

Analyse

Développer les capacités d'une administration fiscale

L'Office rwandais des recettes

Tony Land

Document thématique préparé pour le projet « capacité, changement et performance »

Document de réflexion N° 57D

Octobre 2006



Étude « Capacité, changement et performance »

Notes méthodologiques

Le manque de capacités des pays à faible revenu est un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Les praticiens eux-mêmes avouent n'avoir qu'une idée fragmentaire de la façon dont les capacités se développent. En 2002, le président de Govnet, le réseau de la gouvernance et du renforcement des capacités de l'OCDE, a demandé au Centre européen de gestion des politiques de développement (l'ECDPM, situé à Maastricht, aux Pays-Bas) d'entreprendre une étude montrant de quelles manières des organisations et des systèmes, surtout dans des pays en développement, avaient réussi à acquérir des capacités et à améliorer leurs performances. L'étude qui en est ressortie s'intéresse au processus endogène de renforcement des capacités - le processus de changement vu du côté de ceux qui le subissent. Elle examine les facteurs qui favorisent ce processus, les variations de circonstances et les raisons pour lesquelles les efforts de renforcement des capacités réussissent mieux dans certains cas que dans d'autres.

L'étude se décline en une vingtaine d'études de terrain effectuées selon un cadre méthodologique comprenant les sept éléments suivants :

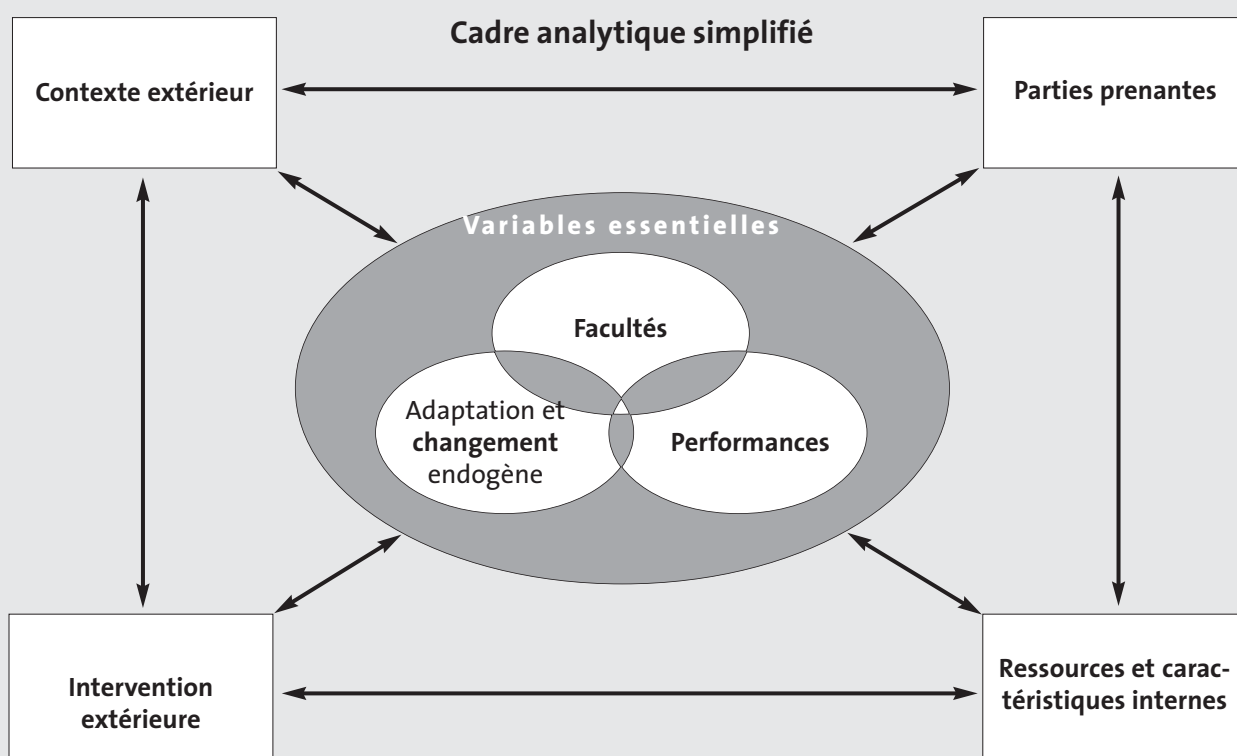
- **Facultés** : comment les facultés d'un groupe, d'une organisation ou d'un réseau contribuent-elles à la capacité organisationnelle ?
- **Adaptation et changement endogène** : comment les processus de changement s'opèrent-ils dans une organisation ou un système ?
- **Performance** : qu'est-ce que l'organisation ou le système a accompli ou est désormais en mesure d'accomplir ? Il s'agit ici d'évaluer l'efficacité du processus de renforcement des

capacités plus que son impact, qui ne se révélera qu'à long terme.

- **Contexte extérieur** : en quoi le contexte extérieur - l'environnement historique, culturel, politique et institutionnel avec toutes les contraintes et les opportunités y afférentes - a-t-il influencé les capacités et la performance de l'organisation ou du système ?
- **Parties prenantes** : quelle a été l'influence des parties prenantes (bénéficiaires, bailleurs, soutiens), quels ont été leurs divers intérêts, attentes, comportements, ressources, interactions et niveau d'engagement ?
- **Interventions extérieures** : en quoi des intervenants extérieurs ont-ils influencé le processus de changement ?
- **Caractéristiques internes et principales ressources** : quels sont les schémas de caractéristiques internes (rôles formels et informels, structures, ressources, culture, stratégies et valeurs) et quelle a été leur influence tant au niveau organisationnel que multi-organisationnel ?

Cette étude donnera lieu à la production d'une vingtaine de rapports d'étude de cas, d'une bibliographie annotée, d'un ensemble d'outils d'évaluation et de divers documents thématiques en vue de stimuler de nouvelles réflexions et pratiques en matière de renforcement des capacités. Un rapport de synthèse résumant les résultats des études de cas sera publié en 2005.

Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).



Développer les capacités d'une administration fiscale

L'Office rwandais des recettes

Anthony Land

Étude de cas réalisée dans le cadre du projet « Capacité, changement et performance »

Octobre 2006

Table des matières

Remerciements	iv
Sigles et acronymes	iv
Résumé analytique	v
1 Introduction	1
2 La toile de fond de l'Office rwandais des recettes	3
2.1 Le Rwanda en transition : les séquelles du génocide et de l'effondrement du pays	3
2.2 Légitimité officielle : le rôle stratégique de l'ORR	3
2.3 Contraintes et défis	4
2.4 Parties prenantes	5
3 Le renforcement des capacités et le processus de changement	7
3.1 Vue d'ensemble du processus	7
3.2 Création et consolidation de l'Office (1997-2000)	8
3.3 Expansion et amélioration des performances (2001-2002)	9
3.4 Modernisation et transformation (de 2003 à aujourd'hui)	9
4 Composantes d'une organisation capable et performante	12
4.1 Un espace protégé, un soutien politique et une performance attendue	12
4.2 Leadership et direction	13
4.3 Gérer en fonction du résultat	14
4.4 Structurer l'environnement extérieur	17
4.5 Développer des compétences collectives à caractère technique	19
4.6 Une assistance extérieure qui se contente de faciliter le processus	22
5 Capacité, changement et performance : principaux enseignements	24
5.1 Performance affichée	24
5.2 Facteurs de réussite	25
5.3 L'avenir : l'ORR peut-il éviter le sort qu'ont connu d'autres organismes de recettes ?	28
Annexe : Personnes consultées	29
Bibliographie	30

Centre européen de gestion
des politiques de développement
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas
Tél. +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 20
info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Department for International Development - DFID
1 Palace Street
Londres SW1E 5HE, Royaume-Uni
Tél. +44 (0)20 7023 0000
Fax +44 (0)20 7023 0019
enquiry@dfid.gov.uk www.dfid.gov.uk

Remerciements

Cette étude de cas n'aurait pas été possible sans le généreux financement du DfID (Department for International Development, Royaume-Uni).

De nombreuses personnes ont collaboré à la préparation de cette étude de cas. L'auteur tient à remercier :

- Katherine Ford (DfID, Londres) et le bureau national du DfID à Kigali pour lui avoir indiqué l'Office rwandais des recettes comme sujet potentiel d'une étude de cas dans le cadre de l'étude générale et pour avoir pris les premières dispositions en ce sens ;
- James Musoni, Commissaire général de l'Office rwandais des recettes, pour lui avoir donné l'occasion de mieux connaître son organisation, lui avoir donné accès aux documents et laissé rencontrer le personnel, et pour lui avoir apporté un soutien logistique durant son séjour ;
- un merci tout particulier à Eugene Torero, Commissaire au Service gros contribuables, pour avoir préparé le parcours de l'étude et organisé les réunions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Office ;
- l'ensemble du personnel de l'ORR pour avoir pris le temps de répondre à ses questions et à lui fournir des informations ; Kieran Holmes, gestionnaire de projet du DFID et les conseillers du DfID pour leurs éclairages et leur soutien ;
- les membres de l'équipe de base de l'ECDPM chargée de coordonner l'étude générale « *Capacité, changement et performance* » (Heather Baser, coordinatrice de programme ; Volker Hauck, chef de programme et Peter Morgan, membre associé de l'ECDPM) pour avoir accompagné cette recherche et agrémente ce rapport de leurs commentaires et de leurs réflexions avant et pendant sa rédaction.

Nonobstant ce qui précède, les points de vue et opinions exprimés dans le présent rapport sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas forcément le point de vue du DfID, de l'Office rwandais des recettes ou de l'ECDPM. Bien que les épreuves du rapport final aient été relues par diverses parties prenantes, l'auteur assume la pleine et entière responsabilité des omissions ou erreurs de fait.

Sigles et acronymes

ASYCUDA++	Système automatisé de traitement des données douanières
AT	assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement
CG	Commissaire général
DfID	Département pour le développement international (Royaume-Uni)
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FMI	Fonds monétaire international
GOVNET	réseau sur la gouvernance (CAD de l'OCDE)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ORR	Office rwandais des recettes
PIB	produit intérieur brut
NIF	numéro d'identification fiscale
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

Résumé analytique

Créé en 1997, l'Office rwandais des recettes (ORR) est chargé d'administrer la perception des taxes, des droits de douane et des accises (impôts indirects) pour le compte du gouvernement. En tout juste six ans, l'ORR est devenu une institution opérationnelle et respectée, qui a fait grimper la génération des recettes intérieures de 9,5% à 13% du PIB. Cette étude de cas recense les divers facteurs de réussite qui lui ont permis d'engranger d'aussi bons résultats.

Un processus de transformation impulsé par le niveau local. Ce processus de transformation a été impulsé par le niveau local, sous-tendu par un fort niveau d'appropriation et piloté par un leadership déterminé à réussir.

Un mandat précis et une performance attendue. Le gouvernement a confié un mandat clair et univoque ainsi qu'un rôle stratégique à l'ORR dans le cadre de sa plus vaste stratégie de développement. Dès l'origine, l'ORR a bénéficié d'une forte légitimité et d'un fort soutien des milieux politiques mais s'est trouvé confronté à des attentes tout aussi fortes en termes de performance.

Un statut synonyme de liberté et de protection à la fois. Son statut d'agence a donné à l'ORR une large autonomie de gestion. Il a ainsi pu prendre des décisions et gérer ses ressources à la manière d'une entreprise et s'acquitter de sa mission sans ingérence ni éléments perturbateurs.

Un juste équilibre entre les éléments tangibles et intangibles de la capacité. On a fait très attention à ce que l'ORR acquière toutes sortes de compétences collectives qui ont contribué à sa capacité de performance globale. D'un côté, il a fallu travailler sur les éléments tangibles qui contribuent à l'efficacité et à l'efficience interne - notamment mettre en place des structures, des systèmes, des procédures et une technologie adéquats et faire acquérir certaines compétences individuelles au personnel. D'un autre côté, il a fallu renforcer les éléments intangibles qui semblent commander le passage de la capacité à la performance organisationnelle. Parmi ceux-ci, citons un leadership visionnaire et une direction engagée qui ont forgé une identité et un système de valeurs propres à l'ORR, avec notam-

ment une soif d'apprendre et un regard critique sur soi-même.

Des yeux tournés aussi bien vers l'intérieur que l'extérieur. L'ORR a également déployé des efforts pour gérer son environnement extérieur. Avec le temps, il s'est rendu compte que sa capacité d'action était en partie conditionnée par des facteurs extérieurs sur lesquels il pouvait exercer une certaine influence.

Un processus de changement pragmatique et graduel. Aux processus de réforme globaux, prédéfinis et de grande ampleur, l'ORR a préféré une approche pragmatique et graduelle marquée par une adaptation constante aux priorités et aux besoins et par une progression basée sur des cadres à court ou à moyen terme. Il ne faudrait toutefois pas croire que graduel rime avec manque de stratégie.

Un partenariat adulte entre l'ORR et le DfID. Au fil des ans, les deux partenaires ont développé une relation « adulte », basée sur des échanges francs, un esprit d'équipe et une coresponsabilité des résultats. L'assistance technique et financière extérieure a ainsi pu accompagner le processus de changement local, s'adapter au rythme de changement local et aux nouvelles priorités.

1 Introduction

En novembre 1997, le parlement provisoire rwandais a voté une loi (n° 15/97) portant création de l'Office rwandais des recettes (ORR), organe indépendant chargé d'administrer la perception des taxes, des droits de douane et des accises (impôts indirects) pour le compte du gouvernement. La création de l'ORR a marqué le début d'un processus de développement organisationnel remarquable qui a complètement transformé la capacité des pouvoirs publics à gérer la perception des recettes. En tout juste six ans, l'ORR est devenu une institution opérationnelle et respectée, qui a fait grimper la génération des recettes intérieures de 9,5% à 13% du PIB. Une situation qui contraste singulièrement avec celle que l'on connaissait avant sa création. La perception des recettes fiscales dépendait alors d'un service du Ministère des finances qui se distinguait par son incompétence, son inefficacité et sa corruption. Personne ne prenait la perception des recettes au sérieux, ni le gouvernement, ni les contribuables dans leur ensemble.

Dans cette étude de cas, nous nous penchons sur les six années de fonctionnement de l'ORR afin de repérer les facteurs qui lui ont permis d'engranger d'aussi bons résultats. Qu'est-ce qui l'a mué en une institution opérationnelle et respectée ? Quels facteurs ont entraîné ce changement ? Quelle est la part du renforcement des capacités dans l'obtention de ces résultats ? Comment l'aide extérieure a-t-elle facilité ce processus de transformation ?

L'étude générale Capacité, changement et performance

Cette étude de cas s'inscrit dans l'étude générale « Capacité, changement et performance », qui est coordonnée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) sous l'égide de Govnet, le groupe de travail du CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE sur la gouvernance et le renforcement des capacités. Cette étude générale, qui repose sur 18 études de cas dans le monde, cherche à mieux comprendre ce qu'est la capacité et comment elle se développe et à examiner de quelle manière des organisations extérieures peuvent appuyer les processus endogènes de renforcement

des capacités. À partir des cas individuels étudiés, cette étude générale tente de mieux comprendre ce que l'on entend par capacités, les relations complexes qui existent entre les capacités et l'amélioration des performances, et les processus au travers desquels s'acquièrent les capacités.

Ces études de cas reposent sur un cadre analytique (voyez la deuxième de couverture) qui suit une approche systémique et définit sept dimensions corrélées : le contexte extérieur, les parties prenantes, les caractéristiques et ressources internes, les interventions extérieures, les changements et adaptations endogènes et les performances.

Cette étude de cas s'inscrit donc dans une démarche d'apprentissage qui s'efforce, à partir l'exemple rwandais, de tirer des enseignements qui pourront alimenter l'étude générale « Capacité, changement et performance ».¹ Il convient de noter que cette étude de cas n'est pas une évaluation et qu'elle ne vise pas à transmettre le point de vue des individus, organisations ou programmes d'assistance décrits.

Méthodologie de l'étude

À partir d'une sélection de documents, nous avons mené une enquête de dix jours sur le terrain, à Kigali (Rwanda) en mai 2004. Cette enquête de terrain a consisté en une série d'entrevues approfondies avec des membres du personnel et du conseil d'administration de l'ORR, de même qu'avec certaines parties prenantes dont le DfID (le département britannique pour le développement international, principal partenaire extérieur de l'ORR). Sur la base de questionnaires semi-structurés et des orientations fournies par le cadre conceptuel de l'étude générale, ces entrevues nous ont permis de recueillir des informations essentiellement qualitatives sur le processus de renforcement des capacités, sur le sens donné au mot capacité et sur la relation entre capacités et amélioration des performances. Vous trouverez en annexe du présent rapport la liste des personnes interviewées.

En lisant ce rapport, gardez à l'esprit que nos constatations et nos conclusions se fondent dans une large mesure sur les informations qualitatives livrées par nos principaux répondants et qu'elles sont tributaires de leur aptitude à se remémorer tout ce qui s'est passé au cours de ces six dernières années. Dans le temps qui nous était imparti, il nous était impossible de mener une analyse plus approfondie des processus administratifs ou des comportements organisa-

Notes

- 1 Nous entendons par « capacité » l'aptitude à fonctionner d'une organisation ou d'un système dans son ensemble. En soi, elle ne correspond à aucun élément subsidiaire tel qu'une « compétence collective ». Ce terme renvoie à l'aptitude qu'a une organisation de faire quelque chose en particulier, comme faciliter, apprendre ou gérer des projets. Enfin, nous entendons par « performance » l'accomplissement, l'exécution ou la réalisation.

tionnels, que ce soit par des techniques de mesure plus formelles ou par l'observation directe.²

Structure du rapport

Après cette introduction, nous essaierons dans la section 2 de dégager les principales caractéristiques du contexte dans lequel opère l'ORR. Nous commencerons par mettre en évidence quelques éléments de l'histoire récente du Rwanda, notamment sa sortie des querelles civiles et du génocide, pour ensuite parler de la légitimité officielle dont l'organisation est investie par le pouvoir politique et énumérer les défis et opportunités qui s'offraient à l'ORR au moment de sa création en 1997. Nous terminerons cette section par un panorama des parties prenantes extérieures qui interagissent avec l'ORR.

