-vis du plan de déploiement que vis-à-vis du plan de projet lui-même. Idéalement, l'expérience des premières phases de déploiement sera mise à profit lors des phases de modification ultérieures, en optimisant ainsi le processus au fur et à mesure de l'avancement du projet. Cela vaut à la fois pour le produit à déployer, car les utilisateurs peuvent trouver des erreurs à corriger ou des possibilités d'amélioration des fonctionnalités, et pour les améliorations du plan lui-même, y compris les activités de communication.
- Le déploiement technique du réseau, des ordinateurs et des logiciels doit souvent être coordonné avec des campagnes de communication utilisant, par exemple, la radio, la télévision, les journaux, les médias sociaux, les pages d'accueil de l'administration fiscale et les pages intranet, ainsi que des campagnes de formation internes et externes, selon les besoins.
- L'expérience engrangée au niveau des administrations fiscales montre que lorsque les possibilités de fraude dues aux processus papier ou à la corruption sont éliminées du fait du passage au numérique, les fraudeurs cherchent d'autres opportunités basées sur la nouvelle solution numérique. Le chef de projet doit encourager les experts en fraude de l'administration à se concentrer spécifiquement sur les possibilités de fraude qui se présentent avec le nouveau système dans le cadre du processus de déploiement.

### ***Élimination progressive des anciens systèmes***

Afin d'éviter les surcoûts, il convient d'indiquer clairement dans le mandat du projet si l'élimination progressive des anciens systèmes fait partie du mandat ou si elle fera l'objet d'un autre projet ou sera assurée par l'organisation hiérarchique. En supposant que la tâche ait été confiée au chef de projet, l'élimination progressive peut nécessiter des préparatifs techniques et logistiques en fonction du contexte.



De nombreuses administrations ont constaté que l'élimination progressive de l'ancien système censé être remplacé par le nouveau constituait un défi considérable, et que les réticences observées tiennent généralement à deux raisons qui appellent des solutions différentes :

- Certains membres du personnel préfèrent continuer à utiliser l'ancien système pour des raisons courantes de résistance au changement, comme la peur de l'inconnu ou la crainte de commettre des erreurs. D'autres peuvent apprécier les avantages personnels que leur confère leur statut d'expert de l'ancien système et craindre de perdre ce privilège avec l'utilisation du nouveau système. Ces questions peuvent être traitées comme d'autres questions de gestion du changement, comme suggéré précédemment dans ce rapport.
- Voici d'autres raisons, (d'ordre pratique) de ne pas vouloir éliminer l'ancien système : il arrive souvent que des données de l'ancien système ne soient pas converties ni importées, en totalité ou en partie, dans le nouveau système en raison du coût élevé de la conversion. Les utilisateurs peuvent alors avoir besoin de pouvoir rechercher des informations dans l'ancien système, même après avoir commencé à utiliser le nouveau. Le maintien d'un ancien système en fonctionnement parallèlement au nouveau système peut devenir financièrement prohibitif. Cette situation peut également susciter de nouveaux problèmes si, comme c'est probable, les données générées dans l'ancien système ne sont pas automatiquement migrées vers le nouveau système. Une solution appropriée à ce problème peut être de n'autoriser l'accès à l'ancien système qu'en lecture seule et de le conserver ainsi pendant un certain nombre de mois ou d'années. Les utilisateurs peuvent alors continuer à rechercher des informations historiques sur les contribuables et leurs dossiers, avec l'assurance que les nouvelles données ne seront générées que dans le nouveau système.

### ***Exécution d'activités de clôture de projet***

Une fois que les systèmes ont été déployés et sont utilisés par les contribuables et le personnel, et avant que le projet ne prenne fin, le chef de projet doit encore assurer le suivi de certaines tâches, afin de ne pas les oublier :

- La responsabilité de la maintenance des systèmes livrés dans le cadre du projet doit être confiée à l'organisation hiérarchique (sauf si l'administration a choisi un modèle DevOps).<sup>69</sup> Bien qu'il s'agisse principalement d'une tâche technique effectuée par les membres de l'équipe, le chef de projet doit s'assurer que ceux des membres qui sont nécessaires restent en poste jusqu'à la fin du transfert.
- Chaque activité restante du projet doit être soit acceptée comme étant éliminée du spectre du projet par le groupe de pilotage, soit reprise par un autre projet, soit encore reprise par le responsable hiérarchique approprié. Ce processus se fait parfois fastidieux et complexe, surtout lorsqu'il reste un grand nombre de tâches en suspens relativement petites. Il doit néanmoins être exécuté soigneusement pour préserver la bonne réputation du personnel du projet et de l'administration.

Les chefs de projet les plus expérimentés veillent également à ce que le transfert des responsabilités du personnel d'un projet à l'autre, le cas échéant, la production de documents sur les enseignements tirés et la possibilité de dégager une publicité appropriée pour une clôture fructueuse du projet fassent partie de leur liste d'activités avant la fin de leur mission. L'une de ces tâches revêt une importance toute particulière dans pratiquement tous les projets : l'expérience montre que les chefs de projet qui consacrent du temps et des efforts à un processus approfondi visant à capitaliser sur les enseignements appris apportent à l'administration des avantages significatifs pour les projets futurs. Si l'administration ne fournit pas de

---

<sup>69</sup> La section Stratégie de développement logiciel de l'annexe D contient une brève description de DevOps.

modèle de document permettant de collecter les enseignements, celui-ci peut être récupéré auprès de l'une des organisations réputées en matière de méthodologie de gestion de projet.

## Annexe D. Observations relatives aux solutions TIC et au développement de logiciels



Alors que les projets de transformation numérique concernent intrinsèquement les technologies de l'information, la majeure partie de ce rapport se concentre sur les domaines où le numérique s'articule avec d'autres aspects tels que l'orientation stratégique, la refonte des processus d'entreprise et les changements organisationnels. La présente annexe met toutefois l'accent sur des sujets qui se rapportent directement aux TIC et au développement de logiciels et que les administrations fiscales ont identifiés comme des questions ou des considérations d'importance. Elle débute par des observations plus détaillées sur le choix d'une solution TIC centrale, en s'appuyant sur le résumé présenté au chapitre 4, et se poursuit en abordant certains thèmes relevant des TIC que l'administration peut envisager dans le cadre d'un projet de transformation numérique. Le public visé par cette annexe englobe l'encadrement, les chefs de projet et le personnel chargé de préparer les aspects liés aux TIC dans le cadre du programme de transformation numérique.

## Choix de l'architecture de la solution TIC centrale

Pour les administrations désireuses de remplacer ou consolider l'architecture de leur solution TIC centrale, l'examen attentif des conséquences de ce choix facilite la décision et renforce la probabilité que la meilleure solution dans les circonstances actuelles soit retenue. Bien que la liste des facteurs à prendre en considération, des écueils courants et des considérations post-décisionnelles soit longue, elle n'est pas exhaustive ; la situation locale doit également être examinée.

Cette section couvre les trois mêmes choix communs que ceux cités au chapitre 4 : élaborer des logiciels en fonction des besoins de l'administration (Développement), acheter des logiciels prêts à l'emploi (Achat) et louer des logiciels prêts à l'emploi (Location).

### **Facteurs à prendre en considération**

Parmi les facteurs à prendre en considération à l'heure du choix, certains sont largement perçus comme déterminants, mais il existe toute une gamme d'autres facteurs qui peuvent entrer en jeu.

