

REPUBLIQUE DU CAMEROUN  
.....  
MINISTÈRE DE L'ECONOMIE,  
DE LA PLANIFICATION ET  
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



FONDATION POUR LE  
RENFORCEMENT DES CAPACITES  
EN AFRIQUE (ACBF)



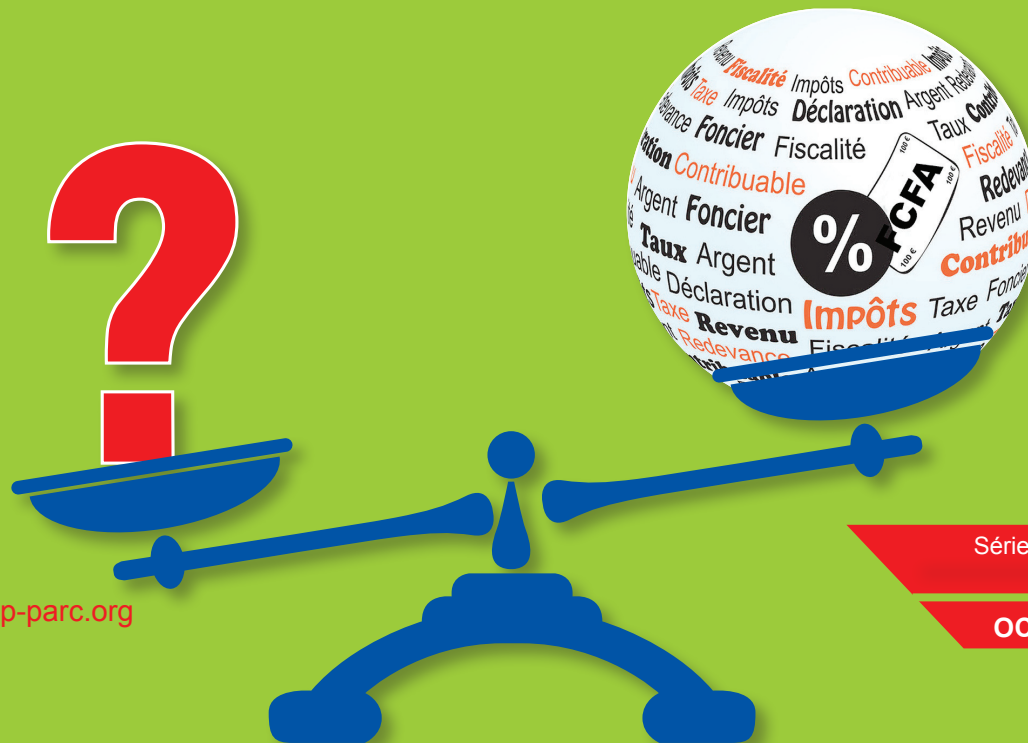
THE AFRICAN CAPACITY  
BUILDING FOUNDATION

## CAMERCAP-PARC

Cameroon Policy Analysis and Research Center

FACILITE ELARGIE DE CREDIT (FEC) : LE CAMEROUN DE NOUVEAU  
A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE BUDGETAIRE

# COMMENT ATTEINDRE LE POTENTIEL FISCAL DU CAMEROUN ?



[www.camer-cap-parc.org](http://www.camer-cap-parc.org)

Série Note d'orientation  
# NOR 4.

OCTOBRE 2017



REPUBLIQUE DU CAMEROUN  
.....  
MINISTRE DE L'ECONOMIE,  
DE LA PLANIFICATION ET  
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



FONDATION POUR LE  
RENFORCEMENT DES CAPACITES  
EN AFRIQUE (ACBF)

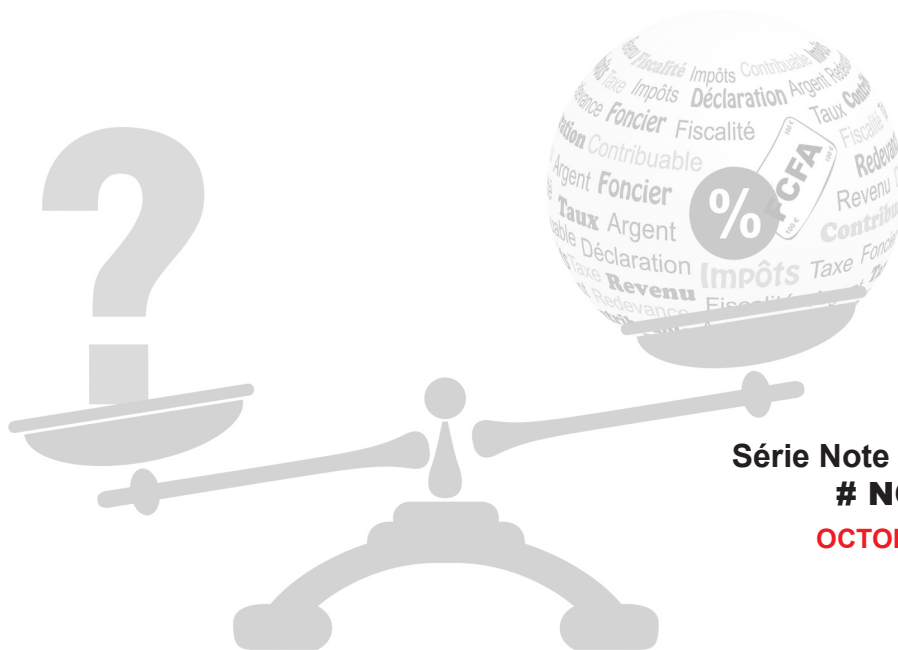


**CAMERCAP-PARC**

Cameroon Policy Analysis and Research Center

**FACILITE ELARGIE DE CREDIT (FEC) :  
LE CAMEROUN DE NOUVEAU A LA RECHERCHE  
D'UN EQUILIBRE BUDGETAIRE**

# **COMMENT ATTEINDRE LE POTENTIEL FISCAL DU CAMEROUN ?**



Série Note d'orientation  
**# NOR 4.**  
OCTOBRE 2017



# SOMMAIRE

Sigles et abréviations .....	vi
Listes des graphiques,encadrés et tableaux .....	vii
Avant-propos .....	9
Introduction .....	11
0.1 Contexte .....	11
0.2 Objectifs et intérêts de l'étude .....	12
0.3 Approche méthodologique .....	13
<b>I. Bref aperçu du système fiscal camerounais : prélèvements, structure et analyse .....</b>	<b>15</b>
I.1 Le niveau de prélèvement .....	15
I.2 Structure des recettes fiscales .....	17
I.3 Diagnostic rapide du système fiscal camerounais .....	19
<b>II. Evaluation du potentiel fiscal du Cameroun .....</b>	<b>25</b>
II.1. Le cas du Sénégal .....	25
II.2. L'étude sur la détermination de l'effort fiscal des pays de la CEDEAO .....	27
II.3 Démarche méthodologique dans le cas du Cameroun .....	27
<b>III. Présentation et interprétation des résultats .....</b>	<b>31</b>
III.1. Dynamique des déterminants du potentiel fiscal .....	31
III.2. Résultats de la régression et estimation du potentiel fiscal du Cameroun .....	32
III.3. Potentiel fiscal : comparaison internationale des résultats .....	35
<b>IV. En guise de feuille de route : 04 propositions de politique économique à résultats rapides pour réaliser le potentiel fiscal au Cameroun .....</b>	<b>37</b>
IV.1. Un système d'information unique centralisé en amont et aval .....	37
IV.2. La structuration du secteur agricole .....	40
IV.3 La réalisation d'un audit sur la dette publique intérieure et ajustement du budget de l'Etat au potentiel réel de l'économie .....	42
IV.4. L'amélioration de l'image de l'administration fiscale camerounaise .....	43
<b>QUELQUES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>44</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	Fondation pour le Renforcement des Ca:pacités en Afrique
AMAO	Agence Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
APE	Accords de Partenariats Economiques
BAD	Banque Africaine de Développement
CAMERCAP-PARC	Centre d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Economiques et Sociales du Cameroun
CARBAP	Centre Africain de Recherches sur Bananiers et Plantains
CDI	Centres Divisionnaires des Impôts
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CIME	Centre des Impôts de Moyennes Entreprises
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
CONAC	Commission Nationale Anti Corruption
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DAPE	Division des Analyses et des Politiques Economiques
DB	Doing Business
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
ECAM	Enquête Camerounaise Auprès des Ménages
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaire International
FR	Fitch Rating
IDE	Investissement Direct Etranger
IFU	Identifiant Fiscal Unique
INS	Institut National de la Statistique
IRAD	Institut de Recherche Agricole et de Développement
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
IS	Impôt sur les Sociétés
MCO	Moindres Carrées Ordinaires

MINEPAT	Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINFI	Ministère des Finances
ODD	Objectifs de Développement Durable
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SADC	Communauté de Développement d'Afrique Australe
S&P	Standards & Poors
TI	Transparency International
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique 1</b> : Evolution des recettes et pressions fiscales de 2005 à 2015 .....	15
<b>Graphique 2</b> : Pression fiscale (recette fiscale en % PIB), un échantillon de quelques communautés économiques régionales (année 2016) .....	16
<b>Graphique 3</b> : Pression fiscale (recettes fiscales en % PIB), un échantillon de pays (année 2016) .....	9
<b>Graphique 4</b> : Cameroun, recettes non pétrolières et recettes totales (en % du PIB) .....	17
<b>Graphique 5</b> : Structure des impôts et taxes au Cameroun de 2002 à 2015 .....	18
<b>Graphique 6</b> : Recettes fiscales en pourcentage du PIB en 2015, quelques cas choisis en Afrique .....	20
<b>Graphique 7</b> : Evolution des facteurs explicatifs du potentiel fiscal entre 2002 et 2015 .....	31
<b>Graphique 8</b> : Potentiel fiscal (en % du PIB) et recettes fiscales potentielles (en milliards de FCFA) .....	34
<b>Graphique 9</b> : Effort fiscal projeté à l'horizon 2020 .....	35
<b>Graphique 10</b> : Comparaison des efforts fiscaux entre 2010 et 2015 .....	36

## LISTE DES ENCADRES

<b>Encadré 1</b> : Critères de segmentation de la population fiscale .....	20
<b>Encadré 2</b> : Incidence de l'inefficience du mécanisme de remboursement des crédits de TVA .....	21
<b>Encadré 3</b> : Effets des crises sécuritaires aux frontières .....	23
<b>Encadré 4</b> : Orientations proposées au Sénégal par la BAD .....	26
<b>Encadré 5</b> : Facteurs structurels explicatifs du potentiel fiscal .....	28
<b>Encadré 6</b> : Principes de spécification dans le cas des modèles de panel .....	29
<b>Encadré 7</b> : Office togolais des recettes : un modèle de bonne gouvernance fiscale .....	38
<b>Encadré 8</b> : The Kenya Revenue Authority (KRA) .....	39

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1</b> : Contribution des différents impôts aux recettes fiscales .....	18
<b>Tableau 2</b> : Récapitulatif des résultats de la régression .....	32
<b>Tableau 3</b> : Effort fiscal de quelques pays sélectionnés .....	32

### Remerciements.

Ce travail a bénéficié de la précieuse collaboration de  
Monsieur *Paulin-Fritz MENDO*  
Statisticien Economiste.



Le système fiscal camerounais est en pleine mutation depuis près de deux (02) décennies et a connu de nombreuses innovations à cet égard, notamment l'entrée en vigueur de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le renforcement de la segmentation de la population fiscale en groupes de contribuables plus ou moins homogènes pour un meilleur suivi, la modernisation des procédures de déclaration des impôts et taxes ainsi que celle des moyens de paiements. Tout ceci a induit une hausse significative des recettes fiscales collectées, mais a permis également de hisser la Direction Générale des Impôts (DGI) et celle des Douanes (DGD) aux rangs de premiers contributeurs au budget de l'Etat.

Toutefois, le système continue à présenter plusieurs faiblesses qui empêchent son fonctionnement optimal, notamment l'inefficacité relative du dispositif de collecte et une perception pas toujours positive de son image auprès du public. En effet, la pression fiscale affichée par le Cameroun depuis 2005 est en deçà de son niveau potentiel. Si l'on se réfère aux chiffres de 2015, l'effort fiscal bien qu'en amélioration se situe à -0,72% du PIB. Dans le même temps, des pays comme le Sénégal (+3,31% du PIB), le Tchad (+2,4% du PIB) et l'Afrique du Sud à +5,74% du PIB ont un niveau d'exploitation de leur potentiel fiscal de plus de 100%.

Comme pour la plupart des pays en développement, le Cameroun se caractérise également par le poids de l'agriculture qui a une incidence négative sur la constitution du potentiel fiscal. A l'inverse, le poids des importations dans le PIB tend à faire croître le potentiel fiscal. Une hausse des importations pour 1 point du PIB augmente le potentiel fiscal

de 0,072 point. Concernant les exportations, le résultat auquel on aboutit traduit à suffisance, l'importance d'une première transformation locale. En effet, leurs hausses en produits bruts ou primaires réduit le niveau potentiel des ressources publiques pouvant être collectées, de leur faible pouvoir multiplicateur.

Dans un contexte national marqué par la mise en œuvre d'un programme de redressement, la rareté des ressources, du fait de la chute des cours de nos principales matières premières et du contexte international non favorable, la recherche des mécanismes alternatifs à l'endettement est préconisée par les partenaires pour lesquels un endettement excessif est toujours source de déséquilibre. Le Gouvernement est alors invité à optimiser la collecte des ressources intérieures (fiscales et non fiscales). C'est l'une des mesures phares du programme de sortie de crise des pays de la zone CEMAC, soutenue au Cameroun par la Facilité Elargie de Crédit (FEC). La présente note d'orientation, s'inscrit dans cette logique et s'emploie à évaluer le niveau d'exploitation du potentiel fiscal du Cameroun.