Dans la section 3, nous décrirons le processus par lequel l'ORR s'est mué d'un texte juridique en une organisation performante et respectée. Puis, dans la section 4, nous examinerons les facteurs qui ont permis à l'ORR de devenir une organisation performante. La section 4.1 sera consacrée aux éléments « porteurs » de cette amélioration des performances et de ce renforcement des capacités. La section 4.2

vous expliquera comment les cadres et les dirigeants de l'ORR ont pris l'initiative de transformer la culture de l'organisation pour l'articuler autour de la performance et de l'intégrité. La section 4.3 identifiera les compétences collectives acquises par l'ORR pour gérer efficacement sa performance, et la section 4.4 examinera les démarches suivies par celui-ci pour structurer son environnement extérieur. La section 4.5 sera consacrée au développement des compétences collectives opérationnelles de l'ORR. Enfin, la section 4.6 vous parlera de l'apport du DfID, principal partenaire extérieur de l'ORR, dans ce processus de transformation.

Dans la section 5, nous livrerons un aperçu des performances de l'ORR et nous épinglerons quelques leçons à tirer en matière d'interaction entre la capacité, le changement et la performance. Nous résumerons les facteurs qui expliquent les résultats engrangés par l'ORR et essaierons du même coup de repérer ceux d'entre eux qui ont fait la différence et qui peuvent expliquer la réussite remarquable de cette organisation en dépit des vents contraires. Nous terminerons cette section par quelques mots sur les perspectives de pérennisation de ces acquis.

Notes

- 2 Par exemple, il ne nous a pas été possible d'aller au-delà des informations fournies par les personnes interviewées pour confirmer et vérifier certains éléments informels et intangibles, qui ne s'expriment souvent ni par la parole, ni par l'écrit, et qui pourtant peuvent avoir une influence considérable sur le comportement d'une organisation.

2 L'Office rwandais des recettes

Il faut replacer l'évolution de l'Office rwandais des recettes dans son contexte. Dans cette section, nous essaierons donc de dégager les principales caractéristiques de ce contexte. Nous commencerons par mettre en évidence quelques éléments de l'histoire récente du Rwanda, de la légitimité officielle dont l'organisation est investie par le pouvoir politique et nous énumérerons les défis et les opportunités qui s'offraient à l'ORR au moment de sa création en 1997. Nous terminerons cette section par un panorama des parties prenantes extérieures qui interagissent avec l'Office.

2.1 Le Rwanda en transition : les séquelles du génocide et de l'effondrement du pays

L'Office a accompli des miracles dans un pays qui se remet à peine de son traumatisme. Après plus de 30 ans de clivages étatiques, de conflits ethniques et de malaise économique grandissant, l'ORR voit le jour en 1997 dans un contexte que l'on qualifiera au mieux d'hostile. La guerre civile et le génocide ont fait un million de morts et près de trois millions de réfugiés en exil, le tissu social est en lambeaux, l'État et l'économie démantelés et les infrastructures détruites. En 1997, l'État rwandais est toujours en phase de reconstruction mais peut déjà commencer à envisager des questions de développement à plus long terme en même temps qu'il garde un œil sur les questions lancinantes d'insécurité régionale et de fragilité sociale et politique à l'intérieur de ses frontières.

Aujourd'hui, il ne fait aucun doute que le gouvernement a réussi à galvaniser un mouvement sociétal de reprise en mains et de restauration de la confiance, de la sécurité et de la prospérité. Le pays semble en effet bien décidé à réussir et à se sortir d'une crise abyssale. Cette dynamique de performance et cette faim de réussite s'insinuent partout et compensent dans une large mesure le manque de capacités du pays. Le bon fonctionnement de l'ORR est à maints égards symbolique de ce vaste élan de réconciliation et de reconstruction nationales. Le gouvernement

rwandais est en outre parvenu à mobiliser l'appui de plusieurs membres de la communauté internationale qui s'étaient engagés à soutenir la reconstruction du pays. Avec ses partenaires extérieurs, il a défini les éléments du retour à une nation rwandaise unie par une identité et des objectifs communs. Parmi ces éléments figurent la lutte contre la pauvreté et la mise en place d'une pratique politique démocratique et inclusive.

Adopté en 2002, le document rwandais de stratégie pour la réduction de la pauvreté fixe le cadre politique général et le cap à suivre. Les défis restent toutefois hallucinants. À l'heure actuelle, environ 60% des Rwandais vivent encore sous le seuil de pauvreté national, et 40% d'entre eux sont en situation d'extrême pauvreté. Le rapport 2003 du PNUD sur le développement humain classe le Rwanda en 158ème position sur 175 pays. Or l'économie rwandaise a enregistré un taux de croissance moyen de 8% par an depuis 1998 et l'incidence de la pauvreté s'amenuise d'après les rapports.

D'après certains, le processus de transformation nationale s'est effectué à un « rythme ahurissant ».³

2.2 Légitimité officielle : le rôle stratégique de l'ORR

L'Office rwandais des recettes fait partie intégrante de la vision politique et de la stratégie de développement globales du gouvernement. Il remplit une mission stratégique :

- en augmentant la capacité du pays à générer des recettes intérieures, dont il a impérativement besoin pour financer ses objectifs de développement et sa stratégie de réduction de la pauvreté et pour réduire sa dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure ;⁴
- en créant un environnement porteur pour le développement du secteur privé et pour attirer les investissements étrangers ;
- en contribuant à l'essor d'une culture de participation et de citoyenneté dans le cadre d'un processus plus large de définition des normes et des pratiques de gouvernance démocratique,⁵ et en rapprochant le gouvernement du citoyen ;
- en contribuant à ce que la population reprenne confiance dans son gouvernement et y voie une institution capable et désireuse de sortir le peuple rwandais de la misère et des dissensions pour lui ramener la prospérité et l'estime de soi.

Notes

3 Voyez DfID, Rwanda - Country Assistance Plan 2003-2006.

4 La perception des recettes est passée de 9 à 13% du PIB, mais les dépenses publiques représentent environ 25% du PIB. L'amélioration des capacités de mobilisation des ressources intérieures s'avère critique pour combler cet écart.

5 En échange du versement de l'impôt, les citoyens sont en droit de demander des comptes à leur gouvernement et de s'attendre à une fourniture de services efficace à un coût raisonnable.

Toutes ces raisons font que, depuis le départ, l'ORR a pu compter sur un soutien politique important. Il a notamment bénéficié de l'appui du Président, qui est allé jusqu'à s'impliquer personnellement dans la campagne destinée à changer la mentalité rwandaise vis-à-vis du paiement de l'impôt et de la corruption. L'ORR a par conséquent entamé son existence avec toute la légitimité dont il pouvait rêver, y compris avec un soutien et une bienveillance politiques qui l'ont aidé à réussir là où il aurait normalement connu l'échec.

L'importance accordée à la promotion de l'intégrité et à la diminution de la corruption est fondamentale à cet égard. Le gouvernement s'est engagé sans équivoque et avec bon sens à balayer devant sa porte. Le Président s'est largement exposé pour faire passer cette idée. Les observateurs rwandais prétendent que cet engagement est beaucoup trop appuyé et que la corruption au Rwanda est un problème nettement moins systémique que dans d'autres pays de la région.

2.3 Contraintes et défis

Malgré l'appui officiel que lui accordaient les plus hautes sphères du pouvoir, l'ORR a dû faire face à plusieurs contraintes et défis qui l'empêchaient de se profiler comme une organisation forte, légitime et opérationnelle.

Des possibilités limitées en termes de génération de recettes

Un des principaux défis auxquels devait faire face le nouvel ORR n'était autre que l'étroitesse de l'assiette fiscale du pays.⁶ La grande majorité des Rwandais (plus de 90%) vivent et travaillent dans les zones rurales. Or l'économie rurale était dévastée et de toute façon largement non monétisée. La plupart des populations rurales rwandaises vivaient en outre dans une grande misère, à laquelle s'ajoutait un traumatisme social et une dislocation de la société.

L'économie urbaine, bien que mieux lotie, n'offrait guère plus des possibilités en termes de génération de recettes. L'économie formelle, principalement composée de micro, petites et moyennes entreprises, était sinistrée et commençait à peine à se redresser. Quant au secteur informel, nettement plus important et florissant, il échappait par définition à l'impôt. Le niveau généralement bas de l'activité économique et le délabrement des infrastructures limitaient en outre les échanges commerciaux. Par

ailleurs, il n'y avait que très peu de particuliers touchant un salaire suffisamment élevé pour être soumis à l'impôt sur le revenu. La fonction publique, principal pourvoyeur d'emplois formels, parvenait tout juste à verser un salaire de subsistance.

Des contribuables sceptiques et récalcitrants

Le deuxième défi tenait au fait que peu de Rwandais estimaient devoir payer l'impôt. Comme dans tout pays, peu de citoyens payaient leurs impôts de gaieté de cœur. Même ceux qui en avaient les moyens et qui étaient légalement tenus d'acquitter l'impôt n'avaient pas pour habitude de déclarer leurs revenus ; quant aux règlements douaniers et aux accises, ils étaient généralement ignorés. L'impôt était perçu au titre de punition, ou c'était le moyen pour les inspecteurs du fisc d'arrondir leurs pénibles fins de mois.

L'histoire du pays faisait que le citoyen n'associait pas le paiement de l'impôt à la fourniture de services publics. Les services fournis étaient de piètre qualité, la tragédie du génocide et des dissensions civiles les avait complètement perturbés et le politique n'avait pas coutume de rendre de comptes sur sa gestion. Non seulement le pays ne disposait plus des capacités humaines nécessaires pour gérer les services de base, mais la plupart de ses infrastructures socio-économiques étaient détruites.

La mobilisation des recettes n'étant pas un élément capital de la politique économique des gouvernements précédents, le pays était tombé sous la dépendance de l'aide internationale. Le comportement égo-centrique du gouvernement, la corruption au sein des services de perception des recettes et une fourniture de services généralement inefficace avaient amené la plupart des Rwandais à considérer le paiement de l'impôt non comme un devoir civique, mais comme un piège à éviter. On peut dès lors comprendre que les contribuables aient accueilli la création de l'ORR avec une certaine inquiétude et un certain scepticisme eu égard aux motifs et aux intentions du gouvernement. Changer cette attitude du public serait l'un des principaux défis à relever par l'Office.

La mauvaise réputation du service rwandais des recettes

Un troisième défi, lié aux deux précédents, concernait la réputation et les capacités de l'ancien service des recettes que l'ORR était amené à remplacer. À l'instar de tous les autres services publics, le service des recettes avait souffert de la crise et retrouvait à

Notes

- 6 Entre 1995 et 1997, les recettes fiscales rwandaises équivalaient en moyenne à 8,7% du PIB, alors que la moyenne était de 17,7% du PIB pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

peine son second souffle. Il avait perdu la plupart de ses collaborateurs compétents et expérimentés, soit qu'ils aient été tués, soit qu'ils aient fui à l'étranger. Les équipements et les fichiers de données avaient en outre été détruits ou volés. Mais pire que tout, le personnel restant semblait peu enclin à travailler et mal comprendre la finalité et les fonctions d'un service des recettes. Ce service n'avait ni politique ni stratégie d'orientation, son cadre juridique et politique était dépassé, ses systèmes et procédures dataient de mathusalem et le personnel n'avait pratiquement suivi aucune formation. La discipline était plus que relâchée, chaque collaborateur adaptant ses horaires de travail à sa guise. La corruption active et passive, notamment les ingérences du politique, étaient monnaie courante et les percepteurs d'impôt avaient la réputation de se montrer autoritaires dans les relations avec le public.⁷ Aux dires d'anciens membres du personnel, ce service ne connaissait que des dysfonctionnements ; pour reprendre les termes d'une partie prenante : « nous étions dans un trou noir ». Et comme ni le gouvernement ni la société ne tenaient à ce que ce service fonctionne, il végétait.

Un réservoir humain fragile

Il convient par ailleurs de noter la fragilité du réservoir humain du pays. Le génocide avait non seulement fait un million victimes et trois millions de réfugiés, laissant le pays exsangue de la plupart de ses citoyens les plus compétents et les plus expérimentés, mais il avait en outre provoqué l'effondrement du système éducatif. Les carences en capacités humaines étaient telles qu'il faudrait une génération au moins pour les compenser.⁸ Comble de tout, le pays n'avait pas investi dans le développement de ses établissements secondaires et supérieurs depuis son accès à l'indépendance. En d'autres termes, il souffrait d'une terrible pénurie de Rwandais ayant été plus loin que l'école primaire. En 2002, 33% de la population de 15 ans et plus n'avait jamais été à l'école, 60% s'était arrêtée après l'enseignement primaire, 7,1% avait une formation post-primaire ou secondaire, et 0,4% seulement était allée jusqu'aux études supérieures. Dans la fonction publique, 79% des fonctionnaires subalternes n'avaient pas de

diplôme de l'enseignement secondaire en 1995, bien que ce chiffre soit descendu à 51% en 1998.⁹ Le pays manquait en outre d'établissements - ainsi que de personnel qualifié pour les faire fonctionner - pour former une nouvelle génération de professionnels.¹⁰

Le problème était particulièrement criant dans les secteurs professionnels qui intéressent le service des recettes. Le pays n'avait formé pratiquement aucun professionnel dans le domaine de la comptabilité, de la gestion financière et de l'administration fiscale,¹¹ pas plus que dans des filières comme les statistiques ou l'informatique. Ce qui voulait dire que non seulement le gouvernement avait des problèmes à trouver des fonctionnaires capables de gérer son administration fiscale, mais que le secteur privé manquait lui aussi de comptables et de fiscalistes professionnels. Une des failles évidentes concernait l'absence d'organismes professionnels intermédiaires capables de proposer des services comptables, fiscaux et d'audit. Une autre absence remarquée était celle d'une association professionnelle apte à réglementer et à édicter des normes dans ces différents domaines.

Ce déficit en capital humain, dû à des années de négligence, mais accentué par le génocide et les dissensions civiles, aura dans une certaine mesure été atténué par le retour au pays d'environ 2 millions de Rwandais partis en exil dans les années '60, qui ont ramené dans leurs bagages leur expérience, leur expertise et leur éducation dans un pays étranger. Outre leurs aptitudes techniques, ces exilés sont rentrés au pays avec la ferme intention de le reconstruire. Ce retour d'exil semble avoir été davantage motivé par une volonté de changement et de renouveau et une adhésion à la vision des nouveaux dirigeants, que par l'attrait de salaires confortables.

2.4 Parties prenantes

L'ORR interagit à plusieurs niveaux avec diverses parties prenantes : le gouvernement, les contribuables, les partenaires locaux et internationaux.

