

**LES AGENCES DES RECETTES: PRINCIPAL ENJEU DE LA
REFORME DES ADMINISTRATIONS FISCALES ET
DOUANIERES - CAS DU RWANDA, De 1998 a 2021.**

Par

RUYUMBU RUKERA PETER

Economiste/Auditeur

Expert en reforme des administrations fiscales integrees

Expert en Audit & Anti- corruption

E-mail: derongel13@gmail.com

Tel.: +250 788351404 (whatsapp)

CONTENU DE LA PRESENTATION

- 1. INTRODUCTION**
- 2. ENJEUX/DEFIS/CONSTRAINTES DE MRI AVANT LA REFORME**
- 3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES**
- 4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES**
- 5. PERFORMANCE/ATTEINTE DES OBJECTIFS**
- 6. AVANTAGES ET INCONVENIENTS**
- 7. FACTEURS DE RÉUSSITE**
- 8. DIFFICULTES RENCONTREES**

1. INTRODUCTION

- ❖ Avant 1998, la mobilisation des ressources internes issues des recettes fiscales, non – fiscales et douanières était centralisée sous trois directions générales: celle des impôts, des douanes et celle en charge des recettes fiscales (trésor et comptabilité publique).
- ❖ Toutes ces directions étaient sous l'administration directe du Ministère de l'Economie et des Finances.
- ❖ En janvier 1998, le Gouvernement Rwandais a enclenché le processus des reformes et modernisation des administrations de mobilisation des ressources internes, lequel a abouti à la mise en place **d'une Agence des Recettes appelée : Office Rwandais des Recettes (Rwanda Revenue Authority), RRA en sigle.**

2. ENJEUX/DEFIS/CONSTRAINTES DE MRI AVANT LA REFORME

- ❖ **Niveau de mobilisation des ressources internes (fiscales, non fiscales et douanières) très faible:** 51 milliards des FRW, soit environ 170 millions des dollars US ou soit autour de 9% du PIB;
- ❖ **Code des impôts et de douanes désuètes:** codes datant de 1964 et 1968, respectivement pour les impôts et la douane.
- ❖ **Procédures fiscales et douanières complexes et lourdes;**
- ❖ **Système recouvrement/collecte des recettes non sécurisé** (recouvrement manuel, transactions en espèces difficiles à retracer);
- ❖ **Gouvernance faible:** quasi inexistence d'outils de gestion et de pilotage; faible niveau de transparence et du système de redevabilité;
- ❖ **Administrations fiscales et douanières cloisonnées/absence de synergies:** structures organisationnelles cloisonnées et ne permettant pas la mutualisation des moyens et d'échanges d'informations à travers des systèmes automatisés;
- ❖ **Niveau de discipline fiscale faible:** système de gestion non centré sur le client/contribuable. Ceci handicape le consentement volontaire à l'impôt. Un système de gestion vers la facilitation des contribuables améliorerait le civisme fiscal.

2. ENJEUX/DEFIS/PROBLEMES LIES A LA MRI AVANT LA REFORME (suite)

- ❖ **Faible niveau d'informatisation/digitalisation des opérations fiscales et douanières;**
- ❖ **Politique inefficace de gestion des ressources humaines:** qualifications, compétences techniques et rémunération du personnel inadéquates;
- ❖ **Niveau élevé de fraude, évasion fiscale, détournement et corruption;**
- ❖ **Non maîtrise du fichier fiscal:** fichier des contribuables quasi inexistant, non enregistrement/identification systématique des contribuables par segment;
- ❖ **Base taxable étroite:** secteur informel, exonérations fiscales

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES

Afin de maîtriser les défis/constraints de mobilization des ressources internes, le Government Rwanda a décidé de procéder à la réforme et modernization des administrations en charge de la mobilisation de ces ressources (Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes et la Direction Générale en charge des Recettes non – fiscales). Ainsi, il a adoptée la démarche globale en **quatre phases** ci-après:

