



Financé par
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable

ETUDE DE CAS 1

Renforcer les finances municipales : l'expérience de l'Autorité du Comté de Kisumu (Kenya)





Financé par
l'Union européenne

À propos de la présente initiative

Le soutien à la dimension urbaine de la coopération du développement: *Renforcer la situation financière des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain durable*

La présente initiative répond à une demande du Parlement Européen. Elle est mise en œuvre par la Commission Européenne et ONU-Habitat, avec le soutien de l'*International Growth Centre*. Ces partenaires recensent les mesures propres à mobiliser le financement du développement urbain à tous les échelons des pouvoirs publics. Cela s'est fait à travers des études de cas menées à Dakar (Sénégal), Hargeisa (Somaliland, Somalie), Kampala (Ouganda), Kisumu (Kenya) et Mzuzu (Malawi), des entretiens avec des experts et des praticiens ainsi que la littérature empirique. L'initiative s'appuie sur un Groupe Consultatif, présidé par sir Paul Collier, professeur à l'Université d'Oxford, qui regroupe des représentants de la Banque Européenne d'Investissement, de la Banque Africaine de Développement, du *Capital Development Fund* de l'ONU, de la Commission Économique pour l'Afrique de l'ONU, ainsi que de Cités et Collectivités Locales Unies.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de l'Autorité du Comté de Kisumu (Kenya)

Auteur : Lennart Fleck

Table des matières

Résumé.....	4
Principaux messages :.....	4
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	5
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	6
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	6
Les finances du KCG : un aperçu.....	7
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	12
Renforcement des capacités de gestion financière.....	12
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	19
L'amélioration du cadre juridique de la fiscalité.....	24
Mobiliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures	25
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	30
Leçons et facteurs de succès	30
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain.....	33
Bibliographie.....	35

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière provient à la fois d'entretiens et de recherches en ligne effectués entre avril 2019 et juillet 2020. Pour leurs contributions, nous remercions les représentants et les services de l'Autorité du Comté de Kisumu, la Banque mondiale, le Ministère kenyan des Transports, de l'équipement, du logement, de l'aménagement urbain et des travaux publics, l'Université Strathmore (Kenya), Collection Africa Limited et le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF).

Les autres municipalités incluses dans la présente série sont celles de Dakar (Sénégal), Kampala (Ouganda), Hargeisa (Somaliland) et Mzuzu (Malawi).

Résumé

L'Autorité du Comté de Kisumu (KCG - *Kisumu County Government*) fournit un exemple caractéristique des pièges que rencontre souvent la réforme des finances municipales. Ces dernières années, le KCG s'est lancé dans des réformes qui, sur le papier, semblaient prometteuses. Il a informatisé le recouvrement de l'impôt, entrepris de renforcer ses capacités, mis à jour le rôle d'évaluation, externalisé le recouvrement des arrérages de taxe foncière et s'est fait attribuer sa première note de crédit. Et pourtant, les bénéfices de ces initiatives semblaient-il prometteuses tardent à se faire clairement sentir. Les ressources fiscales propres (RFP) par tête, comme l'accès au crédit et à l'investissement privé dans les infrastructures, sont restés faibles. L'assiette fiscale du KCG n'a pas changé, l'efficacité de ses procédures de recouvrement et de discipline fiscale laissent encore à désirer, ses arrérages de taxe foncière restent

élevés et sa stratégie fiscale continue à privilégier des flux dont le potentiel est faible ou régressif. Ce sont pourtant précisément les obstacles qui ont empêché le KCG de récolter le fruit de ses réformes qui illustrent parfaitement pourquoi et comment des interventions prometteuses dans les mécanismes financiers municipaux échouent souvent à produire les résultats désirés.

La mise en œuvre de ces réformes par le KCG s'est heurtée à de nombreux écueils, qu'il s'agisse de problèmes techniques dans leur déploiement ou de goulets d'étranglement dans les capacités, ou encore de contraintes budgétaires. Tout particulièrement complexe aura été l'attachement au maintien en l'état du système régissant le produit fiscal propre qu'ont manifesté divers intérêts catégoriels, notamment les élites dominant la propriété foncière ainsi que le per-

sonnel de recouvrement. Ces groupes d'intérêts très bien incrustés mettaient à profit les failles dans le recouvrement, la porosité des procédures de gestion des finances publiques (GFP) et la faiblesse, dans l'ensemble, de l'État de droit. Venir à bout de ces intérêts catégoriels a exigé une autorité et une volonté politiques considérables.

Pour remédier aux problèmes des finances municipales à Kisumu et dans d'autres contextes similaires, il faut donc mettre davantage l'accent sur les réalités politiques et sur les mécanismes d'incitation lors de l'élaboration des projets de réforme. Plus un système financier municipal apparaît défectueux, plus il est source involontaire de rentes de situation et plus il risque de résister au changement. Pour venir à bout de cet équilibre malsain mais stable, on a besoin d'autre chose que de petits serrages de vis ici ou là.

Principaux messages :

- Renforcer les capacités des fonctionnaires locaux et leur apporter le soutien technique voulu peut s'avérer futile lorsque manque le capital politique propre à appuyer les réformes.
- Une plus grande transparence s'impose dans les systèmes comptables et budgétaires si l'on veut détecter les irrégularités et en aggraver les risques pour qui s'en rend responsable.
- Il appartient à la communauté internationale comme aux autorités nationales de considérer de plus près la façon dont leurs rapports avec les collectivités locales mais aussi la réglementation en vigueur sont propres à encourager la réforme des finances municipales. Il s'agit notamment de :
 - Conditionner une plus large part des transferts nationaux au bon respect des règles nationales en matière de finances publiques, dans les cas où l'autorité à percevoir l'impôt ne s'exerce pas de manière optimale.
 - Conditionner l'accès aux marchés des capitaux, aux subventions des donateurs et aux Partenariats Public-Privé (PPP) au bon respect des principaux indicateurs du produit fiscal propre et aux progrès accomplis à cet égard.

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Ces dix dernières années, le Kenya a été présenté comme l'un des pays d'Afrique le mieux en passe de réussir. D'importantes réformes politiques et économiques ont débouché sur une croissance économique régulière de l'ordre de 5,6 pour cent par an depuis la récession mondiale de 2008. Un environnement politique et macroéconomique relativement stable s'est conjugué à un climat favorable aux investisseurs pour faire du pays l'un des principaux bénéficiaires de l'investissement direct étranger en Afrique, tout en favorisant l'émergence de Nairobi comme l'un des grands centres africains de la jeune entreprise innovatrice (*start-up*). Le Kenya a par ailleurs progressé en matière d'indicateurs de développement humain (IDH), s'agissant notamment de l'espérance de vie, des annuités scolaires et de l'accès aux soins de santé.¹ En dépit de ces avancées, avec un PIB par tête de l'ordre de US\$2 000, le pays se caractérise toujours par ses bas revenus et la prédominance de l'agriculture, 73 pour cent de la population vivant dans les campagnes.² Si le Kenya veut mettre en œuvre l'intégralité de son potentiel, il va devoir s'attaquer à la pauvreté, à la montée des inégalités, à la faible productivité du secteur privé comme à l'inefficacité du secteur public, entre autres. Tout cela va devoir passer par l'optimisation de la structure décentralisée de l'autorité publique.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de 2010, le Kenya est régi par un système décentralisé qui comprend 47 autorités de comté. Avec une population moyenne de plus d'un million d'habitants, celles-

ci sont à la tête de territoires dont la superficie moyenne est plus de six fois supérieure à celle des collectivités locales ailleurs en Afrique.³ L'un des comtés le plus importants du point de vue économique est celui de Kisumu, à l'extrémité occidentale du pays sur les rives du lac Victoria, qui compte 1,2 million d'habitants et porte le nom de son chef-lieu, la troisième grande ville du Kenya. Le comté de Kisumu est aussi l'un des plus urbanisés du pays, la moitié environ de la population vivant en ville. Les conditions naturelles et le climat sont favorables à la culture du coton, de la canne à sucre, du riz ainsi qu'à l'horticulture. Sa situation au bord du lac Victoria et son aéroport international sont en mesure de faire de Kisumu un grand centre touristique et commercial.

En dépit de ces conditions générales favorables, Kisumu fait face à plusieurs obstacles majeurs sur la voie d'un meilleur développement socio-économique. Le taux de croissance de son économie s'est ralenti ces dernières années autour de 3,4 pour cent, soit très en-dessous de la moyenne nationale qui frôle les 6 pour cent.⁴ La croissance démographique rapide et l'urbanisation ont suscité l'apparition de larges zones d'habitat informel, qui abritent près de 40 pour cent de la population urbaine. Elles se caractérisent par de mauvaises conditions de logement et le manque d'accès aux services élémentaires – minimum d'assainissement, gestion des déchets et sécurité. L'accès aux services de base est aussi un problème dans les zones plus rurales du comté. L'accès à l'eau ne bénéficie qu'à 58 pour

cent du comté, et 46 pour cent pour l'électricité.⁵ Avec seulement 15 pour cent de routes goudronnées, Kisumu a aussi besoin d'investissements importants dans ses infrastructures afin d'abaisser le coût du transport de la production agricole et d'attirer l'investissement privé dans les zones rurales sous-utilisées de son territoire. L'investissement s'impose aussi dans l'instruction, l'enseignement technique et la création d'emplois pour une main d'œuvre jeune et en croissance rapide (quelque 40 pour cent de la population est âgée de 15 à 35 ans). Parmi cette population jeune, 60 pour cent sont officiellement sans emploi, survivant de petits travaux dans le secteur informel qui, lui, emploie désormais 60 pour cent du total de la main d'œuvre.⁶

Résoudre ces problèmes exige d'importants investissements, tant publics que privés. Or, à ce jour, les recettes fiscales du KCG ne sont pas en mesure de répondre à ses importants besoins de développement. Son budget total équivalent à US\$72 millions lors de l'exercice financier 2018-2019 (EF18-19) ne lui permettait de dépenser que US\$60 par habitant, dont moins de US\$20 allait aux dépenses de développement.⁷ Comblé le manque de recettes d'ensemble va exiger du KCG qu'il augmente les siennes propres tout en se dotant des capacités de gestion financière qui attireraient les prêts et les subventions et qui rendraient possible l'investissement privé.

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

Suite aux violences qui ont suivi les élections en 2007-2008, le Kenya s'est engagé dans un processus de réconciliation qui a culminé dans la formation d'un gouvernement d'union nationale puis dans un vote massif en faveur d'une nouvelle Constitution le 4 août 2010. Celle-ci prévoyait de profonds changements ainsi qu'un mode de gouvernement équitable, efficace et redevable devant le citoyen. Cela passait avant tout par la création de 47 comtés dotés chacun de sa propre instance de gouvernement, en remplacement des 175 autorités locales et des 280 instances de district qui prévalaient jusqu'alors.⁸ La réforme visait ainsi à rationaliser la fourniture de services à l'échelle locale et à rendre ses responsables plus directement comptables devant les administrés, avec des responsabilités fonctionnelles simplifiées et bien définies. Outre la fusion des structures locales existantes, il s'agissait aussi d'élargir les compétences des nouvelles autorités de comté tout en réformant les institutions nationales pour les aligner sur le nouveau cadre de fourniture des services publics. Le processus de décentralisation du Kenya a été considéré comme l'un des plus ambitieux au monde.⁹ Non sans une certaine logique, sept ans après le coup d'envoi officiel de la décentralisation en mars 2013, les promesses de ce processus ne se sont pas encore toutes matérialisées.

L'un des aspects de la décentralisation qui demande encore à être précisé n'est autre que la mission fonctionnelle des comtés. Comme les autres, celui

de Kisumu s'est vu doter de responsabilités dans 14 domaines généraux de l'action publique, les principaux étant la santé, l'agriculture et l'élevage.¹⁰ Hormis le domaine de l'instruction, où seule la petite enfance relève du pouvoir local, le Kenya s'est conformé aux meilleures pratiques internationales pour ce qui est de la répartition des compétences entre pouvoirs central et décentralisé. Les politiques publiques, la définition des normes et la fourniture de biens publics (par exemple, la sécurité du pays) reviennent au pouvoir central, la fourniture de services étant déléguée aux comtés. Les débats sont allés bon train autour du chevauchement de certains ressorts de compétence et des fonctions non attribuées précédemment ; or le vrai problème est celui de la mise en œuvre des responsabilités à l'échelon du comté, non celui de la répartition théorique des rôles respectifs. Le passage au gouvernement par comté a été entaché par des incohérences, des problèmes de gestion et un manque de coordination entre les deux échelons de l'autorité publique. C'est ainsi que la santé publique a fait de plus en plus figure de candidate à la recentralisation.¹¹

Le nouveau cadre de la décentralisation a posé un problème imprévu : comment faire avec la concurrence intense entre élus,¹² susceptible qu'elle est de détourner les autorités d'un comté de la bonne exécution de leur mandat. Celles de Kisumu, comme les 46 autres, ont à leur tête un Gouverneur de Comté qui désigne pour l'assister un Comité Directeur, ou conseil de gouvernement. Les gouverneurs sont élus démocratiquement à la majorité simple au moment du scrutin présidentiel national et sont prépondérants en matière budgétaire et de projets d'aménagement-développement. Les décisions de l'instance exécutive ont beau être soumises à l'examen et au vote de l'instance législative locale, l'Assemblée du Comté, l'exécutif joue un rôle prioritaire dans la distribution des ressources publiques, ce qui lui donne la haute main sur les réseaux clientélistes.¹³ Cette position de force peut se heurter au Sénateur du comté qui, siégeant à la chambre haute du Parlement national, examine et approuve les projets de loi concernant les comtés, mais dont les ressources propres sont faibles en matière de clientélisme. Au lieu d'appuyer, à l'échelon national, les



Kisumu, Kenya © UN-Habitat/Lennart Fleck

instances de comté, ce cadre institutionnel s'est prêté aux jeux des rivalités et des dissensions internes, avec pour effet de miner les fondements de la gouvernance et de détourner les énergies des problèmes de développement.

Troisième dimension majeure du cadre de la décentralisation et qui demande encore des ajustements : l'administration des zones urbaines. Vu l'importance des agglomérations urbaines pour le développement économique, le risque est que, dans un pays dont la population est largement rurale, les zones urbaines ne se voient pas doter des ressources dont elles auraient besoin. À cet égard, la Constitution de 2010 a, dans une certaine mesure, recentralisé la gestion des villes, la faisant passer des instances locales de bas échelon à celui des instances du comté, qui sont dotés de la pleine maîtrise des fonctions et ressources urbaines. La Constitution a beau prévoir que "chaque autorité de comté décentralisera ses fonctions et la fourniture de ses services dans la mesure où cela s'avérera efficace et praticable"¹⁴, il n'y a eu, pendant un temps, aucune procédure ni aucun cadre clairement définis pour pareille délégation. La loi rectificative de 2019 sur les zones urbaines et les villes [2019 *Urban Areas and Cities (Amendment) Act*] est venue combler en partie ce vide en définissant la manière dont mettre en place des conseils urbains [*urban boards*] désignés par les instances de comté et que celles-ci doteraient de compétences déléguées en matière de gestion urbaine.

C'est ainsi que la Ville de Kisumu [*Kisumu City*] a été instituée au sein du KCG, sous la direction de l'Administrateur de la Ville, responsable devant le Conseil de Ville qui, lui, rend directement compte au gouverneur.

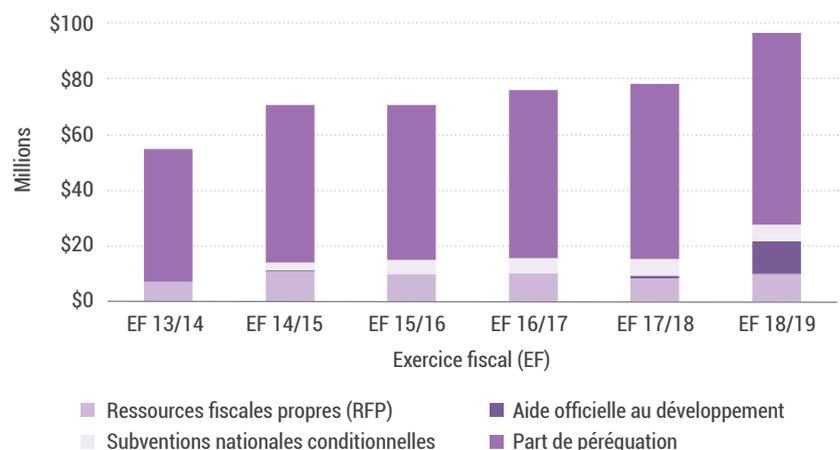
La Ville de Kisumu englobe 14 des 35 circonscriptions du comté ; elle est en partie habilitée à percevoir des recettes fiscales et autres financements propres sur la base de "critères objectifs" (par exemple, la population, la pauvreté, le périmètre géographique) définis par le KCG. En un sens, la Ville de Kisumu fonctionne comme un autre service du KCG, avec cette différence qu'elle est placée sous l'autorité d'un conseil qui doit approuver les demandes de crédits budgétaires avant qu'elles soient présentées à l'Administration des finances du comté. La création de pareille entité distincte a beau se comprendre s'agissant de la gestion urbaine, dans bien des cas il en est résulté la fragmentation des procédures administratives entre ville et comté.

Les finances du KCG : un aperçu

Depuis les débuts de la décentralisation, les ressources d'origine fiscale du KCG ont augmenté de quelque 77

pour cent pour totaliser US\$96 millions lors de l'EF18-19.¹⁵ Cela a beau paraître relativement important, en fait on le doit presque entièrement à l'augmentation des transferts octroyés par le pouvoir central (voir Figure 1). C'est ainsi que lors de ce même exercice, le comté dépendait de ces transferts à hauteur de 78 pour cent. Ses ressources fiscales propres (RFP) ont légèrement augmenté la première année de la décentralisation, mais ont, depuis, stagné. La Direction nationale du Trésor avait au début estimé que les comtés, Kisumu compris, seraient en mesure de financer la moitié de leur budget sur RFP.¹⁶ Comme il n'en a rien été (pour les raisons exposées dans la présente étude), le budget de Kisumu s'est trouvé soumis à une pression croissante. En conséquence de quoi, il ne consacre que quelque US\$20 par tête aux dépenses de développement, ce qui lui rend extrêmement difficile la bonne exécution du programme ambitieux que comportait en la matière son Plan intégré pour 2018-2022.