Le gouvernement rwandais

L'ORR est un organisme public, institué par une loi et qui rend compte de son activité au parlement. Le gouvernement définit le cadre juridique et politique de son activité et lui fournit un appui politique et une légitimité. Les ministères dépensiers sont les bénéficiaires nets de l'ORR, puisque c'est l'Office qui perçoit les recettes intérieures qui sont ensuite distribuées à ces ministères via le Trésor public. De ce

Notes

- 7 Les percepteurs d'impôt avaient la réputation de fermer les établissements de ceux qui ne payaient pas.
- 8 La crise n'a fait qu'accentuer le mauvais état de santé de la population rwandaise, provoquant la montée en flèche de la mortalité infantile, de l'incidence du VIH/sida et d'autres maladies transmissibles ainsi que divers dommages physiques et mentaux.
- 9 Le taux d'analphabétisme était estimé en 2002 à 47,8% chez les femmes et à 58,1% chez les hommes.
- 10 Entre 1994 et 2000, le pays a apparemment produit plus de diplômés que sur toute la période 1964-1994!
- 11 Jusque 2000, il n'y avait ni faculté du commerce ni faculté en administration d'entreprise à l'Université nationale du Rwanda.

point de vue, on peut dire que le gouvernement est le principal « client » de l'ORR. Au niveau des rouages gouvernementaux, on retiendra les éléments suivants :

- Dès le départ, *le Président de la République* a apporté un soutien personnel à l'ORR, en incitant les Rwandais à payer leurs impôts et en insistant sur l'intégrité, la transparence et la redevabilité du service public. Le Président a également été le chef de file d'une campagne préconisant la tolérance zéro à l'égard de la corruption.
- *Le Ministère des finances et de la planification économique* est le ministère de tutelle de l'ORR ; membre de son conseil d'administration, il lui incombe à ce titre de contrôler le cadre politique et les activités de l'Office. C'est également lui qui fait le lien politique entre la mobilisation des recettes intérieures et les stratégies de gestion macro-économique, de réforme du secteur public et de réduction de la pauvreté.
- *Le Ministère du commerce* (et notamment le Bureau des investissements) est membre du conseil d'administration de l'Office et une partie prenante essentielle pour ce qui est de gérer la relation entre la perception des recettes et la création d'un environnement porteur pour le développement et les investissements du secteur privé.
- *La Banque nationale du Rwanda* est membre du conseil d'administration de l'Office et une partie prenante essentielle pour ce qui est de contrôler le lien entre la génération des recettes intérieures et la gestion de la politique fiscale et monétaire.
- *Le Ministère de la fonction publique* s'intéresse plus particulièrement à ce que donne le modèle organisationnel de l'ORR dans le contexte rwandais afin d'en tirer des leçons pour l'ensemble de la réforme des services publics (renforcement des capacités, amélioration des performances et fourniture des services).¹²

Les contribuables

Les contribuables ont affaire à l'ORR en tant qu'entreprises, particuliers, commerçants ou voyageurs et lui apportent des recettes sous la forme de diverses taxes et droits de douane ou d'accises. Ils constituent l'autre « clientèle » de l'ORR, celle dont les intérêts sont en balance avec ceux du gouvernement, dont l'Office dépend en dernier ressort. Près de 90% des contribuables sont domiciliés à Kigali, la capitale du pays. C'est avec ce groupe que l'ORR interagit au quotidien et dont dépendent au bout du compte ses per-

formances et son appui. On peut répartir les contribuables en trois catégories :

- *Les gros contribuables* : les sociétés locales et internationales présentes sur le territoire rwandais. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de contribuables, en pleine expansion. Bien que peu nombreux, ils représentent près de 80% des recettes perçues. Ces entreprises disposent généralement de systèmes de gestion financière sophistiqués ; elles sont donc censées connaître leurs obligations fiscales. Le taux de discipline fiscale est désormais très élevé dans cette catégorie (95% pour l'impôt des sociétés et 87% pour la TVA).
- *Les petits contribuables* : les PME et les particuliers. Bien que nombreux, ils représentent moins de 20% des recettes perçues en raison de la faiblesse des revenus, d'une piètre comptabilité (aucun livre de comptes), d'une connaissance insuffisante de la loi, de taux de discipline fiscale plus bas et de difficultés plus générales associées à leur identification et à leur inscription (pas de domicile fixe). On trouve également dans cette catégorie un secteur informel aussi vaste que non réglementé.
- *Les commerçants, investisseurs et visiteurs locaux et internationaux* qui importent ou exportent des biens et des services, et qui ont affaire au service des douanes et accises.

Les contribuables sont par ailleurs les usagers des services publics et peuvent à ce titre être considérés comme des parties prenantes indirectes. De ce point de vue, ils seront d'autant plus enclins à acquitter l'impôt que les services publics qui leur seront fournis seront de qualité, tout simplement parce que l'impôt se justifie avant tout pour permettre au gouvernement de fournir des services de base. Lorsque les contribuables ne sont pas satisfaits, leur niveau de discipline fiscale et de coopération baisse.

Partenaires locaux et internationaux

L'ORR compte sur plusieurs partenaires locaux et internationaux pour l'aider à s'acquitter de son mandat. En voici quelques-uns :

- *La Fédération rwandaise du secteur privé* sert d'interlocuteur et de relais à l'ORR pour ce qui concerne la discipline fiscale et la compréhension des questions fiscales parmi les petites, moyennes et grandes entreprises.
- *La police, l'armée, les collectivités locales et les équivalents de l'Office dans les pays voisins* sont

Notes

- 12 Le Président cite l'ORR en exemple de bonne pratique. La presse parle souvent de l'ORR comme d'un service public modèle.

des partenaires importants pour la lutte contre la contrebande et l'évasion fiscale.

- *Les consultants fiscaux et financiers* sont des intermédiaires essentiels pour la préparation des déclarations d'impôt et des rapports financiers des entreprises, pour la vérification des livres comptables et pour la fourniture des services en la matière à l'ensemble des contribuables.
- *Les offices des recettes de la région d'Afrique orientale* ont été une source importante de savoir, de connaissance et de soutien entre pairs ; ils ont aidé l'ORR à ne pas commettre les mêmes erreurs qu'eux.
- *Les partenaires de la coopération*, comme le DfID (principal partenaire extérieur de l'ORR) et le Fonds monétaire international (FMI), qui ont fourni une aide ciblée en matière de politique fiscale, ont apporté une aide technique et financière importante pour le renforcement des capacités organisationnelles de l'Office, et ont été les animateurs du changement et les mentors de la direction de l'ORR.

3 Le renforcement des capacités et le processus de changement

Dans cette section, nous allons décrire le processus par lequel l'Office rwandais des recettes s'est mué en une organisation performante et respectée.

3.1 Vue d'ensemble du processus

Bien qu'ils jouissent du soutien total du gouvernement rwandais et de la communauté des bailleurs, la direction et le conseil d'administration de l'ORR nouvellement institué ont eu bien du mal à instaurer une administration des recettes efficace et respectée. *Côté intérieur*, il fallait se débarrasser de l'héritage du passé et créer une organisation totalement neuve, qui « assure » comme on dit, en fonction d'objectifs clairs et précis, de nouveaux principes de gestion et de gouvernance, grâce à du personnel professionnel et à des procédures modernes. *Côté extérieur*, il fallait changer l'image et la réputation du service des recettes et établir de nouvelles relations avec les parties prenantes, basées sur la confiance et la coopération. Il fallait surtout faire un énorme effort pour changer la mentalité du public par rapport à l'idée même de payer des taxes. Enfin, il fallait s'assurer l'appui d'autres services de l'administration publique.

Comment l'ORR a-t-il relevé ce défi ? Comme nous le verrons dans cette section et dans la section suivante, le renforcement des capacités et le changement font partie intégrante de la vie de l'ORR depuis sa création. Ce processus se décompose en deux volets distincts, mais corrélés, qui auront permis à l'ORR de se muer en quelques années à peine en une organisation dynamique et performante.

En premier lieu, il y a ce que l'on pourrait appeler un processus endogène d'adaptation et d'apprentissage organisationnel qui a vu d'importantes parties prenantes maîtriser progressivement la gestion de l'ORR et de son environnement extérieur au travers d'un processus d'apprentissage empirique et de contrôle permanent. Un processus plus intuitif que planifié, plus organique que technocratique et influencé par des facteurs plus intangibles (certains éléments de culture, de valeur et de mentalité). Ce processus a favorisé l'émergence de diverses compétences collec-

tives à tous les échelons de l'organisation (planification stratégique, apprentissage et conscience de soi dans l'organisation, mais aussi gestion du changement) qui ont toutes contribué à la performance d'ensemble de l'ORR.

Ce processus endogène s'est accompagné d'un ensemble d'interventions plus concrètes en matière de renforcement des capacités, parmi lesquelles diverses formes de renforcement institutionnel et d'appui au développement des ressources humaines. Largement tributaire de l'aide extérieure fournie par le DfID, cet appui, par nature plus technocratique et orienté vers la demande (axé sur les structures, les systèmes, la technologie, la formation), a permis à l'ORR d'acquérir un ensemble de compétences collectives, qu'elles soient techniques ou de gestion, essentielles à la réalisation de sa mission première.

Rétrospectivement, on peut grosso modo subdiviser le processus de changement et de renforcement des capacités de l'ORR en trois phases. Il convient toutefois de noter que ces trois phases ne correspondent à aucun plan prédéfini.¹³ Il convient également de se rappeler qu'à tout point de vue l'ORR reste une organisation jeune, en pleine période de croissance et d'apprentissage.¹⁴ Les trois phases sont : la création et la consolidation de l'Office (1997-2000) ; l'expansion et l'amélioration des performances (2001-2002) ; la modernisation et la transformation (de 2003 à aujourd'hui).

3.2 Création et consolidation de l'Office (1997-2000)

Cette première phase a vu la création juridique de l'ORR en 1997 et sa séparation du Ministère des finances, suivie d'une période de mise en place des éléments de base de la nouvelle organisation et d'instauration de mesures correctives immédiates. Le tout permettant à l'ORR de devenir opérationnel dans ses principaux domaines d'activité et d'assurer la rentrée de recettes.

Une fois les membres du conseil d'administration nommés, toute l'énergie des premières années s'est concentrée vers un seul but : « faire tourner la boutique ». Il importait à cet égard de veiller à ce que l'Office puisse se mettre directement à l'ouvrage et qu'il n'y ait pas d'interruption dans les flux de recettes. Avec l'aide du DfID, diverses propositions ont été élaborées afin d'aider les autorités rwandaises à déterminer la meilleure façon d'instaurer la nouvelle

organisation.¹⁵ Ce faisant, le Rwanda a également pu bénéficier de l'expérience de ses aînés dans la région. L'attention s'est portée sur la détermination de la structure organisationnelle, la définition des rôles et des responsabilités, l'élaboration d'une politique du personnel et le recrutement des collaborateurs. C'est également à ce stade qu'ont été menées des enquêtes sur la faisabilité et les modalités d'introduction de la TVA au Rwanda.

La décision fut prise de recruter un Commissaire général (CG) ayant une expérience régionale¹⁶ pour diriger l'organisation, surtout pour éviter la répétition des erreurs du passé et profiter des leçons apprises ailleurs. Le fait d'avoir un CG expatrié pour démarrer pouvait en outre limiter le risque de voir le favoritisme et la corruption s'insinuer dans la nouvelle organisation, et donc aider celle-ci à rompre avec les mauvaises habitudes du passé. Cela laissait également au conseil d'administration le temps de trouver le bon candidat rwandais pour assumer la direction de l'organisation ; chacun savait en effet qu'un leadership rwandais digne de ce nom serait indispensable à la réussite de l'Office sur le long terme.

Tous les collaborateurs de l'ancien service des recettes ont été contraints de passer un examen de compétence et d'intégrité dans le cadre de la procédure de réembauche. Cette procédure a été administrée par des intervenants extérieurs pour en garantir l'impartialité et prévenir les éventuelles ingérences politiques. Cela a permis d'éliminer tous les employés incompetents ou douteux et de s'assurer que la plupart des collaborateurs de la nouvelle organisation étaient là pour de bonnes raisons. En récompense, ils se sont vu proposer un ensemble de rémunérations et d'avantages parmi les plus attractifs du pays.

Des consultants sont arrivés plus tard au cours de cette même phase pour soutenir la création d'un département informatique et pour repérer les domaines informatiques nécessitant une attention immédiate. Dans d'autres services, on s'est attaché à consolider et à mettre les systèmes et les procédures

Notes

- 13 Ces phases ne servent qu'à illustrer notre propos et ne sont nullement officielles. Il ne faut pas les confondre avec les phases liées à l'appui du DfID (au nombre de cinq jusqu'ici).
- 14 Voyez Taylor, J., 2003. Organisations and Development (CRDA)
- 15 Depuis lors, le FMI, qui avait participé aux discussions ayant présidé à la création de l'ORR, a accepté de se concentrer sur l'appui à la réforme de la politique fiscale au sein du Ministère et de laisser la réforme de l'administration fiscale au DfID. En pratique, le responsable de projet du DfID à l'ORR et d'autres conseillers ont apporté leur concours à la réforme de la législation fiscale et prodigué leurs conseils au Ministère.
- 16 Le titulaire du poste avait dirigé l'Office des recettes ougandais.

à niveau de manière à améliorer l'efficacité globale des activités.

En dehors de ces questions d'organisation interne, on a également commencé à améliorer l'image de marque de l'organisation et à monter une campagne incitant le public à honorer ses obligations fiscales. Pour épauler la direction dans cette entreprise, des « figures emblématiques » y ont été associées, notamment des politiciens, des leaders de certaines communautés et des représentants du secteur privé. Ensemble, l'ORR et ces figures emblématiques n'ont pas ménagé leurs efforts pour « faire passer le message » et souligner l'importance de la perception des recettes pour reconstruire et développer le pays. Cette démarche a marqué le début d'un effort concerté pour combattre l'incivisme fiscal des Rwandais et promouvoir un niveau de tolérance zéro à l'égard de la corruption, démarche qui s'est poursuivie au fil des ans.

3.3 Expansion et amélioration des performances (2001-2002)

Cette deuxième phase a vu s'opérer des changements plus profonds, avec une refonte de la direction générale, l'expansion des opérations, une intensification de l'assistance technique par rapport à des axes concrets, et une amélioration avérée des performances en termes de volume des recettes.

Une fois l'ossature de l'ORR mise en place, celui-ci a pu s'engager plus résolument dans le renforcement de ses compétences de base et l'amélioration de sa performance globale. Cette période a également vu l'instauration du Service de la TVA qui, en peu de temps, a atteint ses objectifs de recettes. Bien que l'on ait alors envisagé de restructurer l'ORR autour d'un schéma fonctionnel, on a finalement considéré qu'il n'était pas prêt pour une telle transformation.¹⁷ Les efforts se sont donc portés sur le développement des compétences de base au sein de la structure existante.

L'Office a négocié un virage essentiel en 2001 avec le remaniement de sa direction générale. Le CG expatrié qui avait parfaitement géré la mutation du service public en un organisme semi-autonome a été remplacé par un Rwandais. La plupart des anciens directeurs et commissaires ont également cédé la place à un nouvel ensemble de jeunes cadres, les uns issus du sérail, les autres recrutés à l'extérieur. On ne saurait sous-estimer la portée de ce changement de direction, qui a apporté du sang neuf et de la

confiance à l'organisation et brisé ses derniers liens avec l'ancien régime. Le nouveau CG a profité de ce changement pour insuffler une nouvelle éthique dans l'organisation, en même temps qu'une nouvelle vision et de nouvelles méthodes de gestion. C'est à ce moment crucial qu'ont été jetées les bases d'une culture de la performance et de l'intégrité qui continue d'animer l'Office.

Le DfID a profité aussi de ce changement de direction générale pour resserrer ses liens d'assistance avec l'ORR, s'agissant en particulier de son appui consultatif. Les efforts se sont portés sur le développement des ressources humaines, notamment avec l'introduction d'un système rudimentaire d'appréciation basé sur la performance, d'un code de conduite et de mesures garantissant l'intégrité du personnel. C'est également au cours de cette période que le personnel d'assistance technique (AT) s'est vu confier plusieurs postes de tutelle alliant des fonctions de conseil et de formation à quelques missions d'exécution. Des conseillers ont travaillé aux côtés de la direction générale au développement de systèmes de gestion, de planification et de contrôle plus robustes.

Au cours de cette période, l'ORR a enregistré une hausse de la perception des recettes (passant de 9% à 12,5 % du PIB) tout en bénéficiant apparemment d'une amélioration de son image de marque auprès du public en général et des contribuables en particulier. On a vu apparaître une direction ayant un grand sens de la finalité et de l'appropriation de l'Office et appréhendant de mieux en mieux la corrélation entre le changement, la capacité et la performance. Malgré son manque de connaissances en administration et en politique fiscales, cette direction s'est progressivement affirmée comme un solide partenaire du DfID, apte à déterminer le rythme des réformes et le contenu du processus de renforcement des capacités. Il n'en restait pas moins évident que la route serait encore longue avant que l'ORR ne soit efficace et capable d'accroître la perception des recettes et de mieux réagir aux besoins de sa clientèle.

3.4 Modernisation et transformation (de 2003 à aujourd'hui)

La période la plus récente est celle où ont été introduits les changements qui s'apparentent le plus à une transformation, avec un recentrage de l'organisation sur sa clientèle, la modernisation de ses processus administratifs, y compris par l'automatisation, et la manifestation d'un plus grand intérêt pour la

Notes

¹⁷ À cause de ses faiblesses dans des domaines de compétence de base, comme l'audit, et d'autres contraintes logistiques.

gestion des ressources humaines en fonction des performances (voyez l'encadré 1). Pour sa part, le personnel de l'AT ne fournit plus d'aide à long terme, mais à court terme.

L'ORR est entré dans cette troisième phase de transformation lorsqu'il a décidé d'appréhender son métier de base différemment. Suite à un processus de réflexion interne amorcé en 2002, mais qui ne s'est réellement déployé qu'en 2003, l'ORR a adopté une démarche de prestataire de services ou d'organisation axée sur la clientèle, qui l'a obligé à repenser totalement son mode de fonctionnement.¹⁸

Encadré 1 : Éléments du processus de modernisation

- Harmonisation du cadre juridique.
- Restructuration pour répondre à une nouvelle vision et à une nouvelle stratégie.
- Renforcement des capacités du personnel, à partir d'une analyse systématique des besoins.
- Renforcement des capacités des clients : sensibilisation des clients à leurs droits et devoirs, et professionnalisation des intermédiaires (consultants fiscaux et commissionnaires en douane).
- Introduction de nouveaux processus et de nouvelles procédures pour faciliter le travail et garantir des contrôles efficaces.
- Amélioration de la qualité du service, notamment par la réduction du nombre de points de contact pour assurer l'intégrité, la transparence et le rendement.
- Introduction de systèmes informatiques à tous les niveaux.
- Amélioration des infrastructures et de l'environnement de travail.
- Achat d'équipements et de matériel, y compris des véhicules.