- 1. Phase des etudes**
- 2. Phase de création l'Office Rwandais des Recettes**
- 3. Phase de transition/ Opérationnalisation**
- 4. Phase de stabilisation et de développement**

1. La phase des etudes

- (i) Etude diagnostic des systèmes fiscaux et douaniers existants
- (ii) Validation des résultats d'étude diagnostic et choix/adoption du modèle organisationnel et institutionnel

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

(iii) Etude de faisabilité technique et financière des administrations de mobilisation des ressources internes (fiscales, non-fiscales et douanières), en terme:

- ❖ de la réglementation (lois, procédures fiscales et douanières);
- ❖ de gouvernance (tutelle, structure organisationnelle, transparence et redevabilité, etc.);
- ❖ de gestion de ressources humaines;
- ❖ de statut du personnel;
- ❖ d'analyse des coûts/bénéfices;
- ❖ d'analyse des avantages et inconvénients de la mise en place de l'Office;
- ❖ de projections/cibles budgétaires (recettes fiscales, non fiscales et douanières);

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

- ❖ **Elaboration des outils/documents de gestion et de pilotage** (élaboration de plan stratégique/business plan, stratégie de communication, schémas informatique/TIC, etc.)
- ❖ **Plan de transition**, de l'ancien au nouveau système (nouveau modèle organisationnel)
- ❖ **Visite d'autres institutions similaires** en Afrique pour benchmarking

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

2. Phase de création l'Office Rwandais des Recettes

- ❖ La matérialisation de la création de l'Office Rwandais des recettes a été matérialisé par une loi portant sa création. Cette loi précise, entre autres:

1. Degré d'autonomie

- ▶ **Forme juridique et statut:** la loi précise ses missions, la tutelle et contrat de performance, le conseil d'administration et son fonctionnement, la composition du comité de direction et ses responsabilités, le statut du personnel, etc. C'est une agence des recettes dotée d'une autonomie financière et administrative.
- ▶ **Financement/Budget:** son investissement et son fonctionnement sont financés: par une rétention directe d'un pourcentage ne dépassant pas 3,5% (selon la loi) des recettes collectées; mais le taux effectif est, en moyenne, de 2,7%. L'Office peut recevoir de don et legs comme source de financement additionnel.
- ▶ **Flexibilité budgétaire:** d'une flexibilité limitée à la flexibilité totale d'un budget à une ligne.

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

- ▶ **Politiques financières** (telles que la comptabilité, la propriété des actifs et les achats de gestion)
- ▶ **Ressources humaines:** du fait d'être dans le cadre de contrôle de la fonction publique à en être à l'extérieur.
- ▶ **Autonomie opérationnelle:** d'une situation dans laquelle le ministre a une autorité quotidienne à une dans lequel le ministre n'intervient pas dans les décisions opérationnelles.

2. Cadre de gouvernance

a) **Rôle du ministre des finances:** de la supervision directe de l'autorité par le ministre à un rôle plus limité, comme la nomination du conseil d'administration stratégique générale limitée et les pouvoirs de directive en matière de politique fiscale.

b) **Rôle du conseil d'administration**

3. **Dispositions fiscales et financières de l'Office**

4. **Des audit interne et externe/contrôle des comptes de l'Office, etc.**

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

3. Phase de transition vers l'Office des recettes/ opérationnalisation

L'exécution du plan de transition consistait à rendre opérationnel l'Office des Recettes déjà créé par la loi, c'est-à-dire du passage de l'ancien système des administrations fiscales et douanières séparées à l'Office unitaire et intégré des recettes fiscales, non fiscales et douanières:

- ❖ Communication sur les changements/ réformes en cours et futures, conformément à la stratégie de communication préalablement définie dans la phase des études;
- ❖ Le recrutement du Commissaire Général de l'Office des Recettes;
- ❖ Le recrutement des membres du comité de direction;
- ❖ Le redéploiement/ recrutement des cadres moyens (chefs de services, sections) suivant les qualifications, compétences par rapport au profil de chaque poste;

