



Première expérimentation fiscale à grande échelle en Afrique : Recherche sur la conformité au Rwanda

L'intérêt des données administratives pour la recherche

Les données administratives sont extrêmement utiles pour la recherche sur la fiscalité pour plusieurs raisons. Elles sont beaucoup plus désagrégées que les données macroéconomiques sur les paiements d'impôts et les revenus, elles représentent souvent les plus longues séries chronologiques de données disponibles, et les dossiers fiscaux capturent le revenu plus précisément que toute autre source de données. Dans les sondages, les personnes interrogées

ne fournissent souvent pas de réponses honnêtes ou précises sur leurs revenus, les données sont donc souvent sous-déclarées et les chercheurs doivent imputer des paiements d'impôt probables basés sur une approximation du revenu, en supposant le respect total des lois fiscales. Les données administratives permettent de résoudre ces problèmes car elles incluent des informations sur les revenus déclarés et les paiements d'impôts réels, sans avoir besoin d'approximations.

Les données administratives présentent quelques inconvénients : seules les données déclarées à l'autorité fiscale sont capturées, de sorte que les informations sur les revenus informels n'apparaissent pas ; par ailleurs, il n'est pas toujours possible de faire correspondre différentes sources de revenus au même contribuable parce qu'elles peuvent avoir plusieurs numéros d'identification de contribuable ; et seules les données enregistrées pour l'évaluation fiscale sont disponibles. Par exemple, le Rwanda n'enregistre pas les informations sur le genre dans les déclarations fiscales. Malgré tout, il y a beaucoup à gagner à utiliser les données administratives pour la recherche fiscale.

Cela a été récemment démontré par des recherches effectuées sur la base des données administratives de la Rwanda Revenue Authority (RRA). Des chercheurs de la RRA, du Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD) et du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) ont utilisé ces données pour fournir une analyse complète du système fiscal rwandais, incluant la quantification des probabilités d'audits, les écarts de conformité, et les charges fiscales pour lesquelles il y avait auparavant peu de preuves.

A partir des données, ils ont constaté que les recettes fiscales du Rwanda dépendent fortement des grands contribuables situés à Kigali, avec environ 85 sociétés contribuant pour plus de la moitié des recettes totales de

l'impôt sur les sociétés et 86% des recettes provenant des contribuables enregistrés à Kigali. Ils ont constaté que de nombreux contribuables déclarent un revenu non positif, et ont eu les preuves que la non-conformité est importante, avec des taux d'audit faibles, en particulier pour les petits contribuables situés à l'extérieur de Kigali. En calculant les taux d'imposition effectifs, les chercheurs ont constaté que le système fiscal est moins progressiste dans la pratique qu'il apparaît sur le papier. La raison à cela est que de nombreux petits contribuables choisissent de rester dans le régime forfaitaire, qui est beaucoup plus simple à respecter, plutôt que de rejoindre le régime «réel» plus complexe qui les taxerait en fonction de leur niveau de profit.

Pour plus d'informations sur l'utilisation des données administratives et l'analyse du système fiscal du Rwanda, voir le document de travail ICTD 56 : *Libérer le potentiel des données administratives : conformité fiscale et progressivité au Rwanda*

L'intérêt des expérimentations fiscales

Le moyen le plus fiable pour les autorités fiscales de découvrir comment améliorer la conformité fiscale est de mener des expériences de recherche à grande échelle. La raison pour cela est qu'il est difficile d'obtenir des réponses honnêtes au sujet de comportements

.....
“ Les expérimentations sur le terrain peuvent fournir aux décideurs des conseils cruciaux sur la façon de cibler leurs stratégies de conformité afin de collecter le maximum de taxes de la manière la plus rentable possible. ”
.....

malhonnêtes lors des enquêtes, par conséquent, même si les chercheurs ont utilisé des sondages pour mieux comprendre les perceptions des gens à l'égard de la conformité fiscale, ces attitudes peuvent ne pas refléter fidèlement leur comportement face aux conséquences réelles de l'évasion fiscale et évitement.

