



Enseigner la conformité ? Éléments factuels issus d'un programme d'éducation des contribuables au Rwanda

Résumé du document de travail 91 par Giulia Mascagni, Fabrizio Santoro et Denis Mukama

Les autorités fiscales africaines ont développé un intérêt croissant pour l'éducation fiscale en tant que facteur clé de la conformité dans le contexte d'une approche moderne de l'administration fiscale (Mascagni et Santoro, 2018). En effet, le manque de connaissances fiscales a un certain nombre de conséquences potentiellement graves. En premier lieu, il est susceptible d'affecter la conformité. D'une part, les contribuables mal informés peuvent avoir du mal à naviguer dans les systèmes fiscaux complexes et peuvent par conséquent ne pas se conformer. D'autre part, ils sont susceptibles de ne pas connaître les avantages fiscaux disponibles et peuvent finir par payer plus qu'ils ne le devraient. Deuxièmement, les contribuables qui sont confus quant à leurs droits et obligations en matière de taxes sont plus vulnérables face à la corruption et peuvent donc percevoir le système fiscal comme étant injuste. Ces problèmes sont particulièrement marqués dans les pays à faible revenu, où les capacités administratives sont faibles et où les informations fiscales et les conseils sont souvent difficiles d'accès et de mauvaise qualité. Bien qu'il soit probable que l'éducation des contribuables joue un rôle crucial dans la conformité fiscale, il n'existe pratiquement aucune preuve rigoureuse confirmant cette hypothèse (Mascagni et Santoro, 2017). Notre objectif ici est de combler ce manque bibliographique en évaluant l'efficacité d'un programme d'éducation des contribuables mis en œuvre par les autorités fiscales du Rwanda (RRA), du point de vue des connaissances, de la perception et de la conformité fiscale. A notre connaissance, c'est la première étude de ce type réalisée dans un pays à faible revenu et seulement la seconde au monde portant sur ce thème.¹

Éducation des contribuables au Rwanda

Comme dans la plupart des pays africains, la RRA adopte plusieurs mesures pour éduquer et sensibiliser les contribuables à l'importance de la conformité fiscale, allant des formations traditionnelles aux événements annuels visant à souligner la contribution des contribuables au développement national. Le cœur de cette étude porte sur le principal programme de formation fiscale que la RRA propose spécifiquement aux nouveaux contribuables (c'est-à-dire récemment inscrit). Ces formations se concentrent sur les éléments de base du paiement de l'impôt et sont conçus pour accompagner les nouveaux contribuables dans la première

année d'exploitation. Le format est une session d'une demi-journée animée par le personnel de la RRA et répétée tout au long de l'année dans tout le pays, dans la capitale et dans les centres fiscaux des provinces. Ces formations sont la principale intervention que nous voulons évaluer. En outre, nous concevons et évaluons un programme de coaching personnalisé à mettre en place quelques semaines avant la date limite de déclaration, pour laquelle le personnel de la RRA fournit une assistance téléphonique aux contribuables.

Les données

Cette étude combine de manière unique trois types de données. Premièrement les données d'enquête sur un groupe aléatoire de 1 000 contribuables invités à 3 sessions de formation différentes en août 2017, une à Kigali et deux dans les zones rurales. Les données de l'enquête ont été collectées une semaine avant et une semaine après les formations afin de mesurer tout changement postérieur des connaissances fiscales et des perceptions. Nous avons également recueilli des informations sur les caractéristiques des entreprises (par exemple, l'utilisation du courrier électronique, des livres de comptes) et des propriétaires (par exemple âge, sexe). Deuxièmement, nous avons des données de présence pour chaque session de formation dans le pays, nous savons donc si chaque nouveau contribuable a assisté à la session de formation. Troisièmement, nous utilisons des déclarations de revenus anonymisées pour capturer le comportement fiscal réel. La fusion des enquêtes et des données administratives est une caractéristique de cette étude et elle nous permet de surmonter les principaux inconvénients des deux sources de données: réponses biaisées dans les enquêtes et gamme limitée de variables disponibles dans les déclarations de revenus.

Connaissances et perceptions des contribuables au départ

Les données de l'enquête fournissent une image complète des revenus des contribuables au cours de la première année après l'enregistrement. Comme attendu, ce sont surtout des petites entreprises. Plus de 90% ont moins de 5 employés et sont pour la plupart plutôt simples: une grande proportion n'utilise pas de courriels (75%), n'a pas de compte bancaire (56%), ou ne garde pas de livres de comptes au sens stricte (53%). Il est particulièrement intéressant de

¹ Voir Chetty et Saez (2013), qui ne montrent aucun effet sur le revenu déclaré dans le cadre d'un programme d'éducation aux États-Unis.

noter que la connaissance de l'impôt est très basse avant la formation. En moyenne, les contribuables répondent correctement à seulement un tiers des 19 questions de notre module de connaissances fiscales. Personne n'a répondu correctement à toutes les questions. Fait intéressant, 37% de l'échantillon ne savait pas à quel type de taxe ils s'étaient inscrits. Parallèlement, les perceptions sont assez positives. Pratiquement tous les contribuables sont en accord avec les déclarations d'attitude fiscale que nous fournissons, par exemple sur le pouvoir exécutif du gouvernement dans le paiement de l'impôt (95%), l'équité du système fiscal (98%), et l'impôt en tant que devoir social (98%). Cependant, 30% trouvent le système fiscal complexe, ce qui reflète la faible connaissance fiscale. Bien que nous n'ayons pas de données initiales sur le respect des obligations fiscales car ce sont tous de nouveaux contribuables, nous savons par notre base de données administratives que les taux de déclaration sont très faibles au Rwanda où, dans la plupart des années pour lesquelles nous disposons de données, environ la moitié des nouveaux contribuables ne font pas de déclaration.