Les facteurs généralement jugés déterminants sont le coût, les fonctionnalités et les meilleures pratiques :

- **Coût** : le coût total sur la durée de vie du système occupe une place naturelle dans la réflexion<sup>70</sup>. Il implique généralement deux principaux éléments de coût : le coût d'investissement et le coût d'exploitation.
  - À des fins de budgétisation, on peut s'attendre à ce que le *coût d'investissement* des trois options soit élevé pour le développement, moyen pour l'achat et très faible pour la location.
  - Le *coût d'exploitation*, qui provient souvent d'un autre budget, sera probablement relativement faible pour les options Développement et Achat, même s'il dépend fortement du système individuel, et assez élevé pour l'option Location. À plus long terme, le coût de la location de logiciels peut s'avérer important et évoluer en fonction des modules loués. Dans le cas de l'option Achat, la licence de maintenance coûte généralement environ 20 % du prix de la licence initiale. Les administrations qui développent leurs propres logiciels doivent peut-être prévoir un budget au moins équivalent pour la maintenance des logiciels. Il existe des exemples d'administrations fiscales qui ont décidé de lancer un nouveau processus de passation de marchés quelques années seulement après avoir déployé le logiciel acheté, parce que celui-ci est rapidement devenu obsolète et que le contrat initial ne prévoyait pas de mises à niveau continues.
- **Fonctionnalités** : avec l'option Développement, l'administration pourra s'assurer que les fonctionnalités nécessaires sont disponibles, ni plus ni moins. En revanche, dans le cas des options Achat et Location, c'est le fournisseur du logiciel qui décide des fonctionnalités les plus pertinentes. La plupart des fournisseurs proposent dans une certaine mesure une approche modulaire qui permet aux clients de payer pour des modules de fonctionnalités. Les fournisseurs cherchent également continuellement à améliorer leur offre. Pour autant, il y aura probablement des fonctionnalités réclamées par l'administration mais dont elle ne pourra pas bénéficier, et d'autres qui lui seront inutiles mais dont elle bénéficiera et qui lui seront facturées. Un choix éclairé à cet égard exige de l'administration qu'elle prenne le temps d'examiner le marché des solutions logicielles de fiscalité disponibles à l'achat ou à la location, et qu'elle se forge une compréhension approfondie des besoins que doit satisfaire la solution TIC.
- **Bonnes pratiques** : plusieurs fournisseurs de logiciels réputés, qui commercialisent des solutions à l'achat et à la location, ont passé des années à identifier les meilleures pratiques dans les

<sup>70</sup> Le terme « coût total de possession » (CTP) est quelque peu trompeur lorsque la location de logiciels est envisagée. Le « coût total d'utilisation » (CTU) est alors un meilleur concept sur lequel établir la décision.

domaines de la fiscalité couverts par leur logiciel. Les solutions qu'ils ont développées prennent en charge les processus de travail qui, selon leur expérience, sont considérés comme les plus efficaces et efficaces (communément appelés processus de bonnes pratiques). Même le département informatique le plus compétent d'une grande administration fiscale peut ne pas être en mesure d'égaliser l'expérience de tout un ensemble d'administrations dans le monde qui ont contribué au développement de solutions logicielles du commerce (PLC) ou de logiciels en tant que service (SaaS), ce qui peut constituer un argument de poids en faveur de l'achat ou de la location d'un logiciel de fiscalité. Si l'administration constate qu'aucune des solutions disponibles à l'achat ou à la location ne comporte les fonctionnalités jugées nécessaires à ses processus fiscaux, il peut être pertinent d'envisager une révision de ces processus.

Les autres facteurs à prendre en compte sont les suivants :

- **Langues d'interface** : si les formulaires papier qui sont remplacés par un système TIC sont disponibles en plusieurs langues, le système TIC doit prendre en charge ces mêmes langues. Cela peut représenter un coût supplémentaire important et, si l'interface utilisateur du système TIC acheté ou loué n'a pas été conçue dès le départ dans l'optique d'une prise en charge multilingue, le coût sera très probablement prohibitif.
- **Accessibilité** : il est généralement recommandé de suivre les principes de la conception universelle dans le cadre de la modernisation que confère la transformation numérique, afin de tenir compte des handicaps tels que les déficiences visuelles. Cela permet que la solution soit utilisable par le plus grand nombre possible de contribuables.<sup>71</sup> Cet aspect est peut-être déjà pris en compte dans les solutions disponibles à l'achat et à la location, mais il peut représenter un coût supplémentaire dans le cas des solutions développées s'il n'est pas calculé dès le départ.
- **Plateforme technique** : dans le cas des solutions à développer ou à acheter, l'administration doit normalement se procurer les ordinateurs nécessaires, ce qui peut influencer le coût et la complexité du projet. Par exemple, certains systèmes comprennent un logiciel client à installer sur chaque ordinateur, tandis que d'autres systèmes sont entièrement basés sur un serveur, accessibles par les utilisateurs au moyen d'une simple interface de navigation web.
- **Expertise disponible** : dans le cas des petits pays, il peut s'avérer difficile d'obtenir le soutien nécessaire d'entreprises nationales. Certains fournisseurs de logiciels, par exemple, peuvent ne pas avoir de représentants locaux ou être représentés par des sociétés locales disposant uniquement de personnels de vente et de marketing. Le fait de devoir engager des consultants au niveau international peut avoir une incidence significative sur le coût du projet.
- **Expertise et équipement internes** : certaines administrations d'envergure réduite ne possèdent pas de département TIC et ne disposent clairement pas des ressources pour développer et maintenir leurs propres solutions informatiques. Pour les administrations de plus grande taille, la pertinence de la possibilité de développer leurs logiciels dépendra en partie de la capacité et du potentiel de leur département TIC. De même, les petites administrations qui ne disposent pas de salles de serveurs ni de salles informatiques de secours équipées d'une climatisation et d'une alimentation électrique redondante doivent soit investir dans ces infrastructures, en intégrant ce coût dans leur budget de transformation numérique, soit opter pour des solutions informatiques sans équipement sur site (de type SaaS).
- **Adaptation de solutions PLC** : l'achat d'une solution logicielle du commerce ne signifie pas nécessairement que l'administration aura accès à toutes les fonctionnalités nécessaires, car un tel logiciel est censé couvrir des besoins généraux. De nombreuses administrations résolvent ce problème soit en payant pour des modifications spécifiques du logiciel du commerce, soit en effectuant ces modifications en interne. Cela peut poser problème chaque fois que le logiciel

<sup>71</sup> Voir par exemple <http://universaldesign.ie/What-is-Universal-Design/The-7-Principles/>.

standard doit être mis à niveau ; les variations locales peuvent augmenter le coût et le temps de mise à niveau ou, dans des cas extrêmes, rendre impossibles les mises à niveau. Ce facteur de complication doit être pris en compte lorsque l'achat de solutions logicielles du commerce (PLC) est à l'étude.

