

Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et
Communautaire

Rapport sur l'Etat de l'Equité fiscale au Cameroun

Edition 2021

Idriss Linge Njoya
07/11/2021

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 1 |
| I- Progressivité de l'Impôt | 2 |
| II- Suffisance des ressources domestiques | 5 |
| III- Exonérations Fiscales au profit des entreprises | 6 |
| IV- Capacités de l'administration fiscale | 7 |
| V- Qualité de la dépense publique | 9 |
| VI- Redevabilité et participation citoyenne | 11 |
| Recommandations | 13 |

Introduction

- La justice et l'équité fiscales devraient constituer l'épine dorsale d'une politique économique progressiste et surtout d'un programme ambitieux d'émergence comme c'est le cas pour le Cameroun actuellement. Selon une analyse de l'organisation non gouvernementale Tax Justice Network, le Cameroun perd un montant estimé de ressources fiscales de l'ordre d'au moins 140 millions \$ (78 milliards de FCFA) chaque année. C'est plus qu'il n'en faut pour multiplier par 5 les budgets annuels combinés du ministère des affaires sociales, ainsi que celui de la promotion de la femme et de la famille.
- Aussi, des politiques budgétaires bien définies ont une valeur à la fois fondamentale et instrumentale. Il est important de comprendre les femmes en tant que citoyennes autonomes plutôt que dépendantes de leur famille ou de leur mari. En outre, les politiques fiscales peuvent constituer des outils actifs pour lutter contre les inégalités sociales et économiques liées au genre. Les politiques budgétaires, par le biais du financement, de la redistribution, de la représentation des personnes et de la révision des prix (et donc de la mise en place de mesures incitatives) peuvent ainsi contribuer au plein exercice des droits des femmes et des filles en répondant à leurs besoins et priorités spécifiques et en favorisant des changements dans les normes et relations de pouvoir en fonction du sexe.
- L'évaluation des politiques budgétaires ne se limite pas à évaluer la manière dont elles sont conçues, mais doit également se concentrer sur l'impact réel des systèmes fiscaux sur les individus et la société. Toute analyse des impacts distributifs et sociaux des systèmes fiscaux doit mettre l'accent sur l'identification des facteurs et des politiques qui influent sur les inégalités entre les sexes pour ce qui est du pouvoir décisionnel, de l'accès aux ressources et du contrôle sur ces dernières, des rôles et responsabilités des ménages, marchés, États et organisations.

- La présente analyse examine le niveau d'équité fiscale au Cameroun sous le prisme de 6 critères d'évaluation. La progressivité, la suffisance des ressources collectées, la politique des exonérations fiscales au profit des entreprises, la qualité de la dépense publique et le niveau de redevabilité dans les relations avec les contribuables et bénéficiaires de la dépense publique.

I- Progressivité de l'Impôt

L'analyse de l'équité fiscale sous le prisme de la progressivité de l'impôt permet d'examiner plusieurs choses. Il est surtout question de voir comment se répartissent les charges fiscales entre les différents contribuables. L'objectif ultime d'un système fiscale progressiste est de laisser suffisamment de revenus disponibles aux agents économiques, pour soit consommer, soit investir, soit épargner pour le futur. La réalité fiscale pour le contribuable camerounais peut être lourde. En plus des charges patronales, l'impôt sur le revenu, ils doivent payer des contributions comme la taxe sur l'audiovisuel, nonobstant le fait qu'ils aient ou non une télévision, payer des contributions de crédit foncier, sans aucune garantie de bénéficier d'un prêt immobilier un jour et en plus de cela, le pouvoir d'achat et des investissements est ponctionné d'une TVA de 19,25% à laquelle s'ajoute parfois des droits d'accises dont le modèle de calcul est complexe.

Le premier aspect d'analyse de la progressivité concerne l'équilibre entre la répartition des impôts directs et indirects entre les contribuables. Au Cameroun, la progressivité de l'impôt est admise pour ce qui concerne le revenu direct des personnes physiques. Il existe plusieurs seuils pour le paiement de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP). Le premier seuil est qu'il n'est pas applicable pour les personnes qui touchent 62 000 FCFA ou moins par mois, soit un revenu annuel (base de calcul, de 744 000 FCFA). Toutefois, ce seuil peut aller jusqu'à 1,24 million de FCFA, car dans le calcul de l'IRPP salariale, on applique sur le revenu annuel global un abattement forfaitaire de 500 000 pour toutes les tranches de revenus. Les autres Seuils d'IRPP concernent les intérêts de comptes d'épargne n'excédant pas 10 millions de FCFA et les plus-values nettes de cession d'actifs qui ne dépassent pas 500 000 FCFA. Ainsi, l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour ce qui est des salaires se paie en tranche de revenus selon le barème suivant (en FCFA) :

- De 0 à 2 000 000.....10%
- De 2 000 001 à 3 000 00015%
- De 3 000 001 à 5 000 00025%
- Plus de 5 000 000.....35%

Au Cameroun il existe 4 tranches de revenus. Le taux d'imposition applicable au dernier quart de tranche de revenus est plus élevé que celui de la moyenne du troisième quart. Les calculs permettent de voir qu'au-delà de 5 millions de revenus, le minimum d'IRPP est de 1,75 millions de FCFA alors que le taux applicable sur la moyenne du troisième quart représente 1 millions de FCFA uniquement. Mais si on met cela en perspective avec les différentes taxes sur la consommation, il reste finalement peu de revenus disponibles pour ceux qui gagnent

moins de 5 millions pour s'en sortir. Une réflexion en profondeur des taux applicables ajustés de l'impact de la TVA et du niveau d'inflation dans l'économie est importante pour instaurer plus d'équilibre.

