



Les partenariats entre l'ICTD et les autorités fiscales africaines : travailler ensemble pour une recherche hautement applicable

Rhiannon McCluskey et
Milly Nalukwago Isingoma

L'intérêt des données administratives

Les données administratives sont des informations rassemblées par les départements gouvernementaux et par d'autres organisations, généralement lors de la provision de services, dans le but de répertorier, de réaliser une opération et de faire un suivi administratif. Bien qu'elles soient rassemblées principalement dans un but administratif et non dans un objectif de recherche, les données administratives peuvent être précieuses pour la recherche. Le livre de Thomas Piketty « Le Capital au XXI^{ème} siècle » a été une révélation mondiale or il a basé ses recherches sur le revenu et l'inégalité des richesses sur des données

administratives. Beaucoup d'informations ne sauraient être révélées autrement que via les données administratives sur la fiscalité. Par exemple, l'accès aux données fiscales administratives a permis à Fairfield et Jorratt¹ de fondamentalement ré-estimer les inégalités de revenu au Chili, prouvant non seulement que le revenu est fortement concentré, mais aussi que les 1 pour cent les plus riches font face à une charge fiscale effective très modeste.

Les données administratives sur la fiscalité présentent plusieurs avantages du point de vue de la recherche sur la taxation, les inégalités et le marché du travail. Premièrement, elles sont bien plus désagrégées que les données macroéconomiques sur les paiements

¹ Fairfield, T. and Jorratt, M. (2015) *Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile*, ICTD Working Paper 17, Brighton: Institute of Development Studies.

fiscaux et les revenus, et de ce fait permettent aux chercheurs de quantifier des facteurs tels que les lacunes en terme de conformité et les charges pour chaque contribuable, tout en identifiant la variabilité entre les contribuables. Deuxièmement, les registres de données administratives sont souvent les séries chronologiques les plus longues pour de nombreux pays, et existent pour chaque année, contrairement aux enquêtes qui peuvent être réalisées régulièrement ou juste ponctuellement. Troisièmement, les registres fiscaux enregistrent les revenus plus précisément que n'importe quelle autre source. Dans les sondages, il est fréquent que les personnes interrogées ne fournissent pas des réponses honnêtes et exactes au sujet de leurs revenus qui, par conséquent, sont souvent sous-estimés. De plus, les sondages n'indiquent pas les taxes payées par individu, les chercheurs doivent donc imputer des versements fiscaux estimés sur la base d'une approximation du revenu et du présumé respect intégral de toutes les dispositions des lois fiscales, ce qui est une supposition très hasardeuse.² Les données administratives peuvent résoudre ces problèmes parce qu'elles incluent des informations sur les revenus déclarés et les paiements fiscaux effectifs, sans besoin d'approximations.

Malgré tout, il n'y a eu pratiquement aucune utilisation des données fiscales administratives pour la recherche en Afrique. On pourrait penser que c'est parce que les autorités fiscales ont le contrôle des données et n'ont pas encore vu d'intérêt à leur utilisation à des fins de recherche. Ceci impliquerait que l'obstacle réside dans les autorités fiscales. Cependant, l'expérience du Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD) suggère le contraire. Se connecter avec des fonctionnaires des services fiscaux africains a permis à l'ICTD de comprendre leurs préoccupations. Beaucoup se souciaient d'enfreindre les règles de confidentialité en autorisant des chercheurs externes à accéder aux

“ L'ICTD s'est aperçu que collaborer avec les autorités fiscales et travailler en étroite collaboration avec leurs équipes pour accéder, comprendre et analyser les données s'est révélé crucial dans la production de recherches à fort impact. ”

données, alors que ceux qui avaient partagé les données se sentaient souvent exploités par les institutions ou les chercheurs qui publiaient leurs articles ou rapports sans impliquer ou créditer comme il se doit l'autorité fiscale ou ses équipes.

A contrario, l'ICTD s'est aperçu que collaborer avec les autorités fiscales et travailler en étroite collaboration avec leurs équipes pour accéder, comprendre et analyser les données s'est révélé crucial dans la production de recherches à fort impact. En travaillant avec les autorités fiscales d'Éthiopie, d'Ouganda, et du Rwanda, l'ICTD s'est lancé dans la démarche d'« Excellence Engagée » de l'Institut d'Études sur le Développement (où est basé l'ICTD), incluant ses quatre piliers stratégiques : une connaissance construite en collaboration, une recherche de grande qualité, une mobilisation d'indices à fort impact et des partenariats construits pour durer.³ Les partenariats de l'ICTD avec ces autorités fiscales ont mené à un travail fondateur, qui a énormément bénéficié de la connaissance et de l'expertise des équipes des autorités fiscales et qui, en retour, les a aidés à devenir de meilleurs chercheurs en utilisant leurs données pour améliorer tant leurs politiques

² Mascagni, G., Monkam, N. and Nell, C. (2016) *Unlocking the Potential of Administrative Data: Tax Compliance and Progressivity in Rwanda*, ICTD Working Paper 56, Brighton: Institute of Development Studies.

