

Mobilisation des recettes fiscales pour  
le financement de la santé au  
**Cameroun**



# **Mobilisation des recettes fiscales pour le financement de la santé au Cameroun**

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2024), *Mobilisation des recettes fiscales pour le financement de la santé au Cameroun*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/mobilisation-des-recettes-fiscales-pour-le-financement-de-la-sante-au-cameroun.pdf>

© OCDE 2024

---

L'utilisation de cette œuvre, qu'elle soit numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales qui se trouvent sur [www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation](http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation).

---

# Avant-propos

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Centre de politique et d'administration fiscales (CPAF) de l'OCDE sont engagés dans un projet conjoint visant à analyser les capacités des pays en matière de mobilisation des recettes fiscales pour le financement de leur système de santé, et en particulier pour le financement de la lutte contre les trois maladies précitées. Ce projet a débuté avec deux pays pilotes, la Côte d'Ivoire et le Maroc, dont les rapports ont été publiés en 2020. Le Cameroun est le troisième pays bénéficiant de ce projet.

La partie Principaux messages et recommandations présente les conclusions du rapport, les chiffrages de certaines mesures fiscales, et les recommandations de politique fiscale pour un renforcement du financement de la santé et de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme au Cameroun. Les analyses détaillées sont incluses dans les chapitres suivants.

Le rapport a été écrit et coordonné par Michaël Sicsic, économiste fiscaliste au CPAF de l'OCDE, sous la supervision et les conseils de Bert Brys, Économiste fiscaliste senior, Chef de l'équipe pays dans la division des politiques et statistiques fiscales dirigée par Kurt Van Dender. Ce rapport a bénéficié des conseils de collègues du CPAF de l'OCDE, et en particulier de Céline Colin, Mariona Mas Montserrat, Antoine Cazals, Ana Cinta Gonzalez-Cabral, Clara Gascon, Jean-Baptiste Carpentier, Caroline Maschka et Daniel Fichmann. Le rapport a également bénéficié des commentaires de Chris James de la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

L'analyse est basée sur les échanges et informations collectées lors d'entretiens organisés avec des représentants du ministère des Finances, du ministère de la Santé publique, ainsi que de la Banque Mondiale, de l'Agence Française de Développement (AFD), de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), de l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ), et du monde académique entre juin et octobre 2023. Les équipes remercient notamment le soutien de Faycal Abdoulaye au ministère des Finances et Ousmane Diaby au ministère de la Santé publique. Ce rapport a également bénéficié du soutien du Fonds mondial, et en particulier de Séverine Calza.

# Table des matières

Avant-propos	3
Abréviations et acronymes	7
Résumé exécutif	8
<b>1 Principaux messages et recommandations</b>	<b>10</b>
Le Cameroun doit augmenter ses dépenses publiques de santé	10
Un meilleur financement public de la santé nécessite croissance, réforme fiscale et priorisation du secteur	11
La réforme fiscale devra augmenter le taux de pression fiscale et rééquilibrer la structure fiscale	11
Pistes de réflexion et recommandations pour un meilleur financement domestique de la santé	12
Évaluation, chiffrage et discussion des principales mesures proposées	23
Pistes pour le financement de la Couverture Santé Universelle	27
<b>2 Le Cameroun doit augmenter ses dépenses publiques de santé</b>	<b>30</b>
Malgré des progrès, les défis dans le secteur de la santé restent immenses	30
Les financements du secteur de la santé sont faibles et déséquilibrés	32
Les dépenses publiques de santé sont faibles	35
Les dépenses publiques de santé devront augmenter pour financer la Couverture Santé Universelle	38
La gestion et la planification du financement public de la santé devront être améliorées	41
<b>3 Le potentiel de recettes fiscales supplémentaires est élevé</b>	<b>42</b>
Depuis 2010, la croissance des dépenses totales de santé est tirée par les ménages	42
Le financement de la santé reposera sur la croissance économique, la hausse des recettes fiscales et la priorisation du secteur de la santé	43
Une réforme fiscale ambitieuse est indispensable pour augmenter les recettes fiscales	44
La réforme fiscale devra augmenter le taux de pression fiscale et rééquilibrer la structure fiscale	45
<b>4 Formaliser entreprises et travailleurs élargira la base d'imposition</b>	<b>50</b>
L'informalité est très élevée au Cameroun ce qui réduit les recettes fiscales	50
La formalisation de l'emploi est un pilier de la stratégie de financement de la santé	53
La fiscalité du travail ne doit pas être un frein à travailler dans le secteur privé formel	56
Le régime d'imposition forfaitaire pourrait jouer un plus grand rôle de formalisateur	58
Une meilleure administration des impôts réduira la fraude fiscale	60
D'autres considérations sont à prendre en compte pour formaliser l'économie	62

5 Pistes de réflexion pour un meilleur financement public de la santé	64
Pistes pour accroître les recettes des impôts en lien avec la santé	64
La mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie nécessiterait une stratégie en plusieurs temps	70
Pistes pour augmenter les recettes fiscales du budget général de l'État	72
6 Discussion sur l'affectation des recettes fiscales pour la santé	88
Références	91
Annexe A. L'organisation du système de santé et le projet de couverture santé universelle au Cameroun	97

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Estimation des recettes fiscales potentielles (actuelles et additionnelles) au Cameroun	12
Graphique 2.1. Les performances de santé du Cameroun sont faibles	31
Graphique 2.2. Des dépenses de santé faibles par rapport aux autres pays	33
Graphique 2.3. Une stagnation des dépenses de santé	33
Graphique 2.4. Le financement de la santé est déséquilibré par rapport aux autres pays	34
Graphique 2.5. Les dépenses publiques de santé sont faibles par rapport aux pays de même niveau économique	35
Graphique 2.6. La part du budget alloué au ministère de la Santé publique a baissé depuis 2010	36
Graphique 2.7. Le financement extérieur de la santé a augmenté depuis 20 ans	37
Graphique 2.8. Le financement public pour la lutte contre le sida et le paludisme est limité	38
Graphique 2.9. Les inégalités et la pauvreté sont élevées au Cameroun	40
Graphique 3.1. Les recettes fiscales du Cameroun sont inférieures à celles de nombreux pays africains de même niveau de développement	45
Graphique 3.2. Les recettes fiscales ont très faiblement augmenté depuis 20 ans	46
Graphique 3.3. Le Cameroun pourrait augmenter de 7 points son taux de pression fiscale	47
Graphique 3.4. La structure fiscale repose principalement sur les impôts indirects	49
Graphique 3.5. Le poids de la TVA a davantage augmenté que celui de l'IRPP depuis 2021	49
Graphique 4.1. Répartition de la population totale selon le degré d'informalité des ménages	51
Graphique 4.2. L'économie informelle contribue pour la moitié du PIB camerounais	51
Graphique 4.3. L'emploi informel est très peu couvert par le système de protection sociale	53
Graphique 4.4. La charge fiscale sur les revenus du travail est faible et peu progressive	57
Graphique 5.1. Les droits d'accises sur le tabac représentent une faible part du PIB	65
Graphique 5.2. Droits applicables sur le tabac	66
Graphique 5.3. Les pertes en recettes fiscales sont importantes par rapport à d'autres pays	73
Graphique 5.4. La TVA et ses dépenses fiscales sont progressives au Cameroun	75
Graphique 5.5. Le ratio des recettes de TVA est faible au Cameroun	75
Graphique 5.6. Le taux normal de TVA est élevé au Cameroun	77
Graphique 5.7. Le système fiscal diminue relativement peu les inégalités au Cameroun	81

## TABLEAUX

Tableau 1.1. Évaluation et priorisation des mesures	24
Tableau 1.2. Chiffrage des gains en recettes fiscales de certaines mesures	26
Tableau 1.3. Exemples et chiffrage de scénarios de réformes pour le financement de la CSU	29
Tableau 2.1. ODD « Bonne santé et bien-être » (sélection parmi l'objectif 3) au Cameroun	32
Tableau 2.2. Sources de financement de la santé	34
Tableau 3.1. Sur la période 2010-19, la croissance des dépenses de santé est tirée par les ménages	42
Tableau 3.2. Décomposition de l'espace budgétaire pour la santé, 2010-2020	43

Tableau 4.1. Simulation des recettes de cotisations sociales sous différents scénarii de réduction de l'emploi informel	55
Tableau 5.1. Simulation des recettes générées par la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie selon différents niveaux d'emploi informel et de taux	70
Tableau 5.2. La majorité des dépenses fiscales est relative aux impôts indirects	73
Tableau 5.3. Structure des dépenses fiscales de TVA par strate suivant les groupes de produits	76
Tableau 5.4. Le barème de l'IRPP pourrait être plus progressif	82
Tableau 5.5. Effet d'une réforme de l'IRPP sur les taux moyen et marginal de prélèvement	83
Tableau A.1. Organisation du système de santé au Cameroun	98

## ENCADRÉS

Encadré 3.1. Méthodologie de l'espace budgétaire dans la santé (ou " <i>fiscal space</i> ")	44
Encadré 3.2. L'analyse de la frontière fiscale pour évaluer le potentiel de recettes fiscales	47
Encadré 4.1. Plusieurs réalités au phénomène de l'informalité	52
Encadré 4.2. Simulation des recettes de cotisations sociales	54
Encadré 4.3. Expériences internationales pour améliorer le recouvrement des impôts	61
Encadré 5.1. Conception optimale et pratiques relatives aux taxes sur les boissons sucrées	68
Encadré 6.1. Avantages, limites et conditions de succès de l'affectation des recettes fiscales	89

# Abréviations et acronymes

BEPS	Base erosion and profit shifting
CA	Chiffre d'affaires
CAS	Compte d'affectation spéciale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CGI	Code général des impôts
COVID-19	Coronavirus disease-2019
CSU	Couverture santé universelle
DGD	Direction générale des douanes
DGI	Direction générale des impôts
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds monétaire international
GAVI	Alliance Globale pour les Vaccins et l'Immunisation
GLOBE	Global Anti-Base Erosion Rules
ICMQPL	Impôt complémentaire minimum qualifié prélevé localement
IMF	Impôt minimum forfaitaire
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les sociétés
MINSANTE	Ministère de la Santé Publique
MT	Moyen terme
ODD	Objectifs de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la santé
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAI	Règle d'assujettissement à l'impôt
RSI	Régime simplifié d'imposition
SND30	Stratégie Nationale de Développement 2020-2030
SSS	Stratégie Sectorielle de Santé
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USD	Dollar américain
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

# Résumé exécutif

**Les performances de santé du Cameroun sont faibles.** Le Cameroun a des résultats en deçà de la moyenne des pays de même niveau de développement, notamment en termes d'espérance de vie, de mortalité maternelle et infantile, et de statut épidémiologique (VIH, paludisme, tuberculose).

**Le renforcement de la dépense publique de santé est nécessaire.** Les dépenses totales de santé sont insuffisantes (moins de 4 % du PIB). Leur financement repose très fortement sur les ménages (70 % du total des dépenses environ). Les dépenses publiques de santé sont, à l'inverse, très faibles (6 USD par habitant), et doivent être augmentées. La part du budget allouée au Ministère de la Santé publique a diminué depuis 2010 et s'élève à 3,6 % du budget total en 2023.

**La croissance économique sera nécessaire pour améliorer le financement de la santé.** L'analyse sur longue période montre que la croissance a un rôle de premier ordre à jouer dans l'augmentation des recettes fiscales qui permettent d'avoir des dépenses publiques suffisantes. Mais la croissance économique à elle seule ne sera pas suffisante pour un meilleur financement de la santé et doit s'accompagner de la priorisation du secteur au sein du budget et d'une réforme fiscale ambitieuse.

**Le potentiel de hausse des recettes fiscales est élevé.** Le taux de pression fiscale est faible et stagne (13-14 % du PIB entre 2013 et 2021). Jusqu'à présent, les recettes fiscales n'ont pas été assez mobilisées et réactives à la croissance. D'après les estimations de la frontière fiscale réalisées dans ce rapport, les recettes fiscales potentielles pourraient atteindre 21 % du PIB (taux de pression fiscale maximum sous l'hypothèse d'absence de changement des caractéristiques structurelles du Cameroun). Atteindre cette hausse ambitieuse nécessite une réforme fiscale de grande ampleur qui devra élargir les bases d'imposition et rééquilibrer le système fiscal, et le rendre plus progressif.