Ces dernières années, un nombre croissant d'expériences fiscales ont été menées dans les pays à revenu élevé et moyen. La documentation existante donne un aperçu des effets sur la conformité de la dissuasion, de la morale fiscale (la motivation intrinsèque à payer des impôts), de la complexité des systèmes fiscaux et des coûts de la conformité pour les contribuables. Cependant, la plupart de ces expériences ont eu lieu en Europe et aux États-Unis. Aucune n'est encore disponible pour un pays africain ou à faible revenu. Cela est dû

en partie à la modernisation et à la numérisation relativement récente de l'administration fiscale dans les pays en développement, ainsi qu'au degré élevé d'engagement et de capacité de recherche requis. En conséquence, il y a beaucoup de questions sans réponse quant à savoir si les principales conclusions de cette littérature seraient valables dans le contexte africain. De plus, en examinant les facteurs comportementaux du paiement de l'impôt, on voit que les expérimentations de terrain peuvent fournir aux décideurs des orientations cruciales sur la façon de cibler leurs stratégies de conformité afin de collecter le maximum de taxes de la manière la plus rentable possible.

Pour une revue de la littérature sur les expériences fiscales, voir le document de travail ICTD 46 : *From the Lab to the Field : A Review of Tax Experiments*

Expérience pilote sur la conformité fiscale volontaire

Sur le point d'entreprendre la première étude de ce genre en Afrique, la RRA, en collaboration avec l'ATAF et l'ICTD, a d'abord réalisé une expérience pilote pour recueillir des premières informations sur la conformité fiscale et tester le processus de délivrance des messages. Le pilote a cherché à examiner l'effet d'une lettre d'information pour savoir si les contribuables corrigeraient volontairement leurs déclarations

fiscales. L'expérience a utilisé un échantillon de 2 000 contribuables, dont la moitié a été classée comme risquée et l'autre moitié comme non risquée. Ces groupes ont été stratifiés en fonction de leur taille, de la localisation géographique et du comportement de révision antérieur, de sorte que ces aspects puissent tous être pris en compte dans l'analyse. L'échantillon était assigné aléatoirement au groupe de traitement (qui a reçu une lettre) ou au groupe de contrôle (aucune lettre). Les lettres, rédigées en anglais, en français et en kinyarwanda, offraient aux contribuables des informations sur les lois fiscales rwandaises, qui prévoient des sanctions allant jusqu'à 60% si un revenu non déclaré est découvert lors d'un audit, mais beaucoup moins (environ 10%) si les contribuables révisent volontairement leurs déclarations. Près de 600 lettres personnalisées ont été données en main propre aux contribuables du groupe de traitement par le personnel de la RRA.

Les lettres ont été jugées efficaces pour accroître la conformité volontaire, réduire les révisions négatives (un moyen d'éviter ou d'échapper aux taxes) et augmenter la

.....
“ Le pilote a déjà conduit à des innovations sur la manière dont la RRA communique avec les contribuables. ”
.....

probabilité de révisions positives. C'était particulièrement le cas pour les petits contribuables, qui étaient plus de cinq fois plus susceptibles de réviser leurs déclarations que les petits contribuables du groupe témoin, et quand ils l'ont fait, leurs révisions étaient plus de 200% plus élevées que les révisions du groupe témoin.

Cette expérience montre que les lettres d'information peuvent être un moyen efficace d'accroître la conformité en encourageant les contribuables à déclarer des revenus non déclarés auparavant. En outre, le projet pilote a mis en évidence certains aspects pratiques pour la mise en œuvre de ce type d'étude dans un pays africain, ce qui a déjà conduit à des innovations sur la manière dont la RRA communique avec les contribuables. Par exemple, à la suite de ce pilote, la RRA a adopté des systèmes de personnalisation des messages adressés aux contribuables et entièrement numérisé le processus de préparation des lettres.

Pour les résultats complets de l'expérience pilote, voir le document de travail 57 de l'ICTD: *The Carrot and the Stick: Evidence on Voluntary Tax Compliance from a Pilot Field Experiment in Rwanda*

Expérimentation fiscale sur les facteurs de conformité et les méthodes de livraison

Forte des enseignements tirés du pilote, l'expérience principale de ce projet de recherche visait à évaluer l'efficacité des différents messages et des méthodes de transmission dans l'augmentation de la conformité. L'équipe a utilisé neuf traitements, testant trois messages et trois méthodes de livraison différents. Ils ont testé un message de dissuasion (en insistant sur les sanctions et pénalités pour non-conformité), un message d'encouragement (illustrant comment les paiements de taxes sont utilisés pour payer les services publics), et un message de rappel (informant simplement les contribuables du délai restant). Ceux-ci ont été envoyés en anglais et en kinyarwanda, par lettre, email, ou SMS. Plus de 11 000 messages ont été envoyés au total.

.....
“ Cette expérience souligne l'importance d'intégrer une évaluation rigoureuse dans la conception et la mise en œuvre de nouvelles politiques. ”
.....