Mais une part plus importante des taxes indirectes sur les impôts directs relatifs aux personnes réduit l'efficacité de la progressivité. Depuis l'an 2000 et selon des données disponibles jusqu'en 2018, on note que des impôts sur la consommation comme la TVA nette aussi bien domestique qu'à l'import-export a toujours dépassé la part de l'impôt sur le revenu et l'impôt forfaitaire, surtout lorsqu'on l'ajoute aux droits d'accise. Sur la période concernée, le Cameroun a collecté 37 000 milliards de FCFA de taxes toutes catégories confondues. Seulement 10 662 milliards de FCFA sont provenus des impôts directs, soit environ 28,7% et la part des impôts indirects à travers la consommation a atteint 14 724 milliards de FCFA de total cumulé, soit l'équivalent de 39,9% de l'ensemble des recettes mobilisée par le pays sur la période analysée. On a d'ailleurs noté comme une tendance à la hausse de la part des taxes sur la consommation sur les revenus fiscaux. Pour l'année 2018, cette part était de 47,5%, alors que la part de contribution pour les impôts directs était descendu à 27,6%, selon nos calculs. Un autre aspect de la progressivité concerne l'équité entre les hommes et les femmes. En principe la loi fiscale s'applique de manière équitable entre les hommes et les femmes et de manière globale tout le monde est soumis aux mêmes niveaux d'imposition. De même il n'existe pas dans la loi fiscale, des situations dans lesquelles l'égalité homme-femme serait mise en difficultés. Mais on note l'existence des retenus à la source qui ne profiteraient pas totalement et de manière équitable aux femmes. Un exemple est celui de la retenue sur salaire pour contribution au Crédit Foncier. Au regard des difficultés que les femmes ont au Cameroun i) pour accéder au foncier et ii) pour accéder aux crédits en lui-même, la mobilisation de ces taxes sur les revenus des travailleuses salariés peut conduire à des inégalités. Toutefois, cette hypothèse doit être vérifié avec le registre des crédits accordés par le Crédit Foncier, afin de voir la part qui revient aux hommes et celle qui revient aux femmes. La même réflexion peut se faire pour le paiement de la taxe de contribution au fonds national de l'emploi. In fine, l'Etat ne prouve pas que les ressources mobilisées mettent en place une politique qui permet à cette institution de pouvoir recruter équitablement les hommes et les femmes, et c'est le cas enfin pour la contribution aux ressources du FEICOM. Il n'est pas clairement démontré si elles sont octroyées aux communes en tenant compte de leurs capacités à mettre en place des politiques qui profiterait globalement aux femmes vivant dans les communes. Malgré ces ressources qui sont payées par exemple, les femmes qui mènent des activités de commerce, doivent encore payer pour occuper des toilettes publiques ou pour assurer le nettoyage de leurs places dans des marchés.

De même, les barèmes fiscaux n'ont pas été mis à jour au cours des cinq dernières années pour refléter le niveau des prix actuels. La dernière mise à jour de l'IRPP date de janvier 2004 (CGI 2021, Pages 925). On a semblé noter une augmentation des droits d'accise sur des produits et service de grande consommation et on peut mieux comprendre une hausse en proportion des impôts indirects dans la part des revenus fiscaux. Enfin l'impôt sur le revenu dépend selon qu'on soit salarié, ou que le revenu provienne des investissements sur des biens immobiliers ou qu'on exerce une profession libérale. Mais la mise en place effective de la collecte de l'impôt sur le revenu immobilier qui est de 15% n'est pas encore fluide et ne

permet pas d'avoir une idée claire des orientations de l'administration, dans le cas où ces revenus dépasseraient les seuils de revenus indiqués. La propriété immobilière est taxée au Cameroun, comme le confirment les articles 577 et suivant du code général des impôts dans son édition 2021. C'est aussi le cas des revenus issus de la propriété foncière comme le confirment les articles 45 et suivant du Code Général des Impôts. Les dispositions légales y relatives prévoient aussi des exonérations. Le CGI cumule dans le même registre la taxe foncière et la propriété immobilière (art 577)

La loi fiscale camerounaise reconnaît à une personne physique le droit d'avoir une activité, dont les bénéfices seraient taxés selon le régime réel ou le régime simplifié. Dans cet ordre d'idée, le revenu étant assimilé à des bénéfices commerciaux peut bénéficier d'un niveau d'imposition plus faible, que ceux qui gagnent un salaire. Selon les termes de la loi fiscale de 2021, les actifs financiers ne sont pas imposés en eux-mêmes. "L'article 35 du CGI version 2021, revient sur les actifs financiers qui peuvent être taxés. Cette liste est capturée dans la disposition suivante : ""Sont imposables au titre des revenus de capitaux mobiliers :

- Les produits des actions, parts de capital et revenus assimilés ;
- Les revenus des obligations ;
- Les revenus des créances, Dépôts, cautionnements et Comptes courants ;
- Les gains réalisés à l'occasion de la cession d'actions, d'obligations et autres parts de Capital."

Il n'existe pas à proprement parler un impôt sur la fortune globale selon les termes de la loi fiscale camerounaise.

Pour ce qui est des entreprises, selon l'article 17 du Code général des impôts, le taux de l'impôt sur les sociétés est au moins égal à 30%. Depuis janvier 2021, il existe des dérogations mais qui portent le taux d'IS à 28% (art 17 bis). Il existe une disposition dérogatoire pour les sociétés qui émettent des actions ou des obligations sur le marché boursier (Arti 108 CGI, 2021). Mais même là le minimum exigible est d'au moins 25%. Les entreprises sont contraintes de payer une avance d'Impôts sur les Société de 2,2% qui porte sur le chiffre d'affaires. Les entreprises se plaignent légitimement de cette forme d'imposition, qui grèvent la trésorerie sans être remboursé avec des intérêts. Mais plusieurs études ont démontré que face à la pression fiscale, certaines sociétés se livrent à des prix de transfert. Or cette question ne semble pas suffisamment adressée par la Direction Générale des Impôts. Sur les 980 pages que contient le CGI, on retrouve seulement 9 fois la mention sur les prix de transfert. Il existe une réglementation sur les prix de transfert. Elle s'est renforcée au fil des dernières années, mais reste un processus qu'on peut améliorer. Aussi, la lutte contre les prix des transferts reste fragile du fait des défis de l'administration fiscale à capter ce qui rentre pleinement dans le registre des prix de transferts.