**Quatre grands axes d'actions sont proposés dans ce rapport :**

- (i) Élargir la base d'imposition en incitant à la formalisation et au recouvrement des taxes.** Réduire l'emploi informel conduirait à une hausse significative des recettes de cotisations existantes, et aurait également un impact positif sur les recettes fiscales générales. Des mesures pourraient viser à minimiser les freins à se formaliser, comme la hausse du seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et, l'amélioration de la conception des régimes de l'impôt libérateur et simplifié. D'autres mesures pourraient directement inciter la formalisation, comme la mise en place d'une assurance chômage financée par une cotisation dédiée, et de meilleures prestations sociales et services publics. L'élargissement de la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), via la rationalisation des nombreuses exonérations, permettra la formalisation de filières de production en agissant sur toute la chaîne de valeur. Enfin, élargir la base d'imposition sera nécessaire en réduisant la fraude grâce à un contrôle fiscal plus efficace pour renforcer la mise en conformité (notamment des entreprises et des travailleurs informels les plus aisés) et par l'amélioration de la production et du partage de données statistiques.
- (ii) Accroître les recettes des impôts en lien avec la santé.** Le Cameroun dispose de marges de manœuvre importantes pour augmenter et améliorer la fiscalité du tabac et des boissons sucrées, et lutter contre le commerce illicite du tabac. La fiscalité environnementale devrait être développée, en parallèle de la diminution des subventions aux énergies fossiles.
- (iii) Avoir un recours accru aux recettes fiscales générales,** avec une amélioration de la conception de la taxe sur la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'IRPP, et les impôts fonciers

notamment. Pour chacun de ces impôts, la réduction des dépenses fiscales et la lutte contre la fraude fiscale seront prioritaires. En ce qui concerne l'IRPP, une refonte et réduction des abattements sur les salaires et pensions génèreraient des recettes conséquentes, proche de 1 point du PIB. Ces mesures, associées à une hausse de l'exonération sur les bas revenus, rendraient le système plus progressif et augmenteraient les incitations à travailler dans le secteur informel pour les travailleurs en bas de la distribution de revenus. Des marges de manœuvre existent aussi pour augmenter l'imposition des revenus du capital, ce qui participera à augmenter la progressivité et la réactivité des recettes à la croissance. La baisse du nombre de produits exonérés de TVA (en privilégiant les exonérations mal ciblées et qui profitent le moins aux plus modestes comme celles sur le logement, le transport et l'éducation) et des nombreuses incitations fiscales pour les entreprises qui réduisent les taux effectifs d'imposition augmenterait de 1 à 2 points de PIB les recettes fiscales. Une hausse du taux et un élargissement de la taxe foncière et de l'impôt sur les successions pourraient aussi constituer une source importante et juste de financement.

- (iv) **Réfléchir à une affectation souple d'une partie des recettes à la santé**, sous réserve de la mise en place de certaines conditions pour contrecarrer tout ou partie des limites de ce mécanisme. Par exemple, l'affectation de tout ou partie des recettes provenant des impôts sur l'alcool, le tabac ou les boissons sucrées et de certaines contributions ou redevances pourrait permettre de dégager des recettes pour la santé. Toutefois, dans la mesure où l'affectation des ressources assure une stabilité des financements mais n'entraîne pas nécessairement leur hausse, l'augmentation du niveau des recettes fiscales du budget général de l'État (par le biais d'une réforme fiscale) doit rester un objectif prioritaire.

**La réduction de l'informalité permettrait de collecter davantage de recettes fiscales.** L'analyse de l'OCDE montre que les recettes fiscales supplémentaires issues de certaines de ces mesures pourraient être de l'ordre de 3 points de PIB à court terme, et de 9 à 12 points de PIB à moyen terme. Un tel objectif ne sera atteint que si le Cameroun parvient à baisser significativement l'informalité et s'engage dans une réforme fiscale ambitieuse. L'impossibilité de chiffrage de certaines mesures souligne l'importance d'une amélioration de la collecte de données, indispensables pour la bonne conception de la future réforme fiscale. Ces mesures sont également détaillées dans ce rapport selon leur acceptabilité et leur effet sur l'équité et la formalisation.

**L'État vise à créer une couverture santé universelle (CSU) en deux phases (2021-25 ; 2026-30).** Si cet engagement est à saluer, le Cameroun devrait rester attentif à la poursuite des estimations du coût total de la CSU pour assurer une bonne planification des fonds nécessaires à mobiliser. En effet, un ordre de grandeur avancé du coût de la CSU est de 4 à 6 % du PIB par an, mais ces chiffres s'appuient sur des données anciennes et divergent selon les hypothèses retenues.

**Ce rapport propose des mesures pour le financement des Phases 1 et 2 de la CSU.** La Phase 1 (coût de 0,5 % du PIB) pourrait être financée par la hausse des droits d'accises sur le tabac et les boissons sucrées et une hausse de la taxe foncière, et, dans un scénario plus ambitieux, par une réaffectation de certaines recettes et une baisse de l'abattement pour frais professionnel de l'IRPP. La mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie n'est pas recommandée à court terme. En effet, elle rapporterait peu de recettes fiscales supplémentaires et génèrerait un certain nombre de désavantages (coûts administratifs, hausse du coût du travail, augmentation des incitations à opérer dans l'informalité). Améliorer le recouvrement des cotisations apparaît ainsi prioritaire, de même que collecter plus de recettes fiscales générales. La cotisation pour l'assurance maladie devra prendre part au financement de la Phase 2 de la CSU. La conception de la cotisation devra remplir plusieurs caractéristiques (large assiette et taux modéré notamment). Elle pourrait alors conduire à des recettes de 1 point de PIB à terme (contre 0,3 point de PIB si elle était mise en place à court terme). La réduction des exonérations de TVA et des mesures sur l'IRPP et l'IS complèteraient les recettes et permettraient de couvrir l'ensemble des coûts de la CSU.

# 1 Principaux messages et recommandations

## Le Cameroun doit augmenter ses dépenses publiques de santé

**Les performances de santé du Cameroun sont faibles.** Le taux d'espérance de vie est relativement faible (61 ans) et les taux de mortalité maternelle et infantile élevés. La prévalence du VIH est élevée et le sida reste une des principales causes de décès. Le paludisme reste présent, avec une incidence de la maladie élevée et une morbidité en hausse. Enfin l'incidence de la tuberculose est en baisse depuis 20 ans, mais supérieure à celle de pays proches. Ainsi, le Cameroun demeure éloigné des cibles des objectifs de développement durables (ODD) relatifs à la santé.

**Les financements de la santé sont faibles et déséquilibrés.** Les dépenses totales de santé sont insuffisantes (près de 4 % du PIB). Les dépenses courantes de santé par habitant stagnent à 58 USD. Le financement des dépenses de santé repose très fortement sur les ménages (environ 70 % du total des dépenses, un des niveaux les plus élevés au monde).

**Les dépenses publiques de santé sont insuffisantes.** Elles s'élèvent à 6 USD par habitant et représentent 0,4 % du PIB en 2019 et 11 % des dépenses de santé. La part du budget allouée au ministère de la Santé publique a diminué en tendance depuis 2010 et s'élève à 3,6 % du budget total en 2023.

**Le secteur de la santé est de plus en plus dépendant du financement extérieur.** Le financement de la lutte contre les maladies infectieuses repose notamment fortement sur les bailleurs de fonds.

**L'État s'est engagé à créer une couverture santé universelle (CSU) d'ici 2030.** Sa mise en place se fera en deux phases (2021-25 ; 2026-30). Le chiffrage des coûts de la CSU varie selon les hypothèses retenues. Toutefois, un ordre de grandeur avancé est de 4 à 6 % du PIB par an. Les discussions en cours sur son mode de financement incluent un prélèvement proportionnel sur les salaires, des quotes-parts de différentes contributions et redevances affectées à la santé et un ticket modérateur à la charge de l'assuré. Si ces pistes peuvent être considérées, il apparaît néanmoins prioritaire et indispensable d'augmenter les recettes fiscales générales pour renforcer le financement de la CSU (et faire face à d'autres défis économiques, sociaux et climatiques). Renforcer l'efficacité de la dépense publique de santé et la gouvernance du secteur est également nécessaire.

## Un meilleur financement public de la santé nécessite croissance, réforme fiscale et priorisation du secteur

**Entre 2010 et 2019, le secteur public ne contribue que faiblement (10 %) à la hausse des dépenses de santé.** En effet, la croissance des dépenses totales de santé est principalement tirée par les ménages. Les dépenses publiques de santé sont tirées d'abord par la croissance économique, puis par la hausse des dépenses publiques totales. La priorisation du secteur au sein du budget joue quant à elle un rôle négatif.

**Cette analyse sur longue période permet d'arriver aux trois constats suivants :**

- La croissance économique a un rôle de premier ordre à jouer dans la croissance des dépenses publiques de santé et fait partie intégrante de la stratégie de hausse des dépenses de santé. Compte tenu du faible niveau du PIB par habitant actuel, même en dédiant une part importante des recettes fiscales à la santé, le niveau de recettes fiscales atteint ne suffirait pas à financer des soins de santé de qualité.
- La hausse des dépenses publiques totales – dont de santé – est indispensable et nécessitera la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires. Seules les ressources publiques nationales fourniront le flux suffisant pour financer la santé à moyen et long terme.
- La priorisation de la santé au sein du budget doit se matérialiser.

**Une réforme fiscale est nécessaire pour augmenter les recettes fiscales qui permettront d'augmenter les dépenses publiques (dont de santé).** Les mesures fiscales à mettre en place ne devront pas nuire à la croissance (premier facteur de croissance des dépenses publiques de santé), contribuer à réduire les inégalités et la pauvreté, et être fondées sur des analyses économiques.

## La réforme fiscale devra augmenter le taux de pression fiscale et rééquilibrer la structure fiscale

**Le taux de pression fiscale du Cameroun est faible (moins de 14 % du PIB) et stagne.** La crise du COVID-19 a dégradé les recettes fiscales qui restent inférieures à leur niveau pré-crise. L'évolution sur longue période du taux de pression fiscale montre qu'il peine à décoller malgré une croissance soutenue. Cette relative stagnation du ratio recettes fiscales / PIB (entre 13 et 14 % du PIB entre 2013 et 2021) s'explique par la faible réactivité des recettes fiscales à la croissance. L'élasticité des recettes fiscales à la croissance est de 1,3 sur la période 1992-2021 selon les estimations dans ce rapport (en prenant en compte les réformes fiscales), mais inférieure à 1 depuis 2013 (0,9). En effet, la croissance du PIB était en moyenne de 6 % entre 2013 et 2019, alors que le ratio recettes/PIB est resté le même. Ceci peut notamment s'expliquer par le nombre important et croissant de dépenses fiscales, et du manque de progressivité du système fiscal. Il est important que le système fiscal soit plus réactif à l'activité.

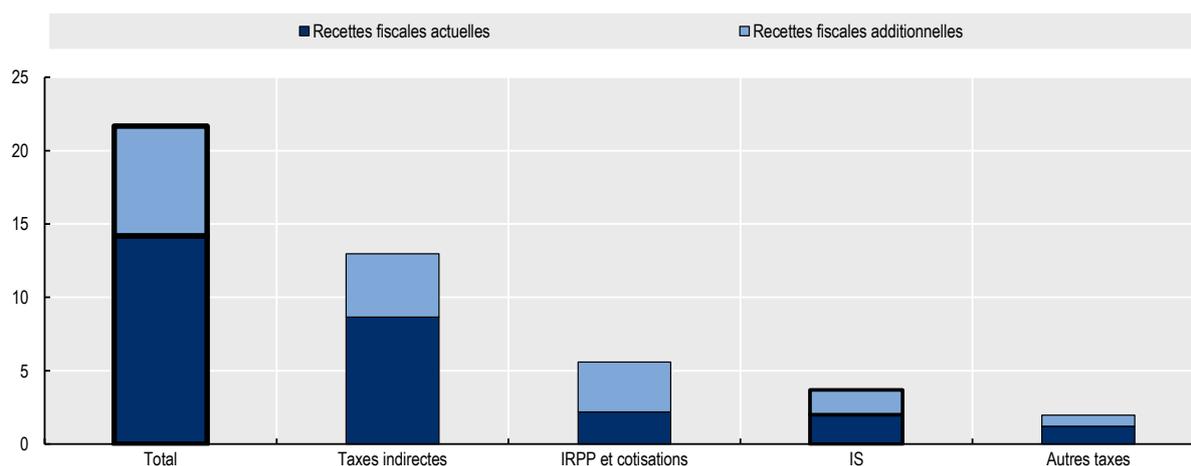
**D'après les estimations de la frontière fiscale menées dans ce rapport, les recettes fiscales potentielles pourraient atteindre environ 21 % du PIB** (taux de pression fiscale maximum sous l'hypothèse d'absence de changement des caractéristiques structurelles du Cameroun). Si ce potentiel de hausse de 7 points de PIB est ambitieux et difficile à atteindre à court terme, cette estimation offre un éclairage sur l'ampleur du potentiel fiscal du Cameroun. Peu de pays ont réussi à augmenter aussi significativement leur taux de pression fiscale à moyen terme. Pour arriver à une telle hausse (ou se rapprocher d'une telle hausse), tous les impôts devront être mobilisés (Graphique 1.1) ainsi que l'amélioration générale de la collecte des recettes, dont la mise en place et les effets s'inscrivent sur le moyen terme.

**La structure fiscale repose principalement sur les impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée, TVA, et fiscalité de porte) (60 % des recettes totales).** Les impôts directs et cotisations sociales ont un poids

secondaire (30 % des recettes totales). Le faible rôle des cotisations s'explique par l'étroitesse de la base fiscale (en raison d'un taux d'emploi informel très important), des taux faibles, et l'absence de cotisations santé et chômage. La réforme fiscale devra contribuer à rééquilibrer le système fiscal.

### Graphique 1.1. Estimation des recettes fiscales potentielles (actuelles et additionnelles) au Cameroun

En % du PIB



Note : Les recettes fiscales additionnelles par type d'impôt ne se somment pas pour conduire aux recettes additionnelles totales car elles sont interdépendantes (voir Encadré 3.2). Les « Autres taxes » incluent notamment la taxe foncière. Données 2019.