Figure 1: Ressources du KCG de 2013 à 2019ⁱ



ⁱ Les données budgétaires chiffrées en shillings kenyans (KSh), tirées des documents budgétaires annuels, ont été converties en dollars des États-Unis au taux de change en vigueur au mois de juillet de chaque année. Comme le Document d'analyse et de perspectives budgétaires du Comté (CBROP) n'est pas disponible pour toutes les années, pour certaines on aura recouru à des versions antérieures du budget qui peuvent donc ne pas comprendre les modifications ultérieures.

Une grande partie des transferts que Kisumu reçoit du **pouvoir central** provient du "Fonds de Péréquation", qui est abondé tous les ans d'une part minimum de 15 pour cent des recettes fiscales nationales. Ce fonds alloue à chaque comté une "part de péréquation" en fonction d'une clef de répartition qui prend en compte la démographie, la pauvreté, la superficie, l'évolution des recettes fiscales et des ressources propres, et le degré de développement.ⁱⁱ Les recettes fiscales ayant, à l'échelon national, augmenté d'année en année grâce à des taux de croissance soutenus du PIB, les transferts en ont fait autant.ⁱⁱⁱ L'augmentation s'explique aussi par les enjeux politiques de la décentralisation, qui ont amené le pouvoir central à transférer aux comtés des recettes fiscales nationales dans des proportions très supérieures au minimum prescrit de 15 pour cent. De l'EF14-15 à l'EF19-20, la moyenne aura été de 20,8 pour cent.

Le financement par le pouvoir central est certes nécessaire pour satisfaire les besoins du développement – et Kisumu en est tributaire dans des proportions considérables – ce qui risque de porter atteinte à la responsabilité des gouvernants locaux devant leurs administrés et de ne pas concentrer sur ces derniers autant de dépenses publiques qu'il le faudrait.¹⁷ Pareille dépendance est aussi susceptible de poser des problèmes dans un proche avenir, puisque le gouvernement

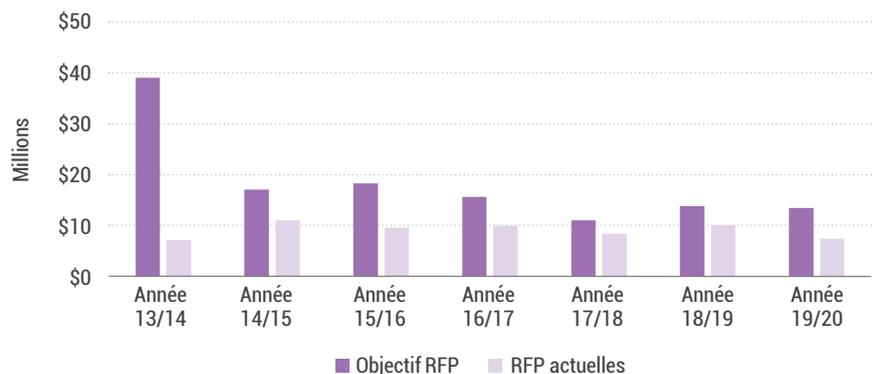
national se trouve de plus en plus pressé d'adopter des politiques d'austérité. La dette du Kenya a plus que triplé depuis 2013 pour atteindre 59,9 pour cent du PIB en 2019, le ratio du service de la dette par rapport aux recettes fiscales se montant, lui, à 50 pour cent.¹⁸ L'incidence de la récente pandémie de COVID-19 n'apparaît pas encore clairement, mais elle va probablement rétrécir encore la marge de manœuvre fiscale. La Direction du Trésor a d'ores et déjà "gelé" les allocations dues aux instances de comté au titre du Fonds de Péréquation au titre de l'EF20-21.

La seconde partie, très inférieure, des transferts fiscaux, soit 8,2 pour cent du total de ceux-ci au titre de l'EF18-19,¹⁹ est constituée de subventions conditionnelles. Elles ont pour objet d'indemniser les comtés pour les services qu'ils fournissent en sus des fonctions décentralisées ordinaires. Kisumu reçoit ainsi des subventions conditionnelles en rapport avec les services liés à la santé, au développement d'écoles polytechniques pour la jeunesse et à l'entretien des routes nationales.

Les ressources fiscales propres (RFP) du Comté de Kisumu n'ont pas, depuis

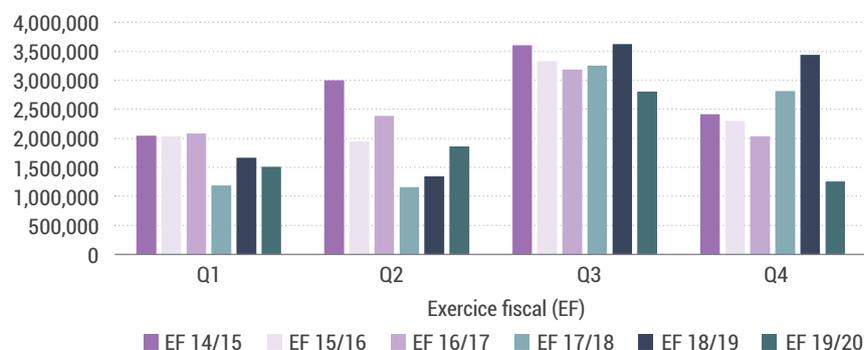
la décentralisation, réussi à atteindre les objectifs ni à répondre aux attentes du gouvernement, et ce, contrairement à la plupart des autres comtés. Après n'avoir collecté qu'une fraction du montant visé lors de la première année de la décentralisation (telle qu'initialement fixée par le Ministère national des Finances), le Comté a ajusté sa méthode d'estimation des objectifs en la matière, en réduisant l'écart entre montants visés et montants réels (voir Figure 2). Le montant réel des RFP n'en est pas moins demeuré stable à un faible niveau annuel de l'ordre de US\$10 millions, soit US\$9 par tête, et ce en dépit des taux de croissance soutenus tant de la population que de l'économie. Durant l'EF19-20, les RFP ont en fait baissé à US\$7,4 millions, en raison surtout de la chute enregistrée au dernier trimestre suite au début de la pandémie de COVID-19 (voir Figure 3). Indépendamment de cette récente chute, les estimations d'Adam Smith International, de la Banque mondiale, du Ministère des Finances et d'ONU-Habitat suggèrent que d'une manière générale, le Comté de Kisumu n'a réussi généralement à recouvrer que 15 pour cent du potentiel de ses ressources fiscales (voir Figure 4).

Figure 2 : RFP de Kisumu : montants réels et objectifs, 2013-2020^{iv}

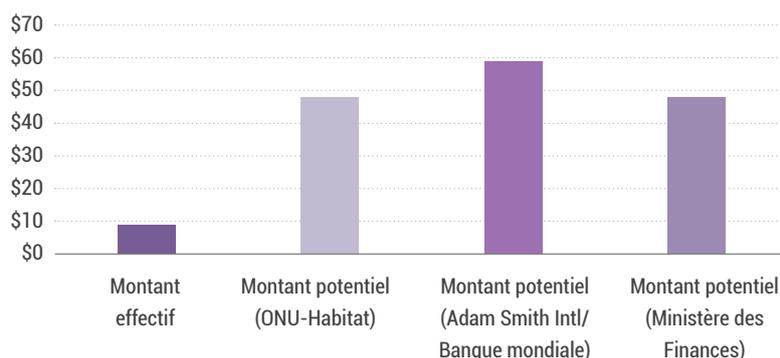


ii Pour de plus amples détails, voir *Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019*, Commission on Revenue Allocation.
 iii Les recettes fiscales nationales en part de PIB ont baissé de 18 pour cent à l'EF13-14 à 14 pour cent à l'EF 18-19. Cette baisse a été plus que compensée par le taux de croissance annuelle du PIB. Voir *Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019*, Commission on Revenue Allocation.

iv Les chiffres sont tirés des budgets du Comté, convertis en US\$ au taux de change du mois de juillet de chaque exercice fiscal.

Figure 3 : RFP annuel de Kisumu par trimestre, 2014-2020^v

v "Masse payée" est un compte fourre-tout utilisé par l'Administration fiscale du KCG où sont logées toutes sortes de recettes fiscales qui sont perçues sans être clairement liées à une source bien précise. Cela s'explique par des erreurs dans les quittances et par une défaillance du système informatique qui a supprimé les acquits existants, rendant par là difficile la comptabilisation précise des paiements encaissés.

Figure 4 : KCG 2018-19 – RFP par tête effectives et potentielles (estimations)²⁰**Figure 5 : RFP de Kisumu , exercice 2018-2019 : répartition des sources**

Source de revenu	Revenu annuel (US\$)	% du revenu total annuel
Santé	1,762,350	17.5%
Redevances du commerce	1,702,144	16.9%
Impôt foncier-taxe foncière	1,282,888	12.7%
Masse de paiements ^{vii}	1,229,662	12.2%
Stationnement d'autocars	895,504	8.9%
Panneaux publicitaires etc.	779,191	7.7%
Redevances de marché	600,419	6.0%
Redev. de stationnement	419,252	4.2%
Autocollants mensuels	286,882	2.8%
Droits sur vente d'alcool	203,279	2.0%
Loyers	172,768	1.7%
Permis de construire	161,995	1.6%
Autres recettes	580,450	5.7%

vii "Masse de paiements" est un terme de valeur générale appliqué par l'Administration fiscale à toutes sortes de recettes perçues sans être clairement rattachées à un flux particulier. Cela s'explique par des erreurs dans les quittances ainsi que par la défaillance du système informatique qui a fait disparaître les quittances existantes, ce qui rend difficile la comptabilisation précise des paiements ultérieurs.

Parmi ses sources de revenus existantes, la plus importante pour le Comté est celle des frais d'hôpital. Ceux-ci sont administrés directement par les hôpitaux et par la Direction locale de la santé publique. Toutes les autres grandes sources de revenu (présentées Figure 5) sont sous la responsabilité de l'Administration fiscale et représentent habituellement quelque 60 à 70 pour cent du total annuel des ressources fiscales propres. La plus importante, et celle qui vient dans l'ensemble en deuxième place au KCG, est constituée par les licences de commerçants (*Single Business Permits* - SBP). La taxe foncière constitue la troisième source avec 12,7 pour cent du total des ressources fiscales propres. Ce pourcentage est relativement faible. Les impôts fonciers représentent couramment la toute première source de revenus des autorités locales, avec un montant équivalant à 2 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE et de 0,3 à 0,7 pour cent dans les pays en développement. À Kisumu, elles ne représentent que 0,0004 pour cent du produit intérieur brut du Comté.^{vi} Celui-ci dispose en tout, comme sources de revenus propres, de 30 catégories distinctes, dont 18 contribuent moins d'un pour cent du total et qui apparaissent à la rubrique "Autres recettes" en Figure 5.

Une troisième source de financement à Kisumu et dont l'importance n'a cessé d'augmenter au fil des ans n'est autre que l'**Aide officielle au développement (AOD)**. Elle prend surtout la forme de subventions conditionnelles de la Banque mondiale, de l'Agence danoise de développement international (DANIDA) et de l'Union européenne, qui privilégient l'appui aux réformes institu-

vi La part du Comté de Kisumu dans le PIB du Kenya (US\$78,76 milliards en 2017) est de 2,9 pour cent, soit un PIB de US\$2,28 milliards, les recettes foncières ne dépassant pas US\$1 million, soit 0,0004 pour cent.

tionnelles (décentralisation, réforme du système de santé) ou certains projets bien déterminés telle que l'agriculture adaptée au changement climatique. Le rôle de la Banque mondiale est prédominant à travers son Programme de soutien urbain au Kenya (KUSP) qui, avec quelque US\$7 millions pour

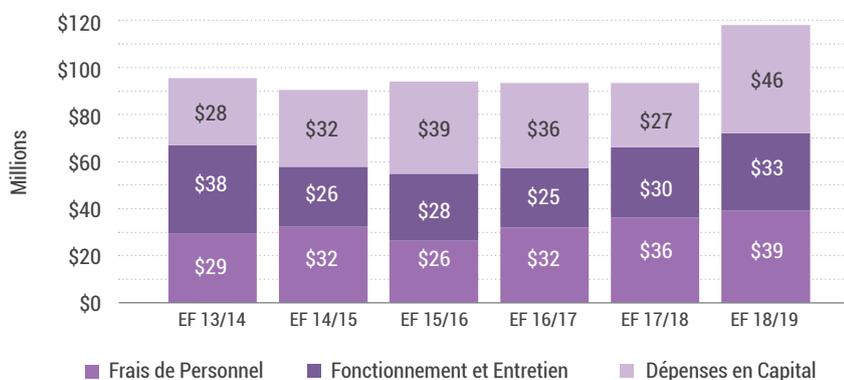
l'EF18-19, aura représenté environ 70 pour cent du total des recettes fiscales propres du KCG.

S'agissant des dépenses, leur total inscrit au budget du Comté a quelque peu stagné depuis la décentralisation autour de US\$90-100 millions,

soit environ US\$83 par tête. La Figure 6 fournit les chiffres exacts en US\$. Il convient de noter qu'en raison d'une légère baisse du taux de change du shilling kenyan (KSh) depuis quelques années, on observerait une croissance un peu plus forte des recettes libellées en KSh. D'une année sur l'autre, c'est un minimum de 30 pour cent du total des dépenses qui a été alloué aux dépenses en capital ou de développement-aménagement, comme prescrit par la loi de 2012 sur la gestion financière publique [*Public Financial Management Act, 2012*]. De même, les dépenses provisionnelles n'ont pas, à Kisumu, excédé les recettes attendues, et alloué moins de 35 pour cent du budget d'ensemble aux rémunérations personnelles.

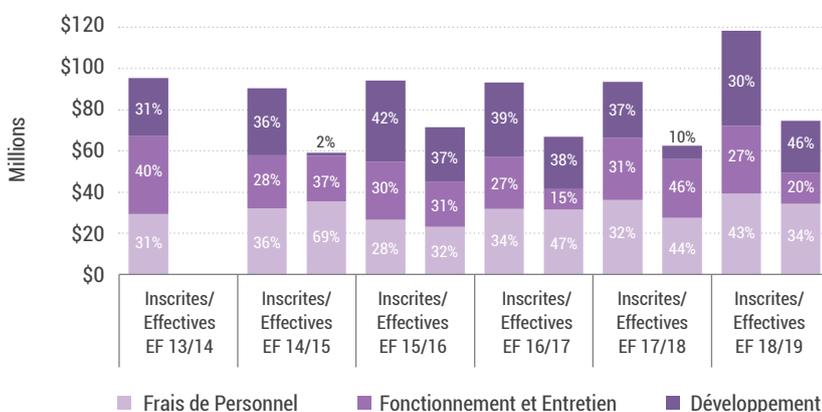
Dans l'ensemble, la dépense à Kisumu n'est pas entièrement conforme aux principes prudentiels de la Gestion des Finances Publiques (GFP). Les taux d'exécution du budget montrent que la dépense réelle tend à être inférieure à celle qui est budgétée, avec un taux moyen d'absorption (part de la dépense réelle dans la dépense budgétée) de 70 pour cent. Particulièrement préoccupante à cet égard est la dépense consacrée au développement, où le taux moyen d'absorption est de 40 pour cent, comparé à 76 pour cent pour les dépenses de fonctionnement et 97 pour cent pour les rémunérations personnelles (voir Figure 7). L'autorité du Comté attribue la faiblesse des taux d'absorption à des procédures de budgétisation trop ambitieuses.^{ix} Il s'ensuit que le Comté dépense davantage qu'il ne devrait en salaires et rémunérations personnelles (en excédant de manière réitérée le seuil de 35 pour cent en la matière) tout en dépensant trop peu pour le développement. Le Con-

Figure 6 : KCG – Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital – 2013 - 2019 (US\$ millions)^{viii}



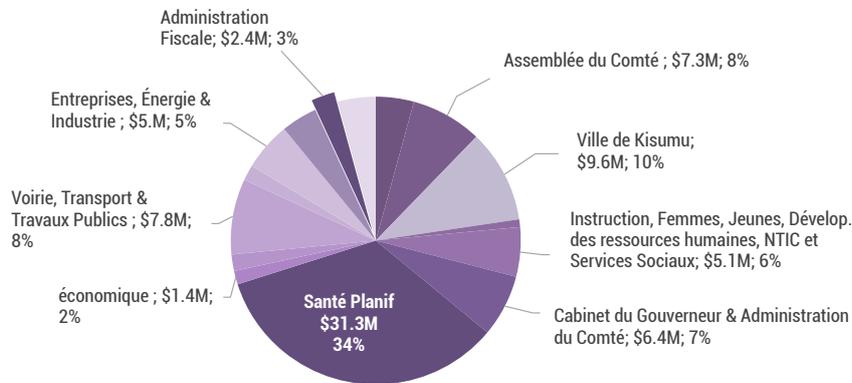
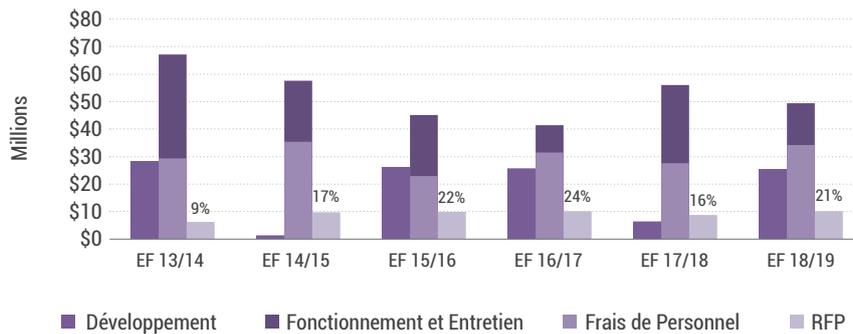
viii Nous combinons ici les postes Utilisation de Biens et Services, "Transferts et subventions en cours", "Transferts à d'autres entités publiques" et "Allocations sociales" sous la dénomination Fonctionnement et Entretien. Lorsque possible, ces chiffres ont été tirés du Document d'analyse et de perspective du Comté pour chaque année respectivement. Ce document n'étant pas été disponible certaines années, on a recouru à d'autres documents budgétaires qui peuvent ne pas inclure les révisions ultérieures. Les chiffres sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant.