- **Plateforme matérielle pour solutions PLC** : si le revendeur peut proposer une solution logicielle PLC susceptible d'exploiter une plateforme (ordinateurs et systèmes d'exploitation) déjà utilisée par une administration, cela réduira considérablement le coût de l'infrastructure TIC et de la formation du personnel TIC. Cependant, cela peut également accroître la dépendance au fournisseur et, partant, limiter la flexibilité future de l'administration.
- **Dimensionnement de la plateforme matérielle** : dans le cas du développement ou de l'achat d'un logiciel, il incombe généralement à l'administration de se procurer le matériel nécessaire à l'exécution de la solution, et ce matériel doit être adapté pour gérer les pics de trafic. Le dimensionnement matériel est, entre autres, lié à l'objectif du système, au nombre d'utilisateurs simultanés, au nombre de transactions et aux caractéristiques du système. Par exemple, la charge des systèmes recevant les données des dispositifs fiscaux électroniques (DFE) varie considérablement en fonction du nombre de DFE et des caractéristiques des données envoyées par ceux-ci.
- **Configuration ou développement ?** Il peut sembler que les options d'achat et de location sont synonymes d'un système prêt à l'emploi immédiatement après l'installation, mais c'est loin d'être le cas. Il est presque toujours nécessaire de procéder à une configuration afin de s'adapter aux contraintes locales (législation, organisation et processus). L'administration doit donc essentiellement choisir entre consacrer du temps et de l'argent à la configuration ou au développement – ou, comme c'est le cas pour les systèmes intégrés configurables, à la fois au développement et à la configuration. De nombreuses administrations qui choisissent de développer leurs propres solutions optent pour une approche similaire, renforçant la flexibilité et l'adaptabilité de leur logiciel, mais augmentant également le coût de développement auquel s'ajoute un coût de configuration.
- **Transfert de données entre les systèmes en nuage et les systèmes sur site** : l'un des facteurs susceptibles d'augmenter le coût des solutions en nuage est la quantité de données envoyées vers et depuis le nuage. Certains fournisseurs de services infonuagiques facturent le transfert de données par gigaoctet, et pour peu que les systèmes sur site doivent échanger des quantités considérables de données avec la nouvelle solution, cela peut faire grimper le coût de la solution en nuage à un niveau inacceptable.
- **Durabilité du système** : dans le cas des options d'achat et de location, il est essentiel pour la durabilité du système que le fournisseur dispose d'une base financière stable et d'un plan transparent en matière d'amélioration continue du système. Bien que la capacité et la qualité du système au moment de la signature du contrat soient importantes, la durabilité à long terme l'est tout autant ; l'investissement sera à perte si le fournisseur décide – ou est contraint en raison de difficultés financières – de cesser de développer le système. Par conséquent, il convient d'évaluer soigneusement le fournisseur et ses plans futurs, notamment son échéancier de maintenance et de mise à niveau. Il en va de même pour la configuration matérielle et le système d'exploitation sur lesquels repose le système de fiscalité dans le cas d'un développement ou d'une location.
- **Calendrier des fonctionnalités par rapport au calendrier du projet** : si l'administration choisit d'acheter ou de louer un logiciel de fiscalité central, elle doit passer par un processus d'achat généralement long, suivi du processus d'installation (dans le cas d'un achat) et de configuration du logiciel. Par conséquent, il peut s'écouler beaucoup de temps, voire des années, entre le moment où les conditions de satisfaction des exigences sont réunies et celui où un utilisateur peut exploiter les fonctionnalités du système pour la première fois. Cette situation est à comparer à celle où des logiciels sont développés en interne selon une méthodologie de développement agile, où

la première fonctionnalité peut être mise à la disposition des utilisateurs quelques mois après le lancement du projet et quelques semaines après la définition des besoins. Cependant, au vu de la durée totale d'un projet, l'option consistant à développer la solution est susceptible de prendre plus de temps, car elle comprend un cycle d'élaboration contrairement aux options visant à acheter ou louer des logiciels tout faits.

Les publications suivantes du FMI proposent d'autres points de vue, des expériences supplémentaires et des conseils concernant le choix entre l'achat ou le développement de la solution fiscale centrale et le déploiement d'un système fiscal logiciel du commerce : (Cotton, 2017<sup>[51]</sup>), (Cotton, 2017<sup>[52]</sup>)

### **Écueils courants**

Les écueils courants liés aux systèmes TIC centraux varient selon le type de solution, et certains sont liés à plusieurs types.

- **Manque d'adaptation des processus opérationnels** : il s'agit d'un problème fréquemment cité dans les recherches et les entretiens avec les services fiscaux. Les projets fondés sur l'achat ou la location de logiciels prêts à l'emploi risquent de ne pas atteindre leur potentiel si l'administration n'est pas disposée à adapter ses processus opérationnels aux bonnes pratiques intégrées dans la solution logicielle. Ainsi, dans le cas d'un logiciel de recouvrement de créances, le fournisseur peut avoir configuré le logiciel de manière à lancer immédiatement un processus de recouvrement forcé auprès d'un débiteur dès que des informations sur de nouveaux actifs sont disponibles. Si le service de recouvrement insiste pour poursuivre le recouvrement forcé au niveau d'un seul secteur géographique à la fois, l'administration perdra des opportunités de recouvrement de dettes qui ne sont disponibles que pour une courte période. De même, les projets basés sur le développement d'un logiciel peuvent ne pas atteindre leur plein potentiel parce que les processus professionnels qui doivent être pris en charge par le logiciel n'ont pas été soigneusement évalués ni révisés avant la conception du logiciel en question.
- **Manque d'intégration** : les projets peuvent ne pas atteindre leurs objectifs en raison d'un manque d'intégration entre le nouveau logiciel et les autres solutions TIC. Si l'on reprend l'exemple du logiciel de recouvrement de créances ci-dessus, le fournisseur peut ne pas s'être préparé à l'importation contextuelle de données sur des actifs provenant de sources externes. Si les informations sur les actifs disponibles ne sont importées dans le système qu'à intervalles réguliers, il ne sera pas possible de saisir les actifs dès qu'ils seront disponibles. L'absence de solutions d'intégration souples peut être un facteur d'alerte dans le cadre du choix d'un logiciel pour les fonctions fiscales centrales, et les possibilités d'intégration doivent être une caractéristique fondamentale des logiciels que l'on choisit de développer.
- **Problèmes de propriété des données** : certaines administrations fiscales ont découvert trop tard dans le processus qu'il existait une clause dans le contrat d'achat du logiciel qui donnait au fournisseur la propriété partielle ou totale des données générées par le système. Pour les contribuables, il serait inacceptable qu'une entité privée détienne et ait éventuellement accès à des données sensibles les concernant, et cela poserait des problèmes importants si une entité privée était en mesure de fixer des limites autres que celles prévues par la législation sur la manière dont l'administration fiscale peut exploiter ces données.
- **Problèmes avec la législation** : si l'administration ne coordonne pas les modifications apportées aux logiciels et aux processus avec les modifications apportées à la législation, la mise en œuvre du système peut ne pas être autorisée. Exemples de domaines de changement de législation :
  - Les projets basés sur l'achat ou la location de logiciels développés selon les meilleures pratiques peuvent nécessiter une modification de la législation pour que ces logiciels puissent être exploités. La législation de la juridiction peut ne pas autoriser les processus pris en charge par les logiciels.

- Les projets basés sur des logiciels disponibles à la location doivent s'assurer que la législation nécessaire à l'utilisation de ces solutions est en place, ou du moins le sera en temps opportun. Actuellement, les solutions basées sur le nuage ne sont pas autorisées dans de nombreux pays en raison de problèmes de confidentialité et de sécurité des données. Si les solutions en nuage public international ne sont pas envisageables, l'administration fiscale peut examiner des options garantissant que les données des contribuables ne quitteront pas la juridiction.

### **Considérations post-décisionnelles**

Qu'elle opte pour le développement, l'achat ou la location ou une variante, l'administration aura besoin d'une infrastructure TIC interne avec, par exemple, un réseau, un accès informatique sur site ou portable pour les employés, et des dispositifs de sécurité (réseaux privés virtuels, pare-feu, etc.) pour chaque site. Si ce n'est pas encore le cas, l'achat et l'installation de cet équipement doivent être effectués préalablement au début du projet de transformation numérique ou le plus en amont possible.

De même, il est fortement recommandé que l'administration adopte une stratégie de gestion globale des données fiscales impliquant au minimum des métadonnées correctes, des mesures de sécurité adéquates et une propriété des données clairement établie.

