

Pourquoi les campagnes d'enregistrement fiscal de masse ne fonctionnent-elles pas ?

Par Max Gallien, Giulia Mascagni, Mick Moore, Giovanni Occhiali, Wilson Prichard, Fabrizio Santoro, Celeste Scarpini et Vanessa van den Boogaard

Ces dernières années, les décideurs politiques et les donateurs se sont de plus en plus intéressés à l'utilisation des campagnes d'enregistrement de masse comme outil permettant d'élargir les filets fiscaux des pays à faible revenu. Si l'enregistrement des contribuables est une pratique courante – et même nécessaire – pour les autorités fiscales,¹ ces campagnes de masse visent à en accélérer le processus. Elles procèdent généralement par le biais de vastes campagnes de porte-à-porte ou en exploitant les données de tiers, telles que celles des autorités nationales d'identification ou des fournisseurs de services publics.² Bien que l'utilisation de données provenant de tiers soit fondamentale pour une bonne administration fiscale, nous soutenons que leur utilisation à des fins d'enregistrement fiscal de masse conduit souvent à des déceptions, tant en termes de génération de recettes que de relations avec les contribuables.

Les administrations fiscales se sont montrées optimistes quant à l'impact potentiel des campagnes d'enregistrement fiscal de masse, avec un enthousiasme ancré dans au moins trois affirmations communes :

- Premièrement, on pense souvent que l'enregistrement de nouveaux contribuables offre un potentiel de recettes substantiel, ce qui a été une motivation particulièrement importante dans le contexte des récentes crises de la dette publique et des finances publiques qui ont suivi la pandémie de Covid-19.
- Deuxièmement, certains affirment que l'extension de l'enregistrement réduit l'informalité et la concurrence déloyale entre les entreprises informelles et formelles. On estime que l'instauration d'une vaste culture du respect des obligations fiscales peut améliorer la perception globale de l'équité du système fiscal et le moral des contribuables, et pourrait ainsi contribuer à des cycles vertueux liés à la fiscalité et à la responsabilité.
- Troisièmement, on estime parfois que l'enregistrement peut présenter des avantages pour les entreprises, notamment une meilleure productivité et un meilleur accès au crédit.

Toutefois, des recherches récentes ont révélé de graves lacunes dans toutes ces affirmations.

Dans la pratique, les résultats en termes de recettes de nombreuses opérations d'enregistrement fiscal de masse ont été au mieux décevants. Les preuves d'effets positifs sur la concurrence,

¹ Si l'enregistrement des contribuables n'est pas obligatoire pour tous les types de collecte fiscale, il est de plus en plus courant et essentiel pour les trois impôts les plus importants (et en croissance) en Afrique : l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée.

² L'enregistrement fiscal peut s'effectuer selon un processus continu allant de (a) la routine et l'augmentation à (b) la campagne et la masse. Il existe une multitude d'autres canaux par lesquels les entreprises sont inscrites dans les registres fiscaux et communiquent avec les autorités fiscales, même si nous nous concentrons sur les campagnes d'enregistrement de masse en tant que stratégie administrative particulière. Nous reconnaissons également que les entreprises qui ne sont pas actuellement enregistrées auprès des autorités fiscales nationales peuvent déjà l'être auprès d'autres institutions publiques, telles que les gouvernements locaux.

le moral des contribuables et la gouvernance sont peu nombreuses. De plus, les avantages suggérés pour les entreprises ne se concrétisent souvent pas.

En revanche, il est prouvé que les campagnes d'enregistrement fiscal de masse peuvent avoir des effets pervers qui n'ont pas encore été entièrement pris en compte. Elles peuvent avoir un impact négatif sur l'équité, car elles ciblent de manière disproportionnée les contribuables à faibles revenus et les petites entreprises. Leurs coûts administratifs sont souvent élevés, tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales. Et elles peuvent rendre les contribuables confus et frustrés.

