

Examen des dépenses publiques et évaluation de la responsabilité financière (PEFA)

ETUDE DE FAISABILITE

ÉLABORATION D'UN INSTRUMENT D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

William Crandall

Mai 2011

Note

Cette étude a été entreprise et financée par le Partenariat pour l'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), qui se compose de la Banque mondiale, de la Commission européenne, du ministère britannique du développement international (Department of International Development), du Secrétariat d'État aux affaires économiques (Suisse), du ministère français des Affaires étrangères, du ministère norvégien des Affaires étrangères et du Fonds monétaire international.

L'auteur principal de ce rapport est William Crandall (williamcrandall@hotmail.com), consultant international spécialiste de l'administration des recettes, ancien sous-ministre délégué de l'Agence du revenu du Canada.

Allen Jensen (ajensen@imf.org), qui est Économiste principal à la Division de l'administration des recettes du Département des Finances publiques au Fonds monétaire international, a offert orientations et conseils stratégiques.

Table des matières	Page
Sigles et abréviations.....	iii
Résumé analytique	1
I. Introduction.....	3
A. Rappel des faits.....	3
B. Importances précisions concernant le champ et la méthodologie de l'étude.....	4
II. Instruments de diagnostic actuellement employés pour évaluer la performance de l'administration fiscale.....	6
A. Bases de données	7
B. Cadres pour l'évaluation de la situation par pays	10
C. Caractéristiques des instruments d'évaluation.....	17
de la performance de l'administration fiscale	17
D. Le point sur le cadre PEFA.....	19
E. Instruments d'analyse verticale.....	20
F. Autres instruments de diagnostic pertinents.....	21
III. Structure proposée pour un instrument de diagnostic aux fins de l'évaluation de l'administration fiscale.....	22
A. Caractéristiques dont pourrait être doté un instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale	22
B. Structure proposée pour un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale.....	24
IV. Avantages et risques d'un modèle d'évaluation normalisé	30
A. Avantages	30
B. Risques.....	32
V. Principales conclusions.....	34
A. Instruments de diagnostic actuellement utilisés pour évaluer la performance de l'administration fiscale	34
B. Faisabilité de l'élaboration d'un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale... ..	35
C. Avantages d'un modèle d'évaluation normalisé pour l'administration fiscale.....	36
D. Risques inhérents à l'emploi d'un modèle normalisé.....	36
 Tableaux	
Tableau 1 : Caractéristiques des instruments de diagnostic de l'administration fiscale.....	18
Tableau 2 : Formulaire-type de communication des données de l'administration fiscale.....	26
Tableau 3 : Jeu d'indicateurs de haut niveau de la performance de l'administration fiscale	27
Tableau 4 : Dimensions et conditions applicables à l'indicateur numéro 12	29
Appendice 1: Instruments de diagnostic de l'administration fiscale.....	37
Bibliographie	56

SIGLES ET ABREVIATIONS

APD	Aide publique au développement
CAF	Comité des Affaires fiscales
CE	Commission européenne
CIAT	Inter-american Center of Tax Administration
DeMPA	Évaluation de la performance de la gestion de la dette
DFID	Ministère britannique du développement international
DIE	Institut allemand pour le développement
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
IDH	Indice de développement humain
ITC	International Tax Compact
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
RONC	Rapport sur l'observation des normes et codes
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

RESUME ANALYTIQUE

La présente étude vise à déterminer la faisabilité d'un instrument de diagnostic permettant d'évaluer la performance de l'administration fiscale et pouvant être employé par différentes parties prenantes, notamment celles du Partenariat pour l'examen de la dépense publique et de la responsabilité financière (PEFA). L'étude part du principe que cet instrument devra présenter des fonctionnalités et des caractéristiques similaires à celles de l'instrument diagnostique de haut niveau élaboré pour la gestion des finances publiques (GFP) en 2005, qui comprend plusieurs indicateurs de la performance de l'administration fiscale.

L'étude identifie et décrit huit instruments ou méthodes diagnostiques actuellement utilisés pour évaluer directement ou indirectement la performance de l'administration fiscale. Trois d'entre eux sont des bases de données dont l'accès est ouvert au public, et les cinq autres peuvent être décrits comme des cadres d'évaluation individuelle des pays. L'étude aboutit à la conclusion que si, collectivement, les instruments ou méthodes actuellement disponibles présentent nombre des caractéristiques essentielles de l'instrument d'évaluation de la GFP, aucun d'entre eux n'est à la fois exhaustif, basé sur des éléments concrets, fondé sur des indicateurs et des références ou des normes de performance et susceptible d'être employés de manière généralisée.

L'étude procède ensuite à l'identification des caractéristiques que devrait présenter un instrument de diagnostic établi sur le modèle de celui de la GFP : il doit être exhaustif, mais simple d'emploi ; fournir un cadre d'évaluation normalisé ; donner lieu à des quantifications dans toute la mesure du possible, et recourir à un système de notation fondé sur des références et des normes qui se prête à des comparaisons. Il importe aussi que les bailleurs puissent y avoir recours pour mieux cibler l'assistance technique qu'ils fournissent à l'appui des réformes de l'administration fiscale.

L'étude conclut qu'un instrument de diagnostic de l'administration fiscale est techniquement faisable et propose une structure à cette fin. Toutefois la conception d'indicateurs et de références, essentiels pour que l'instrument soit similaire à celui de la GFP, pourrait s'avérer difficile et impliquer une vaste série de tests. On pourrait envisager de procéder à une analyse plus poussée pour un nombre limité d'indicateurs de haut niveau avant de décider s'il convient ou non de poursuivre le projet.

Par ailleurs, s'il est décidé de mettre au point un instrument de diagnostic de l'administration fiscale, il faudra, pour assurer la viabilité et la durabilité de cet instrument, qu'il soit agréé par les organisations internationales, les bailleurs de fonds et les pays eux-mêmes, et qu'il soit utilisé suffisamment fréquemment pour générer une masse critique d'évaluations. Plus important encore peut-être, il faudra qu'une organisation en assume la responsabilité. Il sera en effet essentiel qu'un organisme ou institution assure son soutien et gère son évolution, offre des conseils et veille à la cohérence des actions menées.

L'étude examine les avantages et les risques associés à l'usage d'un instrument d'évaluation standard. Un tel instrument aurait pour avantage majeur d'assurer la cohérence du processus de préparation d'évaluations objectives de la performance. Correctement employé, l'instrument permettra d'effectuer des comparaisons dans le temps ainsi qu'entre les pays et, partant, facilitera l'établissement d'un diagnostic global des carences au plan de la performance et, donc, la prise de décisions mieux fondées par les bailleurs et l'amélioration des programmes de réforme. Sur le plan des risques, l'étude note que l'administration fiscale est un vaste domaine à couvrir au moyen d'un instrument commun de mesure, et qu'il sera difficile de l'utiliser de manière cohérente et objective. La conception d'indicateurs de performance, de références et de normes recueillant l'adhésion des différentes parties prenantes ne sera pas une tâche aisée. En outre, un instrument simple d'emploi ne pourra peut-être pas toujours répondre à toutes les préoccupations et pourrait être appliqué de manière formelle et rigide.

I. INTRODUCTION

A. Rappel des faits

L'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne (CE), le ministère britannique du développement international (Department for International Development –DFID), le secrétariat d'État aux Affaires économiques (Suisse –SECO), le ministère français des Affaires étrangères, le ministère norvégien des Affaires étrangères et le Fonds monétaire international (FMI). Ce partenariat a pour but de soutenir une approche intégrée et harmonisée de l'évaluation et des réformes dans le domaine des dépenses publiques, des marchés publics et de la responsabilité financière.

Le programme PEFA a conçu un cadre de mesure de la performance afin de faciliter les efforts des parties prenantes pour évaluer et améliorer les systèmes de gestion des finances publiques (GFP). Ce cadre comprend un Rapport de GFP et une série d'indicateurs de performance de haut niveau, fondés sur des normes et des codes agréés au plan international (comme le code des bonnes pratiques pour la transparence des finances publiques du FMI). Dans certains domaines de la gestion financière (par exemple la passation des marchés publics et la gestion de la dette), le cadre PEFA s'appuie sur des instruments permettant une évaluation de la performance à un niveau de détail poussé, qualifiés d'instruments d'analyse verticale.

À ce stade, le cadre PEFA s'appuie sur quelques références de haut niveau pour déterminer la performance de l'administration fiscale. De nombreuses parties prenantes du programme PEFA et d'autres organisations disposent aussi d'instruments et de processus d'évaluation de la performance de l'administration fiscale, comme les « *blueprints* » analytiques utilisés par la Commission européenne pour évaluer la mesure dans laquelle les pays s'alignent sur les normes de l'UE, et les examens diagnostiques du Fonds monétaire international qui évaluent le respect des meilleures pratiques internationales. D'autres prestataires d'assistance technique, notamment USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) emploient des instruments de référence divers pour évaluer la performance de l'administration fiscale.

La présente étude vise à déterminer la nécessité et la faisabilité de la mise au point d'un instrument de diagnostic pouvant être employé par les différentes parties prenantes du programme PEFA pour évaluer la performance de l'administration fiscale. Elle vise plus précisément à :

- identifier et décrire les méthodes (instruments diagnostiques) d'évaluation de la performance de l'administration fiscale qui sont actuellement utilisés ou sont en cours d'élaboration par diverses parties prenantes, notamment celles du programme PEFA ;
- identifier et décrire les similitudes et les différences que présentent ces instruments sur le plan de leur conception, de leur finalité et de leurs fonctionnalités ;

- déterminer dans quelle mesure ils font double emploi, se rapportent à des domaines caractérisés par des lacunes cruciales au plan de l'information et sont utilisés par les pouvoirs publics dans le cadre de leurs efforts de réforme ainsi que par les bailleurs;
- présenter si possible la structure générale d'un instrument d'analyse verticale des données concernant l'administration fiscale, qui pourrait être utilisé par les partenaires PEFA une fois que sa structure aura été précisée et qu'il aura été mis au point, le cas échéant, dans une seconde phase de ce projet ; et
- préciser les avantages éventuels et identifier les risques possibles d'un modèle d'évaluation normalisé.

Le programme PEFA a financé cette étude, le Département des finances publiques du FMI a défini son orientation générale et assuré le contrôle de sa qualité, tandis que la Banque mondiale a fourni le soutien logistique nécessaire, notamment pour la passation d'un contrat avec le spécialiste chargé de l'étude. Le rapport comprend, outre le présent rappel des faits, les sections suivantes :

- *Section II – Instruments de diagnostic actuellement utilisés pour évaluer la performance de l'administration fiscale.* Cette section fournit une description rapide de huit instruments décrits de manière plus détaillée dans l'appendice. Elle compare ensuite les caractéristiques de ces instruments pour identifier leurs points communs et leurs lacunes respectives. La section fait également le point sur le Cadre du PEFA pour l'examen de la GFP, les instruments « d'analyse », et autres instruments de diagnostic connexes.
- *Section III – Structure proposée pour un instrument de diagnostic aux fins de l'évaluation de l'administration fiscale.* Cette section définit certaines des caractéristiques et fonctionnalités éventuelles de l'instrument de diagnostic, et propose la structure que pourrait avoir un instrument d'évaluation de l'administration fiscale.
- *Section IV – Avantages et risques d'un modèle d'évaluation normalisé.* Cette section examine ce que sont effectivement les avantages et les inconvénients d'une évaluation normalisée.
- La Section V présente les *Principales conclusions*.

B. Importantes précisions concernant le champ et la méthodologie de l'étude

L'étude a fait ressortir un certain nombre de concepts et de problèmes importants qui ont un impact sur les observations et les conclusions présentées ici. Parmi les plus importantes :

- Dans la perspective de PEFA, l'administration fiscale est parfois considérée comme un sous-ensemble de la gestion des finances publiques (GFP). La GFP est définie au sens

large de manière à couvrir toutes les questions financières, y compris l'administration fiscale.

- L'instrument d'évaluation de haut niveau de PEFA couvre l'ensemble de la GFP, y compris l'administration fiscale. Il couvre également diverses autres questions habituellement considérées comme des sous-ensembles de la GFP, telles que la gestion des états de paie, la passation des marchés publics, les systèmes comptables et la gestion de la dette publique.
- Des instruments « d'analyse verticale » (qui analysent la performance à un niveau de détail plus poussé que l'instrument « parent ») ont été mis au point pour certains sous-ensembles de la GFP, tels que les marchés publics et la gestion de la dette publique.

La présente analyse devait avoir pour objet d'évaluer la faisabilité de la mise au point d'un instrument d'analyse verticale pour l'administration fiscale, en partant du principe que cet instrument aurait une nature ou une structure similaire à celle des instruments conçus pour les marchés publics et la gestion de la dette publique. Toutefois cette approche est peut-être trop restrictive. Il serait plus approprié d'établir les comparaisons entre l'administration fiscale et la GFP en considérant cette dernière dans son ensemble plutôt qu'en se limitant à l'un de ses sous-ensembles. L'examen du champ d'application et de l'envergure de l'administration fiscale montre que les sous-ensembles de cette dernière (comme la gestion et le recouvrement de la dette, les systèmes intégrés d'administration des impôts, les stratégies employées pour faire respecter les obligations fiscales, la comptabilité et les paiements) sont en fait comparables aux sous-ensembles définis pour la GFP.

Par conséquent, au lieu de chercher à déterminer la faisabilité d'un instrument « d'analyse verticale » pour l'administration fiscale, la présente étude s'efforce de procéder à une évaluation *préliminaire* de la faisabilité d'un instrument global, ou général, qui pourrait être utilisé par toutes les parties prenantes.

Cette approche part implicitement du principe que cet instrument global serait similaire (mais non identique) à l'instrument de la GFP du PEFA. Il serait aussi possible de concevoir des instruments pour examiner des aspects particuliers de l'administration fiscale, que ce soit conjointement au nouvel instrument global pour l'administration fiscale ou dans le contexte des indicateurs spécifiques de l'instrument de GFP du PEFA.

Enfin, il convient de noter que l'étude n'aborde pas la difficile question de la relation entre la fiscalité et l'administration fiscale. Il est clair que la fiscalité et l'administration fiscale sont étroitement imbriquées, et que l'évaluation de l'efficacité de l'administration implique nécessairement, dans une certaine mesure, l'évaluation du cadre de politiques dans lequel l'administration opère. Il faudra cependant veiller à ce que cette évaluation du bien-fondé des politiques reste très simple, pour éviter de compliquer à l'excès l'ensemble du processus.

II. INSTRUMENTS DE DIAGNOSTIC ACTUELLEMENT EMPLOYÉS POUR ÉVALUER LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Il existe très peu d'instruments d'évaluation de la performance de l'administration fiscale, et ceux qui existent sont très différents les uns des autres. En fait, certains des instruments examinés ci-après visent davantage à évaluer la politique fiscale ou ses résultats que l'administration fiscale. Toutefois, par souci d'exhaustivité, il a été décidé d'inclure tous les instruments qui ont trait à l'administration fiscale, même de façon très indirecte. D'une manière très générale, ces instruments peuvent être répartis en deux catégories: i) les bases de données ; et ii) les cadres conçus pour évaluer des pays sur une base individuelle.

Le tableau 1 fournit une description sommaire de chacun des instruments évalués.