Source : OCDE

### Pistes de réflexion et recommandations pour un meilleur financement domestique de la santé

**Pour financer la hausse des dépenses publiques de santé quatre grands axes d'actions seront nécessaires :**

- **Élargir les bases d'imposition.** La future réforme fiscale devra viser en priorité à élargir la base fiscale plutôt qu'à augmenter les taux d'imposition. Il s'agira de réduire le taux d'emploi informel et le nombre d'entreprises informelles. Pour cela, il faudra notamment s'assurer que la fiscalité du travail ne soit pas un frein à l'emploi formel, renforcer le rôle du régime d'imposition forfaitaire et mieux administrer les impôts pour réduire la fraude fiscale.
- **Accroître les recettes des impôts en lien avec la santé.** Il s'agira de réviser l'imposition des produits néfastes pour la santé et renforcer le rôle de la fiscalité environnementale. La mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie pourrait être envisagée à moyen terme et sous conditions.
- **Avoir un recours accru aux recettes fiscales générales,** avec une amélioration de la conception de chaque impôt (TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu des personnes physiques et impôts fonciers notamment) en prenant en compte les problématiques d'équité et d'acceptabilité.
- **Considérer réaffecter une partie des recettes générales à la santé.**

## **Élargir la base d'imposition en diminuant l'informalité et en réduisant la fraude (voir Chapitre 4)**

**La base fiscale du Cameroun est étroite du fait d'un important secteur informel et de l'ampleur de la fraude fiscale.** Le Cameroun a un taux d'emploi informel de près de 90 %. Le secteur informel représenterait la moitié de l'économie camerounaise, une part parmi les plus élevées au monde. Cela résulte en des niveaux d'imposition élevés pour les entreprises formelles, ce qui pénalise la productivité et la croissance.

### **Plusieurs éléments ne contribuent pas à favoriser la formalisation au Cameroun.**

- **La conception actuelle de la TVA.** Les nombreuses exonérations incitent les agents et entreprises à rester informels car les entreprises vendant des produits exonérés de TVA ne peuvent pas la déduire sur leurs intrants et sont incitées à les acheter auprès d'entreprises non-assujetties (informelles), ou à demander à leur tour à être exonérées de TVA sur leurs intrants. Réduire le nombre de ces exonérations constitue ainsi un instrument pour formaliser l'économie. Cela pourra notamment aider à formaliser le secteur de l'agriculture largement informel, alors même qu'il contribue de façon importante à la croissance.
- **L'absence de mécanisme d'assurance chômage,** qui prive le Cameroun d'une incitation à la formalisation des travailleurs. Pour ne pas augmenter le coût du travail en bas de la distribution des revenus, la création d'une cotisation chômage pourrait être compensée par une hausse du seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, IRPP (elle-même compensée par une hausse de l'IRPP pour les plus aisés).
- **Les paramètres de calcul des retraites,** qui peuvent inciter à sous-déclarer le salaire pendant une partie de la vie professionnelle.

**La formalisation de l'emploi générera des recettes fiscales importantes et permettra d'augmenter le niveau de la frontière fiscale.** La formalisation devrait conduire à une hausse des recettes générales même s'il est actuellement difficile d'estimer précisément les montants qui pourraient être collectés du fait d'un manque de données. Assurer un travail de traitement et mise à disposition des données micro-économiques permettrait de mener et affiner les analyses d'estimation de hausse des recettes fiscales. À l'inverse, il est possible d'estimer les hausses potentielles de cotisations sociales avec des données macroéconomiques. Ainsi, une réduction du taux d'emploi informel de 87% à 70% doublerait les recettes de cotisations sociales et de taxes sur les salaires (à 2,5% du PIB) ; une réduction à 50% (25%) générerait des recettes de 4,1% du PIB (6,1% du PIB) soit une hausse de 3 points (5 points) de PIB.

**Les efforts de formalisation devraient cibler en priorité les moyennes et grandes entreprises et les travailleurs indépendants à hauts revenus opérant tout ou partie dans le secteur informel.** L'accent peut être mis sur la formalisation des entreprises qui sous-déclarent leurs employés et leurs chiffres d'affaires car elles exercent une influence importante sur la formalisation des travailleurs. De même, intégrer les travailleurs indépendants à hauts revenus dans le filet fiscal contribue à générer des recettes et à promouvoir la justice et l'équité fiscales en garantissant que les individus gagnant des revenus élevés contribuent à leur juste part. À l'inverse, la formalisation des « petits » acteurs informels (travailleurs ayant une activité de subsistance, vendeurs ambulants, petits artisans) ne génère pas d'importantes recettes fiscales du fait de leurs faibles capacités contributives. Leur formalisation vise ainsi davantage à les intégrer au système de protection sociale.

**La fiscalité du travail ne doit pas être un frein à travailler dans le secteur formel.** Au Cameroun, la charge fiscale sur le salaire est relativement faible par rapport à d'autres pays. Toutefois, une hausse du niveau des cotisations n'apparaît pas appropriée à court terme. En effet, elle créerait des désincitations à travailler formellement (hausse du coût du travail, dépassant possiblement le niveau de productivité du travail) sans toutefois générer de hausses des recettes substantielles. Il sera important de poursuivre et affiner cette analyse par des outils de micro-simulation pour connaître la charge fiscale et la capacité

contributive de tous les Camerounais et la comparer à la productivité du travail. Élargir la base d'imposition des cotisations apparaît ainsi plus judicieux qu'une hausse des taux à court terme.

**Le Cameroun devrait améliorer la conception du régime de l'impôt libérateur pour favoriser la formalisation des petites entreprises.** Ce régime, qui couvre 70% des contribuables, pourrait mieux s'aligner avec les bonnes pratiques internationales en matière de conception des régimes d'imposition forfaitaire. Par exemple, les critères d'éligibilité pourraient contenir des dispositions visant à empêcher les entreprises de fractionner leurs activités et le recours à des travailleurs indépendant fictifs, les montants d'imposition différenciés pourraient être remplacés par des taux d'imposition marginaux progressifs, d'autres indicateurs d'activité économique pourraient être utilisés, etc.

**Une réflexion devrait également être menée sur la refonte du Régime simplifié d'imposition (RSI) et ses interactions avec l'impôt minimum forfaitaire (IMF).** Actuellement, une partie importante des entreprises paient un IMF qui s'applique au chiffre d'affaires. Or, d'une part l'IMF peut conduire à une imposition très élevée pour les entreprises dont la marge est faible. D'autre part il peut agir comme un impôt forfaitaire sur le chiffre d'affaires pour les contribuables imposés sous le RSI. Les autorités envisagent la transformation du RSI en un impôt forfaitaire basé sur le chiffre d'affaires des entreprises. Si la transformation du régime était actée, le Cameroun aurait deux régimes d'imposition forfaitaire (l'ancien RSI et l'impôt libérateur). Préalablement à toute transformation, il apparaît ainsi nécessaire d'étudier plus précisément les interactions entre RSI et IMF (par exemple pour différents types de contribuables, en utilisant des micro-données), ainsi qu'entre IMF et caractéristiques du nouveau régime.

**Une meilleure administration des impôts réduira la fraude.** Le Cameroun a déjà mis en place plusieurs mesures allant dans ce sens. Certaines peuvent être poursuivies et étendues, tandis que d'autres pourraient être mises en place, comme l'instauration d'incitations pour recourir à la facturation électronique, un plus grand recours aux données pour renforcer les contrôles fiscaux, le développement d'un outil de contrôle fiscal sectoriel pour détecter la sous-déclaration des chiffres d'affaires, un conditionnement des avantages fiscaux au paiement des taxes, l'utilisation de fichiers d'identification pour croiser les données et d'informations de tiers pour améliorer le recouvrement des cotisations, etc.

**Enfin, d'autres considérations seront à prendre en compte pour formaliser l'économie.** Tout d'abord, la formalisation devrait être une priorité gouvernementale et l'objet d'une stratégie interministérielle. Ensuite, la production et le partage de données sur le secteur informel aideront à la prise de décision. Enfin, la qualité des services publics et des prestations sociales ont un rôle à jouer pour augmenter la motivation intrinsèque des agents à payer leur juste part d'impôts.

## ***Accroître les recettes des impôts en lien avec la santé (voir Chapitre 5)***

### ***Droits d'accises sur les produits néfastes à la santé***

**Il existe un potentiel de hausse des recettes des droits d'accises sur les produits néfastes à la santé (tabac, alcool, boissons sucrées).** Ces droits d'accises représentent 1,2% du PIB au Cameroun en 2022, un niveau inférieur à de nombreux pays africains. Bien que les recettes des droits d'accises aient augmenté significativement depuis 10 ans, des marges de manœuvres existent, notamment en ce qui concerne l'imposition du tabac et des boissons sucrées. Les droits d'accises présentent de nombreux avantages : ils permettent de lever des recettes fiscales, tout en contribuant à améliorer la santé de la population, de corriger les défaillances de marché et d'information, et peuvent – sous réserve de leur bonne conception - inciter les producteurs à ajuster le contenu de leurs produits. L'analyse de la frontière fiscale indique un potentiel de hausse des recettes de ces droits d'accise de 0,5 point de PIB. Au-delà de ces recettes fiscales supplémentaires, la hausse de la fiscalité de ces produits réduit leur consommation, ce qui améliore la santé des populations. Cela a plusieurs répercussions positives : la réduction de la dépense de santé publique à court terme et la hausse du revenu disponible des ménages (via la réduction

de la consommation des produits nocifs et des dépenses médicales associées), et ce, d'autant plus pour les plus modestes qui ajustent davantage leur consommation suite à une hausse des prix.

**Le Cameroun dispose de marges de manœuvre pour augmenter la fiscalité du tabac.** Avec un total des droits applicables sur le tabac de 38,4% du prix de vente de la marque de cigarette la plus vendue en 2022, le Cameroun est en deçà de la norme conseillée par l'OMS de 75%. Les recettes des droits d'accises sur le tabac sont particulièrement faibles (0,01% du PIB) en comparaison internationale. Les recettes sont également grevées par la contrebande, notamment à la frontière avec le Nigéria et la lutte contre le commerce illicite devra être une priorité pour augmenter les recettes. Pour atteindre la moyenne des pays de revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les recettes des droits d'accises sur le tabac du Cameroun devraient augmenter de 0,3 point de PIB.

**La fiscalité du tabac au Cameroun repose sur un taux d'accise *ad valorem* de 30% appliqué sur la valeur à l'importation/prix en sortie d'usine.** Ce taux a augmenté mais reste inférieur à de nombreux pays. Pour les produits finis de tabac importés, le montant du droit d'accises résultant de l'application du taux *ad valorem* ne peut être inférieur à 5 000 FCFA pour 1 000 cigarettes. Ce montant minimum agit comme un taux spécifique pour le tabac importé. Le fait que la base fiscale soit la valeur à l'importation ou le prix en sortie d'usine (et non le prix conseillé ou le prix de vente) conduit à un taux d'imposition en pourcentage du prix de vente toutes taxes incluses faible. La composante *ad valorem* ne rapporte pas de recettes fiscales pour la marque de cigarette la plus vendue.

**Un droit d'accise spécifique sur le tabac est généralement considéré comme étant une meilleure pratique que l'imposition du tabac par un droit *ad valorem*.** En effet, cela garantit qu'un montant minimum d'impôt soit prélevé quelles que soient les caractéristiques des produits du tabac, tout en priorisant l'objectif de santé publique. Toutefois, la structure fiscale la mieux adaptée varie d'un pays à l'autre en fonction de la structure du marché du tabac. Une analyse plus poussée du marché du tabac et des recettes fiscales générées par chacune des marques de cigarettes est nécessaire pour juger si la suppression de la composante *ad valorem* est pertinente à moyen terme.

**Dans ce contexte, le Cameroun pourrait revoir le système d'imposition du tabac comme suit :**

- **À court terme**
  - Accélérer la ratification du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (i.e. le Protocole à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac).
  - Soumettre tous les types de tabac (i.e. importé, produit localement) au montant minimum d'imposition dans la mesure où le niveau de dangerosité du tabac entre tabac importé et produit localement est le même.
  - Renforcer significativement le poids du montant minimum d'imposition spécifique dans la fiscalité du tabac en :
    - Augmentant significativement le montant d'imposition minimum
    - Indexant ce montant à l'inflation et la croissance des revenus pour éviter que le tabac ne devienne plus abordable économiquement au fil du temps.
  - Renforcer le système d'octroi et de contrôle des licences de production et d'importation du tabac
  - Mettre en place un système de timbres fiscaux non falsifiables
  - Proposer au niveau de la CEMAC de pouvoir appliquer le taux *ad valorem* sur le prix de vente au détail toutes taxes incluses (et non plus la valeur en douane ou sortie-usine), en demandant une modification de la directive 03/19-UEAC-10A-CM-33 (article 7).
- **À moyen terme**
  - Mener une analyse détaillée du marché du tabac au Cameroun (part de marché de chacune des marques, niveau d'importation et de production locale), et, pour chaque marque de

cigarette, calculer le niveau d'imposition et le poids des différentes composantes (droit *ad valorem*, minimum d'imposition spécifique). En fonction de cette analyse, considérer une révision de la structure d'imposition du tabac.

- Maintenir la composante *ad valorem* mais élargir sa base d'imposition en appliquant le taux *ad valorem* sur le prix de vente toutes taxes incluses sous réserve que cela soit faisable au niveau supra-communautaire et sur le plan de l'administration fiscale.
- Mettre en œuvre un système de suivi et de traçabilité du tabac.
- Possiblement revoir l'exonération de droit d'accise pour les intrants nécessaires à la production locale de tabac.