Néanmoins, les autorités fiscales de différents contextes, souvent à la recherche de gains rapides pour améliorer les indicateurs de performance sur le nombre de contribuables inscrits dans leurs registres, continuent à déployer des efforts considérables dans des campagnes d'enregistrement fiscal de masse. Les politiques gouvernementales et les programmes des donateurs sont encore influencés par une vision irréaliste de leurs résultats potentiels. Le décalage entre les promesses des campagnes d'enregistrement de masse et leurs résultats décevants s'explique par le fait que leurs principaux défis n'ont pas été suffisamment reconnus et que les hypothèses sous-jacentes n'ont pas été suffisamment remises en question. Il est donc nécessaire de repenser l'enregistrement fiscal.

Les résultats décevants des campagnes d'enregistrement fiscal de masse

Les campagnes d'enregistrement de masse ont été confrontées à de sérieux défis en matière de collecte de recettes et d'amélioration de l'équité, ce qui a entraîné des conséquences involontaires et des résultats contre-intuitifs.

1. Le potentiel de revenus est souvent inférieur aux prévisions

L'enthousiasme suscité par les campagnes d'enregistrement de masse s'explique en partie par les grandes espérances que suscite le potentiel de revenus du secteur informel. Toutefois, ces attentes sont souvent trop optimistes, car les campagnes d'enregistrement de masse rapportent souvent beaucoup moins de recettes que prévu. La raison en est principalement qu'ils ciblent les petites et microentreprises, tout en épargnant les contribuables à revenus élevés. Les résultats décevants en matière de recettes sont dus à trois problèmes spécifiques :

Premièrement, les campagnes d'enregistrement de masse finissent généralement par cibler les contribuables à faibles revenus, dont l'impôt à payer est souvent moins élevé que prévu. Les estimations du potentiel de recettes sont souvent basées sur un concept général du « secteur informel » et dépendent de l'hypothèse selon laquelle un pourcentage important du secteur – et en particulier des contribuables à revenus élevés au sein du secteur – peut être capté grâce à des stratégies de grande envergure. Cependant, les contribuables non enregistrés dans le secteur informel sont très hétérogènes et comprennent souvent une grande proportion de petites entreprises qui n'auraient que peu ou pas d'obligations fiscales si elles étaient enregistrées. Les campagnes d'enregistrement de masse sont donc susceptibles d'englober de manière disproportionnée de nombreuses petites entreprises « non productives » du point de vue des revenus, tout en laissant en grande partie intactes les entreprises à revenus plus élevés qui ont un potentiel de revenus beaucoup plus important.

Par exemple, 72 % des entreprises nouvellement identifiées lors d'un récent exercice d'enregistrement de masse à Freetown, en Sierra Leone, étaient des détaillants ; seulement 1 % des entreprises enregistrées comprenaient des entreprises dans les secteurs des services professionnels, de la finance ou de l'immobilier (qui sont souvent plus rémunérateurs).³

Deuxièmement, les campagnes d'enregistrement fiscal de masse sous-estiment souvent – ou ignorent complètement – les coûts administratifs immédiats et à plus long terme.

L'enregistrement des petits contribuables peut nécessiter beaucoup de temps et de ressources, et coûte souvent plus cher que les recettes potentielles en jeu. Les campagnes d'enregistrement de masse aboutissent souvent à des registres surchargés de contribuables inactifs, c'est-à-dire de contribuables qui ne sont pas économiquement actifs ou qui ne respectent pas les règles.

³ Gallien, M.; Occhiali, G. et van den Boogaard, V. (2023) '[Catch Them If You Can: the Politics and Practice of a Taxpayer Registration Exercise](#)', ICTD Working Paper 160, Brighton: Institute of Development Studies, DOI: 10.19088/ICTD.2023.012.