Les résultats de l'expérience ont remis en question une partie de la littérature existante en montrant que la dissuasion ne semble pas être le moyen le plus efficace d'augmenter la conformité au Rwanda. Les petits contribuables réagissent assez bien aux messages dissuasifs détaillant les amendes et les poursuites encourues, mais leur contribution aux fonds publics est relativement faible. En général, les contribuables rwandais ont plus répondu aux messages amicaux, soit des rappels courtois soulignant les délais ou des informations liées à l'importance des recettes fiscales pour financer les services publics. L'efficacité des stratégies de non-dissuasion est une bonne nouvelle pour les pays à faible revenu, où la mise en application est sévèrement limitée par le manque de ressources financières et humaines. C'est également tout à fait conforme à la vision d'une autorité fiscale moderne, partagée par la RRA, qui encourage la conformité volontaire et adopte une approche orientée vers le client.

L'expérience a également démontré l'efficacité des canaux de communication non traditionnels, tels que les courriels et les messages SMS, qui ont permis d'augmenter substantiellement les taxes déclarées. Bien que les lettres aient été efficaces, leur préparation et leur distribution a représenté une lourde charge pour les administrations fiscales déjà surchargées. Les options moins coûteuses de SMS et de courriels se sont également révélées très efficaces, les courriels dépassant même les lettres livrées

en main propre. C'est un résultat significatif pour les pays à faible revenu où les ressources limitées forcent les gouvernements à trouver des moyens rentables d'atteindre les objectifs politiques. La preuve en est qu'avec des stratégies de communication relativement bon marché, cette expérience a généré près de 9 millions de dollars américains USD (plus de 7 milliards de FRW) de revenus supplémentaires pour la RRA.

Cette expérience souligne l'importance d'intégrer une évaluation rigoureuse dans la conception et la mise en œuvre de nouvelles politiques, de sorte que les gouvernements puissent éviter de gaspiller des ressources sur des mesures moins efficaces et se concentrer sur celles qui sont le plus efficaces pour atteindre leurs objectifs. Comme le montre cette étude, si l'autorité fiscale est engagée, il est possible de mener des expériences fiscales à grande échelle en Afrique. Espérons que le succès de cette étude encouragera plus de chercheurs et d'autorités fiscales à s'engager dans le domaine des expérimentations fiscales et, plus largement, dans l'évaluation rigoureuse des politiques fiscales à l'aide de données administratives.

Les résultats complets de cette expérience seront dans le prochain document de travail de l'ICTD *One size Does Not Fit All : A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda*

Améliorer les systèmes et développer les capacités

Tout au long de la réalisation des expériences, l'équipe a identifié certains domaines dans lesquels l'amélioration des processus administratifs rendrait ce type d'intervention plus efficace et plus adaptable à l'avenir. Par exemple, le projet a catalysé des solutions plus efficaces pour garder les coordonnées des contribuables à jour et personnaliser automatiquement les communications. Le projet a également incité le RRA à étendre les fonctionnalités de sa plate-forme SMS.

En outre, la collaboration avec l'ICTD et l'ATAF a aidé à renforcer les capacités de recherche au sein de la RRA. En partie via le travail pratique lors de la conduite de l'expérience, ainsi que lors d'ateliers de formations organisés en collaboration pour la conception expérimentale et la rédaction de propositions. L'ICTD a également fourni une formation sur l'utilisation de logiciels statistiques. De plus, le département de la recherche et de la planification de la RRA a rédigé un document d'accompagnement, entièrement rédigé par le personnel de la RRA, qui est actuellement évalué et sera publiée prochainement en tant que document de travail.

La publication rédigée par les chercheurs de la RRA examine de façon plus approfondie les réactions des contribuables aux messages qu'ils ont reçus dans le cadre de l'expérience.

« La collaboration avec l'ICTD et l'ATAF a aidé à renforcer les capacités de recherche au sein de la RRA, et l'expérience a généré près de 9 millions de dollars américains USD de recettes fiscales supplémentaires pour le Rwanda. »

Les chercheurs ont interrogé 36 membres du personnel de la RRA étant en contact régulier avec les contribuables, y compris les auditeurs, les réceptionnistes, les secrétaires départementaux et les commissaires adjoints exécutifs qui reçoivent et traitent les correspondances des contribuables, ainsi que 70 contribuables des groupes de traitement des expérimentations.