Pour y arriver, une démarche méthodologique calquée sur les travaux faits dans d'autres pays, notamment dans l'UEMOA, a permis tout d'abord d'identifier les facteurs explicatifs du potentiel fiscal. La construction d'un modèle économétrique autour de ces variables à partir d'un panel de près de 10 pays, a permis par la suite d'évaluer le potentiel fiscal du Cameroun proprement dit, et par déduction son niveau d'exploitation.

Il ressort de cet exercice que depuis 2005, le Cameroun ne mobilise pas pleinement son potentiel fiscal.

En comparaison avec les autres pays africains, le niveau d'exploitation du potentiel fiscal au Cameroun reste bas.

Il existe donc des marges de progression ou niches fiscales que cette étude tente d'explorer et de révéler. Il s'en ressort que, plus que la technocratie fiscale, c'est plutôt par une approche holistique de développement des capacités (capacity building) que ce potentiel pourra se

réaliser de manière optimale, i.e. à moindre coût (économique et social) et à brève échéance. Des solutions proposées, certaines sont spécifiques à notre contexte, d'autres ont déjà été expérimentées ailleurs, l'innovation se situe dans l'approche et l'impératif de rupture avec le présent. Notre défi est d'oser.

Le Directeur Exécutif  
***Barnabé OKOUDA***

### 0.1 Contexte

Le Cameroun s'est doté en 2009 d'une vision visant à faire de lui un pays émergent à l'horizon 2035. La première déclinaison de cette vision pour la période 2010-2020 a été consignée dans le DSCE, mis en œuvre depuis 2010. Dans ce document, le Gouvernement s'est engagé dans un large programme d'investissements à travers les réalisations et la mise en œuvre de plusieurs grands projets d'infrastructures, notamment routières, énergétiques, portuaires, etc. Plus globalement, il s'est agi pour les pouvoirs publics camerounais de parvenir à une offre infrastructurelle suffisante, afin de favoriser l'éclosion d'un système productif performant et créateur de richesses et d'emplois.

Outre l'éclosion du système productif, l'Etat cherche également à travers la mise en œuvre de cette Stratégie, à réduire la pauvreté par une augmentation de l'offre d'emplois décents. En effet, comme dans la plupart des économies en développement, l'économie nationale reste marquée par un fort taux de sous-emploi (environ 70% de la population active d'après l'Enquête EESI 2, réalisée par l'INS) et d'une faible contribution du secteur industriel au PIB. Par ailleurs, le pays s'engage comme l'ensemble des pays à s'arrimer à l'agenda 2030 des Nations Unies pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Face à de tels enjeux, la recherche de financements oblige l'Etat à adopter des mesures dont les effets ne sont très souvent pas maîtrisés. Tant il est difficile en l'absence de normes, de trouver un équilibre entre financement de l'économie et réduction de l'effet de l'éviction de l'investissement du secteur privé.

En effet, une ponction trop importante dans les revenus des entreprises réduit considérablement leur capacité d'investissement et donc de création de richesse et d'emploi. En revanche une politique fiscale trop laxiste réduit le niveau des ressources collectées et donc les capacités de l'Etat à augmenter l'offre d'infrastructures sociales de base pour l'amélioration des conditions de vie des populations, ouvrant très souvent la voie à un risque d'endettement, voire de surendettement.

En dehors des effets pervers sur l'investissement privé, la mise en place d'une fiscalité non maîtrisée pourrait également influencer négativement sur la perception que les entrepreneurs ont du climat des affaires. Cette dernière conséquence pourrait entraîner un fort reflux des Investissements Directs Etrangers (IDE) et réduire par ce canal, la capacité du Cameroun à lever les fonds sur le marché financier international.

Par ailleurs, en décembre 2016, les Chefs d'Etat de la CEMAC se réunissaient à Yaoundé avec les plus hauts responsables du Fonds Monétaire International (FMI) et de la zone franc à l'effet de convenir de la mise en œuvre d'un programme de redressement de l'ensemble des pays de la sous-région, désormais sous récession.

En effet, la conjoncture internationale, notamment la chute des cours des matières premières et en particulier du pétrole, doublée des troubles sécuritaires liés de divers ordres dont la secte terroriste Boko Haram, a plongé toutes les finances publiques des différents pays dans une zone rouge.

Au niveau national, en plus de cette mauvaise conjoncture sous régionale, seront ajoutés les effets de la « crise anglophone », qui ne seront pas négligeables sur les finances publiques du pays.

Toutes choses qui mettent le pays sous contraintes d'un programme d'appui budgétaire avec l'ensemble des PTFs dans le cadre de la Facilité Elargie de Crédit sur la période 2018-2020 pour un montant d'environ 1300 milliards de FCFA.

Comme conditionnalités requises pour soutenir le programme, l'ensemble des PTFs ont adopté une ligne déjà préconisée par le CAMERCAP-PARC depuis plusieurs années, à savoir, l'exigence d'un retour à la discipline budgétaire. Le corollaire immédiat étant de mettre en place un dispositif et des mesures axées sur l'amélioration des performances en matière de recettes (notamment fiscales) assis sur une rationalisation des dépenses en visant plus la qualité.

C'est dans la même logique que le Conseil des Gouverneurs de l'ACBF a tenu sa 26<sup>ème</sup> session à Accra en septembre 2017 sur la thématique « **Renforcement des capacités, améliorer l'accès et l'absorption des ressources de développement en Afrique** ».

Au regard de cette situation et des enjeux immédiats et à moyen terme, la recherche de l'optimum du potentiel fiscal du Cameroun s'impose comme un impératif. C'est dans cette perspective que la présente étude vise à proposer des pistes.

## **0.2 Objectifs et intérêts de l'étude**

L'objectif de cette étude est de déterminer le niveau optimal du potentiel fiscal, c'est-à-dire de voir si le montant des ressources mobilisées excède ou non son niveau potentiel ; et de déterminer, le cas échéant, les mesures et actions à entreprendre pour sa réalisation.

De manière spécifique ; **il s'agira (i) de présenter la structure et l'évolution des recettes fiscales**

**du Cameroun; (ii) d'évaluer son potentiel fiscal; (iii) de déterminer le niveau d'exploitation de ce potentiel et enfin (iv) de proposer quelques orientations opportunes en guise de solutions à moindre coûts.**

L'intérêt de cette étude peut être appréhendé différemment selon qu'on se place du côté du Gouvernement, des entreprises productives de biens et services ou du monde de la recherche.

Pour l'administration fiscale, les résultats d'une telle étude visent à définir les objectifs futurs à atteindre en matière de règlement et justifier les choix de certaines politiques fiscales qui viseraient à atteindre le niveau de recettes potentielles au moment où non seulement le pays est engagé dans la FEC, mais aussi pour finaliser son vaste programme de construction de grandes infrastructures de première génération dans un contexte marqué par plusieurs contraintes dont notamment : la chute des cours du pétrole et donc des recettes pétrolières, les crises sécuritaires, l'effritement des possibilités d'endettement et l'entrée en vigueur des APE.

Pour les entreprises, connaître le potentiel fiscal leur permettrait non seulement d'évaluer efficacement et de mieux appréhender le rôle de l'impôt dans le climat des affaires et le processus de développement, mais aussi de discuter avec le Gouvernement pour identifier les solutions envisageables.

Pour ceux qui s'intéressent à la recherche, cette étude va permettre de disposer d'un cadre théorique et empirique complet. Pour les analystes en particulier, il s'agit là d'un puissant outil de travail qui met à leur disposition des méthodes d'évaluation du potentiel fiscal et une opportunité de tester ces outils théoriques dans notre environnement quotidien au réel.

### 0.3 Approche méthodologique

---

Elle repose sur une démarche d'équilibre partiel visant à apprécier le niveau optimal des recettes publiques (fiscales et non fiscales) qui constituent une des principales composantes de l'espace budgétaire. Au plan global, pour déterminer le niveau optimal des recettes publiques du Cameroun, il a été nécessaire de rechercher une optimisation entre les différentes composantes de l'espace budgétaire.

Ainsi, l'étude est structurée en quatre (04) principaux mouvements : (i) une analyse situationnelle du système fiscal camerounais ; (ii) une sélection des outils de travail qui permettent d'atteindre les résultats souhaités ; (iii) une évaluation du potentiel fiscal et par déduction de l'effort fiscal et (iv) une proposition de quelques mesures/actions à impact rapide et à large spectre pour réaliser le potentiel fiscal du Cameroun.



# I. BREF APERÇU DU SYSTÈME FISCAL CAMEROUNAIS

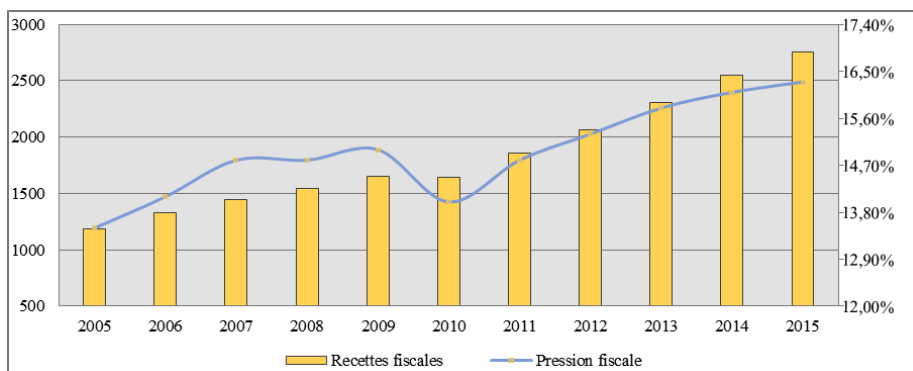
## PRÉLÈVEMENTS, STRUCTURE ET ANALYSE

### I.1 Le niveau de prélèvement

Selon les statistiques des Finances publiques, les recettes fiscales ont considérablement évolué depuis les 10 dernières années. Elles sont passées de 1 185 milliards de FCFA en 2005 à 2 755 milliards en 2015. Cette hausse peut se justifier par les nombreuses réformes entreprises par les administrations fiscales camerounaises

(DGI et DGD), notamment la réforme du fichier des contribuables, l'approfondissement de la segmentation des contribuables et le recentrage des missions la Direction des Grandes Entreprises (sur la gestion des véritables grandes entreprises)<sup>1</sup>. Concernant le taux de pression fiscale, au cours de ces dernières années, il présente une tendance globalement croissante sur la même période malgré le niveau relativement modeste.

Graphique 1 : Evolution des recettes et pressions fiscales de 2005 à 2015



Source : TABORD, INS, Balance des comptes du trésor, DGI

En effet, au Cameroun, la pression fiscale reste encore inférieure à la moyenne des pays en développement et émergents. Plusieurs causes sont avancées pour expliquer cet état de faits, notamment le poids du secteur informel, l'incivisme fiscal et le déficit de confiance en l'administration fiscale et de légitimité de l'impôt<sup>2</sup> dans notre pays.

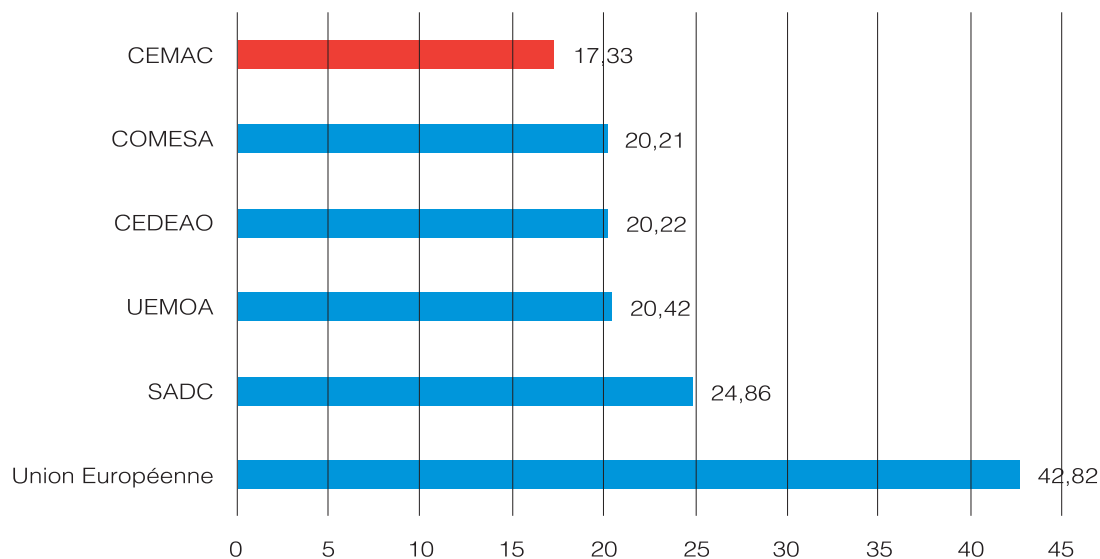
Du fait que les ressources publiques du Cameroun sont fortement tributaires des recettes pétrolières

(près de 29% en moyenne sur la période 2000-2015), il en résulte une forte instabilité et une vulnérabilité élevée des recettes publiques dues à des fluctuations exogènes des cours mondiaux du pétrole. Le taux de prélèvement public hors-pétrole combiné au taux de change du dollar US au Cameroun. (environ 13,7% en moyenne sur la période 2000-2015) reste sensiblement inférieur à la moyenne des pays de l'UEMOA (pays non pétroliers).

<sup>1</sup> Impôts infos numéro 2, septembre 2015, p. 11.