Ces types de campagnes se traduisent également par une mauvaise qualité des données, avec des inexactitudes, des données manquantes et des identités en double, ce qui rend le registre pratiquement inutilisable pour l'administration des recettes, et coûteux à corriger. Par exemple, il est prouvé que les contribuables qui ont été enregistrés de force lors de la campagne d'enregistrement en Ouganda en 2021 ont environ un cinquième de chances en moins de payer des impôts que ceux qui se sont enregistrés volontairement — dont seulement 9 % environ ont payé des impôts. Ce faible taux de conformité parmi les contribuables enregistrés de force est dû en partie à la mauvaise qualité de la collecte des données lors de la campagne d'enregistrement de masse, qui a conduit à un nombre élevé de doublons et à des informations incomplètes sur les contribuables. Il est donc impossible pour l'administration fiscale ougandaise d'intégrer de nouveaux contribuables et de récupérer des informations sur les comptes de leur entreprise.

De même, des recherches récentes menées au Rwanda montrent que les contribuables enregistrés par le biais de campagnes de masse sont plus susceptibles de soumettre des déclarations nulles qui ne génèrent aucune recette pour l'administration fiscale et ne fournissent que très peu d'informations sur leurs activités.⁴ Par conséquent, les campagnes d'enregistrement de masse imposent également des coûts en termes de ressources nécessaires pour gérer et nettoyer le registre, qui se remplit souvent de contribuables inactifs, improductifs en termes de revenus. Des coûts indirects supplémentaires peuvent survenir si les contribuables n'ont pas accepté (quasi) volontairement d'être enregistrés, ce qui implique des coûts administratifs et de réalisation plus élevés à long terme.

Troisièmement, les avantages de l'enregistrement fiscal ne peuvent se matérialiser que s'ils s'inscrivent dans un processus plus large, qui n'est souvent pas suffisamment pris en compte. Alors que l'enregistrement a lieu à un moment précis, la réalisation des avantages escomptés – la génération de recettes en particulier – nécessite un engagement continu avec les contribuables et une amélioration à plus long terme des services aux contribuables. L'obtention d'un numéro d'identification de contribuable peut être un processus alambiqué impliquant une coordination entre plusieurs institutions. Et ce n'est que le début des obligations fiscales, qui exigent des contribuables qu'ils soumettent des déclarations, qu'ils déclarent le montant exact de leurs revenus imposables et qu'ils paient les impôts dus. Il est très probable que les entreprises nouvellement enregistrées suivent chacune de ces étapes.

Par exemple, au Rwanda, plus de la moitié des contribuables nouvellement enregistrés ne soumettent généralement pas de déclaration au cours de l'année d'enregistrement et, s'ils ne le font pas la première année, il est très peu probable qu'ils le fassent par la suite. Cependant, des recherches ont montré que la participation à un programme d'éducation du contribuable juste après l'enregistrement améliorerait considérablement la probabilité de soumettre une déclaration.⁵ Cela met en évidence l'importance de poursuivre la collaboration avec les contribuables nouvellement enregistrés au-delà du point d'enregistrement, en les aidant à se conformer à la loi et en procédant à une saisie complète des revenus. Tout cela entraîne de nouveaux défis et coûts administratifs, en particulier lorsque les informations sur les contribuables sont inexactes. L'enregistrement n'est donc pas suffisant pour générer des recettes.

2. L'équité du système fiscal est souvent mise à mal (de manière contre-intuitive)

Les campagnes d'enregistrement de masse s'appuient souvent sur un raisonnement fondé sur l'équité : chacun doit payer sa juste part d'impôts, quel que soit le montant de son revenu imposable. Bien qu'il s'agisse d'un argument raisonnable en théorie, dans la pratique, les campagnes d'enregistrement de masse aboutissent souvent à des résultats inéquitables qui sapent l'équité du système fiscal dans son ensemble.