3. DEMARCHE SUIVIE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DES RECETTES/OFFICE RWANDAIS DES RECETTES (suite)

- ❖ La selection et redéploiement du reste du personnel des anciennes administrations des recettes dans le nouvel Office des Recettes suivant leurs qualifications et compétences: suivant le principe de “l’homme qu’il faut à la place qu’il faut”;
- ❖ Bâtiments, mobiliers de bureaux , infrastructure informatique, matériels et autres logistiques.

4. Phase de stabilisation et de développement

- ❖ Le redéploiement de toutes les initiatives de reformes et de modernization de Office Rwandais des Recettes par rapport aux différents defies/enjeux/contraintes identifiés ci-haut.

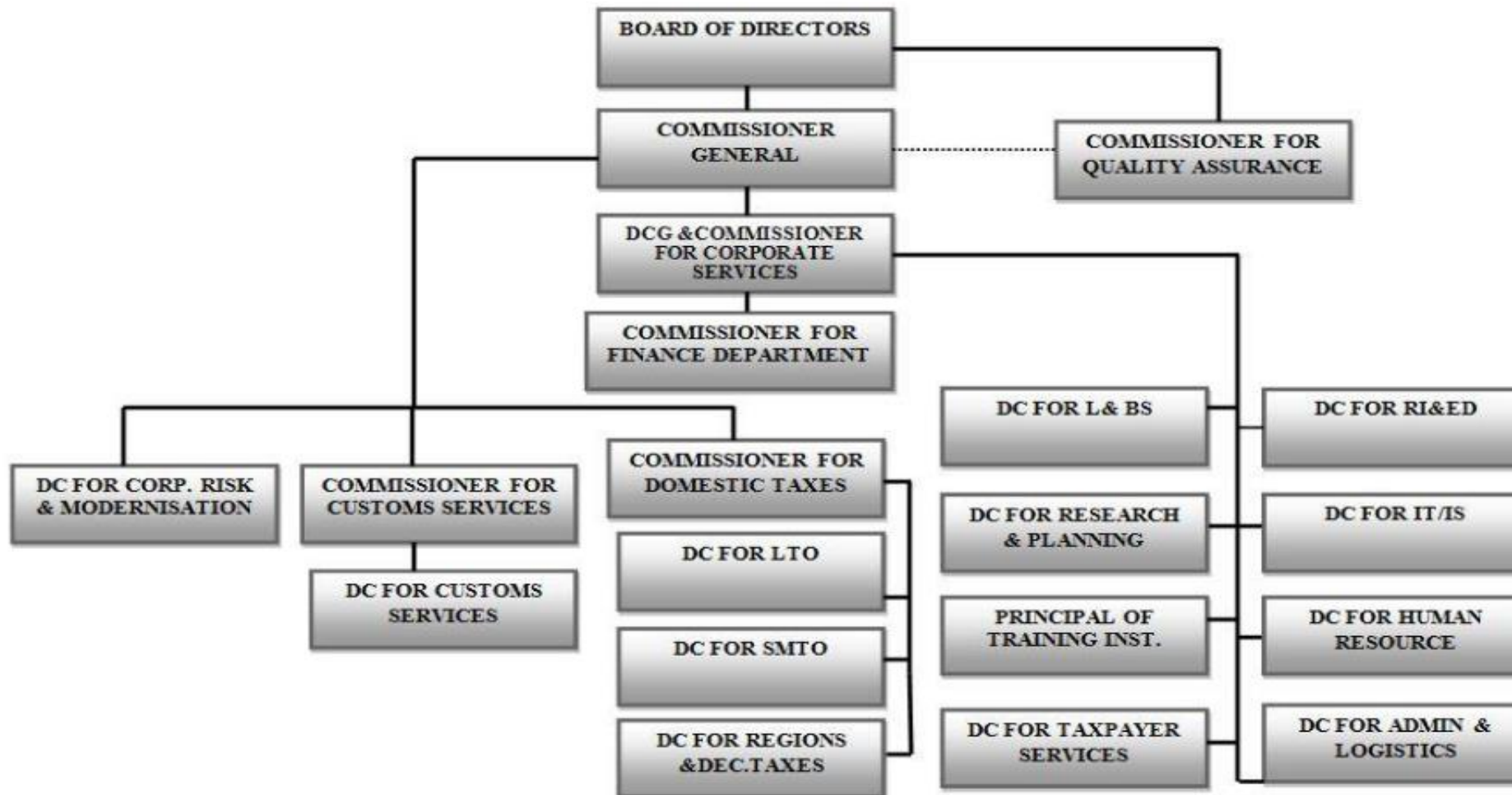
4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES

