



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Finances locales et mobilisation des ressources : le cas de la ville de Douala au Cameroun

présenté par

MOUHAMADOU AWAL

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration - Gestion.

Spécialité : Gouvernance et Management Public

le 07 Mars 2011

Devant le jury composé de :

Danièle Bordeleau Présidente

Directrice du Département Administration-Gestion

Université Senghor

Shérif Delawar Examineur

Professeur, Académie arabe des Sciences et des

Technologies

Thierno Diallo Examineur

Professeur, Université du Québec à Chicoutimi

Remerciements

La réalisation de ce mémoire n'a été possible que grâce à l'appui, à l'accompagnement et au soutien de plusieurs personnes que je tiens à remercier sincèrement. Madame Danièle Bordeleau, Directrice du Département Administration-Gestion pour la rigueur et le sens de la précision dans la démarche scientifique qu'elle a su nous inculquer, non sans difficulté, dans le cadre de l'étude de l'AIMF sur les finances de cinq villes africaines. Les camarades auxquels j'ai travaillé dans le cadre de cette étude, notamment Adama Sawadogo, Aziz Hantem, Gabin Kpeou-Guemana et Ibrahim Marico. Les responsables et le personnel de la Communauté Urbaine de Douala qui m'ont réservé un accueil et une disponibilité très utiles dans la réalisation de cette étude.

Mes remerciements d'adressent également à mes camarades du Département Administration – Gestion de la XIIème promotion de l'université Senghor pour l'ambiance si conviviale qu'ils ont su créer au cours de ces deux années de travail acharné sur fond d'expatriation. Je remercie particulièrement Housseini Hamidou, Béchir Issa Hamidi, Daouda Coulibaly, Christian Tsieng, Nadja épouse Yanramadji, Marc Dokoui pour leur présence et leur constante sollicitude.

Mouhamadou Awal

Dédicace

A

Mes Parents, **Ibrahim Mohaman et Ramatou Moussa**, pour leur amour et leur soutien constant,

A

Mon épouse **Aïcha** et mes filles **Fatima et Amra**, pour qui j'ai été un époux et un père à temps partiel
durant ces deux années de formation,

Je dédie ce travail

Résumé

La décentralisation est devenue, au cours de la dernière décennie, une réalité institutionnelle présente dans l'essentiel des pays africains. Cette approche de la fourniture des services et de réponse des demandes des populations, bien qu'acceptée par l'essentiel des acteurs du développement (qu'ils soient étatiques ou non), est cependant contrainte par l'étroitesse des finances locales. Entre l'urgence de faire face au déficit criard en infrastructures urbaines dont elles souffrent et la nécessité de répondre à l'exode rural et à la forte croissance démographique, les villes africaines doivent trouver des ressources financières suffisantes pour assurer des services sociaux de base à leurs populations. Le présent mémoire est une analyse de la situation financière de la ville de Douala et de son système de mobilisation des ressources financières pour les années 2004-2008. Il s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par l'université Senghor et financée par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) sur la situation financière et le système de mobilisation des ressources des villes de Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou. Il présente, à travers une approche quantitative (des données tirées des livres comptables de la ville) et qualitative (des informations et pratiques du système de mobilisation des ressources financières), la situation financière de la ville de Douala pour les années 2004 à 2008 et propose des pistes pour augmenter ses ressources et renforcer son autonomie financière.

Mot-clefs

Décentralisation financière, autonomie financière, fiscalité locale, finances locales, recettes fiscales, mobilisation des recettes

Abstract

During the last decade, decentralization has become an institutional reality in most of the African countries. The decentralized offer of public services, admitted by most of development actors (state and non state), is however constrained by the lack of financial resources. At grips between the urgency to tackle the demand for urban infrastructures and the need to respond the rural exodus and the demographic growth, african cities have to find enough financial resources to ensure the best basic services offer to their populations. This master thesis analyses the financial situation and the resources mobilization system of the Douala city council for the year 2004-2008. It is part of a study conducted by université senghor in the framework of a partnership with the international association of French speaking mayors (AIMF in French) and aimed at analysing the financial situation and the resources mobilisation system of five African cities, including Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala and Ouagadougou. Using a quantitative (analysis of the city's financial books) and a qualitative (information and practices of the resources mobilisation system) approach, this master thesis presents the financial situation of the Douala city council for the year 2004-2008 and indicates possible ways to improve the financial resources of the city and to strengthen its financial autonomy.

Key-words

Financial decentralization, financial autonomy, local taxes, local finances, fiscal revenue, revenue mobilization

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AIMF : Association Internationale des Maires Francophones
- BUCREP : Bureau Central de Recensement et d'Etudes des Populations
- C2D : Contrat Désendettement Développement
- CAC : Centimes additionnels communaux
- CEMAC : Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
- CGLU : Cités et Gouvernements locaux Unis
- CUD: Communauté Urbaine de Douala
- DGD : Direction Générale des Douanes
- DGE : Division/Direction des Grandes Entreprises
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DSRP : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
- FEICOM: Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal
- FMI : Fonds Monétaire International
- IDA :
- IRPP : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
- IS : Impôt sur les Sociétés
- OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
- OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
- ONU : Organisation des Nations Unies
- PIB: Produit Intérieur Brut
- PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
- RAGEM : Régie Autonome de Gestions des Equipements Marchands
- SDN : Société des Nations
- TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

Table des matières

Finances locales et mobilisation des ressources : le cas de la ville de Douala au Cameroun	i
Remerciements.....	i
Dédicace	ii
A	ii
Résumé	iii
Mot-clefs	iii
Abstract.....	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés	v
Liste des illustrations.....	viii
Introduction	1
1 LA PROBLEMATIQUE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE ET DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES DE LA VILLE DE DOUALA	4
1.1 Le contexte juridique, économique et financier de la ville de Douala	4
1.1.1 L'évolution institutionnelle de la ville de Douala	4
1.1.2 Une situation économique et financière privilégiée	7
1.2 La question de l'autonomie financière de la ville de Douala	11
1.2.1 Une croissance démographique soutenue... ..	11
1.2.2 ... qui induit une croissance régulière des besoins en infrastructures urbaines et sociales	12
1.3 Les données disponibles et les résultats attendus	13
1.3.1 Les données disponibles.....	13
1.3.2 Les propositions d'amélioration de la situation financière de la ville de Douala	15
2 LES CONCEPTIONS THEORIQUES DE LA QUESTION DES FINANCES LOCALES.....	17
2.1 Le fédéralisme financier : approches théoriques de la répartition des compétences et des ressources financières.....	17
2.1.1 Les critères théoriques de décentralisation.....	17
2.1.2 La répartition des ressources financières entre les échelons de gouvernement	20
2.2 La question de l'autonomie des collectivités locales.....	22
2.2.1 La question de l'autonomie financière.....	22
2.2.2 - La notion d'autonomie budgétaire.....	25
3 UNE ANALYSE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES RESSOURCES FINANCIERES DE LA VILLE DE DOUALA	27

3.1	La définition des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.....	27
3.1.1	Les indicateurs quantitatifs.....	27
3.1.2	Les indicateurs qualitatifs.....	29
3.2	La collecte et l'analyse des données.....	32
3.2.1	La collecte des données.....	32
3.2.2	L'analyse des données.....	34
4	UNE SITUATION FINANCIERE POSITIVE MAIS INSTABLE, QUI NECESSITE D'ETRE CONSOLIDEE.....	36
4.1	Une capacité financière positive, mais largement tributaire de l'Etat.....	36
4.1.1	L'évolution positive de la situation financière de la ville sur la période.....	36
4.1.2	La prépondérance des recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat dans les ressources de la ville.....	40
4.2	La nécessité pour la ville de renforcer son autonomie financière.....	45
4.2.1	La possibilité d'améliorer le système de mobilisation des ressources de la ville.....	45
4.2.2	L'urgence d'une politique cohérente de gestion des ressources financières de la ville....	49
	Conclusion.....	52
5	Références bibliographiques.....	54
6	Annexes.....	56
6.1	Annexe 1 : Liste des recettes fiscales et des recettes non fiscales de la ville de Douala.	56
6.2	Annexe 2 : Tableaux pour l'analyse financière.....	57
6.3	Grilles d'entrevues.....	58
6.4	Liste des personnes interviewées.....	64

Liste des illustrations

Figure 1: Evolution des recettes de la ville de 2004 à 2008	37
Figure 2: Evolution des ressources par habitant.....	37
Figure 3: Evolution de l'épargne de gestion de la ville de Douala sur la période 2004-2008	38
Figure 4: Evolution de la capacité d'autofinancement de la ville (2004-2008).....	39
Figure 5: Répartition des recettes propres suivant leur nature, en 2004 – 2008.....	41
Figure 6: Répartition moyenne des recettes propres entre celles administrées par l'Etat et celles gérées par la ville.....	42
Figure 7: Taux de recouvrement des recettes administrées par l'Etat et des recettes administrées par la ville.....	44

Introduction

A l'instar de ce qui se passe dans la majorité des pays africains depuis quelques années, la décentralisation est devenue une réalité institutionnelle incontournable dans le paysage politico-administratif du Cameroun. Pourtant l'existence d'un « système d'administration permettant à une collectivité humaine(...) de s'administrer elle-même sous le contrôle de tutelle de l'Etat qui la dote de personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources » (Guillien et Vincent, 1981, p.) n'est pas récente. Selon Biwolé (1985), la tradition municipale camerounaise date de l'époque coloniale allemande. Elle a été maintenue par la France et la Grande Bretagne, puissances mandatées par la Société des Nations (SDN) d'abord et l'Organisation des Nations (ONU) ensuite, pour administrer le territoire du Cameroun, ancienne colonie allemande. Le Cameroun indépendant maintiendra l'existence des communes et renforcera le principe de l'élection des conseillers municipaux. Un saut qualitatif majeur est réalisé avec la loi du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution de 1972¹. Désormais, la décentralisation est une réalité constitutionnelle et le Cameroun comprend deux échelons de collectivités décentralisées, à savoir les communes et les Régions. La décentralisation abordera une phase pratique plus tangible avec la promulgation de trois lois en 2004².

Cette étude des finances municipales de la ville de Douala rentre dans le cadre d'un partenariat entre l'université Senghor d'Alexandrie et l'Association internationale des Maires Francophones (AIMF), dans le but de réaliser une analyse comparative de la situation financière des cinq villes africaines suivantes : Bamako, Casablanca, Cotonou, Douala et Ouagadougou. Ces cinq villes ont en commun d'être les plus grandes de leurs pays respectifs, avec chacune plus d'un million d'habitants et un taux de croissance démographique plus élevé que les moyennes nationales, tout en ayant un poids économique considérable. L'objectif de cette étude est de ressortir l'originalité et le savoir-faire propre à chaque collectivité, dans un but de comparaison et de partage d'expériences.

Au delà de ce partenariat entre l'université Senghor et l'AIMF, l'étude des finances municipales et du système de mobilisation des ressources de la ville de Douala est également, à notre sens, celui de la viabilité financière de la décentralisation au Cameroun. Outre le fait qu'elle est (avec la ville de Yaoundé) la première collectivité décentralisée créée par le colonisateur français, elle est la vitrine de ce pays. Douala compte en 2007 environ 1.900.000 habitants³, abrite le principal port du pays, produit 60% du Produit intérieur brut et 75% des recettes fiscales de l'Etat. Les attentes des populations en termes de services sociaux et de développement urbain sont à la hauteur de l'importance de cette ville,

¹ - Suivant l'article 1^{er} alinéa 2 de cette loi, « la République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé ».

² Il s'agit de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation ; de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes et de la loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

³ - les chiffres sont ceux du recensement général de la population et de l'habitat publiés par le Bureau Central de Recensement et des Etudes de Population.

dont la population est majoritairement jeune dans un pays où le taux de la population urbaine par rapport à la population nationale est passé de 37,9% en 1985 à 48,8% en 2007. Une réussite de la décentralisation financière dans la ville de Douala signifierait un succès de la décentralisation financière au Cameroun. D'un autre côté, un échec de celle-ci pourrait déteindre sur l'ensemble du processus de la décentralisation du pays.

La question principale de cette étude est la suivante : la ville de Douala dispose - t – elle d'une l'autonomie financière suffisante pour lui permettre de faire face à ses investissements publics ? L'approche méthodologique adoptée est quantitative et qualitative. Plusieurs méthodes ont été utilisées, notamment :

- L'analyse documentaire des données provenant de deux principales sources :
 - 1- Des textes régissant la décentralisation, la fiscalité et ceux portant sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales au Cameroun, pour comprendre le contexte juridique et économique dans lequel évolue la ville de Douala.
 - 2- Des documents en rapport avec les finances locales, notamment les données budgétaires des comptes administratifs et de gestion des exercices 2004 à 2008. L'analyse de ces documents nous a permis, à partir de grilles d'analyse financière, d'évaluer la situation financière de la ville.
- L'observation directe des procédés et pratiques des services en charge de la gestion des ressources financières de la ville de Douala, ainsi que celle des stratégies de mobilisation des recettes : traitement des données sur les fiches d'enquête des contribuables, la mise à jour du fichier des contribuables tenu par les services des impôts et la participation aux activités de contrôle des agents de recouvrement.
- L'entrevue semi dirigée avec les principaux acteurs intervenant dans la chaîne fiscale et dans le processus de mobilisation des ressources a permis d'analyser les informations factuelles tirées des documents officiels et des pratiques observées pour aller au-delà de leur simple description.

Les résultats de cette étude ont permis de relever l'évolution croissante des recettes de la ville de Douala sur la période d'étude, mais aussi d'identifier les forces et faiblesses du système de mobilisation des ressources de cette ville. On relève ainsi le rôle prépondérant joué par les services fiscaux de l'Etat pour la mobilisation des ressources de la ville, laquelle n'utilise pas toute la marge de manœuvre qui lui est donnée pour accroître ses ressources propres.

Ce mémoire est subdivisé en quatre chapitres. La problématique de l'autonomie financière et de la mobilisation des ressources financières de la ville de Douala est abordée dans le premier chapitre, celui des conceptions théoriques de la question des finances locales dans le deuxième. Le troisième chapitre porte sur la présentation détaillée de la méthodologie utilisée pour effectuer cette étude et les résultats

de cette analyse, ainsi que les propositions de consolidation de la situation financière de la ville de Douala sont présentés dans le quatrième chapitre.

1 LA PROBLEMATIQUE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE ET DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES DE LA VILLE DE DOUALA

La compréhension de la situation financière et du système de mobilisation des ressources mis en place au sein de la Communauté Urbaine de Douala (C.U.D.) passe par la présentation du contexte juridique, économique et financier dans lequel évolue cette collectivité décentralisée. Il sera ensuite question d'énoncer les différentes interrogations que suscite cette étude. Un aperçu des données disponibles récoltées sur le terrain, ainsi que des résultats attendus à la suite de ce travail sera également présenté dans ce chapitre.

1.1 Le contexte juridique, économique et financier de la ville de Douala

Il sera question ici de présenter l'évolution institutionnelle, ainsi que le contexte financier dans lequel se situe la ville de Douala.

1.1.1 L'évolution institutionnelle de la ville de Douala

Nous évoquerons dans un premier temps l'évolution historique de la ville de Douala depuis son érection en collectivité territoriale et dans un second temps son organisation actuelle et ses missions et compétences.

1.1.1.1. Historique de la « collectivité publique » de Douala

L'existence d'une entité administrative ayant vocation à gérer les affaires publiques locales dans l'agglomération de Douala date de l'époque coloniale et précisément de 1941, avec la création par l'administration coloniale des communes de Douala et de Yaoundé. Quoique qu'on ne puisse parler de véritable décentralisation⁴ (Kuaté, 2002), on assiste néanmoins à l'apparition d'un souci d'implication des populations locales dans le choix de certaines approches de fourniture de services locaux de base. Cette institution évoluera à la suite du décret du 13 mars 1947 qui attribue au Haut-commissaire⁵ (Biwolé, 1985) les pouvoirs d'instituer des communes et d'installer à la place des commissions municipales, un conseil municipal élu. Le décret du 13 mars 1947 connaîtra son application en 1955, année au cours de laquelle la commission municipale de Douala est remplacée par un conseil municipal élu. On parle alors de « Commune de plein exercice de Douala ». Cette configuration institutionnelle sera maintenue en place par les autorités politiques du Cameroun indépendant jusqu'en

⁴ - Une commission municipale composée de sept membres (dont un administrateur-maire ; quatre membres désignés sur une liste de notables français ; deux notables indigènes, sujets français désignés dans les mêmes conditions) nommés par le gouverneur tient lieu d'organe délibérant.

⁵ -Le Haut Commissaire est le principal représentant de l'Etat français dans le territoire du Cameroun alors placé sous la tutelle de l'Organisation des Nations Unies(ONU) et administré par la France (1946-1960)

1974, avec de temps en temps des aménagements portant sur l'augmentation du nombre de conseillers municipaux, pour tenir compte de la croissance démographique de la ville.

La Commune urbaine à régime spécial de Douala est créée par la loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale. Elle est composée d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. L'organe délibérant est composé de conseillers municipaux élus au suffrage universel direct et à la tête de l'exécutif municipal se trouve un délégué du gouvernement nommé par décret du Président de la République. Cette dualité entre un conseil municipal élu et un délégué du gouvernement nommé sera maintenue lors de la création de la Communauté Urbaine de Douala.

Le décret n° 87-1366 du 24 septembre 1987 crée, dans l'agglomération de Douala, une collectivité publique décentralisée dénommée « Communauté Urbaine de Douala ». Les limites territoriales de cette nouvelle collectivité sont celles du département du Wouri, circonscription administrative de la Région (alors appelée « Province ») du Littoral. Le territoire de l'ancienne commune urbaine à régime spécial est désormais divisé en quatre communes urbaines d'arrondissement⁶, comprenant chacune un conseil municipal composé de 35 membres élus au suffrage universel direct et un exécutif communal dirigé par un maire élu au sein du conseil municipal. Le Conseil de communauté – l'organe délibérant de la Communauté urbaine – est composé de conseillers municipaux désignés par leurs pairs au sein des organes délibérants des communes d'arrondissement. L'exécutif communautaire est dirigé par un délégué du gouvernement assisté de cinq adjoints, tous nommés par décret du Président de la République. Les communes d'arrondissement qui composent la communauté urbaine de Douala sont toutes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

La Communauté urbaine n'est pourtant pas un échelon supérieur de la décentralisation au Cameroun et il n'y a pas de lien hiérarchique entre elle et les communes d'arrondissement qui la composent. Elle est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière au même titre que les communes d'arrondissement et elle participe de la nécessité d'assurer la coordination et la cohérence des politiques de développement mises en œuvre dans l'agglomération urbaine. Elle permet également une meilleure prise en compte des externalités – positives ou négatives – qui apparaissent nécessairement dans la fourniture des services publics, qu'ils soient nationaux ou locaux.

La ville de Douala en tant que collectivité territoriale décentralisée est donc née pendant la période coloniale du Cameroun. Son statut juridique et sa dénomination n'ont cessé d'évoluer, passant de « commune » à « commune de plein exercice » puis à « communauté urbaine ». Son organisation et ses missions actuelles sont plus précises que par le passé.

⁶ - Une cinquième commune urbaine d'arrondissement, celle de Douala Vème, sera créée plus tard, par décret n° 93/321 du 25 novembre 1993. En 2008, la commune insulaire de Manoka sera intégrée dans le territoire de la communauté urbaine de Douala, pour donner à l'agglomération ses limites actuelles.

1.1.1.2. Organisation actuelle et missions de la ville de Douala

Créée par le décret n° 87-1366 du 24 septembre 1987, la communauté urbaine de Douala est une personne morale de droit public jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ses organes sont : le conseil de communauté (organe délibérant) et le délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine (organe exécutif).

Le conseil de communauté est composé des maires des communes d'arrondissement et des représentants désignés au sein des communes d'arrondissement⁷. Il délibère sur toutes les questions relevant de sa compétence. Le délégué du gouvernement quant à lui, est nommé par décret du Président de la République. Il exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la communauté urbaine⁸. Il préside les sessions du conseil de communauté urbaine et constitue, avec ses adjoints, l'exécutif municipal de la communauté urbaine. Il est chargé de la mise en œuvre des orientations de développement arrêtées par l'organe délibérant⁹

De manière générale, les missions assignées à la Communauté urbaine de Douala sont celles dévolues aux collectivités décentralisées au Cameroun, à savoir la promotion du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif des populations vivant dans son ressort territorial. Ces missions ont trait, entre autres, à la planification urbaine, aux plans, schémas directeurs et plans d'occupation des sols ; à la création, l'entretien, la gestion et l'exploitation des voies secondaires, de leurs dépendances et de leurs équipements, y compris l'éclairage public, la signalisation, les équipements de sécurité et les ouvrages d'art ; la coordination des réseaux urbains de distribution d'énergie, d'eau potable, de télécommunications ; les plans de circulation et de déplacement urbains ; le suivi et le contrôle de la gestion des déchets industriels ; le nettoyage des voies et espaces publics communautaires ; la collecte, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères.