Le sentiment d'injustice des contribuables peut augmenter si ces opérations sont perçues comme politiques, si elles sont entreprises sans sensibilisation suffisante des contribuables ou si elles touchent de manière disproportionnée les petites entreprises alors que les personnes et les entreprises à revenus plus élevés sont – souvent de manière assez visible – laissées hors du filet fiscal. Les opérations d'enregistrement perçues comme injustes peuvent également

⁴ Mascagni, G., Fabrizio S., Mukama, D., Karangwa, J. et Hakizimana, N. (2022) ['Active Ghosts : Nil-Filing in Rwanda'](#). World Development 152: 105806. DOI: 10.1016/j.worlddev.2021.105806

⁵ Mascagni, G.; Santoro, F. et Mukama, D. (2019) [Teach to Comply ? Evidence from a Taxpayer Education Programme in Rwanda](#), ICTD Working Paper 91, Brighton: Institute of Development Studies.

affecter les relations entre les autorités fiscales et les contribuables, ainsi que leurs attitudes et comportements futurs en matière de conformité. Il convient de tenir compte d'au moins quatre éléments clés :

Premièrement, les campagnes d'enregistrement fiscal de masse touchent souvent de manière disproportionnée les petites entreprises, tout en négligeant les contribuables potentiels à revenus plus élevés, tels que les professionnels non enregistrés. Bien que les revenus générés par ces campagnes soient souvent limités, des paiements supplémentaires, même minimes, en plus du coût de l'enregistrement lui-même, peuvent représenter une charge considérable pour les contribuables à faible revenu. Sans un avantage substantiel en termes de recettes pour les gouvernements et sans un ciblage efficace des contribuables à revenus élevés, les coûts sociaux de ces opérations peuvent être élevés.

Deuxièmement, alors que l'on suppose souvent que les contribuables qui ne sont pas enregistrés au fisc ne paient pas d'impôts, de nombreux opérateurs informels s'acquittent déjà d'un certain nombre d'impôts et de taxes pour faire fonctionner leur entreprise. Il s'agit notamment des paiements effectués pour se conformer à des régimes fiscaux présomptifs ou au profit de gouvernements locaux. Sans une bonne compréhension de ces réalités, les campagnes d'enregistrement de masse peuvent alourdir les charges pesant sur les contribuables à faibles revenus. Si elles ne sont pas accompagnées d'une sensibilisation suffisante des contribuables, elles peuvent également être source de confusion et de frustration pour les contribuables nouvellement enregistrés, qui peuvent avoir du mal à faire la distinction entre les différentes autorités fiscales ou percevoir les charges supplémentaires comme injustes.

Troisièmement, les avantages de l'enregistrement fiscal pour les entreprises ne se matérialisent souvent pas, ce qui ne permet pas de compenser d'autres effets négatifs sur les fonds propres. Il existe souvent des obstacles supplémentaires aux avantages obtenus par les entreprises, en particulier pour les petits exploitants ou les travailleurs indépendants, car, par exemple, l'augmentation de la productivité ou l'accès au crédit ne découlent pas directement de l'enregistrement ou du processus plus complexe et à plusieurs niveaux de la formalisation. Si les coûts de l'enregistrement ne sont pas compensés par des avantages plus importants pour les entreprises, l'effet global pour ces dernières pourrait bien être négatif, du moins à court terme.

Quatrièmement, les coûts de mise en conformité fiscale peuvent encore accentuer ces effets sur l'équité. Bien qu'ils soient généralement difficiles à mesurer, ces coûts sont généralement régressifs et représentent une charge importante, en particulier pour les petites entreprises et les travailleurs indépendants. L'utilisation accrue d'outils numériques obligatoires pour les déclarations peut représenter une charge supplémentaire pour les contribuables nouvellement enregistrés. Cela peut avoir un impact sur le succès de l'enregistrement et sur la conformité fiscale qui en découle. Les administrations fiscales reconnaissent explicitement les coûts de mise en conformité pour d'autres taxes ; par exemple, les politiques de TVA incluent généralement un seuil d'enregistrement pour exclure les petites entreprises des obligations de déclaration, en comparant les coûts de mise en conformité avec les bénéfices potentiels en termes de recettes. Cependant, lorsqu'il s'agit de campagnes d'enregistrement de masse, les administrations fiscales ignorent presque totalement les coûts de mise en conformité et les mesures de facilitation nécessaires pour y faire face. Les campagnes d'enregistrement de masse ne comportent souvent pas de plan précis pour faciliter la tâche des contribuables après l'enregistrement et augmentent donc presque inévitablement la charge administrative et psychologique des contribuables tout en entretenant la frustration et le sentiment d'iniquité du système fiscal.

