



Administration de la taxe foncière dans les collectivités territoriales et collaboration avec le gouvernement central: étude de cas au Kenya

Résumé du document de travail de l'ICTD 95 par Rose Wanjiru, Anne Wanyagathi Maina and Eldah Onsomu with Graeme Stewart-Wilson

1. Introduction

La fiscalité foncière représente une importante source de revenu pour les gouvernements sous-nationaux. Dans les pays d'Afrique sub-saharienne, la collecte des taxes foncières est constituée de plusieurs processus distincts, certains intervenant au niveau national, d'autres au niveau local. De ce fait, la réussite de sa mise en œuvre nécessite impérativement une coopération entre les différentes organisations et une confiance dans les institutions. Les tensions habituelles entre le national et le local font qu'il est maintenant largement reconnu que les systèmes de fiscalité foncière en Afrique sub-saharienne ne produisent ni les cycles d'investissement public attendus, ni l'émancipation des collectivités locales souhaitée (R. W. Bahl and Bird 2013; R. W. Bahl, Martinez-Vazquez, and Youngman 2008; Cirolia and Mizes 2019; Collier 2016).

Les récentes expériences au Kenya, incluant notamment l'adoption d'une nouvelle constitution en 2010 donnant l'entière responsabilité aux gouvernements de comté, fournissent une nouvelle occasion d'étudier les défis et opportunités entourant la fiscalité foncière en Afrique sub-saharienne. La nouvelle constitution a décentralisé les pouvoirs et les responsabilités du gouvernement central vers 47 nouveaux gouvernements locaux. L'étude a été conduite dans 3 comtés : Kiambu, Laikipia et Machakos. Bien que la principale source de financement pour la plupart des comtés soit les transferts fiscaux venant du gouvernement central, les taxes foncières constituent, pour la plupart des comtés, la plus grande source de revenu. Les gouvernements de comté ont le pouvoir de déterminer leurs propres assiettes fiscales, taux fonciers et taux d'impôts.

2. Administration de la taxe foncière au niveau du comté et coopération entre gouvernements centraux et locaux

2.1 Registres d'évaluations obsolètes et autres challenges administratifs

La performance relativement mauvaise de la fiscalité foncière au Kenya peut être expliquée par un ensemble de facteurs. Premièrement, les cycles d'évaluation statutaire ne sont souvent pas respectés – la plupart des évaluations étudiées par les chercheurs étaient trop anciennes. Des registres d'évaluation obsolètes entament l'assiette de la fiscalité foncière et la légitimité des taux de prélèvement. Deuxièmement, la plupart des comtés disposent d'un support technologique limité, à la fois au niveau du matériel et des logiciels. Troisièmement, Les représentant des impôts ont souligné des liens fragiles entre taxe foncière et fourniture de services. Les améliorations de l'administration de la fiscalité foncière doivent s'accompagner d'améliorations au niveau de la fourniture de services afin de prouver aux citoyens que leurs taxes sont utilisées à bon escient.

2.2 Automatisation des infrastructures et système cashless (sans argent liquide)

Les agents d'évaluation doivent encore se baser sur des registres manuels tenus au bureau du comté. Les paiements peuvent être réalisés via M-pesa ou en passant par la banque ; dans les 3 comtés, les paiements en espèces ne sont pas acceptés. Les trois comtés sont actuellement en cours de discussions pour envisager le développement de nouveaux systèmes afin d'automatiser les procédures de recouvrement et de déclaration. Le comté de Kiambu est le seul, parmi les comtés étudiés, à être complètement informatisé avec un système, appelé County Pro, utilisé pour la facturation, le recoupement des informations et la transmission des recettes. Grâce à la mise en œuvre de ce système automatisé, le comté a enregistré une augmentation du recouvrement qui est passé de 800 millions KSh (8 millions US\$) en 2013 à 2.5 milliards KSh (250 millions US\$) en 2016.

Malgré le succès rencontré à Kiambu, la plupart des comtés ont trouvé que les coûts associés à l'informatisation – particulièrement les coûts récurrents de maintenance – n'étaient pas gérables. Des comtés ont engagé d'énormes dépenses pour l'informatisation pour, au final, ne voir que peu d'impacts sur la réduction des fuites, l'augmentation

des recettes ou encore l'amélioration de la communication et de la transparence. La clé de ce défi réside dans le manque de capacités au sein du comté permettant de gérer efficacement l'acquisition et la mise en œuvre de la procédure informatique. Un manque de lignes directrices claires de la part des agences nationales, a laissé les comtés vulnérables face à des commerciaux peu scrupuleux qui leur vendent des systèmes d'automatisation inefficaces et simplistes. Par exemple, le comté de Machakos a été obligé d'interrompre le système automatisé (BCX) qu'il avait acheté quand il s'est avéré qu'il n'apportait aucun changement dans le recouvrement fiscal.