Tableau 1 : Description sommaire des instruments de diagnostic de l'administration fiscale

Instrument	Brève description
<i>Bases de données</i>	
Série « Informations comparatives » de l'OCDE	Fournit des données sur l'administration fiscale de 44 pays portant sur l'organisation, la gestion, les déclarations de revenus et le paiement de l'impôt, les pouvoirs administratifs, la pression fiscale et la performance opérationnelle
Base de données « Collecting Taxes » de USAID	Contient des données se rapportant à 31 indicateurs différents couvrant plus de 200 pays. Elle offre un tableau de chaque pays ainsi que des références internationales, régionales et par groupe de revenu qui permettent d'évaluer le système fiscal des pays.
Évaluation de la performance des administrations fiscales (en cours d'élaboration) de l'Institut allemand du développement	Offre une comparaison générale (année de base 2007-08) de la performance des administrations fiscales de différents pays, sur la base de données chronologiques agrégées et de données propres aux pays. Des données de plus de 175 pays sont en cours d'analyse.
<i>Cadres d'évaluation des pays sur une base individuelle</i>	
Indicateurs PEFA de l'administration fiscale	Dans le cadre PEFA, l'administration fiscale est couverte par quatre indicateurs couvrant : les recettes réelles totales par rapport aux prévisions ; la clarté et l'exhaustivité de la législation et des procédures, l'accès des contribuables à l'information, l'existence et le fonctionnement d'un mécanisme de recours ; l'enregistrement des contribuables, les pénalités prévues pour défaut d'enregistrement et de déclaration, la préparation et le suivi des contrôles fiscaux et des enquêtes ; et le taux de recouvrement, l'efficacité des transferts au Trésor et la fréquence des rapprochements. Ces indicateurs sont appliqués dans le cas des pays qui ont recours au cadre complet d'évaluation de la GFP.
« Blueprints fiscaux » de l'UE	Les « blueprints fiscaux » sont des lignes directrices pratiques conçues à des fins d'auto-évaluation pour fournir un cadre général et offrir des points de repère pour évaluer les aspects techniques et la capacité organisationnelle d'une administration

	<p>fiscale. Les blueprints sont organisés en cinq groupes qui se composent de 14 chapitres distincts. Tous les blueprints comportent les mêmes éléments : un but, qui est l'énoncé général de sa finalité globale ; des objectifs stratégiques, c'est-à-dire des énoncés identifiant les principaux aspects, réalisations attendues et résultats mesurables ; un système de notation, et notamment le système de pondération des différents objectifs stratégiques ; de grands indicateurs, qui expriment les objectifs stratégiques en termes techniques et pratiques ; et des définitions.</p>
Banque mondiale – Handbook for Tax Simplification (Manuel de simplification fiscale)	<p>Le manuel a été conçu pour servir de base aux responsables de l'action publique souhaitant évaluer l'ensemble du système fiscal, mesurer ses divers paramètres et la manière dont il est administré et définir les meilleures pratiques pour l'administration et la politique fiscales. Il couvre aussi bien des aspects stratégiques que des modèles pour l'application des politiques et la mesure de l'efficacité des réformes.</p>
Banque mondiale – Cadre de diagnostic de l'administration des recettes	<p>Le cadre présente une méthode relativement complexe de calcul de divers indicateurs, basée sur un modèle de congruence pour une organisation efficace, et une liste détaillée de tâches organisationnelles, administratives et techniques. Les indicateurs et les tâches sont alors évalués par rapport à l'environnement dans lequel opère l'administration des recettes ainsi que ses ressources, son histoire, sa stratégie et ses produits.</p>
FMI – Missions de diagnostic	<p>Ces missions identifient les insuffisances de la performance de l'administration fiscale (lacunes) par comparaison aux bonnes pratiques internationales, et formulent des stratégies pour combler les lacunes identifiées. Les évaluations et recommandations sont documentées dans des rapports de diagnostic officiels qui sont utilisés par les gouvernements et les bailleurs comme feuilles de route pour leurs efforts de réforme.</p>

A. Bases de données

Au cours des dernières années, plusieurs institutions ont reconnu l'importance de la collecte de données brutes relatives à la fiscalité et à l'administration fiscale afin de constituer des bases de données de grande envergure. Trois bases de données de l'administration fiscale ont été développées, chacune dotée d'une orientation légèrement différente, correspondant aux éléments que les institutions elles-mêmes considèrent comme importants. Ces différentes bases de données assurent bien plus que la simple fourniture de données et d'informations brutes ; elles visent aussi à analyser la nature des données, ou du moins à présenter certains commentaires en ce domaine, à définir les principaux termes, noter les lacunes et présenter des avis sur leur importance générale. Ce qui suit est une brève évaluation de certains aspects positifs ou négatifs de chacune de ces bases de données.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

La série « **Informations comparatives** » de l'OCDE pour les pays de l'OCDE et certains pays non membres de l'OCDE est mise à jour tous les deux ans et contribue dans une mesure considérable à accroître les connaissances générales de l'administration fiscale. La base de données couvre tous les aspects de l'administration fiscale et est assortie d'un grand nombre d'annotations et de commentaires. Elle est gérée par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et son contenu doit être approuvé par le Comité des Affaires fiscales (CAF). L'information est structurée comme suit :

- Les dispositions institutionnelles et organisationnelles régissant le fonctionnement de l'administration fiscale.
- Une description générale des pratiques administratives.
- La comparaison des obligations de déclaration de revenu et de paiement des principaux impôts (c'est-à-dire l'impôt sur le revenu (IRPP), les cotisations sociales, l'impôt sur les bénéfices/revenus des sociétés (BIC) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)).
- Un résumé des principaux pouvoirs administratifs conférés aux organismes fiscaux pour exécuter leurs missions.
- La comparaison de la pression fiscale entre les pays (mesurée par le rapport entre le total des impôts perçus et la valeur du produit intérieur brut (PIB)) ainsi que de la part relative des principaux impôts dans le montant total perçu.
- Un résumé des principales informations sur la performance opérationnelle de chaque pays, ainsi que des explications sur la manière appropriée de les interpréter.
- Une description des principales pratiques administratives.

Bien que la couverture thématique de l'administration fiscale par cette base de données soit très complète, les informations qu'elle contient ne concernent que les pays de l'OCDE (30) et quelques pays non membres de l'OCDE (14). Très peu de ces derniers sont des pays en développement.

United States Agency for International Development (USAID)

La base de données *Collecting Taxes* de USAID présente des informations pour 31 indicateurs et plus de 200 pays. Elle offre un tableau de chaque pays ainsi que des références internationales, régionales et par groupe de revenu qui permettent d'évaluer le système fiscal des pays. Les indicateurs sont regroupés en cinq grandes catégories :

- *les résultats de la perception des recettes* – 5 indicateurs quantitatifs permettent de déterminer l'efficacité du régime fiscal à générer des recettes ;
- *la structure de l'impôt* – 9 indicateurs quantitatifs décrivent la structure fondamentale de la législation fiscale ;
- *la structure de l'administration fiscale* – 6 indicateurs quantitatifs et qualitatifs décrivent l'organisation et la taille de l'administration fiscale ;
- *la structure économique* – 5 indicateurs décrivent l'économie de chaque pays inclus dans la base de données ;
- *les références* – 6 indicateurs des principales recettes fiscales permettant de procéder à des comparaisons internationales.

Des informations utiles peuvent être tirées de ces données, telles que les domaines dans lesquels l'administration fiscale d'un pays se conforme aux normes internationales, ceux dans lesquels elle s'en écarte, etc. En outre, ces données se prêtent à des travaux de recherche empiriques à l'échelle de plusieurs pays qui permettent d'examiner des aspects particuliers de l'administration fiscale.

Cependant, bien que la série de données établie puisse être très utile pour l'analyse de certains aspects de la performance, elle ne permet pas d'effectuer une évaluation complète de l'administration fiscale d'un pays donné. Il convient également de noter que certaines des données ne sont pas actuellement disponibles, ce qui n'est guère étonnant puisque toutes les informations sont collectées auprès de tierces parties.

Institut allemand pour le développement

L'évaluation de la performance fiscale de l'Institut allemand pour le développement est actuellement en cours d'élaboration ; elle doit permettre d'établir un tableau comparatif de la performance fiscale de divers pays, sur la base de données agrégées et d'informations propres à chaque pays. Les données de plus de 175 pays sont en cours d'analyse¹.

L'évaluation de la performance fiscale ne sera pas, à proprement parler, une évaluation de l'administration fiscale. Cet instrument est destiné aux autorités publiques, aux bailleurs et aux organisations internationales qui pourront l'utiliser pour faciliter la prise de décisions en matière

¹ La présente étude s'appuie sur une note de synthèse du *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE) préparée par Christian von Haldenwang et Maksym Ivanyna.

d'initiatives de réforme fiscale et d'assistance technique. L'évaluation de la performance fiscale présente les caractéristiques ci-après :

- la pression fiscale (recettes fiscales en pourcentage du PIB) est établie en fonction du PIB par habitant, en prenant 2007-08 comme année de base. La courbe décrivant la tendance est établie et les pays sont classés en trois catégories (performance fiscale *moyenne*, *élevée* ou *basse*) sur la base de leur « distance » par rapport à cette courbe.
- l'exercice est répété pour deux périodes d'observation supplémentaires (2002 – cinq ans auparavant têt, et 1997 – dix ans auparavant) de manière à identifier les pays qui ont changé de catégorie d'une période à l'autre.
- l'évaluation de la performance fiscale analyse alors les recettes non fiscales en général, et les dons au titre de l'aide publique au développement (APD) en particulier, afin de déterminer l'impact de ces éléments sur la performance fiscale.
- il est procédé à une analyse des pays dont la performance fiscale est basse dans le but de distinguer ceux qui cherchent délibérément à maintenir une faible pression fiscale de ceux dans lesquels d'autres facteurs entrent en jeu. À cette fin, l'évaluation de la performance fiscale a recours à des indices concernant la démocratie (indice Polity IV), la voix et la responsabilité (indice WGI) et l'efficacité des administrations publiques (indice WGI).

L'évaluation doit permettre, en dernière analyse, de porter l'attention sur les États qui se trouvent systématiquement bien en dessous de la tendance, et pourrait faire ressortir la nécessité de procéder à des réformes additionnelles, ainsi que la teneur de ces réformes à l'issue d'examens plus approfondis.

B. Cadres pour l'évaluation de la situation par pays

Il existe un certain nombre d'instruments qui, fondamentalement, fournissent un cadre pour l'évaluation de la performance de l'administration fiscale d'un pays particulier. Ces instruments reposent sur des indicateurs, aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Certains d'entre eux comportent un système de notation, d'autres non. Certains couvrent l'administration fiscale au sens large, d'autres ne portent que sur des domaines définis de manière plus limitée. Une rapide description, accompagnée de commentaires, en est faite ci-après :

PEFA

Il importe de distinguer le sous-ensemble des indicateurs de l'administration fiscale du PEFA du Cadre général PEFA de mesure de la performance de la GFP, qui est examiné plus loin dans cette section. Dans le Cadre PEFA, l'administration fiscale est couverte par les indicateurs PI-3, PI-13, PI-14 et PI-15 :

- PI-3 indique la mesure dans laquelle le montant global des recettes totales est inférieur au budget initialement approuvé. Il mesure l'exactitude des prévisions, mais n'indique pas les raisons des éventuels écarts (qui peuvent être dus, par exemple, à la modification des hypothèses économiques, à une amélioration ou à une dégradation de l'administration fiscale, à une modification de la politique fiscale ou à l'établissement de prévisions délibérément sous-estimées (de manière à assurer la réalisation ou le dépassement des objectifs, obtenir des primes, etc.));
- PI-13 couvre la clarté et l'exhaustivité de la législation et des procédures, l'accès des contribuables à l'information et l'existence d'un mécanisme de recours ainsi que son fonctionnement ;
- PI-14 examine l'enregistrement des contribuables, les pénalités prévues pour non enregistrement et non déclaration ainsi que la préparation et le suivi des contrôles fiscaux et des enquêtes ;
- PI-15 évalue les arriérés et le taux de recouvrement, l'efficacité des transferts au Trésor, et la fréquence des rapprochements.

Ce groupe particulier d'indicateurs ne couvre qu'une partie des réalités de l'administration fiscale, et les domaines qu'il couvre ne le sont pas aussi complètement qu'ils pourraient l'être (la plupart des évaluations de l'administration fiscale examinent par exemple de nombreux aspects de l'enregistrement, notamment l'emploi d'un numéro d'identité fiscal unique, les taux de non-déclaration, les activités destinées à détecter l'économie souterraine, etc.). En outre la quasi-totalité de PI-3 et la plus grande partie de PI-15 portent sur le domaine classique de la GFP plutôt que sur l'administration fiscale en tant que telle.

Les aspects importants de l'administration fiscale qui ne sont pas couverts par cet ensemble particulier d'indicateurs comprennent, entre autres : l'information et les services aux contribuables ; les déclarations de revenus, leur soumission et le paiement de l'impôt ; les technologies de l'information et les systèmes intégrés d'administration des impôts ; les stratégies employées pour faire respecter les obligations fiscales, notamment la répartition des contribuables en fonction de leur importance et d'autres caractéristiques ; l'auto-évaluation de l'impôt exigible, le civisme fiscal et les structures organisationnelles fonctionnelles ; les résultats des contrôles fiscaux et du recouvrement des impôts ; l'autonomie, la gouvernance, la gestion des ressources humaines et l'éthique ; les droits et obligations des contribuables et de l'autorité fiscale ; la planification stratégique et opérationnelle ; et la présentation de la performance.

Une récente note de synthèse² du International Tax Compact (ITC) fournit de plus amples précisions sur ces questions. Elle analyse les quatre indicateurs PEFA relatifs aux impôts dans le contexte de 26 évaluations PEFA. Elle note, par exemple, que dans le cas de PI-13 « les évaluations doivent être considérées avec une grande prudence – tout indique que les équipes d'évaluation PEFA attribuent des notes différentes à des situations similaires ». En ce qui concerne PI-15, l'étude observe que l'indicateur « ne fait pas de distinction entre les arriérés antérieurs et les arriérés actuels et ne peut donc pas évaluer les efforts de réforme au regard de problèmes historiques [spécifiques] » et que PI-15 « est un indicateur agrégé qui renseigne davantage sur la gestion des flux de trésorerie au Trésor que sur la capacité de l'administration fiscale à recouvrer des recettes fiscales ».

En outre l'étude de l'ITC n'a pas pu établir de corrélation entre des notes élevées de PI-13, PI-14 et PI-15 et des coefficients de pression fiscale élevés, un meilleur indice de développement humain (IDH) ou des taux de croissance du PIB plus soutenus. Elle note, pour finir, que les degrés d'information des rapports PEFA sur les indicateurs fiscaux sont très variables – « certains fournissent des informations détaillées et de vaste portée, tandis que d'autres sont extrêmement brefs et attribuent une note aux divers indicateurs de façon très littérale. Il n'est donc pas possible de neutraliser le facteur de subjectivité des évaluations, en dépit des descriptions techniques très détaillées des indicateurs ».

Bien que les indicateurs PEFA de l'administration fiscale soient probablement les plus largement utilisés (car ils font partie du Cadre PEFA qui bénéficie d'une large adhésion), ils présentent à l'évidence de nombreux problèmes en tant qu'outils d'évaluation générale de l'administration fiscale.

Commission européenne (CE)

Instruments élaborés au départ pour les pays candidats à l'accession à l'Union européenne (UE), les *Blueprints de la CE* sont à présent destinés à la fois aux pays candidats à l'UE et aux pays « voisins ». Les blueprints fiscaux sont conçus sous forme d'instrument d'auto-évaluation et fournissent un cadre global et des références pour les aspects techniques et organisationnels de l'administration fiscale.