Pour instaurer un peu d'équité envers les contribuables qui sont aussi les consommateurs, l'article 128 alinéa 6 du CGI édition de 2021 indique que les produits de première nécessité exonérés de TVA sont les suivant : les pesticides, les engrais et leurs intrants, ainsi que les autres intrants agricoles, de

- L'élevage et de la pêche utilisés par les producteurs ;

- La viande bovine, à l'exception de la viande importée ;
- Les produits pharmaceutiques, leurs intrants ainsi que les matériels et équipements des industries pharmaceutiques ;

Il existe aussi des taux inférieurs à Zéro pour de nombreux produits non-alimentaires, mais surtout des services. Toutefois, il n'existe pas de TVA spécifique pour les services et des biens appartenant aux riches ou aux pauvres. Tout le monde fait face à la TVA dans les mêmes proportions. Certains biens d'équipement dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et des pêches bénéficient des abattements fiscaux. Il n'existe pas de liste uniforme. Actuellement les importations de véhicule neuf pour usage de transport urbain sont par exemple imposées au taux unique de 10%, pour encourager le renouvellement des parcs automobiles en vue de la CAN.

Dans les échanges avec l'administration fiscale, les stratégies de la politique fiscale sont surtout regardantes des volumes de ressources que l'administration peut capturer. Des impôts comme le précompte sur le chiffre d'affaires continuent de diviser les contribuables entreprises et l'administration fiscale. Les premiers estiment que taxer le chiffre d'affaires n'est pas approprié dans un pays où l'accès aux capitaux est complexe pour les entreprises et la trésorerie fortement sollicitée.

Dans l'ensemble les règles de calcul de l'assiette imposable sont assez bien définies dans le CGI. Mais une combinaison des règles applicables et des exonérations peut rendre la tâche complexe pour les non professionnels. Le taux d'imposition forfaitaire ne vise pas une catégorie de personne précise, mais des secteurs d'activités, qui peuvent être majoritairement investis par des femmes ou des hommes selon les cas. L'impôt forfaitaire tient compte de la taille des entreprises. Il existe des classifications en fonction du Chiffre d'affaires. Mais cette décomposition peut être critiquable. Le fait est que le chiffre d'affaires ne définit pas le ratio de marge nette. Dans une certaine proportion, des entreprises ayant des chiffres d'affaires plus faibles peuvent réaliser des marges plus importantes et vice versa. Le fait d'être dans un système fiscal hybride, qui ne taxe pas la valeur ajoutée effective, mais plutôt l'activité, pose un problème dans la détermination de la base fiscale effective. Oui les taux d'acompte d'IR sont différents selon la taille et le type des entreprises. Pour certaines d'entre elles, son paiement est même exonéré, comme les entreprises qui sont sous le régime de la patente.

II- Suffisance des ressources domestiques

La suffisance des ressources fiscales permet de savoir jusqu'où la mobilisation des ressources domestiques est possible et est effective. Avec un ratio d'impôts sur le produit intérieur brut qui n'a pas dépassé les 15% au cours des dix années précédant 2018, il est clair que les administrations fiscales ne parviennent pas à mobiliser suffisamment de recettes. Cette réalité cache toutefois un certain nombre de disparités.

Selon le rapport le plus récent du Fonds Monétaire International sur le Cameroun, (Août 2021), le produit intérieur brut courant du Cameroun est estimé en 2020 à 23 000 milliards de

FCFA et à 22 855 milliards de FCFA en 2019. Dans le même temps, le rapport d'exécution budgétaire publié par le ministère des finances indique que les recettes fiscales de l'année 2020 ont été de 3 177,5 et de 3 517,3 milliards de FCFA en 2019. Cela fait un ratio recettes fiscales sur PIB respectif de 13,8% en 2020 et de 15,3% en 2019. Déjà on peut dire que la moyenne de recette fiscale sur PIB de 2020 était inférieure à celle de l'année 2019. Cela dit, l'année 2020 aura été celle du covid qui a eu un impact exceptionnel sur l'ensemble des pays. Mais selon les statistiques des revenus fiscaux de l'OCDE, on note que le Cameroun était sur une pente montante pour ses recettes fiscales malgré une progression de son PIB. Et le taux de 2019 était supérieur à la moyenne des années à partir de 2014 à la moyenne des LIC, mais pas à la moyenne des LMIC (des pays à revenus moyens bas) et des pays à faibles moyennes de revenus. Les différents ministres des Finances ont souvent évoqué dans des discours sur les rencontres annuelles du ministère, le besoin de faire mieux et d'atteindre les objectifs mondiaux en matière de recettes fiscales. Mais cela ne prend pas la forme d'un engagement concertée et stratégique du gouvernement. Les réformes fiscales en matière de prix de transfert traduisent une certaine volonté du gouvernement de limiter les flux financiers illicites. Toutefois, bien que le ministère de l'Économie ait produit en 2020, un rapport sur la détérioration de la base imposable en matière de commerce extérieur, le premier ministre ait quant à lui montré de l'intérêt sur les travaux de la société civile en matière de lutte contre les FFI, on peut relever qu'il n'existe pas une stratégie gouvernementale dont le but est de lutter directement contre les FFI. Selon des données de la direction du budget¹ les dépenses fiscales de l'exercice 2020 ont été de 158,4 milliards de FCFA. Cela représente 0,54% du PIB estimé par le FMI (rapport août 2021). C'est presque le même volume des dépenses fiscales que celui de l'année 2019. Mais il est difficile de faire des comparaisons directes car en 2020 les dépenses fiscales ont été exacerbées par la pandémie à Covid-19 et ses mesures exceptionnelles. Le gouvernement ne publie pas une situation linéaire de ses dépenses fiscales et il est difficile d'avoir des comparatifs sur des bases annuelles. Le pays collecte des Royalties, selon les dispositions du Code pétrolier et du Code minier. Mais le taux effectif minimum d'imposition sur le secteur extractif reste assez faible du fait de nombreuses exonérations spécifiques qu'offrent les codes sectoriels pétrolier et minier. Les entreprises extractives jouissent d'un ensemble d'exemptions et exonérations qui impactent leurs bases fiscales