Repenser l'enregistrement fiscal

Ces défis suggèrent que les autorités fiscales devraient renoncer aux campagnes d'enregistrement fiscal de masse, mais n'impliquent pas qu'elles devraient abandonner complètement l'enregistrement. Comment rendre les efforts d'enregistrement plus efficaces et plus équitables ?

1. Cibler les contribuables à revenus élevés

La plupart des résultats négatifs en termes de revenus et d'équité résultant des campagnes d'enregistrement de masse sont liés au fait qu'elles ne sont pas suffisamment ciblées. Les campagnes de grande envergure finissent souvent par enregistrer de manière disproportionnée les petits contribuables, soit parce qu'ils constituent la majorité des contribuables non enregistrés, soit parce que les contribuables plus riches trouvent des moyens d'échapper à l'enregistrement. Pour repenser l'enregistrement fiscal, il faut réfléchir plus activement à la manière dont les opérations d'enregistrement peuvent mieux cibler les contribuables à revenus élevés ou identifier l'évasion fiscale parmi les contribuables enregistrés. Il est possible d'améliorer le ciblage en utilisant des données de tiers (par exemple, sur les biens immobiliers, la direction et l'actionnariat des entreprises et la propriété de véhicules), en travaillant avec des associations professionnelles ou en adoptant des stratégies administratives sectorielles, y compris pour les personnes riches. Dans certains cas, cela peut signifier l'élaboration d'un registre des caractéristiques des contribuables.

2. Se concentrer sur les résultats au-delà des recettes

Les parties prenantes nationales et les bailleurs de fonds internationaux accordent souvent la priorité à deux résultats de l'enregistrement : le nombre de contribuables nouvellement enregistrés et le montant des recettes générées. Repenser l'enregistrement signifie réévaluer les objectifs des opérations d'enregistrement. Se concentrer uniquement sur le nombre de contribuables enregistrés peut détourner l'attention sur les contribuables à revenus élevés, tandis que se concentrer uniquement sur les recettes peut conduire à négliger les questions d'équité. La plupart des résultats positifs potentiels de l'enregistrement, tels que la sensibilisation des contribuables, l'instauration d'une culture de conformité plus forte ou la fourniture d'une meilleure base de données pour l'élaboration des politiques économiques, ne peuvent être atteints que si ces objectifs sont soutenus et récompensés. Par conséquent, plutôt que de supposer que les avantages des opérations d'enregistrement sont évidents, des accords explicites entre les parties prenantes sur les objectifs et les cibles peuvent être un moyen de repenser l'enregistrement dans la pratique.

3. Adapter l'enregistrement au contexte

Pour repenser l'enregistrement, il faut renoncer aux campagnes d'enregistrement de masse uniformes et examiner plus attentivement le contexte dans lequel opèrent les autorités fiscales. Il s'agit notamment de l'état actuel du registre fiscal, de la capacité institutionnelle au sein de l'autorité fiscale ainsi que des autres partenaires institutionnels nécessaires, des coûts d'opportunité liés à la concentration de l'attention administrative sur l'enregistrement et de la nature de l'assiette fiscale potentielle. Par exemple, l'exploitation de données de tiers peut être très productive dans des contextes où les données sont de haute qualité et peuvent être utilisées de manière ciblée. En revanche, leur valeur peut être beaucoup plus limitée, et leur utilisation peut même être contre-productive, dans des contextes où les documents numérisés sont absents ou de mauvaise qualité, où les institutions concernées ont une capacité limitée à utiliser ces données, et où la coordination institutionnelle et le partage des données nécessiteraient des capacités et des ressources administratives supplémentaires considérables. En outre, la nature des relations existantes entre les contribuables et les autorités fiscales est déterminante pour le succès des efforts d'enregistrement. Dans un contexte où les contribuables potentiels n'ont eu que peu d'interactions avec l'administration fiscale ou lorsque la confiance dans l'État est faible il faudra consacrer plus de temps à la sensibilisation et à l'éducation des contribuables.