Figure 7 : Exécution du budget du KCG : dépense prévisionnelle/réelle de 2013 à 2019^x



x Les chiffres tirés du budget sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant. Le CBROP n'étant pas disponible certaines années, on a recouru à d'autres documents budgétaires qui peuvent ne pas inclure les révisions ultérieures.

ix Les chiffres tirés du budget sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant.

Figure 8 : Détail des dépenses du KCG par service, EF18-19 (US\$ millions)**Figure 9 : Comparaison des dépenses régulières de Kisumu avec les RFP**

trôle des Comptes révèle que lors des EF16-17 et 17-18, les indemnités ont représenté 66 pour cent et 55 pour cent de la masse salariale respectivement – ce qui dépasse le montant du salaire de base.²¹ Cela a aussi contribué au coût unitaire élevé de la main d'œuvre au KCG comme dans d'autres comtés, dépassant celui d'organismes publics nationaux.²²

S'agissant des dépenses par service administratif, le budget du KCG révèle que la majorité des ressources disponibles sont destinées à celui de la santé (voir Figure 8). La Ville de Kisumu, qui fonctionne essentiellement comme un département supplémentaire de l'exécutif et dont la tâche est de fournir des services à la popula-

tion urbaine du comté, a reçu 10 pour cent du budget total lors de l'EF18-19. Une part de 15 pour cent de son budget est aussi allée aux fonctions législatives et exécutives du Comté. Pendant ce temps, l'Administration fiscale de la Ville, dont le budget fait officiellement partie du budget général du Comté, en a reçu environ 2 pour cent – soit US\$2,1 millions. Étant donné que le fisc de la Ville a perçu cette année-là 65 pour cent du total des RFP du Comté (soit US\$6,4 millions),^{xi} cela veut dire qu'il aura dépensé un tiers de ses recettes pour les recouvrer.

xi Le reste des rentrées fiscales propres est recouvré directement par les services du Comté. Par exemple, c'est le Service de santé de Kisumu qui perçoit les droits d'usage hospitaliers.

La structure des dépenses du KCG a pour conséquence le sous-investissement dans le développement et une dépendance non négligeable à l'égard des transferts nationaux pour assurer les dépenses courantes. Alors que les ressources fiscales propres pourraient, dans l'idéal, financer l'intégralité des dépenses courantes du KCG,²³ elles ne le font aujourd'hui qu'à hauteur de 15 pour cent (Figure 9). Voilà qui peut être risqué pour les finances du comté au cas où les transferts nationaux à venir se mettraient à stagner. À l'avenir, le KCG devra soit faire un usage plus efficace de ses ressources disponibles, soit augmenter notablement ses ressources fiscales propres, ces dernières pouvant rendre plus facile le contrôle des gouvernants par la population.

En effet, lorsque les autorités locales recourent davantage aux ressources fiscales propres, elles se voient d'ordinaire forcées de renforcer les rapports de réciprocité avec leurs administrés en fournissant des services ou une représentativité améliorés en échange des contributions fiscales.²⁴ Une étude des budgets locaux dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est a montré que lorsqu'on augmentait la part financée sur ressources locales, les dépenses consacrées à la fourniture des services en faisaient autant.²⁵ En revanche, on s'est aperçu qu'une plus grande dépendance à l'égard des transferts entre autorités publiques et de l'aide au développement allait de pair avec une part plus lourde allouée dans le budget aux coûts administratifs et à la rémunération du personnel.²⁶ On comprend donc que l'augmentation des ressources fiscales propres peut avoir une importance cruciale pour les autorités du Comté de Kisumu. Dans les parties suivantes nous examinerons les mesures qu'elles ont prises pour renforcer ce type de ressources.

Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville

Renforcement des capacités de gestion financière

Le recouvrement fiscal informatisé

L'informatisation des procédures de recouvrement fiscal est devenue populaire ces dernières années et on l'a considérée comme une réforme cruciale dans le renforcement de la fonction fiscale. Du point de vue du contribuable, elle rend moins coûteuse la bonne observation de ses obligations et joue donc à cet égard un rôle inci-

tatif. Mais surtout, l'informatisation est censée réduire les coûts administratifs et améliorer tant la transparence que l'efficacité au sein de l'administration fiscale, tout en réduisant les occasions de détournement des recettes par le personnel de recouvrement. Il n'est donc pas surprenant que l'informatisation soit un élément majeur des réformes conduites par les comtés kenyans dans leur système fiscal. De fait, le degré d'informatisation du recouvrement fiscal est souvent considéré comme un indicateur global de succès et de modernisation d'un pays dans son ensemble.²⁷

Kisumu, en particulier, a attiré beaucoup l'attention avec l'automatisation rapide et de grande ampleur du recouvrement de ses ressources fiscales propres. Toutefois, comme détaillé ci-dessous, celle-ci n'a pas suffi, par elle-même, à éliminer les mauvaises pratiques antérieures du personnel de recouvrement, et de ce fait n'a pas produit l'accroissement escompté des ressources fiscales propres. Voilà qui met en relief la nécessité de compléter l'introduction de l'informatique par des réformes institutionnelles et dans le mode de gestion.



Village de pêcheurs, Lac Victoria, Kisumu County © Shutterstock

À Kisumu, la réforme informatique s'est concentrée sur "l'automatisation" du paiement des taxes. Un appel d'offres a été lancé en 2017 pour son application aux droits de marché et ceux de stationnement des véhicules et des autocars (les autres flux de recettes devant être informatisés plus tard). Ces recettes sont dites *non structurées*, puisque recouvrées quotidiennement, alors que les licences et la taxe foncière ("l'impôt foncier") sont redevables à l'année. Ces deux types de recettes représentent environ un quart du total des ressources fiscales propres du Comté de Kisumu, soit une proportion raisonnable des recettes pour un projet-pilote de recouvrement informatisé. Le stationnement des autocars était officiellement compris dans le périmètre du projet avant d'en être finalement écarté – manifestement en raison de ses liens avec des bandes bénéficiant de soutiens politiques.²⁸

Le marché de l'informatisation a été remporté par Strathmore (*Strathmore Research and Consultancy Center Limited*), qui disposait déjà d'une expérience importante dans ce domaine auprès d'autres comtés du pays. Le projet visait à fournir au KCG des terminaux électroniques de paiement (TEP) à utiliser par le personnel de recouvrement à la place du système de perception manuel. Les appareils seraient capables d'enregistrer le moment du paiement, le receveur de la contribution et les détails du payeur. Le contribuable recevrait des récépissés fiscaux individualisés, destinés à empêcher la fraude et leur recyclage entre agents de recouvrement. Les données seraient conservées dans un logiciel de Strathmore, ce qui permettrait à l'Administration fiscale de superviser le système, d'évaluer les résultats de chaque agent et de détecter les abus possibles.

Selon les premières estimations de Strathmore, il allait falloir quelque 300 TEP pour l'automatisation complète du recouvrement des recettes non structurées, chaque appareil coûtant US\$500.²⁹ En raison des contraintes budgétaires, le KCG se limita à 100 appareils et le système Strathmore fut lancé au premier trimestre de l'EF18-19. Pour compenser le nombre limité d'appareils, l'Administration fiscale du Comté a aussi lancé un système de paiement par téléphone mobile en s'appuyant sur le fournisseur de ce type de services, M-Pesa. Vu les taux de pénétration très élevés de "l'argent mobile" au Kenya (on estime que 60 pour cent de la population du pays utilise activement le système de paiement par téléphonie mobile), le système est apparu comme une alternative informatique prometteuse aux TEP.

Toutefois, à la date de juillet 2020, l'informatisation n'avait pas encore donné les résultats escomptés. Au moment où le système Strathmore a été mis en fonctionnement au premier trimestre de l'EF18-19, le total des recettes des flux informatisés était déjà en baisse (voir Figure 10) et l'automatisation n'a pas pu inverser cette tendance. Les redevances de marché et de stationnement d'autocars

ont baissé pendant la première année d'automatisation pour se redresser légèrement pendant l'EF19-20 mais en ne revenant qu'aux montants d'avant la réforme.

Les problèmes des paiements informatisés

Plusieurs facteurs ont pu contribuer aux difficultés rencontrées par l'automatisation à Kisumu, y compris les effets de la COVID-19, le nombre insuffisant de TEP et l'absence de réformes complémentaires dans la gestion des agents de recouvrement.³⁰

La COVID-19 s'est déclarée au Kenya à la fin de mars 2020 et le gouvernement a réagi en imposant (dès le 27 mars) un couvre-feu nocturne à travers le pays, en limitant les déplacements du public dans les agglomérations urbaines les plus importantes (Nairobi et Mombasa) et en imposant des mesures de distanciation physique. Le gouvernement a aussi réduit la fiscalité, entre autres mesures de soutien à l'économie, sans que cela inclue les RFP des comtés.³¹ La pandémie et les mesures gouvernementales se sont aussi fait sentir dans la vie quotidienne à Kisumu, avec le ralentissement de l'activité économique

Figure 10 : Les recettes "non structurées" du KCG de 2013 à 2019

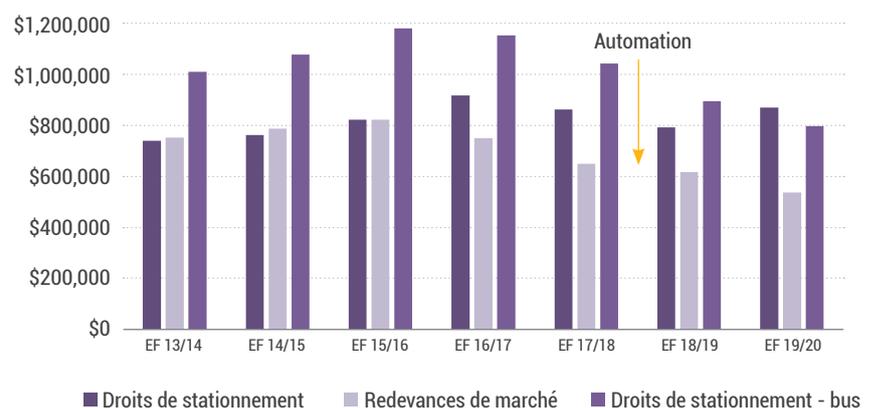
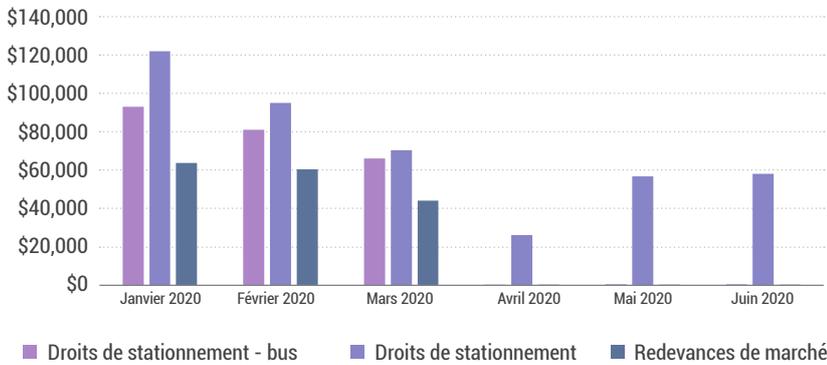
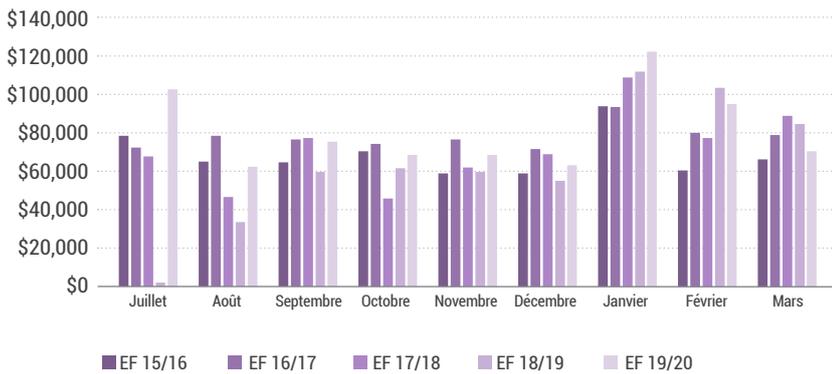


Figure 11 : Recettes “non structurées” du KCG au début de la pandémie de COVID-19



dans son ensemble. Il est donc assez logique que les flux automatisés de recettes fiscales propres aient subi de très fortes baisses (voir Figure 11). Celle des recettes au quatrième trimestre de 2020 a été causée en partie par la COVID-19 et pourrait donc expliquer la baisse d'ensemble durant l'EF19-20 (voir Figure 10). Toutefois, la COVID-19 n'explique pas la chute observée entre juillet 2018 et mars 2020.

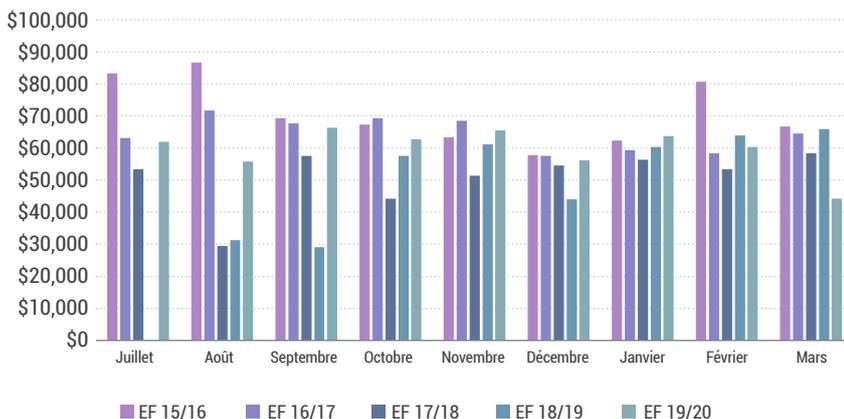
Figure 12 : Recettes comparatives des droits de stationnement – EF15-16 et 19-20^{xii}



xii La présente table n'inclut pas le quatrième trimestre afin d'éliminer les effets de la COVID-19 analysés dans la figure précédente.

On peut attribuer la chute prononcée des recettes perçues par TEP dans les mois qui ont immédiatement suivi l'informatisation (voir juillet et août de l'EF18-19 dans les Figures 12 et 13) au nombre insuffisant de ces appareils. Avant l'introduction des TEP, quelque 300 agents de recouvrement (soit 75 pour cent du total au service du KCG) assuraient la collecte des revenus non structurés. Avec l'automatisation, seuls 100 agents ont reçu des TEP et ont pu continuer leur activité, tandis que près des deux tiers de l'effectif existant étaient temporairement rendus incapables de poursuivre leur travail. Certains agents ont commencé à partager les appareils, ce qui n'était pas très efficace vu l'espacement des lieux sous leur responsabilité.

Figure 13 : Recettes comparatives des redevances de marché – EF15-16 et 19-20



Comprenant que le manque de TEP agissait comme un goulet d'étranglement, l'Administration fiscale a fini par réintroduire la perception manuelle, ce qui permettait à tous les agents de se mettre au travail ; le mode de recouvrement reprit donc comme avant, mais 100 agents utilisaient en plus les TEP. Quelques mois après le début de l'informatisation, le nombre d'agents chargés du recouvrement des recettes non structurées est donc revenu à ce qu'il était auparavant. Toutefois, cela n'explique toujours pas la stagnation apparente des recettes entre octobre 2018 et mars 2020.

Les difficultés persistantes liées à l'automatisation semblent être dues à la manière dont elle a été mise en place "par-dessus" un système de recouvrement défectueux. À Kisumu comme dans bien d'autres autorités locales à travers le monde,³² le système de recouvrement des recettes fiscales propres aura manqué des dispositifs complémentaires de contrôle et d'incitation au bon fonctionnement afin de prévenir les pratiques irrégulières des agents de recouvrement. Les amples variations annuelles et mensuelles des recettes (voir Figures 12 et 13) appelaient des analyses approfondies pour en comprendre la cause. Or aucun système de contrôle des comptes des agents de recouvrement, aucun système d'encadrement n'ont été mis en place pour rechercher les irrégularités dans les opérations quotidiennes (par exemple, en comparant les résultats journaliers avec les chiffres antérieurs ou potentiels). Aucune disposition non plus n'avait été prise pour que l'Administration fiscale soit en mesure de vérifier où les TEP étaient utilisés, le montant des recettes quotidiennes qu'ils auraient dû rapporter, ou si les agents les avaient tout simplement utilisés ou non. Il n'existait aucun dispositif d'indexation des salaires sur les résultats ni de sanctions contre les pratiques irrégulières des agents, de sorte que le système tout entier dépendait de l'intégrité des agents de recouvrement.

Le système RFP a ainsi suscité la possibilité de détournement des recettes par les agents chargés de leur recouvrement. Les assujettis participant à des sondages informels réalisés par ONU-Habitat ont rapporté devoir régulièrement graisser la patte des agents, tandis que ces derniers expliquaient ces pratiques par des retards ou des irrégularités dans les paie-

ments ainsi que par l'extension de la corruption aux niveaux hiérarchiques supérieurs.³³

Tout ceci vient illustrer les difficultés de la mise en place de l'automatisation quand elle vise à réduire les occasions de détournement sans modifier le système de contrôle de base. L'échec du système de paiement téléphonique, introduit en même temps que les terminaux de paiement, montre bien que les difficultés étaient dues à l'insuffisance du dispositif d'incitation plutôt qu'à la défaillance des techniques elles-mêmes. Le système M-Pesa n'aura duré que quelques mois jusqu'à ce qu'on s'aperçoive qu'il se prêtait aux abus et qu'on y mette fin.³⁴ Entre les récépissés d'origine délivrés au contribuable par M-Pesa lors du paiement, d'une part, et ceux transmis et remaniés par le contribuable, d'autre part, les agents du fisc étaient incapables de faire la différence. Ce type de fraude au récépissé M-Pesa est répandu au Kenya et on peut le déceler en se rapportant à l'adresse de l'émetteur. L'échec du dispositif M-Pesa fut donc vraisemblablement dû moins aux pratiques frauduleuses du contribuable qu'à l'absence des incitations qui auraient amené les agents du fisc à le faire bien fonctionner.