³ IDS (2015) *Engaged Excellence for Global Development: Strategy 2015–2020*, Brighton: Institute of Development Studies.

que leurs pratiques. Les parties ci-dessous décrivent chacun des trois partenariats comme des études de cas, avant de conclure avec un ensemble de principes en vue de partenariats productifs entre les chercheurs et les praticiens dans les agences gouvernementales.

Recherches sur les taux efficaces d'imposition sur les sociétés en Éthiopie

La directrice de recherche de l'ICTD Giulia Mascagni a fait sa thèse en Éthiopie et y a travaillé en tant que fonctionnaire adjointe aux affaires économiques à la Commission Économique de L'ONU pour l'Afrique et aussi en tant que chercheur à l'Institut éthiopien de recherche en développement (EDRI). Plus récemment, elle a commencé à conseiller le Ministère des Finances éthiopien. Ses connexions et expériences en Éthiopie ont fortement contribué à l'établissement d'un projet de recherche collaboratif impliquant l'ICTD, l'EDRI et les Autorités Ethiopiennes fiscales et douanières (ERCA).

Le plan de croissance et de transformation 2015–2020 du gouvernement éthiopien place la croissance économique en priorité absolue, avec un fort accent sur l'industrialisation et la fabrication. Même si la récente croissance a été forte, la fabrication a progressé lentement, contribuant seulement pour 5 pour cent du PIB de l'Éthiopie. De ce fait, l'ERCA veut savoir si la charge fiscale est une contrainte significative pour les entreprises et l'investissement et si le système fiscal pèse injustement et inefficacement sur quelques sociétés plutôt que sur d'autres. En utilisant les données de l'ERCA sur les déclarations fiscales 2012–2014 des sociétés, l'équipe a calculé 'les taux fiscaux effectifs' (la proportion du revenu des entreprises prélevée via les impôts) pour les différentes tailles et types

de sociétés. Les découvertes suite à l'étude ont été significatives, tant pour la communauté de recherche que pour le gouvernement éthiopien.

Des recherches antérieures basées sur des enquêtes en Ouganda⁴ avaient mis en lumière que les sociétés de taille moyenne subissaient la plus grande pression et cette idée était devenue répandue.⁵ Cependant, les données de l'ERCA ont apporté des résultats tout autres : les petites sociétés font en fait face aux taux fiscaux effectifs les plus élevés et les sociétés de grandeur moyenne aux plus bas. Les chercheurs pensent que c'est dû au fait que les grandes sociétés sont fortement visibles et ne peuvent donc pas pousser leur planification fiscale trop loin. En effet, les 10 pour cent plus grandes sociétés produisent 90 pour cent de la totalité des impôts sur les sociétés et ils sont donc soumis à un examen minutieux de la part du gouvernement.⁶

De l'autre côté, les petites sociétés n'ont pas la capacité et les ressources pour respecter les exigences procédurales de l'ERCA, et encore moins d'exploiter le système à fond. Conserver les informations nécessaires et produire des livres de comptes complets est très difficile pour les petites sociétés et elles n'ont pas les moyens d'engager des comptables qui pourraient les aider à réduire légalement au minimum leurs impôts. Des hauts coûts de conformité étaient exacerbés par le fait que les seuils d'imposition n'avaient pas été changés en Éthiopie depuis 13 ans et nombre de petites sociétés entraient dans le filet fiscal par le fait de l'inflation.

Tandis que de petites sociétés payent plus d'impôt qu'il est formellement exigé, des sociétés de taille moyenne payent le moins possible. Les chercheurs supposent que c'est parce qu'elles ne sont pas aussi surveillées que les plus grandes sociétés, tout en ayant les moyens dont les petites sociétés manquent, pour réduire au minimum leurs impôts,

⁴ Gauthier, B. and Reinikka, R. (2006) 'Shifting Tax Burdens through Exemptions and Evasion: An Empirical Investigation of Uganda', *Journal of African Economies* 15.3: 373-398.

⁵ Les études de Gauthier et Reinikka's divergent de celles de l'ICTD en termes de données, méthodes et échantillons. Les conséquences de ces différences sur la comparabilité des résultats sont débattues dans Mascagni et Mengistu (2016).

⁶ Mascagni, G. and Mengistu, A. (2016) *The Corporate Tax Burden in Ethiopia: Evidence from Anonymised Tax Returns*, ICTD Working Paper 48, Brighton: Institute of Development Studies.

notamment en gonflant leurs dépenses pour y parvenir. Les données le confirment avec le plus haut ratio dépenses sur chiffre d'affaire, autour de 40 pour cent,⁷ pour les sociétés de taille moyenne.

L'étude a également permis de mettre en lumière que l'un des secteurs le plus fortement imposé était le secteur industriel, ce qui est en désaccord avec la stratégie du gouvernement de promouvoir le secteur. Les résultats de la recherche ont été rapportés dans les médias éthiopiens⁸ et ont favorisé le débat sur les implications pratiques en termes de politiques au sein du gouvernement. Reconnaisant le besoin de réviser les seuils d'imposition tant pour les sociétés que pour les salariés dans le but de prendre en compte l'inflation et réduire la charge sur les plus petites sociétés, le gouvernement a récemment amendé la loi sur la base des analyses complémentaires faites par le Dr Mascagni et le Ministère des Finances.