- **Métadonnées** : les informations sur les éléments de données, souvent rassemblées dans un catalogue de métadonnées, sont une aide pour le département informatique des services fiscaux ainsi que pour ses utilisateurs. Les métadonnées peuvent inclure, par exemple, des informations structurelles telles que le type de données et le nombre d'enregistrements ; des informations qualitatives telles que les règles de validation, la qualité et la densité des données<sup>72</sup> ; des informations relationnelles telles que l'intégration possible avec des données d'autres systèmes. Les métadonnées devraient être partagées entre toutes les unités de l'administration exploitant les données correspondantes et, idéalement, les parties du catalogue de métadonnées relatives aux données partagées avec d'autres entités publiques ou privées devraient être disponibles dans un catalogue à l'échelle des pouvoirs publics.<sup>73</sup>
- **Sécurité** : l'un des aspects importants de la qualité du travail de l'administration fiscale est le respect des règles de la juridiction en matière de confidentialité et de sécurité des données. Cet aspect est non seulement important d'un point de vue juridique, mais il est également crucial pour la réputation de l'administration, considérant son influence sur le respect des règles fiscales. Une gestion des données de qualité consiste donc à s'assurer qu'un fonctionnaire du fisc n'a accès qu'aux seules données des contribuables nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, et que ces données sont à l'abri des tentatives d'intrusion depuis l'extérieur.
- **Propriété** : chaque élément de données dans les systèmes de l'administration doit appartenir à un propriétaire défini, responsable de sa qualité. Par exemple, les données relatives à la déclaration de TVA peuvent être détenues par la personne responsable de la TVA. Cela garantit une meilleure qualité des données et simplifie les discussions concernant l'intégration entre les éléments de données.

<sup>72</sup> La densité des données décrit si un champ dans un enregistrement est rarement, parfois ou presque toujours renseigné. Par exemple, la présence d'un champ correspondant à une catégorie d'activité dans le dossier décrivant une entreprise est utile à des fins d'analyse uniquement s'il est presque toujours renseigné.

<sup>73</sup> Pour consulter un exemple de catalogue de données à l'échelle des pouvoirs publics, voir <https://data.norge.no/about>.



L'encadré ci-après résume l'expérience de l'Administration fiscale suédoise en matière de gestion de l'information et de gouvernance des données.

### Encadré 7.11. Suède : Composantes de la gestion des informations et de la gouvernance des données

L'Administration fiscale suédoise (STA) a identifié les éléments clés d'une bonne gestion des informations et d'une bonne gouvernance des données :

- Légalité
- Protection contre la distorsion et l'accès non autorisé
- Disponibilité et réutilisabilité
- Qualité des informations
- Éthique
- Soldes d'intérêt
- Propriété et responsabilité

Source : Courriel de l'Administration fiscale suédoise, octobre 2021.

## Développement logiciel

Les administrations fiscales disposant d'un département TIC interne décident souvent d'effectuer certains développements de logiciels plutôt que d'acheter systématiquement des logiciels prêts à l'emploi. L'ampleur du développement interne peut aller du développement de quelques interfaces spécialisées jusqu'à la réalisation de systèmes complets, et l'équipe de développement peut faire appel principalement à des consultants, à des employés uniquement ou à un mélange des deux catégories. Les possibilités sont ici nombreuses de développer des solutions ingénieuses, mais également de commettre des erreurs coûteuses. Résumant les opportunités et les défis qu'ont révélé des entretiens et des enquêtes, cette section présente diverses observations concernant le développement de logiciels dans le contexte de l'administration fiscale des pays en développement, et aborde certaines tendances en matière de développement de logiciels qui méritent d'être prises en compte par le département TIC des services fiscaux.

### ***Stratégie de développement logiciel***

Bien qu'il n'existe pas de meilleure stratégie unique de développement logiciel pour tous les projets de transformation numérique mis en place par toutes les administrations fiscales, des variantes d'un développement agile sont de plus en plus préférées au développement logiciel traditionnel (souvent appelé méthodologie en cascade).<sup>74</sup>

La principale différence entre le développement agile de logiciels et la méthodologie en cascade réside sans doute dans la façon dont les changements d'exigences sont traités :

---

<sup>74</sup> La méthodologie en cascade et les méthodologies agiles sont également utilisées en matière de gestion de projet, ainsi que dans d'autres domaines impliquant une organisation du travail.

Avec la **méthodologie en cascade**, le représentant de l'utilisateur valide un cahier des charges pour le logiciel à développer. Les développeurs conçoivent, développent et testent le logiciel en interne selon l'interprétation qu'ils font du cahier des charges. Ensuite, les utilisateurs testent le logiciel pour s'assurer qu'il répond bien aux exigences définies, après quoi le logiciel entre en production. Si la phase de conception, de développement et de test met en évidence la nécessité de changements, ceux-ci devront faire l'objet d'une demande formelle donnant lieu à un ajustement budgétaire correspondant (généralement une majoration).

Étant donné que le cahier des charges initial est fourni et signé comme un tout, il faut généralement beaucoup de temps, parfois des années, entre la signature du cahier des charges et l'achèvement des tests. Le nom de cette méthodologie (« en cascade ») vient du fait que lorsqu'une phase est achevée, on ne peut plus revenir en arrière : l'eau qui descend une cascade ne peut pas remonter.

Le principe de l'impossibilité de revenir à une phase antérieure présente au moins deux conséquences fâcheuses :

- Entre la signature du cahier des charges et l'achèvement du logiciel, le monde évoluera et les besoins des utilisateurs changeront en conséquence, mais ces nouveaux besoins ne seront pas reflétés dans le logiciel, à moins qu'ils ne soient couverts par des demandes de modification supplémentaires, ce qui se traduira par une hausse des coûts.
- Lorsqu'on informe les utilisateurs qu'ils doivent décrire toutes les exigences d'une solution logicielle qu'ils ne seront peut-être pas en mesure d'utiliser avant plusieurs années, par précaution ils demandent dans la plupart des cas des fonctionnalités dont ils ne sont pas sûrs d'avoir besoin. Certaines de ces fonctionnalités ne seront jamais utilisées.

Dans le cas du développement **agile**, les changements sont anticipés et planifiés. Un module logiciel peut être développé, testé et déployé, puis modifié, testé et déployé plusieurs fois pour répondre à de nouveaux besoins.

Le développement agile est basé sur le manifeste Agile. Ce manifeste suggère un changement d'orientation, par exemple de la documentation au logiciel opérationnel et du suivi d'un plan à la réaction au changement.<sup>75</sup>

La variante la plus courante du développement agile de logiciels est sans doute Scrum. La description suivante de la méthodologie, bien que non exhaustive, est donnée pour aider l'administration fiscale à déterminer si la méthodologie pourrait être utilisée dans ses projets de transformation numérique :

- La méthodologie est principalement destinée à des équipes qui développent de petits composants d'un logiciel prêt à être testé dans des délais prédéfinis (souvent trois semaines), sur la base d'une liste de besoins prioritaires mise à jour à chaque nouvelle période.
- Le contenu et l'ordre de priorité de la liste sont influencés par les objectifs du projet, l'évolution des besoins des utilisateurs, les changements législatifs ou sociétaux et le logiciel tel qu'il a été développé jusqu'à la période précédente. La responsabilité de la liste des priorités incombe à une personne extérieure à l'équipe de développement, qu'on appelle généralement « propriétaire du produit ».
- Pendant chaque période, le responsable de l'équipe de développement (généralement appelé Scrum Master) protège l'équipe des perturbations extérieures et l'aide à éliminer les obstacles afin d'optimiser l'efficacité du processus et la qualité du logiciel produit.
- À l'issue de chaque période, les composants logiciels finis sont présentés aux utilisateurs, qui les testent.

---

<sup>75</sup> <http://agilemanifesto.org/>.