Améliorer les chances de succès de l'informatisation

Le succès de l'informatisation passe par une bonne préparation, les nouveaux systèmes devant être mis à l'essai et les procédures ajustées avant de procéder au déploiement d'ensemble. Cette période transitoire permet aussi de révéler les points faibles potentiels et de mettre au point dans le détail les plans de secours. De plus, lorsque l'on introduit des changements dans un contexte déjà

compliqué pour le recouvrement fiscal, il ne faut surtout pas oublier la présence de divers groupes d'intérêts et de diverses possibilités de fuites. Un système de recouvrement fiscal n'est jamais aussi robuste que son maillon le plus faible. Les changements apportés dans les méthodes de recouvrement doivent s'accompagner d'améliorations dans les dispositifs de contrôle des comptes, de sanction et d'encadrement des agents responsables, et ce d'autant plus lorsque ces dispositifs sont déjà peu développés au départ.³⁵ Moins il y aura de dispositifs de contrôle au départ, plus grands seront les risques de "captage", et plus difficile pourra être la mise en place des réformes. Surmonter ces difficultés va passer par une bonne prise de conscience des réalités politiques qui entourent le processus de perception de l'impôt, par l'adoption de réformes de grande ampleur, ou bien par des négociations et une coopération rigoureuses avec les parties concernées.³⁶ Lorsque l'on ne prend pas en compte les interférences politiques de la réforme et si l'on se concentre sur les seuls aspects techniques, on a peu de chances de réussir.^{xiii}

Capacités renforcées et stratégie

Dans les pays à faible revenu, on trouve de nombreux exemples d'autorités locales qui manquent des moyens voulus pour optimiser le rendement fiscal.³⁷ Il arrive souvent que cette insuffisance ne leur donne pas accès aux mêmes programmes de renforcement des capacités ni/ou aux mêmes personnels qualifiés que les instances de l'échelon national. Comme la décentralisation fiscale est un phénomène relativement récent dans de nombreuses

xiii Voir McCluskey, Franzsen, Kabinga and Kasese, 2018, pour un exemple de réforme technique torpillée par la politique dans le comté de Kiambu.

parties du monde en développement, ces collectivités locales manquent aussi souvent des connaissances voulues, qu'il s'agisse des institutions ou des méthodes, pour appliquer à leurs administrés une taxation optimale en fonction des services rendus.

Les administrations de comté au Kenya sont dans le même cas. La majorité de leurs agents fiscaux a servi le système précédent et n'a bénéficié que d'un minimum de formation. Une étude a montré que seuls 40 pour cent de ces agents étaient déclarés "qualifiés" et que seul un comté sur deux disposait soit de procédures RFP ou/et d'un manuel de formation.³⁸ L'analyse des lacunes effectuée en 2017 (soit avant l'informatisation) par Strathmore a fait le même constat à Kisumu.³⁹ Les fonctionnaires du fisc manquaient de la formation professionnelle voulue ainsi que de la technologie et des méthodes leur permettant de bien recueillir puis analyser les données fiscales. Le manque de moyens était évident mais le soutien extérieur n'a pas été en mesure de modifier l'approche d'ensemble des ressources fiscales propres et n'a donc pas suffi à surmonter les intérêts catégoriels favorables au statu quo.

En avril 2019, ONU-Habitat a collaboré avec le KCG pour l'aider à optimiser les flux de recettes propres en renforçant ses capacités. Il s'agissait, aux côtés de l'Administration fiscale de Kisumu, d'analyser les principaux problèmes posés par l'optimisation des RFP et de mettre au jour les fonctions où s'imposaient les améliorations le plus stratégiques. L'établissement de priorités stratégiques a été considéré comme essentiel si l'on voulait assurer l'utilisation optimale des ressources et du temps limités dont disposait l'Administration fiscale. L'intervention

s'est appuyée sur la méthodologie ROSRA d'ONU-Habitat (Analyse rapide des RFP), qui combine les "meilleures pratiques" en vigueur à travers le monde en la matière tout en faisant le lien entre celles-ci et le diagnostic des problèmes propres au KCG. On a commencé par analyser, source par source, les écarts entre recettes réelles et potentielles. On a ensuite complété par l'analyse des rendements et une désagrégation détaillée des problèmes. Enfin, on s'est penché de près sur les interrelations entre les causes premières afin de trouver les meilleurs points d'appui pour les réformes.

Sur la base de cette analyse, ONU-Habitat a recommandé que le Comté mette en place ses propres moyens d'analyse et de gestion tout en intégrant les analyses ROSRA à ses propres systèmes comptables et d'états financiers. Ces changements s'imposaient pour améliorer la transparence en matière de ressources fiscales propres, y compris par rapport aux réalités du terrain. ONU-Habitat a aussi recommandé qu'on simplifie le système fiscal dans son ensemble et qu'on le réoriente stratégiquement afin de privilégier non plus les flux de recettes non structurées mais plutôt la taxation foncière (et autres sources de recettes à fort potentiel). La nécessité de ne plus orienter les moyens de recouvrement avant tout sur les recettes "non structurées" découlait des éléments de fait suivants :^{xiv}

a. Le KCG n'avait collecté qu'environ 19 pour cent du total potentiel pendant l'EF18-19 (confirmant les estimations antérieures de la Direction nationale du Trésor et d'Adam Smith International).⁴⁰

- b. La taxation foncière constituait près de 40 pour cent du manque à gagner fiscal d'ensemble (voir Figure 14).
- c. La taxation foncière ne mobilisait qu'une petite partie de l'ensemble des capacités de recouvrement tout en bénéficiant des estimations de rendement parmi les plus élevées (voir Figures 15 et 16).
- d. Il est difficile de bien encadrer le recouvrement des flux de recettes non structurées en raison de leur fréquence quotidienne et non annuelle
- e. Le système fiscal dans son ensemble était très régressif (voir Figure 17) du fait qu'il privilégiait les droits d'usage (recettes non structurées) et aussi du manque de respect des catégories à hauts revenus pour leurs obligations fiscales (voir Figure 21).

En dépit des applaudissements officiels que leur ont valu à Kisumu leur justesse et leur caractère détaillé, les recommandations d'ONU-Habitat ont été difficiles à mettre en place et le système est revenu à ses vieilles habitudes. Plutôt que de faire passer davantage de moyens à la collecte et à la bonne application des taxes foncières et autres flux de recettes structurées, on a continué à privilégier les recettes non structurées. En 2020, l'Administration fiscale du KCG a fait l'acquisition de 300 terminaux de paiement supplémentaires pour traiter les flux de recettes non structurées tout en embauchant quelque 300 nouveaux agents de recouvrement ou de contrôle, dont la majorité (270) étaient destinés aux flux de recettes non structurées.⁴¹ De même, plutôt que de concentrer les moyens de

^{xiv} Cette analyse s'appuie sur les estimations d'ONU-Habitat tirées de l'analyse ROSRA.

Figure 14 : Potentiel des RFP et manque à gagner par type de recettes – EF18-19

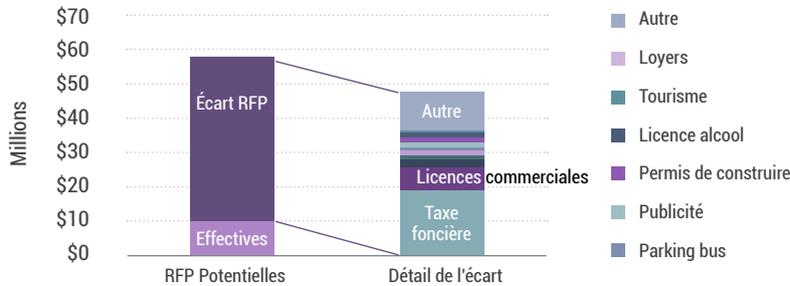
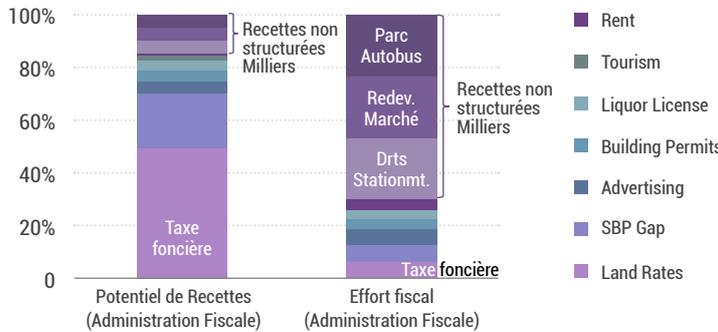


Figure 15 : Potentiel des recettes et coûts de recouvrement par type de recettes – EF18-19^{xv}



xv Le coût des différents flux de recettes a été calculé à partir du budget propre de l'Administration fiscale en désagrégeant les lignes budgétaires élément par élément et en allouant des coûts à des flux de recettes précis, au cours de conversations avec le personnel de l'Administration fiscale. Chaque flux de recettes a été désagrégé en facteurs de coût principaux, coûts de personnel, coûts d'investissement, etc., les recettes générales restantes étant réparties à égalité à travers tous les flux.

Figure 16 : Rendement des flux de recettes – EF18-19 (000s US\$)

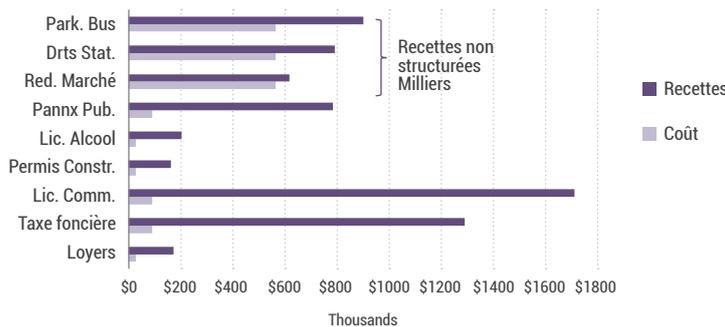
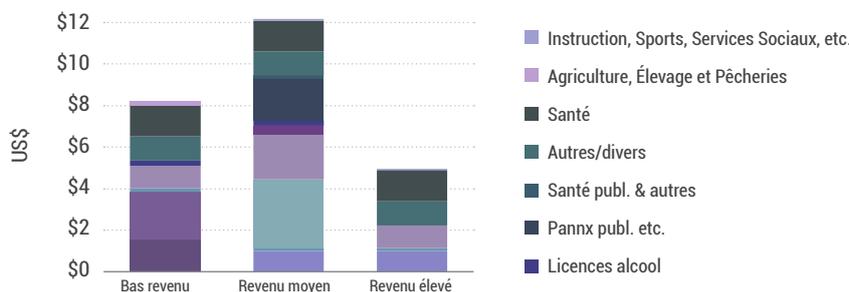


Figure 17 : Montant de l'impôt à Kisumu par flux de recettes (estimations)



recouvrement sur des sources moins nombreuses mais à plus fort potentiel, qui plus est faciles à recouvrer et dont la taxation se justifie facilement du point de vue des politiques publiques, l'Administration fiscale a institué une nouvelle redevance, qui frappe les motos-taxis (*boda-boda*), bien qu'elle soit régressive, qu'elle se prête bien à la fraude et qu'elle introduise des distorsions économiques. Peu nombreuses, s'il y en eut, ont aussi été les réformes visant à améliorer les pratiques au sein de l'Administration fiscale, qu'il s'agisse du travail d'analyse, de la comptabilité ou des états financiers. En l'état, il reste difficile pour les échelons supérieurs du Comité de suivre avec précision les résultats du système RFP et les fluctuations des recettes, ou d'identifier les bons points d'appui pour d'éventuelles réformes.

Les obstacles à la réforme fiscale

Sans compter les réserves techniques qu'elle pouvait susciter du point de vue des finances publiques, la réforme proposée a aussi eu du mal à attirer de l'intérêt à grande échelle. Vu l'origine des recettes qu'elle a le potentiel de collecter, la fiscalité locale se trouve souvent l'objet d'énormes débats politiques.⁴² Quelle que soit la modification qu'on proposera en la matière, elle sera donc politiquement sensible et suscitera de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants. À ne plus privilégier les recettes non structurées, on va probablement se heurter à l'opposition des agents de recouvrement qui craindront peut-être de perdre leur travail au profit de procédures informatisées et plus structurées. Privilégier la taxation foncière, à Kisumu comme ailleurs dans le monde, ce serait se heurter aussi à des résistances, cette fois

de la part de l'élite qui compte les plus gros propriétaires.⁴³ Simplifier le système fiscal et règlementer les flux de recettes pourra aussi s'attirer l'opposition de ceux qui profitent de la complexification du système pour empêcher la transparence et maintenir les occasions de détournement.⁴⁴ C'est ainsi que divers groupes d'intérêts peuvent s'en tenir au statu quo et freiner les ambitions des visionnaires politiques les plus ardents. L'incendie qui s'est déclaré en février 2020 dans les locaux de l'Administration fiscale à Kisumu, auquel on a prêté l'intention de détruire les rôles existants, est venu comme un rappel solennel de l'existence de ces groupes d'intérêts.⁴⁵ Voilà comment à Kisumu le système des RFP en est venu à passer pour "trop embrouillé" pour qu'on puisse le changer.⁴⁶

Accélérer la réforme des ressources fiscales propres

Comme mentionné plus haut, toute stratégie RFP bien conçue doit pouvoir reposer sur un capital politique consistant et/ou pouvoir mettre à profit les "fenêtres d'opportunité" politiques qui peuvent se présenter.⁴⁷ Échapper à ce type d'équilibre "dysfonctionnel" mais "stable"⁴⁸ exige avant tout et surtout que l'on prenne mieux conscience de l'importance des réalités politiques dans le maintien du statu quo. Les solutions techniques fournies par les experts extérieurs et/ou les partenaires du développement ne sont, en général, guère nouvelles ni inconnues du personnel technique des administrations fiscales. La difficulté consiste plutôt à s'assurer que les astuces techniques, que l'on trouve d'ordinaire aux échelons professionnels moins élevés,

sont communiquées aux échelons les plus élevés – et qu'elles finissent par être intégrées à la pratique.

Aux échelons inférieurs, le personnel peut parfois pratiquer la rétention d'information afin de se faire mieux valoir au sein de l'organisation et d'empêcher les échelons supérieurs de bien évaluer les résultats individuels et ceux du service.⁴⁹ Par conséquent, la première étape fondamentale qui incombe au personnel dirigeant consistera à établir leur contrôle sur les processus d'information nécessaires et les principaux paramètres tels que le potentiel de rendement de chaque flux de recettes, l'incidence fiscale et les résultats des agents de recouvrement, et ce sans pour autant surcharger les services fiscaux concernés. Quoique le déploiement de ce type de système d'information puisse s'exposer à des



Lavage de véhicule sur le rivage du Lac Victoria, Kisumu, Kenya © Shutterstock

résistances politiques, il menace moins directement les intérêts catégoriels bien établis que d'authentiques réformes de la fiscalité locale.

Un meilleur accès à l'information incitera aussi davantage les responsables politiques à mieux aligner la stratégie fiscale sur les réalités techniques. Cela peut aussi exposer clairement au personnel de direction l'ampleur des problèmes que connaît le système, et donc l'amener à y remédier. En outre, plus l'information sera disponible au public, plus forte sera la pression que celui-ci exercera sur les responsables pour qu'ils remédient aux faiblesses existantes.

Une fois les leaders politiques bien au courant du fonctionnement de la fiscalité locale, ils vont devoir définir une trajectoire de réforme plausible qui arbitre entre, d'une part, l'envie de changement technique et, d'autre part, une compréhension réaliste des contraintes politiques du moment et des exigences de légitimité.⁵⁰ La maîtrise d'une telle évolution exige un exercice de l'autorité qui soit prompt à profiter des crises pour développer des arguments sur le besoin de réformes et pour bâtir des alliances autour de celles-ci, ainsi qu'à multiplier les petits

succès propres à maintenir la légitimité des réformes.⁵¹

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

Optimiser la fiscalité foncière

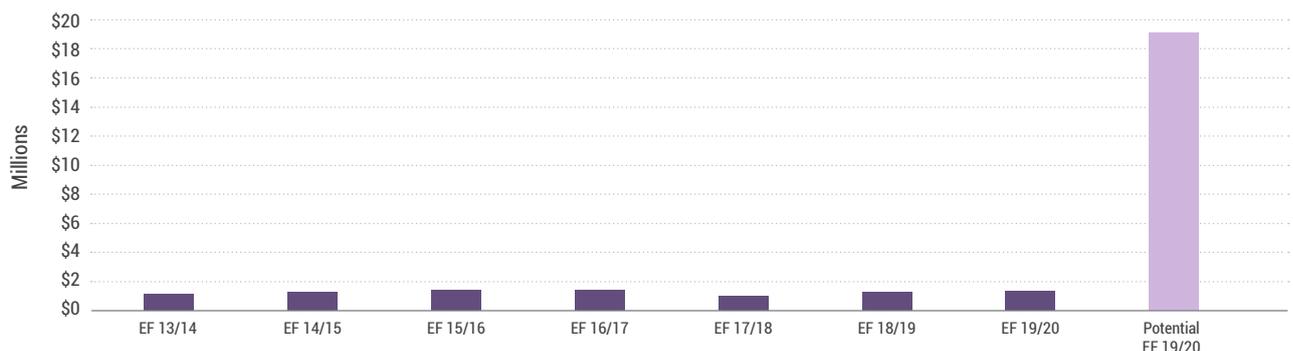
La taxation foncière a depuis quelque temps été considérée comme l'un des flux de recettes le plus sous-utilisés par les comtés kenyans.⁵² Elle mérite qu'on s'y arrête car elle est aussi généralement plus progressive que la plupart des redevances d'usage et des droits de licence. En outre, ses effets de distorsion sont nuls, de sorte qu'elle se prête mieux à la fourniture de biens publics et, plus largement, aux dépenses courantes – à la différence des redevances d'usage, dont le produit devrait de manière générale être affecté au recouvrement du coût de fourniture de services bien distincts.⁵³

Comme la valeur foncière est fonction non des décisions des propriétaires eux-mêmes, mais plutôt des aménagements ou investissements dans les zones alentour, il est équitable de récupérer une partie des plus-values foncières au nom de bien public.