Après que le conseil d'administration ait donné son feu vert en novembre 2003, l'ORR a été restructuré début 2004 pour adopter un schéma fonctionnel (voyez l'encadré 2), l'idée étant d'appliquer le concept de guichet unique¹⁹. Un tel changement implique bien plus qu'un simple remaniement des services ; il influence le mode de gestion des activités et par-dessus tout, introduit les notions de qualité du service et de satisfaction du client. Cette nouvelle orientation a suscité un réexamen approfondi des processus administratifs, apporté un élan supplémentaire aux efforts de renforcement de la gestion des ressources humaines,²⁰ dessiné les contours d'une réflexion rationnelle sur le rôle de l'informatisation et attiré l'attention sur la nécessité de fournir des services parfaitement adaptés aux besoins de la clientèle. Elle a également enclenché un réexamen du cadre législatif dans lequel opère l'ORR afin de détecter les failles et les incohérences qui l'empêchent d'accomplir sa mission.²¹

Piloté par la direction et le conseil d'administration de l'ORR, ce processus de changement est étroitement soutenu par le gestionnaire de projet du DfID (un expert en administration et en réforme fiscales), les changements proprement dits étant mis en œuvre par des équipes de réforme composées de membres du personnel et de la direction de l'ORR. L'AT à court terme continue de fournir un appui essentiel à la conception et à la mise en place des nouveaux systèmes, procédures et processus de travail associés au programme de modernisation.

Grâce à ce processus de changement, l'Office peut affiner sa perception de la performance et reconnaître la nécessité d'une meilleure prise en compte de son environnement extérieur. Les mesures de performance, qui à l'origine se concentraient uniquement sur les objectifs de recettes, s'étendent désormais au rendement et à la satisfaction du client.

Notes

¹⁸ Il ressort d'une évaluation conjointe du DfID et de l'ORR sur les progrès accomplis jusqu'à présent que des améliorations importantes ont certes été enregistrées, mais qu'il reste quelques obstacles fondamentaux, qui nécessiteraient un réexamen approfondi du mode de gestion de l'ORR. Il semblerait par ailleurs que l'enthousiasme des premiers jours ait disparu et qu'une nouvelle impulsion serait nécessaire pour mettre l'organisation sur une orbite plus haute.

¹⁹ Le système du guichet unique est efficace (réduit les coûts de transaction) et permet de mieux cibler les services en fonction des besoins de la clientèle (les besoins du contribuable peuvent être envisagés dans leur globalité)

²⁰ En mettant en route un réexamen systématique de tous les postes.

²¹ La majeure partie du cadre législatif était dépassé, la loi relative à l'impôt sur le revenu datait de 1964 et celle sur les douanes de 1968.

Encadré 2 : L'Office rwandais des recettes en 2004

L'ORR (www.rra.gov.rw) est un organisme public semi-autonome qui dépend du Ministère des finances et du parlement auquel il rend compte via son conseil d'administration. Entièrement financé sur fonds publics, l'ORR jouit de pouvoirs discrétionnaires (autonomie de gestion) qui sont définis et encadrés par la loi. L'ORR est habilité à percevoir l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée, les droits de douane et les accises ainsi que diverses autres taxes.

La composition du conseil d'administration témoigne d'un souci d'équilibre entre représentativité et compétence. La présidence est assurée tour à tour par les 8 administrateurs. Le Commissaire général de l'Office est secondé par une équipe de gestion formée de cinq commissaires et de quatre directeurs. L'ORR emploie actuellement 644 salariés, dont 90% ont moins de 45 ans. L'ORR compte trois services de perception des recettes :

- *Le Service gros contribuables* perçoit les recettes auprès des grandes sociétés du secteur privé, y compris les sociétés sous contrôle étranger, qui représentent quelque 80% des recettes fiscales.
- *Le Service recettes intérieures* perçoit les recettes auprès des petites et moyennes entreprises ainsi que des particuliers. Bien que nombreux, ces contribuables ne représentent qu'une toute petite partie de l'ensemble des recettes. Il s'agit généralement d'organisations simples, qui ne disposent pas de véritable système de gestion financière, ni d'expertise en la matière et qui sont peu au courant de leurs obligations fiscales. La plupart ne sont pas enregistrées, surtout les PME du secteur informel ; il y aurait donc là une possibilité d'élargir l'assiette fiscale.
- *Le Service douanes et accises* (impôts indirects) perçoit les recettes issues des taxes et des droits d'importation, y compris la TVA. C'est lui qui veille à ce que les marchandises interdites ou réglementées n'entrent pas sur le territoire, s'occupe des documents d'exportation, facilite les transits et lutte contre la contrebande.

Ces trois services sont épaulés par le *Service protection des recettes*, dont la mission est de minimiser les pertes de revenus en détectant et en prévenant l'évasion fiscale vers l'étranger, c'est-à-

dire la contrebande, de même que d'autres formes d'évasion fiscale au niveau de tous les autres services. D'autres services d'appui complètent le tableau :

- *Le Service recherche et planification* coordonne toutes les activités de contrôle et de planification de l'Office. Il recueille des données statistiques et publie un bulletin trimestriel des recettes. Il analyse les tendances, les questions politiques d'actualité et conseille le Ministère des finances. C'est également lui qui assure l'interface avec des partenaires extérieurs comme le DfID et les organismes homologues de la région.
- *Le Service ressources humaines* exécute la politique de ressources humaines de l'ORR. C'est lui qui gère toutes les questions de recrutement, d'épanouissement, de promotion et de rétention du personnel, de même que l'administration du personnel, et donc les salaires et les questions disciplinaires. Il soutient le processus général de renforcement des capacités en établissant un lien entre l'épanouissement du personnel et celui de l'organisation.
- *Le Service financier* s'occupe des écritures comptables des recettes et des dépenses ainsi que de la préparation des états financiers exigés par la loi. Sa principale mission est d'assurer la comptabilité financière en fonction des règles et des procédures établies.
- *Le Service informatique* est en charge du développement et de la maintenance de toute l'informatique de l'Office. Son unité développement de l'administration garde un œil sur les opportunités informatiques et sur l'assurance qualité tandis que l'unité technique entretient les bases de données nécessaires aux activités opérationnelles et s'occupe de la maintenance du réseau et du matériel.
- *Le Service assurance qualité* se subdivise en trois unités : audit interne, qui s'attache à améliorer l'efficacité et l'efficience des processus administratifs ; affaires internes, qui enquête sur les allégations de corruption et de faute professionnelle afin de renforcer l'intégrité du personnel et de le sensibiliser au code de conduite, aux conditions d'emploi, etc. La nouvelle unité assurance qualité s'efforce d'améliorer les prestations de service et la satisfaction de la clientèle.

4 Composantes d'une organisation capable et performante

Dans cette section, nous allons voir quels sont les facteurs qui ont permis à l'ORR de se muer en une organisation performante. La section 4.1 abordera les principaux « éléments porteurs » de cette amélioration des performances et de ce renforcement des capacités. La section 4.2 verra comment les cadres et la direction de l'ORR ont pris l'initiative d'articuler la culture de l'organisation autour de la performance et de l'intégrité. La section 4.3 examinera les éléments à partir desquels l'Office a acquis une compétence collective en gestion efficace. La section 4.4 montrera comment l'Office a essayé de structurer son environnement extérieur. La section 4.5 analysera le développement des compétences collectives opérationnelles de l'ORR. Enfin, la section 4.6 reviendra sur les apports de son principal partenaire extérieur, le DfID, dans son processus de transformation.

4.1 Un espace protégé, un soutien politique et une performance attendue

Appropriation politique

Dès le départ, l'ORR a bénéficié du soutien indéfectible et visible des plus hautes sphères du pouvoir politique, qui tenaient à s'approprier et à s'engager dans la transformation du service des recettes rwandais. Cette attitude a évidemment renforcé la crédibilité et la réputation de l'Office au regard du public, mais lui a aussi fait comprendre que le gouvernement comptait sur sa position stratégique pour atteindre plus facilement ses grands objectifs de développement.

Un mandat précis et une performance attendue

Le mandat de l'ORR est on ne peut plus clair à cet égard. Sa mission et son activité premières sont d'administrer les services de perception des recettes. La performance de l'Office est donc relativement facile à déterminer puisque ses résultats sont principalement mesurés à l'aune des sommes d'argent qu'il parvient à faire rentrer dans les caisses de l'État.²² Avec une seule et unique responsabilité, il était plus facile pour l'ORR de s'organiser et d'éviter de se laisser distraire par des objectifs rivaux.²³ Dès le départ, l'Office a été mis sous pression pour atteindre les objectifs de recettes que le Rwanda avait négociés

avec ses partenaires de développement. La communauté des bailleurs a également les yeux rivés sur l'ORR pour s'assurer qu'il contribue à sa mesure à l'augmentation de la part du budget financée par les recettes intérieures et donc à la lutte contre la pauvreté et au renouveau national. Cette pression extérieure oblige l'Office à se montrer performant.

Autonomie organisationnelle

Bien que l'ORR demeure un organisme public institué par une loi du parlement, son statut d'agence lui permet de gérer ses affaires comme bon lui semble, à bonne distance du pouvoir politique. Dégagés des contraintes réglementaires normalement imposées à tout service public, le leadership et la direction générale ont pu adopter une ligne de conduite plus proche du monde des entreprises²⁴ (voyez l'encadré 3). Ce statut d'agence aura également permis à l'Office de développer une identité propre, et à la direction d'instiller une culture d'intégrité et de performance qui a favorisé une appropriation et une prise de conscience de la finalité de l'Office à tous les échelons du personnel.

Encadré 3 : Opportunités pour la gestion des ressources humaines

Son *statut d'agence* a conféré à l'ORR un avantage immédiat du point de vue de la gestion de ses ressources humaines :

- Il pouvait sélectionner les salariés les plus compétents et les plus fiables de l'ancien service des recettes.
- Il pouvait développer sa *propre politique de ressources humaines* ainsi que ses propres systèmes et procédures d'accompagnement. La direction a pu mieux anticiper la gestion des ressources humaines, en tenant compte de ses ressources stratégiques d'une manière qui n'aurait pas été possible si l'Office avait fait partie de la fonction publique.
- Il a pu fixer les *conditions d'emploi*, notamment les salaires, qui étaient nettement plus élevés que ceux du privé ou de la fonction publique à l'époque. En 1998, l'ORR était considéré comme « l'employeur de prédilection », ce qui l'a certainement aidé à recruter et à garder un personnel de haute volée, surtout à des postes de direction.

Notes

22 Même si d'autres mesures de performance sont venues compléter cet indicateur basique (voyez plus loin).

23 Même si d'aucuns affirment que les organismes de recettes peuvent également avoir un rôle symbolique en incarnant une présence de l'État dans la société (voyez Boesen et Therkildsen, 2004).

24 Ils ont apparemment souscrit aux principes de la gestion axée sur les résultats.

Les avantages de l'autonomie organisationnelle conjugués à des allocations budgétaires et de personnel comparativement généreuses²⁵ ont également incité les bailleurs à investir dans le processus de transformation de l'Office. Cette autonomie organisationnelle a créé un « espace protégé » au sein duquel l'ORR a pu grandir à l'abri d'un environnement normalement rugueux. Cet espace a certainement protégé l'ORR de toute ingérence politique dans ses décisions en matière de gestion, d'allocations des ressources et de personnel, rompant du même coup avec les relations de népotisme du passé. L'ORR est en outre parvenu à se départir de la piètre image de marque des services publics en général.

On ne peut sous-estimer ce mélange d'appui politique et d'autonomie organisationnelle qui, conjugués, ont instauré des conditions propices à la transformation. Autant l'appui politique a apporté une légitimité à l'ORR et une assise pour se développer, autant son statut d'agence lui a apporté la marge de manœuvre dont il avait besoin pour s'acquitter de ses missions dans un style proche de celui d'une entreprise et axé sur le résultat. De ce point de vue, l'ORR a entamé son existence sous les meilleurs auspices.

4.2 Leadership et direction

Il fallait à la fois un leadership fort et visionnaire, soutenu par une direction efficace pour profiter des opportunités offertes par le statut d'agence et traduire les aspirations politiques en résultats tangibles sur le terrain. Le conseil d'administration et la direction générale de l'ORR ont été les deux pilotes de ce processus de mutation aboutissant à la création d'une organisation performante.

Un conseil d'administration compétent

Le rôle du conseil d'administration de l'ORR aura été essentiel : c'est lui qui a favorisé la croissance de l'Office et assuré le relais entre la direction interne et les parties prenantes extérieures. Les conseils d'administration peuvent stimuler ou briser la carrière d'une organisation. Un mauvais conseil d'administration s'immisce trop dans la gestion au quotidien, usurpant les fonctions légitimes du principal dirigeant. Il peut aussi ne pas suffisamment protéger une organisation des interventions extérieures et, dans le cas

d'organismes quasi-publics, de l'ingérence du politique. Un conseil d'administration peut également s'avérer amorphe, se contentant d'entériner les décisions au lieu de s'intéresser professionnellement au bien-être de l'organisation.

Dans le cas de l'ORR, tout porte à croire que le conseil d'administration a exercé une influence bénéfique sur le développement de l'organisation. La direction générale a pu compter sur le soutien d'un conseil compétent et dévoué qui s'est employé à préserver l'autonomie de l'Office, tout en rendant des comptes à ses parties prenantes. Il a également su fournir l'appui nécessaire pour faciliter le processus interne de renforcement des capacités, mais dans le respect total de l'autonomie de gestion. Le conseil d'administration s'est par ailleurs assuré que ses propres fonctions n'étaient pas usurpées par des instances supérieures.

Le conseil d'administration a contribué à insuffler une culture de la performance car il sait pertinemment que l'Office sera jugé en fonction de celle-ci. Il considère donc le suivi de la performance comme une de ses responsabilités premières.²⁶ Il se fait un devoir de se tenir au courant des problèmes et s'enquiert régulièrement du point de vue et des avis du personnel comme des parties prenantes extérieures. Les administrateurs ont mis en place des réseaux informels qui leur permettent de prendre le pouls de l'organisation et de veiller à ce que l'Office soit au courant des avis et des tendances qui se dessinent. Ils ont également profité de leurs relations dans le monde politique pour jauger l'appui dont l'Office bénéficiait parmi les dirigeants du pays et requérir leur assistance lorsque nécessaire.

La confiance que le conseil d'administration accorde à la direction générale pour la gestion au quotidien de l'Office fait que chacun respecte les prérogatives de l'autre. De même, la confiance que le Ministère des finances accorde au conseil d'administration rend les ingérences dans les questions organisationnelles plutôt rares. C'est énorme, lorsqu'on sait que la mission de l'ORR consiste à percevoir les recettes pour le compte du Trésor public.²⁷

Il convient de remarquer que la capacité du conseil d'administration à appréhender et à s'acquitter de ses devoirs n'est pas quelque chose qu'il a fallu développer officiellement. Le conseil n'a en effet bénéficié d'aucun renforcement de ses capacités dans ce

Notes

- 25 Bien que dans les premières années, la prévisibilité du budget ait apparemment posé problème.
- 26 Trois sous-comités (planification stratégique, finances et ressources humaines) ont été créés pour permettre au conseil d'administration d'épauler la direction dans ses prises de décision.
- 27 Mais comme ce fut le cas durant les premières années, les contribuables qui ne seraient pas satisfaits des services de l'ORR peuvent se plaindre directement au Ministre, qui jugera de l'opportunité ou non d'une intervention.

domaine. Il semblerait plutôt que cette capacité est apparue parce que des critères²⁸ et des procédures de sélection existaient déjà pour les administrateurs et que l'on a eu la chance de trouver dans le pays des candidats ayant la carrure nécessaire. Comme le constate le CG, le conseil d'administration est formé de personnes très compétentes, expérimentées, qui assument pleinement leurs responsabilités et comprennent parfaitement les besoins de l'Office. Les réunions du conseil d'administration se caractérisent par de vifs débats qui obligent la direction à se préparer minutieusement.

Avec un conseil d'administration compétent et respecté, la direction savait qu'elle pouvait compter sur l'appui nécessaire, et consolider plus largement la position de l'Office. La participation de parties prenantes du secteur privé a élargi la base de soutien de l'Office au-delà du cercle gouvernemental.

Une direction générale compétente et motivée

L'acquisition et le renforcement des capacités de gestion auront été essentiels à la réussite de l'ORR, tant pour l'obtention de résultats sur le terrain que pour le pilotage du processus de développement organisationnel. Le conseil d'administration a profité des avantages que le statut d'agence conférait à l'ORR - notamment un pouvoir de gestion discrétionnaire conjugué à des conditions d'emploi attrayantes - pour recruter et conserver une équipe de direction qui a prouvé son aptitude à gérer les affaires de l'organisation.

Cette aptitude a connu son point d'orgue avec la désignation en 2001 d'un nouveau Commissaire général et d'une nouvelle équipe de direction. Leur désignation a marqué un tournant dans l'histoire de l'Office. Elle a non seulement marqué la rupture avec le passé et les vestiges de ce que l'on pourrait appeler la gestion bureaucratique « à la papa » ; elle a en outre enclenché un processus résolu d'évolution vers une culture caractérisée par la performance, l'intégrité, l'adaptabilité et le désir d'apprendre. Cette culture a fourni un terreau propice au développement de compétences de base et de compétences communes à toute l'organisation, tout en tirant parti de l'assistance technique extérieure. Elle a su gagner la confiance du conseil d'administration et de l'ensemble des parties prenantes, ce qui a permis à l'Office de préserver son autonomie et d'éviter les risques d'ingérence du ministère de tutelle dans sa gestion.

4.3 Gérer en fonction du résultat

Sur la voie d'une culture de la performance et de l'intégrité

Le leadership et la direction de l'ORR ont concouru à développer et à insuffler une culture de la performance et de l'intégrité dans l'organisation. Cette culture est le sein auquel ont été nourris tous les fonctionnaires du fisc et des douanes et qui fait de l'Office une organisation éminemment respectée. C'est elle qui a impulsé le développement de ce qu'on pourrait appeler une compétence collective en gestion de la performance qui s'est ensuite élargie à l'ensemble de l'organisation.