- Un composant logiciel auquel on donne la priorité peut constituer une nouvelle fonctionnalité, une fonctionnalité ajoutée à un composant existant ou le correctif d'une erreur dans un composant existant.
- Des dispositions spéciales peuvent être mises en œuvre concernant les projets de plus grande envergure afin que de nombreuses équipes Scrum puissent fonctionner en parallèle et collaborer au développement.

De même qu'il n'existe pas de méthodologie idéale de développement des TIC pour tous les projets, il n'existe pas de méthodologie comportant uniquement des avantages :

- L'inconvénient du développement agile, et par conséquent l'avantage du développement en cascade, est une budgétisation plus simple. Alors qu'un projet agile peut bénéficier d'un certain budget pour un nombre défini de mois et le consommera pour produire des logiciels en fonction des critères d'importance décidés par la personne responsable à certaines étapes, un projet en cascade est généralement basé sur un accord décrivant à la fois le spectre, l'échéancier et le budget.
- D'un autre côté, les exemples de projets basés sur la méthode de la cascade qui dépassent le spectre, l'échéancier et le budget sont si nombreux que cet avantage potentiel peut être trompeur. À titre d'information, il existe une liste répertoriant les projets de logiciels n'ayant pas abouti et ayant dépassé leur budget<sup>76</sup> : les causes d'échec les plus fréquentes sont la dérive du projet<sup>77</sup>, le dépassement des coûts et l'inadéquation du logiciel par rapport à sa finalité. Cela montre l'importance de spécifier les fonctionnalités appropriées (qui ne sont pas nécessairement connues au démarrage du projet) tout en assurant un contrôle budgétaire serré.
- Certaines administrations fiscales qui envisageaient un développement informatique selon la méthode agile y ont renoncé lorsqu'elles ont découvert le gouffre qui existe entre le format contractuel traditionnel, avec un spectre, un échéancier et un coût définis, et la méthodologie agile qui, dans une certaine mesure, permet de définir le spectre au fur et à mesure de l'avancement du projet. Les partisans de la méthode agile avancent qu'il s'agit d'une raison pour changer le modèle de contrat, et non pour revenir à la méthodologie en cascade.

Il existe, pour les administrations qui optent pour une stratégie de développement agile, de nombreuses sources disponibles pour orienter le processus, notamment des guides spécifiquement destinés aux unités gouvernementales. Par exemple, les autorités australiennes proposent un guide des processus agiles et centrés sur l'utilisateur dans sa norme de services numériques (Digital Service Standard) (Australian Government Digital Transformation Agency, 2016<sup>[53]</sup>). De plus, il existe sur internet de nombreux exemples de contrats concernant le développement agile de logiciels, par exemple celui produit par l'Agile Business Consortium, une organisation à but non lucratif basée au Royaume-Uni. (Agile Business Consortium, 2016<sup>[54]</sup>)

Les administrations qui retiennent une stratégie de développement plus traditionnelle pour l'ensemble des processus peuvent toujours bénéficier de l'exécution d'éléments de développement respectant une méthode agile ou d'autres méthodologies adaptables, en particulier dans les domaines où les changements technologiques sont fréquents. Cela peut contribuer à veiller à ce que les composants développés soient encore pertinents au moment du lancement.

Quelle que soit la méthodologie de développement, il est essentiel de considérer la situation dans son ensemble tout en travaillant sur chaque composant de la solution. Ainsi, il serait probablement nécessaire de scinder en plusieurs projets un programme de remplacement d'un système fiscal central, afin de

<sup>76</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_failed\\_and\\_overbudget\\_custom\\_software\\_projects](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_failed_and_overbudget_custom_software_projects).

<sup>77</sup> En termes simples, la dérive est une augmentation du spectre du projet qui n'est pas prévue dans les plans ou les budgets du projet.

préserver la maîtrise du temps, des coûts, du spectre et de la qualité. Il est cependant absolument nécessaire de s'assurer du parfait interfonctionnement de toutes les parties ainsi développées.

L'exhaustivité d'une section sur la stratégie de développement informatique pour les administrations fiscales écrite après 2020 serait à revoir sans une brève mention de la méthodologie **DevOps**, puisque celle-ci ne cesse de gagner en popularité. Le néologisme DevOps vient de l'association des mots « développement » et « opérations ». Bien qu'il existe de nombreuses définitions, le concept central est généralement de s'assurer que l'équipe de développeurs produisant le logiciel et l'équipe d'exploitation responsable du logiciel utilisé forment une seule et même équipe de collaboration avec la responsabilité de bout en bout des systèmes logiciels en fonctionnement. La méthodologie DevOps n'est très probablement pas pertinente pour toutes les administrations fiscales, mais pour les plus grandes d'entre elles, qui développent en interne une part importante de leurs logiciels, cette méthodologie, combinée au développement logiciel agile et aux principes Lean d'amélioration continue et d'élimination des déchets (voir par exemple (Ebert, Abrahamsson et Oza, 2012<sup>[55]</sup>)), peut représenter une composante essentielle d'un développement logiciel abouti. Pour plus d'informations sur la combinaison des méthodologies agile et DevOps, voir (Hemon et al., 2020<sup>[56]</sup>).

### **Préparation des exigences**

Les entretiens avec les administrations fiscales ont mis en évidence certains écueils courants liés au principe important selon lequel les projets de transformation numérique doivent répondre aux exigences réelles de l'administration :

- Certains projets de transformation numérique ont échoué parce que les exigences déterminées en amont du développement avaient changé au moment où le logiciel entrait en phase de test. Cela résulte souvent de changements de circonstances pendant la durée du projet et à de longues itérations du projet. Dans un des cas observés, il s'est écoulé plus de sept ans entre l'achèvement du relevé des exigences afférentes à un système fiscal et le déploiement du dernier module auprès des utilisateurs<sup>78</sup>; dans un autre cas, il a fallu huit ans pour mettre en œuvre un système de registre des contribuables<sup>79</sup>. La phase de détermination des exigences doit être la plus proche possible dans le temps des phases de passation de la commande ou de développement.
- Il est important que la connaissance du projet soit conservée d'une phase à l'autre. Il existe des exemples de projets TIC au sein d'administrations fiscales où la phase de description des exigences a été confiée à une entreprise tandis que le développement était sous-traité à une entreprise différente. Cela a entraîné des malentendus et une perte de temps et de ressources.
- Certaines administrations fiscales ont commis l'erreur d'oublier les exigences spécifiées lors des phases ultérieures du processus d'imposition (là où les exigences des premières phases sont déterminées). Si, par exemple, les composants relatifs aux opérations d'enregistrement et de déclaration ne sont pas configurés pour fonctionner conjointement avec les composants dédiés aux tâches de back-office (comme le contrôle de conformité), il est probable qu'ils devront être remplacés ou modifiés.
- Certaines administrations fiscales ont fait l'erreur d'omettre dans la description des exigences relatives au système central les exigences de compatibilité de l'interface avec d'autres systèmes. Il a alors fallu recourir à des solutions de contournement coûteuses ou remplacer des composants à peine finalisés.

---

<sup>78</sup> Source : Atelier ATAF/FAI du 22 février 2021.

<sup>79</sup> Source : Atelier ATAF/FAI du 25 mai 2021.