La manière traditionnelle et la plus répandue de le faire est, naturellement, la taxation foncière.

À l'instar de bien d'autres comtés, Kisumu n'est pas parvenu à tirer tout le parti possible du foncier (voir Figure 18). En fait, les recettes provenant de la taxation foncière ont largement stagné depuis le début de la décentralisation (voir Figure 18), n'augmentant que de 20 pour cent en six ans. Le phénomène s'explique en partie par l'incapacité des autorités à imposer la discipline fiscale voulue aux propriétaires terriens.⁵⁴ Près de 70 pour cent de ces derniers ont des impayés en souffrance.⁵⁵ Autre raison importante de la faiblesse des recettes de l'impôt foncier : le rôle d'évaluation n'est plus à jour. Remontant à 2008, il n'englobe pas la totalité des parcelles existantes et ne les évalue pas en fonction des conditions actuelles du marché, vu la croissance démographique rapide à Kisumu et l'augmentation globale de la superficie des terrains viabilisés, entre autres facteurs. Afin de surmonter cette double carence, le KCG a décidé en 2016 de mettre à jour le rôle d'évaluation. Mais cela n'étant pas allé très loin, cette mise à jour attend toujours. L'analyse détaillée ci-dessous suggère que certains intérêts poli-

Figure 18 : Recettes d'origine foncière réelles et potentielles du KCG, 2013 à 2019^{xvi}



xvi Le potentiel de recettes d'ensemble est calculé d'après les seules variations des valeurs foncières, conformément au nouveau rôle d'évaluation en attente d'approbation finale.

Figure 19 : Recettes foncières estimées sur la base du nouveau rôle (en US\$)^{xvii}

	Statu quo	Nouveau Rôle	Scenario vraisemblable
Parcelles enregistrées	25284	55000	55000
Valeur foncière totale	\$127M	\$1.020M	\$1'020M
Valeur Moyenne des parcelles	\$5K	\$18K	\$18K
Taux d'imposition	1.5%	1.5%	1.5%
Passif fiscal moyen par propriétaire	\$75	\$278	\$278
Taux de discipline	68%	100%	18%
Taxe Payée par Propriétaire	\$51	\$278	\$51
Total des Recettes	\$1.2M	\$15.3M	\$2.8M

xvii Le taux de discipline fiscale du statu quo a été estimé sur la base des données fournies par CAL ; les deux autres scénarios fournissent des taux hypothétiques de discipline. La valeur moyenne des parcelles a été calculée en divisant le total de la valeur foncière par le nombre de parcelles au cadastre ; la dette fiscale a été calculée en multipliant le taux de taxation par la valeur moyenne de la parcelle ; la taxe payée par propriétaire foncier a été calculée en multipliant l'impôt à payer par le taux de discipline. Le Scénario Vraisemblable a été calculé en partant du principe que les propriétaires fonciers continueraient, en moyenne, à payer autant qu'ils l'avaient fait avant le nouveau rôle d'évaluation (soit US\$51). Cette hypothèse s'explique par le manque de mécanismes d'exécution ainsi que par la discipline déjà faible qui caractérise le statu quo. Dans le nouveau scénario, les nouveaux propriétaires qui, antérieurement, ne payaient rien, commenceraient à payer la taxe foncière. Il s'agit là d'un scénario hypothétique qui permet de souligner qu'il est peu vraisemblable que le nouveau rôle d'évaluation demande aux contribuables de s'acquitter d'obligations fiscales trois fois supérieures aux précédentes (de US\$78 à US\$278).

tiques pourraient avoir, encore une fois, fait obstacle à une initiative de réforme qui semblait relever du bon sens.

La mise à jour du rôle des valeurs foncières

En février 2016, le KCG lançait un appel d'offres et, en mars 2017, octroyait à Syalar Consortium la somme de US\$1,2 million pour élaborer un nouveau rôle d'évaluation. Le travail a pris environ trois ans et en avril 2019 le nouveau rôle était prêt. D'après celui-ci, les valeurs foncières à Kisumu sont passées de US\$127 millions (sur la base du rôle de 2008) à un peu plus d'un milliard, soit une multiplication par huit. Le nouveau rôle fait aussi passer le nombre de parcelles de 25 284 à 55 000. Ce qui veut dire que dans l'idéal et avec le respect à 100 pour cent des obligations fiscales, le comté serait en mesure de multiplier par 15 ou presque les recettes annuelles de la taxation foncière (voir Figure 19). Cela serait toutefois peu vraisemblable, vu le faible respect des obligations et l'augmentation notable de la dette fiscale moyenne par pro-

priétaire (qui est passée de US\$75 à US\$278 par an). Néanmoins, même si le taux de respect des obligations fiscales devait tomber à seulement 18 pour cent (de sorte que tous les propriétaires fonciers actuels paieraient US\$51 par an comme avant) les recettes totales se monteraient quand même à plus du double. Avec pareils chiffres, l'argent investi dans la mise à jour du rôle des valeurs foncières se serait vraisemblablement remboursé lui-même en moins d'un an. Toutefois, en dépit de l'immense potentiel d'augmentation des recettes foncières que présente le rôle, à la date de juillet 2020 l'Assemblée du Comté n'avait toujours pas donné son assentiment.

L'approbation difficile du nouveau rôle foncier

Plusieurs raisons, d'ordre financier, juridique et politique, expliquent le retard dans l'approbation du rôle d'évaluation. Elle tarde pour des raisons financières puisque le KCG n'a pas encore été en mesure de payer intégralement Syalar pour ses services. Suite à des retards répétés dans les paiements éche-

lonnés, la tierce partie a décidé de ne pas livrer le composant GPS du rôle tant qu'elle n'a pas reçu le paiement final en souffrance, soit environ 30 pour cent du montant total du contrat. Faute des données GPS des parcelles délimitées, le rôle reste incomplet et ne peut donc être approuvé. Toutefois, le paiement en cause n'a pas été considéré comme prioritaire : le KCG a payé environ la moitié des quelque US\$2 millions de l'échéance d'avril-mai 2020, dont le paiement à Syalar ne faisait pas partie.⁵⁶

Les retards dans ces obligations de paiement et dans l'approbation du nouveau rôle d'évaluation tiennent aussi à des interrogations sur sa légalité d'ensemble. En effet, la mise en place d'un fondement juridique pour un nouveau rôle exige que le KCG fasse adopter une loi sur la taxation foncière à l'échelle locale, qui énonce la méthode d'évaluation et le processus de mise en place. Toutefois, une loi de ce type est prête à l'approbation depuis octobre 2014 sans être adoptée (voir la section sur cette loi ci-dessous). En outre, puisque ce rôle a été lancé avant

l'adoption d'une loi spécifique, il ne peut être validé que de manière rétroactive. Pareille validation rétroactive a été entreprise par le Comté de Kiambu, qui a adopté un nouveau rôle en 2014 mais n'a voté la réglementation correspondante qu'en 2017.⁵⁷ Tandis que la validation rétroactive du rôle d'évaluation peut être juridiquement contestable, elle n'en renforcerait pas moins la valeur exécutoire en droit de la taxe foncière. À Kisumu, le rôle d'évaluation existant remonte à 2008 et sa valeur juridique est quasi nulle puisqu'il est requis par la loi qu'il soit mis à jour tous les 10 ans.

D'un point de vue politique, les grands propriétaires terriens à Kisumu peuvent être hostiles au rôle d'évaluation puisqu'il pourrait augmenter notablement leurs obligations fiscales. Ils vont, naturellement, chercher à les faire baisser, tout en demandant l'annulation des arrérages de taxes foncières en souffrance lors du passage de l'ancien au nouveau rôle. Les liens politiques entretenus par de nombreux membres de l'élite qui possèdent des terres peuvent n'avoir pas incité les responsables du Comté à faire avancer la cause du nouveau rôle d'évaluation. Comme on en trouve des exemples dans le monde entier, le succès et la survie politique peuvent souvent dépendre de la complaisance envers les élites.

Surmonter les obstacles à l'adoption du nouveau rôle

Les contraintes financières sont en mesure de bloquer la mise à jour des rôles d'évaluation car l'exercice tend à être onéreux. Les autorités locales feront bien de boucler le processus dans les limites d'un seul mandat afin d'éviter d'en transmettre la responsabilité financière à une nouvelle équipe.

Même en présence d'un appel d'offres soigneusement conçu et mené à bien, de puissants groupes d'intérêts peuvent trouver moyen d'y exercer leur influence. L'un des bons moyens de s'y opposer consiste à remédier aux asymétries d'information.^{xviii} Il arrive souvent que les élus et les bureaucrates de bas rang privent les hauts responsables des informations qui leur sont nécessaires, d'où l'obscurcissement des causes des problèmes et l'excès de complexité des solutions possibles. Les responsables de haut niveau ont besoin, au minimum, de comprendre de manière exacte et synthétique les blocages existants. Dans le cas de Kisumu, les complications financières et juridiques sont à même de détourner l'attention de ce qui constitue le vrai problème, à savoir, comment lancer la dynamique politique en faveur de la réforme. Lorsque les incitations ne sont pas assez fortes au niveau supérieur pour faire adopter de nouveaux rôles d'évaluation, les entités concernées, nationales comme extérieures, feraient bien de réfléchir par deux fois au système des incitations qui s'impose avant de plaider en faveur d'une réforme technique complexe. Cela peut passer aussi par l'élimination d'obstacles potentiels au processus, comme par exemple l'adoption à l'échelon national d'une loi qui supprime le recours obligatoire, à l'échelon local, d'une législation préalable à tout nouveau rôle – et une initiative en ce sens est déjà en cours au Kenya.

Le recouvrement des arrérages de taxe foncière

Autre élément important dans l'amélioration du rendement de la taxe foncière : le bon respect de leurs

obligations par les assujettis. Autant un nouveau rôle va contribuer à augmenter les obligations fiscales, s'il ne s'appuie pas sur un renforcement des contrôles et de la discipline fiscale, il risque de ne faire que gonfler encore les arrérages.

À Kisumu, les arrérages de taxe foncière dépassaient déjà US\$100 millions^{xix} lors de l'EF18-19. Ce montant correspondait à plus du décuple du total annuel des ressources fiscales propres du Comté. Au fil des ans, le KCG a essayé par divers moyens de recouvrer ces arrérages, ainsi en supprimant les intérêts sur les montants en souffrance en faveur des contribuables qui apureraient leur dette. Le KCG s'est aussi essayé à de brèves campagnes pour faire monter la pression de l'opinion, en publiant dans la presse locale le nom des individus qui cumulaient d'importants arrérages. Cela ayant déclenché une contre-offensive politique importante, l'Administration fiscale du Comté a abandonné cette méthode pour, à la place, s'attacher les services d'une entreprise spécialisée dans le recouvrement de dettes. C'est la firme Collection Africa Limited (CAL) qui a remporté l'appel d'offres, pour commencer ses activités en mars 2019. CAL avait bâti son expérience sur le recouvrement des dettes bancaires. L'entreprise était bien équipée et elle est rapidement montée en puissance à Kisumu. En l'espace de quelques semaines, elle disposait d'une centaine d'agents sur le terrain ainsi qu'une centre d'appel en soutien. Sa méthode consistait à récupérer les données concernant les arrérages sous la forme des

xviii On retrouve là en partie le problème classique commettant-agent et les solutions qui s'y attachent peuvent être utiles en l'occurrence.

xix Ces données ont été tirées des systèmes de données du comté relatives aux taxes foncières (LAIFOMS) et coïncident avec l'analyse menée par ONU-Habitat. D'après CAL, les arrérages sont encore plus élevés, de l'ordre de US\$170 millions, et ce pour quelques circonscriptions seulement, non l'ensemble du comté.

Figure 20 : Arrérages de taxe foncière recouverts par CAL en 2019 et 2020^{xx} (estimations CAL)

Mois / Année	Recettes (000s US\$) ^{xxi}	Mois / Année	Recettes (000s US\$) ^{xxii}
Mars 2019	949	Novembre 2019	35
Avril 2019	380	Décembre 2019	-
Mai 2019	422	Janvier 2020	145
Juin 2019	234	Février 2020	171
Juillet 2019	115	Mars 2020	171
Août 2019	100	Avril 2020	180
Septembre 2019	99	Mai 2020	N. D.
Octobre 2019	60	Total	2 360

xx Ces estimations ont été fournies par CAL et ne correspondent pas entièrement aux chiffres des recettes de la taxe foncière figurant aux budgets du KCG. En moyenne, les estimations par CAL des recettes de taxe foncière que cette entreprise largement contribué à recouvrer dépassent très largement celles du KCG. Dans le budget du KCG pour l'EF19-20, la catégorie de recettes comprenant les "recettes non réclamées" a beaucoup augmenté. Il est donc difficile de connaître exactement l'effet qu'aura eu CAL, mais la tendance d'ensemble reste valide.

xxi Au taux de change de mars 2019, 100 KSh pour un dollar US.

xxii Au taux de change de mars 2019, 100 KSh pour un dollar US.

commandements émis par le Système intégré d'opérations et de gestion financières de l'autorité locale (LAIFOMS) dépendant du Comté, pour ensuite localiser les individus concernés, établir les coordonnées des débiteurs, mettre au point des plans de paiement ainsi que des Promesses de paiement en bonne et due forme et doublées d'un échéancier. Ces éléments étaient ensuite enregistrés dans la banque de données de CAL et permettaient à son centre d'appel de procéder aux relances téléphoniques.

En son seul premier mois d'activité, CAL a été en mesure de notifier près de 1 440 avis d'avoir à payer.⁵⁸ Par rapport aux propres efforts du Comté pour relancer les contribuables, ce résultat était presque de 15 fois supérieur. Après quelques mois, près de 40 pour cent des contribuables qui avaient été contactés avaient fini par apurer une partie de leurs arrérages. Cela représentait, cette fois, près de 4 000 fois plus que les résultats obtenus précédemment par le KCG lui-même. Durant le seul premier mois (mars 2019), les recettes de la taxe foncière sont montées

jusqu'à US\$948 810, soit près du triple du produit que le KCG avait perçu durant le mois correspondant des années précédentes.⁵⁹ Toutefois, ce succès initial n'a pas perduré. Au fil du temps, les recettes mensuelles recouvrées par le CAL ont baissé et l'entreprise a réduit ses activités en octobre de la même année. Les recettes se sont un peu redressées en 2020 tout en restant à un niveau généralement bas, ne représentant même pas, chaque mois, 0,02 pour cent du total de la dette fiscale. À ce rythme, il aurait fallu quelque 50 ans à CAL pour recouvrer la totalité des arrérages, à condition qu'ils ne continuent pas à augmenter.

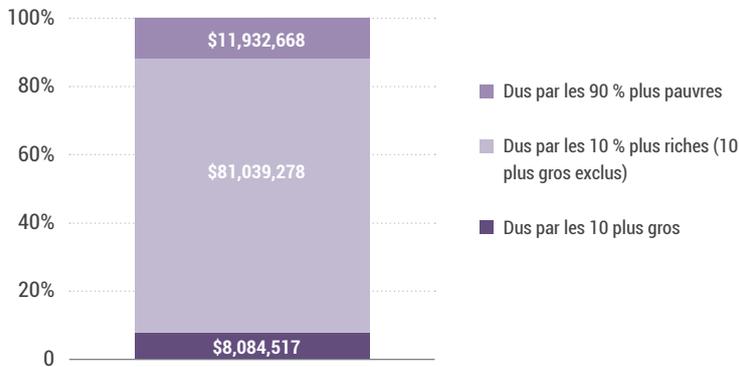
L'externalisation de la collecte des arrérages et ses problèmes

CAL s'est trouvée aux prises avec divers blocages fonctionnels qui ont limité sa capacité à recouvrer les arrérages. L'un de ceux-ci tenait à la production des commandements. Le KCG et les fonctionnaires responsables à la municipalité de Kisumu ne les imprimaient pas aussi rapidement que CAL les traitait. À la date de

juillet 2020, CAL avait reçu du quelque 10 000 commandements sur un total de 17 000. Alors que l'impression des documents n'exigeait rien d'autre qu'un clic de souris pour activer le système, la réticence à fournir les commandements à CAL pourrait avoir tenu à une tentative d'épargner certains débiteurs/propriétaires terriens l'apurement de leurs arrérages. Il s'est dit que certains débiteurs ont procédé à des paiements à des fonctionnaires, au lieu de paiements en bonne et due forme, afin de ne pas recevoir de commandements officiels.

Autre difficulté rencontrée par CAL : il arrivait fréquemment que les commandements ne reflètent pas soit l'état réel de la propriété foncière, soit le montant des arrérages figurant dans le système. L'état des paiements en matière foncière n'avait pas été correctement tenu à jour les années précédentes ; les modifications éventuelles apportées au portail LAIFOMS n'avaient pas non plus été répertoriées et il était impossible de détecter les cas où les données concernant les arrérages et les débiteurs conservées

Figure 21 : Arrérages de taxe foncière par tranche de revenu (estimations d'ONU-Habitat)



au sein du système avaient été frauduleusement modifiées.