Officiellement le gouvernement revendique un taux de chômage de 3,6% en 2020 selon des données de l'institut nationale des statistiques qui reprennent les indicateurs de la banques mondiales, elles même collectées auprès des officiels. Mais une part importante estimée à 80% des travailleurs camerounais qui ont un revenu sont dans l'informel bien qu'étant diplômés et en âge de travailler. De ce fait le ratio de ceux qui paient l'IRPP a la population globale est assez faible. On peut l'estimer sur la base de différentes données de l'institut nationale des statistiques. Il faut compter 358 000 travailleurs dans les entreprises modernes² et 259 000 fonctionnaires et contractuel³ sur une population estimée à 26 millions. Cela fait un ratio de 2,6% de la population qui paient un IRPP de manière identifiable. Le pourcentage

¹ <https://www.dgb.cm/zone-documentaire/#>),

² Répertoire 2018 des entreprises privées INS)

³ (<https://www.crtv.cm/2020/01/fonction-publique-en-quelques-chiffres/>).

des entreprises inscrites et enregistrées et qui paient l'impôt reste très faible en raison d'une forte présence des entreprises informelles. D'une manière générale l'environnement de la formalisation reste très difficile. Le classement Doing Business relève encore des défis en termes d'obtention des autorisations, et même dans le processus de création d'entreprises. Mais plutôt que de les sensibiliser, la tendance des agents des impôts est au redressement et cela n'encourage pas toujours à la formalisation, lorsqu'elle n'est pas obligatoire.

III- Exonérations Fiscales au profit des entreprises

Le besoin pour le secteur privé de recevoir des incitations économiques du fait des risques qu'il prend pour faire marcher la machine économique est une réalité. C'est dans ce sens-là que les gouvernements du monde accordent des incitations fiscales qui peuvent être générales ou spécifiques à certains secteurs. Mais ces encouragements prennent la forme d'une renonciation volontaire à la mobilisation des ressources qui auraient servi à financer des projets au profit de la population. L'ensemble des parties prenantes devrait donc pouvoir s'assurer que les règles qui gouvernent les exonérations fiscales des entreprises sont clairement établies, et surtout que derrière l'adoption de chacune des mesures d'incitation, il y a une analyse rigoureuse de ce qui est perdu et de ce qui est gagné finalement par la population. Au-delà de la légalité, le contrôle parlementaire devrait contrôler si l'attribution des exonérations est suffisamment transparente pour permettre un véritable contrôle de leurs parts, mais aussi de la société civile impliquée dans le processus budgétaire.

Le cadre global des exonérations est prévu dans les lois de finances, mais l'application obéit à des dispositions réglementaires, et il y a de larges possibilités d'exonération discrétionnaires. Mais elles sont difficilement contrôlées. Le seul moment où ce contrôle peut s'exercer c'est lors du vote du budget, mais généralement, les parlementaires ont peu de temps et beaucoup de choses à faire au moment de l'analyse du projet des lois de finances et dans certains cas la discipline partisane, et des interactions entre les députés et des membres du gouvernement au niveau politique fragilisent le pouvoir de contrôle.

La pratique des exonérations fiscales discrétionnaires existe au Cameroun. Les exonérations fiscales sont des mesures budgétaires souvent guidées par des politiques, dans la mesure où il n'y a pas un travail de concertation au sein du gouvernement pour une évaluation technique coûts-avantages, soutenue par une explication claire. Les explications les plus généralement données sont le besoin de soutenir la consommation ou de faciliter les vies des populations. Dans plusieurs cas cela s'est avéré inefficaces. Mais des cas de collusion ont souvent été signalés dans différents rapports. Le gouvernement malheureusement ne communique pas suffisamment sur cette question avec le public. Les documents qui existent sont des annexes que la direction du budget qu'elle choisit de publier sur son site internet. Ils ne sont pas complets et il est difficile d'avoir une historique sur les dix dernières années. Mais lorsqu'ils existent, les documents disponibles permettent d'avoir le détail des exonérations fiscales. Certaines exonérations fiscales sont dévoilées. C'est le cas dans le secteur du poisson ou de l'importation de riz et aussi dans certains secteurs comme celui de l'eau en bouteille et des

hydrocarbures. Ces questions devraient être discutées publiquement et dans la diversité. Elles font rarement l'objet d'un débat parlementaire rigoureux.

IV- Capacités de l'administration fiscale

L'équité fiscale qui suppose en amont la mobilisation suffisante des ressources domestiques a besoin d'une organisation structurée et efficace du système de collecte des différents impôts et taxes. Une centralisation des organes de collecte des ressources fiscales permet une meilleure coordination, à l'exemple du Togo où il y a un Office Générale des Recettes (OTR) ou encore du Sénégal, où existe une direction des impôts et des domaines. Il a souvent été établi, qu'un système de collecte de la ressource publique qui est décentralisé perd en efficacité. Les personnes (individus ou entités) devraient pouvoir être identifiées en une seule fois face à la taxe quel qu'en soit la nature. Aussi les ressources affectées au système de collecte doivent être suffisantes pour permettre un déploiement efficace et soutenir les programmes de renforcement des capacités en cas de besoin. Et si dans la structure on ne peut avoir un système centralisé il est important de mettre en place des mécanismes de surveillance qui permettent de contrôler l'efficacité en permanence de ou des différentes administrations présentes sur la chaîne de valeur de collecte de la ressource domestique.

