

## *Chapitre 23*

### **Rwanda : Le contribuable à l'honneur**

*Office rwandais des recettes*

*Ce chapitre présente le programme d'éducation des contribuables du Rwanda. Il décrit d'abord les objectifs généraux du programme, suivi d'un point sur un élément spécifique, la Journée du contribuable, les clubs des amis de l'impôt et les conseils consultatifs fiscaux. Il examine par la suite l'impact et les leçons à tirer de l'initiative, suivie par un aperçu des prochaines étapes.*

En 1997, le gouvernement rwandais a mis en œuvre un programme de réformes pour rétablir et consolider les principales institutions économiques du pays au lendemain du génocide dévastateur de 1994. Ces réformes visaient notamment à reconstruire l'administration fiscale, à rétablir les procédures d'élaboration et d'exécution du budget et de responsabilisation budgétaire, et à renforcer les capacités relatives au budget et à la gestion de l'économie. L'Office rwandais des recettes (ORR ; voir encadré 23.2) a été créé dans le cadre de ce processus afin de doter la nation de moyens d'action pour percevoir des recettes.

## L'éducation des contribuables au Rwanda

L'éducation des contribuables relève principalement du Département chargé des services aux contribuables de l'ORR, qui cherche à entretenir des relations mutuellement bénéfiques avec les acteurs extérieurs en s'appuyant sur divers services destinés aux contribuables (encadré 23.1). Parmi ceux-ci, on peut citer l'éducation de la clientèle et les relations publiques, qui sont principalement gérées par les divisions de l'éducation des contribuables et des médias du département. L'administration de l'ORR s'étend jusqu'au niveau des districts afin de faciliter le paiement des impôts à l'échelle locale.

### Encadré 23.1. Objectifs de l'éducation des contribuables au Rwanda

- Promouvoir le civisme fiscal avec des programmes d'éducation des contribuables efficaces et des services clients de qualité.
- Optimiser la prestation des services grâce à des méthodes privilégiant le dialogue entre les départements et le travail d'équipe.
- Sensibiliser les contribuables aux dispositifs et initiatives de l'ORR à l'aide d'activités stratégiques de relations publiques et d'une culture de prise en charge de la clientèle

Source : Office rwandais des recettes.

Après sa création en 1997, le premier défi de l'ORR fut de faire en sorte que la population fasse confiance au gouvernement pour recouvrer les impôts de manière équitable et efficace – et pour investir ces recettes dans l'intérêt supérieur de la population. Sous le slogan « Des impôts pour la croissance et le développement », l'ORR a lancé à partir de 1998 une série d'initiatives pour informer les Rwandais de l'importance des impôts pour le développement du pays et les mobiliser à cet égard. Celles-ci ont mis en avant les investissements du gouvernement pour le développement afin de montrer comme les impôts apportent les ressources nécessaires aux infrastructures et services publics qui servent les intérêts de la population.

Cette campagne a changé ses orientations trois fois depuis 1998 :

**Première phase (1998-2001) :** Les premières actions se concentraient sur le renforcement des capacités au sein même de l'ORR, le lancement de la marque ORR et la création d'un sentiment de confiance chez les contribuables et dans la population en général. Durant cette phase, l'ORR a employé des approches conventionnelles, comme la distribution de brochures et de tracts, ainsi que des initiatives innovantes telles que l'organisation de débats (à la télévision et à la radio) et de réunions informelles et le

lancement de la populaire Journée du contribuable (décrite ci-après). Des activités et des événements ont été programmés à l'échelle nationale et régionale.

**Deuxième phase (2002-06) :** L'un des tournants majeurs de l'évolution de l'ORR a été le lancement de son programme de modernisation en 2003. À l'origine, l'ORR s'articulait autour de départements chargés des différents types d'impôts, mais il a été restructuré en 2003 pour adopter une approche plus fonctionnelle regroupant les services aux contribuables et mettant en place un système de guichet unique. Pour améliorer les connaissances fiscales du public, l'ORR a conçu des initiatives plus interactives mettant davantage l'accent sur le dialogue avec les citoyens et les contribuables. Ainsi, les clubs des amis de l'Impôt (décrits ci-après) ont vu le jour dans des établissements d'enseignement tels que des lycées afin de transmettre une culture de sensibilisation fiscale aux citoyens dès leur jeunesse.

**Troisième phase 3 (2006 à ce jour) :** Cette phase s'est traduite par une volonté d'améliorer l'accès de la population aux services fiscaux, de renforcer les relations avec les différentes catégories de contribuables et d'imposer l'idée d'un développement d'une culture fiscale chez les jeunes. À cette fin, le ministère de l'Éducation a créé un programme d'enseignement sur la fiscalité en partenariat avec l'ORR et l'Université nationale du Rwanda. Ce partenariat est orienté par un mémorandum d'accord sur la coopération et le renforcement des capacités conclu avec l'Université nationale du Rwanda.