## **Conception d'un bon logiciel de taxation**

Bien que ce rapport n'ait pas pour objet de fournir une introduction complète aux bonnes pratiques de conception de logiciels pour les systèmes fiscaux, quelques principes centraux sont proposés, regroupés par domaine :

### *Principes de fonctionnalité fiscale*

1. Le fait que le système permette d'utiliser un seul numéro d'identification fiscale (NIF) pour identifier les contribuables dans les systèmes internes et les sources de données externes considéré comme une bonne pratique.
2. Idéalement, toutes les interactions entre les citoyens et les pouvoirs publics sont disponibles via une solution de connexion unique, avec une interface utilisateur standardisée. Lorsque cela n'est pas possible, l'administration fiscale devrait au moins proposer aux contribuables une interface unifiée pour tous les aspects liés à la fiscalité, plutôt que de disposer de différents portails pour différentes tâches.
3. La fiscalité est compliquée, et cette complexité se retrouve toujours reflétée quelque part dans le système. La simplification de l'interface du contribuable reporte la complexité au niveau de l'interface du bureau des impôts et du système « back-end ». Bien qu'il soit préférable de confier les solutions complexes à des agents des services fiscaux susceptibles d'être formés plutôt qu'à des contribuables qui ne sont peut-être pas disponibles pour une formation, il convient néanmoins de choisir sciemment là où la complexité doit être gérée. Dans la pratique, certaines administrations fiscales ont fait le choix stratégique de conserver la complexité au sein de l'administration fiscale afin d'en affranchir le contribuable.
4. La nouvelle solution devrait permettre un suivi étroit des contribuables qui pèsent le plus dans les recettes, par exemple les gros contribuables en général et les particuliers fortunés. Ils peuvent faire l'objet d'un suivi en matière d'enregistrement (afin d'élargir éventuellement l'assiette fiscale), de surveillance des signes de corruption et, le cas échéant, de programmes de discipline fiscale coopérative.
5. Les administrations fiscales qui envisagent de faire passer leurs services au numérique peuvent vouloir envisager l'aspect international de leurs nouvelles solutions. Par exemple, il sera probablement nécessaire de procéder à un échange international de données sur la base de la Norme commune de déclaration (NCD). Des normes émergentes pour la facturation électronique pourraient également réduire la charge fiscale des entreprises multinationales. Chaque fois qu'un domaine de la transformation numérique est en cours de conception, les responsables du projet peuvent s'assurer que la conception respecte les normes nationales, régionales et mondiales, et se préparer à s'adapter aux normes à venir le cas échéant.

### *Principes de conception de solutions informatiques*

1. Certaines personnes avancent que la partie « front-end » (l'interface utilisateur) du logiciel de fiscalité est la plus importante ; d'autres mettent l'accent sur la partie « back-end », où s'applique en grande partie la logique fiscale. L'expérience montre que de telles discussions reviennent à affirmer qu'un pied en particulier d'une table à trois pieds est plus important que les autres... Les parties « front-end » et « back-end » sont tout aussi importantes et cruciales l'une que l'autre pour le succès du système de fiscalité.
2. Toutes les parties du système doivent être conçues de manière à pouvoir être modifiées, de préférence selon une approche modulaire, de sorte qu'un composant puisse être remplacé sans affecter les autres.

3. La partie « back-end » doit être conçue avec des interfaces bien définies (cf. la discussion sur les interfaces de programmation d'applications ci-après) et permettre une certaine flexibilité en matière de stockage, idéalement sous la forme d'un « stockage en tant que service » ; en effet, cela permettra d'évoluer vers un stockage en nuage si cela devient pertinent.
4. La partie « back-end » doit être cohérente et bien intégrée avant que le « front-end » ne soit connecté. Des travaux de recherche citent l'exemple d'un pays où aucun des cinq systèmes TIC utilisés par l'administration fiscale n'était interfacé avec les autres, et où deux systèmes différents étaient utilisés pour générer les numéros d'identification fiscale. (Moore, 2020<sup>[57]</sup>) Dans un tel cas, la création d'une interface en ligne conviviale pour les contribuables serait très probablement vouée à l'échec si les systèmes internes n'étaient pas d'abord modernisés ou remplacés. Le document (FMI, 2017<sup>[58]</sup>) mentionne un exemple plus fructueux où l'administration fiscale a d'abord modernisé ses systèmes internes avant d'ajouter des interfaces conviviales pour les contribuables : une interface de navigation web dans un premier temps, suivie par une interface pour smartphones.
5. Le système doit être en mesure de partager des données avec d'autres systèmes TIC, tout en tenant compte des besoins actuels et potentiels d'accès aux données par toutes les parties des services fiscaux, les autres entités gouvernementales ainsi que les entreprises et les contribuables particuliers. Les interfaces les plus courantes doivent être pré-développées, mais il doit également être possible d'ajouter de nouvelles interfaces si nécessaire.
6. Les solutions doivent être conçues pour assurer une protection contre une utilisation illégale. Le filet de sécurité contre la corruption intégré à la solution numérique doit couvrir à la fois les domaines externes et internes de corruption potentielle, et combiner des mesures d'évitement, de réduction et de détection. Exemple : en consignnant quelles données sont consultées par quels agents des services fiscaux, et en diffusant ces informations de consignation au sein de l'administration, le potentiel de corruption peut être réduit et les tentatives de corruption peuvent être détectées.

### **Sécurité des données**

Les administrations fiscales sont des cibles tentantes pour toutes sortes de pirates informatiques, notamment ceux qui veulent prouver leurs compétences à la communauté des pirates, ceux qui font du piratage à des fins de profit, ceux qui sont en quête d'informations et ceux dont l'objectif est de nuire ou de détruire. Malheureusement, les nombreux avantages de la transformation numérique s'accompagnent d'une hausse des risques de fuites de données à grande échelle et de l'émergence de nouveaux domaines auxquels s'intéressent les pirates informatiques.

Le présent rapport ne peut pas couvrir de manière adéquate tous les aspects nécessaires de la sécurité informatique. Il convient donc de consulter d'autres sources et experts en la matière. Les thèmes suivants ont été soulevés en rapport avec la transformation numérique des administrations fiscales :

- Les menaces externes sont les plus manifestes ; pour autant, les mesures de sécurité doivent aussi couvrir les menaces internes. Les mesures doivent veiller à ce que les agents des services fiscaux n'aient accès qu'aux seules données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, avec au besoin un accès en lecture seule et un accès en édition différenciés. En outre, le système TIC doit être doté d'un dispositif intégré de surveillance de l'activité, de sorte que toute utilisation abusive, intentionnelle ou non, des données puisse être retracée.
- Avec la tendance croissante de l'utilisation d'équipements personnels à des fins professionnelles (BYOD), les agents des services fiscaux sont autorisés voire incités à utiliser des smartphones, des tablettes et des ordinateurs portables privés pour la réalisation de tâches professionnelles. Avec la tendance au télétravail qui a débuté avec la pandémie de Covid-19 et qui devrait perdurer,

la nécessité de sécuriser les appareils utilisés pour les tâches administratives est devenue encore plus cruciale, qu'ils soient privés ou qu'ils appartiennent à l'administration. Concernant les appareils privés, il est de plus en plus courant de protéger toutes les informations relevant de l'administration (comme une application de messagerie) au sein d'une couche de sécurité contrôlée par l'administration en question. Concernant les appareils appartenant à l'administration, comme les ordinateurs portables, des logiciels à jour et une protection anti-virus et anti-spams, associés à une solution de réseau privé virtuel, contribueront à protéger ces appareils contre l'espionnage et les attaques. Cependant, la barrière de sécurité la plus importante est celle que constitue les agents des services fiscaux eux-mêmes. Une formation appropriée de ces agents et une attention permanente à la sécurité sont donc primordiales.