#### **En ce qui concerne les boissons sucrées, le Cameroun pourrait adopter les mesures suivantes :**

- Appliquer le droit d'accise spécifique à l'ensemble des boissons et pas uniquement à celles importées.
- Faire varier le taux d'imposition du droit spécifique selon la quantité de sucre, et l'augmenter au fil du temps. En même temps qu'augmenter les recettes fiscales, cela participerait à améliorer l'état de santé de la population. Toutefois, faire varier le taux selon la quantité de sucre est difficile à mettre en œuvre et d'autres mesures propices à la reformulation des produits moins difficiles à appliquer pourraient être envisagées.
- Assurer que le droit d'accise concerne tous les types de boissons sucrées (boissons sucrées gazeuses ou non gazeuses, jus de fruits ou de légumes, liquides et concentrés en poudre, eau aromatisée sucrée, boissons pour sportifs, boissons prêtes à boire (thé et café), lait aromatisé).
- Exclure l'eau (gazeuse, plate, importée et produite localement) de la liste des produits imposables.
- Supprimer l'abattement de 25% pour le calcul de la base d'imposition des boissons gazeuses.

**Les droits d'accises sur les boissons alcoolisées représentent 90 % des recettes des droits d'accises totaux et rapportent des recettes significatives (de 0,9 % du PIB en 2022).** Parmi les pistes pouvant être explorées pour améliorer l'imposition de l'alcool figurent :

- Réduire le commerce illicite des boissons alcoolisées.
- Augmenter graduellement la composante spécifique à moyen terme, et l'indexer à l'inflation et à la croissance des revenus
- Supprimer l'abattement de 10% pour les bières titrant un degré d'alcool inférieur ou égal à 5,5%.

#### ***Fiscalité environnementale***

**La fiscalité environnementale a un rôle à jouer dans le financement de la santé du fait de son impact indirect sur la santé des populations, mais est quasiment absente de la politique fiscale camerounaise.** Elle devrait être davantage mise en avant. Par exemple, il est recommandé de maintenir (voire d'augmenter) la taxe spéciale sur les ventes des produits pétroliers, avec une possible affectation partielle de ses recettes à la santé, de même que les recettes de des redevances sur les produits pétroliers. Sur le plan des subventions aux énergies fossiles (3 % du PIB en 2022), leur élimination progressive doit être saluée. Une partie des fonds dégagés par l'arrêt de ces subventions pourrait être réaffectée vers le financement de la protection sociale, et également reversée aux ménages les plus modestes via des transferts ciblés.

### **Cotisation pour l'assurance maladie**

**À court terme, la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie obligatoire n'est pas recommandée car :**

- **Elle rapporterait peu de recettes fiscales supplémentaires.** Si une cotisation pour l'assurance maladie était mise en place à un taux de 2%, à taux d'emploi informel inchangé, les recettes fiscales supplémentaires générées seraient de 0,1 point de PIB (ou de 0,2 point de PIB pour un taux de cotisation de 4%).
- **Elle augmenterait le coût du travail.** Le taux de taxation marginal atteindrait 23% au niveau du revenu moyen pour un taux de cotisation de 2%, et 25% pour un taux de 4%.
- **Elle générerait des coûts administratifs importants.**

**À la place, il est recommandé de recourir aux recettes générales et d'améliorer le recouvrement des impôts et cotisations existantes en assurant la conformité fiscale de toutes les entreprises.**

**Si une cotisation pour l'assurance maladie obligatoire était mise en place, il s'agirait de s'assurer** que le taux de cotisation soit modéré pour ne pas trop augmenter le coût du travail dans le bas de la distribution des revenus (et ceci tant que le taux d'informalité est important) et que ce taux augmente au fur et à mesure de la hausse de l'emploi formel.

**Les éléments suivants sont également à considérer avant la mise en place d'une cotisation santé :**

- **La hausse du seuil d'exonération de l'IRPP**, qui compenserait l'effet de la cotisation pour l'assurance maladie sur le taux d'imposition moyen pour la population modeste.
- **Le conditionnement de certains avantages fiscaux** (ou le droit de déduction des salaires de la base de l'IS) à la preuve de déclaration des employés à l'administration (afin de lutter contre la sous-déclaration des travailleurs).

**Une cotisation obligatoire et progressive pourrait jouer un rôle dans la Phase 2 de la CSU.** Cette cotisation générerait des recettes de l'ordre de 1 % du PIB sous l'hypothèse d'un taux de travail formel de 50%. Cette contribution devrait être obligatoire pour assurer que les travailleurs du secteur formel ou les fonctionnaires ne se désengagent pas du système public en recourant à leurs mutuelles privées. Les travailleurs informels ayant des capacités contributives devront aussi participer au financement de la CSU (cf. infra sur les pistes de financement de la CSU).

**La mise en place de contributions pour les travailleurs informels nécessiterait plusieurs conditions :**

- Assurer que les contributions dues soient en lien avec leur niveau de revenus. Pour cela, il apparaît important d'obtenir des informations sur leur patrimoine, logement, montants des factures d'eau ou d'électricité (ou autre) pour estimer leurs revenus.
- Faciliter le paiement de ces cotisations, par exemple à travers des canaux de paiement électronique et les guichets ouverts dans les établissements financiers et bancaires.
- Assurer le bon recouvrement des cotisations, par exemple grâce à la création d'un registre d'assurés avec un numéro d'identification de sécurité sociale.

Si ces conditions ne pouvaient pas être remplies, une alternative serait des montants de contributions fixes.

## **Augmenter les recettes fiscales du budget général de l'État (voir Chapitre 5)**

### **TVA**

**La TVA, au cœur du système fiscal camerounais, a un faible rendement.** Actuellement, un tiers des recettes fiscales émanent de cet impôt. Si cet impôt, progressif au Cameroun, est efficace et peut inciter à la formalisation, il apparaît que son rendement est affaibli par les multiples dépenses fiscales (dont exonérations) en vigueur. Les dépenses fiscales liées aux taxes indirectes représentent environ 2 % du PIB. Plus de 90 % des recettes perdues au Cameroun viendraient des dépenses fiscales liées aux taxes indirectes (et notamment de la TVA). Ainsi, seul un quart des recettes potentielles de la TVA est collecté au Cameroun (estimations de l'OCDE).

**Une stratégie visant à réduire le nombre de dépenses fiscales tout en limitant l'impact négatif sur les plus pauvres devra s'articuler autour de plusieurs mesures :**

- **Supprimer les exonérations de TVA et de droits de douane à l'importation qui profitent le moins aux plus pauvres.** L'analyse de la structure des dépenses de TVA par secteur et quintile de revenu permettra d'informer la prise de décision. Par exemple, les dépenses fiscales de TVA dans les secteurs du logement, du transport et de l'éducation profitent moins aux plus pauvres.
- **Les exonérations de TVA mal ciblées pourront également être supprimées** (comme dans l'agriculture, les matériaux locaux de construction, certains régimes fiscaux dérogatoires ou encore dans la filière banane). Cela permettrait le rétablissement de toute la chaîne de TVA dans ces secteurs et ira dans le sens d'une plus grande formalisation des entreprises.
- **Mettre en place des taux réduits de TVA pour les biens de première nécessité** énumérés dans les Annexes 2 et 3 de la Directive CEMAC.
- **Éventuellement compenser par des transferts monétaires ciblés.** L'État pourrait procéder à une redistribution au profit des ménages pauvres, par exemple par le biais d'une subvention destinée à compenser les pertes subies. Utiliser la moitié des recettes de la suppression des exonérations pour des transferts ciblés conduirait à une baisse de 2 points du taux de pauvreté.

**Une réflexion sur le seuil de collecte de la TVA pourrait être menée en parallèle de l'amélioration des régimes d'imposition forfaitaire.** Le Cameroun a un seuil de collecte de la TVA relativement élevé, ce qui réduit sa base imposable. Une baisse progressive du seuil de collecte aurait de nombreux avantages pour l'efficacité du système et les recettes de l'État, mais celle-ci doit être évaluée précisément et menée en parallèle d'une réflexion sur les régimes d'imposition forfaitaire et en fonction de la capacité de l'administration fiscale.

**À moyen terme, si la base de la TVA était élargie, une baisse de son taux TVA pourrait être envisagé.** Cette baisse serait notamment à envisager si la TVA devient régressive du fait de l'élargissement de son assiette. Toutefois, cela devrait être envisagé dans le cadre d'une réforme globale de cet impôt, à condition d'un élargissement préalable de son assiette et d'une évaluation *ex ante*. En effet, la réduction des taux de TVA n'entraîne pas systématiquement de baisse des prix.

**Enfin, d'autres pistes existent pour augmenter les recettes de TVA,** comme la collecte sur la fourniture internationale de services incorporels, ou l'implication des plateformes numériques dans la collecte de la TVA.

### **Impôt sur les sociétés**

**Les recettes de l'IS sont faibles malgré un taux d'IS relativement élevé.** Ceci s'explique notamment par les multiples exonérations fiscales. Ainsi, le potentiel de hausse des recettes de l'impôt sur les sociétés est important : selon les estimations de la frontière fiscale réalisées dans ce rapport, le potentiel inexploité de cet impôt serait de 1,7% du PIB (Graphique 1.1).

**De façon générale, il s'agira pour le Cameroun de rompre avec la culture d'octroi d'exonérations et avantages fiscaux.** Au-delà du coût pour les finances publiques, ce recours aux exonérations fiscales présente de nombreux désavantages du fait des distorsions économiques et de la complexité qu'elles génèrent, qui sont dommageables pour la croissance de long terme et rendent le système difficile à administrer. Il sera important pour le Cameroun d'éliminer les incitations fiscales inefficaces, et, pour celles qui seront maintenues, de changer progressivement la nature des instruments utilisés. Par exemple, il s'agirait de favoriser les incitations fiscales en lien avec les coûts des entreprises plutôt que celles en lien avec les profits (exemptions, taux d'imposition préférentiels).

**En particulier, le Cameroun devrait évaluer l'impact des Règles GloBE sur son système fiscal et ses incitations fiscales pour pleinement profiter de la réforme.** Au travers des Règles GloBE, le Pilier Deux établit un taux d'imposition minimum de 15% pour les grandes entreprises multinationales, sur les bénéfices excédentaires dans chaque juridiction où elles exercent leurs activités. Il est important que le Cameroun maîtrise les implications de l'impôt minimum mondial sur son système fiscal pour déterminer si des changements doivent être apportés, notamment dans la conception des incitations fiscales. Cela devient d'autant plus urgent alors que la mise en œuvre de l'impôt minimum global a déjà débuté dans certains pays, et entrera en effet à partir de 2024. En effet, l'impôt minimum global peut limiter l'efficacité de certaines incitations fiscales : lorsqu'une incitation fiscale réduit le taux effectif d'imposition en deçà de 15%, un impôt complémentaire sera dû. D'après la hiérarchie des règles prévue, une juridiction à faible taux d'imposition a le droit de percevoir l'impôt complémentaire dû si elle a mis en place un impôt complémentaire minimum qualifié prélevé localement (ICMQPL). Si cette juridiction n'a pas adopté d'ICMQPL, d'autres juridictions auront droit de le collecter selon l'ordre des règles prévu afin d'assurer l'efficacité de l'impôt minimum mondial. Cela implique qu'il est nécessaire que les pays examinent et réévaluent leurs incitations fiscales. Ne pas agir (i.e. ne pas modifier ses incitations fiscales ou ne pas mettre en place un ICMQPL) pourrait ainsi faire courir au Cameroun le risque de sacrifier des ressources fiscales, qui seront de toute manière collectées par d'autres pays, tout en conservant des incitations fiscales inefficaces. Ainsi, dans cette optique, il est important pour le Cameroun :

- D'évaluer le nombre des grandes entreprises multinationales opérant sur son territoire (actuellement une soixantaine) entrant dans le champ d'application des Règles GloBE,
- De mesurer leurs taux effectifs d'imposition,
- De lister les incitations fiscales dont elles bénéficient et de décider de leur maintien, révision ou suppression.
- La modification des incitations fiscales pouvant prendre du temps et dans un contexte où de nombreux pays vont mettre en œuvre les Règles GloBE, l'introduction de l'ICMQPL constitue une mesure importante à court terme pour le Cameroun
- Enfin, le Cameroun devrait considérer l'intérêt d'introduire la RAI inclus dans le Pilier Deux.

**Plus généralement, une analyse systématique des dépenses fiscales est nécessaire.** Une seule analyse coût-bénéfice d'une mesure de la loi de 2013 a été menée dans le rapport sur les dépenses fiscales. Celle-ci montrait des résultats décevants : le coût des exonérations était supérieur aux montants des investissements créés. Ces évaluations devraient être généralisées aux principales incitations fiscales et systématisées aux nouvelles. Une obligation de procéder à une évaluation périodique pourrait ainsi être intégrée dans la loi. Ces évaluations devraient par ailleurs être approfondies. En particulier, le nombre d'emplois créés devrait être converti en coût pour l'entreprise afin de mesurer les effets d'aubaine par rapport aux exonérations fiscales reçues. Le Cameroun pourrait également analyser les exonérations du régime de la Zone Franche Camerounaise qui minent les recettes de l'IS et d'autres taxes.

**Au-delà des dépenses fiscales, une réflexion sur l'impôt minimum forfaitaire (IMF) devrait être menée.** Dans les faits, la grande majorité des entreprises ne paient que l'IMF. Or cet impôt, qui porte sur le chiffre d'affaires et non les profits, peut conduire à une imposition très élevée pour les entreprises dont

la marge est faible, en contradiction avec la volonté d'imposer plus faiblement les petites et moyennes entreprises, doit être menée.