Le leadership et la direction ont tracé la voie que les membres du personnel devaient suivre dans leur travail et leur comportement. Le personnel s'est ainsi fédéré autour d'un certain esprit de corps et d'un sentiment d'appartenance à l'Office. L'accent est mis sur la reconnaissance de la performance et on incite le personnel à se sentir acteur d'une plus vaste entreprise. À tous les échelons de la hiérarchie, on exige aussi l'application des normes d'intégrité les plus strictes, prenant pour exemple les efforts déployés par le Président pour avoir un gouvernement aux mains propres et pour promouvoir la tolérance zéro à l'égard de la corruption. Le personnel sait parfaitement que le pire danger pour l'ORR serait de perdre son intégrité et que toute allégation de corruption pourrait rapidement saper la confiance et l'appui que lui accordent le public.

Style de gestion

Ces valeurs se reflètent de plus en plus dans le style de gestion de l'Office, lequel est devenu au fil du temps moins bureaucratique, moins hiérarchique, plus participatif (fonctionnement en équipe) et axé sur les résultats. On délègue davantage de pouvoirs aux chefs de service et aux cadres moyens qui, en retour, doivent rendre compte de leurs résultats.²⁹ On encourage les gestionnaires à tirer le meilleur parti des ressources humaines dont ils disposent - par une meilleure répartition des collaborateurs, en

Notes

²⁸ La composition du conseil d'administration témoigne d'un équilibre nécessaire entre la représentation des principales parties prenantes et celle des compétences techniques au travers de fonctionnaires de haut rang. Les huit membres du conseil d'administration sont le Président (nommé par le Premier Ministre), les Secrétaires généraux du Ministère des finances et du Ministère de l'industrie (ex officio), le Gouverneur de la Banque nationale du Rwanda, trois membres choisis pour leur compétence individuelle, qui sont désignés par le Premier Ministre sur recommandation du Cabinet, et le Commissaire général.

²⁹ Tout ce que le Commissaire général demande, c'est de recevoir de chaque chef de département un « rapport succinct » hebdomadaire décrivant les principales réalisations et les principaux défis.

favorisant le travail en équipe, en fixant des objectifs de performance collectifs et individuels et par une supervision et un suivi constants - afin que le personnel ait le sentiment de participer à la vie de l'organisation. La plupart des collaborateurs interviewés pour cette étude considèrent le style de gestion comme le facteur de motivation et de performance le plus important. Ils se félicitent par ailleurs de l'amélioration de la communication, le flux d'information se faisant désormais dans les deux sens, et des possibilités d'intervention qui leur sont offertes dans les décisions qui affectent leur travail quotidien.

Mais en même temps, ils font remarquer que la direction générale est parfois réticente à donner « le feu vert » et à déléguer les responsabilités aux cadres moyens et au personnel subalterne. La direction générale se retrouve ainsi débordée de travail alors qu'elle n'exploite pas totalement le potentiel du personnel subalterne. Cette situation pourrait avoir des conséquences à plus long terme, car c'est aujourd'hui qu'il faut songer à former la génération des leaders et des dirigeants de demain.

La soif d'apprendre et le souci de contrôler la performance sont une autre caractéristique du style de gestion de l'Office. La dynamique d'excellence a incité l'Office à contrôler sa performance de manière permanente à tous les échelons et à comparer ses capacités organisationnelles avec les résultats sur le terrain. Ce faisant, l'ORR a développé une compétence collective en apprentissage permanent qui s'est accompagnée d'une maîtrise croissante des modalités de gestion d'un processus de développement et de changement organisationnel. Il a parallèlement pris conscience des mécanismes par lesquels des facteurs extérieurs influençaient sa capacité et sa performance et donc de la nécessité de gérer cet environnement extérieur (cf. infra). Les collaborateurs sont priés de chercher constamment le moyen d'améliorer leurs prestations et de comparer leurs résultats avec ceux d'organismes homologues de la région. Le leadership reconnaît toutefois ses propres faiblesses et reste ouvert à toute suggestion visant à améliorer les choses.³⁰ En cela aussi, il a ouvert la voie à une organisation autodidacte.

La relative jeunesse du personnel à tous les échelons (90% des collaborateurs ont moins de 45 ans) semble avoir facilité l'acceptation de cette culture d'entreprise et de ce style de gestion qui donnent à l'organisation une certaine vitalité et l'envie d'apprendre.

Compétences collectives en gestion de la performance

Pour concrétiser un peu plus cette soif de performance et d'intégrité, plusieurs compétences collectives ont été acquises dans divers domaines fonctionnels, dont la recherche et la planification, les ressources humaines, l'audit interne et l'informatique.

Ensemble, elles ont mis l'organisation en capacité de développer ce qu'on pourrait appeler des compétences collectives en apprentissage organisationnel, en conscience de soi, en gestion du changement et en contrôle de la performance.

Le Service recherche et planification a fait l'objet de toutes les attentions et d'importants investissements ont été consentis pour renforcer ses compétences collectives. Le petit bureau de statistiques d'autrefois a aujourd'hui cédé la place à un large pôle d'information et de connaissance qui témoigne de son importance stratégique pour la gestion des performances de l'ORR. Les principales missions qui lui sont actuellement confiées sont :

- *Le suivi des tendances financières et économiques extérieures* (nationales et régionales) susceptibles d'influencer les activités et les performances de l'ORR, et l'utilisation de cette information pour éclairer la direction et le conseil d'administration dans leurs prises de décisions.³¹
- *D'être l'axe central du processus de planification et de révision stratégique de l'Office*. Il incombe au service de voir comment chaque composante de l'organisation participe à la réalisation de l'objectif global. Il lui incombe également d'aider chaque service à acquérir une compétence collective en contrôle et en planification³² et de veiller à ce qu'il tienne ses collaborateurs au courant des objectifs de performance.
- *De faciliter le bilan annuel* : le service organise chaque année une sorte d'auto-évaluation des capacités qui fait office d'analyse forces-faiblesses afin de repérer les obstacles qui entravent la performance à tous les échelons de l'organisation. Des check-lists sont envoyées à tous les services pour qu'ils se penchent sur certains aspects de leur activité et évaluent les éventuels besoins de formation. Deux fois par an, le service organise

Notes

³⁰ On a constaté que même si la direction n'était pas toujours à l'origine des nouvelles idées et des nouveaux concepts, elle reprenait et appliquait rapidement celles et ceux qui lui étaient soufflés par le conseil d'administration. De ce point de vue, on peut dire qu'elle affiche un fort désir d'apprendre et une remarquable capacité d'absorption.

³¹ Notons au passage qu'aucun institut politique ni établissement d'enseignement supérieur rwandais n'est en mesure de fournir ce service.

³² En renforçant leurs systèmes de planification et de rapport. Au départ, les collaborateurs ont traîné des pieds, jugeant le système trop lourd. Mais ils le considèrent de plus en plus comme un outil de gestion utile.

également des retraites pour la direction afin qu'elle puisse réfléchir à la performance et évaluer l'incidence des facteurs extérieurs sur l'Office.³³

Le pôle gestion des ressources humaines a, lui aussi, vu ses capacités considérablement se renforcer au point d'en faire un des principaux piliers du programme de modernisation. La direction sait que les ressources humaines sont au cœur de la performance de l'Office, aussi a-t-elle profité de son statut d'agence pour constituer une équipe de professionnels en matières fiscales et douanières. Pour ce faire, elle a évidemment dû acquérir des compétences collectives en gestion des ressources humaines.

L'actuel processus de modernisation lui permet de franchir un pas supplémentaire. L'ORR s'est en effet rendu compte qu'une offre de salaire alléchante ne suffisait pas à garantir l'embauche de collaborateurs performants et motivés et qu'il devait suivre une approche plus globale de la gestion du personnel, qui intègre le recrutement, la formation, l'évolution de carrière, les licenciements, etc.³⁴ Les mesures actuellement prises pour instaurer un système de gestion des ressources humaines intégré et informatisé - notamment assorti d'un système d'appréciation de la performance globale qui, au final, associera le salaire au mérite (à la performance)³⁵ - montrent combien la gestion des ressources humaines occupe une place essentielle dans la promotion de la performance et de la redevabilité de l'Office. Une récente réorganisation a été mise à profit pour revoir les profils de poste, évaluer les besoins, repérer les manques de qualifications et, au passage, faire mieux coïncider les ressources humaines avec les besoins de l'organisation.

Le Service assurance qualité est en mesure de contribuer largement à la compétence collective en gestion des performances de l'Office. Sachant que sa mission traditionnelle consiste à contrôler les processus administratifs, ce service est apte, par définition, à analyser l'efficacité et l'efficience d'une activité. L'attention s'étant désormais reportée sur la limitation des coûts et l'amélioration des prestations, ce service a dû adapter ses propres compétences collectives. C'est pour cela qu'il a créé une nouvelle unité assurance qualité qui s'écarte résolument des responsabilités habituelles d'un service d'audit interne pour ne s'intéresser qu'aux normes de service sur le lieu de la prestation.

Ce service a par ailleurs dû adapter son style de fonctionnement, eu égard en particulier à ses modalités d'interaction avec les autres composantes de l'organisation. D'un style de fonctionnement autrefois autoritaire et « policier », il est passé aujourd'hui à une approche d'apprentissage participatif pour inciter ses clients (internes) à remédier aux faiblesses qu'il a détectées. Cela semble payant, au point que ce service est désormais considéré comme une « ressource » par les services opérationnels dont il contribue à améliorer l'activité.

L'unité affaires internes de ce service remplit également une mission importante en préservant l'intégrité et la bonne réputation de l'Office. Il lui incombe de veiller à ce que tous les collaborateurs connaissent le code de conduite et d'apporter un suivi aux allégations de fraude, de corruption et de malversation. Des procédures précises ont été mises en place à cet effet, pouvant aller le cas échéant jusqu'à des sanctions disciplinaires.³⁶ Pour être dissuasif, le service se doit d'appliquer la règle et se félicite à cet égard d'avoir élaboré et mis en œuvre un système prévisible, transparent, rigoureux, mais équitable. Chacun doit être convaincu que la règle sera appliquée : la direction clame d'ailleurs haut et fort que les collaborateurs coupables seront sévèrement châtiés.

L'informatique peut faciliter considérablement la gestion des connaissances à tous les niveaux de l'organisation. Elle a d'ailleurs largement aidé l'Office à améliorer sa compétence collective en traitement des informations liées à la gestion des performances. Bien qu'elle vienne essentiellement en appui aux processus administratifs de base que sont la perception des taxes, des droits de douane et des accises (dont nous parlons ailleurs), elle peut aussi améliorer l'efficacité des fonctions de recherche et de planification, de gestion des ressources humaines et d'audit

Notes

- 33 Ce processus devient plus participatif. En 2003, par exemple, l'analyse des profils de poste s'est faite à partir d'une auto-évaluation participative.
- 34 Comme nous l'avons déjà dit, cet avantage s'est amenuisé au fil du temps, les employeurs du secteur privé comme du secteur public ayant augmenté les salaires et autres avantages.
- 35 Les appréciations de performance se font désormais de manière régulière ; elles examinent systématiquement les performances du personnel, recensent les contraintes, comparent les compétences individuelles à celles qui figurent dans le profil de poste et envisagent les possibilités de formation future, de réaffectation, etc.
- 36 Le fait de devoir disposer d'un système solide pour traiter des questions d'intégrité prouve également qu'un bon salaire n'est pas une garantie absolue contre les malversations. De bons salaires peuvent certes faire rester les personnes intègres, mais ils ne délivrent pas de la tentation. De mauvais salaires, en revanche, risquent de n'intéresser que du personnel peu qualifié qui pourrait se laisser tenter par les pots-de-vin, etc.

interne évoquées précédemment. L'informatique permet de collecter et de diffuser des informations précises au bon moment, ce qui aide tous les services à prendre les bonnes décisions et améliore l'intégration inter-services. L'informatique atténue par ailleurs les risques de malversations en réduisant le nombre de points de contact ou de traitement directs et en permettant une analyse et un traitement plus rapides des données.³⁷

Compte tenu de la faiblesse générale des services d'appui informatique au Rwanda, l'ORR a investi dans le développement d'un solide module d'appui informatique interne qui est chargé de recenser toutes les applications informatiques possibles au sein de l'Office, de fournir une aide technique lorsque des problèmes surgissent (pour être moins tributaire de l'assistance extérieure) et de former l'ensemble du personnel de l'Office à l'utilisation des ordinateurs.³⁸

4.4 Structurer l'environnement extérieur

L'ORR a rapidement compris qu'une bonne gestion de son environnement extérieur apporterait un plus à sa stratégie d'amélioration des performances. Cela supposait de gérer les parties prenantes et l'opinion publique, de forger des alliances stratégiques avec des organisations partenaires et des parties prenantes et de surveiller les changements dans la conjoncture politique.

Gérer les parties prenantes et l'opinion publique

Dès l'origine, l'ORR a éprouvé le besoin de changer sa relation et sa position à l'égard des parties prenantes extérieures. Bien qu'il bénéficie de l'appui officiel du gouvernement, des dirigeants politiques et de la communauté des bailleurs, l'ORR savait que l'opinion publique était au mieux, cynique, et au pire, hostile, à son égard. Il s'est donc attaché à améliorer progressivement son image de marque. Son premier défi a consisté à changer l'attitude du public face à l'idée même de devoir payer l'impôt et ce faisant, à instiller une culture de citoyen contribuable. Dès les premières heures, et avec le soutien direct du Président, la direction et le conseil d'administration de l'Office ont pris diverses initiatives pour rappeler aux citoyens qu'il était de leur devoir et de leur responsabilité de payer l'impôt. Ces initiatives ont consisté :

- à organiser chaque année une « semaine du contribuable », avec des parades dans les rues et la remise de diplômes et de prix ;
- à insister sur l'intégrité et la tolérance zéro à l'é-

gard de la corruption dans tous les discours publics et à montrer du doigt les fraudeurs ;

- à expliquer aux leaders d'opinion et aux ténors politiques les démarches qu'ils pourraient entreprendre pour favoriser la discipline fiscale parmi les leurs ;
- à épauler des organisations partenaires qui voulaient mieux informer le public en matière d'impôt. La Fédération rwandaise du secteur privé aura été un allié précieux à ce niveau.

Un deuxième défi, en lien direct avec le premier, aura été d'améliorer le positionnement de l'Office proprement dit afin de le soustraire à la mauvaise image de marque qu'avaient les Rwandais de l'ancien service des recettes (corruption, inefficacité, aucune considération pour le contribuable). La stratégie a consisté ici à braquer les projecteurs sur les valeurs cardinales de la nouvelle organisation : performance, redevabilité et, avec le temps, apport d'une réponse aux attentes de la clientèle. Cette évolution vers le service à la clientèle témoigne d'une prise de conscience de la nécessité d'offrir un service de qualité au contribuable et de réagir aux préoccupations du public. Grâce à cette évolution, l'Office s'est rendu compte qu'il travaillait pour et avec différents publics et qu'il devait adapter ses services aux besoins de chacun d'eux.

Les services opérationnels (désormais organisés autour de groupes de contribuables) se polarisent davantage vers l'extérieur et sont plus aptes à comprendre les besoins de leurs clients et à y apporter la réponse voulue. Cela les a évidemment amenés à être plus sensibles aux facteurs qui améliorent l'efficacité de leurs prestations de service et à commencer à surveiller le niveau de satisfaction de la clientèle.

Chaque service commence aussi à mieux cerner les compétences collectives qu'il doit acquérir pour satisfaire ses différents publics, ce qui aboutit à des formations plus ciblées en techniques de relation avec la clientèle. La mise en place récente d'une unité assurance qualité montre que l'Office se décale des procédures internes vers les services externes, pour renforcer un peu plus encore sa capacité collective à contrôler l'interface avec la clientèle (cf. infra). Grâce à tous ces efforts, l'ORR est certain d'avoir changé l'attitude du public à l'égard du paiement de l'impôt et amélioré son image de marque auprès de ce même public. L'accroissement de la discipline fiscale

Notes

37 L'informatique peut aussi favoriser les malversations, surtout dans le domaine de la falsification des documents.

38 Des informaticiens ont été déployés dans tous les services et dans certains de ceux-ci des « analystes commerciaux » ont été formés pour servir de relais entre les informaticiens professionnels et les utilisateurs.

en est une indication, que corroborent diverses enquêtes menées auprès des contribuables.³⁹

Si la reconnaissance du public est porteuse de légitimité et de respect, facteurs de motivation très importants pour les salariés de l'Office, elle oblige également ce dernier à tout faire pour rester digne de ce respect. On voit ainsi se dessiner l'amorce d'une relation entre l'Office et sa clientèle et, avec elle, une forme de redevabilité vers le bas qui renforce sa redevabilité officielle envers le parlement.

Forger des alliances stratégiques avec des organisations partenaires

L'ORR a créé des réseaux et établi des liens de coopération avec un large éventail d'organisations qui l'aident à s'acquitter de sa mission. Il s'est rendu compte qu'il ne pouvait rien faire sans les autres. Certaines de ces relations paraissent évidentes. Le Service protection des recettes, par exemple, dépend dans une large mesure de la coopération avec les forces de police et l'armée de même que de l'existence d'un réseau d'informateurs. Le Service douane et accises doit coopérer avec ses homologues des pays voisins (notamment au travers de véritables échanges d'informations) pour coordonner les actions de lutte contre la contrebande et contre les tentatives d'évasion fiscale. L'Office a travaillé en étroite collaboration avec des membres de la Fédération rwandaise du secteur privé pour mener des campagnes de sensibilisation en matière de discipline fiscale, et a utilisé la Fédération comme plate-forme d'échange avec le monde des entreprises sur toutes les questions fiscales.⁴⁰ Comme nous l'avons déjà dit, l'Office a également travaillé avec les leaders d'opinion du monde des entreprises pour souligner l'importance d'un changement d'attitude envers l'acquiescement des taxes en général.