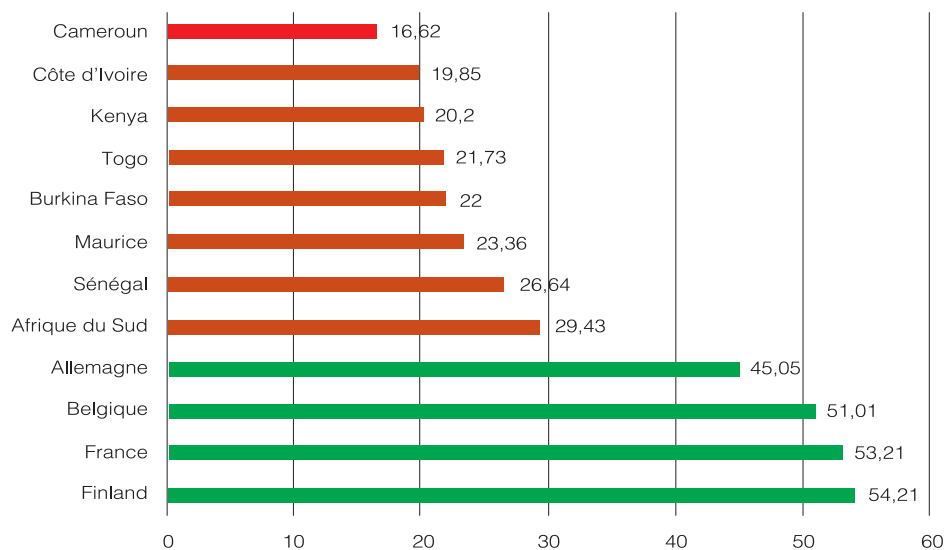
<sup>2</sup> Policy brief N°02/CAMERCAP-PARC : Pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides.

**Graphique 2 : Pression fiscale (Recette fiscale en % PIB), un échantillon de quelques communautés économiques régionales (année 2016)**



*Source : World Economic Outlook*

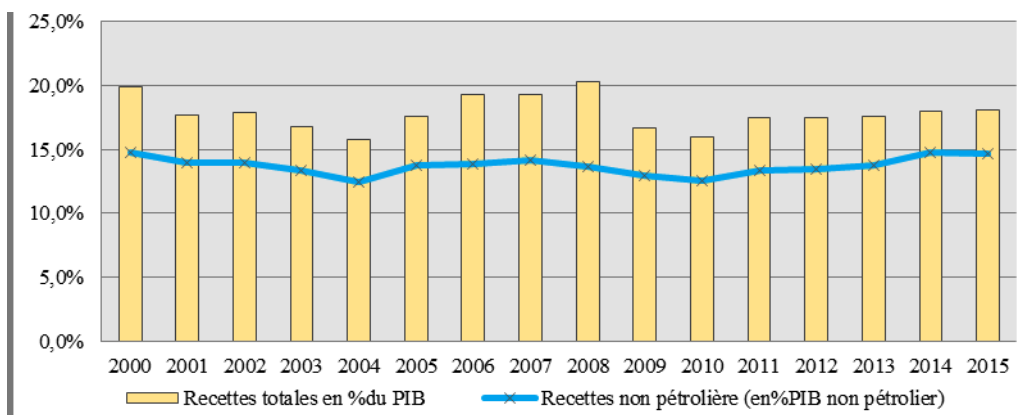
**Graphique 3 : Pression fiscale (recettes fiscales en % PIB), un échantillon de pays (année 2016)**



*Source : World Economic Outlook*



Graphique 4 : Cameroun, recettes non pétrolières et recettes totales (en % du PIB)



Source : MINFI/DGI

## I.2 Structure des recettes fiscales

La structure des recettes fiscales du Cameroun est relativement stable depuis 2002 avec une forte dominance des impôts et taxes intérieurs. Ces derniers ont contribué en moyenne sur ladite période à environ 66%, contre 34% pour les impôts et taxes collectés à la porte (recettes douanières). La décomposition de la structure des recettes fiscales internes fait apparaître deux groupes : Ceux à fort niveau de contribution au rendement global et ceux à faible niveau contribution.

### Les impôts et taxes à forte contribution

Dans les rubriques des impôts et taxes majeurs au Cameroun, la TVA reste la principale taxe en termes de contribution, suivie de l'Impôt sur les Sociétés (IS) et de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP).

En effet depuis 2003, la TVA contribue à plus 30% des recettes fiscales<sup>31</sup>, en moyenne l'IS contribue à plus de 19,8% de ces recettes et l'IRPP à plus de 15,8%. De plus, en termes de progression, l'IS a sensiblement évolué. Il passe de 16,8% en 2002 à 23,7% en 2015 et ayant atteint près de 25% en 2012 comme le présente le graphique 5. Quant à l'IRPP, il passe de 11,4% en 2002 à 17,9% en 2015. Pour ce qui est de la TVA, celle-ci part de 29,8% en 2002 à 31,3% en 2015. De 2006 à 2008, cette taxe contribue à plus de 36% des recettes fiscales.

### Les impôts et taxes à faible contribution

Parmi les principaux impôts et taxes, les droits d'accises ont une faible contribution. De 2002 à 2014, ils contribuent à moins de 10% des recettes fiscales. C'est en 2015 qu'on souligne une contribution de 11%.

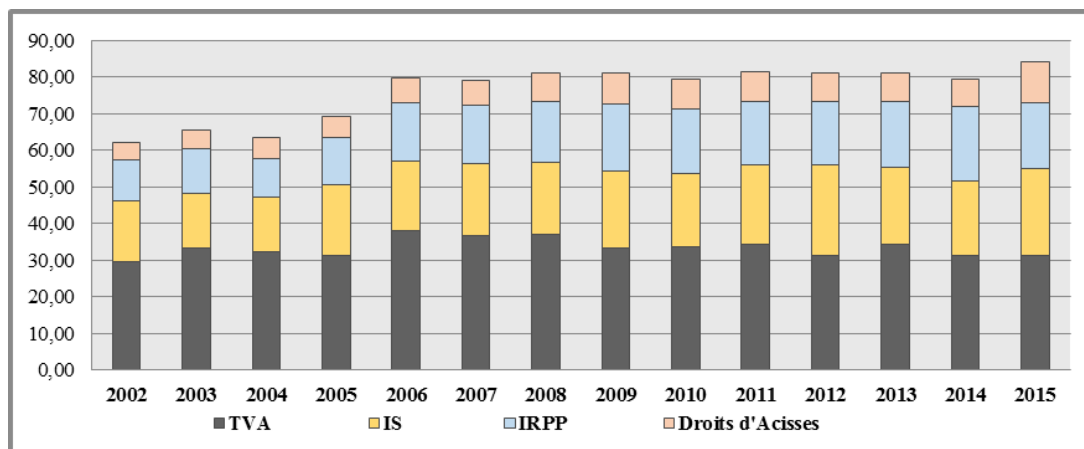
<sup>3</sup> Les recettes fiscales de cette sous-section n'incorporent pas les impôts sur les sociétés pétrolières et douanières.

**Tableau 1 : Contribution des différents impôts aux recettes fiscales**

Libellés	Contribution 2013 (%)	Contribution 2014 (%)
Taxe sur la valeur Ajoutée (TVA)	30,20%	28,90%
Impôt sur les Sociétés non Pétrolières	18,30%	19,90%
Impôt sur les Sociétés Pétrolières	12,00%	10,60%
Taxe sur les Produits Pétroliers (TSPP)	7,80%	7,90%
Droits d'accises (Impôts)	6,80%	7,10%
Impôt sur les Revenus versés à l'étranger (15%)	4,40%	6,50%
Autres Impôts et taxes	4,30%	4,10%
Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers	3,00%	3,00%
Droits autres mutations et transactions	1,90%	0,90%
Droits d'enregistrement des marchés	1,80%	1,40%
Impôt sur les Bénéfices Industriels et commerciaux	1,10%	0,70%
Impôt sur les Revenus Fonciers	0,40%	0,90%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : MINFI/DGI & DAE

**Graphique 5 : Structure des impôts et taxes au Cameroun de 2002 à 2015**



Source : DGI-Cameroun

### I.3 Diagnostic rapide du système fiscal camerounais

L'examen de la performance globale et de l'environnement fiscal camerounais laisse apparaître plusieurs bons points enregistrés ces dernières années comme des forces, mais également des faiblesses et des opportunités que ce système pourrait saisir afin de réduire les menaces qui pourraient, si elles se précisaient, influencer négativement sur ce dernier.

#### a- Les principales forces du système fiscal

##### ■ Force 1 : Une forte contribution des impôts intérieurs aux recettes de l'Etat

Les recettes fiscales intérieures ont évolué de façon considérable ces dernières années (cf. graphique ci-dessus). Les recettes des impôts et taxes constituent le plus gros poste de mobilisation des revenus publics. En effet, 2 755 milliards de FCFA ont été mobilisés au cours de l'exercice 2015 contre 2 547 milliards de FCFA en 2014, soit une augmentation de 8,2%. Elles ont une contribution budgétaire de plus de 75% depuis 2009, et se situent à 89,5% en 2015<sup>4</sup>.

Le Cameroun apparaît donc moins vulnérable à la fiscalité de porte (recettes douanières) par rapport à certains pays. Ce qui devrait présager une faible incidence de l'impact des APE sur les finances publiques du pays.

##### ■ Force 2 : Une population fiscale diversifiée et assez dynamique

La base d'imposition actuelle est assise sur une population fiscale assez diversifiée. Elle permet à l'administration fiscale de faire face plus sereinement à l'apparition des chocs asymétriques. Elle est à l'image du tissu industriel, qui présente un niveau de diversification relativement élevé.

<sup>4</sup> Données de la BEAC.

Bien que les contribuables des services soient les plus représentés, le fichier des contribuables enregistre une forte progression entre 2010 et 2016 passant de près 80 000 contribuables à plus de 100 000 selon la DGI.

A l'image de l'économie camerounaise plus diversifiée (à l'échelle de la sous-région), les recettes fiscales ne sont pas concentrées sur un nombre de produits restreint comme certains voisins de la CEMAC.

##### ■ Force 3 : L'implémentation de plusieurs réformes fiscales

Le système fiscal camerounais a connu plusieurs mutations depuis 1999. Des réformes importantes ont été mises en œuvre en deux (02) grandes vagues dont, une première à partir de 1999 et une seconde à partir de 2004. Ces réformes ont particulièrement marqué la politique fiscale et l'administration de l'impôt.

↳ S'agissant de la politique fiscale, on a assisté à l'introduction de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), à la réforme de l'impôt général sur le revenu afin de l'étendre à d'autres acteurs du système productif national, et à celle de la fiscalité spécifique par le transfert des compétences à la Direction Générale des Impôts. On a également assisté à l'institution de certains impôts locaux, notamment la contribution des patentes ;

↳ Concernant les réformes de l'administration de l'impôt, on se doit de relever le développement d'un logiciel de gestion des renseignements fiscaux, le renforcement de la transparence de l'administration fiscale, la simplification des démarches des contribuables dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales, la sécurisation des recettes, l'informatisation, la segmentation de la population fiscale afin de mieux circonscrire les risques associés à chaque groupe.

### Encadré 1 : Critères de segmentation de la population fiscale

La segmentation de la population fiscale a été initiée afin de permettre une plus grande maîtrise des contribuables. Elle est régie par la circulaire n°006/MINFI/SG/DGI/DER du 28 avril 2014 et donne les précisions suivantes en ce qui concerne le rattachement des contribuables à la Direction des Grandes Entreprises (DGE), aux Centres des impôts de Moyennes Entreprises (CIME) et aux Centres Divisionnaires des Impôts (CDI)

**Critères de rattachement à la DGE :** Cette structure de collecte a en charge l'administration de l'impôt des contribuables dont le chiffre d'affaires est au moins égal à **3 milliards de FCFA**. Toutefois, une exception est faite sur le chiffre d'affaires lorsque les contribuables opèrent dans les secteurs stratégiques, notamment pétrolier en amont, minier à l'exception des artisans miniers, gazier et de la téléphonie mobile.

**Critères de rattachement dans les CIME :** La catégorie des contribuables gérés par cette structure est celle de ceux dont le chiffre d'affaires se situe entre 50 millions et 3 milliards. Aucun principe dérogatoire n'est accordé à ce niveau.

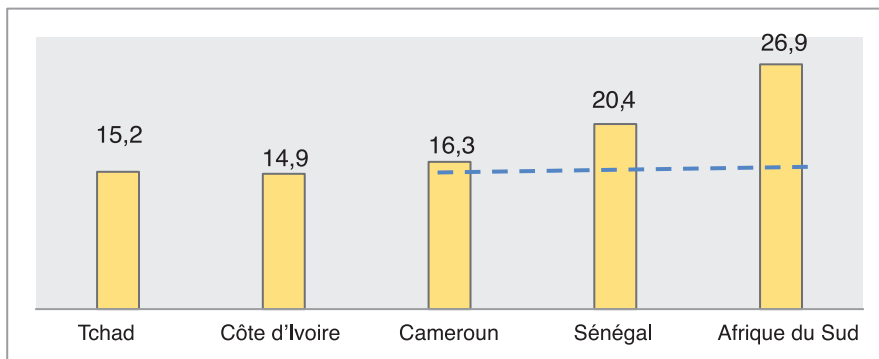
**Critères de rattachement dans les CDI :** La catégorie des contribuables gérés par cette structure est celle dont le chiffre d'affaires est strictement inférieur à 50 millions de FCFA.

### b- Les faiblesses majeures du système fiscal camerounais

#### ■ **Faiblesse 1 : L'inefficacité des dispositifs de prélèvement**

Bien qu'ayant une base de prélèvement assez large (plus de 100 000 contribuables), le Cameroun présente un niveau d'inefficience manifeste en ce qui concerne la mobilisation des recettes fiscales.

Graphique 6 : Recettes fiscales en pourcentage du PIB en 2015, quelques cas choisis en Afrique



Source : CAMERCAP-PARC à partir des données de WDI, DGI

En comparaison avec les autres pays de la zone franc, les recettes fiscales en pourcentage du PIB demeurent relativement faibles, traduisant dans le même temps un niveau insuffisant de l'effort fiscal. Le pourcentage des recettes fiscales au PIB est de 16,3% en 2015 contre 20,4% au Sénégal et 26,9% en Afrique du Sud. Outre les facteurs structurels, cette sous performance est également le fait de nombreuses exonérations fiscales consenties dans le cadre des incitations à l'investissement privé, qui malheureusement ont du mal à décoller. D'où l'urgence de faire une évaluation par la méthode d'analyse coût/bénéfice, entre le coût économique et le coût fiscal desdites incitations.