Dans le passé, l'ERCA n'a pas beaucoup mis l'accent sur la recherche et a limité la capacité analytique. Cependant, l'étroite collaboration avec l'EDRI et les chercheurs de l'ICTD pendant ce projet, lui a fait prendre conscience de l'utilité pratique des informations collectées, dans le cadre de l'établissement des politiques. L'ERCA a demandé une collaboration plus approfondie dans les recherches et le renforcement des ressources pour son personnel par l'ICTD, et le Centre est enthousiaste à l'idée du renforcement du partenariat et du suivi des recherches communes sur des taux fiscaux effectifs pour les taxes professionnelles.

Ce projet a contribué à ce que l'ERCA prenne conscience de l'utilité pratique des informations collectées, dans le cadre de l'établissement des politiques.

Recherches sur la taxation des individus au patrimoine net élevé (HNWI) en Ouganda

L'Autorité de revenu de l'Ouganda (URA) était consciente de concentrer ses efforts de collectes et de contrôles sur les sociétés au dépend des

« Ce projet a contribué à ce que l'ERCA prenne conscience de l'utilité pratique des informations collectées, dans le cadre de l'établissement des politiques. »

individus, et que de nombreux individus riches, au patrimoine net élevé (HNWI) sous-déclaraient leur revenus et faisaient de l'évasion fiscale. De ce fait, l'URA a voulu accroître ses connaissances sur les comportements fiscaux des HNWI en Ouganda de façon à établir un meilleur cadre administratif pour leur taxation. L'URA a fait une proposition à l'ICTD, demandant un financement et un soutien en recherche pour ce projet. L'ICTD a accordé le financement et a recruté le Dr Jalia Kangave pour fournir un support de recherche à l'équipe de Kampala pendant trois mois. Dr Kangave est ougandaise avec un cursus en droit et une expérience importante en taxation. Elle a notamment travaillé pour Pricewaterhouse Coopers en Ouganda en tant qu'expert fiscal et occupé le poste de Principale de l'East African School of Taxation en Ouganda. Elle est maintenant chercheur à l'IDS et chargée du développement des ressources à l'ICTD.

Dr Kangave a collaboré avec des membres de l'organisation des recherches et du service de développement de l'URA : Ronald Waiswa du service de gestion des risques et de modélisation, Susan Nakato du service de contrôle des performances des Sociétés, et Patrick Lumala Zimbe du service des statistiques et d'analyse des politiques. Chaque membre de l'équipe a apporté des compétences uniques au projet, et le commissaire adjoint Milly Nalukwago a fourni un support hiérarchique solide.

⁷ Ibid.

⁸ Addis Fortune (2016) *Small Firms Bear the Highest Tax Burden*, February.

L'étude a employé diverses méthodes incluant l'analyse bibliographique primaire et secondaire, l'analyse de données et des entretiens avec des informateurs de premier plan. L'analyse bibliographique a couvert des articles académiques et de presse, de magazines, des Hansards parlementaires et des lois locales. Tout cela était nécessaire à la compréhension de la définition des HNWI en tant que catégorie et de se faire une idée de la bonne manière de taxer et de dialoguer avec ce groupe d'après les expériences d'autres juridictions. Dr Kangave a conseillé aux membres de l'équipe de méthodologie de l'URA de procéder à des exercices de rapprochement de données, qu'ils ont effectués en utilisant les données internes de l'URA. Ceci a permis à l'équipe d'identifier les HNWI potentiels, ainsi que les forces et les faiblesses du système administratif. L'équipe a aussi conduit des entretiens avec des informateurs clés, qui ont été grandement facilités par les emails envoyés individuellement par le Commissaire Adjoint aux commissaires, directeurs et fonctionnaires leur demandant leur participation à l'étude. Elle a aussi mis en place des lettres officielles d'introduction pour les participants externes à l'URA comme les officiels du Ministère des Finances, le gouvernement local, les banques commerciales et nationales, les salariés des quatre plus gros cabinets d'audit, les avocats fiscalistes et les universitaires.

Les recherches montrèrent qu'il y a des HNWI en Ouganda, tant dans le secteur public que privé, qui s'engagent dans la fraude fiscale plus que dans une planification fiscale agressive, et qui ont tendance à investir leurs revenus dans l'immobilier. Par exemple, en examinant les avocats de sociétés commerciales de haut rang, ils ont constaté que sur 60, seulement 13 avait payé l'impôt sur le revenu des particuliers en 2013.⁹ Ils ont aussi trouvé 12 personnes qui avaient payé plus que £14,000 en droits de douane en 2014 sans payer aucun impôt sur le revenu. En enquêtant sur un groupe de 71 hauts fonctionnaires

“ Dr Kangave a collaboré avec des membres de l'organisation des recherches et du service de développement de l'URA : Ronald Waiswa du service de gestion des risques et de modélisation, Susan Nakato du service de contrôle des performances des Sociétés, et Patrick Lumala Zzimbe du service des statistiques et d'analyse des politiques. ”

gouvernementaux possédant de grands actifs professionnels (comme des hôtels, des écoles et des médias), ils ont constaté que seulement un avait payé l'impôt sur le revenu des particuliers entre 2011 et 2014. De plus, les entreprises auxquelles les fonctionnaires étaient associés, étaient en grande partie non conformes, avec 47 sur 56 n'ayant payé aucun impôt sur les sociétés en 2013.¹⁰

Après la présentation de ces découvertes à la direction de l'URA, ils ont décidé d'établir une Unité HWNI comprenant cinq personnes. Lors de sa première année d'opération, la nouvelle unité a rassemblé £4 millions de revenu supplémentaire en identifiant et contactant les HNWI, mettant à jour les programmes informatiques pour signaler des problèmes de conformité (comme des disparités entre des informations fiscales douanières et intérieures) et mettant davantage l'accent sur la taxation des revenus locatifs.¹¹

⁹ Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2016) *Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda*, ICTD Working Paper 45, Brighton: Institute of Development Studies..