L'ORR a également investi dans le renforcement des capacités institutionnelles des comptables et vérificateurs aux comptes qui travaillent dans le secteur privé à titre de consultants, sachant combien ces intermédiaires occupent une place stratégique dans l'ensemble du système d'administration fiscale. Jusqu'alors, ce secteur était très mal organisé ; il n'y avait aucune association professionnelle qui fixe des normes et réglemente les activités et la conduite de ses membres. En aidant ce secteur à devenir une corporation de professionnels, l'ORR espère donner naissance à un partenaire stratégique plus fort et plus fiable qui pourra l'aider dans ses efforts d'élargissement de l'assiette fiscale et d'accroissement de la discipline fiscale.

Encadré 4 : mesurer la performance

La principale mesure de la performance consiste à déterminer le montant des recettes perçues par l'ORR, soit en chiffre absolu, soit sous forme d'un pourcentage du PIB. Les objectifs annuels, qui sont fixés par le Ministère des finances, déterminent le plan de travail et le cadre de résultats de l'Office.

Avec l'extension de l'organisation et la modification de ses priorités, d'autres aspects de la performance ont été recensés et intégrés à son cadre de résultats. Outre la perception des recettes, d'autres variables de performance sont venues s'ajouter comme le rendement et la satisfaction du client. La réputation de l'organisation est une autre considération importante, tant sur le plan de l'intégrité et de la corruption que de la répartition équitable de la charge fiscale.

La performance organisationnelle se définit aujourd'hui comme la combinaison d'un ensemble de facteurs tels que l'efficacité dans la perception des recettes, le rendement et les prestations de service. Les indicateurs de performance d'une organisation dans son ensemble se traduisent en objectifs par service, par division, par groupe, par équipe et par individu. Ainsi, des objectifs de performance sont fixés pour la perception de la TVA, des droits de douane et des accises, et l'impôt sur le revenu des petits et des gros contribuables.

Au sein du Service protection des recettes, la division renseignements se voit assigner des objectifs annuels liés à la récupération des recettes. Les objectifs de la division surveillance sont plus difficiles à quantifier, mais portent sur la réduction de la contrebande. On fait également appel à plusieurs indicateurs de processus, comme des objectifs chiffrés pour le nombre d'audits à réaliser sur une période donnée, le nombre de contrebandiers appréhendés, le nombre d'entreprises enregistrées, les taux de discipline fiscale, ou les cas de corruption.

Notes

39 On fait bien entendu remarquer que personne n'aime vraiment payer des impôts et qu'on peut donc difficilement s'attendre à ce que le public manifeste de l'attachement pour un organisme dont la mission consiste à vous prendre votre argent.

40 Le secrétaire exécutif de la Fédération a récemment demandé à l'ORR de désigner une personne de contact pour faciliter la communication et les actions de suivi entre les membres de la Fédération et l'ORR.

L'organisation s'est par ailleurs attachée à conserver des relations franches et productives avec les partenaires extérieurs - notamment avec le DfID et le FMI - au travers desquels il a accès à des ressources techniques et financières considérables qui l'ont aidé à se développer (voyez la section 4.6).

Allant plus loin, l'ORR est devenu un membre actif de l'Association des organismes de recettes d'Afrique de l'Est. Le Rwanda a ainsi pu profiter de l'expérience acquise au cours de ces dix dernières années dans le montage et la gestion d'organismes de recettes en Afrique de l'Est et dans certaines parties de l'Afrique du Sud. Au travers de cette association régionale, le jeune ORR a pu avoir accès à des savoirs et à des expériences qui lui ont évité de commettre les mêmes erreurs que ses homologues et lui ont appris les bonnes pratiques. Il a aussi pu forger des alliances stratégiques autour de thématiques transfrontalières et régionales.

Surveiller les changements dans la conjoncture politique

L'organisation s'est aperçue qu'elle devait garder un œil sur les changements politiques et législatifs au plan national, régional et mondial. Elle a donc renforcé la capacité de recherche et d'analyse politique de son Service recherche et planification, qui fait également office de point de contact pour les partenaires extérieurs. Les membres du conseil d'administration jouent également un rôle important en attirant l'attention de la direction sur les questions politiques émergentes qui relèvent de leur compétence. L'Office sait aussi prendre les devants en indiquant aux autorités compétentes quelles sont les lois ou règlements qui l'entravent dans l'accomplissement de sa mission. Bien que la politique fiscale et les arrêtés d'application y afférents soient du ressort du Ministère des finances, c'est l'ORR, avec le soutien du gestionnaire de projet du DfID, qui a défini les changements à apporter à la législation.

4.5 Développer des compétences collectives à caractère technique

Les compétences collectives en gestion de la performance que nous avons évoquées précédemment ont encadré le développement des compétences collectives à caractère technique dont l'ORR ne pouvait se passer pour s'acquitter de sa mission première : la perception des recettes.

Le renforcement progressif de ces compétences collectives à caractère technique reste une priorité de l'organisation et a bénéficié d'un soutien particulier du DfID. Au départ, il s'agissait de veiller à ce que les systèmes et les procédures de base soient en place dans les services opérationnels pour que le personnel puisse effectuer ses tâches principales. L'attention s'est ensuite portée sur la professionnalisation de l'ensemble des prestations de service en mettant l'accent sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans leur ensemble. L'Office a récemment décidé de moderniser son approche fiscale afin de donner un coup de fouet à sa compétence collective en perception des recettes, tout en réduisant ses coûts et en relevant ses normes de service. L'ORR s'est employé à développer les compétences collectives à caractère technique qui lui étaient nécessaires en veillant à :

- percevoir le maximum des recettes potentielles ;
- minimiser les pertes dues aux erreurs et à la fraude ;
- minimiser ses coûts de transaction ;
- servir ses clients d'une manière qui corresponde et réponde à leurs besoins ;
- remplir sa mission de manière équitable, impartiale et transparente.

Pour développer ces indispensables compétences collectives à caractère technique, plusieurs évolutions ont été nécessaires au niveau de l'organisation et du personnel : mise en adéquation des structures, renforcement des compétences du personnel, mise en place de processus administratifs appropriés (systèmes, procédures, outils informatiques, etc.).

Mise en adéquation des structures

Dans le cadre du programme de modernisation, les services opérationnels ont été regroupés en fonction de catégories de contribuables pour permettre à l'Office de mieux répondre aux besoins de sa clientèle et d'améliorer ses prestations de service. Cette réorganisation a également permis d'améliorer le rendement et l'efficacité de la gestion des processus administratifs.

Ce souci de la clientèle oblige les services opérationnels à se tourner davantage vers l'extérieur et à ajuster leurs activités aux besoins spécifiques de leurs clients. Il s'ensuit qu'une réflexion plus stratégique s'engage au sein de ces services pour déterminer le type de compétences individuelles que le personnel doit avoir pour atteindre les objectifs (cf. infra).

Dans le même temps, cette réorganisation a favorisé une meilleure intégration horizontale et une meilleure communication entre les services opérationnels et les services d'appui ; elle a jeté les bases de processus administratifs intégrés, soutenus par une plateforme informatique qui facilite les échanges de données entre services au meilleur moment. La réorganisation a permis à la direction et aux membres du personnel de mieux comprendre l'apport de chaque service à la mission générale de l'Office. Certes, elle a incité chaque service à quelque peu se spécialiser en fonction des besoins de sa clientèle, mais elle a aussi fait en sorte que certaines compétences à caractère technique, telles que la vérification des comptes, deviennent collectives, c'est-à-dire présentes dans tous les services, ouvrant ainsi la porte à une approche plus interdisciplinaire de l'accomplissement des tâches.

Renforcer la compétence du personnel

Dès le départ, le principal défi aura été de constituer une équipe de professionnels en administration fiscale. Au final, l'Office ne peut en effet être performant que s'il dispose d'un nombre suffisant de collaborateurs compétents en matière d'administration fiscale, de douanes, d'accises et de protection des recettes. Ce défi n'était pas simple à relever et ce, pour diverses raisons :

- la plupart des collaborateurs issus de l'ancienne organisation n'avaient reçu aucune formation structurée ; stricto sensu, il y avait donc peu de professionnels en administration fiscale parmi eux ;
- de nombreux administrateurs et percepteurs d'impôts expérimentés avaient disparu pendant le génocide et la guerre civile ;
- il n'y avait ni politique de formation structurée ni compétence en formation au sein de l'organisation
- dans les faits, aucune institution rwandaise ou presque ne formait de professionnels diplômés ayant les qualifications voulues.

Avec le soutien du DfID, l'Office a donc pris sur lui de se constituer une équipe de professionnels en matières fiscales, en mêlant formation sur le tas, tutorat, formations courtes et formations plus longues. Il est en train de prendre des dispositions pour se doter d'un module de formation intra-muros qui lui permettra de poursuivre la professionnalisation de son personnel.⁴¹ Il tient beaucoup à la formation sur le lieu de travail. Dans un premier temps, il avait cru

pouvoir trouver du personnel qualifié et expérimenté sur le marché du travail ; il a dû déchanter, pour les raisons évoquées précédemment. Il a donc décidé de recruter des généralistes frais émoulus de l'université (administration publique, business et commerce, informatique et droit) pour leur donner lui-même une formation complémentaire et en faire des professionnels du fisc et des douanes.

Le renforcement des capacités du personnel a essentiellement consisté à lui faire acquérir les compétences et les qualifications individuelles indispensables aux diverses spécialités liées à la perception des recettes (administration fiscale, douanes et accises, TVA) et à d'autres fonctions (inspection, audit, etc.). Parmi ces compétences et qualifications individuelles figurent notamment une bonne connaissance des lois et des réglementations, des principes comptables, savoir appliquer des routines de travail. L'Office a mis la même ardeur à lui inculquer des valeurs d'intégrité et, plus récemment, des notions de relations avec la clientèle et de relations humaines. L'intégrité du personnel est importante dans toute organisation, bien sûr, mais elle devient capitale quand il s'agit de la performance d'un organisme des recettes. Elle permet de minimiser les pertes ou le moins perçu résultant des vols, de la fraude ou de la corruption passive. Elle est également indispensable pour la crédibilité et la réputation de l'Office, pour bien faire comprendre aux contribuables que l'époque de la fraude, de la corruption et de l'évasion est révolue.

Le volet relations avec la clientèle a pris de l'importance dès lors que l'Office a commencé à comprendre que sa performance pourrait être évaluée non seulement à l'aune des recettes perçues, mais aussi à l'aune de la qualité des services fournis à sa clientèle. Dans ses relations avec la clientèle, l'Office considère tout d'abord qu'il ne fournit pas un service au sens traditionnel du terme, mais qu'il est un prestataire de services et que le public est en droit d'attendre un service convenable. Il considère ensuite que ses clients sont des partenaires et que la fourniture d'un service convenable l'aidera à optimiser la discipline fiscale et la coopération, et donc à augmenter le niveau de perception des recettes.

La réorganisation des services opérationnels en fonction de groupes de contribuables a permis de révéler certaines des compétences individuelles que devait avoir le personnel pour s'acquitter de ses missions.

Notes

- 41 L'ORR étudie en ce moment la possibilité de jumeler son nouvel institut de formation avec une autre organisation (comme l'institut de formation d'un organisme de recettes plus évolué) afin d'accélérer le développement de ce dispositif, de former des formateurs et d'élaborer des cours.

En d'autres termes, les compétences individuelles du personnel doivent être adaptées à la clientèle visée.

- Efficaces et professionnels sont deux qualificatifs auxquels tiennent particulièrement à être associés les collaborateurs du *Service gros contribuables*, qui s'occupe des contribuables les plus importants, et notamment des sociétés multinationales étrangères qui ont investi au Rwanda. Ils insistent sur le fait qu'il faut bien s'y connaître en informatique et dans les systèmes de gestion financière utilisés par les clients. Ils ajoutent qu'il faut toujours avoir un coup d'avance sur des clients qui peuvent se payer les services de fiscalistes et de spécialistes financiers. Seule solution, la formation permanente et l'accès aux toutes dernières informations. Ces collaborateurs admettent qu'ils doivent faire bonne impression sur le plan des compétences individuelles et des relations humaines, non seulement pour obtenir la coopération et la discipline fiscale voulues de la part de leurs clients mais aussi parce qu'ils contribuent à leur manière à donner du Rwanda l'image d'une terre d'accueil pour les investisseurs.
- Contrairement à leurs collègues du *Service gros contribuables*, les collaborateurs du *Service recettes intérieures* s'occupent de particuliers et d'organisations qui ignorent généralement tout des lois et des procédures et qui n'ont pas de comptabilité en ordre. Ces clients ont très souvent des oursins dans les poches et ont gardé un très mauvais souvenir de leurs rencontres avec les anciens fonctionnaires du fisc. Les relations humaines sont extrêmement importantes pour aborder ces clients - surtout dans le chef des vérificateurs qui ne peuvent espérer trouver de données précises et actualisées dans un quelconque système de gestion financière. Les collaborateurs qui travaillent pour le *Service recettes intérieures* ont donc essentiellement un rôle de « vulgarisation ». Il faut pour cela disposer de suffisamment de collaborateurs (ayant les aptitudes requises pour les relations avec la clientèle), de sorte que chacun d'eux puisse passer plus de temps avec chaque client.⁴² Il leur incombe en particulier d'améliorer l'image de marque de leurs prestations, d'instaurer la confiance et un sens de l'équité.
- Les besoins changent une fois de plus si l'on considère le *Service douanes et accises*. À la différence des contribuables mieux établis, cette clientèle est souvent transitoire, exige un service immédiat et interagit en diverses occasions. Ici plus qu'ailleurs, une prestation conviviale, efficace et à point nommé s'avère payante. Le savoir-faire relationnel est essentiel. Mais en même temps, face aux tentatives de rétention des informations et à la nécessité de limiter les désagréments pour les voyageurs et les commerçants, les collaborateurs de ce service doivent être capables de réfléchir et d'agir promptement et d'analyser la situation sur place, grâce à une parfaite connaissance de la législation et des instruments.
- Le *Service protection des recettes* se trouve dans une situation totalement différente. À la différence des autres services opérationnels, ce service n'a pas de véritables « clients ». Il faut être spécialiste de l'information et du renseignement pour traiter des cas de fraude et de contrebande. La question de l'intégrité revêt aussi une importance particulière car le personnel est régulièrement confronté à des tentatives de corruption. Les agents opèrent dans un environnement en évolution constante, avec l'apparition de nouvelles formes de contrebande, de nouvelles technologies et de techniques de plus en plus sophistiquées. Ils doivent donc se tenir au courant de ces évolutions et être à même de gérer les situations nouvelles comme il se doit.

Développer des processus administratifs appropriés

L'informatisation est au cœur de ce processus de mise à niveau ; elle offre en effet nombre d'avantages évidents, mais significatifs, par rapport à l'ancien système de dossiers sur papier. Outre le gain de vitesse et d'exactitude, elle favorise une meilleure utilisation du personnel, qui peut abandonner les tâches administratives routinières pour des postes plus spécialisés comme l'audit. Elle permet en outre d'adopter une démarche plus stratégique dans le repérage de secteurs potentiels de fraude ou d'évasion fiscale, au travers d'analyses de risque sélectives.

Le fait d'avoir des systèmes dernier cri apporte aussi une certaine fierté et une certaine confiance aux collaborateurs et contribue à projeter l'image d'une organisation moderne et efficace.⁴³ On espère que du côté des clients, cette automatisation accrue, la simplification des procédures et des formulaires et la création d'un guichet unique (pour le paiement de

Notes

⁴² Cela fait néanmoins baisser le rendement. L'ORR s'emploie activement à y porter remède. Parmi les autres méthodes envisageables pour évaluer et percevoir l'impôt auprès des contribuables les moins imposables figurent l'élaboration de moyens objectifs de détermination des revenus présumés (exemple : nombre de km parcourus pour un taxi, nombre de clients pour un restaurant, etc.), l'augmentation de la taxe professionnelle en remplacement de l'impôt dans certains cas et le non-renouvellement du permis d'exploitation lorsque le contribuable est en défaut.

⁴³ Bien que cela ne remplace pas un personnel individuellement compétent à la base.

l'impôt) engendreront une plus grande discipline fiscale et leur feront comprendre qu'il n'est dorénavant plus aussi facile de « gruger » le système.⁴⁴

- Au *Service douane et accises* on parle de « miracle » avec l'introduction de l'ASYCUDA++,⁴⁵ un système qui relie sept des dix étapes de l'expédition en douanes. Ce système va permettre d'abaisser le temps nécessaire au traitement des documents de deux jours en moyenne à quelques minutes à peine. Le service sera également moins tributaire des informations fournies par les intermédiaires (les transitaires, par exemple), pourra être plus sélectif dans les inspections grâce à des analyses de risque plus pointues et réduira les pertes dues aux erreurs humaines.
- Pour le *Service protection des recettes*, l'automatisation revient à accélérer considérablement le travail de collecte des renseignements. Le partage des informations entre les différents services devrait encore s'améliorer et faciliter la coopération inter-services.
- Pour les *Services gros contribuables et recettes intérieures*, le processus d'administration fiscale sera totalement intégré, et ses diverses étapes reliées les unes aux autres : enregistrement, déclaration, évaluation, perception, audit, exécution et analyse des risques.⁴⁶

La réorganisation de l'Office de même que le projet de création d'un bureau uniquement destiné à la perception des recettes facilitent également ce processus.