**À moyen terme, si la base de l'IS était élargie avec une rationalisation des incitations fiscales, une harmonisation du taux d'IS à 25% pourrait être effectuée.** Cela permettrait aussi d'harmoniser le taux avec les entreprises inscrites à la bourse qui bénéficient d'un taux réduit alors qu'elles sont en général profitables et qu'il est probable que le taux réduit d'IS constitue un effet d'aubaine pour ces entreprises.

**Sur le plan de l'administration de l'IS, plusieurs mesures pourront également être envisagées :**

- **Collecter les arriérés d'IS des entreprises publiques et la mise en place de pratiques comptables pour ces dernières** devraient conduire à des recettes d'environ 1,5 % du PIB.
- **Utiliser des techniques modernes de détection des fraudes fiscales.** Des moyens conséquents donnés à une unité dédiée aux grandes entreprises (44 sociétés seulement payent 80% des recettes de l'IS) et aux individus les plus aisés permettraient de recouvrer des recettes importantes.
- **Continuer la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale et l'implémentation des actions BEPS.** Le Cameroun a été actif sur ce plan avec le renforcement des capacités de contrôle fiscal dans le cadre de l'initiative "*Inspecteurs des impôts sans frontières*" (qui a permis de mobiliser des recettes supplémentaires de près de 10 Mds FCFA entre 2018 et 2020), l'adhésion au Forum Mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales en 2012 (qui a permis au Cameroun d'envoyer de nombreuses demandes de renseignements et rapporté 4 Mds FCFA). Le Cameroun devrait désormais mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements, qui aura un potentiel très important quant à l'imposition des revenus dissimulés dans des pays étrangers par les contribuables camerounais. La poursuite de l'implémentation des actions BEPS, notamment sur les déclarations pays par pays, sera également importante pour participer à augmenter la mobilisation des ressources fiscales.

#### ***Impôt sur les revenus du travail et du capital***

**Le potentiel de hausse de la fiscalité directe des ménages est limité à court terme** car l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) repose sur les travailleurs formels. Les recettes de l'IRPP sont ainsi de 1,0 % du PIB (en 2019), alors qu'elles sont en moyenne de 2,5 % du PIB dans les pays à niveau de revenu intermédiaire. Le potentiel de recettes supplémentaires mesuré à partir de l'analyse de la frontière fiscale réalisée dans ce rapport serait d'environ 1 % du PIB à court terme.

**Le système de prélèvements et de transferts diminue peu les inégalités car l'IRPP est peu progressif.** En 2003, une réforme majeure a ajusté les seuils et les taux, et réduit le nombre de 11 à 4 tranches. Cette réforme a réduit la progressivité de l'IRPP et la capacité redistributive du système de prélèvements et de transferts.

**Plusieurs mesures peuvent être considérées pour augmenter les recettes et la progressivité de l'IRPP :**

- **Réduire les abattements forfaitaire et pour frais professionnels.** Les abattements (forfaitaires ou en pourcentage) sont coûteux et bénéficient davantage aux plus aisés qui ont les taux marginaux les plus élevés. L'abattement forfaitaire de 500 000 FCFA pourrait être supprimé, à part pour les plus modestes où il pourrait être directement intégré dans le barème. L'abattement pour frais professionnels de 30% est élevé en comparaison internationale et pourrait ainsi être réduit pour les salariés et supprimé pour les retraités (qui n'ont pas de frais professionnels). Il devrait également être plafonné pour les hauts revenus comme c'est le cas dans plusieurs pays.
- **Augmenter le seuil d'exonération de l'IRPP.** Une hausse du seuil à 1 M FCFA, niveau proche du niveau de PIB moyen par habitant, pourrait être envisagée pour aider à la formalisation. Cela pourrait aussi contribuer à simplifier le barème.

**La mise en œuvre de ces deux mesures augmenterait la progressivité de l'IRPP et générerait des recettes fiscales substantielles (0,5 à 1 point de PIB<sup>1</sup>).** Les individus gagnant moins que 1,5 fois le salaire moyen seraient gagnants, tandis que les ménages plus aisés seraient perdants. Cette hausse de la progressivité pourrait permettre d'augmenter l'élasticité des recettes à la croissance dans le futur. Le gain de ces mesures est difficile à chiffrer sans accès à un modèle de micro-simulation et aux données fiscales individuelles, mais pourrait atteindre 0,5 à 1 point de PIB. La suppression de l'abattement pour les pensions et son plafonnement pour les revenus du travail des plus aisés augmenteraient cette estimation qui coïnciderait avec le potentiel de recettes additionnelles de l'analyse de la frontière fiscale (1,1 points de PIB).

**L'imposition des avantages en nature doit aussi être repensée car elle peut conduire à des abus.** L'imposition de ces avantages est très faible ce qui incite les salariés à se faire rémunérer au maximum en avantages en nature et conduit à des pratiques d'optimisation fiscale menées par les entreprises (frais déductibles pour les entreprises) qui privent le Cameroun de recettes fiscales. Le manque à gagner de ces avantages devrait être documenté pour envisager la révision de leur imposition.

**Le développement d'une base de données exhaustive sur les revenus des Camerounais et d'un modèle de micro-simulation permettraient de simuler les différentes options de réforme de l'IRPP.** La mise en place d'une déclaration fiscale préremplie avec prélèvement à la source serait l'opportunité de collecter des données sur l'ensemble des revenus. Le Cameroun prévoit de mettre en œuvre cette déclaration à partir de 2024, ce qui nécessitera des moyens conséquents.

**Parmi les autres mesures relatives à l'IRPP pouvant être mises en place figurent :**

- **Le développement d'audits sur les contribuables à hauts revenus.** Ces audits sont souvent coûteux, mais permettent de collecter d'importantes recettes fiscales.
- **L'imposition des revenus des directeurs non exécutifs, et la rémunération des agents commerciaux non-salariés, au taux normal de l'IRPP.** En effet, ces directeurs payent actuellement un impôt forfaitaire de 15%, qui est faible en comparaison des autres individus de même niveau de vie. Le taux de retenue à la source libératoire spécifique à la rémunération des agents commerciaux non-salariés (assurance incluse) et à la vente directe par réseau est également faible (10%).
- **Augmenter la taxe spéciale sur le revenu**, notamment sur les prestations facturées à l'étranger.

**Les taux d'imposition des revenus du capital mobilier pourraient être harmonisés à 15%, et augmentés à moyen terme en parallèle d'une hausse des audits financiers.** Les revenus du capital sont intégrés à l'IRPP mais, contrairement aux traitements et salaires, bénéficient d'un prélèvement libératoire forfaitaire dont le taux varie selon la nature du revenu : ces taux pourraient être harmonisés et alignés sur le taux de 15% pour les dividendes. Une hausse de ce taux, faible en comparaison internationale, pourrait être étudiée à moyen terme pour augmenter les recettes, cela ne présentant que peu de risques pour la croissance. Une hausse des audits sur les flux financiers et la collecte d'informations sur les actifs détenus par leurs résidents dans d'autres pays permettraient de réduire la fraude et d'augmenter les recettes en n'affectant que les individus les plus aisés.

**La diminution des seuils d'exonération des impôts sur les intérêts sur les comptes de dépôt et sur les plus-values augmenterait également les recettes, tout en n'affectant que les plus aisés.** Le seuil d'exonération des impôts sur les intérêts sur les comptes de dépôt est actuellement très élevé (50 M FCFA), bien supérieur à ce qui est observé dans d'autres pays. Cela favorise les plus aisés, n'incite pas à financer l'investissement et peut conduire à des abus. Par ailleurs, le seuil d'exonération pour les plus-values est relativement élevé au Cameroun et bénéficie également aux plus aisés. À l'international, peu de pays disposent d'un tel seuil. Diminuer ces seuils paraît donc une mesure équitable et efficace

---

<sup>1</sup> 0,5 point de PIB dans le cas uniquement d'une baisse de moitié de l'abattement pour frais professionnels.

pour augmenter les recettes publiques. Abaisser le seuil à partir duquel l'exonération de la retenue à la source par les banques sur les intérêts serait aussi une mesure à considérer, de même qu'exiger des déposants qu'ils indiquent leur numéro d'identification.

**L'imposition des revenus fonciers pourrait être améliorée pour renforcer les recettes publiques et la justice fiscale.** Réduire l'écart entre le taux normal de 30% et la possibilité d'opter pour le versement trimestriel de 10% sur le revenu brut pourrait être considéré, principalement en augmentant ce dernier taux. La forte baisse de l'imposition des plus-values immobilières de 2017 pourrait être revue : en effet, augmenter le taux (actuellement de 5%) ou diminuer l'abattement (30%) augmenterait les recettes et serait équitable. Plafonner l'exonération de l'impôt sur les plus-values lors de la vente de résidences principales serait également une mesure qui irait dans ce sens.

### ***Augmenter les impôts sur la propriété immobilière et sur les successions***

**Actuellement, les taxes foncières rapportent peu** (entre 0,01 et 0,02 % du PIB). Ceci est plus faible que plusieurs pays voisins, comme la Côte d'Ivoire, le Niger ou le Maroc. Cela s'explique par une base fiscale réduite, un taux faible, et l'anticipation d'absence de sanctions par les agents fraudeurs.

**Pour que les impôts fonciers jouent pleinement leur rôle, la couverture par le cadastre et la mise à jour des valeurs cadastrales sont nécessaires.** La mise en place d'un cadastre numérisé aidera au recensement des contribuables et la constitution d'une base de données des propriétaires fonciers. Les efforts de digitalisation du cadastrage doivent être accélérés avec des moyens supplémentaires. Des croisements d'informations et de données avec les entreprises fournisseuses d'eau et d'électricité pourraient également permettre d'élargir la base fiscale. Enfin, la mise à jour des valeurs cadastrales pourra augmenter significativement les recettes fiscales.

**Pour que les efforts de mise à niveau du cadastre se traduisent dans les faits par une hausse des recettes de l'impôt foncier, il conviendra d'utiliser l'information disponible pour évaluer les biens immobiliers**, en particulier en zone urbaine, et chercher à se rapprocher des valeurs de marché. Par ailleurs, faire le suivi des recettes fiscales additionnelles générées par l'extension du cadastre permettra de convaincre à haut niveau des retombées positives de l'investissement dans ce projet.

**Les efforts pour élargir la base fiscale et augmenter la collecte des recettes (déclarations pré-remplies, paiement par téléphone portable notamment) doivent être poursuivis et d'autres réflexions méritent d'être poursuivies ou menées.** Parmi celles-ci figurent l'opportunité de rendre obligatoire l'intégration de la taxe foncière dans les factures d'électricité, ou encore la remise en cause des exonérations de la taxe foncière pour les hôpitaux privés, le secteur de l'agriculture, les constructions telles qu'usine, hangars et magasins de stockage, sous réserve d'une analyse de leurs coûts et des capacités contributives des agents qui en bénéficient.

**Le potentiel de recettes additionnelles de la taxe foncière est élevé.** Le taux de la taxe foncière qui est actuellement de 0,1% pourrait être augmenté à 0,3 % en moyenne, ce qui augmenterait d'environ 0,05 point de PIB les recettes fiscales à court terme. À moyen terme, avec l'élargissement de la base fiscale, les recettes pourraient être bien supérieures et atteindre 0,5 % du PIB (estimation de la frontière fiscale appliquée à la taxe foncière), voire potentiellement à long terme voisines de celles des pays de l'OCDE (environ 1 % du PIB). La hausse progressive de la taxe foncière pourrait remplacer la taxe sur les opérations de transfert d'argent (créée en 2022) qui peut inciter à effectuer des transactions dans le secteur informel.

**Augmenter l'impôt sur les successions est également souhaitable.** Cet impôt, très impopulaire, génère des revenus extrêmement faibles. L'introduction d'une déclaration pré-remplie à partir des données notariales et administratives (et non déclaratives comme actuellement), et le renforcement de son recouvrement, permettraient d'augmenter les recettes issues de cet impôt. Pour cela, des mesures d'amélioration du contrôle fiscal et de la mise en conformité pourraient être mises en œuvre. Les recettes pourraient atteindre celles des pays asiatiques à moyen terme (0,05 % du PIB).

## Discussion sur l'affectation des ressources à la santé (voir Chapitre 6)

**Relativement peu de recettes fiscales sont affectées au Cameroun, et aucune à la santé** (à part le compte d'affectation spéciale pour lutter contre la Covid-19 entre 2020 et 2022). Le pays peut examiner les arguments plaidant pour l'affectation de certaines recettes fiscales à la santé. Si le Cameroun faisait le choix de l'affectation des ressources, des conditions seraient nécessaires pour contrecarrer tout ou partie des limites de ce mécanisme. Parmi les possibilités d'affectation des ressources à la santé figurent :

- **Tout ou partie des recettes provenant des impôts sur l'alcool, le tabac ou les boissons sucrées, à l'image des Philippines.** À moyen terme, une affectation totale de ces recettes prévues (1,7 % du PIB) à la CSU permettrait de couvrir une partie importante de son financement.
- **Certaines contributions et redevances.** Cela pourrait permettre de dégager des recettes pour la santé à hauteur d'environ 0,2 % du PIB selon le ministère des Finances.

**L'affectation doit rester souple et concerner seulement des impôts liés à la santé ou des contributions très spécifiques.** Si elle était réalisée pour ces impôts, l'affectation doit notamment rester flexible. Affecter les recettes des impôts généraux (TVA, IRPP, IS) risquerait d'augmenter les rigidités budgétaires, et conduire à une spirale dangereuse d'affectation des ressources, négative pour l'efficacité budgétaire. Plusieurs conditions pour assurer la réussite des mécanismes d'affectation des ressources sont ainsi indiquées dans le rapport. De plus, dans la mesure où l'affectation des ressources assure une stabilité des ressources mais n'entraîne pas nécessairement leur hausse, la priorité reste pour le Cameroun de prioriser l'augmentation du niveau des recettes du budget général de l'État par le biais d'une réforme fiscale.