#### ■ **Faiblesse 2 : Inefficacités dans le remboursement des crédits de TVA**

Dans le cas du Cameroun, le remboursement n'est pas automatique ; il doit être expressément demandé par une entreprise assujettie à la TVA et remplissant les conditions prévues à l'Article 149 du Code Général des Impôts et du Manuel des

procédures de remboursement. Par ailleurs, même lorsque le contribuable en fait la demande, les règles de sélection et de traitement ne permettent toujours pas aux demandeurs d'entrer dans leurs droits. Cette situation crée une ponction injustifiée dans la trésorerie des entreprises.

En effet, sans remboursement effectif, le crédit de TVA devient une taxe sur le chiffre d'affaires, provoquant des distorsions au développement économique du pays en pénalisant notamment les entreprises exportatrices. Les enjeux de la question, en termes de trésorerie des entreprises et, partant de leur pouvoir de développement sont énormes. De ce point de vue, la menace à leur développement est réelle.

A ce sujet, le CAMERCAP-PARC a publié en 2015 une note rapide ou *policy brief n°03*

« ***L'indiscipline budgétaire, un risque de premier ordre pour l'émergence du Cameroun : Le cas de la gestion des crédits TVA*** », avec quelques pistes de solutions.

#### **Encadré 2 : Incidence de l'inefficacité du mécanisme de remboursement des crédits de TVA <sup>5</sup>**

Parlant de gestion des finances publiques, il est évident aujourd'hui que les recettes fiscales constituent le poste de ressources le plus important pour couvrir les dépenses de l'Etat (74% du total). Et pour réaliser ces recettes, les impôts indirects représentent la part prépondérante, composés principalement de la TVA (40% du total des recettes fiscales collectées en moyenne). Malheureusement, la gestion de cet impôt fait l'objet d'un malentendu depuis des années entre l'administration fiscale et les contribuables assujettis : il s'agit de la question des remboursements des crédits TVA. En effet, la gestion de la TVA est un sujet qui présente aujourd'hui un risque, non plus potentiel, mais réel pour les entreprises selon le patronat camerounais, du fait de l'impact négatif de cet impôt sur la trésorerie des entreprises. En l'absence d'un dispositif efficace de remboursement de crédits TVA, l'administration a opté pour des formules comme compensation ou tout simplement le blocage des crédits, sans les faire valoir sur les déclarations ultérieures.

Ce genre de choix peut paraître avantageux sur le plan budgétaire à court terme ; mais à long terme, il est extrêmement préjudiciable sur le plan économique, car il peut être interprété comme la manifestation d'une fiscalité injuste, imprévisible et inéquitable. Toutes choses qui ne sont pas de nature à promouvoir l'attractivité des investissements.

Le remboursement des crédits TVA est ainsi devenu source de tensions entre les autorités fiscales et le secteur privé, situation nuisible au bon climat de développement des affaires.

<sup>5</sup> Camercap-Parc, policy brief n°03.

Cette faiblesse est pour l'essentiel due à l'environnement institutionnel et administratif des structures en charge de la collecte des recettes fiscales. La plupart du temps, les prises de décision au niveau des Directions Générales doivent recevoir l'approbation préalable du Ministre des Finances. Les délais s'en trouvent ainsi allongés et le nombre de goulots d'étranglement augmentés. C'est d'ailleurs l'une des motivations qui ont fait déplacer le quartier général de la Direction Générale des Douanes à Yaoundé, quittant Douala, afin de se rapprocher du centre des décisions.

A ce sujet, Alain Symphorien NDZANA BILOA a publié en 2015 « *La fiscalité, levier pour l'émergence des pays africains de la zone franc* »<sup>6</sup>.

Au-delà des principales faiblesses inhérentes au système fiscal en soi, l'environnement externe et le contexte global présentent également quelques menaces qu'il faut savoir « continger » afin de limiter/réduire leur impact négatif.

### c- Les principales menaces au système fiscal

#### ■ Menace 1 : La grande et la petite corruption généralisée

Les différents rapports sur la corruption au niveau national (CONAC et autres ONG) et international (TI, DB, S&P, FR) et l'opinion nationale camerounaise expriment une appréciation pas très favorable envers le fisc camerounais. De manière active ou passive, notre administration fiscale est jugée corrompue<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> L'auteur, Inspecteur principal des Impôts, aborde dans cet ouvrage, l'idée de la 2<sup>ème</sup> transition fiscale pour faire face à la chute des recettes pétrolières et douanières qui oblige les Etats à transférer le poids des recettes vers la fiscalité interne.

<sup>7</sup> Policy brief n°02 CAMERCAP-PARC : pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides.

En effet, les contribuables par la fraude détournent les objectifs de la politique fiscale. Car en réalité, cette pratique ne permet pas de trouver « *le juste équilibre entre les objectifs budgétaires, économiques et sociaux de la politique fiscale du Cameroun* ». <sup>83</sup> La fraude a donc un effet initial de transfert des ressources publiques vers des agents privés (Gbewopo Attila, Gérard Chambas, Jean-Louis Combes, 2006). Elle affecte la distribution de la charge fiscale dans la mesure où l'État, pour parvenir à un niveau de recettes fiscales donné, accroît la pression fiscale sur d'autres catégories de contribuables. Selon la Banque Mondiale, le Cameroun plonge dans le Doing Business 2016, passant de la 158<sup>ème</sup> position en 2015 à la 172<sup>ème</sup> place sur les 189 pays les plus corrompus au monde. Ce rang reflète ainsi un climat des affaires peu favorable à l'activité économique, par une faible attractivité et une faible compétitivité. Le rapport précise que les procédures administratives imposées aux opérateurs économiques sont toujours jugées longues, et donc coûteuses.

#### ■ Menace 2 : Les crises sécuritaires et les troubles sociaux à l'intérieur et aux frontières du pays

La détérioration de la situation sécuritaire tant à l'intérieur qu'aux frontières du pays a également un impact considérable sur le recouvrement des recettes de l'Etat. En effet, non seulement les régions concernées ne sont plus propices à l'investissement privé, mais aussi, de nombreuses activités telles que l'agriculture, le commerce transfrontalier, la pêche et autres activités sont perturbées.

Ce ralentissement de l'activité économique a pour conséquence la diminution du potentiel fiscal des régions affectées notamment à l'Est, et dans les régions de l'Adamaoua, du Nord et de l'Extrême-Nord.

<sup>8</sup> Edouard Akame Mfoumou, Ancien Ministre de l'Economie et des Finances.

Plus récemment, les mouvements d'humeur observés dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest ont non seulement réduit la base imposable des entreprises basées dans ces deux régions, mais également entravé tout le processus de collecte des impôts et taxes.

Et avec la tournure de plus en plus violente et radicale des événements, la spirale se referme au lieu de s'ouvrir ! Cependant pour soutenir l'effort de retour à la normale, la trésorerie de l'Etat déjà suffisamment tendue, est fortement sollicitée.

### Encadré 3 : Effets des crises sécuritaires aux frontières

La crise sécuritaire que traverse le Cameroun depuis 2014 a eu des conséquences sur les finances publiques à travers un certain nombre de canaux de transmission notamment l'hôtellerie, le tourisme et le loisir, le transport et le commerce transfrontalier.

#### (a) Sur l'hôtellerie, le tourisme et le loisir

La Région de l'Extrême-Nord abrite 13% des sites touristiques de l'ensemble du territoire et près de 7% de la capacité d'accueil hôtelière nationale. Face à l'insécurité ambiante, on y observe une chute drastique de l'effectif des touristes dans les parcs et sites touristiques (Réserve de Waza, Pics de Rhumsiki, etc.), dont la clientèle est constituée en grande partie des Occidentaux. De même, l'on a enregistré sur cette période, la fermeture de la quasi-totalité des entreprises de tourisme (les tours opérateurs) et une chute de taux d'occupation des hôtels qui est passé de près de 50% avant le début de la crise, à environ 10% (source : MINEPAT, DAPE 2015).

#### (b) Sur le transport

Dans le secteur des transports, l'on a observé une forte baisse (-45% dans la Région de l'Extrême-Nord) des immatriculations des nouveaux véhicules du fait de l'arrêt des importations en provenance de l'Afrique de l'Ouest et transitant par le Nigéria. Par ailleurs, les données du pesage routier de Yonkéle (entrée sud de Maroua) ont montré une baisse du trafic de près de 7% (source : MINEPAT, DAPE 2015).

#### (c) Sur le commerce et les droits de douanes

La fermeture des principales voies d'accès à la frontière à Amchidé et Fotokol dans la Région de l'Extrême-Nord, et Garoua Boulai dans la Région de l'Est, et la fuite des populations exposées à la présence des groupes armés, ont eu des conséquences néfastes sur l'activité commerciale. On note par exemple la raréfaction des produits en provenance du Nigéria, les difficultés à écouler certains produits à destination du marché régional (Nigéria, Tchad, RCA, voire Libye et le Soudan). Une des conséquences directes est le très faible rendement, sinon la fermeture de certains postes de contrôle douanier dans les régions concernées.

### ■ Menace 3 : Le développement des activités informelles non fiscalisées

La configuration de l'économie camerounaise est, à l'instar de nombreux pays africains, caractérisée par

l'importance des activités non taxées. Ce sont là des niches fiscales à explorer qui se retrouvent le plus souvent dans le secteur informel. Le développement de ces activités s'accompagne de créations de milliers d'emplois non déclarés.



Ce qui entraîne un manque à gagner énorme en matière de retenus sur salaires et autres impôts directs.

#### ■ Menace 4 : L'incivisme fiscal

L'incivisme fiscal traduit une pratique par des contribuables de ne pas s'acquitter de leurs devoirs fiscaux. Il est accentué d'une part par le climat de défiance permanent qui s'est installé entre la population et l'administration fiscale du fait de la corruption, et d'autre part, du fait de l'absence d'une véritable politique de communication des services fiscaux à l'intention des contribuables pour les sensibiliser sur le rôle de l'impôt. Les populations devraient être éduquées au jour le jour sur l'importance de la fiscalité pour le développement du pays, afin de les amener à changer d'attitude et de comportement pour l'acquittement de leurs impôts et taxes. Les fonctionnaires du fisc quant à eux, devraient être formés à l'éthique professionnelle afin d'éviter le développement des pratiques non conformes. Pour ce faire, la dimension pédagogique de la politique fiscale reste un puissant levier si on veut améliorer les performances<sup>91</sup>.

#### d- Les opportunités à saisir

Les opportunités portent principalement sur les innovations majeures de l'environnement fiscal. L'administration fiscale camerounaise devrait saisir l'opportunité du programme économique en cours de lancement par la Facilité Elargie de Crédit (FEC) et les objectifs en termes de mesures/actions convenus pour améliorer les performances budgétaires et asseoir certaines réformes en veilleuse.

Au titre de ces réformes, on peut citer :

- ↳ La réforme de la taxe foncière et son élargissement à chaque chef-lieu de département. C'est un impôt dû annuellement sur les propriétés immobilières situées dans les chefs-lieux d'unités administratives bénéficiant d'infrastructures et de services urbains ;
- ↳ La systématisation du traitement électronique de toutes les transactions immobilières (ou dématérialisation) ;
- ↳ L'élargissement des paiements mobiles à tous les contribuables (mobil tax généralisée) ou le recours systématique en paiement bancaire ;
- ↳ L'achèvement du projet de l'identifiant unique.

<sup>91</sup> Camerap-Parc, Policy brief n° 02 Pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides, Avril 2016.



## II. EVALUATION DU POTENTIEL FISCAL DU CAMEROUN

De manière conjoncturelle et immédiate, l'objectif d'amélioration des recettes fiscales figure parmi les premières exigences comme conditionnalité à réaliser à court et à moyen termes dans le cadre du programme de l'appui budgétaire des PTFs (notamment du FMI en tant que Chef de file) soutenu par la Facilité Elargie de Crédit (FEC 2018-2020).

Mais de manière générale et principielle, la préoccupation de collecte optimale des impôts et taxes a toujours alimenté les débats politiques des gouvernements qui doivent concilier le financement des dépenses publiques et le développement du secteur privé, principales sources de croissance et créatrices des richesses et d'emplois dans les économies modernes. Au plan théorique, la source du débat est assez claire et oppose d'un côté ceux qui estiment que l'Etat doit orienter ses interventions dans l'accomplissement de ses fonctions régaliennes, et donc en occurrence moins d'impôts : et d'un autre côté, ceux qui estiment que la présence de l'Etat doit être plus accrue et par conséquent plus d'impôts à prélever pour financer les politiques publiques.

Cependant, il est à noter qu'en dépit des points de vue divergents sur la fonction de l'Etat, la collecte de l'impôt en elle-même n'est pas remise en cause, mais plutôt sa destination et son volume, en un mot sa gestion. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement prend des mesures afin de garantir un niveau de recouvrement optimal et de gérer les collectes publiques de manière efficace. De ce fait, la connaissance du potentiel fiscal permet l'orientation des choix politiques à mettre en place. Ainsi, pour un niveau de prélèvement inférieur au niveau du potentiel, les politiques doivent être orientées vers une augmentation de l'assiette des impôts.

A contrario si le prélèvement excède le niveau potentiel, les choix de politique fiscale doivent être orientés vers un assouplissement de la pression fiscale.

Fort de ce constat, plusieurs pays ont entrepris d'évaluer leur potentiel et leur effort fiscal afin de juger au mieux de l'efficacité de la politique de recouvrement à mettre en place au niveau national. Plus près de nous, c'est le cas dans les pays d'Afrique de l'Ouest (UEMOA et CEDEAO).