Les blueprints sont organisés en cinq groupes couvrant de 14 chapitres distincts. Ils ont tous la même structure qui se présente comme suit : le *but* recherché, c'est-à-dire l'énoncé général de sa finalité globale ; *des objectifs stratégiques*, c'est-à-dire des déclarations des questions

² Note de synthèse de l'ITC, *Taxation in PEFA Assessments: Findings from 26 Country Reports* (prélim.), Dr. Ute Eckardt, GTZ et Carmen Schickinger, KfW, 2010

fondamentales, des réalisations attendues et des résultats mesurables; un système de *notation*, indiquant notamment le coefficient de pondération de chaque objectif stratégique ; *de grands indicateurs*, qui expriment les objectifs stratégiques en termes techniques et concrets; et des *définitions*.

Les 14 chapitres couvrent les domaines suivants :

- cadre et structure
 - cadre global
 - structure et organisation
 - législation fiscale
- aspects humains et comportementaux
 - éthique
 - ressources humaines
- systèmes et fonctionnement
 - perception/recouvrement des recettes
 - contrôle fiscal
 - coopération et assistance mutuelle
 - fraude et évasion fiscales
- services aux contribuables
 - droits et obligations des contribuables
 - systèmes d'administration des contribuables
 - civisme fiscal
- fonctions de soutien
 - technologies de l'information
 - communications

Il existe en tout plus de 75 objectifs stratégiques, dont chacun est noté sur 100. Dans certaines évaluations, chacun des plus de 400 indicateurs principaux concernant les objectifs stratégiques est également noté sur 100. Nombre de ces indicateurs principaux sont d'ordre très général et n'offrent pas suffisamment de détails sur lesquels fonder les notes. Beaucoup sont purement qualitatifs, et il est difficile de comprendre les différences entre les notes (faute d'explications suffisantes sur la différence que représente par exemple une note de 50 par rapport à une note de 40). Dans l'ensemble, les blueprints produisent une évaluation de vaste portée mais peu commode d'emploi et qui n'est pas toujours suffisamment étayée par des éléments concrets.

Banque mondiale

La présente étude examine les deux produits suivants :

- *Handbook for Tax Simplification (Guide de la simplification fiscale, Banque mondiale 2009)*

Ce guide a été conçu à l'intention des responsables de l'action publique pour les aider à évaluer l'ensemble du système fiscal, mesurer ses divers paramètres et la manière dont il est administré, et définir les meilleures pratiques pour l'administration fiscale et le régime fiscal. Les thèmes vont de considérations stratégiques à des guides pour l'application des politiques et la mesure de l'efficacité des réformes. Au nombre des chapitres (davantage de détails sont fournis sur les chapitres concernant l'administration fiscale) de ce Guide figurent :

- Les motifs d'une simplification de la fiscalité
- L'économie politique d'une simplification de la fiscalité
- La mesure de la charge de l'impôt sur le revenu des entreprises
- La simplification du régime fiscal
- La simplification de l'administration fiscale – recadrage de l'autorité fiscale
 - ce qu'une administration fiscale devrait faire
 - organisation
 - considérations d'économie politique
 - enregistrement des contribuables et des entreprises
 - déclarations de revenus
 - paiement de l'impôt
- La simplification de l'administration fiscale – assurer le respect des obligations fiscales et la transparence

- sources d'information sur les obligations fiscales
 - procédures de contrôle fiscal
 - information utilisée pour évaluer les risques
 - recours, réclamations et poursuites fiscales
 - pouvoir de coercition en cas de non-respect des obligations fiscales
- incitations fiscales et investissements
 - corruption et simplification fiscale
 - simplification des impôts infranationaux
 - renseignements et assistance aux contribuables
 - finalité et avantages
 - conception d'une stratégie
 - buts de la fourniture de renseignements et d'assistance aux contribuables

Le Guide, qui compte environ 250 pages, constitue un document de référence complet sur la politique fiscale et sur l'administration fiscale. Il contient des informations utiles pour les praticiens et autres parties prenantes ; il n'est toutefois pas un instrument spécifiquement conçu pour évaluer la performance de l'administration fiscale des pays.

- ***Diagnostic Framework for Revenue Administration (Cadre de diagnostic de l'administration des recettes, Banque mondiale, 2000)***

Ce cadre, qui couvre à la fois les administrations des impôts et des douanes, a été établi il y a plus de dix ans et ne semble pas être très utilisé. Il présente une méthode relativement complexe de calcul de divers indicateurs, basée sur un modèle de congruence pour une organisation efficace, et une liste détaillée de tâches organisationnelles, administratives et techniques. Les indicateurs et les tâches sont alors évalués par rapport à l'environnement³ dans lequel opère l'administration des recettes ainsi que ses ressources, son histoire, sa stratégie et ses produits. Les informations que le cadre permet d'obtenir sont utilisées pour formuler une stratégie de réforme.

En tant qu'instrument de diagnostic, le Cadre est très complet. Cependant il est compliqué et d'emploi malaisé, et difficile à suivre. Il suit en outre une démarche extrêmement méthodologique due au modèle de congruence et aux listes détaillées de tâches administratives et techniques, ce qui pourrait expliquer pourquoi il n'est guère utilisé.

³ C'est-à-dire les facteurs économiques, la politique budgétaire et le cadre juridique général.

Fonds monétaire international (FMI)

Le Département des Finances publiques du FMI apporte une assistance technique dans le domaine de l'administration fiscale aux pays du monde entier. Cette assistance s'effectue notamment dans le cadre de *missions de diagnostic* organisées dans les pays membres pour évaluer la performance de l'administration fiscale. Ces missions identifient les insuffisances (lacunes) de la performance de l'administration fiscale par rapport aux meilleures pratiques internationales, et formulent des stratégies pour y remédier. Les évaluations et les recommandations sont présentées dans des rapports de diagnostic officiels qui servent aux gouvernements et aux bailleurs de fonds de feuille de route et guident leurs efforts de réforme.

Les missions de diagnostic sont menées de manière systématique à titre officiel, et permettent d'évaluer dans son intégralité la performance d'une administration fiscale. Elles ne sont toutefois pas un instrument susceptible d'être utilisé par un organisme ou par un pays quelconque, car les évaluateurs doivent avoir une solide expérience de la gestion et de l'administration fiscale. En outre, les missions sont souvent structurées compte tenu de la situation propre du pays dans lesquelles elles sont menées. Par exemple une mission couvrant un pays sortant d'un conflit ne se déroulera pas de la même manière qu'une mission concernant un pays se trouvant une zone politiquement stable. De même les objectifs et les experts recrutés pour une mission envoyée dans un pays en crise économique seront différents de ceux d'une mission envoyée dans une région économiquement plus stable.

D'une façon générale une mission de diagnostic évalue la performance dans des domaines comme l'enregistrement, les renseignements et les services aux contribuables, le traitement des déclarations de revenus et des paiements, le recouvrement des impôts exigibles, le contrôle fiscal et les recours. La mission examine en outre les aspects organisationnels, administratifs et éthiques.

La Division de l'administration des recettes du Département des Finances publiques assure le soutien technique de la mission de diagnostic. Ce soutien ne peut être assuré par une seule personne – il couvre l'identification effective du projet, l'établissement de termes de référence axés sur l'obtention de résultats, l'établissement d'un programme de travail détaillé, le choix d'experts qualifiés, la poursuite systématique d'activités de supervision et de suivi techniques ainsi que la fourniture de conseils et d'orientations dans des domaines thématiques spécialisés.

La décision de publier ou non les évaluations réalisées est prise par les pays membres bénéficiaires de l'assistance technique. Le FMI encourage toutefois la diffusion la plus large possible des rapports de diagnostic. Aucun effort n'est épargné pour que la performance de l'administration fiscale soit évaluée par rapport aux meilleures pratiques, notamment par le biais d'études de cas.

L'appendice 1 offre une description plus détaillée des huit instruments d'évaluation de l'administration fiscale mentionnés ci-dessus. Afin de faciliter les comparaisons, il utilise une taxonomie élaborée pour cataloguer les instruments de diagnostic de la gestion des finances publiques (GFP)⁴.

C. Caractéristiques des instruments d'évaluation de la performance de l'administration fiscale

Sur la base de l'analyse qui précède, il est possible de déterminer par recoupement certaines fonctionnalités et caractéristiques de la série d'instruments disponibles. Les fonctionnalités et les caractéristiques choisies correspondent plus ou moins aux fonctionnalités et caractéristiques de l'instrument du Cadre PEFA pour l'évaluation de la performance de la GFP, car l'étude part de l'hypothèse que ce sont les lacunes au regard de ces fonctionnalités qu'il convient d'identifier. Les principales caractéristiques considérées sont les suivantes :

- *Exhaustivité* – l'instrument couvre-t-il la totalité ou la plupart des domaines importants de l'administration fiscale ?
- *Indicateurs de performance détaillés* – l'instrument utilise-t-il des indicateurs spécifiques de la performance de l'administration fiscale pour chaque pays ?
- *Références convenues au préalable* – l'évaluation d'un indicateur donné exige-t-elle de convenir à l'avance d'une norme ou d'une référence ?
- *Système de notation* – l'instrument attribue-t-il des notes spécifiques aux divers indicateurs, ainsi qu'une note globale ?
- *Évaluations fondées sur des éléments concrets* – l'instrument exige-t-il de fonder les évaluations d'un pays donné sur des éléments concrets vérifiables ?
- *Supervision* – l'instrument est-il officiellement placé sous la responsabilité d'un organisme international ou bailleur de fonds qui assure le suivi de son utilisation, examine la nécessité de modifications et d'améliorations, propose des orientations, etc. ?

Le tableau 1 présente une évaluation sur la base des caractéristiques ci-dessus. Le tableau ne fait qu'indiquer si l'instrument présente la caractéristique considérée, du moins dans une mesure substantielle. Ce type de comparaison ne présente manifestement qu'une utilité limitée parce que les huit instruments examinés précédemment sont très différents les uns des autres, mais le tableau permet néanmoins de se faire une idée de la présence ou de l'absence de caractéristiques similaires à celles de PEFA.

⁴ Voir Stocktaking study of PFM diagnostic instruments, Volume II draft report, Andrew Mackie, juin 2010.

Tableau 1: Caractéristiques des instruments de diagnostic de l'administration fiscale

Éléments caractéristiques	Instruments utilisés pour évaluer l'administration fiscale							
	Série comparative de l'OCDE	Base de données « Collecting Taxes » de USAID	Évaluations de la performance fiscale (GDI/DIE)	Cadre PEFA (indicateurs de l'administration fiscale)	Blueprints fiscaux de l'UE	Guide de la simplification fiscale (Banque mondiale)	Cadre de diagnostic de l'administration des recettes (Banque mondiale)	Missions de diagnostic (FMI).
Exhaustivité	X	X			X	X	X	X
Indicateurs de performance détaillés				X	X		X	
Références convenues au préalable				X				
Système de notation				X	X			
Évaluations fondées sur des éléments concrets				X				X
Supervision	X	X		X				X

Le tableau ci-dessus permet de formuler un certain nombre d'observations sur les instruments qui peuvent être utilisés pour effectuer un diagnostic de l'administration fiscale :

- La plupart des instruments sont exhaustifs, à l'exception notable des indicateurs PEFA de l'administration fiscale ;
- L'instrument PEFA, les missions de diagnostic du FMI, et les deux grandes bases de données donnent manifestement lieu à des activités de supervision. Les autres instruments ne reçoivent pas un soutien aussi important.
- Un seul instrument (PEFA) est assorti de références ou de cibles obligatoires ; les évaluations du FMI et les blueprints de l'UE peuvent toutefois aussi faire intervenir des objectifs.
- Seulement deux instruments exigent que les évaluations soient basées sur des éléments concrets ; il s'agit des indicateurs PEFA de l'administration fiscale, qui sont établis conformément aux principes régissant le Cadre général du PEFA, et des missions de diagnostic du FMI. On pourrait aussi faire valoir la nécessité de baser les blueprints de l'UE également sur des éléments concrets, mais les arguments n'ont pas autant de poids dans leur cas.
- Aucun des instruments existants n'offre la totalité des caractéristiques essentielles que comporte l'instrument de GFP de PEFA.

D. Le point sur le cadre PEFA

Il vaut la peine, à ce stade, de se reporter au rapport Allen qui identifiait un certain nombre de problèmes relatifs aux objectifs et au champ des examens de diagnostic de la GFP alors effectués dans les pays en développement (Allen *et al*, 2004). Ce rapport a été préparé parallèlement à l'élaboration du Cadre PEFA de mesure de la performance. Il note que nombre des instruments d'évaluation existants ont été conçus sans que les activités correspondantes aient été coordonnées. Il fait état de l'existence de lacunes et de chevauchements dans leur couverture et note que, dans la plupart des cas, les diagnostics n'offrent aux praticiens aucun moyen simple et objectif de mesurer les progrès accomplis dans le cadre des efforts visant à remédier aux insuffisances des systèmes de GFP.

Le rapport Allen recommandait aux bailleurs, en particulier au FMI et à la Banque mondiale, de coopérer et de coordonner leurs actions et de procéder en collaboration aux diagnostics de GFP. Il proposait de normaliser le format des données essentielles des évaluations afin de faciliter l'analyse, la diffusion et l'échange d'informations entre organisations, autorités nationales et autres parties prenantes. Enfin il invitait les bailleurs à mettre au point des définitions et une terminologie communes pour la conduite des activités d'évaluation.

À de nombreux égards, des commentaires similaires pourraient être formulés aujourd'hui pour les évaluations de l'administration fiscale. Bien que les instruments existant soient moins nombreux pour l'administration fiscale que pour la GFP, ceux qui sont disponibles ont été créés sans pratiquement aucun effort de coordination et il est douteux qu'ils permettent de générer une mesure systématique et objective des progrès réalisés pour corriger les insuffisances de l'administration fiscale.

Le Cadre PEFA de mesure de la performance, qui a été conçu en partie sur la base des recommandations du rapport Allen, a une structure normalisée et un ensemble d'indicateurs de haut niveau qui fournissent des informations fondamentales et permettent de suivre la performance de la GFP dans le temps. Il comprend un rapport de performance de la GFP et un ensemble d'indicateurs de haut niveau. Les avantages du programme PEFA sont censés être :

- le renforcement de la stratégie de réforme de la GFP.
- l'identification des faiblesses relatives.
- un appui à l'établissement de l'ordre dans lequel les réformes doivent être menées et à la définition des priorités.
- la coordination du soutien apporté de l'extérieur aux réformes.
- une vue commune de l'état des finances publiques qui rend possible le dialogue entre diverses parties prenantes.

- le suivi des progrès de la réforme en direction des objectifs établis, au moyen d'évaluations répétées.
- et l'évaluation des programmes de réforme.

Il serait appréciable qu'un instrument diagnostique de l'administration fiscale présente des avantages similaires, à condition qu'un tel instrument puisse être mis au point et utilisé. Aucun des instruments de diagnostic actuellement disponible n'offre la totalité de ces avantages.