## Évaluation, chiffrage et discussion des principales mesures proposées

**Différentes mesures sont proposées et évaluées qualitativement dans le Tableau 1.1.** Chaque mesure est évaluée à l'aune de différents indicateurs dont :

- La rapidité de mise en œuvre (✓ pour une mise en œuvre rapide, × dans le cas inverse)
- Le potentiel de recettes à court et long terme (de × pour des recettes nulles à ++ pour des recettes importantes)
- Le risque de résistance dans la mise en œuvre (✓ pour une absence de risque, × dans le cas inverse)
- La progressivité de la mesure (✓ pour une mesure progressive, × dans le cas inverse)
- L'impact sur les ménages les plus modestes (✓ si elle ne les affecte pas, × dans le cas inverse)
- Le lien avec la santé ou l'environnement (✓ si le lien existe, × dans le cas inverse)
- Les risques sur la croissance ou la formalisation (✓ pour une absence de risque, × dans le cas inverse).

Lorsque l'effet est incertain, rien n'a été indiqué dans la case. De plus, les mesures sont hiérarchisées selon leur priorité (vert le plus foncé pour les mesures les plus urgentes, à vert clair pour les mesures les moins prioritaires).

Tableau 1.1. Évaluation et priorisation des mesures

	Mise en oeuvre rapide	Recettes à court terme	Recettes à long terme	Fera face à de la résistance	Progressive	Impact pour les plus modestes	Lié à la santé / environnement	Non nuisible à la croissance	Pas de risque pour la formalisation	Stratégie et conditions de mise en place
<b>Taxes sur les produits néfastes pour la santé</b>										
• Augmenter les droits accises appliqués au tabac et améliorer leur conception	✓	+	+	x	x	x	✓	✓	✓	Appliquer les recommandations de l'OMS
• Élargir l'assiette et faire varier le taux de la taxe spécifique sur les boissons sucrées en fonction de la quantité de sucre	✓	+	+	x	x	x	✓	✓	✓	Appliquer les recommandations de l'OMS
• Lutter contre la contrebande des produits du tabac		+	+	x	x	x	✓	✓	✓	Ratifier le Protocole pour éliminer le commerce illicite du tabac
• Réfléchir à une affectation à la santé d'une part des droits d'accises	✓	+	+	x	x	x	✓	✓	✓	Voir dernier chapitre sur les conditions nécessaires à mettre en œuvre
<b>TVA</b>										
• Réduire le nombre d'exonérations de TVA	✓	+	+	x		x	x			Introduire des transferts ciblés pour les plus modestes. Sous réserve d'un élargissement de l'assiette de TVA, envisager une baisse du taux.
• Remplacer les exonérations par un taux réduit pour les produits de 1 <sup>ère</sup> nécessité			+			✓	x	✓		Pour les biens énumérés dans les Annexes 2 et 3 de la Directive CEMAC
• Impliquer les plateformes numériques dans la collecte de la TVA	✓		+	✓			x	✓		S'appuyer sur les recommandations de l'OCDE
• A terme, entamer une réflexion sur la baisse du seuil de collecte	x		+	✓			x	✓		Mener une réflexion en parallèle de celle sur les régimes simplifiés
<b>Cotisations de sécurité sociale</b>										
• Étudier la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie devant remplir différentes caractéristiques	x	+	+		✓		✓		x	Communiquer sur le lien avec la CSU et coupler avec la hausse de l'exonération de l'IRPP pour les plus pauvres.
• Améliorer le recouvrement des cotisations	✓	+	+				x	✓	x	Nécessite des échanges entre les différentes parties prenantes
• Élargir la base des cotisations à la population non couverte	x		+			x	x	✓	✓	Voir chapitre 4 et 5. Envisager la mise en place d'une cotisation chômage
<b>Impôt sur les sociétés</b>										
• Rationaliser les dépenses fiscales (régimes spéciaux, incitations fiscales, ...)	✓	+	+		✓	✓	x			Faire des évaluations économiques avec des analyses coût-bénéfice
• Renforcer les audits et la lutte contre la fraude fiscale		+	+	✓	✓		x		✓	Donner des moyens supplémentaires à l'administration.
• Évaluer l'impact des Règles GloBE sur le système fiscal et les incitations fiscales. Considérer introduire l'ICMQPL et le RAI	✓			✓	✓	✓	x	✓	✓	Lister au préalable les incitations fiscales et les multinationales dans le champ d'application des Règles GloBE
• Améliorer la conception du régime simplifié et du régime d'impôt libérateur, et de l'IMF	x	+	+				x	✓	✓	Réviser leur conception en tenant compte de leurs interactions, et des liens avec l'IMF

• Recouvrer les arriérés d'impôts des entreprises publiques	x		+	✓	✓	✓	x	✓	✓	Mettre en place des pratiques comptables plus transparentes
• Harmoniser à terme le taux d'IS	✓			✓	✓	✓	x	✓	✓	Sous condition d'une hausse de l'assiette fiscale
<b>Impôt sur les revenus du travail</b>										
• Réduire les abattements sur les salaires et pensions (forfaitaire et proportionnel) et augmenter le seuil d'exonération de l'IRPP	✓	+	+		✓	✓	x	✓	✓	Communiquer sur le fait que cette réforme sera progressive
• Engager une réforme sur l'imposition des avantages en nature	x	+	+		✓	✓	x	✓		Communiquer sur le fait que cette réforme sera progressive
• Mettre en place une unité spécialisée dans l'audit des individus les plus aisés	x		+	✓	✓	✓	x		✓	Bien former les collecteurs
• Augmenter la taxe spéciale sur le revenu des prestations facturées à l'étranger	✓			✓	✓	✓	x		✓	Communiquer sur le fait que cette réforme sera progressive
• Intégrer au barème de l'IRPP le revenu des directeurs non exécutifs et des agents commerciaux non salariés	✓			✓	✓	✓	x	✓	✓	Montrer que leur taux d'imposition est faible par rapport à leur revenu
<b>Impôts sur les plus-values et les revenus du capital</b>										
• Baisser le seuil d'exonération des intérêts sur les comptes courants	✓	+	+		✓	✓	x	✓	✓	Faire des évaluations pour calibrer le seuil optimal
• Réduire le seuil d'exonération sur l'imposition des plus-values mobilières	✓	+	+		✓	✓	x		✓	Faire des évaluations pour calibrer l'abattement optimal
• Harmoniser à 15% le taux sur les revenus des capitaux mobiliers et des plus-values et l'augmenter à moyen terme	✓	+	+	x	✓	✓	x		✓	S'assurer que le taux d'imposition en prenant en compte l'IS soit moins élevé que l'IR
• Augmenter l'imposition des plus-values immobilières et plafonner leur exonération lors de la vente de résidences principales	✓	+	+		✓	✓	x	✓	✓	Examiner les seuils à l'international
• Baisser le seuil d'exonération de la retenue à la source sur les intérêts	✓	+	+		✓	✓	x		✓	Faire des évaluations pour calibrer le seuil optimal
<b>Taxes sur la propriété et les successions</b>										
• Élargir l'assiette de la taxe foncière (cadastre numérisé, baisse des exonérations, recensement des actifs offshore.)	x	+	+		✓	✓	x	✓	✓	En parallèle d'un contrôle fiscal plus important
• Augmenter les contraintes à payer la taxe foncière, avec une co-gestion de l'Etat	x		+		✓	✓	x	✓	✓	Mieux former les collecteurs et utiliser les incitations financières
• Augmenter les taux de la taxe foncière	x	+	+	x	✓	✓	x	✓		En parallèle d'une plus large couverture et de davantage de contrôle
• Élargir l'assiette des droits de succession avec un meilleur suivi administratif	✓	x	+		✓	✓	x	✓	✓	Communiquer sur la progressivité de cette taxe et sur les seuils de paiements
• Augmenter le taux de l'impôt sur les successions		+	+	x	✓	✓	x	✓	✓	En parallèle de l'élargissement de la base fiscale
• Créer une taxe d'habitation	x	+	+	x	✓	✓	x	✓	✓	Celle-ci pourrait remplacer la taxe sur les transferts d'argent à terme
<b>Taxes environnementales</b>										
• Réduire les subventions aux énergies fossiles	✓	+	+	x	x	x	✓		✓	Introduire des mécanismes de compensation pour les plus vulnérables
• Augmenter les taxes sur les ressources naturelles et élargir leur champ d'application	x	+	+	x	x	x	✓		✓	Faciliter une transition équitable vers des énergies plus propres

Source : OCDE

En fonction des données et informations disponibles, les gains en recettes fiscales de certaines mesures figurant dans le Tableau 1.1 ont pu être chiffrées dans le Tableau 1.2. Pour les mesures considérées, ce tableau indique que les recettes espérées seraient d'environ 3 points de PIB, et pourraient être trois à quatre fois plus élevées à plus long terme. Ces chiffrages doivent être considérés avec précaution car ils dépendent fortement des données qui ont pu être mobilisées. Certains chiffrages sont des bornes basses (comme pour l'IRPP) tandis que d'autres sont des bornes hautes (comme pour la taxe foncière). L'effet de la hausse de la formalisation n'a été chiffrée que sur les cotisations sociales, mais pas sur les impôts et taxes, ce qui conduit à sous-estimation du potentiel à moyen terme. L'amélioration de la collecte des impôts n'a pas été chiffrée, mais pourrait générer des recettes supplémentaires importantes<sup>2</sup>. Les Tableaux 1 et 2 concernent la hausse des recettes générales de l'État tandis que le Tableau 1.3 présente des chiffrages plus spécifiques sur le financement de la CSU. Il est à noter que les chiffres de gains en recettes fiscales du Tableau 1.2 (+3 points de PIB à court terme, +9-12 points de PIB à moyen terme) correspondent à la somme de mesures évaluées, et ne sont, de ce fait, pas liées à l'estimation de la hausse du taux de pression fiscale (+7 points de PIB) calculée de manière agrégée selon la méthode de la frontière fiscale<sup>3</sup>.

**Tableau 1.2. Chiffrage des gains en recettes fiscales de certaines mesures**

Lien avec le financement de la santé	Types d'impôts	Mesure	Recettes en % du PIB	
			Court terme	Moyen terme
Direct	Cotisations sociales	Élargir l'assiette fiscale des cotisations actuelles au fur et à mesure de la hausse de l'emploi formel (cible d'emploi formel de 50% à MT)	-	3
		Mettre en place une cotisation sociale pour l'assurance maladie (taux de 5%, avec un taux d'emploi formel de 50% à MT)	0,3	1
	Droits d'accises	Augmenter les droits d'accises sur le tabac et les boissons sucrées, lutter contre la contrebande des produits du tabac.	≈ 0,3 – 0,5	≈ 0,5
Indirect (via la hausse des recettes générales)	IRPP	Supprimer l'abattement forfaitaire et diminuer celui pour frais professionnels Augmenter le taux sur les revenus du capital et réduire les abattements (MT)	0,5 – 1	≈ 1 – 1,5
	Taxes indirectes et IS	Diminuer les dépenses fiscales des taxes indirectes (TVA, droits douanes) et de l'IS	≈ 1	≈ 1 – 2
	Taxe foncière	Augmenter le taux (0,3%), et mettre à jour les valeurs foncières (MT)	0,1	≈ 0,5 – 1,0
	Taxe sur les successions	Augmenter le taux des taxes sur les successions, et les déclarations de successions (cible Asie puis OCDE)	≈ 0,05	≈ 0,05 – 0,1
	IS	Recouvrer les arriérés d'impôts des entreprises publiques	-	1,5
	Taxes produits pétroliers et miniers	Augmenter les taxes sur les ressources naturelles ; et diminuer les subventions aux énergies fossiles	≈ 0,5	≈ 0,5 – 1,5
<b>TOTAL</b>			<b>≈ 3</b>	<b>9 – 12</b>

Note : Ce tableau fournit un chiffrage des mesures qui ont pu être évaluées. Le signe ≈ est indiqué quand l'estimation a été réalisée par une comparaison avec le niveau des pays de même niveau économique ou des informations agrégées (frontière fiscale), et est présentée à titre d'illustration. Le chiffrage des recettes à moyen terme inclut les recettes de court terme. Le chiffrage des cotisations prend en compte l'élargissement de la base fiscale (taux d'emploi formel de 50% de l'emploi total à moyen terme). Voir les chapitres 4 et 5 pour plus de détail.  
Source : OCDE

<sup>2</sup> D'environ 2 points de PIB pour les pays en développement selon le FMI (Adan et al., 2023<sup>[41]</sup>).

<sup>3</sup> Exclure l'élargissement de l'assiette des impôts directs (notamment les cotisations) du fait de la formalisation conduit néanmoins à des recettes fiscales en ligne avec l'analyse de la frontière fiscale.

## Pistes pour le financement de la Couverture Santé Universelle

**L'État s'est engagé à créer une couverture santé universelle (CSU) d'ici 2030** (voir Annexe A). Sa mise en place se fera en deux phases (2021-25 ; 2026-30) dont la première a déjà commencé. Si cet engagement est à saluer, il est important d'assurer en amont le bon chiffrage et financement de cette initiative, tant sur le plan des dépenses que des revenus.