Au Cameroun, la Direction Générale des Impôts est la principale autorité fiscale centralisée. Mais elle n'est compétente que pour ce qui est de l'impôt. Pour le paiement des tarifs douaniers, la compétence revient à la Direction Générale des Douanes qui au passage collecte aussi les taxes afférentes, avant de les reverser. Les collectivités locales ont aussi le pouvoir de mobiliser certains impôts mais leurs volumes restent marginaux et sont tributaires du degré des activités économiques dans la localité. Mais pour la part la plus importante des ressources des communes, elles sont collectées par la DGI et reversées au trésor public. Il existe aussi des entités qui mobilisent des ressources financières comme la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale, qui mobilise les cotisations des pensions des travailleurs du secteur privé et parapublic, et la Direction de la Solde et des Pensions qui gère celle des travailleurs du secteur public. Enfin en matière de collecte de TVA et d'autres taxes indirectes comme les droits d'accise, le ministère des finances dresse chaque année une mise à jour de la liste des Sociétés habilitées à retenir la TVA à la source et la reverser. Mais les stratégies de collecte de l'impôts sont définies par la DGI pour ce qui est des taxes sur les activités économiques et la DGD pour ce qui est taxes tarifaires à l'import et à l'export.

Il existe au sein de la DGI une section dite des grandes entreprises. Elle s'occupe de collecter de l'impôt auprès des entreprises qui ont une certaine taille et un certain niveau de volume d'affaires. L'annonce publique n'en a jamais été faite, mais dans les échanges avec les responsables de l'administration des impôts, on a appris qu'il existait désormais une direction des personnes fortunées. Mais nous n'avons pas pu confirmer comment elle fonctionne et le type de contribuables qu'elle cible.

Le Cameroun est l'une des parties signataires de la convention multilatérale en matière d'assistance mutuelle sur le plan fiscal. Mais dans les échanges il est apparu que cette participation souffre de certaines limites. L'administration fiscale camerounaise, ne bénéficie pas encore du processus d'échange automatique d'information. Elle doit encore faire des requêtes qui sont soumises à des conditions parfois complexes. Aussi, les responsables de l'administration fiscale ont reconnu que bien que participant à l'accord multilatéral, ils ont parfois un défi en termes de compétence pour tirer pleinement profit de cet accord.

Le pays a fait un effort remarquable en matière d'informatisation de ses opérations, dans la relation avec les contribuables. Il existe actuellement plusieurs processus numérisés et informatisés pour la gestion de la relation avec les contribuables. Mais il est nouveau, n'est pas utilisée à son optimum et parfois connaît des bugs. Mais de ce qu'on a pu relever dans les échanges avec plusieurs catégories de contribuables, il est possible désormais de déclarer ses revenus en lignes. Un processus d'enregistrement obligatoire des personnes potentiellement redevables de l'impôt se met en place. Des numéros d'identification fiscale ont aussi été instaurés, et nécessitent un numéro d'identification nationale qui soit valide, ou un numéro d'enregistrement au registre du commerce. Pour plusieurs opérations financières, ce numéro d'identification fiscale est requis. Il n'est cependant pas certain si le numéro d'identifiant fiscal est requis pour la création d'entreprise. Par contre toute entreprise nouvellement créée et qui souhaite avoir une identification bancaire ou tout autre service financier devra avoir une référence fiscale.

Les rapports d'audit sur la situation de la DGI ne sont pas forcément rendus publics. Le rapport annuel des activités qui est publié ne mentionne pas souvent une analyse détaillée de la situation des ressources d'exploitation de la DGI, qui dans ce sens fonctionne encore comme une grosse administration publique. L'administration fiscale notamment la DGI organise des séances de formation, avec des partenaires comme la GIZ, Tax Without Borders ou encore l'OCDE. En 2018, l'administration fiscale revendique avoir formé plus de 3500 agents (rapport annuel 2018), mais il n'est pas clair si l'administration fiscale reçoit des formations sur une évaluation indépendante de la justice et l'équité fiscale.

Il existe au Cameroun un mécanisme général de contrôle de toutes les administrations publiques, mais pas un qui s'occupe spécifiquement des activités de l'administrations fiscale. Ainsi une évaluation indépendante de son travail n'est pas toujours faite et si c'est le cas les informations ne sont pas rendues publiques. Il existe un règlement intérieur de l'administration fiscale, mais les relations tendues avec les contribuables sont le signe que ce code n'est pas connu et s'il existe n'est pas forcément appliqué et respecté. Il est difficile d'évaluer si la DGI applique une stricte politique de protection des lanceurs d'alerte, car on reçoit très peu de d'alertes sur le fonctionnement de l'administration fiscale. Mais la Commission Nationale Anti-Corruption publie chaque année des rapports sur les soupçons de corruption, et le secteur de la fiscalité apparaît. Il n'a jamais été rapporté qu'un lanceur d'alerte ait été la victime de répression. Cela dit, personne ne sait comment réagirait l'administration si elle prenait connaissance de manière effective d'un acte posé par un lanceur d'alerte. La volonté d'enquêter sur les questions d'évasion fiscale est affichée et des cas d'ouverture d'investigations ont souvent été évoqués dans des conférences, par des agents des

impôts. Mais il n'est pas certain qu'une stratégie dynamique soit définie et de ce que nous avons pu apprendre, les ressources qui y sont affectées ne sont pas toujours adéquates.

V- Qualité de la dépense publique

Une mobilisation optimale des ressources budgétaires ne peut être pleinement appréciée, que si l'utilisation qui en est faite est conforme aux promesses des gouvernements démocratiques et modernes. Toutes les promesses sont d'égale importance. Actuellement, une préoccupation globale devenue majeure est celle de la sécurité, aussi bien sociale, que sanitaire (Covid-19). Mais de nombreuses études ont montré, que l'ensemble des droits humains ne se réalisent aujourd'hui, que si le peuple est bien éduqué, peut accéder facilement aux soins de santé, et surtout si le nombre de personnes considérées comme vulnérables se rétrécit suffisamment. Les femmes occupant une part importante de la population aussi bien au niveau mondial que dans les pays, elles jouent un rôle essentiel dans la construction des sociétés modernes, et ce rôle n'est pas toujours mesuré en terme financier. Elles s'occupent du ménage, de l'éducation des futures générations et sont des coussins d'absorption des chocs pour diverses sociétés. Il est donc de plus en plus plaidé que des politiques de dépenses publiques puissent prendre en compte cet aspect particulier des politiques du « genre »⁴.