E. Instruments d'analyse verticale

Comme indiqué précédemment dans cette étude, des instruments d'analyse verticale ont été conçus, dans certains cas, pour appuyer le Cadre PEFA de la GFP. Il s'agit d'instruments de diagnostic fondés sur des éléments concrets qui analysent à un degré de détail plus poussé un (ou plusieurs) indicateur(s) de performance du Cadre PEFA d'évaluation de la performance de la GFP. Leur utilisation se justifie par le fait que le domaine étudié est trop complexe pour être correctement saisi par un petit nombre d'indicateurs. C'est le cas, par exemple, de la passation des marchés publics et de la gestion de la dette. Aucun de ces instruments n'a été évalué dans le cadre de la présente étude et ils ne sont décrits ici qu'à titre d'information.

Passation des marchés publics

L'instrument d'analyse verticale de la passation des marchés publics définit des références et des normes qualitatives communes à tous les systèmes de passation des marchés publics. Il s'accompagne d'un bref guide d'emploi et d'une note sur la mesure et le suivi de la performance. Cet instrument examine les systèmes de passation des marchés publics sous les angles des cadres législatif et réglementaire ; des institutions et de la gestion ; des opérations et du marché ; de l'intégrité et de la transparence.

En résumé, il s'agit d'un instrument complémentaire à l'évaluation PEFA, qui permet d'examiner de manière plus détaillée les différents aspects de la passation des marchés publics. Il évalue des éléments de la GFP et de la gouvernance dans l'optique de la passation des marchés publics, offre des éclaircissements sur la manière dont ces différents domaines sont liés et examine des questions plurisectorielles telles que l'intégrité et la transparence.

Le Cadre PEFA de mesure de la performance ne comporte qu'un seul indicateur (noté sur 3 dimensions) pour les marchés publics (PI-19). L'instrument d'analyse verticale permet de procéder à une étude considérablement plus approfondie.

Gestion de la dette

Un instrument d'évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA) a été mis au point dans le but d'assurer l'évaluation de la performance de la gestion de la dette publique au

moyen d'un ensemble d'indicateurs de la performance couvrant l'intégralité des fonctions de gestion de la dette publique. Il est étroitement lié à la méthodologie PEFA et permet « d'explorer en profondeur » la gestion de la dette.

Cet instrument peut évaluer la performance de la gestion de la dette et la suivre dans le temps. Il appuie la conception de programmes de réforme concrets et améliore l'harmonisation des activités des bailleurs grâce à une compréhension partagée des difficultés. Il existe 15 indicateurs de performance de la gestion de la dette (IPD) comportant 35 dimensions, qui sont toutes notées. Un guide explicatif fournit des informations de référence, indique la finalité de chaque indicateur et donne des exemples de questions. Environ 45 évaluations de la gestion de la dette publique ont été réalisées à ce jour.

De même que pour la passation des marchés publics, le Cadre PEFA d'évaluation de la performance ne compte qu'un seul indicateur pour la gestion de la dette, doté de trois dimensions auxquelles une note doit être attribuée (PI-17).

F. Autres instruments de diagnostic pertinents

Deux autres instruments de diagnostic, dignes d'attention, concernent tous deux les douanes⁵. Le premier est constitué par les « blueprints douaniers » de l'UE, qui couvrent 22 domaines clés en suivant les meilleures pratiques de l'UE. Ces blueprints doivent permettre d'analyser les écarts entre la situation existante dans un pays donné et les normes qu'ils présentent et, partant, de fournir une base à la planification de la réforme des douanes. Ces blueprints ne comportent pas de système de notation (contrairement aux blueprints fiscaux).

Le deuxième instrument est le cadre de diagnostic de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour le renforcement des capacités de l'administration des douanes. Il offre une panoplie complète d'instruments pour la conduite de missions d'évaluation et aide les spécialistes des douanes à examiner tous les aspects de l'administration douanière. Le cadre présente dans un document unique la totalité des bases et des éléments essentiels à la mise en place d'une administration des douanes efficace et efficiente. Il offre une méthodologie complète et normalisée pour diagnostiquer les besoins et concevoir et développer les programmes de renforcement des capacités appropriés. Il encourage le respect des conventions, des instruments et des meilleures pratiques de l'OMD. Il comporte un instrument d'évaluation de la situation ainsi qu'une série de dix chapitres qui couvrent tous les éléments fondamentaux d'un programme complet de renforcement des capacités. Le cadre présente également des lignes directrices pour la conception, la mise en œuvre et le suivi d'initiatives de renforcement des capacités. L'OMD

⁵ On doit ici préciser qu'il s'agit des douanes, car dans de nombreuses discussions ainsi que pour certains instruments, le terme « administration des recettes » désigne à la fois l'administration des impôts et l'administration des douanes.

offre à ses membres un appui à la réalisation des diagnostics et procède à des évaluations pour leur compte. L'instrument peut aussi être utilisé par les pays à des fins d'auto-évaluation.

III. STRUCTURE PROPOSEE POUR UN INSTRUMENT DE DIAGNOSTIC AUX FINS DE L'EVALUATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

La section précédente analyse les instruments de diagnostic existants pour l'évaluation de la performance de l'administration fiscale, et présente des commentaires sur leurs fonctionnalités respectives. La présente section identifie certaines caractéristiques dont pourrait être doté un instrument axé sur l'administration fiscale, fondé sur des éléments concrets, et décrit la structure que pourrait avoir un instrument conçu sur le modèle de l'instrument de GFP du Cadre PEFA.

A. Caractéristiques dont pourrait être doté un instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale

La présente étude est essentiellement consacrée à la question de l'évaluation de la performance, c'est-à-dire du diagnostic des problèmes ou des carences, de l'administration fiscale. Elle ne couvre ni les mesures qu'il conviendra de prendre sur la base du résultat des évaluations effectuées, ni la planification des actions à mener pour améliorer la performance.

Avant de pouvoir proposer une structure pour un instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale, il est nécessaire de poser certaines hypothèses sur les caractéristiques qu'il devrait posséder. Ce point a été examiné à la Section II.c., notamment au tableau 1, suffisamment du moins pour déterminer qu'aucun des instruments de la liste ne répond aux caractéristiques principales de l'instrument PEFA. Cette section reprend ces caractéristiques pour les présenter de manière plus détaillée sur la base d'informations plus exhaustives. Pour présenter toutes les caractéristiques retenues, un instrument d'évaluation de l'administration fiscale devra :

- ***Être exhaustif*** – il est clair que cet instrument devra couvrir l'ensemble de l'administration fiscale, ou du moins tous ses éléments importants. Il suffit d'un seul regard sur les blueprints fiscaux de l'UE ou la base de données des séries comparatives de l'OCDE pour avoir une idée de l'envergure de l'administration fiscale. C'est une discipline en tout point aussi étendue que la GFP elle-même (du moins la GFP dans sa définition classique).
- ***Être simple et compréhensible*** – cette exigence peut sembler contradictoire avec celle de l'exhaustivité mentionnée ci-dessus. Cependant certains des instruments existants sont tout simplement trop compliqués pour être efficaces. L'instrument du Cadre PEFA pour l'évaluation de la performance cherche à concilier exhaustivité et simplicité.
- ***Reposer sur des données normalisées*** – une grande partie du travail de l'administration fiscale est quantifiable, et le domaine de l'imposition est pour l'essentiel partout le même.

Il devrait donc être possible de travailler sur des séries de données normalisées, définies de la même manière, afin d'assurer la cohérence des évaluations dans le temps ainsi qu'entre les pays. L'obtention de données en temps utile est souvent le talon d'Achille des missions de diagnostic et des évaluations de l'administration fiscale.

- ***Assurer la cohérence et une structure commune*** – l'instrument devra garantir qu'une même activité sera toujours évaluée de manière identique, et de façon objective dans toute la mesure du possible. Le cadre doit être lui-même structuré de manière rigoureuse tout en permettant la prise en compte adéquate des conditions et situations locales.
- ***Reposer sur des évaluations fondées sur des éléments concrets*** – il est indispensable que toutes les évaluations soient étayées par des données, des documents ou des observations spécifiques. La source des éléments concrets doit être enregistrée et la qualité desdits éléments concrets vérifiée de temps à autre.
- ***Utiliser un système de notation*** – certains instruments de diagnostic, comme les blueprints douaniers de l'UE, n'utilisent pas de système de notation. Les évaluations non notées ont une certaine utilité, et évitent naturellement les écueils associés à la notation ainsi que les débats que soulève celle-ci. Toutefois, il est difficile de concevoir comment mesurer effectivement la performance sans attribuer de notes. Les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes seraient, en effet, dans ce cas, contraints d'établir leur jugement sur la base d'évaluations descriptives plutôt que sur celles de systèmes de notation objective appliqués par des équipes spécialisées et qualifiées au stade de l'évaluation. Il importe aussi de comprendre que *la notation implique un accord préalable sur les critères de référence de la performance*.
- ***Être soutenu par les organisations internationales et les bailleurs*** – un certain nombre d'organisations internationales et de bailleurs ont donné leur adhésion à l'instrument d'évaluation de la GFP du Cadre PEFA et lui fournissent un appui. Si l'instrument pour l'administration fiscale ne bénéficie pas, dès le départ, d'un soutien similaire, sa conception ne présentera pas grand intérêt.
- ***Bénéficier d'un appui compétent et discipliné*** – une des clés du succès du programme PEFA semble être « l'appropriation » de l'instrument par une organisation spécifique, en l'occurrence le Secrétariat PEFA. Le Cadre PEFA est dirigé, soutenu, ajusté, révisé, analysé, etc. de manière systématique. Des directives sont émises, des problèmes sont réglés et des avis fournis aux pays, aux bailleurs et aux organisations internationales. La qualité de cette gestion (ou de ce soutien technique) garantit la cohérence et une évolution logique et fondée de l'instrument de diagnostic. Un instrument de diagnostic de l'administration fiscale au sens large, quel qu'il soit, aura besoin d'être soutenu de façon similaire par une organisation internationale.

- ***Constituer une parmi d'autres (nombreuses) approches*** – pour l'administration fiscale, il sera nécessaire, dès le départ, d'établir clairement le fait que l'instrument de diagnostic devra être utilisé conjointement à d'autres, plus « subjectifs ». Le FMI, par exemple, a recours à une large gamme de rapports d'experts, d'examen des bailleurs, d'études de consultants, d'informations générées dans le cadre des sessions de formation, de visites dans les régions et d'autres moyens encore pour compléter et étayer les diagnostics de ses missions. Même si un instrument formel est conçu, les informations provenant de ces différentes sources conserveront toute leur importance. Il est probable que les autres organisations et bailleurs partageront ce point de vue, de même que les pays en développement.
- ***Être centré sur les quelques aspects cruciaux de la performance*** – pour être compréhensibles, les rapports sur la performance doivent d'une façon générale privilégier un petit nombre de facteurs significatifs sans pour autant cesser d'être exhaustifs. Les rapports doivent être centrés sur les grands objectifs et les principaux engagements, que les autorités publiques considèrent comme déterminants. Il est difficile de faire preuve de plus de sélectivité parce que les effets (ou les résultats) des activités et des produits ne sont pas toujours clairs et que les intérêts et les besoins des utilisateurs sont très divers.
- ***Pouvoir rendre compte d'autres facteurs cruciaux de la performance*** – de nombreux éléments (autres que ceux évoqués ci-dessus) peuvent influencer sur l'évaluation de la performance et sa clarté pour les utilisateurs. Il peut s'agir de facteurs associés ou dus à des modifications globales du contexte économique, social ou démographique de l'administration fiscale, ou bien à des causes plus spécifiques, telles que normes de conduite, déontologie et systèmes de valeurs ; réactions du public ; ou impacts imprévus (favorables ou défavorables) d'activités.

Il n'est pas aisé de concrétiser ces caractéristiques éventuelles dans la conception d'une structure pour un instrument de diagnostic. Il faut, pour cela, non seulement, poser de nombreuses hypothèses, comme indiqué ci-dessus, mais aussi proposer une structure sans pouvoir procéder à des essais concrets qui permettraient de valider la faisabilité effective du projet.

B. Structure proposée pour un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale

Le but de cette section n'est pas de proposer un instrument final de diagnostic pour l'évaluation de la performance de l'administration fiscale. Ce serait là une entreprise d'envergure exigeant des travaux d'élaboration considérables et des consultations extensives avec de nombreuses parties prenantes. Comme ce rapport est, en fait, une étude de faisabilité, l'idée est plutôt de présenter un *modèle préliminaire* d'instrument de ce type, à titre d'exemple de la structure générale qui pourrait être créée. Il convient aussi de noter que de nombreuses structures sont envisageables, et que le produit final sera probablement assez différent du modèle initial par suite des nombreuses modifications et améliorations qui résulteront inévitablement d'un vaste processus de consultation.

Ainsi qu'il a été noté précédemment, la pénurie de données est l'un des grands problèmes auxquelles se heurtent actuellement les évaluations de la performance de l'administration fiscale. Les données peuvent manquer parce qu'elles n'existent pas, fait qui par lui-même dénote de graves carences. Elles peuvent manquer parce que les autorités n'ont pas préparé les informations nécessaires, ou les ont préparées de manière incomplète ou inexacte. Les équipes ou les missions d'évaluation perdent beaucoup de temps à déterminer les insuffisances des données, et ce problème pourrait être en partie évité par le développement d'un formulaire-type de communication des données de l'administration fiscale que chaque pays devrait compléter préalablement à la conduite d'une évaluation. Le tableau 2 est une ébauche des grandes lignes d'un formulaire-type de cette nature pour l'administration fiscale.

Le tableau 2 n'a qu'une valeur illustrative. En fonction des éléments qu'il sera finalement décidé d'incorporer dans l'instrument d'analyse verticale, et des références qui seront adoptées aux fins du système de notation, certaines catégories d'informations ou données devront être supprimées du tableau, ou introduites dans ce dernier. Bien qu'un tableau comme celui-ci puisse paraître d'une simplicité évidente et relativement facile à remplir, l'expérience montre que cela n'est pas le cas, en particulier pour les pays en développement. Toutefois, aucun instrument de diagnostic ne peut mesurer les progrès en l'absence de données permettant d'étayer et de valider les notes attribuées et l'évaluation dans son ensemble.

Tableau 2: Formulaire-type de communication des données de l'administration fiscale

a) Pour <i>chaque grand type d'impôt</i> (impôt sur le revenu, impôt sur les bénéfices, TVA)					
réf. de la série statistique	Variable à mesurer	Année en cours	Année précédente	-1	-2
A	Impôt total perçu (effectif)				
B	Impôt total perçu (% du PIB)				
C	Nombre de contribuables enregistrés				
D	Nombre total de déclarations soumises				
E	Déclarations soumises dans les délais (%)				
F	Total des arriérés en début d'année (stock)				
G	Nouveaux arriérés en cours d'année (flux)				
H	Arriérés recouverts ou annulés pendant l'année (flux)				
I	Pourcentage des arriérés dus par des entreprises d'État (stock)				
J	Nombre de contrôles fiscaux effectués (par type)				
K	Impôt additionnel évalué par le contrôle fiscal				
L	Demandes de restitution du trop-perçu (nombre et montant)				
M	Demandes de restitution approuvées (nombre et montant)				
N	Pourcentage des demandes de restitution vérifiées				
O	Oppositions (nombre et valeur)				
P	Pourcentage des oppositions acceptées (valeur)				
Q	Recours (nombre et valeur)				
R	Pourcentage des recours acceptés (valeur)				
b) Pour l'administration fiscale dans son ensemble					
réf. de la série statistique	Domaine de mesure	Année en cours	Année précédente	-1	-2
S	Nombre d'employés – à la direction				
T	Nombre d'employés – dans les services opérationnels				
U	Nombre de services opérationnels				
V	Budget de l'administration fiscale (dépenses de				

	fonctionnement, dépenses salariales, dépenses d'équipement)				
--	---	--	--	--	--

Le format et la structure du Cadre PEFA d'évaluation de la GFP ont servi de modèle général à l'instrument de diagnostic proprement dit. Ce format est à présent largement accepté. Dans ces conditions, la série d'indicateurs de haut niveau de la performance de l'administration fiscale pourrait être structurée comme suggéré au tableau 3.