- **Sur le plan des dépenses**, un ordre de grandeur avancé est de 4 à 6 % du PIB par an. Toutefois, les chiffres actuels s'appuient sur des données anciennes et divergent selon les hypothèses retenues. Renforcer les estimations du coût de la CSU, en particulier de la Phase 2, apparaît nécessaire.
- **Sur le plan du financement**, il conviendrait d'avoir une idée précise des gains générés par la mise en place de mesures fiscales, en se basant notamment sur des estimations basées sur les micro-données. Par exemple, analyser les données sur la distribution des revenus et la capacité contributive des ménages permettrait d'affiner le diagnostic sur la mobilisation des ressources. Il faut noter que l'estimation de la frontière fiscale menée dans ce rapport montre que le taux de pression fiscale pourrait augmenter de 7 points (à 21% du PIB), ce qui permettrait de combler intégralement les besoins en financement de la CSU (sous réserve que l'intégralité des recettes fiscales additionnelles lui soient affectées). Cette analyse macroéconomique fournit un ordre de grandeur général mais ne détaille ni les recettes supplémentaires issues de chaque mesure fiscale ni leur horizon temporel. Ainsi, plusieurs mesures de financement de la CSU sont proposées dans cette section et chiffrées dans le Tableau 1.3. Il est à noter que le financement apporté par les partenaires techniques et financiers (PTF) n'est pas pris en compte dans cette analyse ; or ces derniers pourraient financer une partie de la CSU comme indiqué dans les documents préparatifs à la CSU.

### Phase 1 (2021-25)

La Phase 1 aurait un coût d'environ 0,5 % du PIB qui pourrait être financé de deux manières.

- **Solution 1 : mobiliser les recettes générales sans mettre en place de cotisation pour l'assurance maladie et sans affectation des recettes existantes**

Avec un taux d'emploi informel important, la création d'une cotisation pour l'assurance maladie rapporterait peu et risquerait d'agir comme un frein à la formalisation. Dans ce contexte, le financement pourrait provenir de :

- **L'augmentation de la taxation du tabac et des boissons sucrées** pour atteindre le niveau de recettes fiscales des pays de même niveau de développement. Ceci rapporterait des recettes de l'ordre de 0,3-0,5 % du PIB qui pourraient être entièrement affectées à la santé.
- **L'augmentation des taux et l'élargissement des bases de la taxe foncière**, qui générerait 0,1 % du PIB.
- **Les recettes fiscales générées par une réduction des dépenses fiscales de TVA et d'IS** pourraient compléter le financement si besoin.

Cette solution comporte pour risque principal de ne pas mobiliser assez de recettes à court terme du fait de difficultés de mise en œuvre des mesures.

- **Solution 2 : compléter par l'affectation de recettes existantes et une mesure sur l'IRPP**

L'affectation de la contribution au crédit foncier et de certaines redevances (à l'exportation du cacao et du café par exemple) pourrait assurer un financement d'environ 0,2 % du PIB à court terme. L'affectation de la moitié des recettes totales sur les produits nocifs pour la santé conduirait à un financement de 0,8 % du

PIB lié à ces impôts. La baisse de moitié de l'abattement professionnel dans l'IRPP conduirait à des recettes supplémentaires de 0,5 point de PIB.

## **Phase 2 (2026-30)**

**La Phase 2 devrait s'appuyer sur les recettes générales et sur la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie.** Les mesures suivantes pourraient générer des recettes de 6 % du PIB à moyen terme et couvrir ainsi l'ensemble des coûts de la CSU :

- Les mesures en lien avec la taxe foncière (relatives à l'élargissement de la base fiscale et la hausse des taux) et les droits de successions pourraient conduire à des recettes supplémentaires substantielles (jusqu'à 1 % du PIB).
- Au sein de l'IRPP, la diminution des abattements sur les salaires et pensions de retraites pourrait dégager des recettes à hauteur de 1 % du PIB. Une marge de manœuvre existe aussi pour augmenter les taxes forfaitaires sur les revenus du capital.
- La baisse des dépenses fiscales liées à la TVA et à l'IS pourrait augmenter de 1 à 2 points de PIB les recettes fiscales à moyen terme.
- Une cotisation pour l'assurance maladie de 5%, avec un taux d'emploi formel de 50% (hypothèse ambitieuse, sous réserve que les mesures proposées d'élargissement de la base fiscale soient mises en place), pourrait générer des recettes d'environ 1 % du PIB.

**À long terme, afin d'inciter les travailleurs informels à se formaliser et à contribuer à la CSU, une possibilité serait d'aller vers un système basé sur deux piliers.**

- Le **premier pilier** serait une couverture maladie universelle gratuite pour tous les Camerounais, financée par les recettes générales du budget de l'État. Le panier de soins gratuits pourrait dans un premier temps être proche de ceux de la Phase 1 de la CSU, et élargi par la suite pour couvrir le plus grand nombre de prestations de soins.
- Le **second pilier** offrirait un panier de soins plus large, financé par des contributions obligatoires et progressives, à partir d'un certain seuil de revenu. Les travailleurs auraient accès à plus de services de santé sous réserve qu'ils aient un historique de paiement des contributions suffisamment long. Les contributions devraient aussi être progressives, pour ne pas désinciter les travailleurs informels à se formaliser, et obligatoires, pour assurer que les travailleurs du secteur formel ou les fonctionnaires ne se désengagent pas du système public en recourant à leurs mutuelles privées. La mise en place de contributions progressives pour les travailleurs informels nécessiterait qu'elles soient en lien avec les niveaux de revenus, que leurs paiements soient facilités (par exemple à travers des canaux de paiement électronique et les guichets ouverts dans les établissements financiers et bancaires), et qu'elles soient bien recouvrées par l'administration. En ce qui concerne les prestations de soins à inclure dans le second pilier, des analyses précises sur leurs coûts devront être menées et discutées entre le Ministère de la Santé et le Ministère des Finances. Il sera important que la différence avec le panier de soin du premier pilier soit modérée pour ne pas conduire à un système de santé dual.
- Les contributions privées volontaires pourraient constituer un complément à ces deux piliers. Toutefois, leur rôle devrait rester limité, car elles seront surtout souscrites par les plus aisés, ce qui pose un risque en termes d'équité de l'accès au soin.

**Tableau 1.3. Exemples et chiffrage de scénarios de réformes pour le financement de la CSU**

En % du PIB.

	<b>Phase 1 – Court terme Sans cotisation assurance maladie ni réaffectation</b>	<b>Phase 1 – Court terme Avec réaffectation et autres recettes générales</b>	<b>Phase 2 – Moyen terme Avec cotisation assurance maladie</b>
<b>Cotisation santé</b>	-	-	1,0
<b>Réaffectation santé *</b>	-	+ 0,2 (réaffectation redevance)	+ 0,2 (réaffectation redevance)
<b>Taxes sur les produits nocifs pour la santé</b>	0,4 (tabac et boissons sucrées)	+0,8 (réaffectation et réformes des taxes sur les produits nocifs pour la santé)	+ 1,2 (réaffectation taxes sur les produits néfastes à la santé) + 0,5 (tabac et boissons sucrées)
<b>Autres taxes du gouvernement général</b>	0,1 (taxe foncière)	0,1 (taxe foncière) + 0,5 (IRPP)	≈ 0,5 (taxe foncière et succession) + ≈ 1 (IRPP) + ≈ 1 – 2 (dépenses fiscales TVA et IS)
<b>Total financement CSU</b>	0,5	1,6	≈ 6
<b>Coût CSU</b>	0,5	0,5	≈ 6

Note : voir les chapitres 4 et 5 pour le chiffrage des mesures. Le financement issu des PTF n'est pas pris en compte ici, ni un potentiel ticket modérateur. La mesure proposée sur l'IRPP pour la phase 1 (court terme) est la réduction de moitié de l'abattement pour frais professionnel.

\* : La réaffectation prend en compte la hausse des taxes sur le tabac et les boissons sucrées. Dans la deuxième colonne (court terme), l'hypothèse est que 50% des recettes des taxes sur les produits nocifs pour la santé soient affectées au financement de la CSU (50% de 1,6 points de PIB, qui prend en compte la hausse de 0,4 point de PIB à court terme de la première colonne). À moyen terme, l'hypothèse est que 100% des recettes des taxes sur les produits nocifs pour la santé soient réaffectées.

Source : OCDE

# 2 Le Cameroun doit augmenter ses dépenses publiques de santé

## Malgré des progrès, les défis dans le secteur de la santé restent immenses

**Les indicateurs de santé affichent un faible niveau de performance.** Le taux d'espérance de vie à la naissance est de 61 ans (2021), inférieur à celui Kenya, de la Namibie, du Ghana, du Togo ou du Sénégal, qui affichent pourtant des niveaux de PIB par habitant similaires (Graphique 2.1, Panel A). Le taux de mortalité maternelle est de 437 pour 100 000 naissances vivantes (2020) et le taux de mortalité des moins de 5 ans est de 70 pour 1 000 naissances vivantes, ce qui reste élevé malgré des baisses constatées sur les dernières années (Graphique 2.1, Panel B et C).

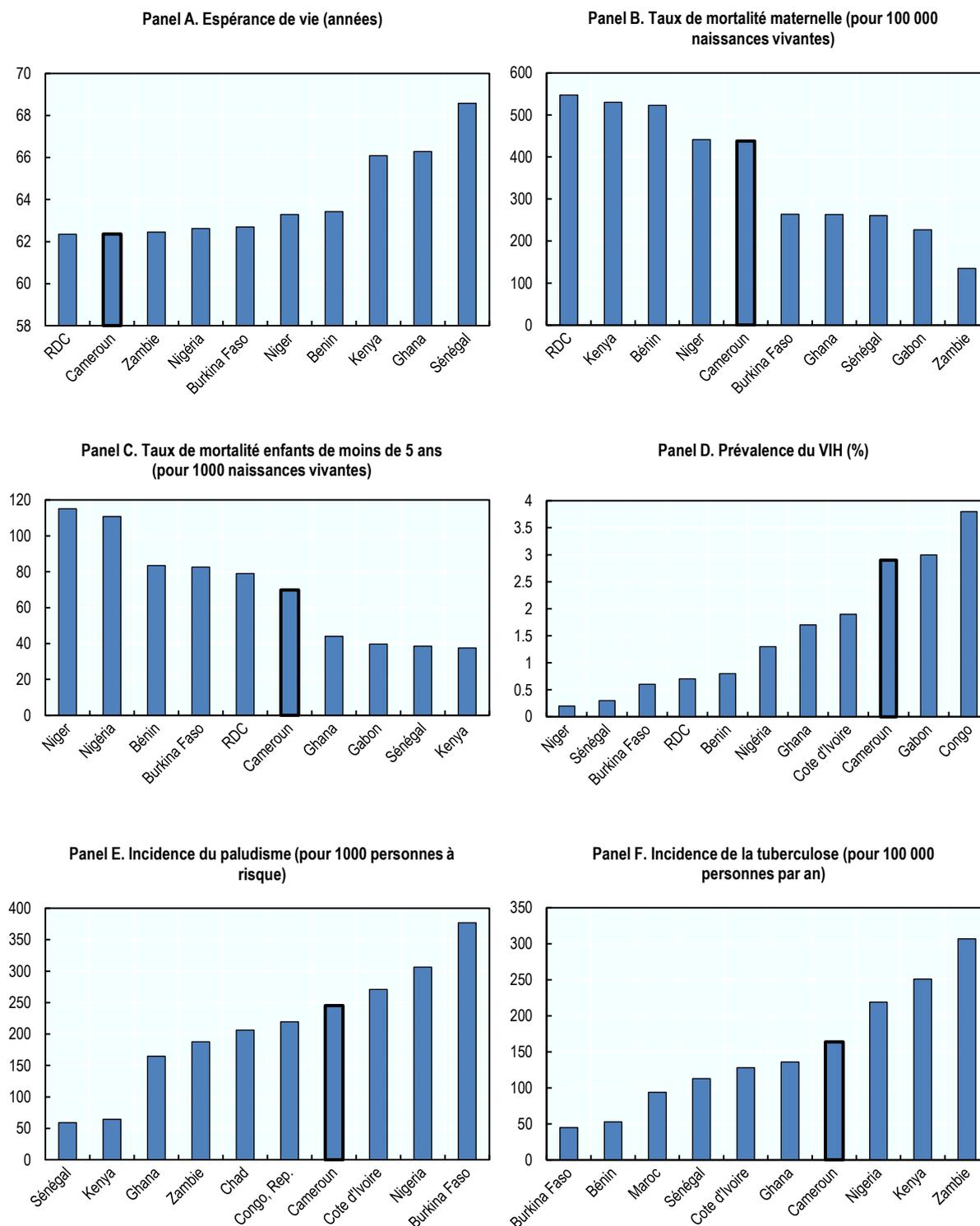
**Le Cameroun a des résultats en deçà de la moyenne en termes de statut épidémiologique.** La prévalence du VIH est élevée, à 2,9 % (Graphique 2.1, Panel D) et supérieure à la moyenne des pays de niveau de développement faible et moyen, bien qu'en baisse. En effet, les infections annuelles ont diminué de 57 % depuis 2010, et les décès liés au sida de 47 % entre 2010 et 2020, soit une réduction plus forte que dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Toutefois, le sida reste la principale cause de décès au Cameroun (environ 15 % des décès annuels). En 2020, 500 000 personnes vivaient avec le VIH et 74 % des personnes vivant avec le VIH étaient sous traitement.