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ ICTD Impact Stories: Bringing Uganda's Rich into the Tax Net, www.ictd.ac/impact-stories/178-bringing-uganda-s-rich-into-the-tax-net.

Dr Kangave a aidé les membres de l'équipe de l'URA à écrire les résultats dans un document de travail de l'ICTD, qui a été révisé par la direction générale de l'URA ainsi que par les examinateurs internes et externes de l'ICTD. Au congrès annuel de l'ICTD en février 2016, le chercheur de l'URA Ronald Waiswa a présenté l'étude et ses découvertes, et en septembre le Commissaire aux Impôts Domestiques de l'URA, Henry Saka, l'a aussi présentée au Congrès du Réseau Africain de Recherche Fiscal, donnant des détails sur le transfert de ces découvertes en actions sur le terrain.

En collaborant très étroitement, les chercheurs de l'URA et le Dr Kangave ont pu apprendre les uns des autres et co-construire très efficacement une nouvelle connaissance. Les chercheurs de l'URA ont renforcé leurs compétences dans l'écriture de propositions, l'analyse textuelle, l'interprétation de données, l'interview, l'écriture et la présentation. Collaborer avec l'équipe à l'URA a permis au Dr Kangave de mieux comprendre les opérations de l'URA et d'établir des liens avec des salariés dans différents services, alors que l'accès contrôlé aux données administratives de l'URA était crucial pour la qualité des découvertes autant que pour impact pratique.

Le Département pour le Développement International (DFID) du Royaume-Uni, qui finance l'ICTD, a salué le projet comme un exemple 'fantastique'¹² de rentabilité et l'a qualifié de 'haut impact' dans sa première Evaluation de Recherche.¹³ Le PDG de l'ICTD Mick Moore a souligné que ce projet marquait pour la première fois qu'un problème de recherche était présenté par des chercheurs d'une autorité de revenu africaine et effectué par ces mêmes chercheurs. Le projet a clairement

“ Les résultats des recherches ont mené à la création d'une nouvelle équipe HNWI, qui a collecté plus de £4 millions de revenu additionnel à l'issue de sa première année d'opération. ”

démontré la valeur d'un travail en partenariat et que l'URA et l'ICTD continueront à collaborer dans l'avenir. De plus, cette recherche a bénéficié d'une large couverture médiatique partout en Afrique, initiant le débat public sur le degré de taxation des HNWI.¹⁴ Depuis lors, d'autres autorités fiscales en Afrique ont manifesté un intérêt pour savoir comment la recherche sur la taxation des HNWI et sa mise en œuvre ont été réalisées et envisagent de reproduire ce travail dans leurs propres pays.

Recherches sur la conformité fiscale et la progressivité au Rwanda

La collaboration avec l'Autorité de Revenu du Rwanda (RRA) est arrivée via la prise de contact entre la directrice de recherche du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF), Nara Monkam, la commissaire adjoint à la recherche et à la planification au RRS, Agnès Kanyangayo, et la directrice de recherche de l'ICTD, Giulia Mascagni. Ces femmes étaient intéressées par l'utilisation de données fiscales administratives

¹² 'Chief Scientific Adviser to DFID Praises "Fantastic" ICTD Study', www.ictd.ac/news-events/189-chief-scientific-adviser-to-dfid-praises-fantastic-ictd-study-2.

¹³ DFID (2016) *DFID Research Review*, London: DFID.

¹⁴ Une opinion intitulée 'Why African Governments Should Tax the Rich' par la chercheur de l'ICTD Rhiannon McCluskey a été consultée plus de 30 000 fois sur The Conversation Africa et a été publiée sur près de 20 nouveaux sites incluant 20 journaux : The East African, The Herald (Zimbabwe), Sowetan Live, IOL, SABC, the Southern Times, Moneyweb (South Africa), AllAfrica, Business Daily Africa, Latest Nigerian News, Ghana Web, EconoTimes, the Huffington Post, Quartz Africa, Ventures Africa, et the Somaliland Press. Une interview a été diffusée sur deux stations de radio sud africaines avec plus d'un million d'auditeurs.

pour conduire des recherches expérimentales, ce qui n'avait pas encore été fait sur le continent africain. Le commissaire général adjoint de la RRA, Pascal Ruganintwali, avait précédemment participé au premier atelier de l'ICTD sur la taxation et le développement, et était donc familier du Centre et de son travail. Ces connexions et le support interne au plus haut niveau de la RRA ont permis la mise en œuvre réussie de la première expérimentation fiscale à grande échelle en Afrique.