### II.1 Le cas du Sénégal

Le Sénégal a bénéficié de l'expertise de la Banque Africaine de Développement (BAD) en 2010 pour évaluer son potentiel fiscal. Les résultats de cette étude mettent en évidence l'existence de quatre (04) périodes au cours desquelles les évolutions (potentiel fiscal et pression fiscale) sont peu heurtées. Pendant la seconde moitié des années quatre-vingt, le taux de prélèvement au Sénégal correspond au potentiel fiscal du pays. Dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, l'effort fiscal sénégalais fléchit et devient lourdement négatif (-6% du PIB). Après la dévaluation, le prélèvement de ce pays se rapproche progressivement de son potentiel ; et sur les dernières années (avant les chocs de 2008-2009), il est possible d'affirmer que le Sénégal exploite pleinement son potentiel fiscal. Cette étude a permis à la BAD de formuler un certain nombre de recommandations à l'attention de l'administration fiscale sénégalaise concernant notamment la TVA, l'Impôt sur les Sociétés (IS) et l'administration de l'Impôt.

Sur un plan opérationnel, l'estimation du potentiel fiscal par la BAD se fait par les méthodes de l'économétrie des données de panel (effets-pays saisissant une hétérogénéité inobservée constante

dans le temps) sur des données relatives à un large échantillon de pays et à une période de importante (données de panel sur 85 pays en développement pour la période 1980-2007). Cette étude a utilisé les variables suivantes (en pourcentage du PIB) susceptibles d'expliquer le niveau de prélèvement fiscal : *le taux d'importation, le PIB par tête retardé, la part des exportations pétrolières dans les exportations de marchandises, la part des*

*exportations minières dans les exportations de marchandises et la valeur ajoutée agricole/PIB. Les auteurs montrent que l'impact du taux d'importation sur le PIB et de la part des exportations pétrolières dans les exportations de marchandises sur le potentiel fiscal est positif.*

Les autres variables agissent négativement. Cette étude montre aussi que le niveau de collecte de recettes du Sénégal est proche de son potentiel.

#### **Encadré 4 : Orientations proposées au Sénégal par la BAD**

##### **Orientation sur la gestion de la TVA**

En dépit de l'efficacité budgétaire de la TVA au Sénégal, la BAD a soulevé qu'il sera probablement difficile à long terme pour ce pays de préserver le statu quo d'une TVA à taux plutôt élevé, assise sur une assiette étroite pour trois raisons : (i) de larges exonérations relatives à des biens de large consommation qui réduisent le rendement budgétaire de cet impôt ; (ii) les exonérations de TVA qui créent un obstacle à la production locale des biens exonérés, et (iii) la complexité d'application des mesures d'exonération et leur contrôle, ce qui ouvre naturellement la voie à des fraudes ou détournements. A ce titre, la BAD propose au pays de faire le choix entre deux propositions radicalement différentes, à savoir :

- **Choix 1** : Evolution vers un système de TVA à deux taux, conforme aux possibilités nouvelles offertes par l'UEMOA ;
- **Choix 2** : Un élargissement de l'assiette et un abaissement corrélatif du taux unique de la TVA.

La BAD précise également que le second choix apparait préférable en raison des inconvénients du retour à une TVA à taux multiples pour diverses raisons notamment : i) la complexité d'une TVA à taux multiples à la fois pour l'administration et les entreprises ; ii) les pressions inévitables pour des extensions du champ d'application du taux réduit ; iii) la multiplication des situations de crédits de TVA ; et iv) le risque d'une augmentation du taux de TVA ordinaire pour compenser les pertes de recettes consécutives à l'application d'un taux réduit.

##### **Orientation sur la gestion d'administrative d'impôt**

L'application effective d'un Identifiant Fiscal Unique (IFU) commun à ces trois (DGID, DGCPT, DGD) administrations constitue une étape essentielle que le Sénégal devra franchir. Conformément aux bonnes pratiques éprouvées dans de nombreux pays, la DGID devrait être la seule administration en charge de l'attribution de l'IFU. Le dispositif autour de l'IFU serait à exploiter dans le cadre de liaisons informatiques entre la DGID, la DGD et la DGCPT. Au niveau de la DGD, l'inscription de l'IFU dans un champ bloquant de la déclaration en douane devrait, conformément aux bonnes pratiques, constituer la condition pour toute opération d'importation. La référence de l'IFU au niveau de la DGCPT devrait aussi constituer la condition à l'obtention d'un marché public ainsi qu'à tout décaissement au titre d'un marché public. Il y a donc nécessité de franchir la liaison Impôts-Douanes-Trésor en matière d'administration de l'impôt.

## II.2. L'étude sur la détermination de l'effort fiscal des pays de la CEDEAO

Une étude réalisée par l'Agence Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (AMAO) sur l'effort fiscal dans les pays de la CEDEAO en décembre 2011, en utilisant l'approche des frontières stochastiques a permis d'estimer l'effort fiscal des pays membres de la CEDEAO sur la période allant de 2000 à 2010 et en y incluant cinq (05) pays africains non membres de la CEDEAO. Ainsi, l'effort fiscal mesure le niveau d'efficacité technique dans la fonction stochastique de production fiscale (ie.) le ratio entre les recettes fiscales réelles et celles obtenues théoriquement sur la frontière stochastique.

Pour y arriver, le modèle qui a été mis en place, utilise plusieurs variables (facteurs explicatifs) à savoir : le PIB par tête d'habitant, l'ouverture de l'économie, la part de l'agriculture dans le PIB, la proportion de la population totale vivant dans le secteur urbain, la profondeur financière (ratio M2/PIB), le taux d'inflation et le taux d'alphabétisation. Les résultats de l'estimation de l'effort fiscal montrent principalement que tous les pays de la CEDEAO sont en deçà de leurs capacités fiscales, même s'il y a des différences dans la magnitude à travers le type d'impôt et les pays. L'effort fiscal sur les impôts directs en 2010 était de plus de 70% pour la plupart des pays, à l'exception de la Guinée-Bissau, du Togo et du Nigeria, avec des efforts fiscaux sur l'impôt direct représentant 21, 50 et 55% respectivement.

## II.3 Démarche méthodologique dans le cas du Cameroun

### a. Le choix de la méthodologie d'évaluation

Dans la littérature, les méthodes d'évaluation du potentiel fiscal s'appuient principalement sur les estimations à partir de données de panel.

Ces dernières consistent à estimer une équation du ratio de recettes fiscales en fonction de quelques variables (considérées comme des déterminants). Le ratio prédit par la régression constitue le potentiel fiscal et le résidu de l'équation représente l'effort fiscal (Chambas et Brun, 2010).

Le présent exercice qui s'inscrit dans cette logique va s'inspirer de cette approche. Il s'agit de transposer pour l'évaluation du potentiel fiscal du Cameroun, la méthodologie utilisée dans les travaux de Chambas et Brun (2010) pour le cas spécifique du Sénégal. Le choix de ne pas s'éloigner de cette démarche méthodologique se fonde sur plusieurs explications : (i) la robustesse de cette méthode, en effet, elle utilise la rigueur de l'analyse statistique et économétrique pour prédire le niveau de prélèvement potentiel au vu de la structure économique du pays ; (ii) les pays n'ayant pas les mêmes niveaux de développement ou encore des structures économiques semblables, l'approche par panel permet d'isoler les effets pays et ; (iii) l'existence de nombreuses études ayant mis en œuvre cette approche, le cas du Sénégal étant effectivement un bon exemple.

Par ailleurs, les résultats auxquels ont abouti les chercheurs permettent d'apporter aisément une réponse rigoureuse à la question de savoir si nous sommes à l'optimum de notre potentiel fiscal. Ceci est d'autant plus vrai que l'objectif principal de cette estimation est de trouver le niveau maximal de recouvrement des recettes que l'on peut atteindre, étant données certaines caractéristiques de l'économie : Le Produit Intérieur Brut par habitant (PIB/Hbt), le taux de couverture (les exportations sur les importations) et la part de valeur ajoutée agricoles sont autant de variables de caractérisation du niveau de maturité économique utilisées par cette approche.

## b. Les étapes de la démarche d'évaluation du potentiel fiscal

La méthode d'évaluation du potentiel fiscal se met en œuvre en trois (03) grandes étapes non totalement indépendantes les unes des autres. Chacune d'entre elle permettant de mieux définir les équations d'estimation et de mieux estimer les paramètres. De manière pratique, il s'agit : (1) du choix du type de modèle d'estimation, c'est-à-dire la forme générale de l'équation qui estime la pression fiscale théorique, et (2) de l'estimation des paramètres et (3) de la validation du résultat obtenu.

### Etape 1 : La définition de l'équation qui estime la pression fiscale potentielle du Cameroun

La définition de l'équation générale est obtenue en utilisant les principes de base de l'estimation par données de panel.

Ces principes permettent de mettre en relation d'une part, la variable à expliquer (pression fiscale potentielle) et d'autre part un groupe de variables dites explicatives. Comme pour le Sénégal, la pression fiscale qui est un préalable, est expliquée par *les poids des exportations et des importations dans la PIB, le ratio PIB/habitant, le ratio masse monétaire/PIB et la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB.*

#### Encadré 5 : Facteurs structurels explicatifs du potentiel fiscal

Les études sur la détermination du niveau des recettes fiscales ont commencé avec les travaux précurseurs des auteurs tels que : Lotz, (1967) ; Shun, (1969), Bahl, (1971) ; Heller, (1975). Ces derniers identifient les différents facteurs structurels susceptibles d'influencer le niveau de recettes fiscales notamment le niveau de développement, le degré de monétisation, de l'ouverture commerciale et de la structure de production.

##### ■ Facteur 1 : Le niveau de développement

Le PIB par habitant est la variable caractéristique du niveau de développement d'un pays. A ce titre, il est en relation positive avec le niveau de prélèvement public. Plus le revenu est élevé, plus les prélèvements le sont aussi. La BAD apporte plusieurs explications à cette relation. Du côté de la demande, l'élévation du niveau de développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande des biens publics qui peut réduire la résistance des contribuables vis-à-vis de l'impôt. Du côté de l'offre, une élévation du niveau de développement accroît la capacité contributive de l'économie.

##### ■ Facteur 2 : Le degré de monétisation

Pour ce qui est du degré de monétisation mesuré par l'agrégat M2 sur le PIB, l'on note que ce dernier est corrélé positivement à la capacité de l'Etat à prélever des ressources. En effet, selon la BAD un faible degré de monétisation limite les capacités de l'économie à créer les richesses. De plus, les enseignements théoriques des modèles macroéconomiques (Mundell Fleming et Joh Hicks) établissent à certains égards une relation positive entre l'offre de monnaie réelle et la hausse du PIB.

##### ■ Facteur 3 : L'ouverture commerciale

L'ouverture commerciale est porteuse la plupart du temps de prélèvements fiscaux directs et indirects. Dans le cas particulier des pays en développement, Chambas et al, (2005) et Baunsgaard ont montré que, bien qu'en chute depuis les années 90 dans les pays en développement, y compris le Cameroun, les importations constituent toujours une assiette essentielle pour des taxes indirectes à l'instar des droits d'accises sur les produits comme le tabac, etc.

#### ■ Facteur 4 : La structure de production

La structure de production est un puissant outil pour évaluer le potentiel fiscal. En effet, pour des auteurs tels que Stotsky et Wolde Mariam, (1997), le potentiel fiscal d'un pays est lié au comportement déclaratif dans les secteurs notamment agricole, et minier. Pour ces derniers, la forte **prépondérance de l'activité agricole par exemple est un handicap pour la mobilisation des ressources publiques du fait de sa mauvaise organisation et de l'éparpillement des acteurs.**

Ce comportement est vrai pour des pays en développement. En revanche, la situation est différente pour les secteurs d'extraction. En effet, les activités de ce secteur offrent très souvent des occasions de recettes fiscales et aussi non fiscales comme les redevances et les dividendes (Lotz et Morss, 1970). Pour ce dernier cas, on anticipe une relation positive entre l'importance de ce type d'activité et le niveau de ressources publiques.

De ce fait, l'équation générale découle de l'estimation de la pression fiscale potentielle d'une part, puis de l'extraction des résidus qui représentent l'effort fiscal d'autre part. Il s'en suit la formalisation ci-dessous :

$$t_{x_{it}}^{potentiel} = \beta_{0t} + \beta_{it} t_{x_{it}}^{import} + \beta_{it} t_{x_{it}}^{export} + \beta_{it} t_{x_{it}}^{PIB/habitant} + \beta_{it} t_{x_{it}}^{VA\_agricol/PIB} + \beta_{it} t_{x_{it}}^{MO/PIB} + \varepsilon_{it}^{effort}$$

De cette équation, on déduit une relation directe entre le taux de pression fiscale potentiel ou taux de pression fiscale théorique, le taux de pression fiscale effectif ou observé et l'effort fiscal.

$$t_{x_{it}}^{potentiel} = t_{x_{it}}^{observé} + \varepsilon_{it}^{effort}$$

#### Encadré 6 : Principes de spécification dans le cas des modèles de panel

La spécification d'une équation dans un modèle de panel utilise un ensemble de techniques successives en vue : (i) de dégager l'existence ou non de comportements homogènes, c'est-à-dire communs à tous les individus ; et (ii) de spécifier les effets individuels lorsqu'ils existent.

##### Sur la vérification de l'homogénéité

Cette étape est d'autant plus importante que l'existence d'homogénéité de comportement ne permet pas d'utiliser un modèle de panel. En effet, lorsque le test d'homogénéité est positif, les effets individuels deviennent non significatifs (homogénéité totale) et un simple modèle MCO permet d'aboutir à de meilleurs résultats. Dans la pratique, la règle de décision est construite à partir d'une statistique de test de Fisher appliquée à trois couples d'hypothèses.

**Homogénéité totale** : ( $H_0^1 : \beta = \beta_i \forall i \Rightarrow Y_{it} = \beta_0 + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$ ), dans ce cas tous les paramètres sont égaux.