Plusieurs réformes fiscales et douanières ont été effectuées depuis la création de l'Office Rwandais des Recettes pour maîtriser les défis et solutionner les problèmes existants qui consistaient de contraintes à la MRI substantielles, notamment au niveau:

- (i) organisationnel et institutionnel
- (ii) réglementaire
- (iii) de la mobilisation et sécurisation des recettes fiscales, non fiscales et douanières
- (iv) de l'informatisation/digitalization
- (v) la gestion des ressources humaines
- (vi) des infrastructures et logistique

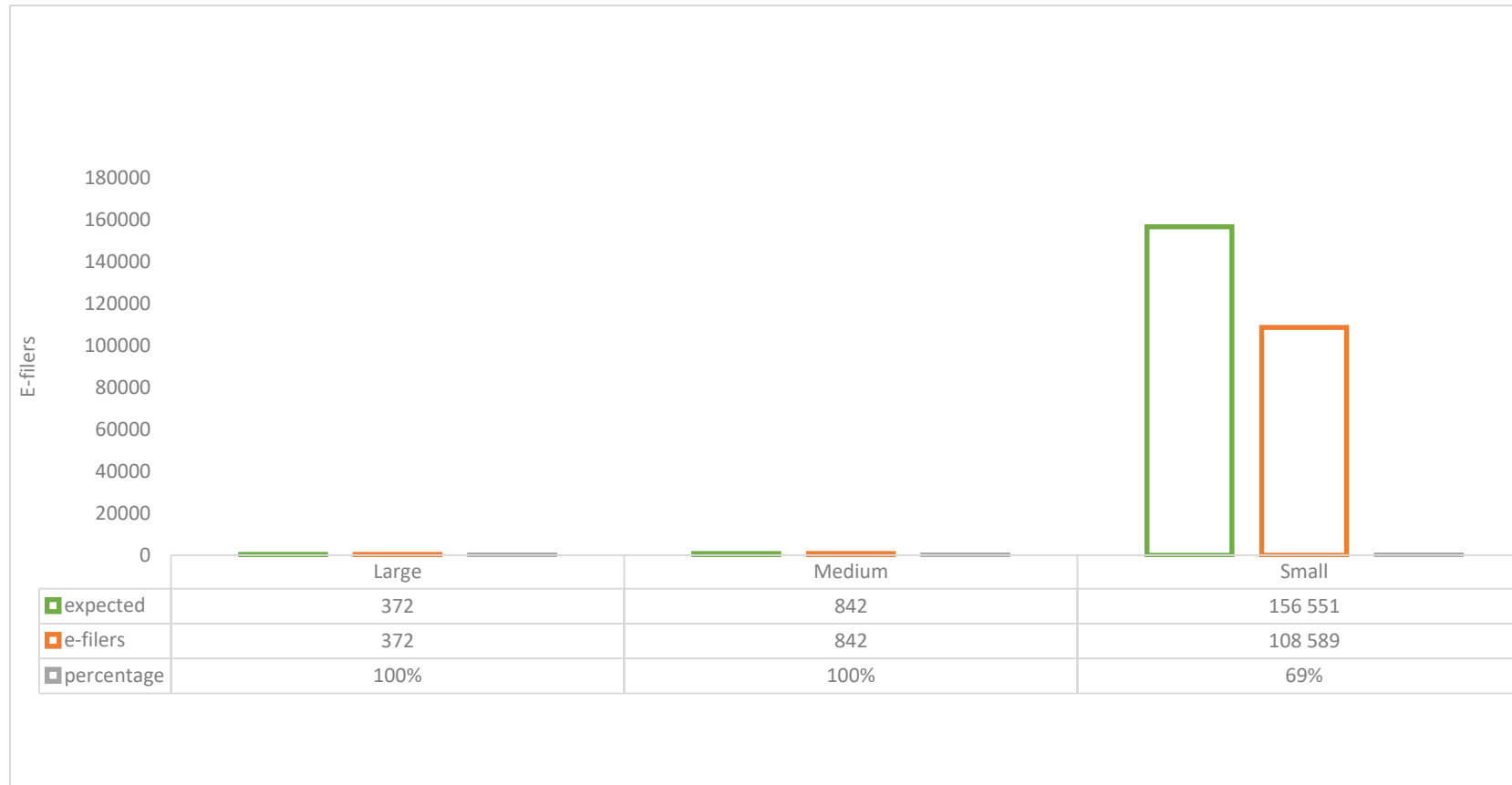
4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES (suite)