Compte tenu du fait que la communauté urbaine coexiste sur le même territoire avec les communes d'arrondissement, ses missions sont transversales et s'intéressent à des questions d'intérêt communautaire, à la différence des missions des communes d'arrondissement qui portent sur des questions d'intérêt communal plus localisées. Des problèmes sur la compréhension du rôle et des missions de la communauté urbaine et des communes d'arrondissement ont entraîné des difficultés dans l'exploitation de certains équipements publics, la fourniture de services publics aux populations et surtout la répartition des ressources. Ces problèmes datent de la création en 1987 de la communauté urbaine et des communes d'arrondissement et bien que la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale ait établi une distinction entre les recettes revenant à la communauté urbaine,

⁷ - A raison de six représentants par commune d'arrondissement dont le maire et cinq autres conseillers municipaux (Article 113 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes).

⁸ - Article 115 de la loi n° 2004/018

⁹ - la coexistence d'un organe délibérant élu et d'un exécutif nommé a alimenté les débats au Cameroun sur les conflits réels et éventuels qui pourraient surgir de cette situation.

celles destinées aux communes d'arrondissement et celles en partage entre ces collectivités¹⁰, des problèmes pratiques, sur lesquelles nous reviendrons plus loin dans ce travail, existent dans l'exercice des missions d'assiette et de recouvrement des recettes locales dans la ville de Douala.

Après une évolution juridique tribulaire de l'évolution politique et institutionnelle du Cameroun, la ville de Douala dénommée actuellement « Communauté Urbaine de Douala », comprend actuellement un organe délibérant et un organe exécutif. Ses missions sont nombreuses et portent principalement sur le développement économique, social, sanitaire, culturel et éducatif de ses citoyens. L'importance des missions de la ville de Douala s'apprécie mieux au regard de l'importance économique et financière de cette agglomération.

1.1.2 Une situation économique et financière privilégiée

Afin de mieux relever la particularité et l'importance de la ville de Douala, nous présenterons sa situation économique, puis la panoplie des ressources financières mises à la disposition de cette collectivité.

1.1.2.1 Situation économique de la ville de Douala

La ville de Douala est la principale agglomération du Cameroun. Elle concentre entre 11 et 12% de la population du pays¹¹, produit 60% du PIB national et 75% des recettes fiscales de l'Etat. Elle est également, avec son port, la principale porte d'entrée et de sortie du Cameroun et de certains pays de l'hinterland, à savoir la République centrafricaine (RCA) et le Tchad, soit un espace économique de près de 2.383.000 km². Cette situation privilégiée fait de Douala la vitrine du Pays et de la CEMAC¹² et lui assure des ressources nettement plus importantes que celles des autres villes du pays. La croissance démographique, la dégradation de l'environnement urbain dû à de nombreuses années de crise, font que les besoins en services publics (voirie, assainissement, enlèvement des ordures ménagères éclairage public...) nécessaires pour accompagner l'expansion de la ville (à défaut de la contrôler ou de l'impulser) sont sans cesse croissants et nécessitent de plus en plus de ressources.

Suivant les experts du cabinet Urbaplan, l'espace économique exclusif de la ville de Douala est important mais en faible croissance, avec un arrière pays étendu, sans véritable concurrence et insuffisamment mis en valeur (Urbaplan 2009), du fait de la faiblesse du PIB des pays de la sous – région et du manque d'infrastructures (routières notamment) en nombre et en qualité suffisante pour desservir l'hinterland. La croissance économique de la ville est également contrainte par la faible

¹⁰ - Article 115 de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 sur la fiscalité locale.

¹¹ -Suivant les résultats du dernier recensement démographique présentés par le BUCREP (Bureau Central des Recensements et des Etudes de la Population), la ville de Douala abritait, en Novembre 2005, environ 1.907.479 habitants sur une population nationale estimée à 17.463.836 habitants, soit 10, 92% de la population

¹² - Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale regroupant le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République du Congo et le Tchad.

capacité du port de Douala, qui est un port fluvial et qui, avec un tirant d'eau de 7 mètres, ne permet pas d'accueillir des navires de plus de 20.000-25.000 tonnes. « *Parfois, les navires déchargent leur cargaison dans un autre port de la région et ne rentrent dans le chenal du port de Douala que chargés à moitié, ce qui augmente d'autant les coûts de transport et constitue un frein à la compétitivité de la ville, à l'heure de la libéralisation des échanges internationaux* ». (Urbaplan, 2009.p.8)

Par ailleurs, le statut de porte d'entrée du Cameroun risque d'être contesté à la ville de Douala du fait du projet de construction, à 170 km au Sud, d'un port en eau profonde dans la ville de Kribi. L'économie de la ville est également caractérisée par un secteur informel très important, faiblement fiscalisé et dont les ressources ne profitent pas aux finances publiques, qu'elles soient locales ou nationales. Les populations exerçant dans ce secteur sont très souvent celles dont les besoins en services locaux de base sont les plus pressants (car elles vivent en majorité dans les quartiers périphériques qui nécessitent le plus d'assainissement, de traitement d'eaux usées, de voirie urbaine etc....).

La situation économique de Douala, en tant que principal port et capitale économique du Cameroun lui permet d'être dans une situation financière privilégiée par rapport à celle des autres villes camerounaises.

1.1.2.2 La situation financière de la ville de Douala

Nous évoquerons ici les ressources financières de la ville de Douala, ainsi que les mécanismes et procédures de gestion de ces ressources.

Les ressources financières de la ville de Douala sont des deniers publics. Elles proviennent d'un transfert de fiscalité, de dotations ou des deux à la fois¹³. Ces ressources sont constituées pour l'essentiel des impôts communaux, des centimes additionnels communaux sur les impôts et taxes de l'Etat et des taxes communales.

Les produits des impôts communaux proviennent de recettes fiscales dont la mobilisation et le recouvrement sont mis en œuvre par les services fiscaux de l'Etat. Les collectivités ont la possibilité - pour ce qui concerne certains impôts dont la patente et la licence- de fixer un taux d'imposition de ces recettes dans une fourchette instituée par le code général des impôts. Pour la ville de Douala, les impôts communaux sont constitués de : la contribution des patentes ; la contribution des licences ; la taxe foncière sur les propriétés immobilières ; les droits de mutation des immeubles ; les centimes additionnels communaux.

Les centimes additionnels communaux sont une proportion de certaines recettes fiscales de l'Etat allouée aux collectivités locales. Au Cameroun, cette proportion est de 10% des impôts suivants :

¹³ - Article 22 de la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; l'impôt sur les sociétés ; la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces centimes sont repartis entre les communes suivant deux modalités : une quote part est affectée à la commune du lieu de recouvrement suivant le principe de dérivation¹⁴ (cette quote part est appelée au Cameroun « retenue à la base ») et une quote part faisant l'objet de péréquation au bénéfice de l'ensemble des communes camerounaises.¹⁵

Les taxes communales sont des recettes perçues en contrepartie de certains services de base et prestations rendus aux populations, notamment l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances, l'adduction d'eau. Jusqu'en 2009, chacun de ces services était financé par une taxe spécifique. Depuis le 15 décembre 2009 et la promulgation d'une loi sur la fiscalité locale, ces divers prélèvements ont été agrégés en une taxe unique, dite « taxe de développement local ». A côté de cette taxe de développement local, existe un certain nombre de taxes et redevances que le conseil municipal peut voter (dans un éventail de prélèvements prévus par la loi) au profit du budget communal. L'assiette et le recouvrement de ces taxes sont de la compétence des services de la commune, quoique les taux soient déjà fixés par la loi. Pour la ville de Douala, les plus représentatives de ces taxes sont : les droits des stades omnisports ; les droits de timbre automobile ; la taxe sur la publicité ; les droits d'occupation des parcs de stationnement ; les droits de place sur les marchés ; les droits de fourrière ; les droits de permis de bâtir ; les droits de timbre communal et, depuis le 15 décembre 2009 le produit de la taxe de stationnement.

A côté de ces ressources fiscales, il convient de signaler les transferts et concours reçus de l'Etat et de partenaires internationaux, dans le but notamment d'améliorer la voirie et les voies de communication, de remettre à niveau les principales infrastructures de la ville et d'engager des actions prioritaires permettant d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers. Les concours les plus significatifs accordés à la ville de Douala sont effectués dans le cadre d'un contrat de ville (valable pour la période 2006-2009) signé le 06 mars 2006 entre l'Etat et la ville de Douala. Il se substitue à un Contrat d'objectifs signé le 29 décembre 1999 entre le Ministère de l'économie et des finances et la ville de Douala. Le volume indicatif des investissements prévus dans le cadre du contrat de ville est de 170 milliards cinq cent millions de francs cfa. Cette enveloppe est obtenue grâce aux apports suivants :

- Projet d'infrastructure de Douala (Crédit IDA) : 52 milliards de francs cfa dont 42 milliards destinés aux infrastructures;
- Convention C2D (Contrat Désendettement Désenclavement de l'Agence Française de Développement) 52 milliards cinq cent millions de francs cfa ;

¹⁴ - Ce principe, qui s'applique aux impôts partagés entre l'Etat et les collectivités locales signifie qu'une partie des recettes recouvrées est reversé à ces dernières au prorata du niveau de recouvrement effectué dans chaque collectivité.

¹⁵ - la centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux est l'une des missions du FEICOM (Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal), institution financière spécialisée créée en 1974 dans le but de financer l'investissement public communal. Cette redistribution se fait au prorata de la population de chaque commune, avec cependant des aménagements pour certaines catégories d'entre elles (communes sinistrées, communes frontalières...)

- Convention PPTTE (Initiative du FMI et de la Banque mondiale en vue de l'allègement de la dette de certains pays pauvres très endettés) : 60 milliards de francs cfa mis en œuvre dans le cadre du DSRP (Document de Stratégie nationale de Réduction de la Pauvreté en milieu urbain).

Les ressources de la ville de Douala sont donc constituées de ressources fiscales (issues de la fiscalité propre ou de la fiscalité transférée), mais aussi de transferts et de dotations de l'Etat et de partenaires internationaux. Ces ressources sont mobilisées selon des procédures précises.

Afin de permettre une meilleure compréhension du contexte dans lequel sont effectuées les opérations d'assiette, de recouvrement et de reversement des recettes communales, il est important de relever que la ville de Douala, à l'instar des autres communes camerounaises, gère librement ses recettes et règle ses dépenses dans l'ordre et suivant les priorités qu'elle se fixe¹⁶. Il existe, dans les services de la ville de Douala, une recette municipale autonome dont le responsable (le receveur municipal) tient une comptabilité et produit annuellement un compte de gestion distinct et séparé de celui du Trésor. La particularité ici est la faculté donnée aux communes d'ouvrir des comptes auprès de la banque d'émission et dans les établissements bancaires de la place. Il s'agit là probablement du fruit de la double tradition anglophone et francophone dont a hérité l'administration camerounaise dans son ensemble. Cette faculté, quelque peu remise en cause depuis un certain temps¹⁷, a permis aux communes camerounaises en général et à la ville de Douala en particulier de bénéficier d'une marge de manœuvre suffisante dans la jouissance de ses ressources.

L'autre aspect important à relever ici porte sur les procédures de recouvrement et de reversement des recettes dues aux collectivités locales. Suivant le Code Général des impôts en effet, les impôts et taxes dus par les contribuables sont recouverts chaque mois (à travers un système d'acompte prévisionnel), sans qu'il ne soit nécessaire d'attendre la fin de l'exercice fiscal. Ce système, combiné à la faculté pour les communes d'ouvrir des comptes bancaires, permet un encaissement direct et contemporain des recettes dues aux collectivités, sans qu'il ne soit nécessaire d'attendre la fin de l'exercice fiscal pour que les reversements consécutifs aux recouvrements de l'exercice soient effectués. Suivant certaines dispositions réglementaires¹⁸, l'assiette, le recouvrement et le reversement des impôts et taxes dues en partie ou en totalité aux communes sont assurés par les services fiscaux de l'Etat. Ceux-ci sont tenus d'émettre la quote-part des recettes dues aux communes sur des bulletins distincts de ceux de l'Etat. Cette quote-part est reversée directement à la caisse du receveur municipal. Il en est de même des

¹⁶ - Article 2 du décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

¹⁷ - la loi du 22 juillet 2007 sur le régime financier de l'Etat et la loi sur le régime financier des collectivités territoriales décentralisées font obligation aux collectivités décentralisées, ainsi qu'aux établissements publics, de déposer leurs fonds auprès du Trésor public. Ils doivent présenter régulièrement un plan de dépenses pour pouvoir effectuer leurs opérations de dépenses, ce qui fait craindre un recul de l'autonomie des collectivités locales dans la disposition de leurs ressources.

¹⁸ - Il s'agit de l'arrêté conjoint MINATD/MINEFI du 22 octobre 2001 et du décret n° 2207/1139/PM du 11 décembre 2007 portant modalités d'assiette, de recouvrement et de reversement d'impôts et taxes destinés aux communes et au Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM).

paiements par chèque ou par virement bancaire, qui sont libellés directement à l'ordre du même receveur municipal et encaissés dans les comptes bancaires de la commune.

C'est dans ce cadre qu'il est important de pouvoir analyser le problème des finances locales et de l'autonomie financière de la ville de Douala et la capacité de cette collectivité à mobiliser suffisamment de ressources financières pour répondre aux besoins en infrastructures, corollaire de son expansion.

1.2 La question de l'autonomie financière de la ville de Douala

L'autonomie financière est une question au centre de toutes les préoccupations relatives à la décentralisation. Il ne s'agit pas seulement de l'autonomie au sens juridique du terme (entendue comme la faculté de disposer d'un budget, de ressources et d'une comptabilité distincte et séparée de celle de l'Etat)¹⁹, mais aussi de l'autonomie entendue comme aptitude à financer ses besoins en comptant sur ses propres ressources, qu'elles soient juridiques, financières, institutionnelles.... La problématique de l'autonomie financière de la ville de Douala s'apprécie mieux à l'aune de sa croissance démographique et de son expansion urbaine, laquelle a pour corollaire l'accroissement de ses besoins en infrastructures.

1.2.1 Une croissance démographique soutenue...

La ville de Douala comptait, en novembre 2005, une population estimée à 1.907.279 habitants et son aire métropolitaine concentre la plus forte densité du Cameroun (BUCREP, 2010)²⁰. Au taux de croissance démographique de 4,7% par an, sa population devrait doubler à l'horizon 2030 pour atteindre environ 4.000.000 d'habitants. Cette population est majoritairement jeune et compte 50% de personnes âgées de moins de 17 ans, l'âge médian étant de 18,3 ans chez les femmes et de 17,1 ans chez les hommes ; cette tendance devrait se maintenir sur les 25 prochaines années et même se renforcer, à cause des effets des migrations internes des jeunes pour des raisons soit scolaires soit économiques (recherche d'un emploi non scolaire).

Cette tendance est la même à l'échelle mondiale. Suivant l'Organisation des Nations Unies en effet, en 2007 et pour la première fois de l'histoire, la majorité de la population mondiale vit dans les villes.²¹ En Afrique, cette expansion devrait même connaître une accélération particulière car dans le processus de peuplement, la croissance de la population urbaine en Afrique va, dans les prochaines années, avoisiner le double de la croissance urbaine en général. Et quand on sait qu'en Afrique l'urbanisation a été un des leviers de la démocratisation et de la décentralisation, on peut conclure avec les CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) que « ces tendances mettent les gouvernements locaux en

¹⁹ - voir Pierre GEVART : *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, l'Etudiant, 2006.

²⁰ - 4,7% l'an contre 2,7% l'an pour la croissance démographique moyenne nationale

²¹ - World Urbanization Prospects : the 2005 Revision, UN

*position d'acteurs incontournables du fait urbain, tout en rendant beaucoup plus complexe la gouvernance locale ».*²². Afin de pouvoir non seulement suivre mais aussi planifier et accompagner ces tendances, les villes doivent être correctement équipées en termes de capacités d'élaboration et d'exécution des politiques, et disposer pour cela des ressources adaptées. Cette croissance démographique soutenue induit donc un accroissement des besoins en infrastructures urbaines.

1.2.2 ... qui induit une croissance régulière des besoins en infrastructures urbaines et sociales

La conséquence directe de l'urbanisation et de la croissance démographique relevée ci –haut est la forte demande en infrastructures urbaines. Une chose est sûre : le niveau d'investissement ne répond pas encore aux besoins de la population, en particulier en Afrique, en Amérique latine et en Asie, créant ainsi ce que l'on appelle des insuffisances ou retards de fournitures en matière d'infrastructures(C.G.LU.2008). Ces retards et insuffisances sont encore plus marqués en Afrique où, du fait de la crise économique de la décennie 90, les infrastructures urbaines, tombées dans un état de délabrement avancé nécessitent des moyens considérables pour leur réhabilitation.

Il est difficile d'évaluer le niveau de financement qui serait nécessaire pour fournir ces infrastructures urbaines publiques indispensables du fait d'un manque de données encore plus marqué en Afrique du fait de l'inexistence (ou de l'inefficience) des statistiques nationales. Il faudrait donc se contenter d'estimations. Selon la banque mondiale, les besoins d'investissement en matière d'infrastructures publiques dans les pays en développement s'élèvent à 600 milliards de dollars par an pendant les vingt-cinq prochaines années (The World Watch Institute 2007). Cette évaluation se fonde sur un postulat macroéconomique selon lequel les pays à revenu intermédiaire doivent dépenser jusqu'à 5,5% de leur PIB (soit environ 460 milliards de dollars) pour l'entretien et le développement de leur infrastructure et les pays à faible revenu jusqu'à 7% de leur PIB pour maintenir leur croissance.

Malgré l'absence de données précises sur les besoins en infrastructures des villes africaines en général et de la ville de Douala en particulier, il est évident que du fait de la croissance démographique, de l'urbanisation et du renforcement du processus de décentralisation, la ville de Douala sera en première ligne pour apporter des solutions à ces demandes en provenance des populations. Le contrat de ville signé en 2006 entre la Ville de Douala et le gouvernement camerounais prévoit une enveloppe d'environ 170.000.000.000 de francs cfa pour la réhabilitation des infrastructures urbaines sur la période 2006-2009. Une partie importante de ces investissements publics devra être mise en œuvre directement par les autorités municipales. Aussi, la question centrale de cette étude est-elle : la ville de Douala dispose elle d'une autonomie financière suffisante pour faire face à ses besoins en investissements publics ?

²² - Note d'orientation de CGLU sur les finances locales –Document de travail de CGLU sur les finances locales-. Publié par Cités et Gouvernements locaux unis.

De cette question centrale dérivent d'autres interrogations : comment évoluent les ressources financières de la ville de Douala ? quelle est la capacité d'autofinancement de la ville de Douala ? Existe-t-il une politique cohérente de mobilisation des ressources financières pour la ville de Douala ? Si oui quelles en sont les caractéristiques et quelle en est l'efficacité ?

Nous préciserons, dans le chapitre consacré à la méthodologie, les indicateurs que nous retenons pour caractériser la capacité d'autofinancement, ainsi que les variables qui nous permettent d'apprécier l'autonomie financière de la ville de Douala. L'analyse des données recueillies sur le terrain nous permettra de présenter certains résultats clés de notre étude.

1.3 Les données disponibles et les résultats attendus

Nous présenterons ici une synthèse des principales données recueillies au cours de notre période de stage dans les services de la ville de Douala, ainsi que les principales propositions d'amélioration de la situation de la ville de Douala en matière de mobilisation des ressources financières.

1.3.1 *Les données disponibles*

Notre étude s'appuie sur un certain nombre de données recueillies auprès des services de la ville de Douala et auprès des services de l'Etat. D'autres données proviennent de certaines études et analyses portant sur les finances locales africaines en général et sur celles de la ville de Douala en particulier. Des entretiens ont été réalisés avec des responsables et avec le personnel en charge de la mobilisation des ressources de la ville de Douala.

Nous nous sommes appuyés sur les budgets municipaux et les comptes administratifs approuvés des cinq derniers exercices clos. Il s'agit en l'espèce des comptes administratifs des exercices 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008. Le compte administratif de l'exercice 2009 n'étant pas encore clos, il ne nous a pas semblé opportun de l'exploiter, ce d'autant plus que l'approbation des données de cet exercice rencontre quelques blocages techniques. L'exploitation des données contenues dans les comptes administratifs nous a permis de relever l'évolution et les tendances en matière de mobilisation des ressources sur une période de cinq ans. Elle nous a également permis de ressortir des ratios de gestion pour apprécier la capacité d'autofinancement de la ville de Douala. Les comptes de gestion du receveur municipal sur les mêmes périodes, tout en fournissant des informations proches de celles contenues dans les comptes administratifs, nous ont permis d'apprécier notamment la situation des recouvrements, ainsi que le suivi et l'évolution des restes à recouvrer de ces périodes. Les données des émissions effectuées par la Direction régionale des Impôts du Littoral ainsi que par la Direction des Grandes Entreprises de la Direction Générale des impôts nous ont permis de croiser les premières informations, en ce qui concerne notamment le traitement des recettes émises et recouvrées par les services fiscaux de l'Etat pour le compte de la ville de Douala.

Des informations financières ont pu être obtenues de manière générale à partir d'un rapport d'étude diagnostic sur la stratégie de développement de la ville de Douala réalisée par le Cabinet Urbaplan en 2009. D'autres informations sur les tendances générales en matière de décentralisation et de finances locales ont été obtenues de la note d'orientation de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sur les finances locales, ainsi que du projet du chapitre sur la décentralisation financière en Afrique, qui doit faire partie du deuxième rapport mondial (intitulé GOLDII) sur la décentralisation dans le monde, publié par CGLU²³. Dans ce sens également, le rapport de l'étude commanditée par l'Agence Française de Développement (intitulé N24 Financer les villes) nous a fourni des informations importantes, portant sur l'emprunt. Il y'a lieu également de signaler la documentation mise en œuvre dans le cadre du lancement par la ville de Douala d'un emprunt obligataire au cours de l'exercice 2005.