Au Cameroun, le budget de l'éducation non universitaire et professionnelle est divisé en deux en raison de l'existence de deux départements ministériels pour gérer ce secteur. Il y a d'une part le Budget de l'éducation de base et celui des enseignements secondaires d'autre part. Selon le rapport d'exécution budgétaire pour l'exercice 2020 (Rapport d'exécution budgétaire 2020), l'éducation de base a bénéficié de dépenses effectives de l'ordre de 210,7 milliards de FCFA et celui des enseignements secondaires a été de 384 milliards de FCFA. Cela fait un total de 594,7 milliards de FCFA dépensé dans le secteur de l'éducation en 2020. Si on ramène cela au PIB de 2020 qui est estimé à 29 000 milliards de FCFA cela fait 2% des dépenses au profit de l'éducation. Le rapport d'exécution du budget de 2020 qui indique que le total des sommes engagées par le gouvernement a été de 4 340,7 milliards de Francs CFA, nous oriente à dire que le budget de l'éducation aura représenté 13,7% des dépenses globales

Les dépenses d'éducation n'ont pas spécialement augmenté. Dans l'enveloppe des ministères de l'éducation de base et des enseignements secondaire, il est nécessaire d'identifier la part qui va vraiment dans des programmes d'éducation. Une part importante du budget est dépensée dans le fonctionnement des administrations centrales et leurs services déconcentrés et pas dans l'éducation à proprement parler. Les parents doivent encore déboursier une soixantaine de milliers de francs CFA par enfant pour leur garantir une bonne scolarité (accès aux livres, et autres dépenses imposées par les associations des enseignants et parents d'élèves). Il existe un volet de l'éducation qui vise à encourager le départ des filles à l'école. Mais comme expliqué plus haut les budgets sont plus orientés vers les paiements des salaires

⁴ Lire annexe au bas de ce rapport

des enseignants et de l'ensemble du corps des travailleurs publics du secteur. Les programmes visant à accompagner la jeune fille dans sa scolarité, sont souvent le fait des bailleurs de fonds dans le cadre de projets spécifiques, mais qui sont difficilement répliqués à grande échelle et dans la durabilité. Il y a aujourd'hui des centres d'éducation spécialisés pour des personnes souffrant de vulnérabilité. Le défi dans le système gouvernemental est celui de s'accorder sur la notion même de vulnérabilité. A côté de la vulnérabilité moteur (infirmité naturelle ou accidentelle), il existe des vulnérabilités socio-économiques (groupes extrêmement pauvres et autres).

Selon le rapport d'exécution budgétaire de 2020, le gouvernement hormis les dépenses exceptionnelles liées à la Covid, a consacré 140,6 milliards de FCFA aux dépenses de santé publique. Si on rapporte cela au budget, cela fait un total de 3,2% de la totalité des dépenses publiques de l'exercice analysé. Il y a eu une hausse des dépenses de santé mais selon cette plateforme⁵, les dépenses de santé ont évolué en montagne russe sur les 5 dernières années avant 2017. On note cependant que si entre les périodes 2005 à 2010 où les dépenses de santé représentaient en moyenne 5% du budget et aujourd'hui, on navigue difficilement autour des 3,5%. L'analyse du récent programme de dépenses budgétaires, laisse entrevoir qu'il y a des programmes visant la protection de la mère et la lutte contre des maladies spécifiques comme le cancer du col de l'utérus ou le cancer du sein. Mais il n'est pas certain qu'il y ait une articulation qui vise à faire une dépense équitable entre les femmes et les hommes. Il y a aussi un déploiement du gouvernement en ce qui concerne les groupes vulnérables. Mais là aussi, il ne s'agit pas de politique précise avec des objectifs stratégiques au niveau global. Il est surtout question de programmes qui sont exécutés sur l'impulsion des bailleurs, et qui peuvent concerner plusieurs départements ministériels dont celui des affaires sociales, de la femme et de la famille.

De même, le gouvernement a dépensé 100,7 milliards de FCFA pour l'agriculture, mais aussi pour l'élevage, la pêche et des industries animales que nous regroupons ici dans un même portefeuille. Cela représente 2,3% du budget global qui est de 4 340,7 milliards de FCFA. On est donc en dessous des 10% des accords de Maputo. Une analyse plus stricte montre même que la part directement dépensée sur des projets agricoles peut être plus faible, en raison d'un niveau bas des investissements publics dans le secteur, avec des charges qui vont plus dans le fonctionnement et les études et autres prestations intellectuelles. Même lorsqu'on ajoute des projets sectoriels pilotés par le ministère en charge de la planification, on reste en dessous des standards et pour des besoins de méthodologie, dans le cadre de cette réflexion, la comparaison est faite avec le budget public. On note aussi qu'il existe 16 entreprises parapubliques qui interviennent dans le domaine « agricole ». Elles créent de l'emploi pour des centaines de milliers de personnes mais d'un point de vue budgétaire, elles pèsent négativement car elles sont largement déficitaires. Le défi est que ce déficit n'est pas compensé par la production de biens directement consommables au Cameroun. Les biens produits dépendent souvent du marché mondial. On peut aussi élargir en ajoutant les dépenses fiscales en matière de production agricole, comme l'exonération de la TVA sur les machines agricoles.

⁵ <https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/depenses/sante/cameroun>

La progression des budgets est une notion difficile à cerner en matière agricole, car il y a la notion des besoins qui intervient. Les budgets agricoles ont été à la hausse, mais ils restent inférieurs aux besoins exprimés par les bénéficiaires, et surtout, ils sont déployés dans un timing qui ne les rend pas efficaces. Une part importante de ce budget, ne gère pas les questions de foncier, d'hydraulique ou de financement. Il y a un déploiement de l'appui aux petits producteurs mais ces appuis sont généralement jugés faibles.