- Structure organisationnelle de l'Office Rwandais des Recettes:



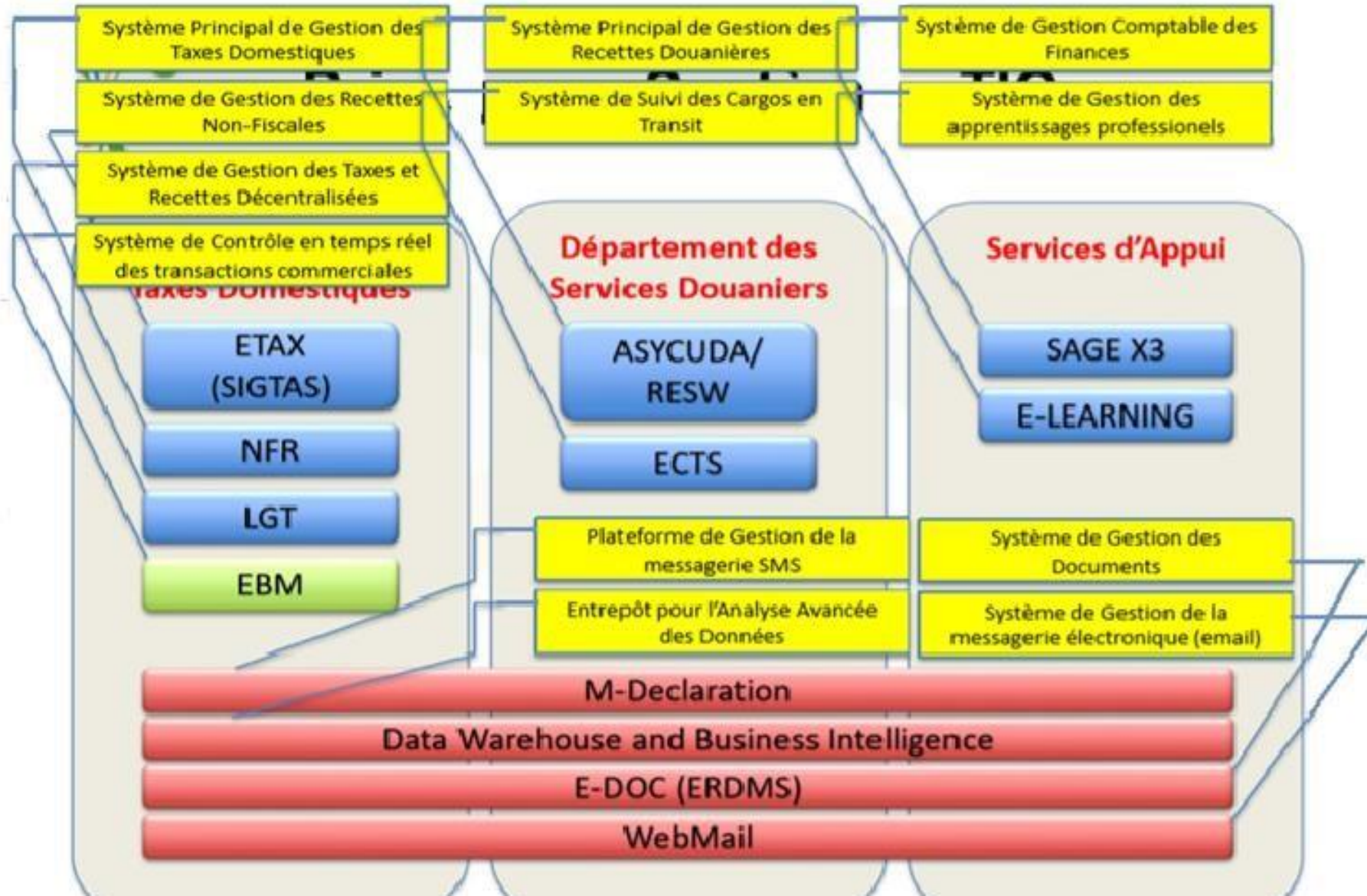
4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES (suite)