Des informations importantes ont été récoltées dans le cadre de certaines entrevues menées avec les responsables de la Direction des Affaires Administratives et Financières de la ville de Douala, ainsi qu'avec le receveur municipal de cette collectivité et ses principaux collaborateurs. Il a été question de recueillir des informations sur l'aspect qualitatif du travail des autorités municipales dans la mobilisation de leurs ressources, fiscales notamment. D'autres données ont été recueillies auprès des responsables des services fiscaux de l'Etat (Impôts et Douanes) chargés de l'assiette ou du recouvrement de recettes destinées à la ville de Douala. Des informations précises ont pu être obtenues auprès des personnels en charge de l'émission et du recouvrement des recettes fiscales de la ville de Douala, ainsi qu'auprès des agents en charge de la gestion de certains équipements marchands. Dans le cadre de la collecte des informations de type qualitatif, le séjour effectué dans les services en charge de la mobilisation des ressources de la ville de Douala(Il s'agit de la Direction des affaires financières et de la Recette municipale) nous a permis de suivre au quotidien les opérations d'assiette et de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales qui alimentent les comptes de la ville de Douala.

Il y'a lieu de signaler enfin les échanges avec la directrice générale de C.UD. Finances S.A. société anonyme détenue en grande majorité par la ville de Douala, qui a servi de « véhicule de financement » au cœur du montage financier qui a permis à la ville de Douala de réaliser son emprunt obligataire en 2005. Il était question de comprendre les mécanismes et l'expertise mise en place pour ce montage financier.

Il faut préciser ici que les informations traitées dans ce travail concernent les ressources financières de la Communauté Urbaine de Douala, à l'exclusion de celles des communes d'arrondissement qui disposent de budgets autonomes et de ressources distinctes. Néanmoins, la communauté urbaine de Douala verse chaque année aux communes d'arrondissement une dotation générale de fonctionnement qui contribue à renflouer les caisses de ces dernières. Cette contribution excède rarement 15% des ressources annuelles de chaque commune d'arrondissement.

²³ - Deuxième rapport sur l'état de la décentralisation dans le monde, à paraître en 2011

Il ne nous a pas été possible d'obtenir des informations relatives à l'estimation du potentiel des recettes destinées à la ville de Douala, qu'il s'agisse des recettes fiscales ou des recettes non fiscales, du fait d'un manque d'outils statistiques et d'une mémoire des finances publiques.

1.3.2 Les propositions d'amélioration de la situation financière de la ville de Douala

Suite à l'analyse quantitative et qualitative des données et informations sur les ressources financières de la ville de Douala, nous ferons des propositions portant sur l'amélioration de la situation financière de la ville.

L'analyse quantitative portera sur l'appréciation de la capacité d'autofinancement de la ville de Douala. Il s'agit particulièrement d'identifier l'évolution des recettes de la ville sur la période 2004-2008. Cela se fera à travers la confection de plusieurs tableaux et graphiques pour apprécier l'évolution et la répartition des recettes par nature pour la période d'étude. Il s'agira également de voir dans quelle mesure les ressources de la ville de Douala sont indépendantes de celles de l'Etat, c'est-à-dire de voir quelle est la proportion des recettes de la ville qui est administrée par les services fiscaux de l'Etat. La capacité d'autofinancement s'appréciera également à travers le calcul de l'épargne de gestion, de l'autofinancement net et du besoin de financement des investissements de la ville de Douala pour la période concernée. Nous préciserons plus loin dans ce travail ce que nous entendons par ces notions.

Quelques grilles de ratio de référence seront également produites. Ces ratios portent sur le niveau des ressources par habitant (Recettes totales/population) dont dispose la ville Douala ; les dépenses totales par habitant (dépenses totales/population) ; l'effort d'équipement par habitant (dépenses d'investissement/population) ; l'autonomie de la collectivité par rapport à l'Etat ; cet aspect s'appréciera au regard des rapports : subventions sur recettes de fonctionnement ; recettes fiscales reversées sur recettes de fonctionnement.

Des propositions sur l'aspect qualitatif du système de mobilisation des ressources de la ville de Douala seront également présentées. Ces résultats porteront globalement sur l'évaluation du système de mobilisation de ses ressources par la ville de Douala. Il sera posé un diagnostic sur les impôts et taxes locaux et sur la nature des relations financières Etat –communes, ainsi que sur la chaîne fiscale propre de la ville de Douala. Certains aspects particuliers seront privilégiés dans l'appréciation de l'aspect qualitatif du système de mobilisation des ressources. Ces aspects portent sur la typologie des recettes (fiscalité directe, concours financiers de l'Etat, produits du domaine public communal et de l'exploitation des services), les relations financières Etat- Ville de Douala ; le fonctionnement de la chaîne fiscale (système d'assiette, d'émission et de recouvrement) ; critères de performance (rentabilité : effort fiscal rapporté au potentiel fiscal ; Equité : répartition entre contribuables et usagers ; efficacité de la chaîne fiscale). Il sera question d'identifier et d'apprécier la stratégie mise en place par la ville de Douala pour la mobilisation de ses ressources financières.

Nous avons donc présenté dans ce chapitre l'évolution de la ville de Douala en tant que collectivité locale, qui est liée à l'histoire politique et institutionnelle du Cameroun. Douala est aujourd'hui la capitale économique et la principale ville du Cameroun. Sa croissance démographique (supérieure à la moyenne nationale) induit une demande en ressources, notamment financières, pour répondre à l'accroissement des besoins en infrastructures urbaines et en services locaux de base (eau, assainissement, enlèvement des ordures ménagères...). Ce qui suppose une réelle autonomie financière et une mobilisation accrue des ressources financières. Les concepts en rapport avec ces notions méritent d'être présentés et précisés dans le deuxième chapitre de ce travail.

2 LES CONCEPTIONS THEORIQUES DE LA QUESTION DES FINANCES LOCALES

Il est admis depuis quelque temps déjà que la décentralisation est, « *un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique), de s'administrer eux-mêmes, sous le contrôle de tutelle de l'Etat, en les dotant de personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources* » (Vedel, 1961, p.460). Les préoccupations politiques et d'aménagement du territoire semblent être les principales motivations qui ont conduit au processus de décentralisation dans les pays africains. Les autorités politiques étaient surtout préoccupées par la nécessité de trouver une nouvelle légitimité à l'Etat-nation en quête d'une nouvelle ingénierie politico-administrative et de donner un champ d'expression à de nouvelles forces apparues dans le champ politique national. C'est ce qui justifie le choix de la décentralisation comme mode d'organisation politique, administrative et territoriale dans la grande majorité des Etats africains en même temps que le vent de démocratisation qui a soufflé sur l'Afrique au début de la décennie 1990. C'est ce que relève CGLU (2008) dans son Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Les questions financières ne sont apparues que plus tard, dans la pratique de la décentralisation, quand il est devenu urgent de trouver des ressources aux collectivités locales pour leur permettre de prendre en charge les compétences qui leur sont désormais transférées.

L'objet de ce chapitre est de fournir, à partir d'une revue critique de la littérature, une grille d'analyse de la question des finances locales, de l'autonomie financière des collectivités locales et de la fiscalité locale dans le contexte d'un Etat unitaire décentralisé. Les éléments théoriques qui servent de base à la répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement (autorités centrales et collectivités décentralisées) font appel à la théorie du fédéralisme financier et plus précisément aux questions portant sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales.

2.1 Le fédéralisme financier : approches théoriques de la répartition des compétences et des ressources financières

Nous aborderons ici tour à tour les conceptions liées aux critères sur lesquels doit s'appuyer toute volonté de décentraliser, lesquels conditionnent la répartition des ressources entre les différents échelons de gouvernement.

2.1.1 Les critères théoriques de décentralisation.

Les arrangements institutionnels portant sur la répartition des pouvoirs et les relations entre différents niveaux de gouvernements sont de plusieurs types, mais et ils sont liés à la façon de concevoir la décentralisation.

2.1.1.1 Les conceptions de la décentralisation

D'une manière générale, les auteurs (Dafflon et Madiès 2008) notent deux principales conceptions de la décentralisation, qui ont des conséquences sur les arrangements institutionnels (attribution et répartition des compétences et des ressources entre les niveaux de gouvernements). On distingue ainsi la décentralisation de type descendant et la décentralisation de type ascendant.

La décentralisation de type descendant a pour principale caractéristique qu'elle donne un avantage « stratégique » aux préférences du gouvernement central (Dafflon et Madiès, 2008). Ce type de décentralisation intervient le plus souvent dans les Etats unitaires et permet au gouvernement central de rester in fine maître des capacités d'arbitrage. Le gouvernement central procède à un transfert de certains de ses pouvoirs vers des entités spécialisées (on parle de décentralisation technique ou fonctionnelle. Ces entités spécialisées prennent la forme juridique d'établissements publics dotées de la personnalité morale, mais dont la compétence est déterminée par les statuts) ou vers des entités dont l'action s'inscrit dans un cadre territorial donné (Régions, Provinces, Départements, communes... On parle alors de décentralisation administrative). Dans ce type de décentralisation, les objectifs sont principalement de déplacer la contrainte budgétaire vers le niveau local (report de charges plutôt que dévolution de compétences) ; d'accroître le bien-être national en maintenant des standards minimaux des politiques publiques décentralisées offertes (un des rôles du contrôle de tutelle), mais aussi d'assurer l'efficacité allocative (mieux adapter l'offre de biens collectifs aux préférences locales) et la bonne gouvernance.

La décentralisation de type ascendant concerne les Etats fédérés dans lesquels la priorité est donnée aux préférences locales et à une autonomie substantielle des collectivités territoriales. Les objectifs ici portent sur l'accroissement du potentiel d'innovation au niveau local ; la préservation de la diversité de l'offre des services locaux. Dans la pratique, ce type de décentralisation est beaucoup plus rare (Dafflon et Madiès, 2008).

Ces conceptions peuvent expliquer, dans une certaine mesure, le fait que les collectivités locales dans les systèmes de gouvernement fédérés aient plus d'autonomie que celles qui se trouvent dans les Etats unitaires. C'est ce qui justifie peut être que dans les anciennes colonies françaises, les collectivités locales soient en quelque sorte des démembrements de l'autorité centrale plus que des gouvernements élus, alors que dans une certaine mesure, les anciennes colonies britanniques font une plus large place à l'autonomie (Yatta, 2009). Mais, en réalité, l'Etat parfaitement unitaire n'existe pas et pour certains auteurs (Oates, 1972), en termes économiques, la différence entre les systèmes de gouvernements est une différence de degré plutôt qu'une différence de catégorie. Les Etats peuvent être classés selon un continuum avec à une extrémité les régimes unitaires où toutes les décisions sont prises par l'autorité centrale et à l'autre extrême l'Etat d'anarchie. Entre les deux, on retrouve des systèmes fédéralistes plus ou moins décentralisés. Au sein de ces systèmes, se mettent en place un certain nombre d'arrangements institutionnels.

2.1.1.2 Les modalités d'organisation des arrangements institutionnels dans un Etat décentralisé

Les auteurs distinguent les types d'arrangements institutionnels entre l'Etat et les collectivités décentralisées selon qu'on soit dans un système de finances publiques décentralisées ou dans un système de fédéralisme financier pur. Ces systèmes correspondent, pour le premier à la décentralisation de type descendant et pour le second à la décentralisation de type ascendant (Dafflon et Madiès 2008). Dans ce cas, les gouvernements locaux forment l'unité de base du pays. Ils se sont unis plus ou moins librement pour donner naissance à l'Etat (Bird et Vaillancourt, 1997). Ce postulat conditionne tous les arrangements institutionnels dans ce cas. Ceux-ci font appel à une plus grande autonomie locale²⁴, à la prévalence du principe de subsidiarité (les services publics doivent être offerts par l'entité administrative qui se situe le plus près des populations), à la coopération décentralisée (plus de relations entre les collectivités au niveau local) et à la concurrence horizontale et verticale (les collectivités locales entre elles et entre ces dernières et le niveau central).

Pour ce qui est de la décentralisation de type descendant, les auteurs distinguent traditionnellement trois modalités d'arrangements institutionnels : il s'agit de la déconcentration, de la délégation et de la dévolution (Bird et Vaillancourt, 1997). La déconcentration consiste à donner des pouvoirs de décision à des agents du gouvernement central qui exercent dans une circonscription administrative. Ceux-ci sont alors subordonnés à l'autorité centrale et ils agissent sous le contrôle de celle-ci. La délégation consiste à confier les pouvoirs de l'Etat dans des domaines techniques précis à des entités dotées de la personnalité morale et d'un budget autonome. Ces entités sont tenues de rendre compte à l'Etat. C'est ce qu'on appelle généralement « décentralisation technique ». La dévolution quant à elle est la forme la plus poussée de décentralisation. Il s'agit d'un véritable transfert de pouvoirs du gouvernement central vers les collectivités décentralisées, qui jouissent d'une autonomie considérable de décision dans la manière d'utiliser leurs ressources, dans leur domaine de compétence et dans une juridiction administrative légalement reconnue.

Dans la pratique, il est très courant de parler de décentralisation pour exprimer la dévolution. Mais la déconcentration, la délégation et la dévolution sont très souvent entremêlées, y compris dans les systèmes de décentralisation de type ascendant. Cela est plus marqué dans les anciennes colonies françaises, où « *les gouvernements locaux sont en quelque sorte des démembrements de l'autorité centrale, plus que des gouvernements élus* » (Dafflon et Madiès, 2008, p.10). Ces modalités d'organisation des arrangements institutionnels entre les niveaux de gouvernement ont un impact direct sur la répartition des ressources financières.

²⁴ entendue ici au sens de plus de liberté et d'initiative laissées aux collectivités locales et moins de contrôle de tutelle exercée par le gouvernement central.

2.1.2 La répartition des ressources financières entre les échelons de gouvernement

Il s'agit ici d'analyser les critères de répartition des ressources financières (fiscales et non fiscales) entre les différents niveaux de gouvernement dans un Etat décentralisé, ainsi que les éléments constitutifs de la fiscalité locale.

2.1.2.1 Les critères théoriques de répartition des ressources entre les échelons de gouvernement

Les auteurs estiment de manière générale que le principal critère de partage des ressources fiscales entre les différents échelons de gouvernement tient à la mobilité de l'assiette d'un impôt ou d'une taxe ou à sa capacité à se déplacer d'une juridiction fiscale à une autre (Bird et Vaillancourt, 1997). Plus l'assiette d'un impôt est mobile, plus celui-ci devrait être géré par un niveau supérieur de gouvernement et inversement, moins cette assiette est susceptible de se déplacer, plus il devrait être géré par un échelon local de gouvernement.

Les théoriciens du fédéralisme financier lient les critères de répartition des ressources financières entre les différents niveaux de gouvernement aux fonctions étatiques de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources. Même si, comme le relèvent Dafflon et Madiès (2008, p.45), « *il est illusoire de penser qu'il existerait une répartition idéale des ressources fiscales valable de tout temps et pour tous les pays* », Musgrave (2000) a identifié cinq critères permettant de déterminer l'affectation d'un impôt à tel ou tel niveau de gouvernement.

Ainsi, et suivant le critère principal de mobilité ou de stabilité de l'assiette évoqué ci-haut, les impôts qui contribuent à la stabilisation de la situation macroéconomique d'un pays doivent être prélevés par le gouvernement central, ceci pour éviter que les mesures prises dans un gouvernement local ne produisent des externalités négatives sur les autres collectivités. Il en est de même des impôts progressifs, ayant une vocation de redistribution interpersonnelle, tels que l'impôt sur le revenu ou les impôts dont le fait générateur trouve l'origine dans plusieurs juridictions. Les ressources fiscales faisant l'objet d'une répartition très inégalitaire sur le territoire national, bien qu'étant généralement peu mobiles, devraient être mobilisées par le gouvernement central (cas des ressources naturelles). Les auteurs considèrent que cette centralisation se justifie par des raisons d'équité entre les collectivités décentralisées, même si dans les pays en développement, un tel choix pourrait « *faire naître un sentiment d'expropriation pour les régions abritant des ressources* » (Dafflon et Madiès, 2008, p.46). Dans ces pays, le fait que le gouvernement central craigne que la rente des ressources naturelles ne soit captée par une élite locale ou ne serve des intérêts opposés aux siens peut également justifier la centralisation de ces ressources.

Les impôts aux bases imposables faiblement mobiles (à l'instar des impôts fonciers) devraient être taxés par les collectivités décentralisées, de même que les redevances d'utilisation et les autres taxes prélevées selon le principe d'équivalence (ou principe utilisateur-payeur). Selon Dafflon et Madiès

(2008), ce choix a un impact redistributif puisque la redevance permet de faire supporter à l'utilisateur (et non au contribuable) tout ou partie du coût du service qui lui est rendu. Les redevances sont peu utilisées dans les collectivités des pays en développement, ce qui se vérifie également dans les éléments constitutifs de la fiscalité locale dans ces pays.

2.1.2.2 Les éléments constitutifs de la fiscalité locale

Une fois les critères théoriques de répartition des ressources entre les différents échelons de gouvernement établis, il est question de déterminer les différents types de prélèvements constitutifs de la fiscalité locale, notamment dans les pays en développement. On retrouve généralement, dans la fiscalité locale de ces pays, des impôts exclusifs, des impôts partagés ou de parts aux recettes de l'Etat (Dafflon, 2005).

Les impôts exclusifs sont des prélèvements pour lesquels un seul niveau de gouvernement (la collectivité locale en l'occurrence) peut exploiter l'assiette fiscale et en perçoit l'intégralité du produit fiscal. Les impôts partagés sont constitués de prélèvements pour lesquels plusieurs niveaux de gouvernement ont accès à la même assiette et à la même base. Des modalités de coordination sont alors mises en œuvre pour résoudre les problèmes de concurrence fiscale qui pourraient surgir de ce partage de la gestion des impôts. La collectivité locale peut alors disposer d'une souveraineté fiscale qui peut être totale (elle a alors le droit de définir la base, le taux, les exemptions et déductions) ou partielle (la collectivité n'a de marge de manœuvre que sur un des éléments ci-dessus). La collectivité peut aussi se trouver dans une situation de fiscalité obligatoire. Dans ce cas, elle ne peut pas faire un choix et est tenue de lever un impôt conformément aux règles fixées par l'Etat.

La dernière modalité de constitution de la fiscalité locale est la part aux recettes. Dans cette situation, l'assiette et le taux d'imposition sont déterminés par l'Etat qui encaisse l'impôt, mais une proportion de ces recettes est allouée aux collectivités locales. Deux méthodes de partage existent, en fonction du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (ce qu'on appelle le principe de dérivation) ou en fonction d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population, le niveau de pauvreté (ce qu'on appelle la péréquation des ressources).

Dans la majorité des pays en développement, la fiscalité locale est constituée suivant ces trois modalités. En la matière, au Cameroun, on parle de fiscalité affectée et de fiscalité propre des collectivités locales. Il s'agit d'une distinction faite à partir de l'échelon de gouvernement qui procède au recouvrement des impôts considérés. La fiscalité affectée est constituée d'impôts recouverts par les services fiscaux de l'Etat et reversés aux collectivités locales (généralement des impôts partagés ou des parts aux recettes). La fiscalité propre est constituée par les impôts recouverts directement par les collectivités pour leur propre compte (mais on ne peut pas parler d'impôts exclusifs, dans la mesure où ces collectivités n'ont aucune marge de manœuvre dans la détermination ni de l'assiette, ni du taux, ni

des exemptions, sauf dans le cas de la patente où elles peuvent fixer un taux dans une fourchette préalablement établie par le Code Général des impôts).

D'une manière générale donc, la théorie du fédéralisme financier a établi des critères de répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales portant sur les compétences attribuées à chacun de ces niveaux de gouvernement. Et même si chaque pays a son système de ses modalités de répartition, il est admis qu'il faut autant que possible financer localement les dépenses locales (Bird et Vaillancourt, 1997). Cette préoccupation a un impact sur l'autonomie des collectivités locales.

2.2 La question de l'autonomie des collectivités locales

L'autonomie financière est, avec la personnalité juridique et l'élection du conseil municipal par les populations, l'une des composantes de la notion de décentralisation. Les auteurs identifient deux niveaux d'autonomie : une autonomie financière et une autonomie budgétaire.

2.2.1 La question de l'autonomie financière

Selon Dafflon et Perritaz (2003), on parle d'autonomie financière lorsqu'une collectivité a la capacité de mobiliser de manière autonome les recettes dont elle a besoin sans dépendre d'autres collectivités situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. Mais la notion d'autonomie financière recouvre plusieurs aspects, quoique qu'elle reste difficile à cerner précisément.

2.2.1.1 Les différents aspects de l'autonomie financière

L'autonomie financière est donc la situation où une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin sans recourir à ou dépendre d'autres entités situées au niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement (Dafflon et al. 2003).

Frizon, Marand, Renard et Scarbonchi (2002, p.34) approfondissent cette définition en considérant que l'autonomie financière est mesurée en termes d'adéquation entre les ressources et les dépenses : « *l'autonomie financière est mesurée quand les ressources sont suffisantes pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires* ». Dès lors, l'autonomie dans la définition des ressources se justifie pour le financement des dépenses autonomes et librement décidées des collectivités locales.