Lectures complémentaires

Anyidoho, N.A. ; Gallien, G. ; Ismail, G. ; Juergens-Grant, F. ; Rogan, M., et van den Boogaard, V. (2022) '[Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector](#)'; WIEGO Working Paper No. 45.

Gallien, M. et van den Boogaard, V. (2021) '[Rethinking Formalisation: A Conceptual Critique and Research Agenda](#)'; ICTD Working Paper 127, Brighton : Institute of Development Studies, DOI : 10.19088/ICTD.2021.016

Gallien, M. ; Occhiali, G. and van den Boogaard, V. (2023) '[Catch Them If You Can : the Politics and Practice of a Taxpayer Registration Exercise](#)'; ICTD Working Paper 160, Brighton: Institute of Development Studies, DOI: 10.19088/ICTD.2023.012

Mascagni, G., Fabrizio S., Mukama, D., Karangwa, J. et Hakizimana, N. (2022) '[Active Ghosts: Nil-Filing in Rwanda](#)'. *World Development* 152 : 105806. DOI : 10.1016/j.worlddev.2021.105806

Moore, M. (2023) '[Tax obsessions: Taxpayer registration and the informal sector in sub-Saharan Africa](#)', *Development Policy Review* 41:1 DOI : 10.1111/dpr.12649

Okunogbe, O. et Santoro, F. (2022) '[The Promise and Limitations of Information Technology for Tax Mobilisation](#)'; ICTD Working Paper 135, Brighton : Institute of Development Studies, DOI : 10.19088/ICTD.2022.001

Crédits

Max Gallien est chercheur à l'ICTD, basée au sein l'Institute of Development Studies (IDS). Il codirige le programme de recherche de l'ICTD sur l'informalité et la fiscalité.

Giulia Mascagni codirige le programme de recherche à l'ICTD et est chercheuse à l'IDS.

Mick Moore est chercheur principal à l'ICTD et professeur à l'IDS.

Giovanni Occhiali est chercheur à l'ICTD, où il travaille sur des projets liés à l'administration fiscale et à la conformité. Il dirige le programme de recherche sur la fiscalité climatique et environnementale.

Wilson Prichard est directeur exécutif de l'ICTD, professeur associé à l'université de Toronto et chercheur à l'IDS.

Fabrizio Santoro est chercheur à l'ICTD, basé au sein de l'IDS.

Celeste Scarpini est chargée de recherche à l'ICTD, basé au sein à l'IDS.

Vanessa van den Boogaard est chargée de recherche à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de Toronto. Elle codirige le programme de recherche de l'ICTD sur l'informalité et la fiscalité.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les politiques de l'IDS, du gouvernement britannique, du gouvernement norvégien ou de la Fondation Bill et Melinda Gates.



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

Tel: +44 (0)1273 606261

E-mail: info@ictd.ac

Web: ictd.ac

Twitter: @ICTDTax

Facebook: fb.com/ICTDTax

LinkedIn: ICTDTax



Il s'agit d'une note d'information en libre accès distribuée sous la [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY\)](#), qui permet l'utilisation, la distribution et la reproduction sans restriction sur n'importe quel support, à condition que les auteurs originaux et la source soient mentionnés et que toute modification ou adaptation soit indiquée.

© Institute of Development Studies 2023.

DOI: 10.19088/ICTD.2023.032

L'ICTD est financé par

BILL & MELINDA GATES foundation



Norad