**Hétérogénéité totale** : ( $H_0^1 : \beta_i \neq \beta_j \forall i \neq j \Rightarrow Y_{it} = \beta_{0i} + \beta_i X_{it} + \varepsilon_{it}$ ), dans ce cas tous les paramètres sont statistiquement différents.

**Hétérogénéité des termes constants et homogénéité des coefficients des variables (modèle à effets fixes) :**

$$H_0^1 : Y_{it} = \beta_{0i} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

( $\Rightarrow \beta_{0i} \neq \beta_{0j} \forall i \neq j$  ( dans ce cas, seuls les termes constants sont différents d'un individu à un autre.

$$\Rightarrow \beta_i = \beta_j \forall i \neq j$$

**Sur la spécification du type d'effet fixe**

Lorsque le test d'homogénéité aboutit à l'existence d'un modèle à effet fixe entre les individus (les pays), se pose alors le problème du choix du type d'effet individuel. En effet, il existe deux types d'effets individuels à savoir, les effets fixes et les effets aléatoires. Le test de Hausman est utilisé pour qualifier la nature des effets. Ce dernier repose sur la comparaison des estimateurs intra individuels (within) et ceux obtenus à travers la méthode des Moindres Carrés Généralisés (MCG). La statistique de test construite à cet effet, suit une loi de Khi-deux donc le nombre de degré de liberté correspond au nombre de paramètres. Elle s'écrit :

$$H = (\hat{\beta}_{MCG} - \hat{\beta}_{LSDV})^T \left[ \begin{matrix} \hat{\sigma}_{MCG}^2 & \\ & - \hat{\sigma}_{LSDV}^2 \end{matrix} \right]^{-1} (\hat{\beta}_{MCG} - \hat{\beta}_{LSDV}) \chi_k^2$$
 lorsque cette statistique est plus élevée que la

valeur qui est lue sur la table du Khi-deux, on conclut à un modèle à effets fixes. Dans le cas contraire, le modèle est à effets aléatoires.

**Etapes 2 & 3 : Le calcul des paramètres et validité des résultats**

La technique utilisée pour déterminer les paramètres découle directement de la forme de l'équation générale. En effet, dans le cas d'un modèle totalement homogène ou d'un modèle totalement hétérogène, la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO) reste indiquée. Dans ce cas, on estime le potentiel fiscal soit pour l'ensemble des pays (homogénéité totale), y compris pour le Cameroun, soit on évalue le potentiel fiscal pour chaque pays (hétérogénéité totale).

En revanche, la méthode de détermination est totalement différente en présence d'un modèle à effets individuels. Lorsque le modèle est à effets fixes non aléatoires, des transformations sur l'équation du potentiel fiscal aboutissent à l'obtention d'un estimateur des paramètres appelés estimateurs LSDV<sup>121</sup> très robustes qui permettent de dégager l'effet fixe individuel de chaque pays. En présence d'un modèle à effets aléatoires, la littérature préconise l'utilisation des Moindres Carrés Généralisés. Dans ce cas, les paramètres sont appelés estimateurs MCG.

<sup>121</sup> Least Square Dummy Variable, en français : Moindres carrés à variable Instrumentale.

### III. PRÉSENTATION ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Les résultats obtenus au terme de la mise en œuvre de la méthodologie montrent que le potentiel fiscal passe par la détermination de la pression fiscale potentielle qui, lors de l'explication, dépend de plusieurs facteurs structurels de l'économie à savoir : le poids de la valeur ajoutée agricole, le degré d'ouverture, le degré de monétisation de l'économie et la quantité de richesse par tête enregistrée.

En dehors de la valeur ajoutée agricole et du poids des importations, on s'entend dans les résultats à observer une relation positive entre le potentiel fiscal et le poids des autres variables, du fait de leur contribution à la création des richesses. Le potentiel fiscal du Cameroun sera d'autant plus élevé si le pays enregistre un fort taux de variables qui contribuent positivement à la création des richesses.

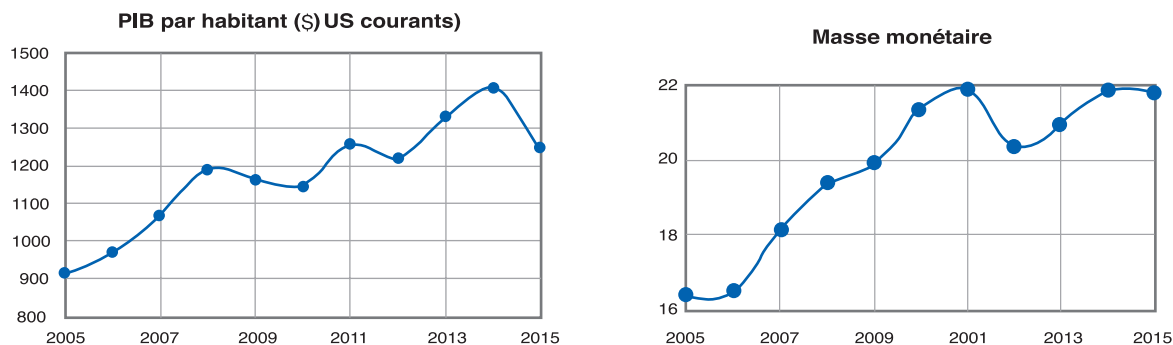
#### III.1 Dynamique des déterminants du potentiel fiscal

L'analyse de l'évolution des facteurs explicatifs du potentiel fiscal entre 2002 et 2015, montre

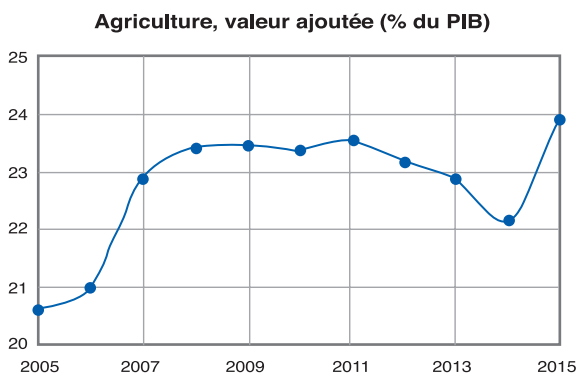
que trois d'entre eux, à savoir : le PIB/habitant, la valeur ajoutée agricole/PIB et la masse monétaire/PIB ont enregistré une croissance sensiblement appréciable entre 2005 et 2015. Le PIB/habitant est par exemple passé de près de 900 dollars en 2005 à plus de 1300 dollars en 2014, avec pour conséquence la réduction du pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (39,9% en 2007 contre 37,5% en 2014, selon : ECAM 3 et 4). Cette tendance haussière est également observée dans la dynamique du degré de monétisation et de la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB.

S'agissant en revanche des échanges commerciaux avec l'extérieur, l'on note un **affaiblissement des exportations au profit des importations**. Cette dégradation des échanges est même accentuée à partir des années 2010, du fait notamment des importations induites par la réalisation des grands projets du DSCE. Le ratio exportations/PIB est passé de près de 25% en 2008 à moins de 18% en 2015.

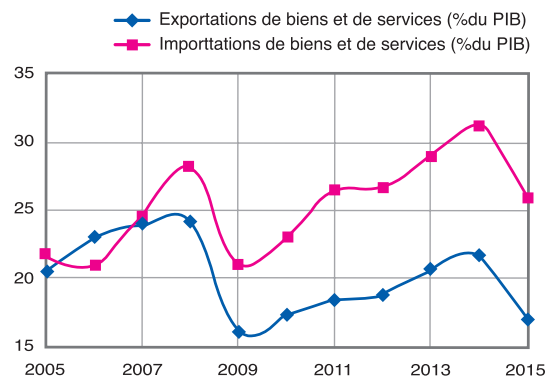
Graphique 7 : Evolution des facteurs explicatifs du potentiel fiscal du Cameroun entre 2002 et 2015







Source : CAMERCAP-PARC



### III.2 Résultats de la régression et estimation du potentiel fiscal du Cameroun

Les résultats de la régression montrent que deux variables (la valeur ajoutée agricole/PIB et les exportations/PIB) de l'économie nationale ont une influence négative sur le potentiel. En effet, leurs augmentations relatives induisent une baisse du potentiel fiscal. Pour le cas des exportations, leur hausse de 1% induit une réduction de 0,11% du niveau du potentiel fiscal. Cette réduction est de 0,08% pour la valeur ajoutée agricole/PIB.

En revanche, les variables importations/PIB et PIB/habitant ont une influence positive sur le niveau du potentiel fiscal.

Une hausse de 1% toute chose égale par ailleurs du ratio importations/PIB induit une augmentation de 0,072% du potentiel fiscal. Ce taux est de 2,376% pour la richesse créée par habitant.

Ce résultat qui nous semble parfaitement cohérent dans le secteur agricole est « pratiquement » défiscalisé. En conséquence, la valeur ajoutée et les exportations agricoles ne contribuent pas du tout ou très peu à la fiscalité nationale. Alors que les importations lorsqu'elles ne sont pas exonérées et la richesse individuelle contribuent à produire l'impôt.

11 Les exportations étant pour l'essentiel sous formes de produits bruts ou primaires, non transformés.



Tableau 2 : Récapitulatif des résultats de la régression

Variables	Signe attendu	Signe obtenu / Coefficient	Interprétation (effets marginaux)	Commentaires/Explications
Exportations/ PIB	Positif (+)	Négatif (-) <b>(Coefficient = -0,115)</b>	Une hausse de 1 point du ratio Export/PIB induit une baisse de 0,115 point du potentiel fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exportations : <b>faibles effets multiplicateurs sur l'économie (notamment la fiscalité)</b> ;</li> <li>Exportations des produits primaires : <b>faible valeur ajoutée interne</b> <sup>11</sup>.</li> </ul>
Importations/PIB	Positif (+)	Positif (+) <b>(Coefficient = +0,072)</b>	Une hausse de 1 point du ratio importation/PIB induit une hausse de 0,072 point du potentiel fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les importations alimentent le circuit de la consommation interne ;</li> <li>Effet positif sur la collecte de la TVA.</li> </ul>
Valeur ajoutée agricole sur le PIB	Négatif (-)	Négatif (-) <b>(Coefficient = -0,083)</b>	Une hausse de 1 point du ratio Valeur ajoutée agricole/PIB induit une baisse de 0,083 point du potentiel fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agriculture : <b>faible valeur ajoutée et faible effet multiplicateur</b> ;</li> <li>Activités agricoles très faiblement taxées et éparpillement des acteurs</li> </ul>
PIB/habitant	Positif (+)	Positif (+) <b>(Coefficient = +2,376)</b>	Une hausse de 1% du ratio PIB/habitant induit une hausse de 2,376% du potentiel fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une hausse du PIB par habitant traduit une hausse de la richesse créée et une croissance des inputs.</li> </ul>
Masse monétaire/PIB	Positif (+)	NA	NA	Variable fortement corrélée au PIB/habitant.

Source : CAMERCAP-PARC à partir des données WDI et INS

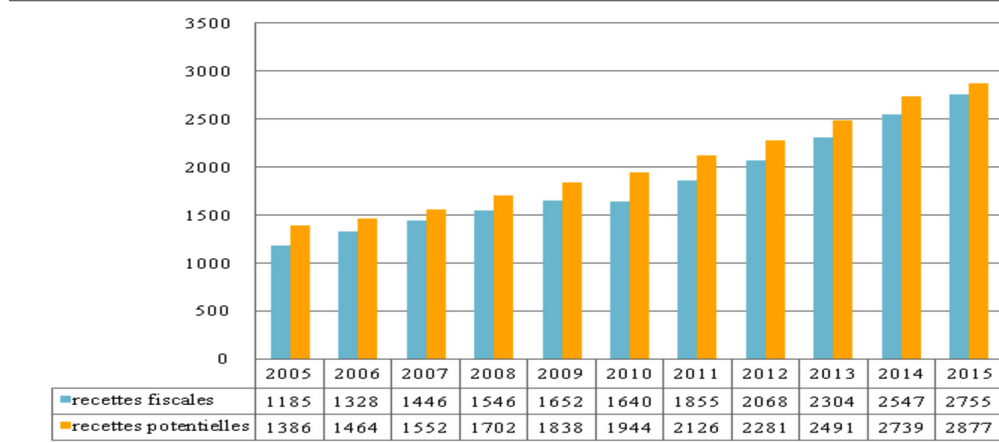
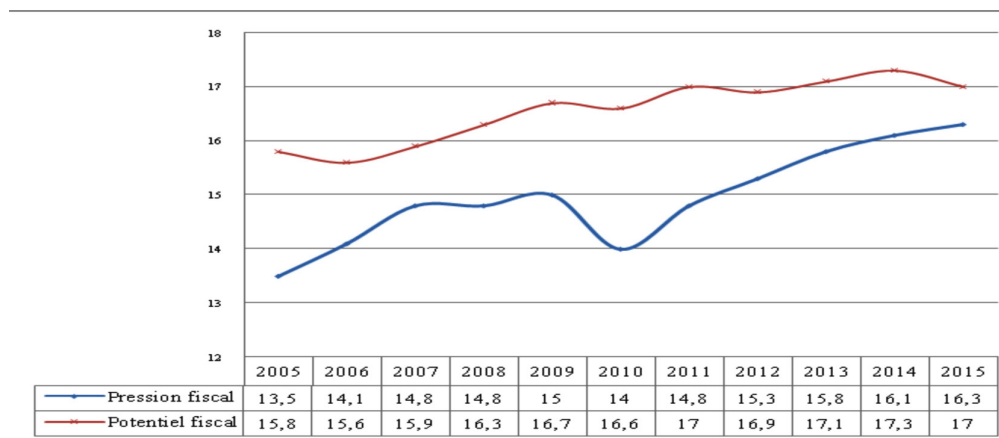
Partant des résultats ci-dessus, on parvient à déduire la valeur du potentiel fiscal du Cameroun estimée sur les 10 dernières années en remplaçant les coefficients par leur valeur numérique. Il ressort de cette simulation que la pression fiscale effective et le potentiel fiscal du Cameroun sont en évolution entre 2005 et 2015. *Le potentiel fiscal est passé de 15,84% en 2005 à 17,02% en 2015.*

Dans le même temps, l'effort fiscal s'est réduit de plus de 1% du PIB, passant de 2,3% du PIB en 2005

à moins de 1% en 2015, preuve d'une amélioration des efforts de collecte de la part de l'administration fiscale.