2.3 Protocoles d'accord

En 2017, Laikipia et Kiambu ont tous deux signé des protocoles d'accord (PA) avec les autorités fiscales kenyennes (Kenya Revenue Authority - KRA), afin que ces dernières collectent certaines sources spécifiques de revenu pour les gouvernements de comté. La signature de ces PA a été motivée par le fait que la KRA est globalement perçue comme ayant les compétences professionnelles requises, ainsi que les ressources humaines et techniques pour prendre en charge le recouvrement pour les gouvernements de comté. Pour les deux comtés, les sources de revenu devant être collectées par la KRA incluait les impôts et les SBP (not sure what that is ?). Les gouvernements des comtés devaient déterminer le revenu à collecter, et la KRA devait fournir les factures et recouvrer les paiements. Selon l'accord, la KRA était également en charge de la formation du personnel de l'unité fiscale du comté sur les caractéristiques et le fonctionnement du système automatisé de collecte iTax. Les gouvernements de comté et la KRA devaient mettre en place une équipe commune pour l'application. Un module sur la taxe foncière devait être développé pour la plateforme iTax et intégré aux 37 banques avec lesquelles la KRA travaille pour s'assurer que le revenu soit collecté en toute transparence et traçabilité (Wainaina 2017). Malgré ces accords qui semblaient mutuellement profitables, aucun PA n'a été implémenté et aucune taxe foncière n'a été collectée par la KRA au nom des comtés. Les deux PA ont été portés devant le tribunal pour cause de manque de participation publique, ce qui a retardé leur mise en œuvre.

Le comté de Machakos n'a pas signé de PA avec la KRA mais, pendant cette étude, des discussions avaient lieu sur le sujet au sein de l'administration du comté. Les représentants des impôts questionnés disaient que bien qu'il serait préférable d'avoir un chargé du recouvrement en interne, force est de constater que plusieurs problèmes persistent même sur des procédures

plus simples de recouvrement, telles que les frais de stationnement. Les chercheurs ont également noté que ni les propriétaires fonciers, ni les personnels moins gradés de l'unité fiscale n'étaient inclus dans les discussions sur une potentielle PA avec la KRA.

3. Conséquences politiques

3.1 Partage d'une base de données sur les propriétés intégrée et automatisée

Les comtés n'ont aucun système intégré pour la gestion des actes de propriété. Les gouvernements nationaux et de comté devraient travailler à la création et à l'institutionnalisation d'une base de données sur les propriétés qui soit facilement accessible par chacun. La base de données actuellement tenue à jour par le gouvernement national est complète et contient tous les propriétaires enregistrés. En revanche, les gouvernements de comté n'ont que rarement accès à cette base de données et doivent se baser sur leurs propres bases de données, qui sont incomplètes, anciennes et manuelles. Les comtés n'ont donc pas accès aux dernières informations sur les nouveaux propriétaires terriens, sur les divisions de terrains ou sur tout autre changement qui a été reporté au niveau national mais pas au niveau local. Idéalement, l'harmonisation des bases de données sur la taxe foncière devrait rendre l'administration de la taxe foncière plus efficace, efficiente, responsable et prévisible.

3.2 Développer les capacités et fournir un support technique

La PA nationale a les capacités techniques qu'il faut pour accompagner les comtés, notamment lors des évaluations, des enquêtes et pour la cartographie numérique. Jusqu'à maintenant, les gouvernements de comté n'ont pas pleinement profité des informations et des capacités qui sont aujourd'hui disponibles au niveau national. Parallèlement, les divers ministères et agences du gouvernement national n'ont pas été proactifs dans leur collaboration avec les comtés dans le développement des capacités des gouvernements de comté. Les ministères, départements et agences au niveau national devraient avoir à cœur de mieux communiquer et de partager les informations clé avec les comtés concernés. Les gouvernements de comté, avec le soutien de la KRA, devraient investir dans des programmes structurés de développement de leurs capacités pour les agents du recouvrement (notamment de la taxe foncière) et leurs superviseurs. Les comtés devraient également investir dans des opérations efficaces de recouvrement, incluant le transport sur le terrain, la logistique et a sécurité et s'assurer de la rentabilité du déploiement d'agents des impôts et de superviseurs.

Bibliographie

Citation: Wanjiru, R.; Wanyagathi Maina, A.; Onsomu, E. and Stewart-Wilson, G. (2019) *Local Government Property Tax Administration and Collaboration with Central Government: Case Studies from Kenya*, ICTD Working Paper 95, Brighton, IDS

Crédits

Cet article a été écrit par **Rose Wanjiru, Anne Wanyagathi Maina, Eldah Onsomu et Graeme Stewart-Wilson.**

Rose Wanjiru est une spécialiste du développement qui a pris part à la promotion des bonnes techniques de gouvernances en s'intéressant particulièrement à la gestion des finances publiques à travers la recherche, le développement des capacités et l'argumentation basée sur les faits.

Anne Wanyagathi Maina travaille sur l'administration fiscale et s'intéresse tout particulièrement aux recherches sur les politiques fiscales et le développement.

Eldah Onsomu est économiste et s'intéresse aux recherches portant sur le secteur social et la gestion des finances publiques. Elle est également impliquée dans des analyses et évaluations des finances et politiques publiques.

Graeme Stewart-Wilson est rédacteur à l'ICTD.

Ce document a été traduit de l'anglais par Cyrielle Havard-Bourdaï

L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et de la Fondation Bill & Melinda Gates; cependant, les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni. Les lecteurs sont invités à citer et à reproduire le contenu de la série. En contrepartie, l'ICTD demande à être dûment citée et ces citations doivent être référencées comme ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK.

© ICTD 2019