De nos jours, l'éducation des contribuables comprend les activités suivantes :

- diffusion d'informations juridiques et techniques sur les impôts en des termes faciles à comprendre, par exemple à l'aide de centres d'information sur les impôts conçus pour répondre aux besoins spécifiques de la clientèle ; participation à des manifestations publiques telles que des salons ou des expositions, ainsi qu'à la Journée annuelle du contribuable (voir ci-après)
- conception et mise en œuvre de programmes complets d'éducation des contribuables portant sur l'importance des impôts, le rôle des contribuables, les incitations fiscales et l'enregistrement des contribuables
- amélioration de l'image de l'ORR en renforçant la responsabilité sociale de l'entreprise
- finalisation de la mise en place de conseils consultatifs fiscaux (voir ci-après) au niveau des districts
- rédaction dans un style simple et clair d'informations et de directives à l'intention des contribuables et du grand public, y compris sur les réformes fiscales
- production d'émissions de promotion à la radio et à la télévision en utilisant l'art dramatique comme un outil de sensibilisation du grand public aux questions fiscales
- centralisation des plaintes des contribuables et des partenaires à l'aide de boîtes à idées
- suivi des activités des clubs des amis de l'Impôt dans les établissements secondaires et création de nouveaux clubs dans des établissements d'enseignement supérieur

- amélioration des compétences du personnel du Département chargé des services aux contribuables
- accélération du traitement des plaintes et des retours d'informations à l'aide d'un centre d'appel et d'un site internet
- contrôle de la prise en charge des clients au sein du département opérationnel de l'ORR et d'autres départements.

La Fédération rwandaise du secteur privé est un partenaire clé de l'éducation des contribuables. Un Forum sur les questions fiscales a aussi été créé pour permettre aux entreprises et à l'administration fiscale de débattre de sujets nécessitant une attention particulière de la part des deux parties.

### **Focus : La Journée du contribuable, les clubs des amis de l'impôt et les conseils consultatifs fiscaux**

La Journée du contribuable est une manifestation annuelle d'une journée célébrée dans tout le Rwanda. Conscient de l'importance cruciale d'un engagement politique constant et de haut niveau pour l'éducation des contribuables, le Président de la République du Rwanda préside cet événement. Cela permet de renforcer les liens entre la fiscalité et le développement national, de favoriser le civisme fiscal et de créer un sentiment de confiance à l'égard de l'ORR. En tant qu'invité d'honneur, le Président rwandais décerne des prix aux meilleurs contribuables du pays – par exemple, ceux qui règlent leurs impôts dans les délais ou correctement – de la tranche d'imposition la plus élevée, ainsi que ceux disposant de revenus faibles ou intermédiaires. Au cours de la semaine précédant la Journée du contribuable, diverses activités axées sur la responsabilité sociale de l'entreprise sont organisées, dont des rencontres avec les contribuables et les parties prenantes. Un rapport sur cette manifestation est publié et présente le volume des recettes fiscales, les succès de l'ORR et les défis auquel celui-ci est confronté. Cette initiative rencontre un franc succès et l'idée est désormais adoptée par d'autres pays de la Communauté d'Afrique de l'Est ou d'ailleurs.

Les clubs des amis de l'impôt étaient à l'origine conçus pour les lycées, mais ils ciblent désormais les établissements d'enseignement supérieur tels que les universités. Dans le cadre de ce programme, les agents de l'ORR se rendent dans des établissements scolaires pour des séances de deux heures, au cours desquelles ils expliquent comment le pays dépense les recettes fiscales et quelles sont les retombées pour les étudiants et les diverses lois fiscales du Rwanda, puis répondent à des questions sur ces sujets. Les agents de l'ORR encouragent les étudiants à discuter avec leurs amis, leurs familles et leurs entreprises des questions abordées. En outre, l'ORR offre des stages dans ses bureaux pour récompenser les étudiants, attribue des bourses de recherche et organise des concours de dissertation. Ces initiatives contribuent toutes à développer une culture de paiement des impôts chez les jeunes générations ainsi qu'à inculquer de meilleures connaissances sur les impôts et les finances personnelles chez les jeunes.

Les conseils consultatifs fiscaux ont été créés en 2000 et ont depuis été étendus aux 30 districts du Rwanda. Les conseils, qui se réunissent chaque trimestre, se composent de personnalités sectorielles influentes au niveau des *imidugudu* (unité administrative correspondant à un quartier ou à un village) et sont présidés par le maire local. Ces conseils consultatifs fiscaux ont permis d'encourager les citoyens à prendre part à la lutte contre la corruption et la contrebande, de sensibiliser les contribuables à la

nécessité de payer des impôts dans les délais et au rôle des impôts dans le développement, et d'élargir l'assiette fiscale. En collaborant avec les administrations locales, les conseils apportent leur concours au processus de décentralisation fiscale et contribuent à diversifier les parties prenantes afin que les intérêts commerciaux ne priment pas.