### ***Les avantages du développement à petite échelle***

Le fait de confier à un petit groupe d'utilisateurs le test d'un concept ou d'une solution de transformation numérique peut apporter des informations et une expérience précieuses, permettant à l'équipe de projet d'adapter le processus de développement, et de perdre moins de temps et d'argent :

- Le **prototypage** peut servir à tester un concept sans réellement développer quoi que ce soit ; il doit être possible d'abandonner un prototype sans gaspiller d'argent. Par conséquent, le prototypage se fait souvent sur le papier ou via la production de simulations d'écrans sans aucune fonctionnalités. Les prototypes sont souvent l'objet de discussions avec les utilisateurs finaux, afin de s'assurer qu'ils fonctionneront de leur point de vue s'ils doivent être développés.
- La **phase pilote** de nouvelles solutions peut être utilisée pour acquérir de l'expérience et ajuster la conception avant son déploiement à grande échelle. Elle peut permettre de réaliser des économies importantes en termes de coûts et de temps. L'idée est d'accepter que des échecs rapides et anticipés puissent contribuer au développement de solutions abouties. Les pilotes peuvent servir à vérifier qu'un concept fonctionne tout au long du cycle de travail. Si une solution pilote s'avère efficace, son développement peut être poursuivi pour en faire un produit complet. Si, en revanche, il s'avère qu'elle ne fonctionne pas, le fait de l'abandonner et d'en redémarrer une nouvelle ne doit pas avoir d'incidence significative sur le budget, et les pilotes doivent donc être aussi dépouillés et simples que possible.
- En permettant une **mise en œuvre progressive** d'une solution, par exemple en appliquant une mesure de transformation numérique à une ville ou un comté avant de la déployer à l'échelle de la juridiction, l'administration fiscale a la possibilité d'apprendre quelles sont les mesures d'introduction et de formation qui fonctionnent et celles qui ne fonctionnent pas, et d'en ajuster sa trajectoire avant le déploiement généralisé. Ce concept est abordé dans la section sur le déploiement.

Étant donné que les nouvelles possibilités technologiques, les normes et les meilleures pratiques sont diffusées à un rythme de plus en plus rapide, le système informatique doit être construit de manière à ce que ses composants individuels puissent être remplacés et modifiés sans qu'il faille remplacer l'ensemble du système. Les méthodes habituelles pour ce faire comprennent les systèmes ouverts, le développement agile de logiciels et les interfaces de programmation d'applications, tous mentionnés dans la présente annexe.

### ***Préparation de la migration des données***

La migration des données d'un ancien système en cours d'élimination vers un nouveau système mis en place peut s'avérer difficile et coûteuse, avec de nombreuses possibilités d'erreurs, mais dans bien des cas, il s'agit d'une condition préalable à la réussite du projet, car le personnel devra avoir accès dans le

nouveau système aux données relatives aux dossiers fiscaux en cours. Lors de la planification de la tâche, l'équipe de projet doit notamment tenir compte des éléments suivants :

- Il est recommandé d'effectuer au moins une migration test bien en amont de la date de migration prévue, afin d'identifier des problèmes de migration difficiles à détecter lors de l'étude des scripts de migration.
- La qualité des données de l'ancien système peut ne pas être acceptable, par exemple en raison de l'absence de règles d'intégrité des données. Dans certains cas, il peut même s'avérer nécessaire de déplacer l'ensemble des données vers un espace intermédiaire afin de les nettoyer avant de les importer dans le nouveau système. Une analyse minutieuse de l'ancien système est donc cruciale.
- L'équipe doit établir des règles claires et convenues concernant les données qui seront migrées et celles qui ne seront disponibles que dans l'ancien système jusqu'à sa fermeture. En la matière, les utilisateurs et les développeurs informatiques peuvent avoir des points de vue opposés : les utilisateurs souhaitent généralement que le maximum de données soit transféré, tandis que le personnel informatique préfère souvent éviter toute migration de données. La solution optimale se situe généralement dans un entre deux. Si l'administration a mis en place un entrepôt de données ou prévoit de le faire, un bon compromis pour les utilisateurs peut résider dans un accès en lecture seule aux données historiques qui ne sont pas migrées via l'entrepôt de données.

### **Logiciel open source (OSS)**

Pour les administrations qui choisissent de construire leurs propres solutions, en tout ou partie, une autre question se pose : faut-il utiliser des solutions développées commercialement ou des logiciels open source (OSS) ? Les logiciels open source sont réalisés collectivement par une communauté de contributeurs qui collaborent généralement via l'internet, et le logiciel est mis à disposition gratuitement.

- L'**avantage** le plus manifeste de l'utilisation des logiciels open source est bien évidemment que les services fiscaux n'ont pas à s'acquitter de droits de licence pour utiliser de tels logiciels. Autre avantage significatif de nombreux logiciels open source : grâce à l'importante communauté de développeurs hautement qualifiés, les logiciels sont constamment améliorés ; les erreurs sont souvent corrigées beaucoup plus rapidement qu'elles ne le seraient dans le cas d'un logiciel d'entreprise sous licence d'un fournisseur commercial. Dans la même logique, comme ces développeurs talentueux savent que d'autres développeurs talentueux auront accès à leur code source, ils sont enclins à soigner particulièrement leur travail afin de préserver leur bonne réputation parmi leurs pairs. La pression des pairs incitant à générer du code de qualité, associée à la transparence des processus, n'est pas nécessairement aussi courante chez les éditeurs de logiciels. En outre, le code source étant facilement accessible, le service informatique de l'administration fiscale peut apporter toutes les modifications voulues en vue d'optimiser le logiciel pour son utilisation particulière. De plus, la dépendance à l'égard des fournisseurs, qui est un sérieux problème pour de nombreux services informatiques de l'administration fiscale, est évitée puisqu'une large communauté supporte les logiciels open source. Enfin, étant donné la prévalence des logiciels open source dans les milieux universitaires, il est plus probable que les informaticiens nouvellement recrutés soient déjà bien familiarisés avec les outils open source.
- Les deux principaux **inconvenients** des logiciels open source sont probablement que le support disponible n'est pas toujours fiable (bien que certains de ces logiciels proposent un support payant) et que le risque de piratage est plus élevé car n'importe qui, y compris les pirates, a accès au code source et peut y apporter des modifications. (Bien sûr, si un pirate provoque un problème de sécurité dans un logiciel open source, les autres développeurs peuvent l'identifier et le corriger assez rapidement.) Beaucoup soulignent également le fait que lorsqu'une communauté – et non une entreprise – est responsable d'un logiciel, celui-ci ne sera mis à jour que tant que la



communauté existera, ce qui dépend de la durée pendant laquelle les bénévoles choisiront d'y consacrer leur temps libre.

La section couvrant l'identité numérique au chapitre 5 donne un exemple d'initiative en open source dont les inconvénients liés au support et à la sécurité sont considérablement réduits : MOSIP. Cela semble coïncider avec une tendance croissante des projets open source spécifiquement destinés aux pouvoirs publics, ce qui pourrait s'avérer particulièrement bénéfique pour les administrations fiscales.

### **Interface de programmation d'application (Application Programming Interface)**

Les interfaces de programmation d'applications (API) sont rapidement devenues la technique préconisée et couramment utilisée pour fournir des interfaces entre les systèmes TIC des administrations fiscales et les systèmes d'autres organisations gouvernementales et privées. L'encadré ci-dessous propose une définition possible du concept.

#### **Encadré 7.12. Interfaces de programmation d'applications définies aux fins de l'administration fiscale**

Dans le cadre de l'enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA), les organisations partenaires CIAT, FMI, IOTA et OCDE ont convenu de la définition et de l'explication suivantes des interfaces de programmation d'applications (API) :

« Une API est un ensemble de fonctions et de procédures logicielles permettant aux applications d'accéder aux fonctionnalités et/ou aux données d'une autre solution logicielle ; les applications peuvent envoyer des demandes à cette interface et recevoir des réponses. Un avantage significatif d'une API par rapport aux interfaces logicielles traditionnelles est que la complexité et les informations sensibles peuvent rester protégées à l'intérieur de la solution logicielle, car la communication avec les autres applications transite uniquement par l'API. Une API permet une interaction numérique sûre entre les systèmes de recettes et les applications externes des banques, les éditeurs de logiciels de comptabilité et d'autres organismes publics. Une API peut servir à envoyer et recevoir des informations, valider des activités et faciliter des transactions ».