Les expérimentations fiscales représentent la manière la plus fiable pour les autorités fiscales de découvrir comment améliorer la conformité fiscale. Il est en effet difficile d'obtenir, lors des enquêtes, des réponses honnêtes sur des comportements malhonnêtes. De ce fait, bien que celles-ci puissent aider à mieux comprendre les perceptions des contribuables, elles ne reflètent pas exactement le comportement des contribuables lorsqu'il s'agit des conséquences réelles de la fraude fiscale et de l'évitement. La littérature existante offre une aperçue des facteurs conduisant à la conformité fiscale, mais les expériences ont surtout eu lieu en Europe et aux États-Unis, sans données venant de pays à bas revenus en raison de l'importante capacité de recherche et de l'engagement qui sont nécessaires.¹⁵ Ainsi, ce projet représente le début de l'investigation de ces questions dans le contexte africain, en fournissant simultanément des conseils au RRA sur la façon de cibler leurs stratégies de conformité pour collecter la plus grande quantité de taxes de la façon la plus rentable.

Avant le commencement de l'expérimentation, les chercheurs ont utilisé les données administratives de la RRA pour réaliser une analyse complète du système fiscal Rwandais, y compris la quantification des probabilités d'audit, des écarts de conformité et des charges fiscales, pour lesquelles il y avait jusqu'alors peu d'informations. Ils ont constaté que le

« De bonnes connexions personnelles et institutionnelles, ainsi que le support interne au plus haut niveau de la RRA, ont permis la mise en œuvre réussie de la première expérimentation fiscale à grande échelle en Afrique. »

revenu fiscal du Rwanda est fortement dépendant des grands contribuables établis à Kigali et que beaucoup de contribuables déclarent des revenus non positifs ; ils ont aussi trouvé les preuves que la non-conformité est substantielle.¹⁶ En calculant des tarifs fiscaux effectifs, les chercheurs ont aussi constaté que le système fiscal est moins progressif en pratique qu'il ne paraît sur le papier. C'est parce que beaucoup de petits contribuables veulent rester dans le régime 'forfaitaire', qui est beaucoup plus simple à suivre, plutôt que de rejoindre le régime 'réel', plus complexe, qui les imposerait selon leur niveau de profits.¹⁷

L'équipe de recherche a ensuite créé une expérimentation pilote dans le but de compiler certains aperçus initiaux sur la conformité fiscale et tester le processus de transmission de l'information. Le pilote a cherché à déterminer si une lettre d'information amenait les contribuables à corriger spontanément leur déclaration fiscale. L'expérience a utilisé un échantillon de 2,000 contribuables, classés par taille, résidence et risque d'évasion et d'évitement. L'échantillon a été aléatoirement assigné

¹⁵ Mascagni, G. (2016) *From the Lab to the Field: A Review of Tax Experiments*, ICTD Working Paper 46, Brighton: Institute of Development Studies.

¹⁶ Mascagni, G., Monkam, N., and Nell, C. (2016) *Unlocking the Potential of Administrative Data: Tax Compliance and Progressivity in Rwanda*, ICTD Working Paper 56, Brighton: Institute of Development Studies.

¹⁷ *Ibid.*

au groupe de traitement (qui a reçu une lettre) ou au groupe témoin (aucune lettre). Les lettres, écrites en anglais, en français et en kinyarwanda, ont offert aux contribuables des informations sur les lois fiscales rwandaises, qui prévoit des sanctions allant jusqu'à 60 pour cent si le revenu non déclaré est découvert lors d'un audit, mais beaucoup plus bas (environ 10 pour cent) si les contribuables révisent volontairement leurs déclarations. Presque 600 lettres personnalisées ont été livrées en main propre avec succès par le personnel de la RRA aux contribuables dans le groupe de traitement.

Les lettres se sont révélées être efficaces dans l'augmentation de la conformité volontaire, de la réduction de révisions négatives (une façon d'éviter ou éluder les impôts) et de l'augmentation de la probabilité de révisions positives. C'était particulièrement vrai pour les petits contribuables, pour lesquels la révision de la déclaration s'est avérée être cinq fois plus probable que dans le groupe témoin; quand ils le faisaient, leurs révisions étaient plus de 200 pour cent plus élevées que celles du groupe témoin.¹⁸ Cette expérimentation a prouvé que les lettres d'information peuvent être un moyen efficace d'augmenter la conformité en encourageant les contribuables à déclarer le revenu précédemment non signalé. Le pilote a aussi mis en évidence quelques problèmes pratiques dans la mise en œuvre de ce type d'étude dans le contexte africain, et a conduit à des innovations au sein de la RRA. Par exemple, la RRA a adopté des systèmes pour personnaliser automatiquement les messages destinés aux contribuables et a entièrement numérisé le processus de préparation des lettres.

A partir des leçons apprises grâce au pilote, une plus vaste expérimentation a cherché à évaluer l'efficacité de différents messages et méthodes

de livraison dans l'amélioration de la conformité. L'équipe a utilisé neuf traitements, testant trois différents messages et méthodes de livraison. Ils ont testé un message de dissuasion (soulignant les sanctions et les pénalités pour le non-respect), un message d'encouragement (illustrant comment les paiements fiscaux sont utilisés pour payer les services publics) et un rappel neutre (informant simplement le contribuable du délai). Ceux-ci ont été envoyés en anglais et en kinyarwanda, soit par courrier, soit par e-mail, soit par SMS. Plus de 13,000 messages ont été envoyés en tout.

