



LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES

POUR LA PARTICIPATION À LA RECHERCHE EN FISCALITÉ,
DESTINÉES AUX ADMINISTRATIONS FISCALES AFRICAINES

Une Publication de l'ATAF



AFRICAN TAX
ADMINISTRATION FORUM
FORUM SUR
L'ADMINISTRATION
FISCALE AFRICAINE



Note de droits d'auteur

Droits d'auteur relatifs à cette publication et à ses composantes.

Toute publication, transmission, transcription, traduction ou autres formes de duplications du présent document, dans son intégralité ou en partie, sous un format linguistique ou informatique quelconque, quelle qu'en soit la forme ou le moyen, sans autorisation écrite préalable du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), une organisation internationale de pleine capacité juridique et établie conformément à la Convention de Vienne du 8 octobre 2012 sur le droit des traités, est formellement interdite.

Toute reproduction ou adaptation non-autorisée de cette publication constitue une violation des droits d'auteur, passible de poursuites judiciaires aussi bien civiles que pénales.

Restrictions d'utilisation

Les informations contenues dans cette publication sont des informations privilégiées appartenant à l'ATAF, à ses membres et éventuelles branches. Ces informations sont fournies en toute confidentialité, dans l'entendement qu'elles ne peuvent être utilisées à des fins autres que celles prévues par ce document, sans autorisation préalable de l'ATAF.

Série : *Publications de recherche de l'ATAF*

LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES

POUR LA PARTICIPATION À LA RECHERCHE EN FISCALITÉ,
DESTINÉES AUX ADMINISTRATIONS FISCALES AFRICAINES

Le présent document a été élaboré pour combler, de façon spécifique, l'écart entre les administrations fiscales et la pratique de recherche en Afrique. Il propose des lignes directrices en matière de recherche entre les administrations fiscales et les chercheurs indépendants. Le résultat final est d'assurer une utilisation accrue de la recherche au sein des administrations fiscales ainsi que le renforcement des capacités de recherche en matière de fiscalité en Afrique.

1. Contexte

L'attention accrue portée à la mobilisation des ressources intérieures depuis la crise financière mondiale survenue en 2008, a engendré une augmentation considérable des activités de recherche universitaire liée à un ensemble de thèmes sur la fiscalité, allant des principes de base de l'administration fiscale, au lien entre la politique fiscale et l'administration fiscale et aux implications des normes mondiales établies, pour les pays en développement.

À cet égard, le présent document d'orientation met l'accent sur deux groupes : d'une part, il y a les universitaires/chercheurs qui visent à présenter des analyses et des tendances reposant sur des données probantes dans les pays en développement (notamment les pays africains) et qui, de ce fait, doivent avoir accès aux statistiques macroéconomiques et fiscales pour comprendre la politique fiscale, les tendances des recettes, les risques et les difficultés administratives, etc. D'autre part, il y a les administrations fiscales et les unités chargées des politiques fiscales au sein des ministères des finances (MF), qui, afin d'évaluer de manière précise, d'analyser et de percevoir les recettes de façon durable, doivent comprendre leur assiette fiscale et l'environnement socioéconomique dans lequel elles mènent leurs activités. Cela nécessite un niveau de recherche technique et des capacités d'analyse.

Bien qu'il soit d'intérêt commun pour les deux groupes de voir une pratique plus élargie de la recherche fiscale, qu'elle soit scientifique ou appliquée, ils sont confrontés à un ensemble de facteurs qui réduisent les possibilités d'une collaboration mutuellement bénéfique dans le domaine de la recherche. Au premier rang de ces difficultés empêchant les deux parties de réaliser cet intérêt commun figurent la restriction imposée aux informations relatives aux contribuables par voie de législation, l'accès aux données qui n'appartiennent pas nécessairement aux administrations fiscales, et la propriété et la diffusion des informations et des résultats découlant de la recherche, notamment lorsque ces derniers sont sensibles. Un autre obstacle à la réalisation de cette relation mutuellement

bénéfique est la question de confiance ; lorsque que les administrations fiscales ou les unités chargées des politiques fiscales au sein des MF n'ont pas l'assurance que les institutions de recherche feront plus qu'accéder simplement à leurs données et produire des résultats de recherche sans tenir compte de leurs besoins.

Le présent document énonce donc une série de propositions et un modus operandi qui pourrait jeter les bases d'un partenariat structuré, professionnel et mutuellement bénéfique, entre la pratique de recherche et les administrations publiques en général, et plus particulièrement entre la recherche et les administrations fiscales.

2. Introduction

Les chercheurs universitaires ou indépendants (également appelés chercheurs externes)¹ et les chercheurs fonctionnaires d'administration fiscale (ou chercheurs internes)² n'entretiennent généralement pas de liens de collaboration étroite dans les projets de recherche en fiscalité en Afrique.

Les chercheurs fonctionnaires d'administration fiscale considèrent souvent que la recherche universitaire est plus axée sur des questions abstraites ou théoriques et non sur des questions pratiques, pertinentes du point de vue de la politique. Même lorsqu'ils sont intéressés par la recherche théorique, scientifique, ils n'en initient pas nécessairement. Ils initient, par contre, la recherche appliquée. Les chercheurs universitaires ou indépendants, d'autre part, pourraient considérer que les chercheurs attirés en fiscalité ont peu d'intérêt pour la recherche rigoureuse et ne sont pas disposés à les aider à mettre à la disposition des chercheurs, les grandes quantités de données auxquelles eux, les chercheurs fonctionnaires d'administration fiscale, ont accès.