Source : (CIAT, IOTA, FMI et OCDE, 2021<sup>[37]</sup>)

Selon l'enquête ISORA 2020, la moitié des 156 administrations fiscales participantes ont déclaré avoir utilisé des API en 2019. (BAD, CIAT, FMI, IOTA et OCDE, 2021<sup>[22]</sup>) Par conséquent, il est largement possible de demander conseil à d'autres administrations dans ce domaine.

Une véritable transformation numérique des processus de l'administration fiscale nécessite bien plus que de produire des équivalents électroniques des formulaires papier. Idéalement, le passage au numérique ouvre la voie à l'interaction entre les systèmes TIC des contribuables et ceux de l'administration, et le recours aux API constitue une méthode éprouvée de cette interaction.

Les recommandations concernant les API sont les suivantes :

- Le transfert de données doit avoir lieu au moment de la transaction, et non à des moments prédéfinis ;

- Les données doivent être automatiquement validées à leur réception, et l'expéditeur doit recevoir une notification, que le transfert de données s'effectue correctement ou pas ;
- Seules les données strictement nécessaires doivent être transférées ;
- Le transfert peut s'opérer dans les deux sens si nécessaire.

Comme le précise dans la définition ci-dessus, l'utilisation des API dans les interactions entre l'administration fiscale et les entreprises présente des avantages considérables. Les inconvénients, notamment des risques plus élevés de fraude et de vol de données, sont sans doute liés à toute forme d'interaction électronique entre l'administration fiscale et d'autres entités.

L'administration peut choisir d'utiliser des API pour interagir avec des entités tant privées que publiques. Il peut s'agir, par exemple, de solutions logicielles permettant aux contribuables professionnels de communiquer des données sur les paiements à la source, aux tiers d'envoyer des données relatives aux impôts et aux autres institutions publiques d'envoyer et de recevoir des données sur les contribuables.

Les API peuvent également servir en interne entre les systèmes TIC des grandes administrations. Il est généralement nécessaire qu'il y ait une interaction entre les systèmes et, parfois, les composants centraux qui fournissent par exemple des services de sécurité peuvent être utilisés par de nombreux autres systèmes. Ces composants centraux peuvent utiliser des API pour communiquer. De même, du fait de recourir à des API pour la communication entre les composants de l'architecture TIC fiscale, un composant peut être plus facilement remplacé, avec un impact moindre sur les autres composants.

Il est possible de choisir entre plusieurs protocoles et formats pour élaborer des API ; l'architecte en chef du projet de transformation numérique doit procéder à un examen approfondi des options disponibles et faire des choix qui permettront à l'administration d'utiliser les API sur la durée, avec des adaptations continues si nécessaire. L'un des facteurs à prendre en compte dans cet examen consiste à déterminer quels protocoles et quels formats, le cas échéant, sont actuellement utilisés dans le secteur public et dans les interactions entre le secteur public et le secteur privé de la juridiction.

De plus amples informations sur l'utilisation des API au sein des administrations fiscales, notamment les deux modèles d'architecture conceptuelle courants des API, à savoir le peer-to-peer et le client-serveur, sont disponibles à l'adresse suivante (OCDE, 2019<sup>[59]</sup>).

### ***Produit minimum viable (PMV)***

Indépendamment de l'ampleur du budget TIC du projet de transformation numérique, l'administration fiscale doit donner la priorité aux fonctionnalités des logiciels. Il existe différentes manières de choisir ce que chaque logiciel doit posséder à cet égard et, éventuellement ce qu'il convient d'en exclure complètement, que le logiciel soit développé, acheté ou loué. Dans le cadre de l'achat ou de la location de logiciels, l'administration n'a pas forcément son mot à dire sur les fonctionnalités, si ce n'est à un niveau élevé. Dans le cadre du développement de logiciels, cependant, le concept de produit minimum viable est de plus en plus répandu, qui consiste à ne développer que les fonctionnalités les plus importantes.

Ce concept repose sur l'hypothèse selon laquelle le fait de permettre aux utilisateurs de commencer à utiliser un composant le plus en amont possible, disposant des fonctionnalités minimales requises pour l'utiliser concrètement, constitue la meilleure base possible pour enrichir ultérieurement le composant avec les fonctionnalités précises dont les utilisateurs ont besoin. Les commentaires des utilisateurs du composant PMV permettront de circonscrire les ajouts et les modifications ultérieures du composant aux fonctionnalités les plus essentielles. Il va de soi que ce concept exige également une approche itérative où le même composant logiciel peut être redéveloppé ou étendu à plusieurs reprises.

Par exemple, une administration fiscale qui développe une application pour smartphone destinée à l'enregistrement des petites entreprises peut décider que la version PMV se limitera à l'identification de l'entreprise, au nom de l'entreprise, à la personne à contacter et au secteur d'activité. Après le lancement

et une brève utilisation de l'application, d'autres champs d'information pourront venir s'ajouter. La première utilisation peut révéler la nécessité de champs d'information qui n'avaient pas été envisagés lors du développement initial. Inversement, des informations supposées importantes au départ peuvent s'avérer inutiles dans la pratique.

Ce concept s'est avéré efficace au sein de l'administration fiscale dans de nombreux cas. Par exemple, le délai entre la définition des exigences et le produit fini est plus court, ce qui contribue à accroître la motivation de toutes les parties prenantes, et le coût d'un échec si le produit s'avère inadapté à sa fonction est moindre. Troisième avantage : la méthode réduit considérablement la probabilité qu'un composant logiciel comporte une fonctionnalité qui n'est pas réellement nécessaire.

Cependant, les utilisateurs de certaines administrations fiscales ont découvert que le concept de PMV est devenu davantage néfaste que bénéfique : s'ils valident la spécification d'un composant PMV à développer et à lancer, ils réalisent ensuite qu'il n'y a plus de budget pour enrichir les fonctionnalités de telle sorte que le composant puisse réellement être productif. Les utilisateurs se retrouvent donc avec un système dont nombre de composants ne sont développés qu'au niveau PMV, à la limite de l'inutilité en raison de leurs fonctionnalités limitées.

Il est donc conseillé aux administrations fiscales qui envisagent d'utiliser le concept PMV de s'assurer que le budget et le spectre visés sont en phase de manière à permettre l'achèvement de tous les composants initialement développés en tant que produits minimum viables, puisque, par exemple, 10 composants en bon fonctionnement sont susceptibles de servir l'administration bien mieux que 15 composants PMV partiellement achevés.



# **Soutenir la transformation numérique des administrations fiscales des pays en développement**

Ce rapport a été produit par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE en collaboration avec le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF). L'objectif principal du rapport est de partager des informations qui aideront les administrations fiscales des pays en développement à envisager la numérisation, de faciliter le dialogue entre les agents du fisc sur les questions d'administration fiscale et d'identifier les opportunités d'amélioration des systèmes TIC de l'administration fiscale. Le rapport examine les éléments communs des parcours de numérisation réussis et les avantages qu'ils procurent. Il ne s'agit pas d'un guide pratique, car les circonstances individuelles de chaque administration devraient dicter les solutions et les approches les plus appropriées. Au lieu de cela, il utilise des informations et des exemples fournis par les administrations fiscales pour mettre en évidence les facteurs de réussite importants, les innovations récentes, les exemples de bonnes pratiques et les principaux enseignements.