Tableau 3: Série d'indicateurs de haut niveau de la performance de l'administration fiscale

A. Cadre et systèmes de l'administration fiscale	
1	Exhaustivité du cadre juridique des procédures fiscales
2	Efficacité du processus et des systèmes d'enregistrement
3	Efficacité du système de perception, de paiement et de comptabilité
4	Montant global des recettes comparé aux prévisions
5	Existence et efficacité d'un système d'administration fiscale intégré
6	Échange de renseignements et accès à l'information
7	Possibilité de paiement et de déclaration en ligne, et autres opérations électroniques
B. Respect des obligations fiscales et risque – information, services, mise en recouvrement	
8	Pertinence des stratégies pour assurer le respect des obligations fiscales fondées sur le risque et les catégories de contribuables
9	Taux de respect de l'obligation d'établir une déclaration fiscale, par type d'impôt
10	Économie informelle et évaluation du manque à percevoir
11	Efficacité des services et des programmes d'information des contribuables
12	Efficacité du recouvrement des arriérés
13	Efficacité des contrôles fiscaux
14	Efficacité des systèmes d'opposition /de recours
15	Fraude et évasion fiscales
C. Gestion, organisation et transparence	
16	Efficacité de la planification stratégique et opérationnelle
17	Transparence et efficacité de la présentation de rapports sur la performance
18	Qualité des procédures d'audit interne et de contrôle de la qualité
19	Qualité de la gestion des ressources humaines et autonomie organisationnelle
20	Efficacité du cadre éthique de l'administration
21	Droits et obligations des contribuables et de l'administration fiscale
22	Administration fiscale intégrée et unifiée
23	Structure organisationnelle par fonctions

Dans l'exemple ci-dessus, 23 indicateurs sont regroupés en trois catégories :

- **Cadre et systèmes de l'administration fiscale** – ces indicateurs portent sur l'efficacité des rouages fondamentaux de l'administration fiscale, notamment les procédures, l'enregistrement, la déclaration et le paiement. Ce sont là les systèmes qui permettent l'exercice du civisme fiscal.

- **Respect des obligations fiscales et risque – information, services, mise en recouvrement** – ces indicateurs sont destinés à évaluer l’efficacité et l’efficacités de la stratégie suivie par l’administration pour faire respecter la législation fiscale, ainsi que la mesure dans laquelle les actions et activités y afférentes sont fondées sur le risque.
- **Gestion, organisation et transparence** – ces indicateurs évaluent les fondements internes de l’administration fiscale, en particulier la mesure dans laquelle l’organisation est structurée de manière à pouvoir exercer ses responsabilités en qualité d’institution publique.

La définition des indicateurs de haut niveau nécessite la prise en considération de nombreux aspects. Par exemple l’instrument du Cadre PEFA pour l’évaluation de la performance de la GFP omet délibérément de mesurer les facteurs qui influent sur la performance, tels que le cadre juridique. Cette approche vise à privilégier la performance opérationnelle plutôt que les moyens qui permettent d’atteindre un certain niveau de performance. Il est possible que ce même principe soit en fin de compte appliqué dans le cas de l’administration fiscale ; toutefois, étant donné la précarité relative du cadre juridique dans de nombreux pays en développement, l’exemple présenté ici, à titre d’illustration, comporte un indicateur de ce type.

Il est suggéré d’attribuer et de noter jusqu’à trois dimensions pour chaque indicateur de haut niveau, comme dans le cas de l’évaluation du Cadre PEFA de la GFP. Certaines des dimensions pourront être purement quantitatives, et générer des mesures exactes. D’autres devront être plus qualitatives, fondées sur des questions auxquelles il ne peut être répondu que par oui ou par non et des jugements de degré. Les évaluations quantitatives nécessiteront des séries de données spécifiques (voir le tableau 2), et les évaluations qualitatives des renseignements additionnels obtenus en réponse à des questions. Aucune note ne pourra, en outre, être attribuée à moins que certaines conditions ne soient remplies. À titre d’illustration, l’indicateur n° 12 (efficacité du recouvrement des arriérés) pourra être décomposé et ses dimensions structurées comme indiqué au tableau 4.

Encore une fois, l’exemple présenté dans le tableau pour les besoins de cette étude de faisabilité est purement illustratif. Il a pour objet de montrer qu’un instrument de diagnostic de ce type est effectivement *techniquement* faisable. Mais sa faisabilité ne se limite pas aux seuls aspects techniques. De manière générale, celle-ci soulève encore deux questions majeures.

Premièrement, *sera-t-il possible d’élaborer les indicateurs nécessaires (quantitatifs et qualitatifs), et de parvenir à s’entendre sur les références nécessaires au système de notation de manière préalable ?* L’exemple présenté ici (mise en recouvrement) est peut-être l’un des domaines les plus simples de l’administration fiscale. Il n’en sera pas moins difficile de s’entendre sur le taux de recouvrement auquel pourra être attribuée la note « A » et le taux qui méritera la note « D ». Il faudra également décider s’il convient d’appliquer aux pays en développement les mêmes normes qu’aux pays développés. Les indicateurs qualitatifs soulèveront aussi des questions similaires ; par exemple s’il est facile de constater l’existence et

l'emploi de techniques de recouvrement modernes, noter leur efficacité est un autre problème. Chaque indicateur de haut niveau et chaque dimension qu'il faudra noter suscitera le même type de questions.

Pour résoudre ce premier problème, il sera nécessaire de tester 4 ou 5 des indicateurs de haut niveau en situation réelle. Les indicateurs retenus devront être élaborés sur le modèle de l'exemple de la mise en recouvrement présenté ici ; les références appropriés et les autres indicateurs devront être déterminés conjointement par des experts, et effectivement évalués en pratique dans un certain nombre de pays.

De plus, un instrument de diagnostic de l'administration fiscale dans son ensemble devra avoir le soutien de la communauté (organisations internationales et bailleurs) et être géré de manière efficace. Il incombe aux membres du PEFA et à d'autres intervenants de régler cette question.

Tableau 4 : Dimensions et critères applicables — indicateur n°12

Dimensions	Séries statist.	Questions supplémentaires	Note	Conditions minimales
Rapport entre le montant des arriérés en fin d'année et le montant total des recettes de l'année. Montant annuel des arriérés générés.	f,g,h,i		A	Identique à C, mais inférieur à 6% et supérieur à 100%, respectivement.
			B	Identique à C, mais 6% et 100% respectivement
			C Définition principale	Le total des arriérés ne dépasse pas 8% du montant annuel perçu. Le montant des créances recouvrées ou annulées en cours d'année représente au moins 95% du montant des nouveaux arriérés.
			D	Les conditions du niveau C ne sont pas remplies.
Degré d'efficacité de la stratégie de recouvrement.		La direction a-t-elle une stratégie et un plan de recouvrement des arriérés avec instructions, objectifs indicatifs, suivi, etc. destinés aux agences de terrain ? Existe-t-il une politique d'annulation des arriérés ? Des techniques de recouvrement modernes sont-elles employées ? L'ancienneté des comptes est-elle prise en considération ?	A	La stratégie et le plan sont rigoureusement appliqués, les objectifs font l'objet d'un suivi attentif et sont atteints, des techniques modernes sont utilisées et toutes les politiques applicables ont été définies et sont appliquées, y compris pour les annulations.
			B	La stratégie est relativement solide mais n'est pas totalement au point, la plupart des techniques modernes sont utilisées et la plupart des politiques requises sont en place.
			C	Un plan a été établi pour les arriérés et donne lieu à un suivi, quelques techniques modernes sont utilisées, les politiques fondamentales sont en place.
			D	Les conditions du niveau C ne sont pas remplies.

IV. AVANTAGES ET RISQUES D'UN MODELE D'EVALUATION NORMALISE

Tout examen d'un éventuel de diagnostic de l'administration fiscale serait incomplet sans une évaluation raisonnée de ses avantages et de ses risques. Il a déjà été fait mention de ces derniers à plusieurs reprises dans ce rapport. La présente section résume les avantages comme les risques et en tire quelques conclusions générales.

A. Avantages

Un instrument de diagnostic pourrait permettre une évaluation plus objective de la performance de l'administration fiscale. Ainsi qu'il a été mentionné dans les sections précédentes de ce rapport, nombre des instruments existants souffrent de diverses lacunes ou imperfections. Un modèle d'évaluation normalisé, bien conçu, pourrait fournir le cadre d'une évaluation objective, que celle-ci soit menée par un organisme extérieur ou par l'administration elle-même.

Un modèle d'évaluation normalisé appliqué de manière cohérente pourrait faciliter les comparaisons entre les pays ainsi que dans le temps. Un instrument faisant appel à des séries de données normalisées collectées par des méthodes d'enquête identiques pourrait fournir une base de comparaison solide – non seulement entre les pays mais aussi dans le temps pour un pays donné ou une région particulière. Cela permettrait d'avoir une solide base pour l'analyse et des éléments plus concrets sur lesquels fonder l'élaboration des stratégies de réforme les plus efficaces. Cela est particulièrement important pour la détermination des meilleures pratiques internationales.

Un instrument de diagnostic permettrait d'évaluer toute la gamme des activités de l'administration fiscale. Nombre des instruments existants ne s'attachent qu'à des aspects limités de l'administration fiscale. Cela n'est pas surprenant étant donné que chacune des sept organisations a ses propres priorités, en fonction desquelles elle développe une base de données, un manuel ou une stratégie d'évaluation. Bien qu'elles aient certains intérêts communs, il est évident que des organisations dotées de missions aussi diverses que, par exemple, la Banque mondiale, l'OCDE, l'UE et USAID ont des objectifs différents dans le domaine de l'administration fiscale, qui déterminent leurs approches respectives. Un instrument unique pourrait être conçu, en dehors des limites imposées par ces approches, pour couvrir la totalité des activités de l'administration fiscale. Diverses organisations continueront probablement à utiliser leurs propres méthodes et il est peu probable, ni même réellement souhaitable, que ces dernières convergent totalement. Toutefois un modèle d'évaluation normalisé pourrait permettre d'accroître les points communs des différentes méthodes de diagnostic.

Une approche normalisée pourrait fournir aux bailleurs une base de décision objective concernant a) le type de programme de réforme qu'ils pourraient souhaiter financer et b) la manière de déterminer leurs priorités. Les bailleurs se heurtent à de nombreuses difficultés

quand il leur faut prendre des décisions concernant la fourniture d'une assistance technique. Ils doivent choisir entre divers objectifs prioritaires au niveau de différents pays avant d'attribuer des ressources de plus en plus limitées et il leur faut concilier au mieux les efforts de réforme de l'administration fiscale avec leurs objectifs de développement plus généraux. L'absence de données complètes et cohérentes rend parfois difficiles les choix qu'ils doivent effectuer. Un instrument de diagnostic aiderait les bailleurs à analyser le type de réformes qu'ils peuvent et veulent soutenir ainsi qu'à déterminer, parmi de nombreux projets concurrents, les initiatives prioritaires.

Une évaluation fondée sur les résultats produits par un instrument de diagnostic pourrait permettre de mieux structurer des programmes de réforme ciblant bien les problèmes de performance. Les programmes de réforme sont souvent élaborés sur la base des besoins des pays en développement (tels qu'ils les ont eux-mêmes identifiés par divers moyens) et/ou des besoins de l'organisme bailleur de fonds qui appuie les réformes (par exemple l'obligation d'identifier et de vérifier le respect de la conditionnalité ou de références déterminées par les propres priorités des bailleurs). Souvent les informations disponibles pour l'élaboration des programmes de réforme sont limitées ou sans fondement. On peut alors légitimement se demander si en définitive ces programmes représentent bien le meilleur moyen de poursuivre des réformes. Il serait vraiment avantageux pour élaborer les stratégies de réforme de disposer d'un instrument normalisé permettant d'évaluer les lacunes de la performance de l'administration fiscale. Étant donné le niveau de données quantifiables qu'un tel instrument permettrait d'obtenir, il serait plus facile d'établir des mesures de la performance aux fins du programme de réformes. Cela permettrait au pays comme aux bailleurs d'évaluer les progrès avec exactitude et de procéder si nécessaire à des ajustements à mi-parcours. Il deviendrait possible, au bout du compte, d'évaluer avec plus de précision l'ensemble des résultats des réformes.

Un accord sur un instrument de diagnostic faciliterait la collaboration entre différents bailleurs. Par suite de la contraction des ressources de développement observée depuis quelques années, l'attention s'est portée sur la mise en place de meilleurs mécanismes de coordination entre les institutions, tant multilatérales que bilatérales. Les bailleurs privilégient des réformes bien ciblées qui ont une réelle valeur ajoutée et évitent le chevauchement des efforts. À cet égard, l'élaboration d'un instrument de diagnostic exigerait la participation tous les acteurs clé de la communauté des bailleurs (comme pour l'instrument de la GFP). Elle déboucherait en outre sur l'établissement de séries statistiques communes, qui devraient faciliter la collaboration, sur le terrain, à l'exécution des programmes de réforme.

Un instrument de diagnostic offre la possibilité d'une plus grande adhésion des pays aux efforts de réforme. L'instrument pourrait fournir une base objective, quantifiée, pour la formulation d'un programme de réforme. Il s'en suivrait non seulement un renforcement de l'adhésion des pays aux réformes mais aussi une amélioration de la gestion locale des efforts de réforme. Si l'on peut s'attendre à ce que les évaluations normalisées fassent ressortir la nécessité

de prendre des mesures d'urgence dans de nombreux domaines, la nature objective de l'évaluation devrait permettre de mieux déterminer l'ordre des priorités.

Une évaluation normalisée compléterait plutôt qu'elle ne remplacerait les instruments existants. Un instrument de ce type pourrait être utilisé conjointement à d'autres moyens plus classiques d'examen de la performance, comme les missions de diagnostic, les examens RONC et les évaluations connexes, telles que celles de la GFP ou même des douanes. Il est très probable que des synergies apparaîtraient entre ces divers instruments et entraîneraient une amélioration générale de la conception des réformes.

B. Risques

L'administration fiscale est peut-être un sujet trop vaste et trop complexe pour se prêter à l'emploi d'un instrument de mesure unique. L'administration fiscale est en soi une discipline complexe, soumise à de nombreux facteurs exogènes qui ne sont pas du ressort de l'organisation elle-même, comme la détermination de la politique fiscale – qui peut compliquer ou faciliter la tâche de l'administration – les décisions relatives au budget de l'organisation, etc. L'activité de l'administration fiscale englobe un grand nombre de processus importants, qui sont chacun fonction de nombreuses considérations. Il est concevable que les efforts menés pour développer un instrument unique et exhaustif d'évaluation quantifiable qui réponde aux besoins des diverses organisations et des bailleurs eux-mêmes s'effondrent tout simplement sous le poids de tous les éléments qu'il faudrait inclure et prendre en considération.