De ce point de vue, on pourrait identifier plusieurs niveaux d'autonomie financière qui s'expliqueraient selon les degrés de dépendance entre les ressources et les dépenses des collectivités locales. On distingue selon ces auteurs, quatre modèles d'autonomie financière selon les pays, définis comme suit :

Modèle 1 : la déconcentration financière. Situation dans laquelle une collectivité assume une part majoritaire de dépenses obligatoires imposées par l'Etat. En d'autres termes, les dépenses sont

couvertes par une forte proportion de recettes assurées par l'Etat et sur lesquelles la collectivité n'a pas de prise. Illustration faite des cas des communes allemandes, anglaises, hongroises...

Modèle 2 : la décentralisation financière. Ce modèle correspond à un système d'autonomie fiscale. Les collectivités ont alors une grande liberté dans la détermination de la nature et de l'étendue de leurs ressources (fiscales). En revanche, elles sont contraintes dans leurs dépenses par des charges obligatoires importantes. Cette forme d'autonomie est constatée dans les communes belges et françaises.

Modèle 3 : l'autonomie budgétaire complète. Ce cas est celui des collectivités bénéficiant de marges de manœuvre importantes dans le choix et la répartition de leurs dépenses, mais dont les recettes sont largement assurées par l'Etat. C'est le cas des régions françaises.

Modèle 4 : l'autonomie financière complète. Dans ce modèle, les collectivités bénéficient d'une grande autonomie, tant dans la détermination du volume et des sources de leur financement que dans le choix des dépenses qu'elles souhaitent assumer en direction de leurs habitants. Ce système d'application de l'autonomie financière est observé dans les « forales » espagnoles (Pays basque, Navarre).

Dans cet ordre d'idées, la situation des collectivités africaines est à rapprocher de celle du modèle 1 et il s'agirait donc plus de déconcentration financière que d'une autonomie financière au sens large du terme. Mais cela ne remet pas fondamentalement en cause la pertinence de la décentralisation dans les pays africains, dans la mesure où la latitude de créer et de gérer ses propres impôts n'est pas synonyme de ressources suffisantes.

2.2.1.2 La difficulté à cerner précisément cette notion

Dafflon (2005, p.43) opère une distinction entre le concept d'autonomie financière et celui de souveraineté fiscale. La souveraineté fiscale est définie au sens du « *droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi que le droit de lever l'impôt ; en d'autres termes de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal* », tandis qu'on parle d'autonomie financière dans la situation où « *une collectivité locale dispose de moyens autonomes d'obtenir les ressources financières nécessaires au financement à la marge des dépenses qu'elle décide souverainement d'effectuer, dans le respect des contraintes légales ou constitutionnelles* ». Il est important de souligner ici que s'il ne faut pas confondre autonomie financière et souveraineté fiscale, il faut aussi faire remarquer que l'absence de cette dernière peut être une limite à l'autonomie financière.

En effet, si une collectivité peut mobiliser suffisamment de ressources dans les limites de la loi pour financer le développement de son territoire et satisfaire les besoins de sa population dans la limite des compétences qui lui sont attribuées, l'autonomie peut être considérée comme suffisante. Mais si les

ressources pouvant être mobilisées à partir des limites fixées par la loi ne peuvent pas permettre aux autorités locales d'impulser le développement et de satisfaire les besoins de ses populations en rapport avec les compétences qui leur sont attribuées, l'autonomie financière se trouve entravée. Dans cet ordre d'idées, « *les ressources financières locales sur lesquelles les collectivités ne disposent à la marge ni d'un effet-taux ni d'un effet-base ne peuvent en aucun cas être qualifiées de ressources autonomes* » (Dafflon et Madiès, 2008 p. 67), même si une mobilisation suffisante de ces ressources permet à la collectivité d'assurer et d'assumer convenablement ses missions.

Ce point de vue n'est pas partagé par tous les auteurs. La banque DEXIA rassemble sous la rubrique « ressources fiscales propres » à la fois les impôts exclusifs (sur lesquels les collectivités locales ont un contrôle total) et les impôts partagés (instrumentés par les services fiscaux de l'Etat ou par d'autres collectivités et dont le produit est partagé avec les collectivités). Au Maroc par exemple, les lois de la décentralisation ont été accompagnées de plusieurs mesures dont l'objectif est de permettre aux instances élues d'accomplir leurs missions dans de parfaites conditions d'efficacité et d'efficience. Les ressources fiscales des collectivités locales constituant une garantie d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, ces entités disposent d'une fiscalité locale, tout en étant compétentes pour déterminer les modalités d'assiette, de recouvrement et de fixation des taux de certains impôts et taxes.²⁵

L'OCDE (1999) quant à elle, considère que le degré d'autonomie fiscale dont disposent les collectivités décentralisées est un facteur important dans la mobilisation des ressources et se matérialise par leurs possibilités à modifier les assiettes des impôts sans qu'un échelon supérieur de gouvernement puisse imposer un plafond sur les taux ou sur un montant de recettes fiscales perçues au titre d'un impôt particulier. Cette souveraineté accordée à la collectivité pourrait améliorer sa situation financière grâce probablement à une forte mobilisation des ressources qu'elle induirait.

Cependant, Dafflon (2005) souligne que la possibilité d'accorder aux collectivités le droit de modifier les taux d'imposition ou la base d'imposition ne garantit en rien la mobilisation de ressources importantes. Il se peut que la maîtrise de la fiscalité s'est faite sur un potentiel fiscal faible au regard des dépenses à engager par la collectivité.

En conséquence, le gouvernement peut donc fixer le taux d'imposition et l'assiette fiscale sans que soit remis en cause le rendement des impôts et sans que soit affectée la mobilisation des ressources financières pour leur permettre de couvrir leurs charges. Il s'agit d'un cas où la collectivité ne dispose pas d'une autonomie ou d'une certaine souveraineté fiscale, mais parvient tout de même à mobiliser les ressources financières importantes nécessaires à la réalisation de ses missions. Le lien entre l'autonomie fiscale et la capacité de mobilisation des ressources financières semble à priori difficile à prouver au regard de ce cas de figure.

²⁵ - Voir la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales. Bulletin Officiel n° 5584 du 25 Kaada 1428 (6 décembre 2007)

Toutefois, la forte mobilisation des ressources financières sus évoquée malgré l'absence de l'autonomie fiscale a une répercussion positive sur les collectivités, à condition que le gouvernement puisse transférer les parts qui reviennent à la collectivité sur le territoire duquel a eu lieu le recouvrement, en dehors des dotations globales qui doivent leur être versées dans le cadre des transferts de ressources aux collectivités, conformément aux lois sur la décentralisation.

L'approche qui semble pertinente, à notre avis, considère l'autonomie financière d'une collectivité comme la capacité de celle-ci à obtenir, par ses propres moyens, les ressources financières dont elle a besoin sans recourir à d'autres collectivités ou à un niveau supérieur de gouvernement, en comptant sur le rendement de ses impôts exclusifs ou partagés.

Cette analyse rejoint l'idée émise par Dafflon (2005), qui affirme que l'autonomie fiscale ne requiert pas strictement la souveraineté fiscale. C'est dans ce sens que nous considérons l'autonomie financière, dans la mesure où pour les collectivités locales camerounaises, les ressources fiscales sont constituées en grande partie des impôts et taxes gérés et recouverts par l'Etat puis reversés à ces collectivités suivant des modalités déterminées par la loi.

On le voit donc, l'autonomie financière si importante pour apprécier le niveau de décentralisation financière, est une notion aux contours difficiles à cerner qui évolue en fonction du statut de la collectivité locale concernée, de l'environnement juridico-financier et même du contexte propre à chaque Etat. De plus, elle doit être rapprochée de la notion d'autonomie budgétaire.

2.2.2- La notion d'autonomie budgétaire

L'autonomie budgétaire est le volet de l'autonomie qui porte sur les dépenses, mais elle est étroitement liée à l'autonomie financière. Car une collectivité locale est tenue d'assumer les conséquences onéreuses (fiscales) de ses décisions dépensières ou, alternativement, elle ne peut financer des tâches que si elle en a les moyens. De plus, la nature des tâches assurées par les collectivités locales détermine aussi la nature des recettes qui les financent (Dafflon et Madiès, 2008).

Ainsi, et comme nous l'avons relevé plus haut, les tâches assumées par les collectivités locales peuvent être classées en trois catégories : les fonctions déconcentrées ; les fonctions déléguées et les fonctions dévolues.

Pour les fonctions déléguées exécutées au nom et sous le contrôle du gouvernement central, (exemple : versement de certaines prestations ou de la rémunération des fonctionnaires ; état-civil...), les collectivités ont peu de marge de manœuvre et donc aucune autonomie budgétaire. De plus, il est établi de manière générale que ces dépenses devraient être financées par des transferts de l'Etat.

Pour les fonctions déléguées les collectivités locales n'ont qu'une influence partielle sur le niveau et la qualité des services qu'elles fournissent. Le gouvernement central confie des compétences aux collectivités locales dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement, mais dont il sait que la proximité de production est importante en raison de la diversité des situations dans les différentes régions du pays (c'est le cas par exemple des fonctions d'état civil dans les pays d'Afrique francophone). Il fixe donc les conditions, les standards et les normes, pour garantir un minimum harmonisé entre les différentes régions du pays (Dafflon et Madiès, 2008). Ici, on peut affirmer que l'autonomie budgétaire des collectivités est limitée à la marge de manœuvre qui leur est accordée.

Les compétences dévolues sont le véritable espace d'autonomie budgétaire. Dans ce cas, les administrations locales ont un pouvoir de contrôle important et la pleine responsabilité des services et du niveau de la qualité de ces services.

Ainsi donc, les approches théoriques des aspects financiers de la décentralisation sont nombreuses et varient en fonction du contexte et de la tradition administrative et politique de chaque pays. Demeurent constantes cependant, pour une décentralisation financière opérante trois principes : il s'agit de la liberté de gestion (utilisation libre des ressources) ; du financement fiscal (le fait de pouvoir percevoir des impôts en en fixant l'assiette et les taux dans les limites déterminées par la loi) et enfin, le principe de l'autonomie financière laquelle peut être plus ou moins étendue, selon le contexte.

Compte tenu du contexte juridique francophone et du caractère unitaire et décentralisé de l'Etat camerounais, nous retiendrons l'autonomie financière au sens de la capacité à financer ses dépenses obligatoires en comptant sur ses ressources propres, qu'elles soient recouvrées par la collectivité locale elle-même ou par les services fiscaux de l'Etat pour le compte de cette dernière. Nous aborderons, dans le troisième chapitre, l'approche méthodologique utilisée dans cette analyse.

3 UNE ANALYSE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES RESSOURCES FINANCIERES DE LA VILLE DE DOUALA

Il sera question, dans ce chapitre, de présenter les éléments méthodologiques sur lesquels nous nous sommes appuyés pour conduire ce travail sur les ressources financières de la ville de Douala. Etant donné qu'il s'agit d'une étude de cas basée sur les aspects quantitatifs des ressources financières (les recettes notamment) et sur les aspects qualitatifs du système de mobilisation de ces ressources, il s'est avéré nécessaire de définir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour la conduite de ce travail. De plus, la période de stage académique dans les services financiers de la ville de Douala a permis la collecte et l'analyse des données et des informations.

3.1 La définition des indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Les indicateurs mis en place concernent aussi bien les données quantitatives que les éléments qualitatifs de l'étude.

3.1.1 Les indicateurs quantitatifs

Ces indicateurs portent sur la manière d'analyser et d'interpréter les données financières recueillies sur place. Il s'agit précisément de la manière de déterminer l'évolution des ressources financières de la ville de Douala pendant la période d'étude, mais aussi sur la manière d'analyser la répartition de ces données financières et donc d'analyser l'autonomie financière de cette ville.

3.1.1.1 Les indicateurs d'évolution des ressources financières

Nous avons procédé à une collecte et à une analyse des documents en rapport avec les ressources financières de la ville de Douala. Ces documents, principalement les comptes administratifs et les comptes de gestion des exercices 2004 à 2008 (soit cinq exercices budgétaires clos), retracent les opérations en recettes et en dépenses effectuées au cours de chaque exercice. Le nombre d'années budgétaires concernées par ce travail (cinq) est une exigence du commanditaire de l'étude, à savoir l'AIMF. Il faut cependant reconnaître que c'est un temps suffisamment long pour apprécier les tendances en matière de gestion financière ou les retombées d'une stratégie ou d'une politique de financement quelconque mise en place par les autorités municipales. Cette durée correspond également à celle du mandat d'un conseil municipal au Cameroun (loi du 22 juillet 2004)²⁶.

²⁶ - Dans les faits cependant, l'actuel conseil municipal de la ville de Douala a été constitué en 2007 et son mandat arrive à expiration en 2012.

Les indicateurs d'évolution des ressources financières portent sur l'augmentation ou la diminution, en valeur absolue et en valeur relative, des recettes fiscales et non fiscales d'une année à l'autre. Ces évolutions concernent les grandes masses (les ressources totales d'un exercice), mais aussi les composantes des ressources financières (recettes fiscales, recettes non fiscales, transferts, subventions, emprunts...). Il s'agit de dégager les tendances en matière de santé financière de la ville de Douala. Il y'a lieu de préciser que l'analyse de l'évolution des ressources s'est faite dans le cadre de la période d'étude, c'est-à-dire, d'une manière générale, de 2004 à 2008. La comparaison entre l'exercice 2004 et l'exercice antérieur n'a pas été faite. Abstraction faite de l'inflation et de l'augmentation des charges ou des compétences transférées aux collectivités locales, l'analyse de l'évolution des ressources financières permet d'évaluer la capacité théorique à faire face aux dépenses inscrites au budget de la ville. Ainsi, cet indicateur permet de déterminer si les recettes totales sont en hausse ou en baisse sur l'ensemble de la période, mais aussi d'une année à une autre. De même, elles permettent de déterminer la tendance pour ce qui concerne les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les transferts... pour la période concernée par l'étude.

L'évolution des recettes n'est cependant pas suffisante pour apprécier la situation des ressources financières d'une collectivité locale. Elle doit être accompagnée d'indicateurs de répartition et d'autonomie financière.

3.1.1.2 Les indicateurs de répartition des ressources et d'autonomie financière.

Les grandes masses des ressources financières des collectivités locales des pays francophones sont constituées des recettes fiscales, des recettes non fiscales, des transferts et subventions, des ressources d'emprunts (Yatta, 2009). Ces grandes masses correspondent à celles présentes dans la structure de la nomenclature budgétaire des collectivités locales camerounaises en général et dans celle de la ville de Douala en particulier.

La comparaison entre les grandes masses de ressources au cours d'une année budgétaire mais aussi pour l'ensemble des années de l'étude permet de déterminer la marge de manœuvre dont dispose la ville de Douala dans le financement de ses dépenses budgétaires. Elle permet de déterminer à quelle hauteur les dépenses sont financées par des ressources propres (recettes fiscales et recettes non fiscales), par des subventions et transferts ou par des ressources d'emprunt. Ceci est destiné à évaluer le niveau d'autonomie financière de cette ville. L'autonomie s'entend ici non de la souveraineté fiscale ou financière au sens large, mais de l'aptitude à se financer sur les ressources propres dévolues à la ville par la loi. Un aspect de cette évaluation porte sur la part des recettes fiscales administrée par les services de la ville ou, ce qui devrait donner la même indication, celle des recettes administrées par les services fiscaux de l'Etat dans les ressources totales de la ville. Ces indicateurs de répartition des ressources s'analysent aussi bien dans l'ensemble de la période 2004-2008 que dans leur évolution au cours des cinq années concernées par l'étude.

Les autres indicateurs quantitatifs de l'autonomie financière de la ville ont trait à l'analyse de son équilibre financier. Ils portent sur : l'épargne de gestion (excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement) ; le taux d'épargne brut (rapport entre l'épargne de gestion et les recettes de fonctionnement) ; la capacité d'autofinancement (somme de l'épargne de gestion et des ressources internes d'investissement) ; le taux d'autofinancement (rapport entre la capacité d'autofinancement et les dépenses d'investissement) ; la capacité d'investissement (somme de la capacité d'autofinancement et des autres ressources d'investissement externes) ; l'excédent brut d'investissement (différence entre la capacité d'investissement de les dépenses d'investissement réalisées) ; le taux d'exécution des investissements (rapport entre les dépenses d'investissement prévues et celles effectuées).

Ces indicateurs ont pour but d'apprécier, à partir d'une analyse documentaire, les données chiffrées qui permettent à la ville d'aller au delà de ses dépenses courantes de fonctionnement et de réserver une partie de ses ressources au financement de ses investissements. De plus, ils devraient permettre de mesurer quelle proportion des investissements de la ville est prise en charge par ses propres ressources financières. Mais la nécessité de comprendre le « comment » ou le « pourquoi » (D'Amboise, 1996, p.98) exige d'effectuer une analyse qualitative du système de mobilisation des ressources de la ville de Douala. Pour ce faire, il est nécessaire de définir certains indicateurs.

3.1.2 Les indicateurs qualitatifs

Ces indicateurs qualitatifs ont pour but d'apprécier de manière générale la situation de la mobilisation des ressources financières de la ville de Douala. Les indicateurs mis en place dans le cadre de cette étude portent sur l'appréciation du système de mobilisation des ressources financières et sur l'identification d'une stratégie de mobilisation de ces ressources.

3.1.2.1 Les indicateurs d'appréciation du système de mobilisation des ressources financières

Les indicateurs définis ici sont relatifs à la qualité du travail de mobilisation des ressources financières destinées à alimenter le budget de la ville de Douala. Ces indicateurs portent sur l'identification des structures administratives responsables et sur les mécanismes de mobilisation de ces ressources. Par mobilisation des ressources, nous entendons d'une part l'assiette et l'émission des recettes fiscales et non fiscales et, d'autre part, le recouvrement de ces recettes. L'assiette est considérée comme l'identification et l'évaluation des revenus imposables à un impôt ou à une taxe et le recouvrement comme l'ensemble des mesures prises par une administration fiscale pour percevoir effectivement le produit (somme) d'un impôt ou d'une taxe (Chambas, 2003). Un postulat ici est fait. Il consiste à supposer que l'autonomie d'une collectivité est proportionnelle à la marge de manœuvre dont elle dispose dans l'assiette et la mobilisation des ressources fiscales qui lui sont destinées, même si cette

marge de manœuvre n'est pas synonyme d'une plus grande mobilisation de recettes fiscales (Dafflon et Madiès, 2008).

Ainsi, pour chaque recette fiscale, l'identification de la structure responsable de l'évaluation et de l'émission de cette recette constitue un indicateur du système de mobilisation des ressources. Selon que l'impôt concerné est géré par les services fiscaux de l'Etat ou par les services de la ville, on supposera que le système de mobilisation des ressources financières de la ville est dépendant ou non de l'Etat et dans quelle proportion. La proportion ici fait référence à la part des ressources de la ville gérée par les services fiscaux de l'Etat et à la part gérée par les services de la collectivité dans les ressources totales de la ville. La dépendance du système de mobilisation des ressources de la ville vis-à-vis de l'Etat s'appréciera donc suivant l'importance de la part de ses ressources gérée (assiette et recouvrement) par les services fiscaux de l'Etat. Cette appréciation se fait à partir de l'analyse de contenu des textes législatifs et réglementaires sur la mobilisation des ressources locales (analyse des relations intergouvernementales en matière de mobilisation des ressources), mais aussi à travers l'observation directe de ces opérations telles qu'elles se déroulent au quotidien.

L'analyse des relations intergouvernementales en matière de recouvrement des recettes de la ville est un autre indicateur de la qualité (en termes de dépendances vis-à-vis de l'Etat ou non) du système de mobilisation des ressources. Ainsi, on pourra apprécier la marge de manœuvre dont disposent les services de la ville selon que les recettes sont émises et recouvrées par les services fiscaux de l'Etat ou selon qu'elles sont émises par ces services mais recouvrées par les services de la ville et vice versa. Les procédures mises en place pour la mobilisation des recettes fiscales destinées à la ville de Douala prévoient l'établissement de bulletins d'émission distincts. Un bulletin d'émission comportant le montant des recettes dû à la ville est remis au contribuable qui s'acquitte de sa dette auprès des caisses du receveur municipal. Un caissier de la ville est en principe présent dans chaque centre des impôts, pour recevoir les paiements faits directement. En cas de paiement fait par chèque ou virement bancaire, un chèque distinct ou un virement distinct est effectué à l'ordre de chaque bénéficiaire (Etat, ville, autre entité).²⁷ Il en est de même pour les recettes mobilisées par les services de la Direction générale des Douanes. Un bulletin de liquidation unique avec des imputations distinctes suivant le pourcentage revenant à la ville est établi. Pour les recettes non fiscales, les services de la ville de Douala procèdent directement, ou par le biais de concessionnaires privés, à la mobilisation de ces ressources.

Le système de mobilisation des ressources de la ville de Douala sera donc apprécié à travers les indicateurs identifiés ci-dessus. Une relation sera établie entre le système de mobilisation mis en place, les changements (améliorations ou adaptations) apportés à ce système et l'évolution (en termes de rendement) des recettes de la ville au cours de la période d'étude. Il s'agira également de s'assurer que

²⁷ - Décret 2007/1139 du Novembre 2007 fixant les modalités d'assiette, d'émission et de recouvrement des impôts et taxes dues aux communes et au Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM).

ces évolutions ne sont pas dues à des facteurs non maîtrisés par les responsables de la ville, mais plutôt à une stratégie de mobilisation des ressources mise en place par les autorités municipales.