Le Gap fiscal (différences entre les recettes fiscales potentielles et les recettes fiscales effectives) se réduit également. Ce dernier est passé de 201 milliards de FCFA en 2005 à 122 milliards de FCFA en 2015 selon les estimations réalisées.

Graphique 8 : Potentiel fiscal (en % du PIB) et recettes fiscales potentielles (milliards de FCFA)

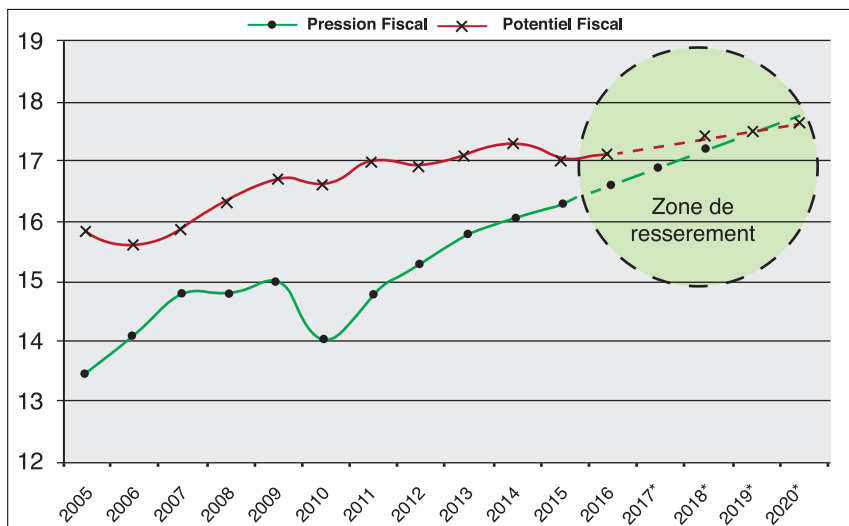


Source : CAMERCAP-PARC

La courbe de tendance des résultats obtenus fait apparaître une convergence entre le potentiel et la pression fiscale. Ainsi, à la dynamique inchangée d'avant la crise (2016) la pression fiscale aurait dû continuer à croître jusqu'à atteindre son niveau potentiel comme le montrent les simulations ci-dessus vers 2020.

Or, cet élan vient d'être perturbé avec la récession que traverse la zone CEMAC et ayant obligé les Etats de la Sous-région à s'ajuster. Les perspectives de la BEAC au 05 octobre 2017 ne sont pas pour rassurer.

Graphique 9 : Effort fiscal projeté à l'horizon 2020



Source : CAMERCAP-PARC

### III.3 Potentiel fiscal : comparaison internationale des résultats

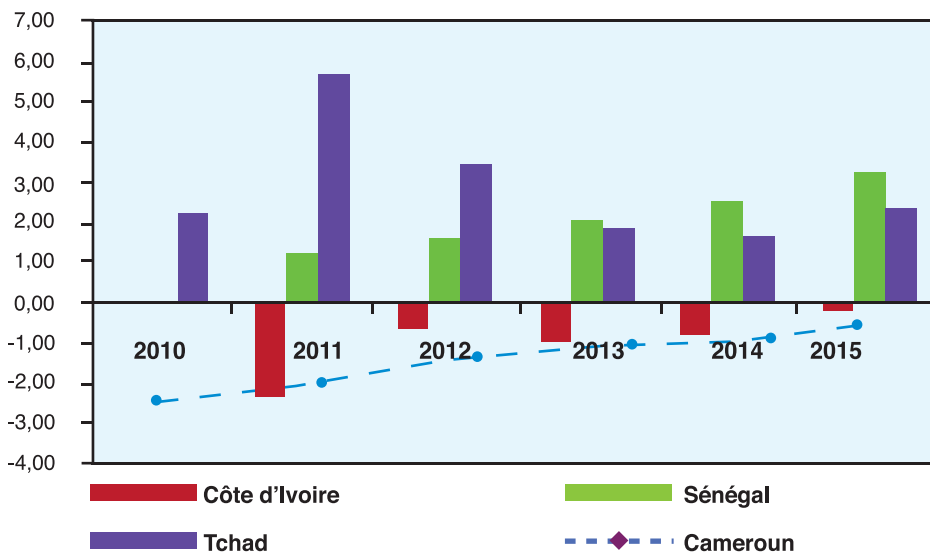
Une comparaison internationale des résultats obtenus à partir de l'échantillon des pays du panel montre que l'effort fiscal au Cameroun est en moyenne plus faible, quand on le compare à la moyenne des pays sélectionnés. En effet, l'on note qu'en 2015 par exemple, alors que l'effort moyen des autres pays se situe à +0,82% de leur PIB, celui du Cameroun se situe à -0,72% du PIB. A ce titre, l'exploitation du potentiel fiscal reste encore très insuffisante ou sous-optimale au Cameroun. Certains pays affichent même en 2015, un niveau d'exploitation du potentiel fiscal supérieur à 100% (dont un effort fiscal positif). C'est le cas notamment de l'Afrique du Sud (+5,74% du PIB en 2015), du Tchad (+2,4% du PIB en 2015), du Sénégal (+3,31% du PIB en 2015) et du Bénin (+0,21% du PIB en 2015). Cette tendance est même observée depuis 2010 pour la plupart de ces pays.

Tableau 3 : Effort fiscal de quelques pays sélectionnés

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Cameroun</b>	-2,61	-2,15	-1,57	-1,25	-1,19	-0,72
<b>Côte d'Ivoire</b>	-0,01	-2,42	-0,65	-1,02	-0,84	-0,24
<b>Sénégal</b>	1,51	1,24	1,63	2,07	2,59	3,31
<b>Afrique du Sud</b>	3,25	3,20	3,51	4,28	5,02	5,74
<b>Kenya</b>	-0,55	-0,53	-0,95	-1,03	-1,31	-0,79
<b>Tchad</b>	2,26	5,74	3,51	1,86	1,73	2,40
<b>Maurice</b>	-3,18	-3,72	-3,10	-3,85	-3,67	-3,37
<b>Bénin</b>	-0,10	-1,09	-1,22	-0,68	0,13	0,21

Source : CAMERCAP-PARC

**Graphique 10 : Comparaison des efforts fiscaux entre 2010 et 2015**



*Source : CAMERCAP-PARC*

Au vu des analyses qui précèdent et des atouts dont disposent le Cameroun, le CAMERCAP-PARC se refuse à penser que les dés sont jetés. Saisissant le cadre du programme de « rattrapage » économique en cours de lancement, nous avons sélectionné quatre (04) propositions à résultats rapides, moins coûteuses et à large spectre d'impact économique pour booster la machine « grippée »

## IV. EN GUISE DE FEUILLE DE ROUTE : 04 PROPOSITIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À RÉSULTATS RAPIDES POUR RÉALISER LE POTENTIEL FISCAL AU CAMEROUN

L'analyse précédente a démontré que le Cameroun reste en deçà de son potentiel tant en qualité de service qu'au niveau de la collecte des recettes. Et l'observation empirique des faits le confirme bien avec la situation des tensions de trésoreries permanentes. Les premières recommandations du programme économique (FEC 2018-2020) vont dans ce sens. Comment y parvenir ?

Loin de toute panacée ou de révolution magique à la jupitérienne, nous avons retenu quatre (04) axes d'intervention à moindre coût et à résultats rapides (susceptibles d'être réalisés dans l'intervalle de temps 2018-2020).

Ce sont des idées connues et donc qui ont l'avantage d'être facilement « implémentables » et de produire les résultats escomptés dans un laps de temps, à la condition que l'on s'y prenne à temps. D'où l'exigence d'une prise de décision rapide. Seulement, l'innovation se situera dans le timing et l'ordonnancement des actions concourant à la mise en œuvre et le suivi (évaluation).

### IV.1 Un système d'information unique centralisé en amont et aval

Pour réaliser le potentiel fiscal, la question simple et élémentaire est de déterminer qui est susceptible d'y contribuer ? En d'autres termes, qui peut être imposé ? Pour revenir au langage technique, on dira qui est contribuable potentiel ? Et où se trouve-t-il ? Selon les types d'impôts/taxes, une identification juste et exhaustive apparaît douce comme un préalable. Les modalités de taxation relèvent du champ de la technocratie fiscale.

Mais le point de départ et la clé de voûte se trouvent au niveau de la constitution du fichier du contribuable (personnes physiques et morales).

Et qui dit identité, dit UNICITE. Or depuis plus de 20 ans, le projet d'identifiant unique du contribuable reste inachevé. L'occasion est donc opportune pour le Gouvernement de franchir le pas décisif. La difficulté n'est pas technique. L'expertise existe et la solution nationale !

En aval du fichier unique et centralisé des contribuables, et pour des besoins de cohérence, il convient également de rationaliser les organes de gestion de collecte en un office central des recettes. A fichier unique, Administration de gestion unique ! C'est une question de rationalité, d'efficacité et d'efficience. D'autres pays l'ont fait en Afrique et dans le monde. Ainsi, on éviterait bien le genre de scandale relayé par la presse nationale en septembre 2017 avec le cas des « 6000 » des importateurs connus à la Direction Générale des Douanes et inconnus à la Direction Générale des Impôts !

Un corollaire ou avantage induit de ce système d'information amont et aval centralisé est de servir de socle à la bonne gouvernance économique, à la transparence administrative et au bon climat des affaires. C'est aussi cela la compétitivité tant recherchée à travers toutes les notations souveraines. Un début de solution à la pieuvre « corruption ».

Une note technique approfondie pourrait y être consacrée.

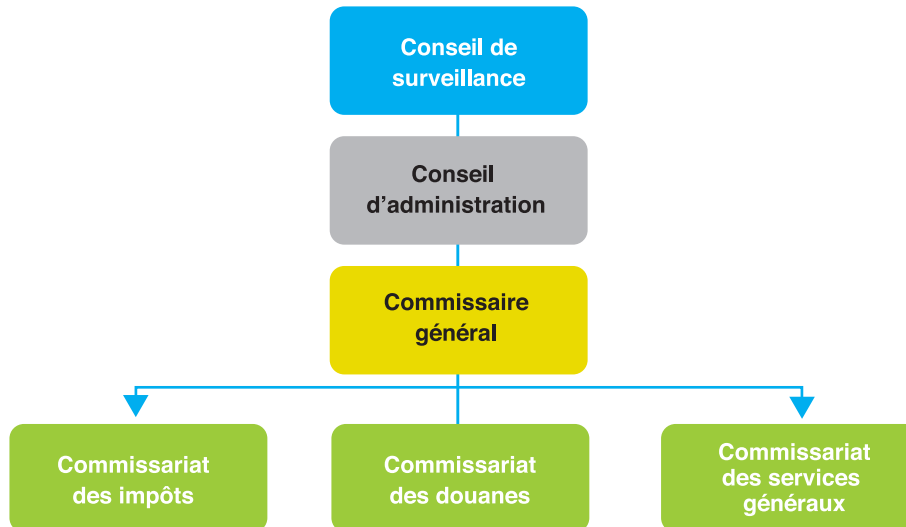
### Encadré 7 : L'Office togolais des recettes : un modèle de bonne gouvernance fiscale

L'**Office togolais des recettes (OTR)** désigne un organe unique de l'administration fiscale qui bénéficie d'une plus grande autonomie que celle accordée à un département ministériel. L'OTR est opérationnel depuis 2014. Il s'agit de la première expérience d'unification des services des douanes et des impôts dans les 14 pays de l'UEMOA et de la CEMAC.

L'idée de cette réforme a émergé en 2008, lorsque le président togolais, **Faure Gnassingbé**, avec le président de la BAD, **Donald Kaberuka**, se sont rencontrés pour traiter du risque de réduction de l'aide publique au développement dans le contexte de crise financière internationale. Après avoir évoqué les meilleures pratiques, les deux autorités en sont arrivées à la conclusion selon laquelle la transformation de l'administration fiscale en « Office des recettes » favoriserait une application efficace, transparente et impartiale des lois fiscales.

Tout au long de la phase de conception et de préparation de l'OTR, la BAD s'est appliquée à fournir un appui conseil au gouvernement, à assurer la fonction d'assurance qualité dans la revue des études et des textes officiels, et à convaincre d'autres institutions bilatérales et multilatérales d'adhérer à la réforme.

#### Organigramme de l'Office Togolais de Recettes



La création de l'OTR a débuté en 2014, avec la fusion de certains services qui sont devenus communs aux douanes et aux impôts, réduisant ainsi les doublons administratifs.

Comme dans le secteur privé, le Conseil de surveillance et le Conseil d'administration assurent la gouvernance de l'OTR. Les deux (02) directeurs généraux (douanes et impôts), dotés d'un pouvoir

de coercition et désignés par décret, ont été remplacés par des « commissaires », recrutés sur concours et redevables devant les contribuables. L'OTR a recruté l'ensemble de son personnel sur de nouvelles bases.

L'OTR a engagé son personnel après concours, et l'effectif total du personnel a été réduit de 17 %. Grâce à certains instruments fiscaux innovants issus de la dématérialisation des procédures fiscales et au consentement volontaire à l'impôt, les recettes fiscales liquides ont augmenté de 23 % et dans la foulée, le Togo a amélioré son score de 4 % en ce qui concerne l'environnement des affaires, se hissant parmi les dix pays au monde qui ont le plus progressé, selon le rapport Doing Business 2015.