En troisième lieu, CAL s'est heurtée à des difficultés touchant à la contrainte juridique de paiement des arrérages. Certains contribuables ont refusé de payer en partant du principe que le KCG ne serait pas en mesure d'engager des poursuites contre eux – une ligne de défense qui dominait souvent chez les propriétaires fonciers fortunés.⁶⁰ CAL a constaté une forte corrélation entre l'ampleur des arrérages, la valeur des parcelles et la probabilité d'apurement des impayés. L'entreprise s'est rendu compte que les propriétaires terriens qui avaient des relations parmi les fonctionnaires du comté ne payaient tout simplement pas.⁶¹ Ces observations sont corroborées par la physiologie d'ensemble des arrérages telle que classés par tranche de revenu. De fait, ONU-Habitat a estimé que près de 90 pour cent des arrérages, soit US\$90 millions, étaient dus par les 10 pour cent des propriétaires fonciers les plus importants du comté (voir Figure 21).

Quatrième et dernier élément empêchant CAL de maintenir son rythme initial de recouvrement des arrérages : le fait que l'entreprise n'a

pas été payée par le Comté. À la date de juin 2020, CAL n'avait reçu que 20 pour cent des montants contractuels échus. Faute de paiement pendant un certain temps, CAL a réduit ses activités, y compris celle du centre d'appel, les effectifs passant d'une centaine à une trentaine. Au lieu d'un paiement par mensualités comme prévu au contrat et du versement d'une commission sur les sommes recouvrées par l'entreprise, le KCG procédait à des versements forfaitaires sporadiques, le dernier ayant été effectué en janvier 2020.

Cette violation du contrat avec CAL peut s'expliquer en partie par des procédures comptables qui laissaient à désirer. Le Comté a toujours eu du mal à comptabiliser les arrérages recouvrés, qui ne figurent pas clairement dans ses états financiers mensuels. CAL étant, par contrat, en droit de percevoir un pourcentage sur les arrérages recouvrés, le comté s'est trouvé incapable de calculer ses propres obligations de paiement envers l'entreprise.^{xxiii} En outre, une panne du

xxiii Le contrat entre le KCG et CAL stipulait que l'entreprise devait recevoir un pourcentage du total des taxes foncières recouvrées par ses soins.

système de comptabilisation des recettes survenue en avril-mai 2019 a provoqué la perte des récépissés, compliquant encore davantage la situation avec CAL. Des retards de paiement se sont en outre produits en raison de processus défectueux mais aussi du manque de communication entre les services du Comté et la municipalité de Kisumu, qui détiennent des ensembles de données différents. On a aussi prétendu que le retard dans les versements contractuels à CAL pouvait être un moyen de lui extorquer des pots de vin en échange de la mise en paiement des sommes qui lui étaient dues.

Appuyer l'externalisation du recouvrement des arrérages

Cette initiative de réforme suggère que même lorsque le contexte juridique ne facilite pas comme il le devrait la sanction du non-respect des obligations, une sensibilisation proactive et un bon suivi peuvent améliorer notablement le comportement du contribuable. Cela peut être un moyen rapide et financièrement avantageux de le faire en attendant la mise en place du cadre législatif voulu. En dernière instance, toutefois, quand le système juridique est faible en ce qui concerne le non-respect des obligations fiscales, le recouvrement des arrérages sera défaillant, et particulièrement s'agissant des contribuables le plus enclins à ne pas payer tels que les grands propriétaires terriens, ceux dont la dette fiscale est la plus importante mais qui disposent aussi d'un accès plus facile aux réseaux politiques et à l'expertise juridique. Il peut donc falloir des mesures supplémentaires pour faire respecter les obligations et réduire le potentiel régressif de pareilles interventions.

Pour assurer le bon respect des obligations fiscales et pour optimiser

l'externalisation du recouvrement des arrérages, il faut, en dernière analyse, que l'Administration fiscale adhère pleinement aux objectifs de la réforme. En pareil cas, il appartiendra aux responsables d'investir davantage de temps et de ressources pour s'assurer que les intérêts de leur propre personnel sont en accord avec la dynamique de la réforme. Cela pourra prendre la forme de négociations, d'incitations salariales, de primes de résultat et/ou d'aménagements contractuels. Faute de prendre en compte ces problèmes de fond, les réformes sont bâties sur terrain mouvant et condamnées à finir par tourner court en n'apportant guère de changements durables. Si l'on veut assurer le succès de solutions techniques bien adaptées, comme dans le cas de l'informatisation, il faut d'abord mettre en place les conditions propres à le favoriser et sur lesquelles on pourra ensuite s'appuyer.

L'amélioration du cadre juridique de la fiscalité

Jusqu'ici, la présente étude s'est concentrée sur les mesures prises par le KCG pour améliorer sa situation financière en informatisant ses opérations de recouvrement fiscal, en mettant à jour ses rôles d'évaluation et en externalisant le recouvrement des arrérages. Il importe aussi d'évaluer le cadre juridique au sens large et la façon dont il affecte la capacité du Comté à mieux mobiliser ses ressources fiscales propres. À cet égard, il apparaît que le problème auquel se heurte le KCG n'est pas celui de l'élargissement de son autorité fiscale, mais plutôt d'en faciliter l'exercice. Le Comté n'a, toutefois, pas été en mesure de surmonter les difficultés existantes ni d'adopter la législation voulue à l'échelon local.

Comme déjà mentionné, les comtés au Kenya n'ont pas accès à une vaste gamme de sources de recettes importantes. Le Comté de Kisumu, comme les autres et de par l'art. 209 (3) de la Constitution, est en droit de lever (a) la taxe foncière ; (b) les taxes sur les divertissements publics ; (c) des redevances sur les services fournis ;^{xxiv} et, (d) toute autre taxe ou droit de licence autorisés par une loi parlementaire.⁶² Toutefois, rien dans la Constitution ne permet aux comtés de lever des accises, des taxes sur les salaires ou à la consommation.⁶³ Ils ne reçoivent pas non plus de recettes des entreprises locales de service public, qui dégagent pourtant des revenus importants à la travers la fourniture d'eau et d'électricité. Ce périmètre fiscal restreint a été critiqué de divers bords, y compris la Banque mondiale dans son premier bilan de la décentralisation en 2012.⁶⁴

Si le mandat fiscal décentralisé ne facilite certes pas l'auto-suffisance des comtés en matière de recettes, il est pourtant assez large pour subvenir à une proportion importante des besoins budgétaires. D'après la Direction nationale du Trésor et le cabinet de conseil Adam Smith International, les comtés au Kenya, à l'instar de Kisumu, ne mobilisent qu'environ 20 pour cent du potentiel d'ensemble de leurs ressources fiscales propres. Décentraliser davantage le pouvoir fiscal risquerait donc de faire baisser les recettes nationales plus que cela n'augmenterait les recettes locales. Il pourrait donc être plus logique de s'assurer du bon usage des pouvoirs existants avant que de modifier la réglementation pour en élargir le périmètre.

^{xxiv} Au Kenya, les services de l'eau et de l'électricité sont fournis par des entreprises privées et non par les autorités de comté.

Ceci étant dit, une nouvelle législation s'impose à l'échelle des comtés afin que l'administration fiscale y soit davantage comptable de ses actes. Être tenue comptable de ses actes constitue, pour toute autorité locale, la pierre angulaire de son efficacité, mais cela a aussi une incidence directe sur le respect spontané de ses obligations fiscales par le contribuable. Au titre de l'art. 120 de la loi de 2012 sur les autorités de comté (*County Government Act, 2012*), c'est au moyen d'une Politique de tarification et de fixation des prix que chaque comté devrait justifier clairement l'imposition de tarifs, droits, prélèvements ou charges en précisant de quelle manière ils sont liés à la fourniture de services.⁶⁵ Pourtant, la plupart des comtés, Kisumu compris, n'ont pas mis au point ce type de législation locale. KCG s'appuie, à la place, sur la loi de finances locales annuelle comme loi-cadre permettant la perception de tous les droits et charges. Or cela ne suffit pas pour établir des fonctions règlementaires et des procédures de recouvrement bien adaptées.⁶⁶ On devrait réserver les lois de finances aux amendements annuels des dispositions fiscales liées au budget annuel du Comté, tandis que la législation locale qui institue une obligation règlementaire ou impose un droit de licence devrait faire l'objet d'une procédure distincte.

La législation fiscale locale

Une nouvelle législation s'impose aussi pour appuyer les autorités de comté soucieuses de tirer le meilleur parti de leur pouvoir fiscal existant. La Constitution de 2010 ne s'est pas accompagnée d'une révision de grande ampleur de la législation en vigueur concernant les ressources fiscales propres. De sorte que la législation antérieure, qui réglait la manière dont les autorités

locales de l'époque (prédécesseurs des comtés) percevaient les RFP a été déclarée valide durant la transition en attendant que les nouvelles autorités de comté adoptent leur propre législation. L'une des sources de recettes au regard de laquelle cette habilitation transitoire des comtés est le plus contestable n'est autre que la taxation foncière.^{xxv} En fait, il n'existe à l'échelon national aucune loi de portée générale qui donne aux comtés des orientations en matière de taxation foncière. La législation en vigueur sur laquelle s'appuyaient les autorités locales précédentes (*Rating Act Cap. 267*) avait été adoptée en 1963 et s'appuyait sur une autre de 1956 (*Rating for Valuation Act Cap. 266*). Ce sont ces deux lois qu'utilisent toujours les comtés en s'appuyant sur les dispositions concernant les garanties législatives intérimaires/transitoires prévues à l'art. 8 (2) de la loi de 2012 sur les autorités de comté (*County Governments Act, 2012*). La possibilité pour les comtés de se prévaloir de ces deux lois anciennes n'en est pas moins contestable, du point de vue juridique. Puisqu'il a été exigé du Comté de Kiambu qu'il édicte sa propre législation locale pour mettre en vigueur son rôle d'évaluation en 2017, il est vraisemblable que les autres Comtés se verront contraints de faire de même.⁶⁷

Kisumu ne semble vraiment donc avoir d'autre choix que d'édicter sa propre législation fiscale en attendant la possible révision de la législation nationale en vigueur, afin d'établir en droit sa capacité d'exécution de la taxe foncière et des arrérages qui s'y rapportent. Vu l'énormité du potentiel de la taxe foncière et celle des arrérages,

le KCG devrait sentir qu'il y a une certaine urgence à adopter la législation fiscale locale qui s'impose. Afin de faciliter la mise au point de pareille législation à l'échelon local, la Commission d'allocation des recettes fiscales (CRA), conjointement avec la Commission kenyane de réforme du droit (KLRC) et le Conseil des Gouverneurs (CoG) de comtés ont rédigé un Manuel de législation fiscale modèle pour les comtés, taxation foncière comprise entre autres.⁶⁸ S'appuyant sur ce document, un projet de loi fiscale locale a été préparé et soumis à l'approbation de l'Assemblée du Comté de Kisumu en octobre 2014. Son rejet a donné lieu à diverses démarches et un nouveau projet a été soumis à l'Assemblée du Comté en 2017. À ce jour, il n'a pas été adopté.

Les obstacles à l'adoption de la loi fiscale locale

Le fait qu'il n'ait pas été adapté aux conditions particulières du Comté de Kisumu a été présenté comme l'un des obstacles à l'approbation du projet de loi. Toutefois, le Comté de Kisumu n'est pas le seul qui peine à produire la législation locale voulue. De fait, à la date de février 2019, moins de 10 des 47 comtés au Kenya avaient adopté une loi locale sur la fiscalité.⁶⁹ Ce retard a amené le gouvernement national à préparer une nouvelle loi qui aplanirait les obstacles auxquels se heurtent les velléités de législation des comtés en la matière. Quoiqu'il s'agisse là d'une décision de bon sens, cela pourrait aussi affaiblir les facteurs qui poussent d'ici là les comtés à combler cette lacune législative. À Kisumu comme ailleurs, la pression des élites foncières peut avoir aussi dissuadé un peu plus les autorités d'adopter le projet de loi. Comme une nouvelle loi fiscale est

de nature à renforcer la mise à exécution des sanctions pour non-respect des obligations en matière de taxation foncière et d'arrérages, s'opposer au vote du projet de loi est de l'intérêt financier bien compris de ces propriétaires terriens.

Mobiliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures

Pour améliorer sa situation financière, le KCG ne s'est pas contenté de travailler sur les ressources fiscales propres : il s'est aussi efforcé d'accroître son accès au crédit et d'attirer l'investissement privé. S'il veut atteindre ses objectifs de développement local tels que fixés dans son Projet de développement intégré de 2018-2020, le Comté a besoin de dépenses en capital et d'investissements préalables que ses ressources propres ne sauraient à elles seules financer. Le recours au marché des capitaux peut être particulièrement sensé quand le retour sur investissement est supérieur au coût de financement. Il pourrait aussi contribuer à aplanir les problèmes d'équité entre générations.⁷⁰ En dépit des avantages que présente le recours au financement externe, le succès du KCG en la matière a été limité, en raison surtout des difficultés qu'il éprouve à renforcer ses ressources fiscales propres et à mettre en place de solides procédures de gestion des finances publiques.

Accès au crédit

Au Kenya, le cadre de la décentralisation fiscale favorise de manière générale le recours à l'emprunt par les entités locales. La Constitution du pays autorise les autorités de comté

xxv Les flux de recettes fiscales le plus controversés en droit sont l'épuration des déchets en milieu agricole, les redevances sur les panneaux publicitaires, les licences de vente des boissons alcoolisées, les taxes sur les divertissements publics et les taxes touristiques.

à s'endetter à long terme pour des investissements en capital moyennant approbation de l'Assemblée de Comté doublée d'une recommandation du Conseil économique et budgétaire intergouvernemental (qui regroupe tous les membres des commissions des finances de chaque comté) et une garantie fournie par le Secrétaire général du Gouvernement du pays. Dans l'ensemble, les comtés sont autorisés à contracter une dette à long terme dont le montant est équivalent à 20 pour cent du total de leur budget (le service de la dette ne devant pas excéder 15 pour cent de celui-ci).⁷¹ Les comtés sont aussi autorisés à con-

tracter des dettes à court terme pour pallier aux problèmes de trésorerie. Mais ce type d'emprunt ne doit pas dépasser un an ni un maximum de 5 pour cent des derniers comptes financiers du comté.

Malgré les possibilités ainsi ouvertes par la législation, l'accès au marché des capitaux n'a pas été trouvé facile par Kisumu et d'autres comtés. Cela tient moins aux contraintes réglementaires qu'au risque de change, à la concurrence avec l'État sur le marché du crédit ainsi qu'à la solvabilité. Dans les faits, la plupart des comtés, Kisumu compris, n'ont jamais eu de note de

crédit officielle. Voilà qui risque de dissuader aussi les investisseurs privés, qui comptent sur la notation des emprunteurs pour apprécier le risque, en l'occurrence celui de prêter à des collectivités locales. Certains de ces obstacles à l'accès au marché des capitaux sont difficiles à surmonter et les comtés n'ont aucune prise sur eux. En revanche la solvabilité, elle, dépend largement d'eux.

C'est pourquoi le Comté de Kisumu a été prompt à prendre part à l'Initiative pour la solvabilité des comtés kenyans (CCI) au début de 2019, où il a fait partie du groupe de 10 comtés pilotes. La CCI pourrait avoir contribué à renforcer la confiance des investisseurs et permis aux comtés de mieux apprécier les occasions que peut offrir le marché des capitaux, en les aidant à inventorier les éléments laissant à désirer afin d'améliorer leur éventuelle note de crédit. Le Comté de Kisumu a collaboré avec la Direction nationale du Trésor, la Commission d'allocation des recettes fiscales (CRA) et l'Autorité des marchés financiers (CMA), la Banque mondiale et la Global Credit Rating Agency (GCR) pour faciliter l'obtention de sa première note de crédit.

Les notes de crédit issues de cette initiative ont été publiquement dévoilées en mars 2020. Kisumu s'est retrouvé classé en troisième position derrière les Comtés de Makueni et de Bungoma, avec une note BB pour sa dette à long terme ("Faible qualité du crédit du débiteur/de la solvabilité du titre de créance") et B pour sa dette à court terme ("Certitude faible à vulnérable de paiement à l'échéance des titres de créance de court terme par rapport aux autres émetteurs ou titres de créance du même pays"). D'après l'échelle nationale de notation de la Global Credit Rating Agency, cela



Kisumu, Kenya © UN-Habitat/Lennart Fleck

voulait dire que Kisumu se classait en-dessous de la moyenne des autres émetteurs kenyans, qu'il s'agisse de la dette à long terme comme à court terme.

Quant au rapport final de l'agence de notation GCR,⁷² il montrait que la note de Kisumu a néanmoins bénéficié de la relative stabilité des transferts du pouvoir central, de son économie diversifiée, du faible rôle de l'agriculture et d'un produit intérieur brut local par tête supérieur à celui du Kenya. Moins favorable en revanche était le taux de croissance économique, inférieur, lui, à celui du pays. Le rapport a particulièrement souligné l'incapacité du comté à entretenir ses équipements industriels, à ranimer le secteur agro-alimentaire et/ou à exploiter le potentiel du lac Victoria. Plus préoccupantes encore étaient les conclusions sur la situation financière du KCG et le bilan de sa gestion. Le rapport soulignait la détérioration des ressources fiscales propres pendant l'EF17-18, le poids des impayés aux fournisseurs (33 pour cent des recettes du même exercice), les difficultés dans l'exécution du budget du développement, l'importance des dépenses ordinaires et la montée des coûts de personnel. L'agence GCR s'est aussi dite préoccupée par le rapport d'audit des comptes du Comté, qui soulignait les abus de grande ampleur dans l'usage des fonds publics et le non-respect des règles de gestion des finances publiques.

Reste à savoir si sa note financière va faciliter l'accès du KCG au marché du crédit. Pour le moment, elle a eu pour principal mérite de fournir au Comté les éléments lui permettant de mieux agencer ses priorités pour la suite de la réforme des finances municipales. Vu les difficultés mises en relief à cet égard par le rapport de GCR, Kisumu risque de continuer à avoir du

mal à émettre de la dette à des taux d'intérêt qui lui soient avantageux. La conjoncture macro-économique et la pandémie de COVID-19 risquent de compliquer encore la situation. En fin de compte, il appartient au KCG de s'attaquer aux problèmes fondamentaux de ses finances municipales tels que pointés par GCR s'il veut accéder aux marchés du crédit dans des conditions pour lui favorables.