3.1.2.2 Les indicateurs d'une stratégie de mobilisation des ressources par la ville.

Les indicateurs qualitatifs qui sont définis ici portent sur les éléments qui permettent de conclure à l'existence et à la conduite d'une stratégie de mobilisation des ressources financières dans la ville de Douala, mais aussi sur l'impact éventuel de cette stratégie sur les ressources mobilisées au cours de la période d'étude. Ces éléments de définition et d'identification de la stratégie portent sur l'existence ou non d'un programme ou d'un outil d'analyse de l'environnement, lequel conduirait à l'évaluation du potentiel fiscal de la ville, à la planification et au suivi des opérations de mobilisation des ressources, mais aussi l'existence d'opérations de suivi-évaluation de la stratégie éventuellement mise en place.

L'analyse de l'environnement porte ici sur l'identification des forces et des faiblesses de la ville de Douala en matière de mobilisation financière, ainsi que celle des opportunités qu'offre son environnement, et des menaces éventuelles qui pèseraient sur la stabilité de ses ressources. Cette analyse, faite dans le cadre d'une étude, d'un plan de développement ou de tout autre document de définition stratégique devrait aboutir à l'identification d'une politique d'accroissement et de sécurisation des ressources de la ville. Une bonne stratégie de mobilisation devrait être cohérente avec le plan de développement de la ville. Un élément révélateur de la stratégie de mobilisation des ressources est l'existence d'un document d'évaluation du potentiel fiscal. L'existence de cette évaluation fiscale devrait se traduire dans les prévisions budgétaires en matière de recettes faites par la ville. Pour les recettes en partage entre la ville et l'Etat, cette évaluation doit être indexée sur le potentiel des recettes fiscales de l'Etat. Pour les recettes fiscales gérées par la ville, cette évaluation doit être plus complète, avec notamment l'existence de rôles ou de registres d'identification des contribuables et de liquidation des recettes attendues pour chaque impôt ou taxe.

L'existence d'une stratégie suppose également la planification et le suivi des opérations d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes, en cohérence avec la stratégie préalablement identifiée et formulée. Cela suggère qu'il existe un plan détaillé (ou en tous cas de déploiement chronologique) de mise en œuvre de la stratégie formulée, mais aussi des actions d'évaluation périodique de la stratégie et des plans de mobilisation des ressources. Nous avons également vérifié si la stratégie et les plans de mise en œuvre ont un impact sur la mobilisation des ressources. En d'autres termes, l'identification, la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie se traduit-elle par un accroissement des ressources, ou alors un éventuel accroissement des ressources pendant la période d'études est-il dû à la mise en œuvre d'une stratégie ou est-il dû à d'autres facteurs ?

Les indicateurs quantitatifs (évolution et répartition des recettes) d'autonomie de la ville de Douala en matière de mobilisation des ressources financières, ainsi que les indicateurs qualitatifs du système de mobilisation des ressources mis en œuvre dans cette ville et de l'existence d'une stratégie de

mobilisation des ressources financières ont servi de repères pour l'analyse des données collectées dans le cadre du stage académique effectué auprès des services financiers de la ville de Douala.

3.2 La collecte et l'analyse des données

La collecte et l'analyse des données relatives à ce travail ont eu lieu dans le cadre d'un stage académique effectué dans les services financiers de la ville de Douala du 02 mai au 31 juillet 2010. Ce stage s'est effectué dans le cadre d'une convention entre l'AIMF et l'université Senghor, dans le but d'effectuer une étude sur les finances et le système de mobilisation de cinq villes africaines, à savoir : Bamako (Mali), Casablanca (Maroc), Cotonou (Bénin), Douala (Cameroun) et Ouagadougou (Burkina Faso). Ainsi, les activités menées dans ce cadre ont d'une part consisté en la collecte des données et d'autre part en l'analyse de ceux-ci.

3.2.1 *La collecte des données*

La Direction des affaires administratives et financières de la ville de Douala a été le lieu d'accueil du stage. Mais les activités menées n'ont pas été cantonnées à cette seule structure. Elles se sont également déroulées dans les services déconcentrés de la D.G.I installés à Douala, ainsi que dans les services de la Recette municipale et dans la Direction en charge de la planification du développement urbain. Ces activités ont porté sur l'analyse documentaire et l'observation directe, ainsi que sur la conduite de certaines entrevues.

3.2.1.1 *L'analyse documentaire et l'observation directe.*

Les activités d'analyse documentaire et d'observation directe se sont déroulées au même moment sur le lieu principal de stage et dans les autres structures qui travaillent à la mobilisation des ressources de la ville de Douala.

L'analyse documentaire a porté sur deux types de documents : des documents généraux sur la décentralisation, la fiscalité et les finances locales au Cameroun et des documents financiers spécifiques à la ville de Douala. Les documents généraux analysés sont principalement les lois du 22 juillet 2004 sur la décentralisation²⁸ et les lois portant fiscalité locale et régime financier des collectivités décentralisées au Cameroun, ainsi que les actes réglementaires sur les procédures de mobilisation des impôts et taxes destinées aux collectivités locales. Il s'agissait de comprendre le contexte général des finances locales au Cameroun, les compétences générales dévolues à l'Etat et aux collectivités dans le

²⁸ Il s'agit de trois lois promulguées le 22 juillet 2004 dont la première fixe l'orientation de la décentralisation, la deuxième porte régime applicable aux communes et la troisième le régime applicable aux régions. Avant cette loi, le statut des collectivités locales au Cameroun était fixé par la loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale.

cadre de la mobilisation des ressources locales et de faire une analyse critique de la pratique en cours dans ce domaine.

Les documents spécifiques analysés sont notamment les budgets, les comptes administratifs et les comptes de gestion de la ville de Douala pour les cinq années (2004-2008) concernées par l'étude. Des conventions passées entre les responsables de la ville et des concessionnaires de service public, ainsi que des documents portant sur l'emprunt obligataire effectué par la ville en 2005 ont également été analysés. L'analyse de ces documents a permis de faire le rapprochement entre les prévisions et les réalisations (recouvrement) des recettes. Elle a également permis de faire les statistiques descriptives sur l'évolution et la répartition des recettes évoquées ci-dessus. Pour les contrats d'exploitation de certains équipements marchands avec des concessionnaires privés, l'analyse de ces contrats a permis de comprendre la nature des obligations des parties. Il en va de même de l'analyse des autorisations et conventions passées par la ville dans le cadre du lancement de l'emprunt obligataire effectué en 2005. Cette analyse documentaire s'est fait en même temps que l'observation directe.

La période de stage a été une occasion d'immersion dans les services en charge de la mobilisation des ressources de la ville de Douala. L'objectif est de comprendre de l'intérieur les forces et les faiblesses des mécanismes mis en place et d'essayer de comprendre la stratégie et les politiques d'amélioration des ressources. Ainsi, l'observation directe s'est faite par une présence au sein du département d'assiette et d'émission des recettes de la Direction des affaires administratives et financières, ainsi qu'un séjour dans les services de la recette municipale, en charge du recouvrement des recettes, de même que dans les centres des impôts de Douala (services déconcentrés de la DGI). Dans ces services, il a été question d'observer et de comprendre l'application pratique des procédures d'émission et de recouvrement des recettes. De même, nous avons pu assister à trois réunions du cadre mensuel de concertation entre les services fiscaux de l'Etat et ceux de la ville. Nous avons également pris part à des concertations entre la ville et les prestataires privés en charge de l'exploitation de l'espace public à des fins publicitaires, ainsi qu'à des descentes sur le terrain des agents de la recette municipale pour des opérations de recouvrement forcé.

L'analyse documentaire et l'observation directe effectuées dans le cadre du stage académique ont été complétées par des entrevues semi dirigées.

3.2.1.2 Les entrevues semi-dirigées

Des entrevues semi-dirigées ont été menées avec une quinzaine de personnes, responsables, cadres et agents en charge soit de la définition soit de la mise en œuvre des orientations en matière de mobilisation des ressources financières de la ville de Douala. Il s'agit principalement du Directeur des affaires administratives et financières, du chef de département de l'assiette et de l'émission des recettes, du chef de département de l'identification et de l'évaluation du potentiel fiscal, ainsi que les chefs de services et chefs de bureau, en tout une dizaine de personnes en fonction dans ces deux

départements. Au niveau de la recette municipale, le receveur municipal, le chef de service du recouvrement et le chef du service de la comptabilité et de la caisse ont été également interviewés. Il en est de même de trois chefs de centres des impôts de la ville de Douala, parmi lesquels le chef du centre des impôts des moyennes entreprises et le chef du centre des impôts des professions libérales²⁹, ainsi que le responsable de la fiscalité locale et de la fiscalité affectée au niveau de la Division des Grandes Entreprises (DGE)³⁰.

3.2.2 L'analyse des données

Les échanges avec les personnes interrogées dans le cadre de ces entrevues avaient pour but de récolter toutes les informations utiles à l'explication des données financières des années concernées par l'étude et à la compréhension du système de mobilisation des ressources et de la politique d'amélioration des recettes mise en œuvre par la ville de Douala. Les entrevues se sont déroulées en plusieurs étapes. Des allers et retours réguliers ont été effectués entre les données recueillies sur le terrain et les informations fournies par les personnes interrogées. Ainsi, pour les données financières des exercices 2004-2008, les informations sur l'évolution des recettes, les stratégies mises en œuvre à ce moment ont été les plus difficiles à obtenir, compte tenu des mutations de personnel intervenues entre les exercices concernés et la période de réalisation de ce travail et de la non disponibilité de certaines personnes alors en fonction. De plus, l'absence de documentation de certaines actions (compte rendus de réunion, suivi de certaines opérations) n'a pas facilité le recoupement entre les données financières recueillies et les informations nécessaires à la compréhension de certains chiffres. Il a été plus aisé pour les personnes interrogées de fournir des informations sur les orientations et les actions portant la période (année 2010) au cours de laquelle cette étude a été réalisée.

Ainsi donc, le stage académique effectué dans les services de la ville de Douala nous a permis de recueillir les données financières, de nous imprégner directement du travail qui se fait sur le terrain et d'avoir des entretiens avec des personnes en charge de la mobilisation des ressources de cette ville. Ce travail a été complété par une analyse comparée des données et des informations ainsi recueillies avec celles des quatre autres villes africaines retenues pour l'étude.

²⁹ - Au Cameroun, les structures opérationnelles de la DGI sont subdivisées en centres divisionnaires, centres spécialisés, centres des impôts des moyennes entreprises (CIME) et Division des Grandes Entreprises (DGE). Cette catégorisation est fonctionnelle. Ainsi, les centres divisionnaires fonctionnent sur une base spatiale et s'occupent du suivi fiscal des contribuables exerçant dans un ou plusieurs quartiers de la ville et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 millions de frs cfa. Jusqu'en 2009, il en existait 16 dans la ville de Douala. Le centre des Impôts des Moyennes Entreprises s'occupe du suivi fiscal des contribuables domiciliés dans la ville de Douala et dont le chiffre d'affaires annuel est compris entre 100 millions et Un milliard de frs cfa. Le Centre spécialisé des professions libérales gère les contribuables exerçant dans les professions libérales. La Division des Grandes Entreprises assure le suivi fiscal des contribuables dont le chiffre d'affaires annuel est au moins égal à un milliard de frs cfa.

³⁰ - Depuis 2008, un poste de travail spécialement destiné au suivi des recettes fiscales gérées par la DGE au profit des collectivités locale a été créé. Il a pour fonction principalement le suivi informatisé du reversement des recettes recouvrées par la DGE pour le compte des collectivités.

Ainsi donc, pour la réalisation de cette étude sur les ressources financières et le système de mobilisation des ressources, une approche privilégiant l'analyse des données quantitatives (prévisions et réalisations en matière de mobilisation des ressources ; répartition des ressources) et l'exploration qualitative des pratiques et des savoir –faire en la matière a été retenue. L'analyse comparée avec les données de quatre autres villes africaines a permis d'enrichir cette approche. L'utilisation de cette double approche a permis de relever une situation des ressources financières contrastée et un système de mobilisation des ressources peu maîtrisé par la ville. La présentation des résultats de cette analyse, ainsi que celle de certaines propositions d'amélioration de cette situation sera faite dans le quatrième chapitre de ce mémoire.

4 UNE SITUATION FINANCIERE POSITIVE MAIS INSTABLE, QUI NECESSITE D'ETRE CONSOLIDEE

Nous présenterons dans ce chapitre les résultats de notre analyse quantitative et qualitative des finances locales et des systèmes de mobilisation des ressources de la ville de Douala. Ces résultats montrent que la situation financière de la ville de Douala, bien que positive, est largement tributaire de l'Etat, ce qui entraîne la nécessité pour la ville de consolider son autonomie financière.

4.1 Une capacité financière positive, mais largement tributaire de l'Etat

D'une manière générale, les ressources financières de la ville de Douala ont évolué de manière positive sur la période d'étude (2004-2008). Mais cette évolution est largement tributaire des recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat.

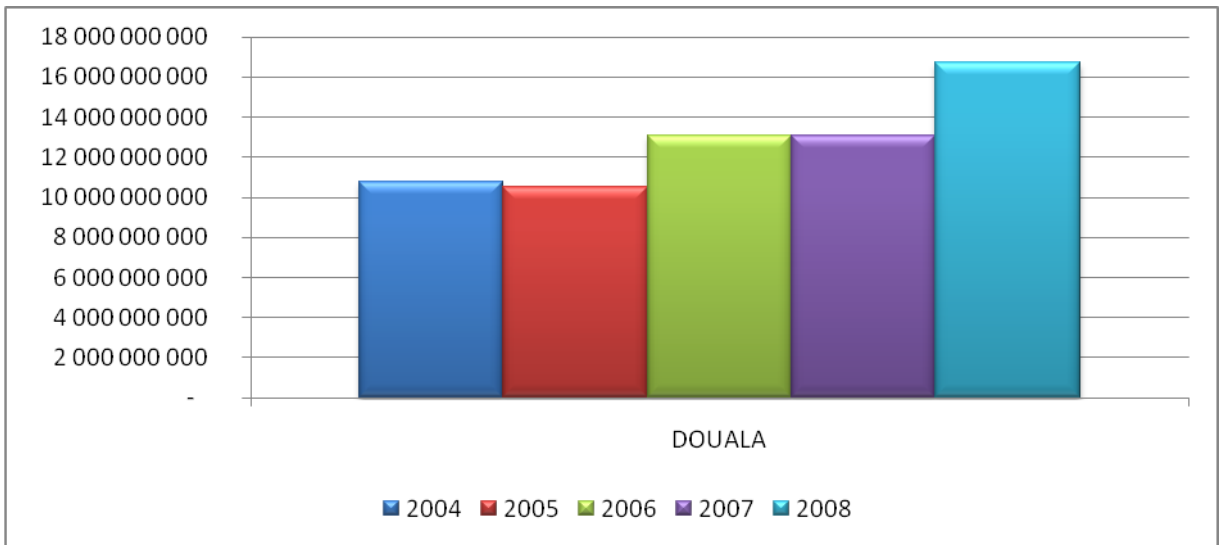
4.1.1 L'évolution positive de la situation financière de la ville sur la période.

Cette évolution s'apprécie par rapport aux ressources financières mobilisées d'une année à l'autre, mais également par rapport aux ressources destinées à l'investissement local, c'est –à –dire par rapport à l'évolution de l'épargne de gestion et de la capacité d'autofinancement de la ville.

4.1.1.1 L'évolution positive des ressources financières de la ville.

Les ressources financières de la ville de Douala sur la période 2004 – 2008 ont évolué de manière positive. Cette évolution est croissante aussi bien pour les recettes propres totales que pour les recettes propres par habitant. Ainsi, les recettes propres mobilisées au cours de la période d'étude et enregistrées dans le compte administratif et dans le compte de gestion de la ville sont passées de 10.734.190.337 francs cfa en 2004 à 16 720 303 312 francs cfa en 2008, soit une évolution croissante de 55,33%. D'une année à l'autre, l'évolution est globalement positive, à l'exception de l'année 2005 par rapport à 2004, où les recettes sont respectivement de 10.503.039.308 francs cfa, et 10.734.190.337 francs cfa. Cette baisse s'explique par une décision du ministère des finances qui a eu un impact négatif sur les ressources de la ville et sur laquelle nous reviendrons plus loin dans ce travail. Pour les autres années de la période d'étude, les recettes de la ville de Douala sont reparties en hausse. La figure 1 ci- dessous permet de mieux visualiser cette évolution.

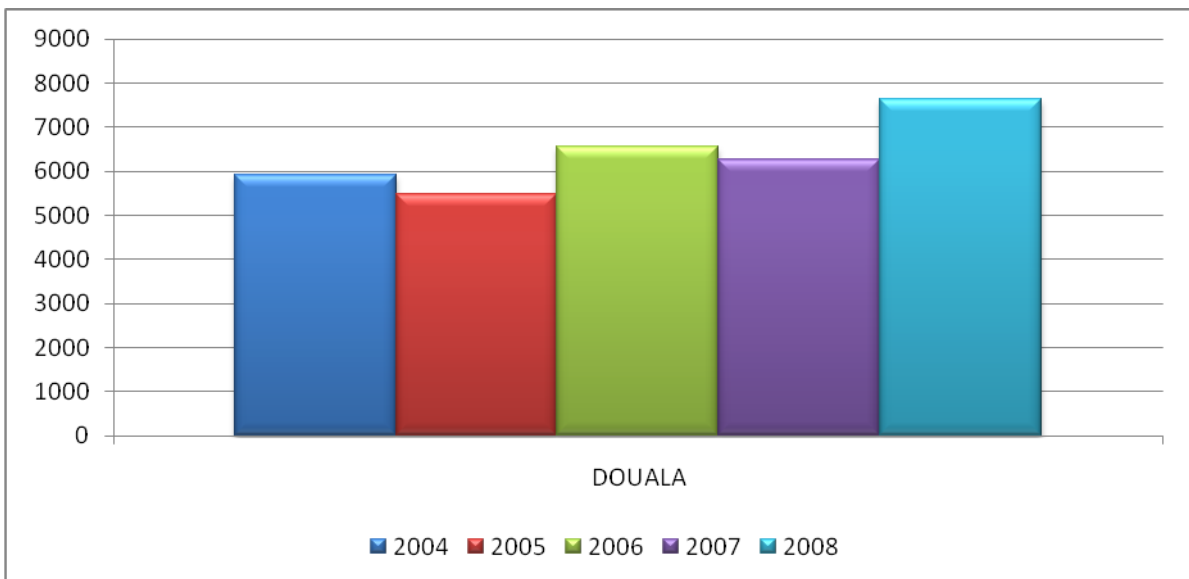
Figure 1: Evolution des recettes de la ville de 2004 à 2008



Source : auteur

Cette évolution s'apprécie également par rapport aux ressources par habitant consacrées au budget de la ville. Les ressources par habitant de la ville sont passées de 5.909 francs cfa en 2004 à 7.639 francs cfa par habitant en 2008 (voir figure2).

Figure 2: Evolution des ressources par habitant



Source : auteur

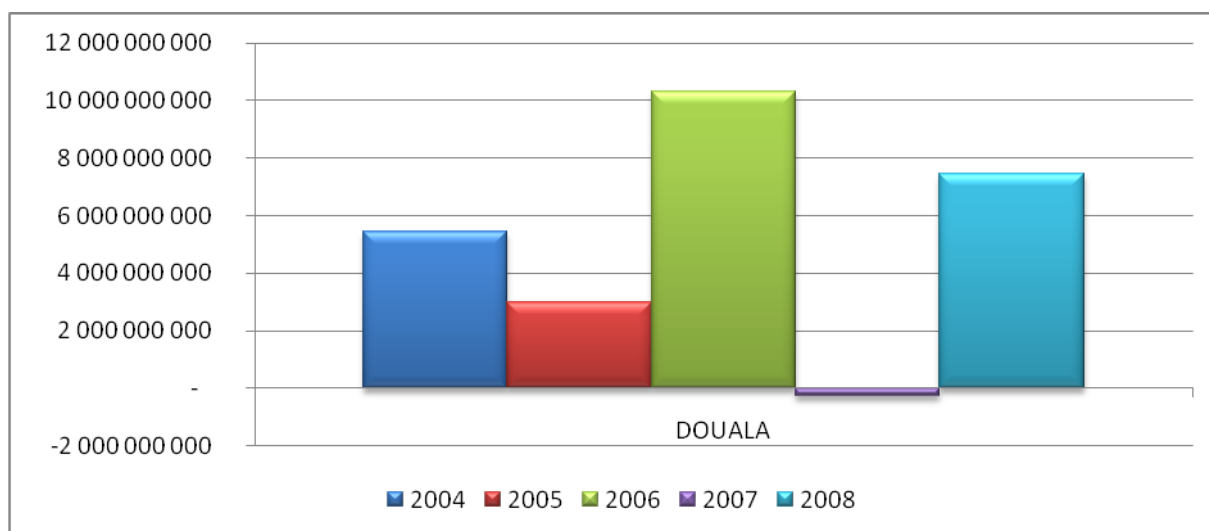
L'évolution des ressources par habitant de la ville suit globalement la même courbe que celle de l'évolution des ressources globales. Ce qui suppose un effort croissant de mobilisation des ressources de la ville. Cet effort est même accru, dans la mesure où, compte tenu de la croissance démographique de la ville (4,7% l'an), les ressources par habitant, à niveau de mobilisation constante, tendraient à diminuer. L'évolution de ces ressources, malgré cette croissance démographique, suppose un effort accru en vue de la mobilisation des ressources de la ville et d'une plus grande contribution des

habitants au financement de l'investissement public local. Cela s'apprécie également au regard de l'évolution de l'épargne de gestion et de la capacité de financement de la ville sur la même période.