Pour combattre la fraude et la corruption, l'OTR a aussi introduit le premier système au Togo de

déclaration du patrimoine de ses agents, et mis en place un numéro vert et une adresse courriel pour recueillir les plaintes des contribuables.

Une quarantaine de pays, dont le Ghana voisin, ont déjà mis en œuvre cette réforme fiscale de deuxième génération, qui vise l'intégration des administrations fiscales en adoptant une approche client. Il existe près de quarante (40) Offices des recettes dans le monde, principalement regroupés en Afrique, Asie et Amérique latine. Parmi les vingt (20) pays africains à avoir opté pour le modèle d'Office des recettes, huit (08) sont en Afrique australe (Botswana, Lesotho, Maurice, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland et Zimbabwe) ; sept (07) en Afrique de l'Est (Burundi, Kenya, Malawi, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zambie) ; et cinq (05) en Afrique de l'Ouest (Gambie, Ghana, Liberia, Nigeria et Sierra Leone).

#### Encadré 8 : The Kenya Revenue Authority (KRA)

It was established on 1st July 1995. The Authority is charged with the responsibility of collecting revenue on behalf of the Government of Kenya. A Board of Directors, consisting of both public and private sector experts, makes policy decisions to be implemented by KRA Management. The Chairman of the Board is appointed by the President of the Republic of Kenya. The Chief Executive of the Authority is the Commissioner General who is appointed by the Minister for Finance.

Organization. The Authority is a Government agency that runs its operations in the same way as a private enterprise. In order to offer better single-window services to taxpayers, KRA is divided into five Regions as follows: Rift Valley Region ; Western Region ; Southern Region ; Northern Region ; Central Region.

KRA is divided into the following Departments, which are headed by Commissioners:

- i. Customs Services Department ;
- ii. Domestic Services Department – Medium & Small Taxpayers(MST);
- iii. Domestic Taxes Department – Large Taxpayers Office (LTO);
- iv. Investigations & Enforcement ;
- v. Technical Support Services ;
- vi. Corporate Support Services.

The Technical Support Services Department comprises of the following: *Research & Corporate Planning, Compliance Risk & Quality Management, Marketing & Communication, Road Transport, Dispute Resolution, Kenya School of Revenue Administration, Laboratory.*



Corporate Support Services Department comprise of the following: Human Resources , Finance , Procurement , Regional Offices , Administration & Logistics.

In addition to the six major departments, the Authority has the following service departments that enhance its operational efficiency: *Risk Management & Internal Audit, Ethics & Integrity, Legal Services, Information Communication Technology.*

The office of the Board Secretary handles all issues related to the Board of Directors./-

## IV.2 La structuration du secteur agricole

Le Gouvernement a pris une option politique de défiscaliser le secteur agricole (le PIB agricole), du fait que la pauvreté sévit le plus en milieu rural. Soit !

L'objectif ici n'est pas de remettre en question cette orientation politique visant à atténuer les souffrances des couches les plus vulnérables. L'idée de structuration du secteur agricole (et le milieu rural au sens large en général) est d'abord conforme à l'agenda 2030 des Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies qui proclame que personne ne doit être laissé en marge. "No one behind" et repose sur une démarche de renforcement des capacités<sup>121</sup>du monde rural et d'inclusion sociale.



12 CAMERCAP-PARC/Stratégie nationale de renforcement des capacités/40 idées pour réussir le décollage vers l'émergence.



Cette structuration vise à permettre par un effet de résultante sans coût supplémentaire et de manière fatale et inéluctable, de faire éclore une importante réserve de fiscalité inexplorée jusque-là. Toutes les analyses vont converger pour admettre que l'on sera à un optimum, voire un triplé gagnant : Acteurs agricoles-Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) du milieu rural et Administration fiscale (Gouvernement)<sup>131</sup>.

- i). Sur le plan institutionnel, une rationalisation s'impose. Avec une population de 24 millions d'habitants, une concentration/recentrage des administrations autour d'un ou deux ministères pour couvrir l'ensemble du milieu rural serait plus efficace. Beaucoup d'économies seraient réalisées ;
- ii). Sur le plan organisationnel :
  - ↳ L'agriculture de 2<sup>ème</sup> génération ou de 3<sup>ème</sup> génération tant évoquée ne peut pas se concevoir avec le mode organisationnel actuel. La taille des exploitations et les méthodes utilisées doivent passer à une échelle supérieure, capable d'atteindre des seuils ou masse critique de productivité (rendement) et de production (volume). Pour cela un programme d'aménagement et de gestion des terres agricoles s'appuyant sur les CTD est déjà proposé par le CAMERCAP-PARC ;
  - ↳ Beaucoup de résultats de recherche sont disponibles (IRAD, CARBAP, Universités) et méritent de sortir des laboratoires pour être vulgarisés et rentrer dans les cycles de production, les cas du maïs et de la pomme de terre sont éloquentes pour confirmer que cette révolution est possible;

<sup>131</sup> Policy brief N° 04 La sécurisation des revenus agricoles et ruraux par un modèle de salarisation : une option de constitution d'une classe moyenne en milieu rural, une caractéristique des pays émergents.

↳ Les CTD et le Gouvernement devraient pouvoir revoir les modalités d'accès à la terre et assurer un accompagnement des jeunes qui souhaitent s'installer en milieu rural;<sup>14</sup>.

↳ Enfin, le modèle de sécurisation des revenus des acteurs du milieu rural permettrait d'assurer la régularité et la traçabilité desdits revenus et qui seront ainsi susceptibles d'être fiscalisés.

- iii). Sur le plan du capital humain :  
La révolution ou la refonte du système éducatif et du modèle de formation est le point de départ. L'agriculture de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> génération impose de sortir de l'agriculture de subsistance pour créer une génération d'ouvriers qualifiés et d'entrepreneurs agricoles. Cette nouvelle catégorie de travailleurs agricoles serait plus portée à la transformation et aux métiers et services agricoles et ruraux.

Par ces statuts et le modèle organisationnel<sup>153</sup> ci-dessus, et même faiblement imposé et de manière progressive pour des motivations pédagogiques, le PIB agricole du Cameroun représente une niche extraordinaire de ressources fiscales pour l'Etat central et les collectivités locales.

<sup>14</sup> CAMERCAP-PARC/Etude N° 02, Profils et préférences des jeunes en matière d'emploi au Cameroun : éléments déterminants pour une politique de l'emploi basée sur une approche selon la préférence.

<sup>15</sup> Par une exportation des produits transformés, les coefficients de la variable exportations/PIB et valeur ajoutée agricole/PIB passeraient du négatif au positif (voir tableau 2).



### **IV.3 Réalisation d'un audit sur la dette publique intérieure et ajustement du budget de l'Etat au potentiel réel de l'économie**

L'économie camerounaise traîne depuis deux (02) à trois (03) décennies une grosse ardoise dans ses finances publiques. Et tant que ce problème n'est pas adressé de manière courageuse et frontale, et que la patate chaude est refilée d'année en année par des jeux d'écritures aux exercices ultérieurs, notre économie aura du mal à « soigner sa Signature ». Il s'agit du principe de sincérité budgétaire, connu des spécialistes. Il ne s'agit pas d'une responsabilité individuelle de tel ou tel ministère, mais depuis des années et plusieurs

gouvernements, le budget du Cameroun n'est pas réaliste dans sa conception. Il n'est pas juste dans son exécution et non efficace dans sa réalisation.

En conséquence, en 2017, vous avez des « arriérés de paiement » de plus de 3 à 5 ans qui ne sont comptabilisés ni en dette intérieure constatée, ni en dépenses courantes.

On constate par ailleurs une dissonance entre la comptabilité de caisse et celle des engagements au-delà du règlement.

Cette situation et bien d'autres engendrent des zones de flou dans la pratique et la gestion des finances publiques et donc de sa source principale de recettes que sont les impôts.

## IV.4 L'amélioration de l'image de l'administration fiscale camerounaise

Le CAMERCAP-PARC a publié en avril 2016 une note rapide de politique économique (policy brief n° 02) « Pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides<sup>161</sup> », 05 des 07 mesures analysées et présentées comme pouvant contribuer à cette optimisation portent directement ou indirectement sur la communication et l'image de l'administration fiscale camerounaise. On peut relever :

1. La sensibilisation pour renforcer le civisme fiscal ;
2. L'amélioration de la perception de l'impôt et l'administration fiscale ;
3. L'éthique des personnels de l'administration fiscale ;
4. La primauté de la pédagogie sur la sanction ; et
5. L'illustration du rôle social de redistribution de l'impôt.

Par ces quatre (04) chantiers, le Cameroun peut très rapidement atteindre son potentiel fiscal et disposer de ressources suffisantes pour soutenir son développement vers l'émergence./.

<sup>16</sup> CAMERCAP-PARC/ Policy brief n°02 *Pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides*, avril 2016

## QUELQUES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ahlerup, P., T. Baskaran et A. Bigsten (2015), « Tax Innovations and Public Revenues in Sub-Saharan Africa », *The Journal of Development Studies*.

Aigner, D. J., C. A. K. Lovell et P. Schmidt (1976), « Formulation and estimation of stochastic frontier production function models », *Journal of Econometrics*, 6, pp. 21-37.

Alfirman, L. (2003), « Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization? », *Center for Economic Analysis, Working Paper N° 03-19*.

Andreoni, J., B. Erard, et J. Feinstein, (1998), « Tax Compliance », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, June, pp. 818 – 860.

Bardsley, P., (1996), « Tax compliance games with imperfect auditing », *Public Finance*, vol 51, n°4 supplement, pp. 473-89.

Bird, R. M., J. M. Vazquez et B. Torgler, (2014), « Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries », *Annals of Economics and Finance* N° 15-1, pp. 185-230.

Bello, K. B. et I. Danjuma, (2003), « Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior », *Department of Management Technology, Modibbo Adama University of Technology*.

### **Camercap-Parc :**

- Policy brief n°02 Pour une optimisation de la fonction fiscale : 07 actions fondatrices à résultats rapides, avril 2016 ;
- Policy brief n°03 l'indiscipline budgétaire, un risque de premier ordre pour l'émergence du

Cameroun : le cas de la gestion des crédits TVA ;

- Policy brief N° 04 La sécurisation des revenus agricoles et ruraux par un modèle de salarisation : une option de constitution d'une classe moyenne en milieu rural, une caractéristique des pays émergents ;
- Stratégie nationale de renforcement des capacités/40 idées pour réussir le décollage vers l'émergence.

Chambas, G. et J. F. Brun, (2010), « Evaluation du potentiel de recettes publiques », *Banque Africaine de Développement*.

Davoodi, H. R. et D. A. Grigorian, (2007), « Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country

Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection », *International Monetary Fund, Working Paper N°07/106*.

De Soto, H. (1989), « The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World », *Harper and Row*.

Diagne, Y. S. et K. Thiaw, (2008), « Fiscalité et Secteur Informel Au Sénégal », *Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), Document d'étude N°09*.

Farrel, J.M., 1957. The Measurement of Production Efficiency. *Journal of Royal Statistics*, Series 120: 253-290.

Feinstein, J. S. (1991), « An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection », *RAND Journal of Economics*, vol. 22, n°1, Spring, pp. 14-35.

Fenochietto, R. et C. Pessino, (2013), « Understanding Countries' Tax Effort », *International Monetary Fund, Working Paper N°13/244*.

Gberegbe, F. B., G. A. Idornigie et L. O. Nkanbia-Davies, (2015), « Perception of tax Fairness and Personal Income Tax Compliance in Ken Saro-wiwa Polytechnic, Bori », *Journal of Economic and Finance*, vol 6, issue 6, pp. 1-11.

Gupta, A. S. (2007), « Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries », International Monetary Fund, Working Paper N°07/184.

Koleva, K. (2005), « A la recherche de l'administration fiscale optimale : l'approche par les coûts d'efficience », Cahiers de la Maison des Sciences Economiques, ISSN : 1624-0340.

Kumbhakar, S.C., 2001. Estimation of Profit Functions When Profit is Not Maximum. American Journal of Agricultural Economics., 83(1): 1-19.

Kumbhakar, S. C. et Lovell, K. (2000). «Stochastic Frontier Analysis», Cambridge University Press  
Lau, L. J. et Yotopoulos, P. A. (1971). A Test of Relative Efficiency and Application to Indian Agriculture, AER, 61, pp.94-109.

Langford, B. et T. Ohlenburg, (2015), « Tax revenue potential and effort: an empirical investigation », International Growth Centre, Working paper 3 août 2015.

Ndiaye, M.B.O et R.D. Korsu, (2011), « Tax effort in ECOWAS countries », West African Monetary Agency (WAMA).

Pessino, C., et R. Fenochietto, (2010), « Determining Countries' Tax Effort », Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública, Vol. 195, pp. 61–68.

Walsh, K. (2012). Understanding Taxpayer Behaviour—New Opportunities for Tax Administration. The Economic and Social Review, 43(3), pp. 451–475.







**CAMERCAP-PARC**

CAMEROON POLICY ANALYSIS AND RESEARCH CENTER

**CENTRE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES  
ECONOMIQUES ET SOCIALES DU CAMEROUN**


# **NOS MISSIONS / OUR MISSIONS**



● **INNOVER  
INNOVATE**

● **PROPOSER  
SUGGEST**


● **EVALUER  
ASSESS**

 B.P. 6175 Yaoundé

 Avenue FOCH - Immeuble CNR (4<sup>ème</sup> étage)

(237) 222 22 58 58

(237) 222 22 34 82

 (237) 222 22 34 21

 [contact@camercap-parc.org](mailto:contact@camercap-parc.org)

 [www.camercap-parc.org](http://www.camercap-parc.org)

 [www.facebook.com/camercapparc](http://www.facebook.com/camercapparc)

 [www.twitter.com/camercapparc](http://www.twitter.com/camercapparc)