## Impacts

- Hausse des recettes fiscales. Les recettes fiscales ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de moins de 10 % du produit intérieur brut (PIB) en 2000 à un niveau estimé à 14 % en 2013 (BAD, 2011). Qu'un lien de causalité existe ou non entre l'éducation des contribuables et les recettes fiscales, il semblerait que le civisme fiscal et la légitimité de l'ORR aux yeux de la population soient en train de se renforcer.
- Amélioration de l'opinion. L'ORR reconnaît que sa capacité à s'acquitter de ses fonctions est déterminée partiellement par des facteurs extérieurs, notamment l'opinion des contribuables (Land, 2004). Toutefois, il influe dans une certaine mesure sur cette opinion. La détermination du gouvernement rwandais à engager des dépenses pour le développement contribue à lever les réticences des citoyens à payer des impôts. « Une vache par ménage pauvre » et « Un ordinateur portable par enfant » sont de bons exemples de programmes populaires. Les attitudes positives inculquées par ces programmes permettent à leur tour de créer des recettes pour d'autres investissements de ce type.

## Enseignements

L'ORR considère l'éducation des contribuables comme un chantier en cours et expérimente constamment de nouvelles approches et développe celles qui s'avèrent efficaces. D'autres activités outre celles énumérées plus haut sont la conception de bandes dessinées (s'inspirant d'un projet de l'Administration fiscale sud-africaine) et l'organisation d'un Forum sur les questions fiscales, à l'occasion duquel l'ORR et des cadres supérieurs du secteur privé se réunissent pour débattre de questions fiscales d'intérêt général. Des difficultés apparaissent toutefois, notamment en ce qui concerne la mobilisation des principaux acteurs, dont les entreprises et la société civile, la sensibilisation des résidents des zones rurales et la participation des petites et moyennes entreprises, compte tenu de l'importance du secteur informel au Rwanda (Land, 2004).

### Encadré 23.2. Office rwandais des recettes

L'Office rwandais des recettes a été créé en 1997 sous forme d'organe quasi-autonome. Sa mission est de mobiliser des recettes pour le développement économique grâce à des services efficaces et équitables qui favorisent la croissance des activités commerciales. L'ORR a pour vision de devenir une agence fiscale de renommée mondiale, efficace et moderne, capable de financer intégralement les besoins de la nation.

Il a pour responsabilités :

- d'asseoir et de recouvrer les impôts, droits de douanes et autres recettes spécifiées et d'en rendre compte en s'appuyant sur une administration efficace et sur l'application des lois fiscales
- de percevoir les recettes non fiscales
- de donner des conseils au gouvernement sur la politique fiscale en ce qui concerne la perception des recettes
- d'exercer d'autres fonctions liées à l'administration fiscale selon les instructions du Conseil des ministres
- d'aider les contribuables à comprendre leurs obligations fiscales et à s'en acquitter.

Le nouveau logo de l'ORR – une rose verte, bleue et orange – symbolise les trois valeurs principales de l'Office : unité et équité, croissance et développement, et prospérité. Ce logo reflète le changement d'attitude et d'approche des agents de l'administration fiscale à l'égard des contribuables en ce qui concerne la prestation des services, les possibilités et les meilleures pratiques.

Pour plus de renseignements, consulter :

[www.rra.gov.rw](http://www.rra.gov.rw)

Source : Office rwandais des recettes.

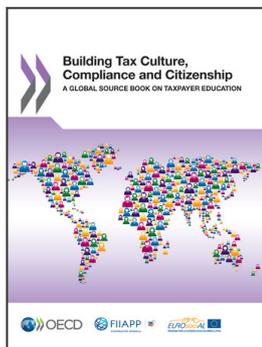
## Références

BAD (2011), *Domestic Resource Mobilisation for Poverty Reduction in East Africa: Lessons for Tax Policy and Administration*, Banque africaine de développement, Tunis, disponible sur :

[www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Domestic%20Resource%20Mobilisation%20Flagship%20Report.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Domestic%20Resource%20Mobilisation%20Flagship%20Report.pdf).

Land, A. (2004), « Developing capacity for tax administration: The Rwanda Revenue Authority », *ECDPM Discussion Paper*, No. 57D, Centre européen de gestion des politiques de développement, Maastricht, disponible sur :

<http://ecdpm.org/publications/developing-capacity-tax-administration-rwanda-revenue-authority>.



Extrait de :

## Building Tax Culture, Compliance and Citizenship A Global Source Book on Taxpayer Education

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264205154-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/La Fondation internationale et pour l'Ibéro-Amérique d'administration et de politiques publiques (2015), « Rwanda : Le contribuable à l'honneur », dans *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship : A Global Source Book on Taxpayer Education*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264230163-25-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).