4.6 Une assistance extérieure qui se contente de faciliter le processus

Le DfID a été et reste le principal partenaire de l'ORR. Il le soutient depuis sa création en 1997 au travers d'une assistance technique et financière de près de 15 millions de livres sterling (22 millions d'euro).⁴⁷ Une somme aussi importante pour un seul et même programme témoigne de la volonté du DfID de développer une capacité de génération de recettes au Rwanda dans le cadre de sa plus vaste stratégie d'aide à ce pays.

L'appui du DfID à l'ORR s'est décliné en cinq phases. Les deux premières ont essentiellement consisté à fournir des conseils en vue de la création de l'ORR ; les trois suivantes se sont traduites par un appui plus substantiel au renforcement des capacités humaines et organisationnelles. Il ne fait aucun doute que l'appui fourni par le DfID aura largement contribué au développement organisationnel de l'ORR. Quand on lui parle du chemin

parcouru, celui-ci est d'ailleurs prompt à dire qu'une partie du mérite en revient au DfID.

Si l'on tient compte de l'importance de la contribution du DfID au processus de renforcement des capacités d'une part, et de la faiblesse relative de l'ORR lorsqu'il a vu le jour d'autre part, on se dit que les risques de voir l'assistance extérieure piloter le processus et déresponsabiliser les parties prenantes locales étaient bien réels. Or le déroulement de cette expérience laisse à penser que cela n'a pas été le cas. L'appropriation et la vision sont restées l'apanage du partenaire rwandais, le DfID se contentant de faciliter le processus, d'apporter des conseils stratégiques et techniques ainsi que les ressources financières nécessaires. Le partenariat entre l'ORR et le bureau local du DfID a évolué et mûri avec le temps, grâce à la franchise, à l'ouverture, à la confiance, à une répartition claire des tâches et des responsabilités et à une coresponsabilité des résultats.⁴⁸

Dans les paragraphes qui suivent, nous allons essayer de résumer les principales caractéristiques de l'appui fourni par le DfID et de la relation qui s'est progressivement tissée entre les deux partenaires.

Une approche souple et pragmatique

L'ORR se félicite de l'approche souple et pragmatique suivie par son partenaire extérieur. Il lui est reconnaissant d'avoir toujours su réagir aux besoins émergents et fournir des ressources financières et un appui technique adéquats (à quelques exceptions près) tout en laissant clairement le pouvoir de décision à la direction générale et au conseil d'administration de l'ORR.⁴⁹

Notes

- 44 C'est ainsi qu'a notamment été introduit un numéro d'identification fiscale (NIF) pour tous les clients enregistrés. Ce numéro facilitera l'intégration des processus d'évaluation des taxes et des droits de douane.
- 45 Développé par la CNUCED, ASYCUDA++ (Automated System for Customs Data), est un système de gestion informatisé des données douanières qui couvre la plupart des procédures de commerce extérieur.
- 46 Jusqu'à présent, l'automatisation a servi à améliorer les processus d'arrière-guichet, mais devrait au bout du compte permettre d'accélérer et d'améliorer le service à la clientèle grâce au concept de guichet unique puis via des cyberservices administratifs.
- 47 Jusque fin 2005.
- 48 Grâce aux relations de travail étroites qui existent entre le DfID et le gouvernement rwandais depuis que le DfID a défini son programme pour le Rwanda en 1997.
- 49 Le DfID a la réputation d'être nettement moins bureaucratique que beaucoup d'autres partenaires de développement, de prendre ses décisions rapidement et de décaisser les fonds immédiatement. Ces caractéristiques ont permis au DfID de faire face aux besoins émergents de l'ORR et d'éviter des délais qui auraient pu facilement perturber les processus locaux en cours.

Comme il fallait plusieurs années à l'ORR pour atteindre la force de l'âge et la maturité, le DfID s'est dit qu'il aurait avantage à concevoir le projet suivant une approche souple et à court terme. Il ne faut voir dans cette attitude ni le déni de l'aspect stratégique du projet ni un manque d'engagement sur le long terme, mais plutôt le sentiment qu'un programme global et à long terme ne convenait pas à une situation changeante et relativement incertaine. Vu les circonstances, et tenant compte de la capacité de l'ORR à absorber les changements, le DfID a considéré plus judicieux d'adopter une approche graduelle et répétitive que les deux partenaires pourraient suivre et adapter de manière permanente en fonction des besoins.

Un travail en équipe et des mécanismes de contrôle efficaces

L'esprit de partenariat et la coresponsabilité des résultats ont été renforcés par un travail en équipe à tous les échelons. L'AT et les partenaires locaux ont été invités à travailler main dans la main, en équipe, et à se rencontrer régulièrement pour discuter de questions politiques et stratégiques de même que de problèmes opérationnels émergents. Par exemple, l'AT a participé aux diverses « équipes de modernisation » qui ont été constituées pour appuyer le processus de transformation et de restructuration. Des mécanismes de contrôle ont été mis en place pour faciliter des retours d'information réguliers entre les partenaires et favoriser un dialogue franc et ouvert. Nous mettons en exergue le comité de pilotage du projet, qui se réunit chaque trimestre et les sous-comités qui se réunissent chaque semaine pour examiner certains aspects du projet. Des analyses de résultat par rapport à l'objectif spécifique ont également été utilisées comme instruments de suivi et ont indirectement contribué à la compétence collective en apprentissage de l'organisation.

Appui à la gestion du projet

Si cette approche a pu fonctionner, c'est grâce au détachement à plein temps d'un gestionnaire de projet qui a fait office d'interlocuteur neutre entre le DfID et la direction de l'ORR et qui avait dans ses attributions aussi bien des fonctions administratives liées au déploiement, à la supervision et au contrôle des ressources techniques et financières (y compris la supervision de l'AT) que des fonctions de conseil liées à des questions de fond comme l'administration et la politique fiscales ou encore la gestion du processus de changement. L'importance de la mission de conseil a grandi au fil de temps et à mesure que l'ORR s'est trouvé confronté à des choix plus stratégiques quant à ce qu'il allait développer et à la manière dont il allait y arriver. De ce point de vue, la désignation d'un fiscaliste expérimenté au poste de gestionnaire de projet en 2002 aura permis tant au DfID qu'à la direction de l'ORR de porter un regard plus critique et plus stratégique sur l'évolution de l'organisation. Ces dernières années, le gestionnaire de projet a contribué à échauder l'actuelle phase de renforcement des capacités.⁵⁰

Il convient ici d'opérer une distinction essentielle entre la mission de la direction et du conseil d'administration de l'ORR, qui sont les pilotes du processus de transformation et les chantres du changement, et celle du gestionnaire de projet (et des conseillers techniques), qui oriente la gestion de manière plus stratégique, s'agissant de la mise en œuvre et de l'échelonnement des actions de réforme. Avec le temps, la direction de l'ORR a su mieux digérer ces conseils techniques et fixer seule le cap à suivre pour faire avancer la réforme.

La nature de la relation de travail entre le gestionnaire de projet et les bureaux du DfID revêt une égale importance. L'expérience montre que cette relation doit être forte et que des communications et des retours d'information fréquents entre les bureaux du DfID sont nécessaires (généralement par le biais du conseiller en gouvernance et du responsable de projet) si l'on veut que la gestion ait le niveau de flexibilité indispensable à la réussite du projet.

Assistance technique (AT)

L'assistance technique est un élément capital de l'appui fourni par le DfID à l'ORR. L'AT a plusieurs cordes à son arc : apport de conseils, services de tutorat, exécution de certaines fonctions de tutelle, soutien à la conception et à la mise en œuvre des nouveaux sys-

Notes

⁵⁰ Il convient à cet égard de remarquer que l'ORR reste une organisation jeune qui n'a pas hérité de beaucoup de savoir-faire professionnel. Le bureau du DfID a du personnel qui s'y connaît dans les domaines généraux de la gestion du secteur public, de la gouvernance et du renforcement des capacités mais il ne dispose en son sein d'aucun spécialiste de la réforme et de l'administration fiscales. L'actuel gestionnaire de projet explique que les projets d'administration fiscale sont d'une incroyable complexité et qu'ils doivent être supervisés par un fiscaliste professionnel à plein temps.

tèmes et procédures, formation théorique et sur le tas.⁵¹ Dans l'ensemble, la contribution de l'AT au renforcement des compétences collectives de l'ORR, qu'elles soient techniques ou de gestion, est jugée de manière très positive. Les apports de l'AT sont très appréciés même si, comme dans tout processus, il y a eu quelques couacs (mauvais diagnostic des besoins, experts inadéquats pour le poste).

Les conseillers ont en revanche reçu très peu d'indications sur la manière dont ils étaient censés renforcer les capacités. Cet aspect des choses était apparemment tenu pour acquis, ce qui a donné libre cours à quelques interprétations individuelles. Les conseillers actuellement en poste soulignent qu'il faut à la fois disposer de connaissances approfondies, savoir communiquer et pouvoir travailler en équipe avec ses homologues de l'ORR. Les conseillers admettent que quelques indications sur la manière de faciliter les échanges et le renforcement des capacités ne seraient pas un luxe, mais ils veulent éviter les approches normatives, car il vaut bien mieux adapter les méthodes de travail à la situation sur le terrain. Il importe également, ajoutent-ils, de travailler en équipe, de participer au travail de routine quotidien et de garder à l'esprit qu'on n'a pas le monopole de la connaissance.

Avec le temps, on est passé d'une situation où il n'y avait que des conseillers résidents en mission de longue durée à une situation où l'ORR allie un minimum de conseillers en mission de longue durée à des experts très pointus pour des missions de courte durée autour de tâches précises. Ce glissement témoigne de la confiance croissante de la direction en ses propres moyens, en sa propre aptitude à mener la barque de l'ORR et à piloter le processus de changement. L'AT a joué un rôle essentiel surtout dans les premières années pour soutenir l'introduction de nouveaux systèmes et procédures, développer les compétences collectives en gestion et enseigner les rouages d'une administration fiscale.

Aide financière

Sans l'appui financier du DfID, une bonne partie du processus de développement organisationnel de l'ORR n'aurait jamais vu le jour. Les frais de fonctionnement de l'organisation sont certes pris en charge par le budget de l'État, mais l'ORR n'aurait jamais eu les moyens d'investir dans son propre développement organisationnel, vu les coûts induits par la formation, les bourses, le recrutement des experts ou l'achat d'équipements. En fournissant tous ces intrants au moment voulu et avec flexibilité, le DfID a considérablement accéléré le rythme de changement au sein de l'ORR.

5 Capacité, changement et performance : principaux enseignements

À partir d'une vue d'ensemble de la performance affichée par l'ORR, nous allons tenter dans cette section de dégager les enseignements livrés par l'interaction entre capacité, changement et performance et de résumer les principaux facteurs à l'origine des résultats engrangés par l'ORR. Ce faisant, nous essaierons de déterminer les facteurs qui ont fait la différence et qui permettent d'expliquer la réussite remarquable de l'ORR face à des vents pourtant contraires. Nous terminerons cette section en examinant les perspectives de pérennisation de ces résultats.

5.1 Performance affichée

En peu de temps, l'ORR s'est bâti une réputation d'organisation performante et crédible. Sa jeune existence s'est caractérisée par une rapide mutation d'un service public moribond en une organisation opérationnelle et performante. Depuis sa création, les recettes perçues ont progressé de manière constante (de 9% du PIB en 1998 à 13% du PIB en 2003). On peut aussi noter que depuis 2001, l'ORR a systématiquement dépassé les objectifs de recettes qui lui étaient assignés par le Ministère des finances.⁵² Les compétences collectives, qu'elles soient techniques ou de gestion, se sont améliorées grâce à un processus constant de renforcement des capacités organisationnelles. L'ORR conserve une image positive dans les milieux politiques et apparaît comme un modèle de bonne pratique. L'attitude du public à l'égard du paiement de l'impôt a complètement changé, comme sa perception de l'ORR d'ailleurs.

Aujourd'hui, de nombreuses parties prenantes voient l'ORR d'un bon œil et le soutiennent totalement. Le gouvernement et les dirigeants politiques continuent de faire preuve de bienveillance à l'égard de l'ORR et de lui apporter un soutien actif. Les principales parties prenantes internationales, dont le FMI et le DfID, sont plus que satisfaites des progrès accomplis, tant

Notes

51 Certains ont critiqué le fait que la formation initiale était trop basique et qu'on donnait la préférence à des formations du niveau de la maîtrise.

52 Les résultats en matière de TVA sont particulièrement bons. La première année, l'objectif initial était d'atteindre 12 milliards de francs rwandais ; il a ensuite été revu à la hausse (15 milliards). Au bout du compte, ce sont près de 20 milliards qui ont été perçus, et 30 milliards l'année suivante (1 milliard de francs rwandais = 1,4 millions d'euro).

du point de vue de l'intervention de l'ORR dans la mobilisation des recettes intérieures que du point de vue de la mise en place d'une culture d'intégrité, d'efficacité et de transparence. Bien qu'elle n'ait pas totalement disparu, la corruption est moins présente qu'en 1998 et plus faible que dans tous les pays voisins. La performance de l'ORR est jugée de manière très positive par rapport à la situation d'autres pays d'Afrique de l'Est, et il ne fait aucun doute que dans un avenir proche, et moyennant des efforts persévérants, l'ORR sera en mesure d'atteindre un niveau de perception équivalent à 15% du PIB, qui correspond à la moyenne régionale.

5.2 Facteurs de réussite

Un processus de transformation impulsé par le niveau local

Au dire de tous, la transformation de l'ORR aura été un processus impulsé par le niveau local, sous-tendu et soutenu par un fort niveau d'appropriation et piloté par un leadership déterminé à réussir. Cela s'est vu tant au niveau politique, avec le soutien actif du Président et du gouvernement qu'au niveau organisationnel, avec les efforts des membres du conseil d'administration et de la direction générale.

Aucune intervention extérieure n'a été nécessaire pour forger cette appropriation et ce leadership. Ils ont été omniprésents et ont dans une large mesure compensé les carences en capacités. Faut-il y voir le signe d'un plus vaste changement d'attitude des Rwandais vis-à-vis du développement, qu'aurait engendré le traumatisme du génocide ? La fin de la crise semble avoir suscité une vague d'idéalisme et un comportement altruiste, confortés par le retour d'exilés compétents qui souhaitaient sincèrement œuvrer pour le pays.

Un mandat précis et une performance attendue

Le gouvernement a confié un mandat clair et univoque ainsi qu'un rôle stratégique à l'ORR dans le cadre de sa plus vaste stratégie de reconstruction nationale, de réduction de la pauvreté et de bonne gouvernance. En tant que pivot de l'effort déployé pour générer davantage de recettes intérieures, il est censé concrétiser dans une large mesure l'aspiration du gouvernement rwandais et de ses partenaires internationaux à réduire la dépendance du Rwanda vis-à-vis de l'aide pour laisser le pays aux commandes de son propre processus de transformation. L'ORR a par conséquent - et dès l'origine - bénéficié d'une forte légitimité et d'un fort soutien des milieux poli-

tiques mais, à peine formé, s'est trouvé confronté à des attentes tout aussi fortes en termes de performance.

Un statut synonyme de liberté et de protection à la fois

Son statut d'agence a donné à l'ORR une large autonomie de gestion. Il a ainsi pu prendre des décisions et gérer ses ressources à la manière d'une entreprise (selon les principes de la gestion axée sur les résultats) et s'acquitter de sa mission sans ingérence ni éléments perturbateurs. C'est comme cela qu'il a pu offrir des conditions d'emploi et mettre en place un système de gestion des ressources humaines avec lesquels il a attiré, formé et conservé du personnel capable et dévoué. Il convient de noter le retour d'exilés hautement qualifiés et motivés qui ont su tirer parti de cette opportunité et occuper des postes de direction importants.

Son statut d'agence a également permis à l'ORR de vivre sa vie, de rompre totalement avec le passé et de se forger une nouvelle culture d'entreprise fondée sur les valeurs d'intégrité, de redevabilité et de performance. L'organisation pouvait par ailleurs compter sur un financement suffisant pour couvrir ses frais de fonctionnement et sur le respect de son autonomie de gestion tant que les résultats suivraient. Sans oublier qu'au besoin, elle pouvait toujours faire jouer ses protections et ses appuis politiques.