Les conclusions de l'expérience ont défié certaines publications existantes en montrant que la force de dissuasion ne semble pas être la façon la plus efficace d'obtenir des augmentations de conformité au Rwanda. Tandis que les petits contribuables étaient assez sensibles aux messages de dissuasion, leur contribution au trésor public est relativement petite et en général, les contribuables rwandais ont répondu plus aux messages cordiaux, rappels courtois des délais ou informations liées à l'importance de recettes fiscales pour financer des services publics.¹⁹ L'expérience a aussi démontré l'efficacité des canaux non traditionnels de communication, tels que les courriers électroniques et les messages SMS, dans l'obtention d'augmentations substantielles dans les impôts déclarés. L'efficacité de ces canaux moins coûteux et des stratégies non dissuasives, est une bonne nouvelle pour des pays à faible revenu où les ressources humaines et financières limitées contraignent des efforts d'exécution. Tout cela est clairement mis en évidence par le fait que l'expérience a produit presque US\$9 millions de revenus supplémentaires pour la RRA.²⁰

Conduire ces expérimentations a nécessité la participation de beaucoup de personnels et de

¹⁸ Mascagni, G., Monkam, N., Nell, C. and Mukama, D. (2016) *The Carrot and the Stick: Evidence on Voluntary Tax Compliance from a Pilot Field Experiment in Rwanda*, ICTD Working Paper 57, Brighton: Institute of Development Studies.

¹⁹ Mascagni, G., Monkam, N. and Nell, C. (2017) *One Size Does Not Fit All: A Field experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda*, ICTD Working Paper 58, Brighton: Institute of Development Studies.

²⁰ McCluskey, Rhiannon (2016) *Africa's First Large-Scale Tax Experiment: Researching Compliance in Rwanda*. Summary Brief, Brighton: Institute of Development Studies.

services de la RRA. Tandis que le directeur de recherche de la RRA, Denis Mukama et son équipe étaient les collaborateurs les plus proches, l'étude a été approuvée par le bureau du commissaire général et par le service légal et de secrétariat du conseil, les données ont été fournies par le département d'informatique, et les lettres ont été préparées et livrées par les auditeurs du service national des impôts. Le département de services au contribuable a répondu aux questions, tandis que les différents départements concernés ont amélioré les processus mis en évidence par le projet, tels que de nouveaux processus pour garder à jour les coordonnées des contribuables, personnaliser automatiquement les communications et étendre les fonctionnalités de la plateforme SMS.

Avant le début de l'étude, les directeurs de recherche de l'ICTD et de l'ATAF ont rendu deux visites à la RRA afin de rencontrer le personnel, partager les idées de recherche et solliciter un retour d'information sur la conception des expériences. Ceci a non seulement établi des connexions personnelles et l'implication du personnel RRA, mais a aussi fourni aux chercheurs une perspective inestimable sur le système fiscal rwandais et un apport crucial pour la conception et la mise en œuvre des expériences. Les chercheurs de l'ATAF et de l'ICTD ont rendu visite à la RRA à Kigali à de multiples reprises pendant la mise en œuvre de l'étude, sollicitant un retour d'informations à chaque étape et travaillant main dans la main avec l'équipe de recherche de la RRA. Ils ont aussi fourni la formation au personnel de la RRA à travers des ateliers sur l'écriture de propositions, sur la conception expérimentale et sur l'utilisation de logiciels statistiques. Le personnel de recherche de la RRA a aussi écrit un papier basé sur les entretiens avec le personnel administratif et les contribuables dans les groupes de traitement, qui fournissent une exploration plus approfondie des réactions des contribuables aux messages que ce

«Rendre visite aux personnels de la RRA a fourni aux chercheurs une perspective inestimable sur le système fiscal rwandais et un apport crucial pour la conception et la mise en œuvre des expériences.»

qui peut être mesuré via l'analyse économétrique. Le papier est en cours de révision et sera bientôt publié en tant que document de travail de l'ICTD.

En novembre 2016, les chercheurs ont présenté leurs résultats à la haute direction de la RRA, qui a exprimé sa hâte d'en appliquer les conclusions. Le commissaire général de la RRA a salué la contribution de ces recherches qui ont apporté des informations aux stratégies de communications de l'autorité dans un esprit d'encouragement à la conformité volontaire, qui 'est au cœur de l'approche clientèle de la RRA'.²¹ Les conclusions des recherches ont été également communiquées dans la presse Rwandaise²² et décrites comme 'ayant un fort impact' dans l'évaluation des recherches du DFID.²³

Le projet a aussi établi un partenariat durable entre l'ICTD et la RRA, qui continuent à collaborer sur la base d'un mémorandum de compréhension qui facilite les nouvelles recherches et les activités de développement des capacités. L'équipe de recherche discute déjà d'activités de suivi pour explorer plus en détail certaines des conclusions des expériences, ainsi que des nouvelles questions qui sont apparues suite aux recherches. L'ICTD et l'ATAF espèrent

²¹ 'Les recherches innovantes aident le Rwanda à augmenter le revenu fiscale de \$9m', www.ictd.ac/news-events/223-innovative-research-helps-rwanda-raise-9m-in-tax-revenues.