VI- Redevabilité et participation citoyenne

La redevabilité et la participation citoyenne sont une composante essentielle de l'équité fiscale. Les citoyens qui sont aussi des contribuables, ne devraient pas être traités comme des assujettis. Il est essentiel qu'ils soient informés de toutes les questions qui concernent l'impôt. Si les individus et les entreprises doivent payer l'impôts, on devrait aussi simplement leur expliquer au maximum les arbitrages, les décisions, et les différentes régulations qui sont faites sur leurs ressources. Dans le sens d'un accès équitable à l'information sur l'impôts, les entreprises parce qu'elles ont un pouvoir d'influence plus important que les individus, doivent publier les informations sur leurs comptes, leurs propriétaires légaux mais surtout effectifs. Aussi, la même exigence de transparence qu'on a vis-à-vis des autres domaines comme celui des industries extractives doit s'appliquer au domaine fiscal. Des audits menés par des cabinets privés doivent être menés et les résultats doivent être discutés par un maximum de parties prenantes.

Dans son article 2 alinéas 1, 2 et 3, la loi de 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance au Cameroun⁶, prévoit une large publicité sur les opérations de finances publiques, notamment en rapport à la fiscalité. Mais cette loi souffre d'une situation d'incertitudes en raison de la pratique des décrets d'application dans la mise en application des lois dans le pays. Même si dans ce texte il n'est que prévue très limitativement des aspects réglementaires, l'administration a tendance selon divers degrés d'interprétation, à afficher des résistances. Mais la loi est claire et constitue une vraie opportunité de transparence sur la question fiscale. En matière fiscale, il est admis que le Code Général des Impôts dans sa version la plus actualisée, 2021, est assez clair sur les dispositions fiscales et les barèmes. Le document comporte aussi certaines notes réglementaires qui viennent préciser la portée de la loi fiscale. Mais malgré cela, des zones d'imprécisions subsistent et sont interprétées de manière restrictive par les agents des impôts. Par exemple, la définition du chiffre d'affaires dans certains services est trop générale, et ne tient pas compte de la notion de marge. Des points comme la fiscalité du crédit-bail sont aussi assez imprécis et ce document aurait besoin d'un bon ajout de commentaire en matière de jurisprudence ou de doctrine fiscale.

6

<https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/6579-loi-n-2018-011-du-11-juillet-2018-portant-code-de-transparence-et-de-bonne-gouvernance-dans-la-gestion-des-finances-publiques-au-cameroun>

En matière de gestion des ressources des finances publiques, le Cameroun applique désormais le principe de l'unicité des caisses au Niveau du Trésor Public. Même si les recettes non fiscales sont comptabilisées différemment dans le résumé d'exécution budgétaire, les ressources sont concentrées autour de la caisse unique du trésor⁷. Toutefois, le Cameroun ne gère pas avec une totale transparence les recettes non fiscales qui sont essentiellement pétrolières, ou en provenance des entités parapubliques et publiques comme la CNPS (Caisse Nationale de Prévoyance Sociale), mais aussi d'autres sociétés publiques qui paient des dividendes comme ENEO, SODECOTON et quelques autres. Mais l'analyse la plus critique sur ce point relève de la gestion des recettes pétrolière et le besoin de plus de transparence a souvent été sollicité par le FMI, mais aussi l'ITIE. Lors de sa décision sur la deuxième validation de l'ITIE, le conseil d'administration de l'initiative a encouragé les autorités à être plus transparentes sur les dépenses quasi budgétaires, qui sont en lien notamment des interventions de la SNH. Cette recommandation est comprise dans la note suivante : "Le Conseil d'administration encourage le Cameroun à garantir des informations complètes et fiables concernant la gestion des contrats et des licences, les registres des licences, la divulgation des contrats et la transparence de la propriété effective⁸. Le Cameroun est instamment invité à veiller à ce que les déclarations et les divulgations soient faites en temps opportun, y compris pour les revenus extractifs qui ne sont pas transférés au Trésor public, et qu'il en soit de même pour les dépenses sociales, environnementales et quasi budgétaires ».

Quant aux états financiers des entreprises publiques, ils ne sont pas disponibles dans les registres nationaux du Commerce ou autre sites accessibles. L'obligation de publication des comptes financiers accessibles au grand public, par les entreprises n'est pas effective au Cameroun. Aussi les informations sur les actionnaires directs des entreprises ne sont pas publiques. Un tel débat a été ouvert sur le secteur extractif, notamment dans le cadre du code minier le plus récent qui date de 2016, et qui en son article 145 le prévoit. Une réflexion en a été faite dans la feuille de route de l'ITIE sur ce domaine et est capturé dans le commentaire suivant : "les jalons d'une publication de la propriété réelle dans le secteur extractif minier, sous réserve bien entendu d'un texte d'application qui viendrait en préciser les détails tels que consignés dans la Norme ITIE 2016. Si cet article met l'accent sur les actionnaires et autres sous-traitants en mentionnant même un seuil, il reste que la subtilité de l'identification du propriétaire réel reste une donnée à encadrer pourquoi pas par un texte dérivé de la loi susmentionnée".