- ❖ Niveau de déclaration et paiement des impôts en ligne par segment des contribuables:

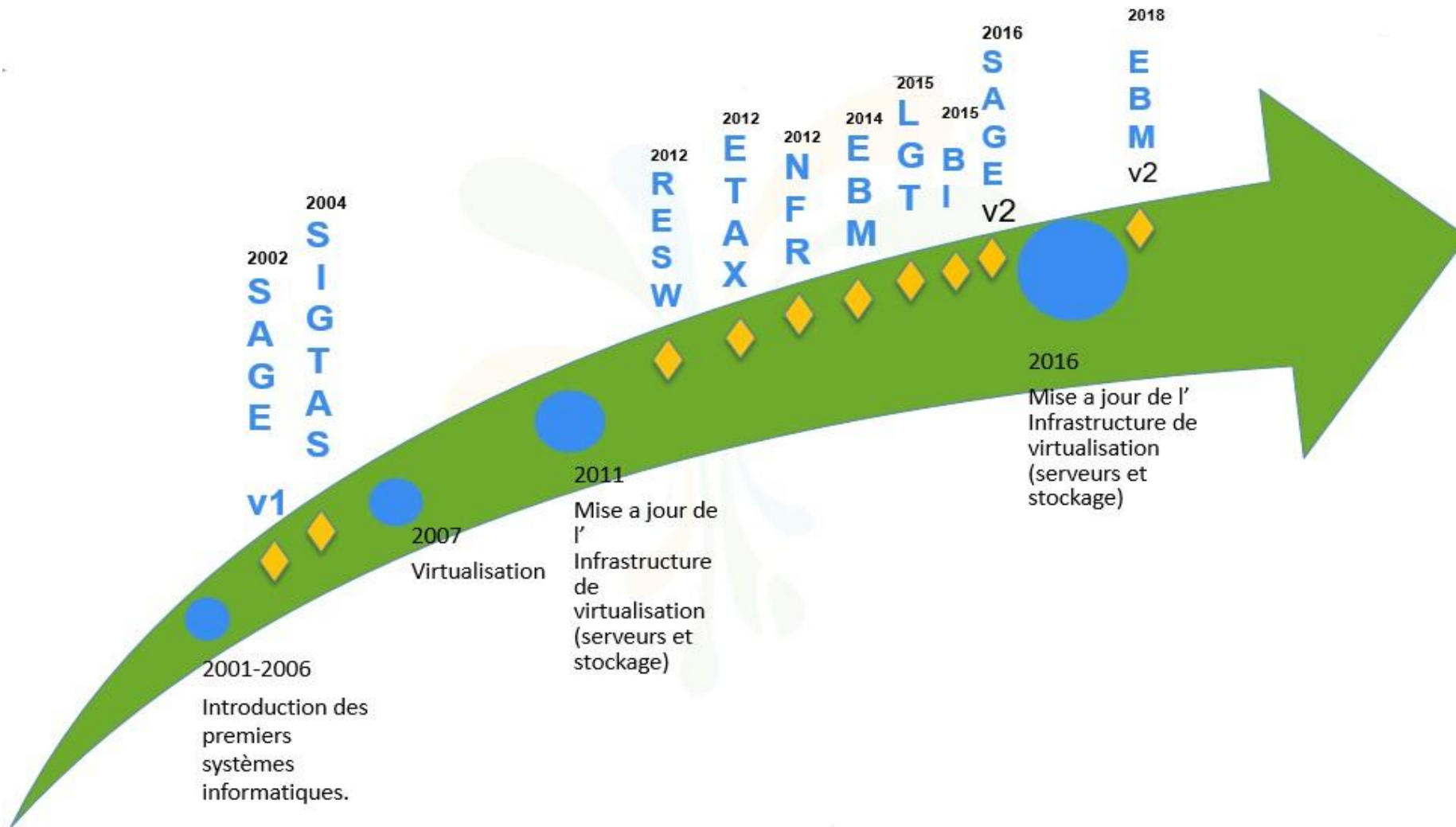


4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES (suite)

- ❖ Degré de Digitalization et d'intégration des TIC au sein de RRA:



4. REFORMES MISE EN PLACE APRES LA CREATION DE L'AGENCE/OFFICE DES RECETTES (suite)



5. PERFORMANCE/ATTEINTE DES OBJECTIFS

- ❖ Résultats significatifs en terme d'atteinte d'objectif de recouvrement des recettes fiscales et douanières: pression fiscale de **9%** (170 millions de \$US en 1998) à **17%** (1,5 milliards de \$US en 2018) ;
- ❖ Synergies entre les différents départements (douanes, impôts, finances, etc.): mutualisation des services communs (gestion des ressources humaines, administration, services d'éducation des contribuables/civisme fiscal, audit et anticorruption, etc.);
- ❖ Simplification de la fiscalité et des procédures fiscales (impôts et douanes);
- ❖ Digitalisation/automatisation de toutes opérations fiscales et douanieres: la déclaration et le paiement des impôts, droits des douanes, recettes non fiscales et autres taxes, la déclaration et paiement par téléphonie mobile;
- ❖ Intégration des applications informatiques: échanges automatisés d'informations fiscales, douanières et financières (entre les applications informatiques de la douane/Sydonia world, E-tax/Impôts et le logiciel Sage de finances et de comptabilité);