²² *The New Times* (2016) 'Enhanced communication key to increased tax compliance', 29 November. .

²³ DFID (2016) *DFID Research Review*, London: DFID

aussi que le succès de ce projet de recherche encouragera plus de chercheurs et d'autorités fiscales à s'investir dans l'évaluation rigoureuse des politiques fiscales par l'utilisation des données administratives, y compris via des expérimentations.

Principes pour développer des partenariats productifs entre chercheurs et agences gouvernementales

Tout bon partenariat est construit sur des bases solides de respect et de confiance. Dans une précédente étude, l'élément le plus critique identifié par les chercheurs et les praticiens pour une collaboration réussie était une forte relation basée sur la confiance.²⁴ Les chercheurs peuvent aider à construire une relation de confiance en témoignant un respect sincère pour le travail des praticiens, en étant prêts à écouter et à considérer leurs apports, et en étant accessibles tout au cours du projet. Lors de recherches collaboratives, il est aussi important que les attentes, les rôles et les responsabilités de chaque partenaire soient clairement établies et validées. Dans les trois projets décrits ci-dessus, un des facteurs clés a été que chacun avait été proposé par les autorités fiscales elles-mêmes dans le but de les aider à répondre à des questions pratiques sur l'augmentation du revenu. Ainsi, il y avait une forte implication des cadres supérieurs des autorités fiscales, qui ont grandement aidé dans la mise en œuvre de la recherche. De plus, les projets de recherche ont été co-conçus depuis le début, ce qui a donné l'occasion au personnel de l'autorité fiscale de faire un retour d'information sur les propositions de recherche et les plans. De ce fait, les projets ont été conçus en considérant la réalité opérationnelle des autorités fiscales et les personnels ont pu en même temps être sensibilisés sur le projet et se l'approprier.

« Il est important de s'engager à valoriser les compétences complémentaires de chaque partenaire et d'être ouvert à l'apprentissage mutuel. »

Un autre principe important est l'engagement à valoriser les compétences complémentaires de chaque partenaire et d'être ouvert à l'apprentissage mutuel. Tandis que les chercheurs ont typiquement une meilleure compréhension de la conception et des méthodes de recherche, les praticiens ont une meilleure connaissance du contexte dans lequel la recherche est conduite. Comme les chercheurs ne savent pas ce qu'ils ne connaissent pas d'un système administratif fiscal donné, les praticiens peuvent aider à leur en fournir une compréhension plus détaillée et nuancée et contribuer significativement à la rigueur de l'étude et à son utilité.²⁵ De ce fait, les chercheurs devraient activement chercher l'engagement des praticiens dès la première phase de conception de la recherche, plutôt que de les contacter avec un plan déjà en place. Les chercheurs devraient, autant que possible, rendre visite à l'autorité fiscale pour avoir une connaissance pratique de leurs installations, et en même temps expliquer le processus de recherche aux parties prenantes en interne. L'implication de membres sélectionnés de l'autorité fiscale devrait continuer tout au long du processus de recherche, avec des conversations et des occasions de fournir un retour d'information avant la mise en œuvre, quand les premiers résultats sont obtenus, quand la première copie a été écrite et enfin, avant la publication.

²⁴ Sullivan, T., Khondkaryan, E., Moss-Racusin, L., and Fischer, B. (2013) *How Researchers Can Develop Successful Relationships with Criminal Justice Practitioners. Findings from the Researcher-Practitioner Partnerships Study (RPPS)* Yale University and University of Cincinnati.

²⁵ Assefa, R. (2016) 'Collaboration Between Tax Administrators and Researchers' presented at the ICTD's Annual Centre Meeting: Addis Ababa, Ethiopia, 10-12 February 2016

Il est aussi important d'intégrer des activités de renforcement des capacités au sein du projet de recherche. De nombreux membres des départements de recherche des autorités fiscales africaines n'ont pas de formation solide en recherche et bénéficieraient donc d'une formation en conception de recherche, en collection, gestion, analyse et interprétation des données en utilisant des méthodes qualitatives et quantitatives et de l'opportunité d'écrire et de communiquer sur les résultats de recherche. Le renforcement des capacités est aussi l'occasion de favoriser l'appropriation des recherches par les personnels de l'autorité fiscale, car ceux qui en bénéficient vont potentiellement se sentir plus investis dans la recherche et responsables de comment elle est conduite et utilisée par la suite.

Au cours de ces projets, il est devenu clair à ceux impliqués que collaborer efficacement entre différentes institutions nécessite une communication effective et de la patience. Il est nécessaire que chaque partenaire comprenne les contraintes de chacun, en termes de ressources mais également essentiellement de temps. Un partenaire peut prendre plus que quelques jours pour répondre à un e-mail - le chercheur peut être pris dans une session d'enseignements ou par l'écriture d'un autre papier, ou le membre du personnel de l'autorité de revenu peut être surchargé par un projet ou sous la pression d'une deadline. Souvent, les chercheurs peuvent avoir à attendre les données du personnel de l'autorité fiscale dont les calendriers et des priorités ne sont pas centrés sur la recherche. La chose importante est de rester patient et de communiquer clairement de façon à ce que les contraintes diverses soient intégrées.