Au Cameroun l'ensemble des entreprises et institutions publiques font l'objet d'un audit de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et du Ministère en charge du Contrôle supérieur de l'Etat. Mais un audit indépendant qui traiterai des questions de pertinence dans le déploiement de la loi fiscale ne semble pas exister. La DGI publie chaque année un rapport annuel, qui est plus un résumé des réalisations positives menées par ses agents et son staff dirigeant. Il n'y a pas à proprement parler de débat parlementaire sur un audit de l'administration fiscale, alors même que la Constitution du Cameroun donne une opportunité à la tenue d'un tel évènement, En effet l'article 26 du document fondamental confère au parlement la compétence en matière de fiscalité. Mais il n'existe pas un rapport de parlement

⁷<http://www.minfi.gov.cm/compte-unique-du-tresor>

⁸ Lire [l'article ici](#)

qui traite annuellement de la situation et de la mise en application du dispositif fiscal dans le pays. Le projet de loi de finances qui est soumis à l'examen des députés et des sénateurs donne les grandes tendances sur les sources de revenus fiscaux, notamment la TVA, l'IRPP et le reste, car c'est le même document qui sert de base à la loi des finances de l'année suivante. Mais on n'a pas un détail des estimations et attentes en terme spécifique sur l'origine des ressources qui seront collectées. On sait par exemple qu'un montant X proviendra des versements de la SNH, mais un examen de la base qui servira de recouvrement de la TVA et de l'IRPP n'est pas disponible. Certains éléments de redevabilité comme l'origine des fonds issues de la vente de pétrole sont présentés dans le budget, mais pas expliqués dans le détail. Aussi, l'administration fournit des explications générales sur les écarts entre la loi de finances initiale et la réalisation effective du budget, mais une analyse approfondie et les arbitrages qui marquent l'évolution des choses et présentent les différentes hypothèses ne sont pas partagés.

La société civile est depuis 2018 invitée à participer au débat d'orientation budgétaire, mais c'est une présence sans grands échanges et peu de possibilités données pour le partage des opinions. Au niveau international, la requête de la société civile est qu'elle soit impliquée dans la réflexion sur les considérations importantes du Cameroun. La manière dont les acteurs de la société civile est impliquée n'est pas toujours transparente et il n'existe par exemple pas un appel à réflexion avec une sélection des contributions les plus pertinentes. Il existe un contentieux fiscal, et une procédure contentieuse de l'administration, devant le juge administratif, mais pas un mécanisme de recours direct et spécifique aux abus fiscaux. Et le contentieux administratif est décourageant, car s'il s'agit de la contestation d'un redressement, le contribuable doit d'abord payer une partie de l'impôt querellé. Les cas de verdict en faveur des contribuables sont faibles. La discipline administrative est et très souvent en défaveur des contribuables.

Recommandations

Nous pensons que dans le cadre du processus de la réforme actuelle des finances publiques, la question de l'équité fiscale doit être centrale.

1. **Progressivité :** En matière de progressivité, nous encourageons le gouvernement et le parlement à engager des discussions franches sur la manière dont les charges fiscales sont réparties entre les différents contribuables. Une réflexion particulière devra être faite, sur la pertinence de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et les différents droits d'accise, notamment sur la manière dont ces deux taxes impactent la consommation. La réflexion devrait notamment porter sur les incidences économiques, le mode de réallocation. La TVA doit d'avantage être pensée comme un flux et non comme exclusivement un stock de ressources. Des efforts doivent aussi être menés pour mobiliser plus de sujets au paiement de l'impôt. Une meilleure communication est à cet effet primordiale.

2. **Suffisance de l'impôt :** Le gouvernement perd de nombreuses opportunités de mobiliser de la ressource budgétaire domestique. La transparence dans le secteur extractif ne devrait pas juste être une formalité pour être moyennement en conformité avec le standard international de l'ITIE. Une vraie stratégie visant à traquer tous les redevables fiscaux doit être mise en œuvre. Cela passe par une stratégie de formalisation de certains acteurs qui doit être comprise, bénéfique, et responsable.
3. **Exonérations fiscales pour les entreprises :** Nous saluons l'initiative d'une analyse sans complaisance des exonérations fiscales faites par la Direction Générale des Impôts. Nous saluons aussi l'ouverture de cette discussion en ce qui concerne le secteur du poisson. Mais nous pensons que l'administration centrale doit défendre ses conclusions documentées devant le parlement et travailler avec la société civile en charge du suivi budgétaire, pour définir une meilleure stratégie d'exonérations fiscales. Il sera toujours important d'examiner la part discrétionnaire de ces exonérations et continuer de les réduire au maximum.
4. **Capacités de l'Administration fiscale :** Nous saluons les initiatives de formation menées par l'administration fiscale. Mais nous suggérons que le renforcement des capacités de l'administration fiscale soit approfondies par une meilleure formation des parlements sur les questions purement fiscales. Une meilleure formation des parlementaires ouvrira la voie à un débat plus pertinent et plus pragmatique sur les questions de fiscalité. Le but est de sortir le débat et la politique fiscale des objectifs purement administratifs, pour le placer sur des perspectives économiques documentées avec des objectifs concrets. Pour faciliter la lutte contre la fraude fiscale, nationale et transfrontalière, l'administration centrale soutenue par le parlement, doit accélérer l'adoption des lois relatives à la propriété effective, la déclaration pays par pays, et la mise en place de registre de propriétés accessible facilement pour tout le monde.
5. **La qualité de la dépense publique :** Nous recommandons d'ouvrir une discussion pertinente sur les objectifs de dépense publique. Nous recommandons de suivre l'exemple de pays comme le Ghana, où est adopté un budget de projet et d'objectifs sociaux, plus qu'un budget de département ministériel. Les différentes sections de l'administration qui reçoivent des allocations, devraient justifier d'une dépense qui va dans le sens de leurs contributions aux objectifs de développement du pays, et pas

seulement pour l'organisation de leurs secteurs respectifs. Nous pensons aussi que la forte concentration des programmes gouvernementaux au sein du ministère du plan doit être révisée au profit d'une action plus cohérente du gouvernement sur des projets transversaux (Education, Santé, Sécurité, Genre et Décentralisation).

6. **Redevabilité :** En termes de redevabilité, nous recommandons la mise en place d'un observatoire nationale de l'équité fiscale qui sera composé de représentants de l'administration, du parlement, du secteur privé et de la société civile. Un tel organe pourra aussi servir d'instance d'arbitrage sur des questions de dynamique fiscale. Les avis de cet observatoire doivent être obligatoires, c'est-à-dire que les résolutions et recommandations de cet observatoire, doivent être examinées de manière impérative, dans le cadre du processus de discussion sur la loi des finances.