Un juste équilibre entre les éléments tangibles et intangibles de la capacité

On a fait très attention à ce que l'ORR acquière toutes sortes de compétences collectives qui ont contribué à sa capacité de performance globale. L'amélioration des performances était à l'avant-plan d'un processus de renforcement des capacités mû par le souci d'améliorer la capacité de perception des recettes. Chemin faisant, les pôles d'intérêt de l'ORR se sont élargis : à la perception des recettes sont venues s'ajouter d'autres préoccupations telles que l'efficacité et la satisfaction de la clientèle. L'ORR a également appris à mieux cerner la notion de capacité et la façon de la développer et est aujourd'hui plus apte à déterminer ses besoins en renforcement des capacités. Ses services opérationnels ont ainsi dû affiner leurs compétences collectives pour répondre aux caractéristiques propres à leur environnement de travail. Le Service gros contribuables a besoin de matière grise pour faire face à une clientèle qui connaît toutes les ficelles du métier. Le Service recettes intérieures en revanche, se situe davantage dans une

mission de vulgarisation étant donné qu'il s'occupe d'une clientèle moins avertie et parfois moins coopérative. Le Service douanes et accises, pour sa part, doit faire preuve de vigilance et de réactivité car on le presse de traiter les déclarations le plus rapidement possible. Quant au Service protection des recettes, ses compétences collectives sont la collecte de renseignements et le maintien de normes d'intégrité élevées. D'un côté, il a fallu travailler sur les éléments tangibles qui contribuent à l'efficacité et à l'efficience interne - notamment mettre en place des structures, des systèmes, des procédures et une technologie adéquats et faire acquérir certaines compétences individuelles au personnel - pour faciliter le soutien des partenaires extérieurs. Cet intérêt pour les éléments tangibles de la capacité a permis de renforcer les compétences collectives de tous les services, qu'ils soient opérationnels ou d'appui. Il s'agissait de conjuguer les compétences collectives à caractère technique et liées aux missions particulières dévolues à chaque service, division ou unité à des compétences collectives en gestion. D'une certaine manière, on peut dire que toutes ces compétences collectives contribuent à égale hauteur au bon fonctionnement, à l'équilibre et à la performance d'une organisation. Il n'en reste pas moins que certaines compétences collectives se sont avérées capitales : l'audit pour les prestations de service, et la gestion de ressources humaines comme fonction d'appui.

Les efforts déployés pour renforcer les compétences collectives ont favorisé l'éclosion de ce qu'on pourrait appeler une capacité « potentielle » ou « latente ». Mais pour concrétiser ce potentiel, il aura fallu développer un autre ensemble d'éléments non techniques, moins tangibles, qui semblent néanmoins commander le passage de la capacité à la performance organisationnelle. Parmi ceux-ci, citons un leadership visionnaire et une direction engagée qui ont forgé une identité et un système de valeurs propres à l'ORR. Ces éléments ont permis de définir des « règles du jeu » informelles et d'induire un ensemble d'incitations immatérielles⁵³ qui sont à l'origine de la motivation et de l'engagement et qui ont également conféré une certaine « énergie » et un esprit de corps à l'ORR. Autant d'éléments qu'il n'est pas facile d'injecter de l'extérieur et qui sont pour la plupart issus du processus de changement endogène.

L'ORR a par ailleurs développé une compétence collective en « apprentissage » et en regard critique sur lui-même qui ont largement concouru à son épanouisse-

ment rapide. Cette compétence collective en apprentissage a permis à l'ORR de mener une réflexion stratégique sur les relations entre capacité et performance et de recenser les possibilités d'amélioration permanente à tous les niveaux tout en continuant de s'acquitter de sa mission première. Une compétence collective qui s'est également traduite par le début d'une aptitude à gérer aussi bien le changement interne que l'environnement extérieur.

Les yeux tournés aussi bien vers l'intérieur que l'extérieur - gérer l'environnement extérieur

Aux efforts déployés pour renforcer la partie intérieure de l'organisation se sont conjugués des efforts pour gérer l'environnement extérieur. Avec le temps, l'ORR s'est rendu compte que sa capacité d'action était en partie conditionnée par des facteurs extérieurs sur lesquels il pouvait exercer une certaine influence.⁵⁴

Pour l'ORR, il était important de gérer l'environnement extérieur afin d'obtenir le soutien du grand public et d'accroître sa légitimité, par-delà les prérogatives et la légitimité qui lui étaient conférées par la loi et l'appui du monde politique. Cette reconnaissance de sa légitimité par les partenaires et par les citoyens est une des clés de la réussite de l'ORR. Pour y arriver, il a commencé par mener un travail de relations publiques et des campagnes de sensibilisation massives. Plus récemment, il a totalement modifié ses processus administratifs pour les orienter vers des prestations de services adaptées à ses divers types de clientèle et, dans un souci de transparence et de redevabilité, aux utilisateurs finals. Ces démarches ont renforcé la confiance et l'estime de soi des collaborateurs et leur ont permis de mieux adapter leurs services (et leurs compétences collectives) aux besoins de la clientèle.

L'établissement concomitant de relations de coopération avec diverses parties prenantes extérieures lui a permis d'accéder aux ressources dont il avait besoin (technologie, information, appui, etc.), d'accroître son efficacité et d'étendre ses services. Ces relations ont été particulièrement importantes pour le Service

Notes

53 Par récompense immatérielle, il faut entendre la valeur (et la réaction émotionnelle) que les membres du personnel associent à l'accomplissement de leur tâche, ainsi que l'appréciation et l'appui qui l'accompagnent. Ceci soulève la question de l'épanouissement et de la satisfaction personnels dans les relations sociales, du prestige et de la reconnaissance associés au fait de travailler pour une organisation, de la fierté professionnelle, et du service rendu à une communauté ou à un pays. Dans les organismes publics, ces récompenses immatérielles revêtent souvent une énorme importance.

54 En d'autres termes, l'ORR a su créer ou, du moins, a contribué à façonner son propre « écosystème » organisationnel. Voyez Lansiti et Levien (2004).

douane et accises et le Service protection des recettes. Pour être efficace, l'ORR doit être en mesure d'influencer d'autres organisations du réseau. Il est donc allé jusqu'à investir dans le renforcement des capacités de ses partenaires, d'une part en aidant la jeune corporation des conseillers fiscaux à s'organiser et d'autre part en renforçant la compétence collective des autorités locales en perception des recettes.

Au travers de ces initiatives, l'ORR a participé au renforcement des capacités de perception des recettes d'intervenants situés en dehors de sa structure. On pourrait dire que le renforcement de la capacité de perception des recettes au Rwanda est un défi qui va bien au-delà du développement organisationnel puisqu'on touche au changement du système. La réussite de l'ORR par rapport à d'autres s'explique notamment par son aptitude à établir ce genre de relation, à avoir une vision d'ensemble du système de perception des recettes dans laquelle il inclut toutes les parties prenantes (les autres services publics, les différents types de contribuables, les partenaires, etc.).

La direction de l'ORR est par ailleurs restée à l'affût des changements dans son environnement pour repérer les nouveaux défis et les nouvelles tendances, et pouvoir adapter ses stratégies internes en conséquence. L'impact de la loi relative aux échanges commerciaux régionaux, l'apparition des nouvelles technologies et de nouvelles formes de fraude ainsi que les changements sur les marchés du travail national et régional par exemple ont eu des effets sur l'aptitude de l'ORR à attirer et à garder un personnel de haute volée. L'organisation est désormais parfaitement consciente du rythme des changements dans son environnement extérieur, de l'apparition de nouvelles revendications et de la nécessité de pouvoir s'y adapter et y répondre.

Un processus de changement pragmatique et graduel

Aux processus de réforme globaux, prédéfinis et de grande ampleur, l'ORR a préféré une approche pragmatique et graduelle marquée par une adaptation constante aux priorités et aux besoins et par une progression basée sur des cadres à court ou à moyen terme. Il ne faudrait toutefois pas croire que graduel rime avec manque de stratégie. Ce processus de changement était également mû par une soif d'apprendre et la certitude de devoir toujours comparer la capacité et la performance. Cette approche par processus itéra-

tifs a permis aux membres de la direction d'acquérir des connaissances empiriques et de faire progresser le processus de renforcement des capacités en fonction des leçons apprises, au rythme auquel l'organisation pouvait absorber le changement. Elle s'est accompagnée d'une appropriation et d'une évaluation internes du processus de changement et a permis d'éviter que des intervenants extérieurs ne fassent des propositions qui ne convenaient pas à la situation locale. C'est ainsi que les collaborateurs ont pu se fédérer autour du changement (appropriation) et déterminer les capacités dont ils avaient besoin. Dans l'ensemble, il apparaît que la direction a parfaitement maîtrisé la séquence et l'évolution des problèmes de capacité et de performance.

Un partenariat adulte entre l'ORR et le DfID

Tout le processus de renforcement des capacités s'est accompagné d'un programme d'appui externe. Ce dernier aura été capital, non seulement pour fournir de précieuses connaissances techniques et une aide financière, mais aussi pour apporter un appui moral et donner confiance aux parties prenantes locales.⁵⁵

Au fil des ans, l'ORR et le DfID ont développé une relation adulte, basée sur des échanges francs, un esprit d'équipe et une coresponsabilité des résultats. L'assistance technique et financière extérieure a ainsi pu accompagner le processus de changement local, s'adapter au rythme de changement local et aux nouvelles priorités. Il aura fallu pour ce faire que d'un côté les parties prenantes rwandaises affichent un fort niveau d'appropriation et d'engagement et que de l'autre, le DfID accepte depuis les coulisses d'apporter ses conseils politiques et stratégiques ainsi que son appui technique et financier à toutes sortes d'initiatives de formation et de renforcement de l'ORR. Les solides relations qui unissent le Royaume-Uni au Rwanda et l'avènement du DfID comme principal partenaire bilatéral du Rwanda ont évidemment facilité les choses. L'aide extérieure a changé de nature au fil du temps, à mesure que l'ORR renforçait ses capacités et éprouvait de nouveaux besoins. La direction de l'ORR a pris de l'assurance, participe davantage au repérage des besoins et à la définition des priorités et dépend de moins en moins du DfID.

Notes

⁵⁵ On constate par ailleurs que si le DfID a accompagné de nombreux organismes de recettes africains dans leurs premiers pas, il n'y a aucune base de données facilement accessible des bonnes pratiques ou des enseignements livrés par ces expériences auxquelles les Rwandais puissent se référer. Une occasion ratée, sans doute.

5.3 L'avenir : l'ORR peut-il éviter le sort qu'ont connu d'autres organismes de recettes ?

Dans ce rapport, nous avons brossé un portrait relativement positif et optimiste d'une organisation devenue performante contre vents et marées. Reste à savoir si cette situation peut perdurer. Les sceptiques qui ont étudié le parcours d'autres organismes de recettes de la région vous diront que ces belles histoires n'ont qu'un temps. Ils rappelleront le cas de l'Office ougandais des recettes, par exemple, dont le début de parcours rappelle celui du Rwanda. Or quelques années plus tard, les résultats se sont inversés ; le niveau de perception des recettes a chuté, les cas de corruption et d'ingérence politique se multiplient et la confiance des contribuables s'est étiolée. Une situation qui soulève plusieurs questions quant aux conditions de transférabilité d'un modèle organisationnel d'un pays à l'autre.

L'Office rwandais des recettes connaîtra-t-il un sort différent ? Du haut de ses six ans, a-t-il les reins et une culture organisationnelle suffisamment solides pour faire face à des pressions extérieures qui pourraient le détourner de sa mission actuelle ? Jusqu'à quel point est-il vulnérable à un changement de cap ou de vision politiques ? Dans quelle mesure le public peut-il lui demander des comptes et exiger qu'il préserve son intégrité et ses normes de performance ?

Ce cas nous apprend que l'on peut dans une large mesure imputer la réussite de l'ORR au niveau d'engagement et d'appui politiques dont il a bénéficié. Cet engagement a apporté à l'ORR la légitimité et l'espace dont il avait besoin pour investir dans le renforcement de ses capacités et pour traduire ces capacités en performance. Ce cas nous laisse également à penser que dans l'éventualité où la bonne volonté politique viendrait à disparaître, tout ce qui a été bâti pourrait s'effondrer rapidement. La conjoncture politique est un paramètre sur lequel l'ORR n'a aucune prise, même si, pour l'instant les perspectives d'instauration de la démocratie au Rwanda restent prometteuses. Dans cette hypothèse, on peut supposer que l'ORR conservera son importance stratégique dans le processus de développement plus large entrepris par le gouvernement et qu'il pourra dès lors continuer de compter sur un soutien politique constant et un contrôle parlementaire croissant.

Au sein de l'Office, des protections devront être mises en place pour conserver la qualité du leadership et s'assurer que l'ORR continue d'investir dans la

professionnalisation de son personnel. L'ORR devra par ailleurs faire face à plusieurs défis susceptibles d'annihiler certaines de ses avancées :

- Il se peut que le DfID mette fin à son appui, ce qui aura des répercussions sur le moral de l'organisation, mais aussi sur sa détermination à couper le cordon ombilical et à poursuivre le changement sans assistance. Il faut d'urgence dégager de nouvelles ressources pour couvrir les futures charges que suppose le développement de l'organisation.
- Après plusieurs années de transformation dynamique et d'améliorations perceptibles, l'ORR va entrer dans une phase de changement moins dynamique, où chaque amélioration de sa performance exigera un surcroît d'effort. Il devra impérativement entretenir son rêve et sa vision en fixant sans cesse de nouvelles cibles à ses collaborateurs et en veillant à leur moral.
- L'ORR n'est plus un employeur de prédilection ; il a de plus en plus de mal à rester compétitif sur le marché du travail. Jadis le porte-étendard des conditions d'emploi, il est aujourd'hui dépassé par de nombreuses institutions privées et semi-publiques de même que par des organismes internationaux qui offrent des avantages et des rémunérations plus compétitifs. Il a donc de plus en plus de mal à attirer et à conserver de bons éléments. Tenu par les plafonds budgétaires, l'ORR va devoir améliorer son efficacité pour libérer des ressources et ainsi proposer des salaires plus attrayants liés à la performance.
- L'ORR va devoir relever le défi de la succession et combler le « creux de la vague ».

Les dirigeants les plus capables, ceux qui ont été à l'origine des avancées les plus remarquables de l'ORR vont s'en aller : ce n'est qu'une question de temps. Un certain nombre de dirigeants ont déjà été débauchés par le gouvernement pour occuper de hautes fonctions. Du personnel technique a été débouché par d'autres organisations à cause de la formation et de l'expérience acquises à l'ORR. L'Office doit donc créer une pépinière de cadres moyens qui, à terme, prendront la succession de leurs aînés aux plus hautes fonctions. Il devra pour cela investir dans le renforcement de leurs compétences collectives, les amener progressivement à prendre des responsabilités et les inciter par diverses mesures à se montrer performants et redevables.

Annexe : Personnes consultées

Dfid

Mirtha Castellon	Conseillère en informatique, ASYCUDA++
Elisabeth Gresty	Conseillère en audit
Kieran Holmes	Chargé de projet
Harriet Wanjohi	Conseillère en gouvernance
Tesfaye Wondim	Conseiller en impôt sur le revenu

Conseil d'administration

Claver Gatete	Secrétaire général, Ministère des finances et de la planification de l'économie
Ephraim Turahirwa	Président

ORR

Mary Baine	Commissaire au Service douane et accises
Immaculee Bamarange	Vérificatrice aux comptes au Service recettes intérieures
Louis Benimana	Commissaire au Service recettes intérieures
Ben Kagarama	Directeur financier
Adrien Kinyunguti	Responsable des prestations de services au Service gros contribuables
Ndivito Makima Fidele	Directeur de la Division ressources humaines et administration
J. Mbawishirana	Responsable des vérifications des recettes au Service recettes intérieures
Claver Kayumba	Directeur du Service protection des recettes
Zephane Muhigi	Cadre supérieur au Service douanes et accises
Eugene Torero Mugenyi	Directeur au Service recherche et planification
Fauzi Musheija	Analyste commercial au Service gros contribuables
Henry Gaperi Kanyesiime	Commissaire au Service gros contribuables
Monique Mukaruliza	Commissaire à l'assurance qualité
James Musoni	Commissaire général
Emmanuel Nsengimana	Responsable de la Division administration du personnel
Jackson Serudodo	Cadre supérieur des douanes au Service douane et accises.
Sam Toyota	Directeur des systèmes et technologies informatiques
Theodora Ujamuliza	Responsable faisant fonction de la Division formation et développement

Parties prenantes et autres personnes interviewées

Abdikarim Farah	Représentant résident du FMI
Bart Gasana	Secrétaire exécutif de la Fédération du secteur privé rwandais
Barnabe Sebagabo	Coordinateur national du renforcement des capacités et de la réforme de la fonction publique

Bibliographie

Documents fournis par l'ORR

- Plan d'entreprise provisoire de l'ORR 2004
- Loi numéro 15/97 du 8 novembre 1997 portant création d'un Office rwandais des recettes

Documents fournis par le DfID

- Final Interim Report Phase III
- Project Memorandum Phase IV
- Project Memorandum Phase V
- First Quarterly Steering Committee Report Phase V
- Second Quarterly Steering Committee Report Phase V
- DfID Country Assistance Plan 2003-2006
- Summary SWOT analysis

Autres documents

Boesen, N. and Therkildsen, O. 2004. *Beyond Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public Sector Capacity Development* (DANIDA).

Government of Rwanda, 2002. Poverty Reduction Strategy Paper.

Iansiti, M. and Levien, R. 2004. 'Strategy as ecology', *Harvard Business Review*, March.

Fjeldstad, O.-H., Kolstad, I. and Lange, S. (2003) *Autonomy, Incentives and Patronage: A Study of Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities* (Chr. Michelsen Institute).

Taylor, J., 2003. *Organisations and Development: Towards Building a Practice* (Community Development Resource Association, CRDA).

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objectif double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **quatre thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et action extérieure de l'UE
- Coopération économique et commerciale ACP-UE
- Partenariats multiacteurs et gouvernance
- Coopération au développement et capacités

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas

Tél +31-(0)43-350 29 00

Fax +31-(0)43-350 29 02

info@ecdpm.org www.ecdpm.org

La présente étude a été réalisée par l'ECDPM dans le cadre d'une étude du CAD de l'OCDE intitulée **Capacité, changement et performance** et financée par le Département pour le développement international (DfID, Royaume-Uni). La traduction de cette étude a été financée par l'Organisation internationale de la Francophonie.



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
LA FRANCOPHONIE

Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur la site www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).

ISSN 1571-7577