Quand les projets de recherche impliquent l'utilisation de données administratives, des principes supplémentaires doivent être pris en compte. D'abord, quand l'autorité fiscale partage ses données, elle doit les rendre anonymes, expliquer aux chercheurs leur signification et être ouverte à rencontrer de potentiels problèmes avec les données. Les chercheurs doivent garantir la sécurité des données et s'engager à ne pas les utiliser pour un autre but

que celui préalablement validé, sauf permission.

Si le chercheur trouve des problèmes avec les données, ils doivent en alerter l'autorité fiscale, car cela peut aider à améliorer la collecte de données et des processus de gestion. Si le chercheur nettoie les données, il doit aussi envisager de retourner la version nettoyée à l'autorité fiscale.

Pour les productions finales de la recherche, il est important d'être sensible au calendrier, au format et aux crédits. Par exemple, si la recherche concerne une réforme controversée, on doit autoriser un embargo à l'autorité de revenu sur la publication pour un laps de temps entendu. Sur le format, il est essentiel de produire des documents tangibles qui sont non seulement universitaires, comme des articles révisés, mais aussi des produits accessibles et utiles pour les praticiens ou les décideurs, comme un dossier de recherche avec des recommandations claires.²⁶ Les documents doivent créditer comme il se doit tous les partenaires impliqués et, de préférence, inclure les collaborateurs de recherche principaux de l'autorité de revenu comme auteurs. Ces auteurs d'autorité de revenu doivent aussi avoir l'occasion de présenter la recherche dans des forums tels que des présentations à la direction générale ou des conférences de recherche quand l'occasion se présente.

Dans le travail avec l'ERCA, l'URA et la RRA, l'ICTD a donné un exemple de l'approche d'« Excellence Engagée » de l'IDS : en co-construisant les connaissances, en produisant une recherche de haute qualité, en mobilisant des preuves dans un esprit d'efficacité et en construisant des partenariats durables. Les projets collaboratifs ont aidé les autorités fiscales à répondre à des questions pertinentes pour leur travail, ont catalysé l'amélioration des processus administratifs, ont développé la capacité de recherche et ont livré des découvertes robustes qui ont et continueront à informer la politique fiscale. Ce succès démontre non seulement l'intérêt d'utiliser les données administratives pour la recherche, mais les profonds avantages qui peuvent être acquis en établissant des partenariats collaboratifs forts entre des chercheurs et des praticiens.

²⁶ Sullivan et al. 2013.

Lectures supplémentaires

- Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2016) *Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda*, ICTD Working Paper 45, Brighton: Institute of Development Studies (January)
- Mascagni, G. (2016) *From the Lab to the Field: A Review of Tax Experiments*, ICTD Working Paper 46, Brighton: Institute of Development Studies (February)
- Mascagni, G. and Mengistu, A. (2016) *The Corporate Tax Burden in Ethiopia: Evidence from Anonymised Tax Returns*, ICTD Working Paper 48, Brighton: Institute of Development Studies (March)
- Mascagni, G., Monkam, N., Nell, C. and Mukama, D. (2016) *The Carrot and the Stick: Evidence on Voluntary Tax Compliance from a Pilot Field Experiment in Rwanda*, ICTD Working Paper 57, Brighton: Institute of Development Studies (October)
- Mascagni, G., Monkam, N. and Nell, C. (2017) *One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda*, ICTD Working Paper, Brighton: Institute of Development Studies
- Mascagni, G. Monkam, N. and Nell, C. (2016) *Unlocking the Potential of Administrative Data: Tax Compliance and Progressivity in Rwanda*, ICTD Working Paper 56, Brighton: Institute of Development Studies (September)
- McCluskey, Rhiannon (2016) *Africa's First Large-Scale Tax Experiment: Researching Compliance in Rwanda*, Summary Brief, Brighton: Institute of Development Studies (November)
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Sullivan, T., Khondkaryan, E., Moss-Racusin, L. and Fischer, B. (2013) *How Researchers Can Develop Successful Relationships with Criminal Justice Practitioners. Findings from the Researcher-Practitioner Partnerships Study (RPPS)* Yale University and University of Cincinnati, www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/243912.pdf

Crédits

Cette Synthèse de l'ICTD a été écrite par **Rhiannon McCluskey**, chercheur à Institute of Development Studies et **Milly Nalukwago Isingoma**, commissaire adjoint à la recherche, à la planification et au développement de l'Autorité de Revenu de l'Ouganda (RRA). L'ICTD est financé par l'aide britannique du gouvernement britannique et par le gouvernement norvégien ; cependant, les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements britanniques et norvégiens. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le matériel de la série. En retour, l'ICTD demande une reconnaissance en bonne et due forme et les citations doivent être référées comme ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut des études de développement, Brighton BN1 9RE UK.

Première publication par l'Institut d'Etudes de Développement (IDS) en février 2018

© Institute of Development Studies, 2017



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