Il pourrait être difficile de parvenir à un accord sur des critères quantitatifs et qualitatifs précis. Il ne sera peut-être pas possible de parvenir à un véritable consensus international sur des références, objectifs et normes spécifiques. Les efforts menés dans ce domaine particulier de l'administration fiscale n'ont guère obtenu de succès à ce jour.

Il n'est pas certain qu'un instrument puisse être appliqué de façon véritablement cohérente. Même si toutes les organisations concernées parvenaient à un accord sur le contenu et la méthode à suivre, il pourrait s'avérer impossible de concevoir, de mettre en œuvre et de maintenir les mécanismes qui pourraient être nécessaires pour garantir la cohérence des évaluations. Cela est d'autant plus grave que cette cohérence est le principal avantage d'une méthode normalisée. Comme différentes évaluations seront entreprises par différentes personnes à différents moments, il est concevable qu'un ensemble de faits similaires puisse être évalué de manières très diverses. Cela a évidemment des conséquences immédiates au plan de la cohérence.

L'objectivité pourrait de même s'avérer difficile à assurer. De même que pour la cohérence, une véritable objectivité pourrait se révéler quasiment impossible à assurer. L'objectivité exige des évaluateurs capables de véritablement s'abstraire de leurs propres notions préconçues (et cela est tout aussi vrai pour une auto-évaluation que pour une évaluation conduite par un organisme

indépendant). Les évaluateurs et les fonctionnaires de l'administration fiscale risquent d'aborder leur tâche habités de conceptions dont il est difficile de faire abstraction et utiliser en fait l'exercice pour renforcer ces conceptions aux dépens de tout le reste. Au niveau de la notation, par exemple, trois notes B et une note D (en supposant que ce soit là le modèle de notation utilisé) pourraient être attribuées dans le but de soutenir les efforts dans le domaine noté D. Or, il pourrait, en fait, être plus urgent et plus important de prendre des mesures dans les trois domaines notés B pour assurer le succès des réformes. Il est possible que des efforts soient déployés, dans certains cas, pour utiliser l'instrument dans un but de manipulation.

Il est possible que l'instrument de diagnostic ne puisse jamais répondre à la totalité des préoccupations des bailleurs ou des pays eux-mêmes. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exhaustivité de la couverture de cet instrument, il pourrait s'avérer impossible de répondre aux besoins de toutes les parties. Si les principaux partenaires de développement ne sont pas convaincus par le concept et les possibilités d'un tel instrument d'analyse verticale, son utilité et, d'une manière générale, son intérêt pourraient s'en trouver irrémédiablement compromis.

L'instrument pourrait être appliqué à terme de manière rigide. L'objectif du maintien de la cohérence des évaluations pourrait conduire à accorder une attention excessive au processus d'examen et de validation et aboutir à une application indûment rigide de l'instrument. Parce que les services assurés par l'administration fiscale présentent des différences et sont soumis à des pressions externes certaines, un instrument commun devra pouvoir concilier dans la mesure du possible le souci de normalisation et de cohérence et la nécessité d'accepter un jugement qualitatif des résultats obtenus et de l'ordre des priorités.

Il existe un risque concomitant que l'instrument ne soit pas utilisé dans une mesure suffisante pour produire une masse critique d'évaluations. Si cet instrument, une fois mis au point, ne devient pas la *lingua franca* de l'administration fiscale, il ne présentera guère d'intérêt et les efforts déployés l'auront été en vain. En effet, s'il est admis qu'il ne remplacera jamais la poursuite d'efforts particuliers menés en réponse des besoins spécifiques, tout l'intérêt de l'instrument de diagnostic est de combler une lacune existante, celle d'un modèle d'évaluation exhaustive et entièrement mesurable. Toutes les parties concernées doivent être convaincues de l'utilité de l'instrument et de l'intérêt qu'il présente en tant que complément de leurs propres efforts de formulation de réformes. Il est possible que l'instrument ne soit pas accepté parce que les utilisateurs s'intéressent essentiellement à leurs propres activités de réforme qui bénéficient d'un appui bilatéral ou multilatéral.

L'instrument pourrait ne jamais devenir un instrument d'auto-évaluation à part entière. Il se peut que l'instrument devienne complexe au point qu'il ne pourra être appliqué que par des spécialistes et ne pourra être employé à des fins d'auto-évaluation. Cela serait un inconvénient majeur et compromettrait son succès car, dans de nombreux cas, il est probablement préférable de procéder à une auto-évaluation que de faire appel à des évaluateurs extérieurs. Si l'instrument

ne peut être utilisé à des fins d'auto-évaluation, ses avantages seront certainement beaucoup plus limités.

L'instrument exigera peut-être une supervision relativement poussée, et il se peut que la création d'un organisme de supervision ne soit pas possible. Il est probable qu'un instrument exhaustif, objectif et appliqué de manière cohérente exige un degré de supervision considérable. L'administration, la responsabilité et l'évolution de l'instrument exigeront beaucoup d'attention, et entraîneront de toute évidence certaines dépenses alors même que la plupart des organisations réduisent leur budget. La valeur réelle d'un instrument de diagnostic dépend de l'objectivité et de la cohérence avec laquelle il est utilisé. Si l'instrument est employé de manière fragmentaire, il ne sera plus qu'un diagnostic d'évaluation de plus (sans garantie de qualité ou de comparabilité des évaluations) ce qui remet en cause l'intérêt qu'il peut présenter. Le Secrétariat PEFA exerce un contrôle sur l'instrument d'évaluation de la GFP et son emploi. Qu'une approche similaire soit appropriée ou même possible (du point de vue des ressources nécessaires) pour l'administration fiscale est une question qui mérite plus ample considération —et selon la réponse apportée à cette question, il s'agira là d'un avantage ou d'un risque supplémentaire.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONS

A. Instruments de diagnostic actuellement utilisés pour évaluer la performance de l'administration fiscale

- *Aucune des méthodes existantes ne répond pleinement aux exigences d'un instrument de diagnostic exhaustif, assorti d'indicateurs de performance et de références agréées, basé sur des éléments concrets et pouvant être employé de manière générale (ce sont les caractéristiques de l'instrument de diagnostic de la performance de la GFP du programme PEFA ; toutefois certaines des approches existantes présentent un grand nombre de ces caractéristiques).*

Cette étude a examiné au total huit instruments d'évaluation de la performance de l'administration fiscale, et chacun d'eux présente des avantages qui lui sont propres. Aucun d'eux ne peut être qualifié d'exhaustif, assorti d'indicateurs de performance et de références agréées, basé sur des éléments concrets et pouvant être employé de manière générale. Les trois qui sont le plus proches de satisfaire à ces exigences sont les blueprints fiscaux de l'UE, les indicateurs de l'administration fiscale de l'instrument du PEFA pour l'évaluation de la performance de la GFP et la méthode des missions de diagnostic du FMI. Cependant le blueprint de l'UE est trop difficile à employer et exige de trop nombreux jugements individuels ; les indicateurs de l'administration fiscale de PEFA ne sont pas détaillés ; et la méthode du FMI ne se prête pas à une application généralisée.

B. Faisabilité de l'élaboration d'un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale

- ***Les caractéristiques générales de l'instrument du PEFA pour l'évaluation de la performance de la GFP peuvent être identifiées et appliquées à l'administration fiscale.***

Pour que l'administration fiscale obtienne des avantages similaires à ceux que procure l'instrument du PEFA dans le domaine de la GFP, il faudrait qu'existe, pour mesurer la performance de l'administration fiscale, un instrument de diagnostic doté de caractéristiques similaires. Il faudrait que cet instrument soit exhaustif – en d'autres termes, il ne peut donner lieu qu'à l'examen de seulement quelques indicateurs indépendants car le tableau ainsi produit serait incomplet. Il faudrait également qu'il soit simple, et privilégie les quelques indicateurs vraiment significatifs. Il faudrait qu'il soit normalisé (c'est-à-dire systématiquement appliqué de la même manière) afin de garantir la cohérence et la comparabilité des résultats dans le temps et entre les pays. Un tel instrument exigerait le développement de références et de normes se prêtant à des comparaisons et permettant d'orienter l'action menée pour réaliser des progrès.

- ***Un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale est techniquement faisable, ainsi que cette étude le démontre ; cependant l'élaboration des indicateurs et références la conception d'indicateurs et de références, essentiels pour que l'instrument soit similaire à celui de la GFP, pourrait s'avérer difficile et impliquer une vaste série de tests. On pourrait envisager de procéder à une analyse plus poussée pour un nombre limité d'indicateurs de haut niveau avant de décider s'il convient ou non de poursuivre le projet.***

Un instrument de diagnostic pour l'administration fiscale doté de fonctionnalités similaires à celles de l'instrument de GFP est techniquement faisable. L'étude a décrit les grandes lignes d'un tel instrument, et a montré comment pourrait se présenter dans le détail l'une de ses composantes. Cependant, même cet exemple (le recouvrement d'arriérés d'impôts) soulève d'importantes questions concernant les références et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs plus détaillés qui doivent faire l'objet d'accords, et la mesure dans laquelle les données et d'autres informations pourront être utilisées dans le cadre des évaluations. La structure suggérée dans cette étude devra faire l'objet de tests poussés et sélectifs avant qu'il puisse être décidé de poursuivre plus avant. On pourrait envisager de sélectionner quelques indicateurs de haut niveau et de concevoir, avec un groupe de praticiens, les dimensions spécifiques auxquelles des notes doivent être attribuées ainsi que les références et objectifs servant de base à la notation, et de les soumettre à des tests au moyen de données réelles provenant de certains pays.

Si un instrument est finalement mis au point, il devra être géré par une organisation internationale. Pour pouvoir être viable et durable, il faudra que l'instrument soit accepté par les organisations internationales, par les bailleurs et par les pays eux-mêmes, et que le nombre des évaluations qu'il permet de réaliser atteigne une masse critique. Plus important peut-être, il faudra qu'une organisation en assume la responsabilité. Il faudra qu'un organisme ou une institution fournisse son soutien, c'est-à-dire « donne son adhésion », à cet

instrument et oriente son évolution, fournisse des conseils et des directives, et veille à ce qu'il soit utilisé de manière cohérente.

C. Avantages d'un modèle d'évaluation normalisé pour l'administration fiscale

- *Il permet des évaluations objectives, exhaustives et cohérentes, offre la possibilité de comparaisons dans le temps ainsi qu'entre pays, facilite les décisions des bailleurs et améliore la conception des programmes de réformes.*

Un instrument d'évaluation normalisé peut offrir de nombreux avantages. Le plus important d'entre eux est la cohérence qui caractérisera la préparation d'évaluations objectives de la performance. Correctement employé, l'instrument permettra d'effectuer des comparaisons dans le temps ainsi qu'entre les pays et, partant, facilitera l'établissement d'un diagnostic global des carences au plan de la performance et, partant, la prise de décisions mieux fondées par les bailleurs, et l'amélioration des programmes de réforme.

D. Risques inhérents à l'emploi d'un modèle normalisé

- *Un instrument normalisé d'évaluation de la performance comporte également des risques — l'objectivité et la simplicité au niveau de son utilisation peuvent être difficiles à assurer, l'élaboration de références et de normes recueillant l'adhésion de tous peut s'avérer irréalisable, un risque de rigidité peut exister, et un niveau de supervision adéquat peut ne pas être maintenu.*

Il est possible que l'administration fiscale soit un domaine trop vaste pour un instrument commun de mesure ; un tel instrument peut être difficile à utiliser de manière cohérente et objective, et un instrument simple d'emploi ne pourra peut-être pas toujours répondre à toutes les préoccupations. La conception de références et de normes pourrait s'avérer ardue. En outre, l'instrument pourrait être appliqué de manière excessivement formelle et rigide, et ne pas être suffisamment utilisé pour que le nombre d'évaluations atteignent une masse critique ; il pourrait aussi être trop complexe pour pouvoir être utilisé dans le cadre d'auto-évaluations. Mais le risque qui est peut-être le plus important est qu'aucun organisme n'assume la fonction de supervision et de gestion nécessaire à l'emploi d'un tel instrument.

APPENDICE 1: INSTRUMENTS DE DIAGNOSTIC POUR L'ADMINISTRATION FISCALE

Cet appendice offre une description plus détaillée des instruments de diagnostic de l'administration fiscale, sur la base des dix-huit dimensions retenues dans l'étude Mackie de 2010⁶ :

- Objectifs
- Utilisations par a) les autorités publiques et b) les bailleurs
- Contenu
- Instruments et services de soutien
- Transparence
- Alignement sur les meilleures pratiques
- Domaines couverts
- Couverture institutionnelle
- Historique et stade d'élaboration
- Gestion de l'évaluation
- Renforcement des capacités
- Harmonisation et alignement des activités des bailleurs
- Méthodologie
- Assurance de la qualité
- Historique des modifications
- Utilisations à ce jour
- Fréquence
- Coût

Comme les instruments couverts ici ne sont pas tous des instruments de diagnostic à part entière, au sens large, certaines dimensions peuvent ne pas entrer en ligne de compte dans certains cas. De plus, certaines des dimensions sont légèrement modifiées par rapport à celles qui ont servi dans l'étude Mackie car les domaines examinés sont différents. Par exemple, l'étude Mackie fait référence à la cohérence avec la pratique suivie pour les évaluations de la GFP tandis que la présente étude fait référence au suivi des meilleures pratiques. Mackie fait référence au renforcement des capacités de GFP, mais cette étude fait simplement référence au renforcement des capacités.

⁶ Voir Stocktaking study of PFM diagnostic instruments, Volume II draft report, Andrew Mackie, juin 2010.