4.1.1.2 L'évolution croissante de l'épargne de gestion et de la capacité de financement de la ville

La situation positive des finances de la ville de Douala au cours de la période d'étude s'apprécie également à travers l'épargne de gestion et la capacité d'autofinancement de la ville. L'épargne de gestion (recettes – dépenses de fonctionnement) ici est considérée au sens de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. Il s'agit en quelque sorte des ressources financières propres que la ville consacre au financement de l'investissement local, après avoir payé ses charges de fonctionnement les plus pressantes. L'épargne de gestion, en tant que composante de la capacité d'autofinancement (épargne de gestion+recettes d'investissement) de la ville, est une donnée qui permet d'apprécier le niveau d'autonomie financière d'une collectivité locale (Muzellec, 1996). En effet, elle permet de savoir qu'une ville a suffisamment de ressources pour supporter ses charges de fonctionnement sans faire appel à des ressources externes (subventions, transfert ou même emprunt) et même qu'elle peut dégager une part de ses ressources pour financer directement une partie de ses dépenses d'investissement. On comprend donc l'épargne de gestion et la capacité d'autofinancement sont des éléments importants constitutifs de l'autonomie financière d'une collectivité locale. Ainsi, la figure 3 ci-dessous permet d'apprécier l'évolution de l'épargne de gestion de la ville de Douala au cours de la période d'étude.

Figure 3: Evolution de l'épargne de gestion de la ville de Douala sur la période 2004-2008



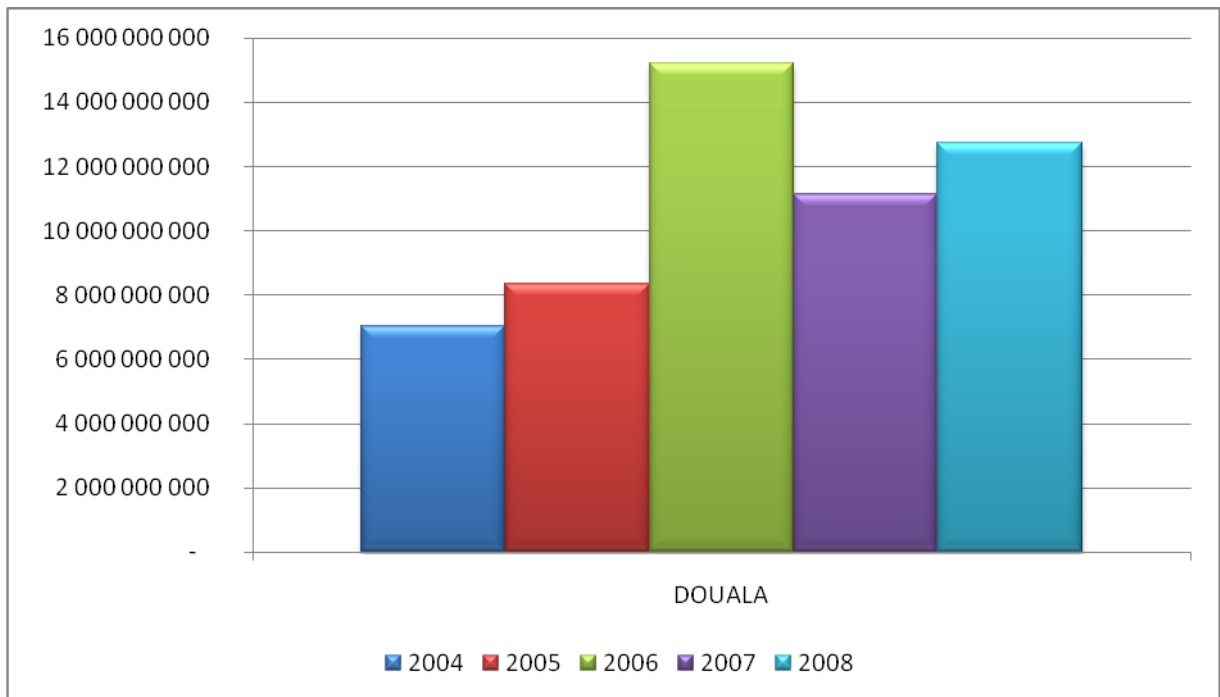
Source : auteur

D'une manière générale, l'épargne de gestion dégagée par la ville de Douala sur la période a cru de manière irrégulière. Elle est passée de 5.434.945.894 francs cfa en 2004 à 2.991.056.731 francs cfa en 2005. Elle a culminé à 10.289.268.421 francs cfa en 2006 avant d'être négative en 2007 (- 278 218 433 francs cfa) pour repartir à la hausse en 2008, à 7.461.191.587 francs cfa. Cela s'explique par les raisons suivantes : l'évolution positive et plutôt régulière des recettes propres (figure 1), accompagnée

d'une bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement, a conduit à dégager une épargne de gestion positive chaque année. Les dépenses de fonctionnement de la ville sont en moyenne de 8 797 146 792 francs cfa par an sur la période, à l'exception notable de l'année 2007 et sont inférieures aux recettes de fonctionnement, à l'exception de l'année 2007 où elles étaient supérieures (voir annexe 1 pour le détail).

L'épargne de gestion, à laquelle s'ajoutent les ressources internes d'investissement permettent de déterminer la capacité d'autofinancement de la ville. Les ressources internes d'investissement pour la ville de Douala sont : les réserves pour investissement, les cessions d'immobilisations, les emprunts et dettes à long et moyen terme, les autres dettes à long et moyen terme. Logiquement, la capacité d'autofinancement de la ville suit la même évolution positive que celle de l'épargne de gestion, y compris pour l'année 2007, au cours de laquelle les réserves pour investissement (2 123 657 402 francs cfa) et des réserves obligataires (1 644 000 500 franc cfa) ont permis de résorber le déficit de gestion et de dégager une capacité de financement positive. L'évolution de cette capacité d'autofinancement est présentée dans la figure 4 ci-dessous.

Figure 4: Evolution de la capacité d'autofinancement de la ville (2004-2008)



Source : auteur

On observe donc une évolution positive régulière, avec un pic en 2006, année au cours de laquelle les réserves d'investissement (2.335. 446.096 francs cfa) et les subventions d'équipement reçues de l'Etat (3.000.000.000 francs cfa) ajoutées à l'épargne de gestion permettent d'obtenir un niveau très élevé de capacité d'autofinancement (15.000.000.000 francs cfa). Le déficit de gestion dégagé en 2007 réduit la capacité d'autofinancement de la ville au cours de cette année.

L'évolution positive de ses ressources financières, ainsi que la maîtrise des dépenses de fonctionnement ont permis à la ville de Douala de dégager des ressources relativement importantes destinées au financement de ses investissements. Cela traduit une situation financière globalement stable. Mais l'analyse révèle que cette stabilité est davantage le fait des services fiscaux de l'Etat que celui des services financiers de la ville.

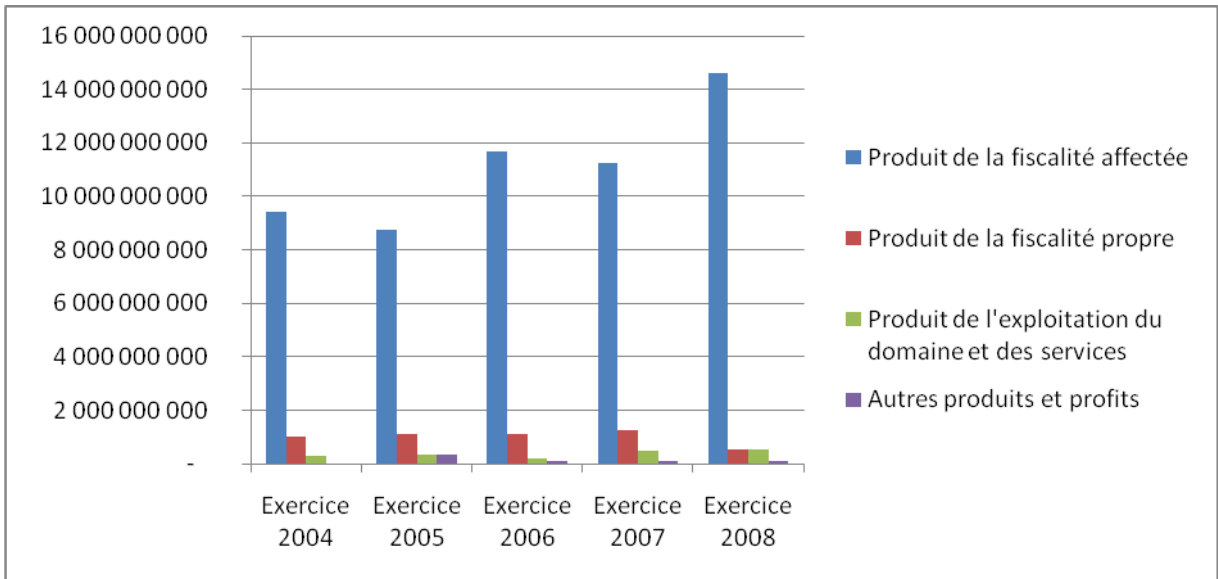
4.1.2 La prépondérance des recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat dans les ressources de la ville.

La stabilité des ressources financières de la ville de Douala présentée ci-dessus est toute relative. En effet la ville dépend presque essentiellement des services fiscaux de l'Etat pour la mobilisation de ses ressources. Cette dépendance de la ville vis-à-vis de l'Etat s'apprécie bien tant au niveau de la répartition des ressources financières de la ville suivant leur nature qu'au niveau des procédures et mécanismes de mobilisation des ressources.

4.1.2.1 Au niveau de la répartition des ressources de la ville suivant leur nature

Les recettes propres de la ville de Douala sont constituées pour l'essentiel de recettes fiscales. Celles-ci représentent en moyenne 96,67% des recettes propres mobilisées au cours de la période d'étude, contre 3,32% pour les recettes non fiscales. Les recettes fiscales ici sont constituées des produits de la fiscalité propre et des produits de la fiscalité affectée. On entend ici par fiscalité propre l'ensemble des impôts et taxes dont l'assiette et le recouvrement sont assurés par les services financiers de la ville. Les produits de la fiscalité affectée quant à eux sont constitués des impôts dont l'assiette ou le produit est partagé entre l'Etat et la ville. Ces produits sont mobilisés par les services fiscaux de l'Etat puis reversés à la ville. Au Cameroun, les produits de la fiscalité affectée sont constitués des patentes et licences, de la taxe sur la propriété foncière et des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles, ainsi que des centimes additionnels communaux. La figure 5 ci-après montre l'évolution des groupes de recettes au cours de la période 2004-2008.

Figure 5: Répartition des recettes propres suivant leur nature, en 2004 – 2008



Source : auteur

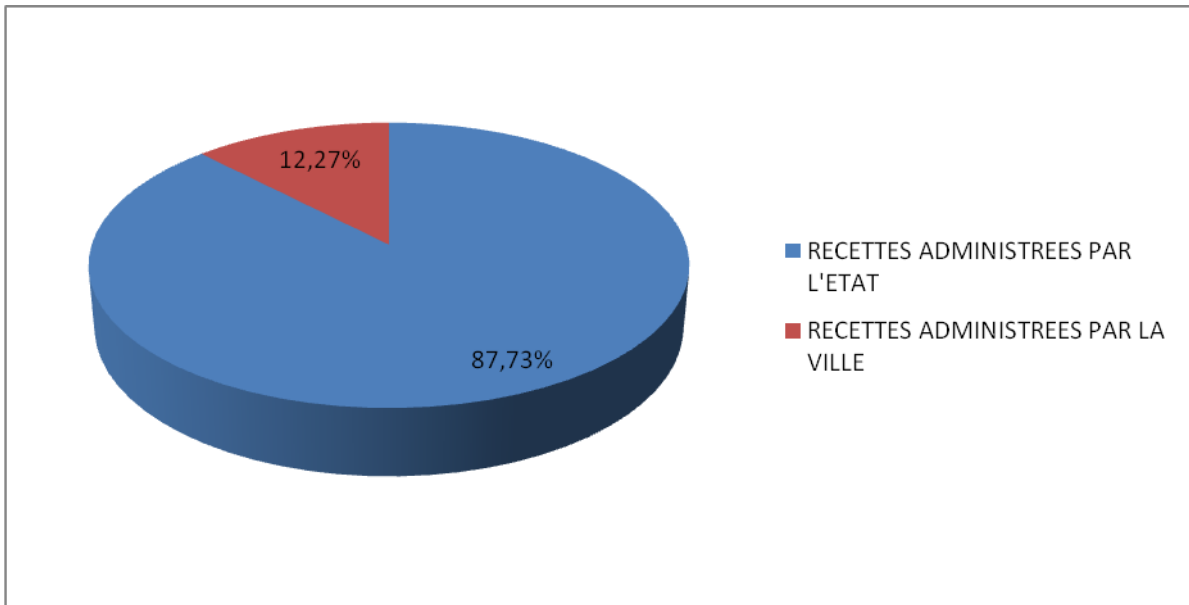
On observe une prépondérance très marquée des recettes issues de la fiscalité affectée, et donc des recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat dans les ressources destinées à la ville de Douala. Sur la période étudiée, les produits de la fiscalité affectée constituent en moyenne 84,2% des recettes propres de la ville et varient entre 81% et 86% de ces recettes. Même quand la proportion de ces produits dans les recettes propres de la ville a baissé, cela est dû à une décision unilatérale de l'Etat camerounais de réduire la part des centimes additionnels communaux destinée aux collectivités locales qu'à une action des services de la ville pour accroître la part des impôts et taxes qu'ils gèrent en propre. Les produits de la fiscalité affectée sont largement dominés par les centimes additionnels communaux, lesquels sont un pourcentage (10%) de certains impôts de l'Etat (notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés, la Taxe sur la valeur ajoutée).

Les centimes additionnels communaux recouverts par les services fiscaux de l'Etat (D.G.I et DGD) sont répartis aux collectivités locales suivant deux modalités : d'abord entre l'Etat (10%), le FEICOM (20%) et les communes (70%). Puis la part revenant aux communes est répartie ainsi : suivant le principe de dérivation, une quote part de 28% est destinée à la commune de recouvrement. La part restante (42%) fait l'objet d'une centralisation par le FEICOM et d'une péréquation entre les communes au prorata de la population de chaque collectivité³¹. Compte tenu de sa situation économique privilégiée et de sa population (c'est la ville la plus peuplée du pays), Douala bénéficie d'une part importante des centimes additionnels communaux mobilisés au Cameroun. Ces centimes représentent en moyenne 69% des produits de la fiscalité affectée et 58% de l'ensemble des recettes propres de la ville sur la période 2004-2008. Cela montre la dépendance de la ville par rapport aux services de l'Etat, comme le montre également la figure 6 ci-dessous, sur la proportion des recettes gérées par l'Etat et des recettes gérées

³¹ - la part des centimes additionnels communaux revenant à la ville de Douala a évolué. Elle était de 14% depuis 2001 et elle est passée à 28% en 2007 (décret 2007/1139/PM du 03 septembre 2007).

par la ville dans les ressources financières de cette dernière. A priori, cette dépendance ne poserait pas problème, puisque le système de péréquation est clairement spécifié. Mais il y'a lieu de relever que la ville se trouve parfois dans la situation de subir des décisions de l'Etat ayant pour conséquence une réduction de ses ressources, sans réduction subséquente des dépenses ou des compétences qu'elle assume. C'est le cas notamment avec la décision du gouvernement camerounais prise dans le cadre de la loi de finances 2005 de retenir 50% des centimes additionnels communaux sur la TVA pour faciliter l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. C'est ce qui explique la baisse des recettes propres de la ville en 2005 par rapport à 2004 (voir figure 1).

Figure 6: Répartition moyenne des recettes propres entre celles administrées par l'Etat et celles gérées par la ville



Source : auteur

Au vu de la répartition des ressources propres de la ville de Douala suivant leur nature et suivant la structure en charge de les gérer, la situation financière favorable dont jouit la ville de Douala n'est pas stable, dans la mesure où l'essentiel de ses ressources provient d'un partage de ressources avec l'Etat et est géré par les services fiscaux de l'Etat. Cette dépendance financière s'apprécie également au regard des procédures et mécanismes de mobilisation des ressources de la ville.

4.1.2.2 *Au regard des procédures et mécanismes de mobilisation des ressources de la ville.*

La prépondérance des services de l'Etat dans la mobilisation des ressources de la ville de Douala s'apprécie également au regard des procédures et mécanismes de mobilisation des ressources, qui font la part belle aux services opérationnels de la DGI, de la DGD ou du Trésor. On l'a vu plus haut, ces structures mobilisent à elles seules près de 88% des recettes destinées à la ville de Douala. Les recettes émises par ces services proviennent des patentes, des licences, de la taxe sur la propriété

immobilière, des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles, des taxes communales directes³², mais surtout des centimes additionnels communaux. La chaîne de recouvrement des recettes est entièrement maîtrisée par les services fiscaux de l'Etat.

La procédure de recouvrement des recettes fiscales prévoit que pour le paiement d'un impôt dont le produit est partagé entre plusieurs bénéficiaires (patentes, licences, centimes additionnels communaux), les services fiscaux de l'Etat établissent des bulletins d'émission distincts comportant chacun le montant dû à un bénéficiaire. Ainsi, le bulletin d'émission comportant le montant des recettes dû à la ville est remis au contribuable, qui s'acquitte de sa dette directement auprès des caisses du receveur municipal dont les collaborateurs sont présents dans les centres des impôts. En cas de paiement par chèque ou virement bancaire, un chèque distinct ou un virement distinct est effectué pour chaque entité bénéficiaire (Etat, Commune ou FEICOM). Les services des douanes, qui encaissent la TVA douanière, procèdent à l'établissement d'un bulletin de liquidation unique avec des imputations distinctes suivant le pourcentage revenant à chaque bénéficiaire. Le recouvrement de la part des recettes revenant à la ville est effectué, au même titre que le principal de l'impôt (TVA, I.S. ou I.R.P.P.) par les services en charge du recouvrement des recettes de l'Etat, puis reversé dans les comptes bancaires de la ville, directement par les contribuables ou par le Trésor public, en cas de paiement par chèque unique.

La prépondérance de l'Etat dans la mobilisation des ressources de la ville de Douala s'apprécie également au regard de l'adoption par l'Etat de mesures unilatérales préjudiciables à la ville et au niveau du partage d'informations sur les opérations de recouvrement des recettes.

Ainsi, en vue de favoriser l'atteinte par le Cameroun de l'initiative PPTE³³, l'Etat a décidé, dans sa loi de finances pour l'exercice 2005, d'augmenter ses ressources en retenant d'office 50% des centimes additionnels communaux sur la TVA et ceci sans consultation préalable des autorités municipales, parmi lesquelles les responsables de la ville de Douala. Cette décision a eu un impact négatif sur les ressources de la ville de Douala. C'est ce qui explique la baisse des ressources de la ville en 2005 par rapport à 2004, tel que cela ressort du graphique de la figure 1 ci-dessus, mais aussi de l'épargne de gestion de la ville au cours de cette année 2005 (figure 3). Plus précisément, du fait de cette décision, les centimes additionnels recouverts par la ville sont passés de 6.013.333.270 francs cfa en 2004 à 4.483.693.295 francs cfa en 2005. Cette mesure était destinée à ne durer qu'une seule année, le temps pour le pays d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Mais elle a été levée en deux phases : d'abord, la ponction de 50% des centimes additionnels sur la TVA a été ramenée à 25% par la

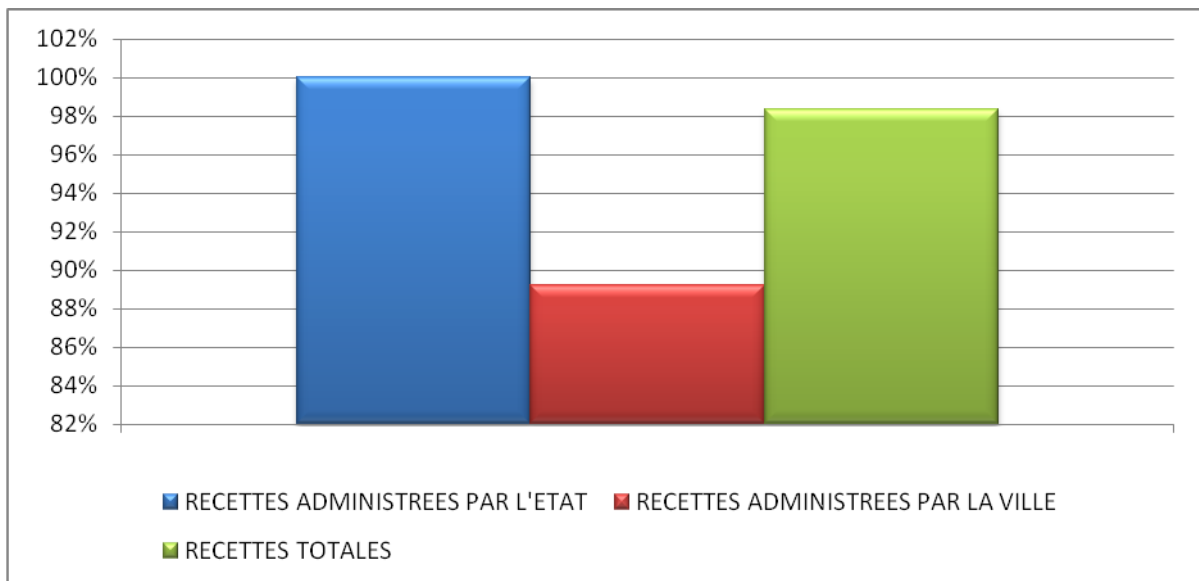
³²- les taxes communales directes étaient constituées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe d'eau, la taxe d'éclairage.... La loi de 2009 sur la fiscalité locale a remplacé ces taxes par un prélèvement unique, appelé « taxe de développement local »

³³ - L'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) a été mise en place par le FMI et la banque mondiale en 1996 afin de résoudre la question de la dette des pays en développement et principalement celle des pays africains. Un certain nombre de conditions doit être rempli par les pays qui souhaitent bénéficier de cette initiative, parmi lesquelles l'élaboration et la mise en œuvre de réformes économiques, ainsi que celle d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

loi de finances pour l'année 2006 et elle n'a été complètement annulée que dans la loi de finances pour l'année 2009.