Une amélioration de la coopération entre les deux parties contribuerait à accroître la qualité et la pertinence de la recherche menée sur la fiscalité en Afrique, et nous permettrait ainsi, d'avoir davantage de connaissances en matière de politique et une meilleure compréhension des questions fiscales.

1. Les chercheurs universitaires ou indépendants pourraient provenir des universités, d'institutions de recherche, de groupes de réflexion ou de réseaux de recherche.

2. Les chercheurs fonctionnaires d'administration fiscale font référence aux responsables des administrations fiscales dans les départements d'études et les services des opérations, ainsi qu'aux responsables des unités chargées des politiques fiscales au sein des MF.



3. Catégories d'engagements entre les chercheurs et les administrations fiscales

Il existe en effet des avantages potentiels considérables liés à la coopération plus étroite entre les chercheurs fonctionnaires d'administration fiscale et les chercheurs universitaires. Nous vous proposons ci-dessous quelques lignes directrices pour promouvoir une collaboration mutuellement bénéfique dans le domaine de la recherche en fiscalité en Afrique.

3.1 Protocole d'accord

- a) Les deux parties auront, dans une certaine mesure, des intérêts différents, des objectifs différents, des méthodes de travail différentes et des attentes différentes. Pour réduire la probabilité de malentendus majeurs, il est recommandé que les deux parties (a) signent un protocole d'accord avant d'entreprendre la recherche et (b) et s'engagent à résoudre tous les différends de façon ouverte et dans un esprit de collaboration.
- b) La collaboration avec des chercheurs extérieurs pourrait nécessiter que les administrations fiscales investissent des ressources humaines substantielles, y compris en matière de préparation de données et de respect du calendrier des activités de recherche. Ces exigences pourraient être en conflit avec les activités opérationnelles de l'administration fiscale. Un calendrier précis peut être très important pour la recherche, notamment dans les « expérimentations fiscales ». Le non-respect des obligations pourrait en effet invalider les plans de recherche. Par conséquent, il est important que (a) les obligations du personnel de l'administration fiscale en ce qui concerne la recherche soient clairement établies et (b) que les agents responsables au sein de l'administration fiscale s'assurent du respect de ces obligations.

3.2 Confidentialité et protection des données

Assurer la confidentialité des données du contribuable est la principale obligation des deux parties. Elle revêt plusieurs dimensions :

- Toutes les données obtenues à partir des dossiers administratifs des administrations fiscales doivent être anonymisées avant d'être mis à la disposition des chercheurs.
- Ces données restent la propriété de l'administration fiscale. Un accord de confidentialité devra être signé par tous les chercheurs et les évaluateurs impliqués dans le projet de recherche collaborative. Les chercheurs

universitaires ayant recours aux données, doivent en avoir l'accès par l'intermédiaire de l'autorité fiscale et ce, avec une permission écrite. Les chercheurs universitaires ne doivent, ni mettre à la disposition d'autres chercheurs, les données obtenues directement des dossiers administratifs, ni être tenus de le faire.

- Au cas où les chercheurs universitaires collectent d'autres données directement à partir d'autres sources, y compris auprès des contribuables eux-mêmes, au cours d'une recherche conjointe avec les autorités fiscales, les principes de propriété de ces données doivent être négociés au cas par cas.
- Lorsque les administrations fiscales disposent d'informations qui doivent être, en effet, rendues publiques, mais n'ont pas les moyens de les diffuser, ces informations devraient être facilement accessibles aux chercheurs universitaires sans crainte ni parti pris. C'est le cas par exemple, des macro-données sur les recouvrements des recettes et l'accroissement des recettes. Dans la mesure du possible, ces données doivent être exactes, détaillées et actualisées, et par conséquent, potentiellement utiles à des fins de recherche. Les autorités fiscales doivent expliquer publiquement les catégories et les procédures qu'elles utilisent pour collecter et présenter les données relatives aux recettes, et mettre en garde contre les possibles erreurs ou sources de malentendus.

3.3 Initiation collaborative et exécution des projets de service

La recherche sera certainement accueillie avec plus d'enthousiasme au sein des administrations fiscales et impactera davantage la politique si elle est (a) entreprise à l'initiative du personnel des administrations fiscales et/ou (b) s'ils sont étroitement impliqués dans la conception et l'exécution. Cela implique, entre autres :

- L'utilisation d'un langage simple, non technique dans l'examen, la conception et le rapport de la recherche.
- Les administrations fiscales doivent affecter un personnel chargé de collaborer avec des chercheurs externes pour effectuer la recherche et assurer la liaison entre les chercheurs et d'autres membres du personnel des administrations fiscales. Le personnel chargé de cette tâche doit avoir suffisamment de temps et d'autres ressources pour mener son travail.
- Le personnel de l'administration fiscale choisi pour participer à la recherche doit être dûment qualifié, expérimenté et motivé. Au cas où les