Ils ont constaté que la majorité des contribuables qui ont contacté le RRA voulaient connaître le statut de leur compte, afin de s'assurer qu'ils n'avaient commis aucune erreur dans leurs déclarations et qu'ils étaient conformes à la loi. Bien que certains contribuables se soient sentis injustement ciblés par les messages, la plupart ont apprécié l'information et les rappels de leurs obligations fiscales. Lors des entrevues, les chercheurs ont également pu documenter la façon dont les contribuables ont répondu aux messages, au-delà de ce qui peut

être mesuré dans l'analyse économétrique. Par exemple, il y avait quelques cas où les communications incitaient les contribuables à se mettre en règle et corriger leurs comptes. Dans un cas, le destinataire d'une lettre a contacté le commissaire général pour connaître les raisons des irrégularités dans son compte, ce qui a déclenché une enquête criminelle sur un comptable fiscaliste qui avait déclaré de façon erronée plusieurs comptes de clients.

Suite à cette collaboration fructueuse, la RRA prévoit de continuer à collaborer avec l'ICTD sur la base d'un mémorandum d'accord entre les deux institutions qui facilitera la poursuite des activités de recherche et le renforcement des capacités. Le bureau de recherche discute déjà des activités de suivi pour explorer plus en détail certaines des conclusions des expériences, ainsi que de nouvelles questions qui ont émergé de la recherche. Dans le cadre de leur mandat, l'ATAF et l'ICTD sont désireux de soutenir les autorités fiscales africaines dans l'utilisation de leurs données administratives pour mener des recherches et continuer à être pionnières dans le domaine des expériences fiscales.

Pour plus de détails sur les réactions des contribuables à l'expérience, consultez le prochain document de travail de l'ICTD *Communicating to Improve Compliance : Taxpayers' Feedback on Messages and Modes of Delivery in Rwanda*

Lectures supplémentaires

Giulia Mascagni (2016), *From the Lab to the Field: a Review of Tax Experiments*, ICTD Working Paper 46, Institute of Development Studies, Brighton (February).

Giulia Mascagni, Nara Monkam and Christopher Nell (2016), *Unlocking the Potential of Administrative Data in Africa: Tax Compliance and Progressivity in Rwanda*, ICTD Working Paper 56, Institute of Development Studies, Brighton (October).

Giulia Mascagni, Christopher Nell, Nara Monkam and Denis Mukama (2016), *The Carrot and the Stick: Evidence on Voluntary Tax Compliance from a Pilot Field Experiment in Rwanda*, ICTD Working Paper 57 Institute of Development Studies, Brighton (October).

Giulia Mascagni, Christopher Nell, Nara Monkam (2016), *One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda*, ICTD Working Paper (forthcoming), Institute of Development Studies, Brighton.

Denis Mukama, John Karangwa and Naphtal Hakizimana (2016), *Communicating to Improve Compliance: Taxpayers' Feedback on Messages and Modes of Delivery in Rwanda*, ICTD Working Paper (forthcoming), Institute of Development Studies, Brighton.

Crédits

Cette synthèse a été rédigée par **Rhiannon McCluskey**, responsable de la recherche et des communications à l'ICTD. Elle résume les principales conclusions des cinq documents de travail énumérés ci-dessus qui ont été produits dans le cadre d'un partenariat entre le Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD) et le Forum de l'Administration Fiscale Africaine (ATAF), en collaboration avec le Rwanda Revenue Authority (RRA). L'ATAF est une organisation internationale dont les membres sont des autorités fiscales africaines ; elle agit comme une plateforme favorisant la coopération, le partage des connaissances et le renforcement des capacités au sein des autorités fiscales africaines. Le Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD) est un réseau mondial de recherche politique qui traite de la politique économique dans les politiques et pratiques fiscales dans les régions les plus pauvres du monde ; ses objectifs sont de générer et diffuser des connaissances pertinentes à destination des décideurs et de mobiliser les connaissances de manière à élargir et approfondir le débat public sur les questions de fiscalité dans les pays les plus pauvres. L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et par le gouvernement norvégien ; Cependant, les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements britannique et norvégien. Les lecteurs sont encouragés à citer et à reproduire le matériel de la série. En retour, l'ICTD et l'ATAF demandent une reconnaissance en bonne due forme et que les citations soient référencées comme ci-dessus.

Les lecteurs sont encouragés à citer et à reproduire le matériel de la série. En retour, l'ICTD demande une reconnaissance et que tous les citations sont référencées comme ci-dessus.

© Institute of Development Studies, 2016



International Centre for Tax and Development at the Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE, UK

T +44 (0)1273 606261 F +44 (0)1273 621202 E info@ictd.ac W www.ictd.ac