Investissement privé et partenariats public-privé (PPP)

Un autre moyen majeur d'attirer les financements externes dans de grands investissements en capital (équipements, etc.) n'est autre que le partenariat entre secteurs public et privé (PPP). Cette formule permettrait au KCG de limiter le risque pour l'investisseur privé, d'attirer des financements et peut-être même de contourner les blocages actuels dans les finances publiques en cantonnant certains flux de trésorerie dans le financement de projets bien définis. L'ambitieux Projet de développement intégré du comté pour 2018-2020 prévoyait que les PPP devaient y contribuer à hauteur d'environ US\$75 millions. Cela peut sembler un montant relativement faible mais il équivaut à quelque 75 pour cent du budget annuel du KCG. Et il apparaît considérable si l'on sait que jamais auparavant le Comté n'avait réussi à partager la charge financière d'infrastructures par le biais de PPP.⁷³

Plusieurs partenariats public-privé ont déjà été activés à Kisumu, mais sans que le KCG y figure comme partie contractante. Par exemple, le Port Maritime de Kisumu, évalué à US\$80 millions et achevé en 2019, sous la gestion de l'Autorité portuaire du Kenya ; le barrage multifonctions

de Magwagwa (US\$835,6 millions) est administré par l'Autorité d'aménagement du bassin du lac Victoria ; et le Programme d'extension du réseau électrique (US\$434 millions) l'est par la Kenya Electricity Transmission Co. (KETRACO).⁷⁴

En vertu des pouvoirs, fonctions et responsabilités déléguées aux autorités de comté par la loi de 2012 (*County Governments Act, 2012*), celles-ci peuvent nouer des partenariats avec tout organisme privé conformément à la loi de 2013 sur les partenariats public-privé (*Public Private Partnerships Act, 2013*). D'après cette dernière, toutefois, les comtés sont tenus d'impliquer le Service des PPP au sein de la Direction nationale du Trésor. Les innombrables éléments d'information exigés par celle-ci mettent les autorités de comté à la peine. Dans la plupart des cas, la période de préparation des PPP tend à dépasser le mandat en cours des instances locales, ce qui va à l'encontre du souhait qu'ont les nouveaux élus de faire valoir leurs résultats. Voilà pourquoi le Comté de Kisumu, avec d'autres responsables de comtés, a dénoncé la complexité de la procédure relative aux PPP comme l'un des facteurs bloquant leur multiplication et s'est joint au chœur des critiques appelant à sa simplification.

La procédure relative aux PPP a beau être très élaborée, un rapport de la Banque mondiale ne l'a pas jugée excessivement complexe.^{xxvi} Un certain degré de complexité s'impose au vu des conséquences de grande

xxvi Le rapport de la Banque mondiale se concentre sur les mécanismes en vigueur à l'échelon national, non celui des comtés. Voir World Bank (2017) *Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs*. Available at: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Benchmarking_PPPs_2017_FRpdf.pdf

Figure 22 : Problèmes de régularité des dépenses du KCG : Rapports du Contrôleur – 2013-2018 (US\$)^{xxvii}

Total	Total des Dépenses Contestées	Total des Recettes du KCG	% du Total des Dépenses du KCG Contestées
EF 2013/14	\$22,066,943	\$54,946,286	40%
EF 2014/15	\$34,157,274	\$70,507,973	48%
EF 2015/16	\$5,471,933	\$70,541,504	8%
EF 2016/17	\$45,102,654	\$76,136,282	59%
EF 2017/18	\$5,037,513	\$78,260,577	6%

xxvii À noter que pour 2018 le chiffre est plus bas puisque le Rapport d'audit du Contrôleur Général pour cette année-là n'est pas disponible, seul l'étant celui de l'Assemblée du Comté. Les problèmes de régularité des dépenses ici recensés se rapportent à tous les montants mentionnés par les rapports d'audit dont la régularité ne peut d'après eux être vérifiée.

ampleur que peut avoir un PPP mal conçu, s'agissant notamment du risque qu'il y a à intégrer de dangereux passifs éventuels dans des bilans d'autorités locales qui devront en dernière instance être renfloués par le gouvernement central. On pourrait, en fait, soutenir que la loi de 2013 n'a pas été assez explicite quant à la mise au point de PPP à l'échelon des comtés. De sorte que certains ont engagé des ressources dans des projets de PPP qui n'auront en définitive jamais vu le jour, y compris le projet Agricity (US\$560 millions) à Homa Bay ou le projet Blue Sea Energy du Comté de Meru. C'est la raison pour laquelle le projet de loi rectificative sur les PPP, élaboré en 2018 et toujours en attente d'approbation par le Parlement, exige sans ambiguïté que tous les projets de PPP d'une valeur supérieure à US\$500 000 soient soumis encore plus directement à l'examen du Service des PPP de la Direction nationale du Trésor avant d'être transmis pour approbation au Comité national des PPP.

Vu les difficultés qu'éprouve le Comté de Kisumu à respecter les règles d'ensemble de la gestion des finances publiques, à gérer ses dépenses et à respecter les procédures des marchés publics, il pourrait s'avérer risqué de relâcher les exigences réglementaires concernant la mise en place

de PPP. Les rapports du Contrôleur Général concernant les opérations financières du KCG donnent une idée de la généralité des pratiques abusives : dépenses excessives, avances non remboursées, dépenses sans justificatif, soldes bancaires inexpliqués, différences inexpliquées dans les états bancaires et éléments d'actif et de passif manquant dans les états financiers du Comté, entre autres. Le Contrôleur Général conclut qu'année après année, l'argent public n'a été utilisé ni dans le respect du droit, ni de manière efficace, et que les états financiers ne reflètent avec exactitude ni la situation financière, ni les flux de trésorerie du Comté (voir le résumé en Figure 22).

Si l'on veut surmonter les obstacles à la mise en place de PPP, ce ne sera pas en se contentant d'en assouplir le cadre réglementaire. Dans son état actuel celui-ci appelle, certes, des améliorations, mais on peut dire que le principal blocage est à trouver ailleurs. Le manque actuel de PPP à l'échelon local est dû à l'incapacité des autorités de comté à créer les conditions favorables à l'investissement privé, à respecter les règles en vigueur concernant la gestion des finances publiques et à augmenter les ressources fiscales propres. En consolidant ces deux piliers des finances locales, le KCG se mettrait à même de créer

des conditions plus attirantes pour l'investissement et de renforcer assez les capacités internes qui rendront possible la mise au point plus rapide de PPP et autres projets susceptibles de bénéficier de concours externes.

Faciliter l'accès au financement externe

L'analyse ci-dessus suggère que tant en ce qui concerne l'accès au marché du crédit que des partenariats public-privé, le KCG doit améliorer ses ressources fiscales propres ainsi que, plus généralement, sa gestion des finances publiques. Toutefois, assainir les bases de celles-ci peut s'avérer d'un moindre attrait, politiquement parlant, puisqu'il y faut un engagement de long terme et une forte dose de capital politique, sans pour autant procurer beaucoup de petits succès au passage. Ainsi, le renforcement des incitations, pour le KCG et autres collectivités locales, à consolider les fondations de la gestion des finances publiques devrait-il être une priorité pour les pouvoirs centraux comme pour les partenaires du développement. On pourrait aussi juger si une autorité locale est en situation ou non d'accéder à d'autres sources de financement externe à fort potentiel sur la base du rendement de sa fiscalité locale.



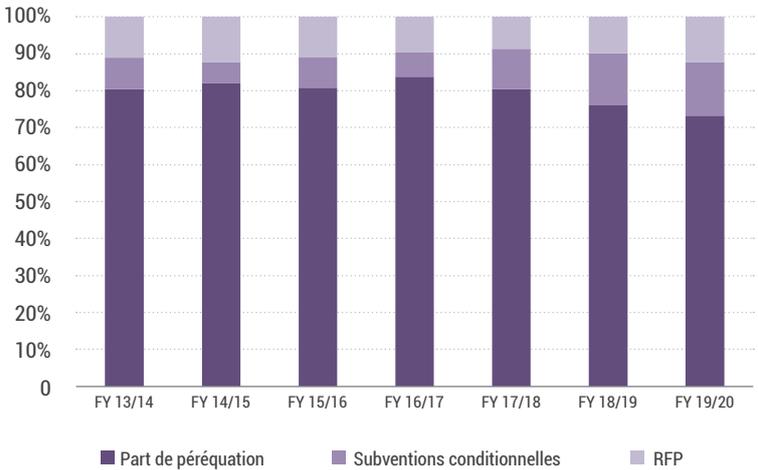
Marché aux poissons au bord du lac à Dunga Beach, Kisumu, Kenya © Shutterstock

Les transferts accordés par le pouvoir central apparaissent comme un moyen particulièrement prometteur de renforcer les bases mêmes des finances municipales. La formule en vigueur au

Kenya à cet égard alloue 2 pour cent des recettes nationales aux comtés sur la base du rendement de leurs ressources fiscales propres. Vu le rôle crucial que joue l'amélioration de ce

rendement dans la situation financière d'ensemble du KCG et d'autres comtés, elle devrait jouer un rôle encore plus important dans l'octroi de ces transferts. La troisième et plus récente clef de répartition des transferts, dévoilée par la CRA en juin 2020, n'inclut pas, parmi ses conditions, de changement dans la variable RFP (aussi désignée par l'expression "l'effort fiscal"). Elle introduit, toutefois, une variable de 2 pour cent supplémentaires pour la bonne conformité aux normes de gestion des finances publiques (la "prudence fiscale").⁷⁵ Quant à la dépendance insoutenable des comtés par rapport aux transferts du pouvoir central (voir Figure 23), l'accès aux financements externes ou l'efficacité des dépenses des comtés, la nouvelle formule ne les juge pas assez prioritaires pour inviter à se concentrer dessus de toute urgence.

Figure 23 : Structure des recettes des comtés kenyans de 2013 à 2019⁷⁶



Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

Sur le papier, il pourrait sembler que le KCG a fait presque tout ce qu'il fallait pour optimiser sa situation financière, et surtout en ce qui concerne les ressources fiscales propres. Il a informatisé le recouvrement des principaux droits d'usage ("flux de recettes non structurées"), a renforcé ses capacités pour réviser sa stratégie en matière de RFP et engagé des entreprises pour mettre à jour le rôle d'évaluation et régler le problème des arrérages de taxe foncière. Il s'est aussi attelé à l'amélioration de la législation locale et s'est doté d'une première notation de crédit. De fait, presque toutes ces réformes comptent un peu partout parmi les meilleures pratiques destinées à améliorer la situation financière des collectivités locales, et pourtant, aucune d'entre elles n'a *réellement* bien fonctionné.

La dilution et la décélération de ces réformes s'expliquent par diverses raisons. On pourrait dire que la plus importante n'est autre que la résistance politique aux réformes. En fin de compte, le KCG se sera trouvé

aux prises avec des intérêts catégoriels attachés au maintien du statu quo, qu'il s'agisse des petits fonctionnaires locaux, des agents du recouvrement et/ou des puissantes élites dominant la propriété foncière. Les responsables du Comté ont été incapables ou peu enclins à s'en prendre à ces intérêts catégoriels et à les surmonter en l'absence du soutien qu'auraient apporté de puissants mécanismes d'information et de contrôle, ou de fortes incitations à la réforme. Par conséquent, la dynamique de réforme de la fiscalité locale s'est enrayée, avec pour conséquence de rendre difficile au Comté le recours à d'autres sources de financement, notamment le crédit et l'investissement privé.

Leçons et facteurs de succès

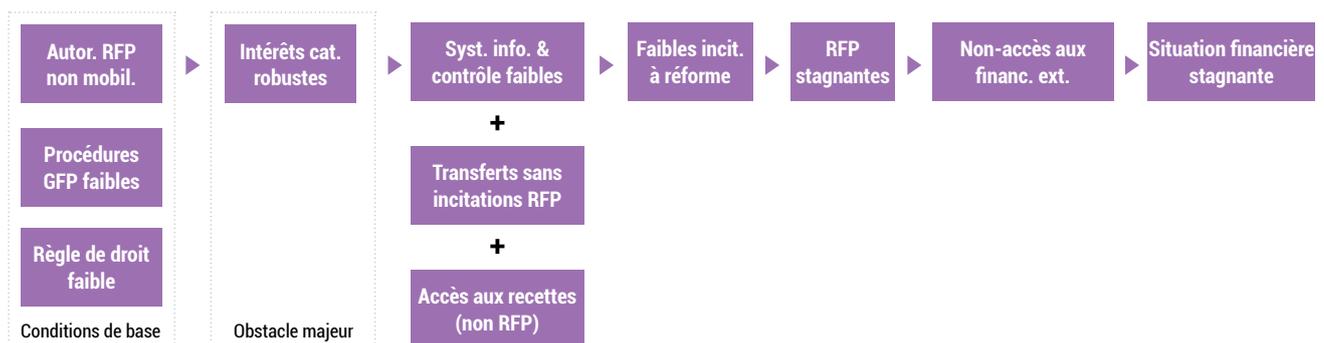
Surmonter les obstacles à la réforme

La présente étude de cas offre quelques leçons sur la manière de réussir un projet de réforme. Pour cela,

il appartient au responsable de trouver le bon équilibre entre, d'une part, son désir de modifier le fonctionnement du système et, d'autre part, les exigences de légitimité politique qui sont celles du contexte local. En dernière instance, la forme précise et le séquençage des mesures de réforme doivent être déterminés par une méthode classique de solution des problèmes : on lance des initiatives de réforme, on suit de près les progrès accomplis et on ajuste en souplesse la trajectoire afin d'atteindre les objectifs.⁷⁷

Certaines des leçons résumées ci-dessous peuvent aussi s'appliquer à d'autres collectivités locales. S'il existe toujours une certaine proportion d'intérêts catégoriels dans le statu quo, elle est particulièrement prononcée là où l'adhésion à la règle de droit est faible. Par exemple, la non-conformité aux normes de gestion des finances publiques a multiplié les occasions pour les fonctionnaires de tirer bénéfice du mauvais fonctionnement des systèmes financiers municipaux. Lorsque les agents de

Figure 24 : Schéma des obstacles à la réforme au KCG



recouvrement peuvent ouvertement accepter des pots de vin et ne pas se donner la peine de dissimuler leurs détournements, toute réforme des techniques de perception est vouée à se heurter à de fortes résistances internes. Dans pareilles conditions, la capacité qu'a une collectivité locale à maximiser ses ressources fiscales propres peut servir d'indicateur quant à l'influence des intérêts catégoriels. Plus bas sera le ratio entre RFP réelles et RFP potentielles, et plus forte sera vraisemblablement cette résistance.

Quand les intérêts catégoriels ne sont pas surmontés, on risque de pousser des réformes qui paraissent prometteuses sur le papier et qui peuvent faire valoir sur le moment la légitimité de l'autorité responsable, mais qui en fin de compte n'altèrent pas notablement la manière dont fonctionne le système des finances locales. La plupart des réformes lancées à Kisumu en matière de ressources fiscales propres relèvent de ce mimétisme isomorphe.⁷⁸ Dans pareilles conditions, comme à Kisumu, si l'on veut s'engager durablement dans les réformes et effectuer d'authentiques changements, il faut venir à bout des intérêts catégoriels. Pour ce faire, il faut aussi renforcer les incitations à la réforme, afin d'entretenir un sentiment d'urgence et d'encourager la volonté politique.

Renforcer les systèmes d'information et de contrôle

Des systèmes bien adaptés de gestion des données, de suivi et de contrôle ont un rôle crucial à jouer dans la lutte contre les intérêts catégoriels. Si les systèmes d'information sont insuffisants, il devient plus difficile aux responsables comme au public de

tenir les fonctionnaires comptables de leurs actes. Il est plus difficile aussi, avec une information lacunaire, de faire apparaître les facteurs d'inertie, d'identifier les coupables et d'exposer au grand jour les malversations financières. Dans ce genre de conditions, les responsables vont s'apercevoir qu'ils auront du mal à justifier le besoin de réforme, puisque leur manquent les preuves dont ils auraient besoin. Leur font aussi défaut les outils voulus pour comprendre pourquoi les réformes manquent leurs objectifs et pour ajuster l'évolution de ces réformes. En un pareil contexte, les responsables vont, en outre, avoir du mal à identifier les bons points d'appui des réformes pour qu'elles produisent rapidement des résultats qui, en retour, en soutiendront la dynamique avec la légitimité dont ils ont besoin.

Si elles veulent surmonter ces obstacles, les administrations fiscales locales devraient cesser de fonctionner comme des boîtes noires de l'information, pour être au contraire aussi transparentes et ouvertes à l'analyse que possible. L'analyse des fuites ne devrait pas se concevoir comme une initiative sans lendemain de renforcement stratégique des capacités, mais au contraire être intégrée dans les systèmes de suivi mensuels afin de mettre au jour en continu tant les abus que les faiblesses stratégiques. Il faut que les données soient rendues aussi publiquement accessibles que possible, et les écritures présentées d'une façon qui en facilite l'analyse. Afin de mieux comprendre les modalités de l'évasion fiscale, les données concernant les contribuables qui sont habituellement conservées dans des fichiers séparés devraient être intégrées dans des plateformes informatisées.

Cela sera particulièrement bénéfique aux réformes qui visent à améliorer le respect des obligations fiscales en sanctionnant les impayés.

Dans la même logique, il faut renforcer les systèmes d'information internes. Les réformes seront insuffisantes si elles restent purement techniques au lieu d'englober aussi l'encadrement des agents de recouvrement. Comme le prouve la présente étude de cas, quels que soient la qualité du système informatique ou le nombre de canaux utilisés pour la perception des recettes, il faut y ajouter la réforme de l'encadrement si l'on veut assurer la bonne exécution d'ensemble. Recourir à des terminaux électroniques de paiement sans modifier les méthodes de suivi des agents de recouvrement, c'est laisser ces derniers libres de décider quand ils vont s'en servir et quand ils vont empocher eux-mêmes les recettes. L'automatisation des paiements doit aussi être intégrée aux systèmes de gestion qui font l'estimation des objectifs quotidiens de recettes sur la base d'un potentiel réaliste de rendement, et il faut assujettir les agents de recouvrement à la réalisation d'objectifs prédéfinis. Pour définir ces objectifs, on ne doit pas recourir à l'historique des recettes, car les points de comparaison qu'ils pourraient fournir risquent d'être peu fiables. Il convient, à la place, que les administrations fiscales recourent à des méthodologies éprouvées, telles les approches "de haut en bas" (le ROSRA d'ONU-Habitat), la cartographie "de bas en haut" (décompte topographique de l'assiette fiscale) ou les sondages manuels. Cette dernière méthode exigerait que l'on engage momentanément d'autres agents de recouvrement, et dignes de confiance, afin de déterminer les objectifs en fonction des montants qu'ils perçoivent.