La prépondérance des services de l'Etat dans la mobilisation des ressources de la ville de Douala s'apprécie également au regard de la nature des rapports entre ces services et les responsables des services financiers de la ville. Malgré l'existence d'un cadre de concertation entre ces structures (réunions mensuelles au niveau de la ville de Douala, comité départemental de suivi des impôts locaux, comité national de suivi des impôts locaux), il existe une réelle asymétrie d'information, toutes les informations étant détenues par les services de l'Etat. Il est apparu, à la suite des entretiens avec les responsables des services financiers de la ville, mais aussi ceux des services déconcentrés de l'Etat, que la ville ne détient que les informations, généralement incomplètes, qui lui sont fournies par les centres des impôts. Cette situation ne permet pas à la ville de faire des prévisions réalistes en matière budgétaire, dans la mesure où les informations sur les prévisions et les émissions de recettes ne lui parviennent pas. Elle ne dispose que des informations sur les recettes effectivement recouvrées pour son compte. Ces informations sont portées sur le compte administratif et sur le compte de gestion pour le même montant, ce qui donne l'impression que le taux de recouvrement des recettes fiscales de la ville est de 100% (voir figure 7 ci-dessous), ce qui n'est absolument pas le cas.

Figure 7: Taux de recouvrement des recettes administrées par l'Etat et des recettes administrées par la ville.



Source : auteur

La situation financière de la ville de Douala au cours de la période d'étude est donc globalement positive. Les recettes sont en augmentation croissante, de même que l'épargne de gestion et la capacité d'autofinancement de la ville. Mais ces efforts d'amélioration de la situation financière de la ville sont davantage la résultante des réformes engagées par l'Etat pour la modernisation du prélèvement public que le résultat de l'action propre de la ville. En effet, l'essentiel des ressources de la ville (en moyenne 88%) est émis et recouvré par les services fiscaux de l'Etat, lesquels maîtrisent toute l'information sur ces recettes, ce qui entraîne une relation déséquilibrée avec les services de la ville et

rend cette dernière fortement dépendante de l'Etat. Il est donc urgent pour la ville de Douala d'envisager des mesures pour consolider son autonomie financière.

4.2 La nécessité pour la ville de renforcer son autonomie financière

Il sera question dans cette partie de mettre en exergue les résultats de nos investigations sur l'aspect qualitatif du système de mobilisation des ressources financières de la ville de Douala et de faire des propositions destinées à apporter des solutions à certaines difficultés qui ont pu être relevées. Il est en effet possible d'améliorer le système de mobilisation des ressources financières de la ville. Cette amélioration doit être soutenue par une politique de gestion des ressources financières de la ville destinée à consolider son autonomie financière.

4.2.1 *La possibilité d'améliorer le système de mobilisation des ressources de la ville*

L'analyse des procédures et mécanismes de mobilisation des ressources financières de la ville de Douala permet de relever qu'il existe une réelle marge dans l'amélioration de la mobilisation des ressources financières. Les mesures à explorer seront présentées ici suivant qu'elles portent sur les recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat ou sur les recettes administrées par les services fiscaux de la ville.

4.2.1.1 *Pour les recettes gérées par les services fiscaux de l'Etat.*

On l'a vu plus haut, l'essentiel des ressources financières de la ville de Douala est assis, émis et recouvré par les services fiscaux de l'Etat, en l'occurrence les structures déconcentrées de la DGI et de la DGD. A la suite de nos recherches, on se rend compte que l'amélioration de la situation financière de la ville de Douala au cours de la période d'étude est une conséquence des mesures prises par l'Etat pour améliorer le prélèvement fiscal, dans le cadre des différentes mesures d'assainissement des finances publiques. Ces mesures font partie des différents programmes d'ajustement structurel imposés par les bailleurs de fonds, à la tête desquels on retrouve le FMI et la banque mondiale (Yatta, 2009), ainsi que des mesures nécessaires à une transition fiscale réussie dans les pays africains au sud du Sahara (Chambas, 2005). Les mécanismes de fonctionnement de la fiscalité affectée au Cameroun permettent une répercussion immédiate des effets positifs des mesures prises dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'Etat sur les finances des collectivités locales. Pourtant, il est possible d'aller plus loin, grâce notamment à l'amélioration de la communication entre les services fiscaux de l'Etat et ceux de la ville et aussi à travers l'exploitation de certaines « niches » fiscales.

La question du partage de l'information est au centre de la relation entre les services fiscaux de l'Etat et les services de la ville en charge de la mobilisation des ressources financières. Dans le cadre du financement de la décentralisation, le souci du législateur camerounais de mettre à la disposition des collectivités locales des ressources financières indexées sur les recettes fiscales de l'Etat s'est révélé

louable, dans la mesure où il a eu pour conséquence une amélioration constante des ressources des collectivités locales en général et celles de la ville de Douala en particulier. Mais ce souci entraîne une certaine inertie de la part des autorités municipales dans la mobilisation des ressources financières, tout le travail étant fait par les services de l'Etat (il est vrai que plus de 90% des recettes partagées revient à l'Etat). L'asymétrie d'information entre les parties est assez révélatrice de cet état de choses. Toutes les informations en matière d'assiette, d'émission et de recouvrement des impôts est entre les mains de la DGI, qui ne les partage pas toujours de bonne foi. Il est vrai que l'agenda affiché des services financiers de l'Etat est une collaboration parfaite avec les responsables de la ville. Mais cet agenda est assez souvent contredit par les actions des individus chargés de le mettre en œuvre. Il ressort des entretiens que nous avons menés que ceux-ci font l'objet d'une évaluation basée sur l'atteinte des objectifs de recouvrement des recettes préalablement fixés par leur hiérarchie. Or ces objectifs ne portent que sur la part des recettes mobilisées revenant à l'Etat. Il n'y a donc pas suffisamment de motivation pour ce personnel de faire des efforts pour mobiliser la part revenant aux collectivités ou même pour partager une information complète avec ces dernières. De même qu'il est à priori plus intéressant pour ce personnel d'éviter de faire les répartitions de recettes au profit des collectivités, dans le but d'accroître la part revenant à l'Etat et donc de faciliter l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés par la hiérarchie.

Pourtant, la nécessité d'un partage d'informations et d'une réflexion commune sur les finances locales est présente depuis un certain temps et des instances de concertation ont été mises sur pied à cet effet. Il s'agit entre autres du comité national et du comité départemental de suivi des impôts locaux³⁴. Ces instances regroupent les représentants des services en charge de la mobilisation des ressources locales (Impôts, Douanes, Trésor, communes, FEICOM) au niveau national pour le premier et au niveau départemental pour le second. Ces comités ont permis d'engager le débat entre les services financiers de l'Etat et les collectivités locales, mais aussi de mener certaines actions concrètes destinées à faciliter la circulation de l'information. Le comité national de suivi des impôts locaux a ainsi initié et accompagné en 2008, l'informatisation du suivi des patentes, des licences et des centimes additionnels communaux au niveau de la Direction des Grandes Entreprises (DGE). Cette action a permis d'améliorer le suivi des recettes de la ville de Douala. Mais le déficit d'information est plus marqué au niveau des centres des impôts et la ville de Douala a bien initié une concertation mensuelle avec les responsables de ces centres. En s'inspirant des trois réunions mensuelles auxquelles nous avons pris part, il apparaît que ces concertations se résument à une mise à la disposition des responsables de la ville des informations sur les recettes recouvrées au cours du mois, ce qui ne permet pas d'avoir le potentiel des recettes destinées à la ville, ni même le montant des recettes émises, d'où l'inscription dans le budget du même montant pour les prévisions, les émissions et les recouvrements de recettes. Il est donc urgent de fixer des objectifs à ce cadre de concertation et de

³⁴ - Ces comités sont créées par l'arrêté conjoint n°00349/MINAT/MINEFI du 22 octobre 2001 portant modalités d'assiette, de recouvrement et de reversement d'impôts et taxes destinés aux communes et au Fonds Spécial d'Equiperment et d'Intervention Intercommunale.

déterminer les moyens de les atteindre. Ce cadre de concertation devrait réfléchir sur l'augmentation des ressources de la ville, à travers l'exploitation de certaines « niches » fiscales notamment.

La principale niche fiscale sous exploitée et qui pourrait permettre d'accroître les ressources financières de la ville de Douala concerne l'impôt foncier. Il s'agit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et de la taxe additionnelle sur la taxe foncière. Au Cameroun, la commune du lieu de situation d'un immeuble bénéficie de 50% des droits de mutation à titre onéreux de cet immeuble. De même, jusqu'en 2009, une taxe additionnelle représentant 25% de la taxe sur la propriété foncière est prélevée au profit de la commune du lieu de situation de l'immeuble. En 2006 par exemple, ces impôts fonciers ne représentent que 6,74% des recettes de fonctionnement. Pourtant l'impôt foncier sur les propriétés bâties et celui sur les propriétés non bâties constituent avec les patentes et licences et la taxe d'habitation les « quatre vieilles » constitutives de la fiscalité locale dans les pays de tradition administrative francophone. Mais ce faible taux de recouvrement traduit la difficulté pour l'administration fiscale elle-même à mobiliser les impôts fonciers, du fait notamment de la difficulté à maîtriser la question foncière au Cameroun. Le Ministère des finances a mis sur pied en 2007, sur financement du gouvernement espagnol, un projet de cadastre fiscal dans quatre villes, parmi lesquelles Douala. Mais ce projet tarde à produire des effets positifs sur les finances locales. Depuis la loi de 2009 sur la fiscalité locale, les collectivités locales sont les seules bénéficiaires (100%) de la taxe sur la propriété foncière. Il y'a là une source potentielle d'amélioration de la situation financière pour la ville de Douala qui doit pour ce faire s'approprier le projet de cadastre fiscal et mettre en place un registre foncier urbain. Elle doit également mettre en œuvre des mesures pour améliorer le recouvrement des recettes fiscales que ses services gèrent directement.

4.2.1.2 Pour les recettes gérées par les services fiscaux de la ville

La part des recettes gérées par les services fiscaux de la ville de Douala représente en moyenne 12% (cf fig.6) des ressources financières de la ville sur la période d'étude. Il semble que l'efficacité des mesures d'amélioration du prélèvement public mises en œuvre par l'Etat ait eu pour effet le fait que la ville compte presque essentiellement sur le produit de la fiscalité affectée et très peu sur les ressources qu'elle doit mobiliser directement. Plus que la part des recettes gérées par la ville sur les ressources totales, c'est le système et les mécanismes de mobilisation de ces ressources qui illustrent bien cette situation. Le système de mobilisation des recettes sur les marchés gérés par la ville et sur la location des emplacements publicitaires publics et des droits sur les permis de bâtir permet d'illustrer la situation en ce qui concerne les recettes gérées directement par la ville. Ces recettes représentent 88% des recettes non fiscales de la ville de Douala.

A partir de l'année 2004, les autorités municipales ont opté pour une politique de partenariat public-privé dans la gestion des marchés et des emplacements publicitaires. La ville a ainsi signé deux types de contrats de concession avec les entreprises privées : le premier type porte sur le recouvrement des droits de place sur les marchés et le second sur la collecte des informations sur les campagnes

publicitaires faites par les entreprises. Dans le premier cas, un montant fixe est reversé mensuellement dans les caisses de la ville par l'entreprise partenaire tandis que dans le second, les informations sur les campagnes publicitaires sont transmises aux services fiscaux de la ville, qui établissent des ordres de recettes et en suivent le recouvrement. Les prestataires du premier type de contrat se rémunèrent sur la différence entre les recouvrements effectués auprès des locataires de places sur les marchés et le montant mensuel à reverser à la ville. Le prestataire du second type de contrat est rémunéré à concurrence de 15% du montant des redevances publicitaires qu'il communique aux services de la ville.

Il semble que la volonté de moderniser le système de mobilisation des ressources de la ville grâce à l'adoption d'une gestion calquée sur l'entreprise privée ait été la raison principale de la signature de ces contrats de concession. Mais l'analyse documentaire et les entretiens avec les responsables de la ville nous permettent de relever que ces contrats ont été passés de gré à gré et surtout sans évaluation préalable du rendement potentiel des infrastructures mises en concession. Cette situation est illustrée par le fait qu'il nous a été difficile d'avoir le nombre exact de marchés dont la gestion est de la compétence de la ville de Douala. Les informations fournies par les différents responsables en charge des recettes non fiscales n'étaient pas concordantes. De plus, les méthodes de suivi des contrats de concession n'étaient précisées dans aucun document officiel de la ville. Il était par exemple difficile pour le Receveur municipal de procéder à un recouvrement forcé de la redevance mensuelle versée par le partenaire privé en cas de défaillance de ce dernier. En effet, les contrats de concession ne prévoyaient aucune caution bancaire contre le défaut de reversement de la redevance par un concessionnaire. Cette situation est sensiblement la même pour le contrat de concession de gestion des emplacements publicitaires publics. Jusqu'au mois de juillet 2010, aucune somme n'avait été recouvrée au titre de la redevance publicitaire pour l'année, pourtant les paiements sont faits sur une base trimestrielle. Ceci du fait d'un manque de prévision et d'organisation du système de mobilisation de ces recettes. Au cours d'une rencontre avec les régisseurs de publicité, ceux-ci exigeaient de la ville l'adoption d'un schéma directeur d'affichage qui permettrait de mieux organiser la gestion des emplacements publicitaires publics, ainsi que leur rentabilisation.

Il semble que ces insuffisances liées à la gestion des contrats de partenariats dans le recouvrement des ressources publiques aient poussé le législateur à interdire, dans la loi de 2009 sur la fiscalité locale, les contrats de concession en matière de recouvrement des recettes destinées aux collectivités locales. Tous les contrats de concession pour la gestion des marchés de la ville sont soit résiliés soit en cours de résiliation. Et la ville a créé un département administratif en charge de l'assiette et de l'évaluation des équipements marchands dont le rôle est de réfléchir à l'amélioration du rendement des recettes non fiscales. Mais cette mission ne semble pas encore assimilée par le personnel en service dans ce département, lequel n'est pas encore arrivé à mettre en place un plan de rentabilisation des équipements marchands de la ville. La gestion de ces équipements devrait être plus professionnelle et plus rationnelle. Il conviendrait donc de créer des unités semi autonomes, à l'instar de la RAGEM (Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands) de Ouagadougou, spécialement dédiées à

la gestion et au développement des équipements marchands. La mise en place de ces unités ferait partie d'une politique de gestion des ressources financières de la ville.

4.2.2 *L'urgence d'une politique cohérente de gestion des ressources financières de la ville.*

On l'a vu plus haut, malgré l'existence de ressources en amélioration sur la période d'étude, la situation financière de la ville de Douala est loin d'être stable. Au delà des mesures conjoncturelles d'amélioration de sa fiscalité locale, la ville doit mettre en place une politique cohérente de gestion de ses ressources financières, à la fois pour consolider les ressources actuelles et pour un financement adéquat des infrastructures urbaines.

4.2.2.1 *Pour consolider les ressources financières actuelles*

La stabilisation de la situation financière actuelle de la ville de Douala doit être renforcée. Ce renforcement passe par : une collaboration plus étroite avec les services fiscaux de l'Etat ; une formation adéquate du personnel en charge de la mobilisation des ressources financières et une utilisation efficiente des outils modernes de gestion.

Dans les pays de tradition administrative francophone, le pouvoir de taxation des collectivités locales est très faible, les élus locaux ont peu de marge pour accroître leurs recettes (CGLU, 2010). Cela est encore plus vrai pour la ville de Douala. La possibilité la plus évidente d'accroître les ressources financières de la ville réside dans l'amélioration de la collaboration et surtout de la communication avec les services fiscaux de l'Etat. Cette collaboration passe par la définition d'un cadre permanent de travail, qui ne se limite pas aux seules réunions mensuelles de communication des recouvrements effectués pour le compte de la ville. Ce cadre définirait les responsabilités quotidiennes de la ville et des services déconcentrés de l'Etat dans la mobilisation des ressources. Des équipes mixtes doivent être formées, surtout en ce qui concerne la mobilisation des impôts propres. En effet, les ressources propres sont composées essentiellement de quelques impôts locaux et de taxes improductives et souffrent d'importants problèmes d'instrumentation et d'incivisme fiscal (Yatta, 2009). Cette collaboration est d'autant plus nécessaire que la loi de 2009 sur la fiscalité locale a octroyé à la ville le bénéfice de l'impôt foncier. Cet impôt est en effet difficile à instrumenter, du fait de la prépondérance de la ville informelle qui abrite la majorité de la population. Dans ce contexte, les registres fonciers sont difficiles à mettre en place et leur mise à jour encore plus difficile. L'identification de la personne imposable à cet impôt foncier vient encore complexifier le processus d'imposition (CGLU, 2010). Les autorités municipales devraient s'y atteler le plus rapidement possible, en s'inspirant des expériences réussies dans les villes qui ont des problèmes similaires à ceux de Douala, à l'instar de Cotonou, qui a pu mettre en place un Registre Foncier Urbain (RFU). Les études sur les villes africaines montrent que, de manière générale, le patrimoine foncier public et privé de ces villes est peu valorisé et qu'il y'a là un gisement potentiel de recettes pour les collectivités (Yatta, 2006). La formation du personnel municipal est également un élément important dans ce processus de collaboration.

Le personnel en charge de la mobilisation des ressources financières n'a pas toujours la formation nécessaire au bon accomplissement de ses missions. Ce qui, d'une part empêche à la ville de définir et de mettre en œuvre une politique efficace de mobilisation des recettes non fiscales et, d'autre part, ne facilite pas un dialogue efficace avec les responsables des services déconcentrés de l'Etat. Le renforcement des capacités des ressources humaines à travers les formations continues en finances locales et en gestion municipale permettrait de faciliter la communication avec les contribuables et avec les partenaires de la ville. Cette formation devrait également faciliter la conduite des activités telles que le recensement des activités taxables et les opérations de recouvrement auprès des contribuables, ainsi qu'elle permettrait la mise en place par la ville d'outils modernes de gestion.

La ville devrait adopter des outils modernes de gestion qui permettraient de rendre plus efficace la mise en œuvre des politiques d'amélioration des ressources financières et l'atteinte des objectifs fixés par les autorités municipales. L'informatisation des services et l'adoption d'une gestion axée sur les résultats. La ville de Douala a adopté 2009 un logiciel intégré de gestion financière, le logiciel SIM_BA développé par l'AIMF. Le personnel est en phase d'appropriation de ce logiciel. Aujourd'hui, l'informatisation est une condition incontournable pour disposer d'instruments de pilotage de gestion : consolidation des données, indicateurs de gestion, tableaux de bord, recherche rapide d'informations. Elle met à la disposition des acteurs et des citoyens les données de la gestion financière locale. A l'évidence, une gestion informatisée de la comptabilité facilite l'éligibilité de la ville à un financement adéquat de ses infrastructures.

4.2.2.2 Pour un financement adéquat des infrastructures urbaines

Les besoins des villes des pays en voie de développement en termes d'infrastructures urbaines sont si importants qu'ils ne peuvent être satisfaits par la seule fiscalité locale et ce, quelles que soient les avancées dans la mobilisation des ressources. Pour Yatta (2009), la fiscalité locale souffre d'une limite structurelle qui est celle de son instrumentation dans un contexte caractérisé par une économie informelle dominante. L'urbanisation galopante, la jeunesse de la population (60% de la population a moins de 30 ans) et le retard déjà accumulé dans l'équipement favorisent le recours à l'emprunt. Celui-ci est autorisé par la législation camerounaise, qui a mis en place une institution de financement spécialisée dans l'emprunt aux collectivités locales, le FEICOM. Sa principale mission est d'accompagner les collectivités locales dans leur processus de développement, en leur apportant notamment une assistance technique et financière. Mais les besoins de la ville de Douala sont si importants qu'ils ne peuvent être satisfaits par le seul recours au FEICOM.