5. PERFORMANCE/ATTEINTE DES OBJECTIFS (suite)

- ❖ Séparation entre la politique fiscale et l'administration fiscale;
- ❖ Approche de planification stratégique et opérationnelle (cibles et objectifs clairs) moderne;
- ❖ Gestion axée sur les résultats, transparente et le système redevabilité;
- ❖ Maîtrise de gestion du fichier fiscal des contribuables par segment (grandes entreprises, SMEs et micro entreprises);
- ❖ Maîtrise de la gestion de la TVA a travers l'utilisation de machine de facturation électronique par les entreprises/contribuables. Lequel système est intégrée en même temps a Sydonia Word et e-tax de façon que les transactions sont directement enregistrée dans le E-tax des impôts, pour chaque facture émise par le commerçant/le contribuable;
- ❖ Mobilisation et la sécurisation des recettes: système de recouvrement des recettes fiscales, non fiscales et douanières sécurisée (directement à travers les banques);
- ❖ Maîtrise de la lutte contre les détournements et la corruption au sein des administrations des recettes.
- ❖ e-Service : administration de service, orientée vers le client/contribuable;
- ❖ Politique de gestion des ressources humaines adéquate;
- ❖ Formation professionnelle;

6. AVANTAGES ET INCONVENIENTS

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<p>Une Agence des recettes dotée d'une autonomie administrative et financière a plusieurs avantages, notamment:</p>	<p>La création d'une agence des recettes n'est pas une fin en soi. En effet, la gestion d'une agence des recettes:</p>
<ul style="list-style-type: none">❖ libère l'administration fiscale de l'influence politique qui mine les institutions publiques.	<ul style="list-style-type: none">❖ est contraignante: exige un système de pilotage/monitoring efficace;
<ul style="list-style-type: none">❖ Statut privé différent de celui des fonctionnaires: permet d'acquérir des ressources humaines adéquates.	
<ul style="list-style-type: none">❖ remède à la mauvaise gouvernance des administrations fiscales et peut donner aux gestionnaires les moyens de prendre le contrôle du personnel, du financement, budgétisation et l'approvisionnement qui leur permet de	

6. AVANTAGES ET INCONVENIENTS (suite)

AVANTAGES	INCONVENIENTS
❖ synergie entre les administrations fiscales et douanieres: echange automatisee d'informations qui permet de lutter efficacement contre la fraude et l'evasion fiscale.	
❖ permet la mise en place d'une brigade mixte d'enquetes fiscales et de lutte contre l'evasion fiscale.	
❖ permet un pilotage/monitoring efficace.	
❖ Amélioration de la communication et du service aux contribuables	

7. FACTEURS DE RÉUSSITE

- ❖ Volonté politique (appui et interference politique dans la gestion quotidienne de l'Office);
- ❖ Appui financier de certains bailleurs de fonds (DFID/UK);
- ❖ Pilotage/ monitoring efficace: audit interne et investigations sur la corruption permanents et audit externe annuel/ Auditor General;
- ❖ Gestion de la performance/ contrat et valuation annuelle de la performance;
- ❖ Forte collaboration avec différents partenaires/ acteurs:
 - ✓ Agences sur la frontiere: Police, Normalisation, Immigration,...
 - ✓ Fédération du Secteur Privé (reunissant les contribuables)
 - ✓ Agence Rwandaise de Développement
 - ✓ Administration locale (mise en place du Comité de Conseil en matière fiscale)
 - ✓ Service chargé de la Gestion des Terres (Land Center), etc.
- ❖ Intégration Economique régionale
- ❖ Convention révisée de Kyoto

8. DIFFICULTES RENCONTREES

Entre autres, nous pouvons énumérer:

- ❖ Redéploiement du personnel des anciennes régies des impôts et des douanes dans la nouvelle Agence/ Office Rwandais de Recettes;
- ❖ Faible capacité des ressources humaines/ manque d'expertise;
- ❖ Résistance au changement;
- ❖ Faible culture au consentement volontaire au paiement d'impôts et taxes
- ❖ Persistance de la fraude, évasion fiscale et corruption;
- ❖ Planification fiscale par les entreprises multilatérales;
- ❖ Non maîtrise de transferts des prix;
- ❖ Assiette fiscale/ secteur informel non encore totalement maîtrisé;
- ❖ Trouver un équilibre entre la facilitation du commerce / attirer les investissements et la protection des recettes publiques.

MURAKOZE /MERCİ BEAUCOUP/ THANK YOU