Est-ce que le programme de formation améliore les connaissances et les perceptions?

Bien que la participation à la formation ne puisse pas être randomisées, participants et non-participants sont comparables avant la formation, en termes de caractéristiques individuelles (taille, âge, genre), connaissances de base et perceptions. Cela nous a encouragé à utiliser un cadre MCO pour capturer l'impact. Néanmoins, nous avons effectué des tests supplémentaires pour fournir de plus robustes estimations (i.e. un appariement par scores de propension et une stratégie par variable instrumentale). Les résultats montrent, de manière significative, que les participants atteignent 1,3 points de plus (sur 10), par rapport aux non-participants. Cela se traduit par 40% d'augmentation par rapport au score de base. Parallèlement, les perceptions ne changent pas beaucoup, probablement en raison du niveau de base déjà élevé. Fait intéressant, la perception de la complexité s'améliore de manière significative, en baissant de 10%, en relation avec la meilleure connaissance fiscale.

Quel est l'impact du programme sur la conformité fiscale?

Après avoir détecté de grandes augmentations de connaissances, nous avons examiné si le programme améliorerait également la conformité. Compte tenu de la multi-dimensionnalité de la conformité, nous avons exploré trois résultats comportementaux: la probabilité de déclarer (c.-à-d. produire une déclaration), la probabilité de produire une déclaration nulle, et le montant de taxe déclaré. Notre résultat le plus robuste est que le programme augmente de manière significative la probabilité de déclarer

de 9,4%, ce qui correspond à une augmentation de 27% par rapport au groupe témoin. Cet effet est resté significatif et a augmenté à 15% dans notre estimation la plus robuste, la stratégie IV – soit une augmentation de 43% par rapport au groupe témoin. Cette constatation est particulièrement pertinente dans le contexte rwandais, où plus de la moitié des nouveaux les contribuables enregistrés ne produisent pas de déclaration la première année. L'effet sur les autres résultats de conformité est moins robuste face aux potentielles menaces empiriques. Tandis que les estimations MCO font apparaître un impact important et relativement significatif sur les déclarations nulles et le montant de la taxe, ces effets ne sont pas robustes à l'estimation IV. Ce pourrait être dû à la taille insuffisante de l'échantillon ou à l'effet ambigu qu'une meilleure connaissance peut avoir sur le montant de la taxe déclarée. Finalement, le traitement de coaching n'a pas d'impact significatif sur la conformité. Les contraintes de capacité et la faible participation (seuls 160 participants ont été coachés) font qu'il est difficile de trouver un résultat significatif.

Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, nos résultats montrent que les formations fiscales peuvent avoir des effets positifs sur les connaissances fiscales et la conformité. En termes de politique, notre étude offre trois idées importantes. Tout d'abord, le principal objectif des programmes d'éducation fiscale ne devrait pas concerner uniquement les gains de revenus immédiats. La constatation que le programme augmente la probabilité de déclarer est particulièrement importante compte tenu des faibles taux de déclaration observés au Rwanda chez les nouveaux contribuables. A partir des données de déclaration de la RRA, nous soutenons que si un contribuable déclare dans sa première année, il y a 55% et 86% de probabilité qu'il déclare à nouveau en deuxième et troisième année, alors que ceux qui ne déclarent pas ont 99% de probabilité de ne pas déposer les années suivantes. Un seul apport éducatif ponctuel peut amener les contribuables dans une habitude de déclaration, qui à son tour construit une culture de conformité et peut, au final, apporter des gains de revenus positifs. Deuxièmement, la portée du programme de formation, aujourd'hui limitée, pourrait être augmentée par beaucoup d'autres initiatives. Cela pourrait impliquer l'augmentation de la capacité des départements en charge des services aux contribuables, qui sont généralement en sous-effectif. Troisièmement, nous recommandons de continuer à collecter les données de présence lors des futures formations. Avec une simple correction dans la procédure d'enregistrement, nous avons pu améliorer considérablement la qualité médiocre des informations sur la participation qui étaient disponibles jusque-alors. Ce cas spécifique illustre l'argument plus large soutenant que de bonnes données sont un fondement essentiel à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

Bibliographie

Citation: Mascagni, G.; Santoro, F. and Mukama, D. (2019) *Teach to Comply? Evidence from a Taxpayer Education Programme in Rwanda*, ICTD Working Paper 91, Brighton, IDS.

Crédits

Cet article a été écrit par **Giulia Mascagni**, **Fabrizio Santoro** et **Denis Mukama**.

Giulia Mascagni est une chargée de recherche à l'Institute of Development Studies (IDS) et directrice de recherche du International Centre for Tax and Development (ICTD).

Fabrizio Santoro est un agent de recherche à l'Institute of Development Studies (IDS) et doctorant en économie à l'université du Sussex.

Denis Mukama est le Head of Research and Policy Analysis à la Rwanda Revenue Authority (RRA).

L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et de la Fondation Bill & Melinda Gates; cependant, les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni. Les lecteurs sont invités à citer et à reproduire le contenu de la série. En contrepartie, l'ICTD demande à être dûment citée et ces citations doivent être référencées comme ci-dessus.

Traduit en Français par Cyrielle Havard-Bourdais.



L'ICTD est basé à l'Institut of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK.

© ICTD 2018