Les autorités municipales de Douala l'ont bien compris, puisqu'elles ont réussi à mettre en place un financement alternatif à travers un emprunt obligataire réalisé en 2005 et qui a permis de mobiliser environ 9 milliards de francs cfa pour le financement urgent des travaux de voirie dans la ville. Cet emprunt obligataire a été réalisé à travers la bourse des valeurs mobilières de Douala. Le plus important ici est l'ingénierie déployée par la ville pour contourner le refus des investisseurs

institutionnels potentiels de travailler directement avec elle car ses ressources, étant des deniers publics, ne peuvent être saisis par les créanciers. La ville a alors créé une société anonyme de droit OHADA, dénommée CUD finances à qui elle a délégué toutes ses recettes. C'est elle qui lance les émissions, encaisse les souscriptions des investisseurs, prête instantanément à la ville de Douala dans les mêmes conditions obtenues du marché, reçoit les recettes de la ville, prélève le paiement des échéances et reverse le surplus au compte de fonctionnement de la ville. C'est donc cette société écran, qui a les mêmes recettes que celles de la ville mais dont les comptes peuvent être saisis le cas échéant (ce qui n'est pas le cas de la ville) qui a été l'interlocutrice des marchés financiers.

Malgré le remboursement intégral de l'emprunt contracté, la ville de Douala n'a pas renouvelé cette expérience, du fait notamment des problèmes liés à la gestion des ressources financières mobilisées.³⁵ Pourtant elle a gardé son véhicule de financement, CUD finances. Elle gagnerait à explorer cet autre moyen de trouver des financements pour ses infrastructures. Même si l'emprunt des collectivités locales est largement encadré par les Etats, pour éviter notamment les dysfonctionnements d'ordre macroéconomique, la ville de Douala gagnerait à explorer cette voie, en faisant en priorité recours à l'épargne nationale qui, au Cameroun, n'est pas suffisamment utilisée pour le financement de l'économie nationale (Gouvernement du Cameroun, 2008). Mais cela ne peut se faire qu'en essayant de regagner la confiance des potentiels investisseurs à travers la mise en place d'une gestion saine et transparente.

Ainsi donc, les réformes engagées par l'Etat pour la modernisation du système fiscal camerounais ont eu des effets positifs sur la situation financière de la ville de Douala. Celle-ci a pu dégager une épargne de gestion et une capacité d'autofinancement globalement croissante sur la période 2004-2008. Mais elle reste trop dépendante des services fiscaux de l'Etat et elle gagnerait à mettre en place une politique cohérente d'amélioration de sa fiscalité propre à travers l'instauration d'un dialogue utile avec les services fiscaux de l'Etat, la rentabilisation de ses équipements marchands et la recherche d'autres ressources financières, adaptées aux besoins de financement des infrastructures urbaines.

³⁵ - les principaux responsables financiers de la ville au moment du lancement de l'emprunt obligataire font actuellement l'objet de poursuites judiciaires pour des raisons liées à la gestion de cette opération.

Conclusion

Nous avons analysé dans ce mémoire la situation de la ville de Douala en matière de ressources financières et de mobilisation des recettes fiscales et non fiscales, ainsi que sa capacité sur la période 2004-2008 à faire face par ses propres moyens aux investissements inscrits dans son budget. Nous avons, pour ce faire, tenté de situer l'importance de Douala, dont l'évolution en tant que collectivité locale est liée à l'histoire politique et institutionnelle du Cameroun. Elle est aujourd'hui la capitale économique et la principale ville du Cameroun. Sa croissance démographique (supérieure à la moyenne nationale) induit une demande en ressources, notamment financières pour, d'une part, rattraper le retard en infrastructures urbaines et en services locaux de base (eau, assainissement, enlèvement des ordures ménagères...) accusé par la ville et d'autre part réaliser les investissements nécessaires pour accompagner, à défaut de pouvoir impulser la croissance urbaine.

Afin de préciser notre champ d'étude, nous avons évoqué les différentes approches théoriques de la question des finances locales et de l'autonomie financière des collectivités locales. Ces approches sont nombreuses et varient en fonction du contexte et de la tradition administrative et politique de chaque pays. Elles nous ont permis de mieux définir les concepts et les éléments sur lesquels nous nous sommes appuyés pour la réalisation de cette analyse des données quantitatives et des informations et pratiques qualitatives sur les ressources financières de la ville. Cette approche s'est portée sur l'analyse des prévisions et réalisations en matière de mobilisation des et de répartition des ressources, ainsi que sur l'exploration qualitative des pratiques et des savoir-faire en la matière.

Nous avons pu montrer la situation financière, plutôt favorable sur la période d'étude, de la ville de Douala. Celle-ci a en effet pu dégager une épargne de gestion et une capacité d'autofinancement globalement croissante entre 2004 et 2008. Mais cette relative bonne santé financière est à mettre à l'actif des réformes engagées par l'Etat pour la modernisation du système fiscal camerounais. La ville reste trop dépendante des services fiscaux de l'Etat, elle gagnerait à mettre en place une politique cohérente d'amélioration de sa fiscalité propre à travers l'instauration d'un dialogue utile avec les services fiscaux de l'Etat, la rentabilisation de ses équipements marchands et la recherche d'autres ressources financières, adaptées aux besoins de financement des infrastructures urbaines. De plus, une réflexion plus complète sur la question des finances locales dans la ville de Douala doit intégrer les ressources des communes d'arrondissement, qui participent à la fourniture de services sociaux de base aux populations et qui se doivent également d'avoir des ressources suffisantes pour la mise en œuvre de leurs actions de développement.

Mais la situation financière de la ville de Douala n'est pas représentative de celle de la majorité des collectivités locales camerounaises. Celles-ci sont, à l'instar de l'essentiel des collectivités locales d'Afrique subsaharienne, caractérisées par des ressources locales propres faibles, qui ne dépassent généralement pas 1% du PIB (Chambas, Brun, Rota-Graziosi, 2007). La réflexion sur l'autonomie et la

situation financière des collectivités locales doit porter sur l'augmentation des ressources des grandes villes, mais également sur celles des collectivités les plus pauvres. Cela permettrait à ces collectivités d'accroître l'efficacité de l'application du principe de subsidiarité, qui repose sur une plus grande proximité politique entre les gouvernements locaux et leurs électeurs. Une meilleure allocation des ressources aux collectivités les plus pauvres contribuerait à un développement plus harmonieux des différents territoires, à réduire l'exode rural et donc, à alléger la charge potentielle des grandes villes en termes de besoins en infrastructures urbaines. La réflexion doit donc être plus globale. Elle doit porter à la fois sur les ressources des grandes villes et sur celles des collectivités les plus pauvres.

De plus, on ne peut évoquer la question de l'autonomie financière des collectivités locales sans parler de décentralisation financière de manière plus générale. Celle-ci porte à la fois sur les ressources propres des collectivités locales, mais également sur la part des dépenses publiques mises en œuvre par ces dernières. L'analyse de la qualité de la dépense publique locale fournirait des informations importantes sur les succès ou les échecs des politiques de décentralisation. Celle-ci perdrait de sa pertinence si elle ne se traduit pas par une efficacité et une efficience accrues dans la fourniture des services publics qui font défaut aux populations. Cela pourrait être un baromètre intéressant pour évaluer l'impact des politiques de décentralisation en œuvre dans les pays africains depuis quelques années. Cette question des dépenses publiques locales est également intimement liée au transfert de compétences entre les différents niveaux de gouvernement, lequel fait l'objet de réelles difficultés. Parmi celles-ci, on peut citer l'ambiguïté des textes d'attribution des compétences, ce qui emmène les gouvernements centraux à les remettre en question régulièrement. Ces ambiguïtés ouvrent de nombreux contentieux entre l'Etat et les collectivités locales au détriment de la fourniture des services locaux si essentiels à la population. L'analyse de ces questions permettrait de faire avancer la réflexion sur la pertinence de la décentralisation comme vecteur de développement.

5 Références bibliographiques

Guillien R., Vincent J. (1981). *Lexique des termes juridiques*. Dalloz. Paris, pages.

AFD (2009). Document de travail n°87. *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*. AFD Paris, 50 pages.

Bird R., Vaillancourt F. (1997). *Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation*. [version électronique]. <http://ideas.repec.org/p/mtl/montec/9714.html>, 18 pages

Biwolé G. (1985). *L'institution communale au Cameroun*. SOPECAM. Yaoundé, 210 pages.

BUCREP (2010). Rapport de présentation des résultats définitifs du 3^{ème} recensement général de la population et de l'Habitat. Bucrep. Yaoundé, 67 pages

CGLU, Marcou G. (sous la direction) (2008). *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, CGLU. Barcelone, 384 pages

CGLU. Note d'orientation de CGLU sur les finances locales. Document de travail de CGLU sur les finances locales. Barcelone, 72 pages.

Chambas G. (2005) *Afrique au sud du sahara : quelle stratégie de transition fiscale ?* Afrique contemporaine. 213 hiver 2005, pp 133-163

Chambas G. (2005) *TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux*. Afrique contemporaine, n° 215 pp 181-194

Chambas G., Brun J.F., Rota-Graziosi G. (2007) *La mobilisation des ressources propres locales en Afrique*. Forum « Décentralisation et Gouvernance locale ». Nations-Unies. Vienne 26-29 Juin 2007

D'Amboise G. (1996). *Le projet de recherche en administration. Un guide général à sa préparation*. FSA. Québec, 119 pages

Dafflon B. (1998). *La gestion des finances publiques locales*. 2^{ème} éd. Economica. Paris, 284 pages

Dafflon B., Madiès T. (2008). *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. AFD. Paris, 117 pages

- Frizon R., Marand A.C., Renard S., Scarbonchi F. (2001) *La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?* [version électronique] <http://www.unilim.fr/prospeur/fr/prospeur/telechargements/finances/rapport.pdf>, 89 pages
- Gauthier B. (sous la direction) (1990). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Presses de l'université du Québec. Québec 535 pages
- Gevart P. (2006). *Comprendre les enjeux de la décentralisation*. L'étudiant. Paris, 167 pages
- Gouvernement du Cameroun (2006). *Document de stratégie de réduction de la pauvreté en milieu urbain*. Yaoundé, 157 pages
- Kuaté J.P. (2002). *Les élections locales au Cameroun : l'élection du maire et des conseillers municipaux*. MACACOS. Douala, 150 pages
- Olowu D. (2001). *Decentralization policies and practices under structural adjustment and democratisation*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper number4, July 2001. United Nations Research Institute for Social Development, 41 pages.
- Urbaplan (2009). *Stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine. Rapport synthèse du diagnostic*. CUD. Douala, 147 pages
- Vedel G. (1961). *Droit administratif*. PUF. Paris, 461 pages
- Yatta F.P. (2003). *Les enseignements tirés des études de cas sur les économies locales (ECOLOG)*. Revue « Région et Développement » n°17, 30 pages
- Yatta F.P (2006). *Villes et Développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux*. Economica. Paris, 315 pages
- Yatta F.P. (2009). *La décentralisation fiscale en Afrique : Enjeux et Perspectives*. Khartala. Paris, 314 pages
- République du Cameroun : loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972
- Loi n° 2004 -17 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation
 - Loi n° 2004 – 18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes
 - Loi n° 2009 – 011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées
 - Loi n° 2009 – 019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale.
 - Décret n° 87/1366 du 25 septembre 1987 portant création de la Communauté Urbaine de Douala

- Décret n° 2000/365 du 11 décembre 2000 portant réorganisation du Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunal
- Décret n° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 fixant les modalités de répartition du produit des centimes additionnels communaux
- Arrêté-conjoint n° 00349/MINAT/MINEFI du 22 octobre 2001 portant modalités d'assiette, de recouvrement et de reversement d'impôts et taxes destinés aux communes et au Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunal

6 Annexes

6.1 Annexe 1 : Liste des recettes fiscales et des recettes non fiscales de la ville de Douala.

Recettes fiscales

Les patentes ; les licences ; les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles ; la taxe d'assainissement ; la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et engins à moteur ; la taxe additionnelle à la taxe foncière ; les autres recettes fiscales (taxe addit. sur le revenu locatif) ; les centimes additionnels communaux ; les taxes communales directes (taxe d'eau, la taxe d'éclairage public, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de fonctionnement de l'ambulance municipale, taxe d'électrification, autres taxes communales directes) ; les taxes communales indirectes (taxe d'abattage, taxe d'inspection sanitaire, droits de place sur les marchés, droits sur les permis de bâtir, droits d'occupation des parcs de stationnement, taxe de stationnement, taxe sur les spectacles, produits des droits de stade, taxe sur la publicité, taxe sur les lots urbains non mis en valeur, produit des droits de timbre, redevances pour dégradation de la chaussée, produits des droits sur l'exploitation des ressources minières, de pêches etc. ; autres taxes communales directes).

Recettes non fiscales

Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux (loyers des immeubles communaux ; retenues par les agents communaux ; retenues pour transport du personnel ; location des meubles ; des salles de fêtes ; des camions engins et autres biens meubles et immobiliers, cessions d'eau et d'électricité ; cessions de garages ; cessions de sables, pierres, pouzzolane et autres produits des carrières ; produits des services affermés ou concédés ; droits d'accès aux monuments et sites aménagés par la commune ; droit de quai ; droits sur embarcations ; produits de la bibliothèque ; produits de concession des emplacements publicitaires ; produits de concession dans les cimetières ; produits des prestations de services fournies ; recettes des services ; autres produits de l'exploitation du domaine).

6.2 Annexe 2 : Tableaux pour l'analyse financière

Tableau 1 : Evolution des recettes de la ville de Douala 2004 – 2008

Nature de la recette	2004	2005	2006	2007	2008	Taux d'évolution
Recettes propres	10.734.190.337	10.503.039.308	13.034.957.758	13.054.888.356	16.720.303.312	55,76%
Transferts	4201135643	3000000317	10136066654	3941924395	4185209007	-0,38%
Ressources d'emprunt	10000064,47	76142176,65	0	40000257,86	40000257,86	75%
Recettes propres/habitant	5.909	5451	6527	6245	7.639	29,27%
Transfert par habitant	2308,96	1574,29	5077,10	1882,59	1908,83	-20,96%
Recettes fiscales	10.431.989.847	9.857.866.107	12.762.796.607	12.483.320.224	16.046.684.618	53,82%
Recettes non fiscales	299.480.448	649.663.092	270.848.581	571.568.132	622.793.782	107,96%

Tableau 2 : Répartition des recettes propres en 2004 – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
RECETTES FISCALES	97,18%	93,86%	97,91%	95,62%	95,97%	96,67%
RECETTES NON FISCALES	2,79%	6,19%	2,08%	4,38%	3,72%	3,32%

Tableau 3 : Evolution des dépenses de la ville de Douala 2004 – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales	18.418.606.108	21.338.580.326	24.939.260.803	32.700.390.533	28.779.147.806
Dépenses de fonctionnement	8.413.044.723	7.525.564.420	9.912.048.811	13.372.260.687	9.230.966.034
Dépenses d'investissement	10.005.561.385	13.813.015.906	15.027.539.971	19.328.129.846	19.548.181.117
Dépenses d'investissement par habitant	5490,36	7241,76	7523,82	9242,43	8927,57

Tableau 4 : Evolution de l'épargne de gestion et de la capacité d'autofinancement en 2004 – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Epargne de gestion	5.518.425.210	3.839.666.602	10.518.070.428	179.414.735	7.253.705.009	5.461.856.397
Taux d'épargne brut	65,59%	51,02%	106,11%	1,34%	78,58%	60,52 %
Capacité d'autofinancement	7.018.425.697	8.327.136.003	15.168.885.585	11.120.233.706	12.691.227.107	10.865.181.620
Taux d'autofinancement	70,15%	60,28%	100,94%	57,53%	64,92%	70,76%
Capacité d'investissement	12.609.425.989	18.941.384.158	22.961.885.642	19.853.185.379	20.876.435.661	19.048.463.366
Taux de réalisation des investissements	61,62%	71,54%	62,89%	69,45%	68%	66,7%

6.3 Grilles d'entrevues

Guide d'entrevue I : Entrevue avec le personnel de la Direction des affaires financières.

1. Quelle est votre appréciation de la situation des ressources financières de la ville ?

.....

2. Pensez-vous que la ville dispose d'une autonomie financière suffisante ?

.....
.....
.....

3. La ville peut-elle librement créer des impôts et taxes ?

Oui Non

.....
.....
.....

4. La ville peut elle librement fixer les taux d'imposition ?

Oui Non

.....
.....
.....

5. Comment la ville s'organise t-elle pour recouvrer au mieux les recettes qui lui sont destinées ?

.....
.....
.....

6. Quelle est la nature de vos relations professionnelles avec les services fiscaux de l'Etat ?

.....
.....
.....

7. Pensez-vous que la ville reçoit toutes les recettes qui lui sont dues ?

.....
.....
.....

8. Dans la négative, avez – vous la possibilité de faire des réclamations ?

.....
.....
.....

9. Comment ces réclamations sont-elles traitées par les services fiscaux de l'Etat ?

.....
.....
.....

10. Pensez-vous que la ville peut améliorer ses ressources ?

.....
.....
.....

11. Si oui quels sont les recettes qui peuvent être améliorées ?

.....
.....
.....

12. Selon vous, quelles actions peuvent être menées pour améliorer ces recettes?

.....
.....
.....

13. Que vous suggère la réussite de l'emprunt obligataire mené par la ville en 2005 ?

.....
.....
.....

14. Pensez vous que la ville peut renouveler cette expérience à court terme ?

.....
.....
.....

15. Si non pourquoi ?

.....
.....
.....

Guide d'entrevue II : Entrevues avec les responsables de la recette municipale

1. Quelle appréciation faites-vous de la situation financière de la ville ?

.....
.....
.....

2. Avez-vous le sentiment que la ville recouvre l'ensemble des recettes qui lui sont dues ?

.....
.....
.....

3. Si non, pourquoi?

.....
.....
.....

4. Quelle est la nature de vos relations professionnelles avec les services fiscaux de l'Etat ?

.....
.....
.....

5. Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans le cadre de l'exercice de vos missions?

.....
.....
.....

6. Quelle évaluation faites-vous de la gestion des équipements marchands de la ville ?

.....
.....
.....

7. Pensez-vous que la ville peut améliorer ses recettes ?

.....
.....
.....

8. Quelles sont les recettes qui peuvent être améliorées?

.....
.....
.....

9. Comment pensez-vous que ces recettes puissent être améliorées ?

.....
.....
.....

10. Quelle est votre marge de manœuvre dans le recouvrement des recettes de la ville?

.....
.....
.....

11. Comment utilisez vous cette marge de manoeuvre ?

.....
.....
.....

12. Avez-vous un fichier des restes à recouvrer de la ville ?

.....
.....
.....

13. Si oui comment faites-vous le suivi de ces restes à recouvrer ?

.....
.....
.....

Guide d'entrevue III : Entrevues avec le personnel des services fiscaux de l'Etat.

1. Quelle est la nature de vos relations professionnelles avec les responsables de la ville de Douala ?

.....
.....
.....

2. Quelle appréciation faite vous du niveau des recettes reversées par l'Etat à la ville ?

Bon Faible Mauvais

.....
.....
.....

3. Qu'est ce qui explique ce niveau de recettes de la ville de Douala ?

.....
.....
.....

4. Comment procédez-vous au recouvrement des recettes de la ville ?

.....
.....
.....

5. Pensez-vous que la ville reçoit toutes les recettes qui lui sont destinées?

Oui Non

.....
.....
.....

6. Si non pourquoi ?

.....
.....
.....

7. Quelles sont les insuffisances du système de recouvrement des recettes destinées à la ville ?

-

8. A quoi ces insuffisances sont-elles dues ?
-

9. Comment peut-on améliorer le recouvrement des recettes de la ville ?
-

10. Sur quelles recettes peuvent porter les améliorations essentielles ?
-

11. Avez-vous le sentiment que les responsables de la ville suivent bien leurs recettes, expliquez votre point de vue ?
-

6.4 Liste des personnes interviewées

Nom et Prénom	Fonction
Mme Marcelline Sena Mouelle	Directeur de l'Administration et des Ressources Humaines. Directeur Général de CUD Finances S.A
M. Jean Yango	Directeur des Etudes, de la Planification Urbaine et du Développement Durable
M. Adalbert Mangamba Mangamba	Directeur des Affaires Economiques et Financières
M. Mouangue	Directeur adjoint des Affaires Economiques et Financières

M. Mbarga Mbarga	Receveur de la Communauté Urbaine de Douala
Mme Kasse Florence	Chef du Département de l'assiette, de l'émission et du recouvrement des recettes
M. Mbia Enguene	Chef du département de la collecte et de l'analyse des données financières
M. Foka Blaise	Chargé d'études, Direction des affaires administratives et financières
M. Etogo Paul Longin	Chef du Centre des Impôts des Moyennes des Entreprises de Douala
M. Ali	Chef du Centre des impôts des Professions libérales de Douala
M. Ebogo Florent	Chef du service des statistiques au Centre Régional des Impôts du Littoral
M. Minso Honoré	Chef du Poste de travail des collectivités à la DGE
M. Karmo	Chef du service du recouvrement à la recette municipale de Douala.
Mme Matanda Marie	Chargée d'études, Direction des Affaires administratives et Financières
M. Lami	Ingénieur de Génie civil, Direction des Etudes, de la planification urbaine et du développement durable

N.B : Les données financières détaillées et les notes d'entretien ayant servi à la réalisation de cette étude sont disponibles sur demande auprès de l'auteur à l'adresse : awalou1@yahoo.fr