DOMAINE DE COMPARAISON	Mesure de la performance de la gestion des finances publiques de PEFA (indicateurs de l'administration fiscale) PI-3, PI-13, PI-14, PI-15)	Blueprint fiscal de l'UE (administration fiscale)	Base de données « Collecting Taxes » (USAID)	Missions de diagnostic de la Division d'administration des recettes du Département des finances publiques du FMI
OBJECTIFS	PEFA fournit une gamme d'informations normalisées sur la performance courante de la GFP. Le cadre PEFA de mesure de la performance comprend quatre indicateurs qui ont une relation soit directe soit indirecte avec l'administration fiscale – PI-3, 13, 14, and 15).	Instrument destiné à l'origine aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, les blueprints sont à présent utilisés aussi bien pour les pays candidats que pour les pays « voisins ». Les blueprints fiscaux sont conçus pour servir d'instrument d'auto-évaluation et fournir le cadre général et les références nécessaires concernant les aspects techniques et organisationnels de l'administration fiscale.	Cette base de données fournit aux praticiens de l'administration fiscale, aux chercheurs et aux autres parties concernées une large gamme d'indicateurs, tant quantitatifs que qualitatifs, pour faciliter les comparaisons internationales entre les systèmes fiscaux.	Le FMI conduit des missions dans les pays membres pour évaluer la performance de l'administration fiscale, pour identifier les lacunes par rapport aux meilleures pratiques internationales, et pour développer des stratégies permettant de combler les lacunes identifiées. Le FMI ne fournit d'assistance technique que dans les domaines relevant de ses missions fondamentales – dont l'un est l'administration fiscale.
UTILISATIONS	Le cadre PEFA sert en général à apporter des éléments au dialogue et aux évaluations des bailleurs et fournit une base d'évaluation des réformes passées. Les indicateurs spécifiques à l'administration fiscale font évidemment partie de l'évaluation PEFA globale mais ont récemment été évalués indépendamment	Utilisés par les autorités publiques et par les prestataires éventuels d'assistance technique (notamment des bailleurs) pour conduire un diagnostic basé sur la situation effective sur le terrain, et la référence des blueprints fiscaux (représentant une « situation idéale »). Les phases ultérieures comprennent une évaluation des besoins, l'établissement d'un plan d'action et, éventuellement, des projets d'assistance technique.	La base de données peut fournir des informations aux autorités publiques, aux prestataires d'assistance technique, aux chercheurs, etc. aux fins d'analyse et de comparaison.	Les missions de diagnostic permettent d'élaborer des stratégies de réforme qui sont utilisées par les autorités publiques et les bailleurs. Les missions de diagnostic sont systématiques et formelles, mais ne se prêtent pas à une application généralisée.

	pour fournir des indications sur la performance de l'administration fiscale.			
CONTENU	Les quatre indicateurs relatifs à l'administration fiscale font partie des vingt-huit indicateurs globaux utilisés par le Cadre PEFA de mesure de la performance.	Pour l'administration fiscale, les blueprints sont organisés en cinq groupes qui se composent de 14 blueprints distincts. Tous les blueprints présentent une structure identique : un but qui est l'énoncé général de sa finalité globale ; des objectifs stratégiques , c'est-à-dire des énoncés identifiant les principaux aspects, réalisations attendues et résultats mesurables; un système de notation , comportant la pondération respective de chaque objectif stratégique ; de grands indicateurs , qui expriment les objectifs stratégiques en termes techniques et pratiques ; et des définitions .	La base de données fournit, pour plus de 200 pays, sur 31 indicateurs répartis en cinq catégories distinctes. <ul style="list-style-type: none"> • les résultats de la perception des recettes – cinq indicateurs quantitatifs permettent de déterminer l'efficacité du régime fiscal à générer des recettes ; • Structure de l'impôt – neuf indicateurs quantitatifs décrivent la structure fondamentale de la législation fiscale ; • Structure de l'administration fiscale – six indicateurs quantitatifs et 	Les missions de diagnostic peuvent couvrir la totalité des fonctions et des activités de l'administration fiscale, ou cibler certains aspects particuliers. <p>Les fonctions généralement évaluées comprennent l'enregistrement, les services et les renseignements aux contribuables, le traitement des déclarations et du paiement de l'impôt, le recouvrement, le contrôle fiscal et les réclamations. Les aspects concernant l'organisation, la gestion et l'éthique sont également évalués.</p>

			<p>qualitatifs décrivent l'organisation et la taille de l'administration fiscale ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Structure économique – cinq indicateurs décrivent l'économie de chaque pays inclus dans la base de données ; • Références – six indicateurs des principales recettes fiscales de procéder à des comparaisons internationales. 	
INSTRUMENTS ET SERVICES DE SOUTIEN	<p>Le Secrétariat PEFA publie des instructions générales sur la collecte de données, une Note sur les bonnes pratiques, l'examen des rapports de performance et l'interprétation des critères de notation des indicateurs. Une partie de ces informations porte sur les quatre indicateurs en question.</p>	<p>Tout appui officiel au blueprint est assuré par les lignes directrices explicatives contenues dans le document même du blueprint fiscal.</p>	<p>USAID maintient un site web (Fiscal reform and Economic Governance) qui fournit des informations additionnelles relatives à la base de données, notamment les définitions des indicateurs et des notes sur les pays.</p>	<p>La Division de l'administration des recettes du Département des Finances publiques assurer le soutien technique des missions de diagnostic. Ce soutien technique n'est pas assuré par une seule personne – il couvre l'identification effective du projet, l'établissement de termes de référence axés sur l'obtention de résultats, l'établissement d'un programme de travail détaillé, le choix d'experts qualifiés, la poursuite systématique d'activités de</p>

				supervision et de suivi techniques ainsi que la fourniture de conseils et d'orientations dans des domaines thématiques spécialisés.
TRANSPARENCE	Tous les documents types ci-dessus sont disponibles sur le site web du PEFA. Les versions finales des rapports sont aussi disponibles lorsqu'elles sont publiées par les autorités des pays concernés (recommandé, c'est le cas des deux tiers environ des rapports finaux).	Les blueprints sont la propriété de quiconque décide de les utiliser. Il n'existe pas de base centralisant les blueprints qui ont été établis.	« Collecting Taxes » est une base de données entièrement transparente – toute l'information est disponible sur le site web.	Les évaluations sont publiées à la discrétion du pays membre qui bénéficie de l'assistance technique. Toutefois le FMI encourage la diffusion la plus large possible des rapports de diagnostic.
ALIGNEMENT SUR LES MEILLEURES PRATIQUES	Les évaluations effectuées au niveau des quatre indicateurs suivent les meilleures pratiques.	Les principaux indicateurs suivent les meilleures pratiques.	Les indicateurs statistiques choisis ont des champs analytiques communs à l'évaluation de la performance de l'administration fiscale et à la conduite de comparaisons internationales. En ce sens les champs de données sont conformes aux meilleures pratiques.	Aucun effort n'est épargné pour s'assurer que la performance de l'administration fiscale est comparée suivant les meilleures pratiques, notamment en recourant à des études de cas.
DOMAINES COUVERTS	PI-3 – couvre le produit total des recettes comparé au budget initialement approuvé PI-13 – couvre la transparence des devoirs des	Les blueprints couvrent les thèmes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Cadre et structure - Cadre global - Structure et organisation - Législation fiscale • Aspects humains et 	Voir la rubrique « contenu » ci-dessus.	Voir la rubrique « contenu » ci-dessus.

	<p>contribuables et de leurs obligations, en particulier la clarté et l'exhaustivité de la législation, l'accès des contribuables à l'information et le mécanisme de recours.</p> <p>PI-14 – couvre l'enregistrement des contribuables et l'évaluation de l'impôt, en particulier les contrôles du système d'enregistrement des contribuables, l'efficacité des pénalités ainsi que la préparation et le suivi des contrôles fiscaux et des enquêtes</p> <p>PI-15 – couvre la perception de l'impôt, plus précisément le taux de recouvrement des arriérés d'impôts, le transfert des recettes fiscales au Trésor et la fréquence des rapprochements avec le Trésor.</p>	<p>comportementaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Éthique - Ressources humaines • Systèmes et fonctionnement <ul style="list-style-type: none"> - Perception/recouvrement des recettes - Contrôle fiscal - Coopération et assistance mutuelle entre administrations. - Fraude et évasion fiscales • Services aux contribuables <ul style="list-style-type: none"> - Droits et obligations des contribuables - Systèmes d'administration des contribuables - Civisme fiscal • Soutien <ul style="list-style-type: none"> - Technologies de l'information - Communications 		
COUVERTURE INSTITUTIONNELLE	S'applique à l'administration centrale.	L'administration centrale en général, mais l'instrument peut aussi servir à évaluer l'administration fiscale au niveau infranational dans certains cas.	La base de données couvre l'administration centrale dans tous les cas.	S'applique à l'administration centrale.
ÉLABORATION	Le programme PEFA a été développé dans le cadre d'un processus consultatif avec les bailleurs avec la	Les blueprints fiscaux ont été élaborés par un groupe de travail des États membres de l'UE, sous les auspices de la Direction générale pour l'union fiscale et douanière.	La base de données a été développée dans le cadre du projet Fiscal Reform and Economic	Les missions de diagnostic ont évolué au fil des années. Bien que tous les aspects de l'administration fiscale aient

	<p>contribution de fonctionnaires de haut niveau spécialistes de la GFP et est dirigé par un Comité directeur formé de plusieurs bailleurs, le Groupe de travail sur les dépenses publiques et le Secrétariat; hébergé par la Banque mondiale à Washington.</p>	<p>Les blueprints ont été initialement élaborés en 1999, et révisés en 2004/05.</p>	<p>Gouvernance de USAID (mis en œuvre par DAI).</p>	<p>toujours été évalués, le centre d'intérêt s'est déplacé de temps à autre. L'accent a été mis à tour de rôle sur les opérations, sur l'organisation et la gestion et sur les conseils stratégiques. Actuellement l'accent porte l'évaluation des méthodes et de la stratégie d'application de la législation fiscale d'un pays.</p>
<p>GESTION DE L'ÉVALUATION</p>	<p>Peut être lancée au niveau d'un pays par toute partie prenante (souvent un bailleur ou groupe de bailleurs fournissant une assistance technique en GFP et/ou un soutien budgétaire, avec l'approbation des autorités). L'évaluation peut être effectuée de manière indépendante, ou intégrée dans des produits de plus grande envergure. Elle peut être une auto-évaluation, une évaluation conjointe ou une évaluation externe, selon ce qui est convenu avec les bailleurs. Ces derniers exigent normalement une validation externe des auto-évaluations. La Note sur les bonnes pratiques recommande aux parties</p>	<p>La décision d'utiliser les blueprints est prise par les pays eux-mêmes et par les bailleurs.</p>	<p>Géré entièrement par USAID.</p>	<p>Les demandes de missions de diagnostic sont adressées au FMI par ses pays membres.</p>

	prenantes de mettre en place une équipe de supervision pour gérer le processus.			
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	La Note sur les bonnes pratiques souligne l'importance d'un atelier d'ouverture pour les parties prenantes (en particulier pour les agents de l'État), et d'un atelier (ou d'un exposé) de clôture, et cela est devenu la pratique générale. Les quatre indicateurs sont couverts au cours de ces activités.	À l'origine les ateliers étaient organisés à l'intention des pays et des bailleurs pour assurer la cohérence de l'application du processus des blueprints.	N/A	Les missions de diagnostic incluent souvent des séminaires et des ateliers de renforcement des capacités. Le personnel du département des finances publiques reçoit une formation portant sur la conduite des missions.
HARMONISATION ET ALIGNEMENT DES ACTIVITÉS DES BAILLEURS	Le PEFA vise à abaisser les coûts de transaction en réduisant le nombre d'évaluations des bailleurs par le biais d'accords entre plusieurs bailleurs et les autorités nationales.	N.A.	N/A	Les bailleurs sont encouragés à utiliser les évaluations du FMI pour formuler leurs projets d'assistance technique.
MÉTHODOLOGIE	Les évaluations donnent lieu à l'attribution à chaque dimension d'une note sur une échelle à 4 niveaux indiquant le stade des accomplissements ; la note A indique que la méthode suivie correspond aux bonnes pratiques internationales.	Le système de notation attribue un coefficient de pondération à chaque objectif stratégique, qui indique son importance relative pour un blueprint donné (la somme est coefficients étant de 100% pour chaque blueprint fiscal). Chaque objectif stratégique est noté en fonction de la mesure ils sont réalisés sur la base des principaux indicateurs. La répétition de l'exercice de notation dans le temps permet à l'administration de suivre l'évolution des progrès.	Les données sont regroupées et mises à jour par le Projet sur la base des recherches et des évaluations en ligne. Toutes les informations proviennent de sources publiques. Aucun questionnaire n'est utilisé.	Les missions comptent habituellement trois personnes (un chef de mission et un expert de la division de l'administration des recettes, et un expert figurant sur la liste du département des finances publiques). L'équipe passe deux semaines sur le terrain, et rédige son rapport sur place. Un questionnaire est normalement envoyé aux

				autorités avant l'arrivée de la mission pour leur permettre de préparer les données qui serviront à l'évaluation.
ASSURANCE DE LA QUALITÉ	Les versions initiales des rapports PEFA sont en général examinés par des experts nationaux ou non de la GFP, qui ne font pas partie de l'équipe d'évaluation. S'il le lui est demandé, le Secrétariat PEFA présente des commentaires sur la version préliminaire de la Lettre de mission et la conformité des versions initiales avec le Cadre.	L'assurance de la qualité revêt la forme de notes explicatives. Il n'existe pas d'assurance qualité centralisée ex post.	La qualité dépend des sources de données.	Une assurance de la qualité complète est fournie par le biais du soutien technique. Il existe aussi un processus d'examen mutuels et d'examen par la direction avant la finalisation des rapports.
HISTORIQUE DES MODIFICATIONS	Les notes sont attribuées selon des critères définis pour chaque indicateur et chaque niveau. Si certains d'entre eux sont définis de manière générale dans le Cadre même, les critères ont été progressivement clarifiés sur la base de l'expérience accumulée afin d'assurer l'objectivité des évaluations.	N.A.	Les mises à jour annuelles des séries de données permettent de suivre les modifications et les tendances	Les missions de suivi peuvent évaluer les modifications de la performance, souvent par rapport à des références ou à des cibles. Certains objectifs établis pour l'administration fiscale peuvent faire partie de la conditionnalité du programme du FMI.
UTILISATIONS À CE JOUR	Depuis juin 2005, c'est-à-dire la mise en place du Cadre actuel, 150 évaluations PEFA ont été entreprises dont 101 (sur		Les données ont été utilisées dans le cadre de nombreuses évaluations de systèmes fiscaux, ainsi que pour la conception et	Environ 20 à 40 missions de diagnostic ont lieu chaque année.

	<p>un total d'environ 200) ont été effectuées au niveau de l'administration centrale. Les rapports de 57 évaluations sont disponibles sur le site web du PEFA. 24 évaluations ont été menées au niveau d'administrations infranationales.</p>		<p>le suivi de programmes de réforme et de modernisation fiscale, notamment pour le Guatemala, El Salvador, la Jordanie et le Kosovo. Les données ont été utilisées par des chercheurs extérieurs. En outre, USAID a reçu plusieurs manifestations d'intérêt d'organisations régionales et internationales (CIAT, OCDE, FMI, etc.) souhaitant collaborer pour améliorer l'évaluation des systèmes fiscaux au moyen d'instruments comme cette base de données.</p>	
FRÉQUENCE	<p>Déterminée par accord entre les parties prenantes nationales. La Note sur les bonnes pratiques recommande un intervalle minimum de 3 ans entre deux évaluations. En pratique, selon le Secrétariat, la quasi-totalité des évaluations répétées ont été réalisées à des intervalles de temps inférieurs à ceux recommandés dans le Cadre.</p>		<p>Mise à jour annuelle.</p>	<p>Les rapports peuvent être mis à jour à intervalles convenus.</p>
COÛT	<p>Le coût d'une évaluation autonome dépend fortement</p>		<p>75 000 dollars par an, y-compris la gestion et la</p>	<p>Les coûts peuvent aller de 50 000 à 200 000 dollars, en</p>

	<p>de son champ (par ex., couvre-t-elle les administrations infranationales ?) et des ateliers. Le coût est en général compris entre 50 000 à 200 000 dollars (couvert par des bailleurs), plus le temps de travail des fonctionnaires de l'État. Il n'est pas possible d'isoler les coûts relatifs aux indicateurs de l'administration fiscale.</p>		<p>supervision. Les coûts de maintenance sont faibles (entre 2 000 et 5 000 dollars par an pour l'administration de la base de données).</p>	<p>fonction de la taille et du lieu de la mission. Les missions peuvent être financées par le FMI ou par des fonds fiduciaires à vocation spéciale gérés par le FMI.</p>
--	--	--	--	--