À la différence d'autres types de réforme qui heurtent de front les intérêts catégoriels, la mise en place de systèmes informatisés constitue une manière indirecte et plus déguisée de limiter leur pouvoir. Elle est donc moins susceptible de rencontrer le

même degré de résistance politique, aussi parce qu'il pourrait être plus difficile pour les intérêts catégoriels d'inventer de bonnes raisons pour s'opposer à ce genre de réforme. Lorsque l'informatisation n'est pas possible, le pouvoir central et les inter-

venants externes peuvent contribuer à la mise en place des incitations voulues. Le pouvoir central, notamment, peut imposer aux collectivités locales des systèmes de gestion et de suivi standardisés sans pour autant peser sur leurs affaires.



Marché aux légumes à Kisumu, Kenya © Shutterstock

Faciliter les mutations structurelles

Lorsque ces modalités de réforme manquent à porter leurs fruits, il se peut que les responsables doivent adopter des approches plus radicales. Les publications consacrées aux finances municipales débordent d'exemples des effets bénéfiques des réorganisations et du remaniement des ressources humaines face aux résistances internes à la réforme pour mettre en place de nouveaux systèmes, plus efficaces, de fiscalité locale. Pour se lancer dans de telles mutations structurelles, il faut disposer d'un capital politique consistant sur fond de robustes incitations à la réforme, ce qui n'est souvent possible qu'une fois mis en place les bons dispositifs d'encadrement, de gestion et de contrôle, ou bien lorsqu'il y a un changement au niveau hiérarchique supérieur. Les responsables fraîchement nommés ne s'attachent d'habitude pas beaucoup à la défense des méthodes antérieures et se sentent plus à l'aise pour dénoncer les abus. On ne pourra peut-être recourir à la méthode des points d'appui stratégiques recommandée par ONU-Habitat qu'à la suite d'un changement tant dans le personnel d'encadrement supérieur que dans l'organisation des services de l'administration fiscale.

Le changement par les petits pas

Lorsque l'opposition politique est abrupte, les responsables seront bien avisés de faire avancer le calendrier des réformes par une suite de petits pas bien définis dont chacun se suffit à lui-même. Lorsque s'imposent des avancées de plus longue haleine, les points de décision doivent autant que possible être définis à l'avance et se confiner dans la durée d'un seul

mandat électoral. À Kisumu, la mise à jour du rôle d'évaluation a perdu son élan initial à force de s'étirer des années durant, jusque dans le courant du mandat suivant. Elle a aussi pâti d'un manque de méthode claire et prédéfinie pour le report des arrérages. Lorsque le changement se fait par petits pas, les réalités évoluent sur le terrain, et ils commencent à éroder lentement le socle de résistance des intérêts catégoriels – et ce, avant même que ceux-ci s'en aperçoivent.

Renforcer les effets incitatifs des transferts sur la réforme des RFP

Les conditions externes peuvent, elles aussi, jouer un rôle important dans le renforcement des incitations à la réforme de la fiscalité locale. Une bonne méthode à cet égard, et sans pour autant porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales, consiste à affiner les clefs de répartition des transferts du pouvoir central.⁷⁹ Lorsque des collectivités violent les règles de gestion des finances publiques, qu'elles manquent à fournir des données cruciales relatives aux recettes propres et – plus généralement – à atteindre leurs objectifs en la matière, elles devraient subir des réductions de transferts. Vu l'importance de la fiscalité dans l'amélioration de la situation financière des comtés, on aurait tort de ne pas recourir à ce puissant levier pour inciter à une optimisation plus sérieuse de la réforme fiscale et, dans le même temps, consolider la règle de droit, le contrat social et la redevabilité des pouvoirs publics devant le citoyen.

La réforme fiscale, préalable à d'autres financements

La présente étude de cas souligne l'importance fondamentale des res-

sources fiscales propres dans la situation financière des collectivités locales. Il est difficile de privilégier l'investissement externe en esquivant la question de la fiscalité, et cela ne peut qu'augmenter sensiblement les coûts qui accompagnent l'accession à ces nouvelles sources (les conditions d'emprunt étant fonction de la capacité de remboursement). La notation du crédit peut être utile, en ce qu'elle permet de mieux comprendre les principales difficultés qui s'attachent aux RFP, mais elle n'est guère susceptible de faciliter l'accès au crédit lorsque le recouvrement de ces ressources fiscales propres fonctionne mal. Les collectivités locales, le pouvoir central et les partenaires du développement ont beau chercher à contourner les problèmes liés à la fiscalité locale et faire monter en puissance l'investissement public en accélérant l'accès à d'autres sources de financement, mais cela sera peu susceptible de faciliter la mise en place d'un socle financier solide. En fait, cela risque de précipiter les collectivités locales dans une "trappe de développement" et de détourner l'attention d'un système de fiscalité locale qui doit être corrigé si l'on veut attirer d'autres financements de manière conséquente. Il faut donc envisager de faire de la réforme de la fiscalité locale une *condition préalable* à l'ouverture à d'autres options de financement, au lieu de n'être qu'une simple *étape*.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Les autorités à Kisumu disent que la réforme de la fiscalité locale demeure une priorité majeure. Toutefois, la façon dont elles comptent surmonter les blocages actuels n'apparaît toujours pas clairement. Comme jusqu'à

présent la réforme a été lente et que les ressources fiscales propres représentent un pourcentage minime du budget total, le KCG est particulièrement enclin à trouver les moyens d'attirer l'investissement privé. L'ont inspiré à cet égard les succès rencontrés par ses homologues de Mombasa et de Meru, qui ont mis sur pied des fonds communs de créances (*Special Purpose Vehicles* - SPV) et des entre-

prises conjointes (*joint ventures*). Le Complexe immobilier de la Rive du lac (Victoria), qui en est toujours aux préliminaires, est le premier projet qui, à Kisumu, doit prendre la forme d'un SPV. Alors qu'il existe actuellement très peu d'occasions d'investissement qui puissent assurer un rendement suffisant sur la base des paiements des utilisateurs, le KCG est en mesure d'offrir ses terrains publics pour en

créer. Reste toutefois à savoir si, dans un avenir proche, des investissements conséquents vont pouvoir se matérialiser de cette façon. La présente étude de cas suggère que, s'il n'y est pas remédié, les blocages mêmes auxquels fait face le KCG aux prises avec ses finances et ses ressources fiscales propres problématiques risquent de fragiliser aussi sa capacité à attirer d'autres investissements privés.

Bibliographie

1. UNDP (2019) Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report: Kenya. Human Development Report 2019.
2. World Bank (2016) Republic of Kenya: Kenya Urbanization Review. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/639231468043512906/pdf/AUS8099-WP-P148360-PUBLIC-KE-Urbanization-ACS.pdf>
3. UCLGA (2010) Local Government Finance: The challenges of the 21st. Second Global Report on Decentralization and Democracy United Local Government and Cities Association in Barcelona.
4. Kenya National Bureau of Statistics (2019) Gross County Product 2019. Available at: <https://africacheck.org/wp-content/uploads/2019/02/Gross-county-Product-County-GDP.pdf>
5. County Government of Kisumu (2018) Kisumu County Integrated Development Plan II, 2018 – 2022.
6. Ibid.
7. County Government of Kisumu (2019) County Budget Review and Outlook Paper, CBROP 2019.
8. World Bank, (2012) Devolution without Disruption: Pathways to a Successful New Kenya.
9. Ibid.
10. Commission on Revenue Allocation (2020) Functions of County Government. Available at: <https://www.crakenya.org/functions-of-county-government/>
11. Kimathi, Leah (2017) Challenges of the Devolved Health Sector in Kenya: Teething Problems or Systemic Contradictions? Africa Development, Volume XLII, No. 1, 2017, pp. 55-77
12. Cheeseman, Nic, Gabrielle Lynch and Justin Willis (2016) Decentralisation in Kenya: the governance of governors. J. of Modern African Studies, 54, 1, pp. 1 – 35.
13. Barkan, J.D. & Okumu, J.J. (1980) Linkage without parties: Legislators and constituents in Kenya, in Lawson, K., ed., Political Parties and Linkage: a comparative perspective. New Haven, CT: Yale University Press, 289–324.
14. Kenya Law Reports (2010) The Constitution of Kenya. National Council for Law Reporting. Available at: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ken127322.pdf>
15. County Government of Kisumu (2019) County Budget Review and Outlook Paper, CBROP 2019.
16. National Treasury (2012) Budget Policy Statement
17. See e.g. Bahl, Roy and Richard Bird (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Public Financial Publications, Inc.; Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez (2006) Sequencing Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 3914; Gadenne, Lucie (2017) Tax Me But Spend Wisely? Sources of Public Finance and Accountability. American Economic Journal: Applied Economics Vol. 9, No. 1.
18. Parliamentary Budget Office (2019) Up-scaling Public Expenditure Oversight and Efficiency, Budget Watch (2019/2020), Available at: <http://parliament.go.ke/sites/default/files/2019-09/Budget%20Watch%202019%2017.9.2019%20Final%281%29.pdf>
19. Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019, Commission on Revenue Allocation
20. Adam Smith International (2018) Own-Source Revenue Potential and Tax Gap Study of Kenya's County Governments. World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/280021585886703203/pdf/Own-Source-Revenue-Potential-and-Tax-Gap-Study-of-Kenya-s-County-Governments-Final-Report.pdf>; and National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
21. Please see the Office of the Auditor General, Report of the Auditor General on Financial Statements of County Executive of Kisumu and the County Assembly for the years 2013 – 2018. Available at: <http://oagkenya.go.ke/Audit-Reports?path=County%20Government%20Reports&page=2>
22. Republic of Kenya (2018) Comprehensive Public Expenditure Review: From Evidence to Policy 2017. Government of Kenya.
23. Farvacque-Vitkovic, Catherine and Mihaly Kopanyi (2014) Municipal Finance: A Handbook for Local Governments. The World Bank.
24. Bahl, Roy and Richard Bird, (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Public Financial Publications, Inc.; Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez (2006) Sequencing Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 3914; Slack, Enid (2009), Guide to Municipal Finance, The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series; World Bank (2001) Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead.; Fjeldstad, Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. Forum for Development Studies, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41
25. Hoffman, B.D. & Gibson, C.C., (2005) Fiscal governance and public services: Evidence from Tanzania and Zambia. San Diego, CA: Department of Political Science, University of California San Diego.
26. UN-Habitat, (2015) The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries
27. Ndung'u, Njuguna (2017) Digitalization in Kenya Revolutionizing Tax Design and Revenue Administration. Digital Revolutions in Public Finance. International Monetary Fund; Development Initiatives, (2018) Strengthening subnational government own-source revenue mobilisation in Kenya: progress, challenges and opportunities.
28. UN-Habitat (2019) Interviews with Government Officials. August 28th 2019.
29. Strathmore University (2018) E-Revenue Collection System Gap Analysis Report.
30. UN-Habitat (2019) Interviews with Revenue Department Officials. April 17th 2019.
31. Deloitte (2020) Kenya Tax Alert: Government Response to Covid-19. Available at: https://www2.deloitte.com/ke/en/pages/about-deloitte/articles/ke_covid_updates.html
32. Piracha, Mujtaba and Mick Moore (2015) Understanding Low-Level State Capacity: Property Tax Collection in Pakistan. ICTD Working Paper 33; Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. Forum for Development Studies, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41; Iversen, Vegard et al. (2006) Private Tax Collection – Remnant of the Past or Way Forward? Evidence From Rural Uganda. Public Administration and Development, 26, 317-328; IMF (2015) Technical Assistance Report: Local Taxation and Decentralization. IMF Country Report No. 15/291.
33. UN-Habitat (2019) Interviews with Tax Collectors. August 30th 2019.
34. UN-Habitat (2019) Interviews with Revenue Department Officials. August 28th 2019.
35. McCluskey, William, Riel Franzsen, Munda Kabinga, Chabala Kasese (2018) The Role of Information Communication Technology to Enhance Property Tax Revenue in Africa: A Tale of Four Cities in Three Countries. ICTD Working Paper 88.
36. Piracha and Moore, 2015.
37. UN-Habitat, 2015; Smoke, Paul, (2013) Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems, New York University, International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 51.
38. Adam Smith International, 2018.
39. Strathmore University (2018) E-Revenue Collection System Gap Analysis Report.
40. Adam Smith International, 2018; National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
41. County Government of Kisumu (2020) Shortlisted Candidates for the Position of Revenue Collector. Available at: <https://www.kisumu.go.ke/wp-content/uploads/2020/05/SHORTLISTED-CANDIDATES-AND-INTERVIEW-SCHEDULE-REVENUE-COLLECTORS-signed.pdf>
42. Piracha, Mujtaba and Michael Moore (2015) Understanding Low-Level State Capacity: Property Tax Collection in Pakistan. ICTD Working Paper 33.; Smoke, 2013;
43. Burgess, R. and Stern, N. (1993) Taxation and development, Journal of Economic Literature 31:

- 762-830; Franzsen, R. (2007) Property Taxation in Anglophone Africa. Land Lines. (April) (Lincoln Institute of Land Policy); Prichard, Wilson (2017) Linking Property Tax Revenue and Public Services. ICTD. Summary Brief Number 13.
44. Fjeldstad, Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. Forum for Development Studies, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41; Tanzi, Vito (1998) Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December), pp. 559-594 ;Myrdal, Gunnar (1968) Corruption: Its Causes and Effect', in Gunnar Myrdal Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations, Vol. II. New York: The Twentieth Century Fund, 1968, pp. 951-958.
 45. The Star (2020) MCAs Demand Swift Probe into Fire at Kisumu Finance Office. Available at: <https://www.the-star.co.ke/counties/nyanza/2020-02-24-mcas-demand-swift-probe-into-fire-at-kisumu-finance-office/>
 46. UN-Habitat (2019) Conversations with KCG Officials during First Meeting of KCG Subcommittee on Revenue, February 5th, 2020.
 47. Kingdon, J.W. (2003) Agendas, alternatives and public policies. Second edition. New York: Longman.
 48. Acemoglu, Daron (2013) Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business.
 49. Piracha and Moore, 2015.
 50. Andrews, Matt, Pritchett, Lant and Woolcock, Michael, (2017), Building State Capability: Evidence, Analysis, Action, Oxford University Press.
 51. Kingdon, 2003.
 52. Adam Smith International, 2018.
 53. Slack, 2009.
 54. The KCG charges a constant 1.5% of the land value to all property owners.
 55. Fleck, et al., 2019.
 56. The Star (2020) Kisumu Pays SH332 Million Pending Bills. Available at: <https://www.the-star.co.ke/counties/nyanza/2020-05-21-kisumu-pays-sh332-million-pending-bills/>
 57. National Treasury, (2017), Draft National Policy to Support Enhancement of County Governments' Own-Source Revenue, Draft.; see http://www.kiambu.go.ke/departments/DRAFT_VALUATION_REGULATIONS.pdf
 58. UN-Habitat (2019) Interviews with Collection Africa Limited Officials in Kisumu. August 29th 2019
 59. Collection Africa Limited (2019) Progress Report On Debt Collection and Revenue Mapping in Kisumu County.
 60. UN-Habitat (2019) Interviews with Collection Africa Limited Officials in Kisumu. August 29th 2019
 61. Ibid.
 62. National Treasury, 2017.
 63. Kaburu, Francis Njihia, (2015), Fiscal Decentralization in Kenya and South Africa: A Comparative Analysis, Available at: https://profiles.uonbi.ac.ke/fkaburu/files/fiscal_decentralisation_in_kenya_and_south_africa_a_comparative_analysis.pdf
 64. World Bank, 2012.
 65. National Treasury, (2020), Draft National Policy to Support Enhancement of County Governments' Own-Source Revenue, Draft.
 66. Adam Smith International, 2018.
 67. Kenya Law. Republic v Kiambu County executive Committee & 3 others exparte James Gacheru Kariuki & 9 others [2017] eKLR. Available at: <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/137382/>
 68. Revenue Notes, Draft paper, national treasury
 69. National Treasury, 2020.
 70. See e.g. Chen, Can, (2017) Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers, International City/County Management Association.
 71. Commission for the Implementation of the Constitution (2015) 50 Things Every County Government Official Needs To Know About Public Finance Under The Constitution. International Budget Partnership.
 72. GCR Ratings (2020) GCR assigns the County Government of Kisumu an initial Issuer rating of BB(KE), stable Outlook. Available at: <https://gcratings.com/announcements/gcr-assigns-the-county-government-of-kisumu-an-initial-issuer-rating-of-bbke-stable-outlook/>
 73. UN-Habitat (2020) Interviews with County Government Officials. June 12th 2020; Daily Nation (2020) Give Counties Technical Support in PPPs. Available at: <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Give-counties-support-in-public-private-partnerships/440808-4795900-r451w2z/index.html>
 74. See Website of PPP Unit Kenya at: <http://portal.pppunit.go.ke/>
 75. Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2020/2021, Commission on Revenue Allocation.
 76. National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
 77. Andrews, Pritchett and Woolcock, 2017.
 78. Andrews, Matt, Pritchett, Lant and Woolcock, Michael, (2013), Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaption (PDIA). World Development Vol. 51, pp. 234-244.
 79. McCluskey, William, Riël Franzsen, and Roy Bahl (2017) Challenges, Prospects and Recommendations in Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects. Ed. By. Riël Franzsen and William McCluskey. Lincoln Institute of Land Policy.

ONU  HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

   @unhabitat