Domaine de comparaison	Base de données des informations comparatives de l'OCDE	Banque mondiale – Guide de la simplification fiscale	Évaluation de la performance fiscale (EPF) des pays en développement (projet – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)	Cadre de diagnostic de l'administration des recettes fiscales (Banque mondiale)
OBJECTIF	<p>Fournir des données qui faciliteront le dialogue entre responsables des impôts sur les problèmes de l'administration fiscale et permettront d'identifier les possibilités pour les administrations fiscales d'améliorer la conception et l'administration de leurs systèmes fiscaux respectifs.</p> <p>Les informations comparatives fournissent un aperçu unique sur l'environnement de l'administration fiscale et décrivent le contexte dans lequel opèrent les administrations des recettes.</p>	<p>Le manuel a été conçu pour servir de base aux responsables de l'action publique souhaitant évaluer l'ensemble du système fiscal, mesurer ses divers paramètres et la manière dont il est administré et définir les meilleures pratiques pour l'administration et la politique fiscales dans le but mettre en place un système fiscal simple et prévisible, qui n'impose pas une charge trop lourde sur l'entreprise privée.</p>	<p>L'EPF a pour objet de permettre une comparaison générale de la performance des administrations fiscales de pays en développement, sur la base de données chronologiques agrégées et de données propres aux pays. Des données de plus de 175 pays sont en cours d'analyse.</p> <p>L'EPF n'est pas à proprement parler une évaluation de l'administration fiscale.</p>	<p>Visé à offrir un cadre de diagnostic complet de l'administration des recettes qui prenne en compte, de manière intégrée, à la fois les domaines traditionnels et d'autres, dont il est souvent fait abstraction.</p>
UTILISATIONS	<p>Utilisée par les décideurs et les administrateurs pour identifier les grandes tendances et innovations de l'administration fiscale.</p> <p>Intéresse également les observateurs de l'administration fiscale (les universitaires par exemple).</p>	<p>Le manuel est conçu comme une source d'information rapide sur la simplification fiscale et est destiné aux décideurs et aux praticiens des impôts.</p> <p>Le but est d'examiner l'impact de l'impôt sur le revenu, de la TVA et des autres impôts locaux auxquels les entreprises sont assujetties.</p>	<p>L'instrument est destiné à aider les autorités publiques, les bailleurs et les organisations internationales à prendre des décisions concernant les programmes de réformes fiscales et d'assistance technique.</p>	<p>Le cadre est destiné à être utilisé par les autorités publiques, les bailleurs et les organisations internationales.</p>

<p>CONTENU</p>	<p>Produit une vaste quantité de données et d'analyses concernant 43 pays. Inclut des données internationales comparatives sur les systèmes fiscaux et leur administration dans les pays de l'OCDE et des pays non membres de l'OCDE.</p> <p>Ces pays non membres de l'OCDE répondent à l'un des critères suivants : 1) observateur officiel au Comité des Affaires fiscales (CAF) ; 2) pays non membre de l'OCDE membre de l'UE ; 3) pays ayant collaboré étroitement avec le comité du CAF sur l'administration fiscale au cours des années précédentes.</p>	<p>Les thèmes vont de considérations stratégiques à des guides pratiques et conviviaux pour l'application des politiques et la mesure de l'efficacité des réformes.</p> <p>Le manuel comprend des chapitres sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les motifs d'une simplification de la fiscalité • L'économie politique d'une simplification de la fiscalité • La mesure de la charge de l'impôt sur le revenu des entreprises • La simplification du régime fiscal • La simplification de l'administration fiscale – recadrage de l'autorité fiscale • La simplification de l'administration fiscale – assurer le respect des obligations fiscales et la transparence • Incitations fiscales et investissements • Corruption et 	<p>L'EPF présente les composantes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la pression fiscale (recettes fiscales en pourcentage du PIB) est établie en fonction du PIB par habitant, en prenant 2007-08 comme année de base. La courbe décrivant la tendance est établie et les pays sont classés en trois catégories (performance fiscale <i>moyenne, élevée</i> ou <i>basse</i>) sur la base de leur « distance » par rapport à cette courbe. • l'exercice est répété pour deux périodes d'observation supplémentaires (2002 – cinq ans auparavant tôt, et 1997 – dix ans auparavant) de manière à identifier les pays qui ont changé de catégorie d'une période à l'autre. • L'EPF analyse alors les recettes non fiscales en général, et 	<p>Le cadre présente une série d'indicateurs (tant qualitatifs que quantitatifs) portant sur le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience de l'administration des recettes fiscales et douanières. Un modèle complexe de congruence organisationnelle est présenté et lié au diagnostic fondé sur des indicateurs. Des questions détaillées sont posées pour chaque aspect de l'environnement de l'administration des recettes. Le cadre sert alors à développer une stratégie de réforme sur la base du diagnostic précédent.</p>
-----------------------	--	--	--	---

		<p>simplification fiscale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplification des impôts infranationaux • Renseignements et assistance aux contribuables 	<p>les dons au titre de l'APD en particulier, pour déterminer leur impact sur la performance fiscale.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est procédé à une analyse des pays dont la performance fiscale est basse dans le but de distinguer ceux qui cherchent délibérément à maintenir une faible pression fiscale de ceux dans lesquels d'autres facteurs entrent en jeu. À cette fin, l'évaluation de la performance fiscale a recours à des indices concernant la démocratie (indice Polity IV), la voix et la responsabilité (indice WGI) et l'efficacité des administrations publiques (indice WGI). <p>L'évaluation doit permettre, en dernière analyse, de porter l'attention sur les États qui se trouvent systématiquement bien en dessous de la</p>	
--	--	--	--	--

			tendance, et pourrait faire ressortir la nécessité de procéder à des examens plus approfondis	
INSTRUMENTS ET SERVICES DE SOUTIEN	La série n'est établie qu'à titre d'information car les pays formulent leurs propres innovations et plans de réforme.	Le manuel note qu'il est surtout destiné à donner rapidement accès à des informations de référence mais fournit des données plus détaillées à ceux qui s'intéressent à des domaines spécifiques.	Permet de planifier des études supplémentaires basées sur l'EPF (études de cas, études comparatives, y-compris des indicateurs supplémentaires).	Cet instrument a été établi il y a plus de 10 ans, et n'a bénéficié d'aucun soutien officiel de la Banque mondiale.
TRANSPARENCE	La série est disponible sur le site web de l'OCDE.	Le manuel n'est pas directement disponible sur le site web de la Banque mondiale.	Il appartient au pays ou à l'organisme utilisateur de l'instrument de décider de ce qui peut être rendu public ou non.	Le cadre est disponible sur le site web de la Banque mondiale.
ALIGNEMENT SUR LES MEILLEURES PRATIQUES DE GFP	Les informations incluses dans la série de données reflètent un champ analytique commun d'évaluation de la performance de l'administration fiscale. À cet égard la série respecte les meilleures pratiques. Il convient de noter cependant que les organes nationaux d'administration des recettes opèrent dans des contextes très divers et que cette série reflète la diversité des modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des administrations fiscales. Des contextes politiques et juridiques différents ainsi que les pratiques et principes administratifs des pays peuvent influencer sur l'administration fiscale. De ce fait la série n'est pas tant le reflet des meilleures pratiques qu'un compendium des pratiques actuelles de 43 pays.	Le manuel reflète les meilleures pratiques reconnues pour toute la gamme des principales fonctions de l'administration fiscale.	Il n'existe guère d'instruments de cette nature. Cependant les principes à la base de l'EPF sont entièrement conformes aux meilleures pratiques.	Nombre des indicateurs sont conformes aux meilleures pratiques. Toutefois aucun modèle organisationnel par congruence n'est employé pour améliorer le diagnostic.

<p>DOMAINES COUVERTS</p>	<p>La série inclut les chapitres suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dispositions institutionnelles de l'administration fiscale 2. Organisation des organismes de perception des recettes 3. Principaux aspects de la gestion stratégique 4. Ressources des organes nationaux de perception des recettes 5. Performance opérationnelle 6. Cadres juridique et administratif 7. Dépôt des déclarations, évaluation et perception de l'impôt 	<p>Trois chapitres concernent spécifiquement l'administration fiscale et couvrent les thèmes suivants:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recadrage de l'autorité fiscale <ul style="list-style-type: none"> - Ce qu'une administration fiscale devrait faire - Organisation - Considérations d'économie politique - Enregistrement des contribuables et des entreprises - Dépôt des déclarations - Paiement de l'impôt 2. Faire respecter les obligations fiscales et la transparence <ul style="list-style-type: none"> - Sources d'information sur le respect des obligations fiscales - Procédures de contrôle fiscal - Informations utilisées pour évaluer les risques - Recours, réclamations et poursuites fiscales - Pouvoir de coercition en cas de non-respect des obligations 	<p>Comme indiqué, l'EPF ne concerne pas l'administration fiscale à proprement parler. Toutefois les résultats de son analyse peuvent présenter un intérêt dans de nombreux domaines de l'administration fiscale et pour l'orientation et l'ampleur des initiatives de réformes et l'assistance technique.</p>	<p>Les principaux domaines couverts sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nature et échelle des opérations taxes administrées, enregistrement, gros contribuables, déclarations de revenus, détails de la perception annuelle, arriérés, remboursements, ressources humaines, structure organisationnelle, et réseau d'agences 2. Indicateurs d'efficacité <ul style="list-style-type: none"> Ratio perception /objectif, pression fiscale, écart fiscal, déclarations par contribuable enregistré, paiements volontaires, montant des redressements fiscaux, réclamations et recours déposés/ accordés, arriérés d'impôt, poursuites et enquêtes fiscales 3. Indicateurs d'efficacité <ul style="list-style-type: none"> Délais d'identification des défauts de
---------------------------------	--	--	---	--

		<p>fiscales</p> <p>3. Renseignements et assistance aux contribuables</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finalité et avantages - Conception d'une stratégie - Objectifs des renseignements et de l'assistance aux contribuables 		déclaration et des non déclarants, ratios contribuables/effectifs, ratios des coûts de perception, coûts du respect des obligations fiscales des contribuables, délais des recours et des remboursements, etc.
COUVERTURE INSTITUTIONNELLE	Cette base de données couvre systématiquement les administrations nationales et fédérales.	Le manuel est centré sur l'impact sur les entreprises et sur l'administration fiscale au niveau national (mais pourrait aussi servir à évaluer l'administration fiscale locale). Il ne couvre ni les taxes professionnelles ni les droits de douane.	S'applique à l'administration centrale, mais couvre l'ensemble des administrations publiques dans la mesure du possible.	Administrations des impôts et des douanes de l'administration centrale.
ÉLABORATION	Fondé sur une enquête auprès Des administrations des recettes de pays membres et non membres de l'OCDE en 2008, des rapports annuels, des informations de tierces parties (par exemple International Bureau of Fiscal Documentation), d'importantes publications fiscales de l'OCDE et d'autres sources. Des efforts sont faits pour valider les informations affichées et noter les sources correspondantes.	Le manuel a été élaboré dans le cadre d'un partenariat entre le FIAS et le DFID sous la direction du FIAS ; différents auteurs ont élaboré différentes composantes.	L'EPF est en cours d'élaboration par le DIE.	Établi sous forme de dossier technique de la Banque mondiale en 2000.
GESTION DE L'ÉVALUATION	La série est une compilation d'informations sur l'administration fiscale.	Le guide peut être utilisé par tous les pays.	La décision d'utiliser l'EPF incombe aux pays et aux bailleurs.	Les articles techniques sont destinés à la communauté du développement. Les

				informations qu'ils présentent n'engagent que leurs auteurs.
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE GFP	N/A	Le manuel contribue au renforcement des capacités dans la mesure où les administrations fiscales peuvent s'y référer pour élaborer leurs propres programmes de réforme et de modernisation.	Les conclusions seront présentées dans divers forums internationaux.	Ne bénéficie actuellement d'aucune forme de soutien institutionnel.
HARMONISATION ET ALIGNEMENT DES ACTIVITÉS DES BAILLEURS	N/A	Le manuel est un instrument indépendant mis à la disposition des décideurs et est conforme aux meilleures pratiques généralement reconnues mais aucun mécanisme n'a été établi afin d'harmoniser ou aligner son utilisation en fonction d'autres activités des bailleurs.	N.A.	N.A.
MÉTHODOLOGIE	Enquête, complétée par des sources d'information indépendantes (voir Élaboration)	N'indique pas la méthodologie utilisée.	L'analyse est présentée en détail. Des évaluations sont fournies, de même que des conseils et des mises en garde d'ordre général sur la manière d'utiliser l'analyse et ses conclusions.	Le cadre inclut une méthode à suivre en vue de son application.
ASSURANCE DE LA QUALITÉ	La qualité reflète celle des données fournies et des informations complémentaires dont dispose l'OCDE.	Pas d'information en matière.	Processus d'examen par les pairs interne au DIE, large diffusion de l'analyse préliminaire parmi les praticiens et les	N.A.

			organisations de développement.	
HISTORIQUE DES MODIFICATIONS	La série n'est pas mise à jour entre deux éditions.	Le guide a été publié il y a peu de temps (2009) et suit les pratiques communes. Il ne devrait donc pas être nécessaire de procéder à des modifications ou à des mises à jour à intervalles réguliers.	N.A.	N.A.
UTILISATIONS À CE JOUR	utilisé par de nombreux praticiens de l'administration fiscale aux fins de référence et de comparaison, notamment le FMI et l'UE.	Publication de la Banque mondiale. Elle est utilisable par tous.	L'EPF est en cours d'élaboration.	La Banque mondiale ne suit pas les utilisations qui peuvent en être faites.
FRÉQUENCE	Troisième édition (2004, 2006 et 2008) ; les séries sont, jusqu'à présent mises à jour tous les deux ans.	Il s'agit probablement d'une publication unique de la Banque mondiale.	Aucun projet à l'heure actuelle.	Publication unique de la Banque mondiale.
COÛT	Inconnu.	Inconnu.	N.A.	N.A.

Bibliographie

- Allen, R. *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*. IMF Blog Interview (July 2009).
- Betley M. (2008), *Assessing the Impact of the PEFA Framework: A Study for the PEFA Steering Committee* (June 2008).
- Canadian Comprehensive Audit Foundation *Taking Public Performance Reporting to a New Level* (Weir, Michael, 2002).
- Eckardt, Dr. Ute, and Schickinger, Carmen, *Discussion Paper: Taxation in PEFA Assessments* (International Tax Compact draft 2010).
- European Commission *Customs Blueprint: Pathways to Modern Customs* (2007).
- European Commission *Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient l'administration fiscale* (2005).
- Gallagher, Mark *Benchmarking Tax Systems* (2005).
- Gill, Jit B.S. *A Diagnostic Framework for Revenue Administration* (World Bank Technical Paper No. 472, 2000).
- Haldenwang, Christian and Ivanyna, Matsym *Assessing the Tax Performance of Developing Countries* (German Development Institute Discussion Paper 2010).
- IMF FAD (2010) *Fiscal RONCs and PEFA Assessments: A Comparison of Approaches* (2010)
- Mackie, Andrew (2010) *OECD/DAC Stocktaking Study of GFP Diagnostic Instruments* (draft report).
- PEFA *Common Approaches to PEFA value added and links to other GFP Indicators* PEFA Secretariat (August 7 2007).
- PEFA *Good Practices in Applying the GFP Performance Measurement Framework* PEFA Secretariat (2009).
- PEFA *Monitoring Report 2009* PEFA Secretariat March (2010).
- PEFA *Public Financial Management Performance Measurement Framework* PEFA Secretariat (June 2005).
- Pretorius, C. and Pretorius, N. (2009) *Review of Public Financial Management Reform Literature*. London: DFID.
- UNSCR 1244 *Preparation of Fiscal and Customs Blueprint exercises in tax and customs* (2009).
- World Bank (2008) *Guide to the Debt Management Performance Assessment Tool (DeMPA)* (February 5 2008).