**Le paludisme reste très présent.** L'incidence de la maladie est de 245 pour 1 000 personnes. Le nombre de cas confirmés déclarés a évolué de 1,8 à 2,6 M entre 2015 et 2020. Le taux de mortalité a augmenté de 0,8 %, passant de 0,55 à 0,56 pour 1 000 habitants à risque. La prévalence du paludisme chez les enfants de moins de 5 ans reste également élevée (24% en 2018), et l'incidence et le taux de mortalité chez ces enfants ont augmenté entre 2015 et 2018. Cependant, la couverture en moustiquaires imprégnées d'insecticide à longue durée d'action est passée de 4% des ménages en 2004 à 48% en 2016 (MINSANTE, 2020<sub>[11]</sub>).

**La situation du Cameroun en termes de tuberculose est problématique.** Malgré une forte baisse, son incidence (164 nouveaux cas pour 100 000 habitants en 2021) est supérieure à celle enregistrée dans des pays proches comme le Ghana, le Sénégal ou la Côte d'Ivoire. La mortalité liée à la tuberculose est de 29 cas pour 100 000 habitants.

**Le système de santé est fragile.** Les disparités d'accès à la santé restent fortes : pour arriver au Centre de Santé Intégré le plus proche, un individu du quintile de population le plus pauvre met en moyenne 43 minutes contre 19 pour le quintile le plus riche. La couverture de la population par des services de santé est insuffisante, avec moins de 2 % de la population couverte par un mécanisme de protection contre le risque financier lié à la maladie (MINSANTE, 2020<sub>[11]</sub>). Enfin, le pays ne dispose que de 0,8 médecin pour 10 000 habitants, 10 personnels de santé, et 15 lits d'hôpitaux. Les déficits sont estimés à 2 000 pour les médecins spécialistes, 500 pour les médecins généralistes et 30 000 pour les infirmiers. De ce fait, les objectifs de l'ODD3 santé restent loin d'être atteints pour 2030 (Tableau 2.1).

## Graphique 2.1. Les performances de santé du Cameroun sont faibles



Note : Panel A : données de l'OMS pour 2021. Panel B : données de l'OMS pour 2021. Panel C : données de 2021, données de l'OMS. Panel D : données de 2021, données de l'OMS. Panel E : données de 2021, données de l'OMS. Panel F : données de 2021, données de l'OMS.  
Source : OMS.

**Tableau 2.1. ODD « Bonne santé et bien-être » (sélection parmi l'objectif 3) au Cameroun**

N° Cible	ODD	Indicateurs	Objectifs 2030	Niveau 2018	Rythme de progression
3.1	Faire passer le taux mondial de mortalité maternelle au-dessous de 70 pour 100 000 naissances vivantes	Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)	70	467	Hausse de 1998 à 2011 puis baisse
3.2	Éliminer les décès évitables de nouveau-nés et d'enfants de moins de 5 ans	Mortalité néonatale pour 1 000 naissances vivantes	12	28	Légère baisse
		Mortalité des enfants de moins de 5 ans	25	79	Baisse entre 1998 et 2018
3.3	Mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises par l'eau et autres maladies transmissibles	Prévalence du VIH/sida		2.7	Prévalence du sida en forte baisse depuis 2004, légère baisse pour le paludisme
		Prévalence du paludisme chez les enfants de moins de 5 ans		24	
		Incidence de la tuberculose (pour 100 000 habitants)		164	
3.7	Assurer l'accès de tous à des services de soins de santé sexuelle et procréative	Proportion de femmes en âge de procréer qui utilisent des méthodes modernes de planification		19%	En légère baisse depuis 2004
3.8	Faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle	Proportion d'enfants de 12 à 23 mois vaccinés contre la rougeole		65%	En forte baisse depuis 2004 (-20,5 points)

Source : INS du Cameroun, OMS et [Cameroon Data Portal \(opendataforafrica.org\)](https://opendataforafrica.org).

## Les financements du secteur de la santé sont faibles et déséquilibrés

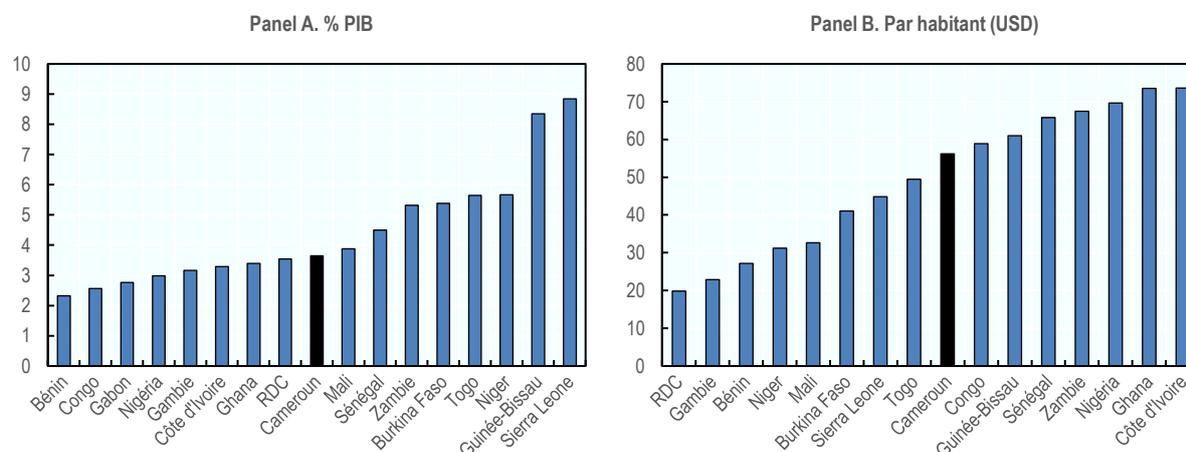
**Les dépenses totales de santé sont insuffisantes.** Elles représentent près de 4 % du PIB (Graphique 2.2), ce qui est inférieur à la moyenne des pays de revenu moyen de la tranche inférieure (5 %). Ce taux, supérieur à 4 % du PIB en 2000, a baissé jusqu'en 2017 avant de remonter légèrement (Graphique 2.3). Il reste inférieur à celui du début des années 2000, ce qui est préoccupant.

**Les dépenses courantes de santé par habitant stagnent depuis quelques années.** Les dépenses de santé par tête (58 USD en 2020) sont supérieures à de nombreux pays voisins (Graphique 2.2) mais inférieures par exemple au Nigéria, Sénégal ou à la Côte d'Ivoire. Elles ont fortement augmenté jusqu'en 2014 pour ensuite stagner.

**L'efficacité des dépenses de santé semble faible.** Le Cameroun est mieux classé en termes de dépenses de santé par habitant qu'en termes de performance de santé. Une possible explication réside dans le fait que la moitié des dépenses de santé soit consacrée aux biens médicaux et très peu à la prévention (MINSATE, 2023<sup>[2]</sup>), que l'accès aux soins soit tardif et les ruptures de stock de médicaments prolongées (Annexe A).

## Graphique 2.2. Des dépenses de santé faibles par rapport aux autres pays

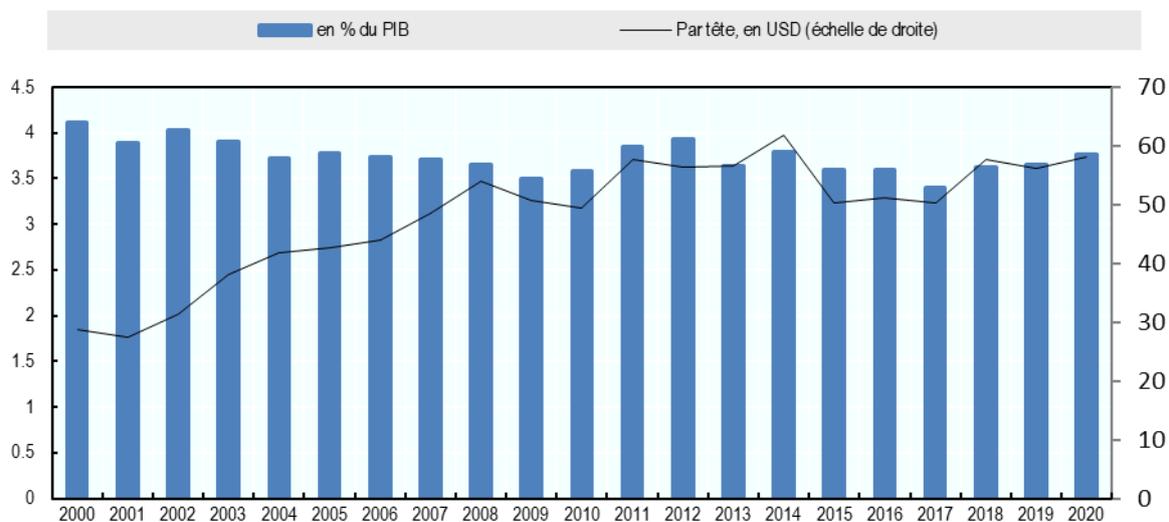
Dépenses totales de santé, 2020



Source : Base de données Global Health Expenditure (OMS).

## Graphique 2.3. Une stagnation des dépenses de santé

Dépenses de santé entre 2000 et 2020

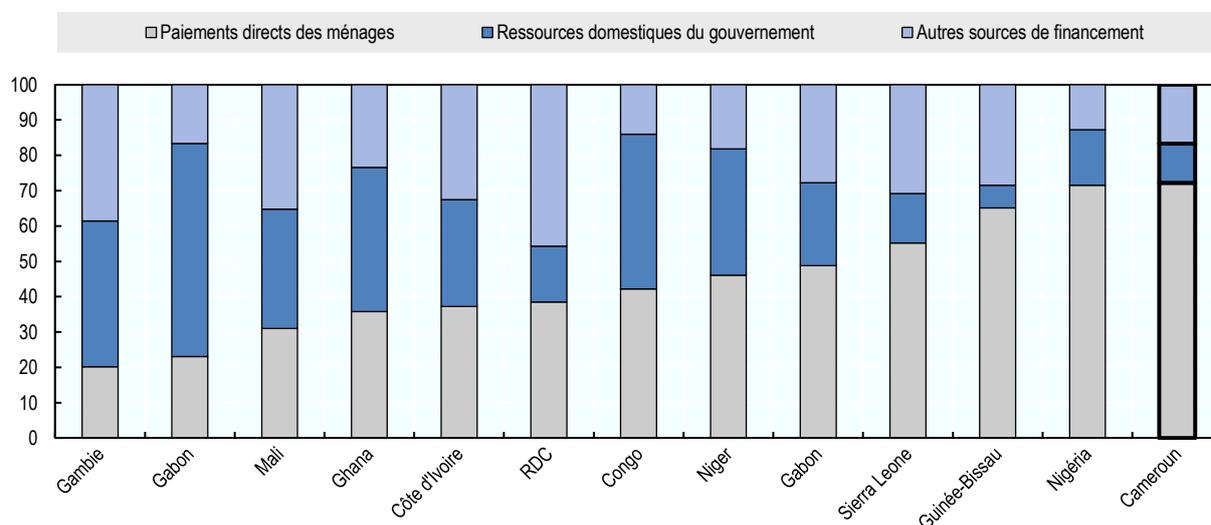


Source : Base de données Global Health Expenditure (OMS).

**Les sources de financement des dépenses de santé sont déséquilibrées.** Le Cameroun a le taux de paiement direct des ménages le plus élevé des pays comparateurs (72 % en 2019) avec le Nigéria et le taux de ressources domestiques le plus faible (11 %) (Graphique 2.4). Les paiements directs des ménages représentent en moyenne 40 USD, un montant très élevé par rapport aux salaires dans le pays, et aux pays voisins. L'importance des paiements directs des ménages s'explique par la très faible couverture maladie (moins de 2 % de la population). Les financements publics sont très faibles (16 % du total des financements en 2020). Les régimes contributifs obligatoires de financement de la santé sont quasi nuls, reflétant l'absence de couverture maladie universelle.

## Graphique 2.4. Le financement de la santé est déséquilibré par rapport aux autres pays

Composition du financement de la santé, 2019



Note : Les ressources domestiques correspondent aux dépenses publiques de santé du Graphique 2.5, ou encore aux transferts des revenus domestiques du Gouvernement du Tableau 2.2. Les « autres dépenses » sont constituées des dépenses des entreprises et des transferts (directs ou indirects) étrangers lié à la coopération internationale.

Source : Base de données : Global Health Expenditure (OMS).

Tableau 2.2. Sources de financement de la santé

	Part 2000 (%)	Part 2019 (%)	Part 2020 (%)	Montant 2020 (Mds FCFA)	USD par tête (2020)
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>884</b>	<b>58</b>
<b>1. Ressources publiques</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>24</b>	<b>214</b>	<b>14</b>
1.1. Transferts des revenus domestiques du gouvernement	16	11	16	143	9
1.2. Transferts distribués par le gouvernement d'une source étrangère	1	7	8	70	5
1.3 Cotisations sociales	0	0	0	0.6	0
<b>2. Paiements directs des ménages</b>	<b>78</b>	<b>72</b>	<b>68</b>	<b>604</b>	<b>40</b>
<b>3. Autres dépenses privées</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>2</b>
3.1. Prépaiements volontaires	1	3	3	28	2
3.2. Autres financement des entreprises	2	0	0	3	0
3.3. Autres revenus des institutions à but non lucratif	1	0	0	0.6	0
<b>4. Transferts directs étrangers - Coopération internationale</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>35</b>	<b>2</b>

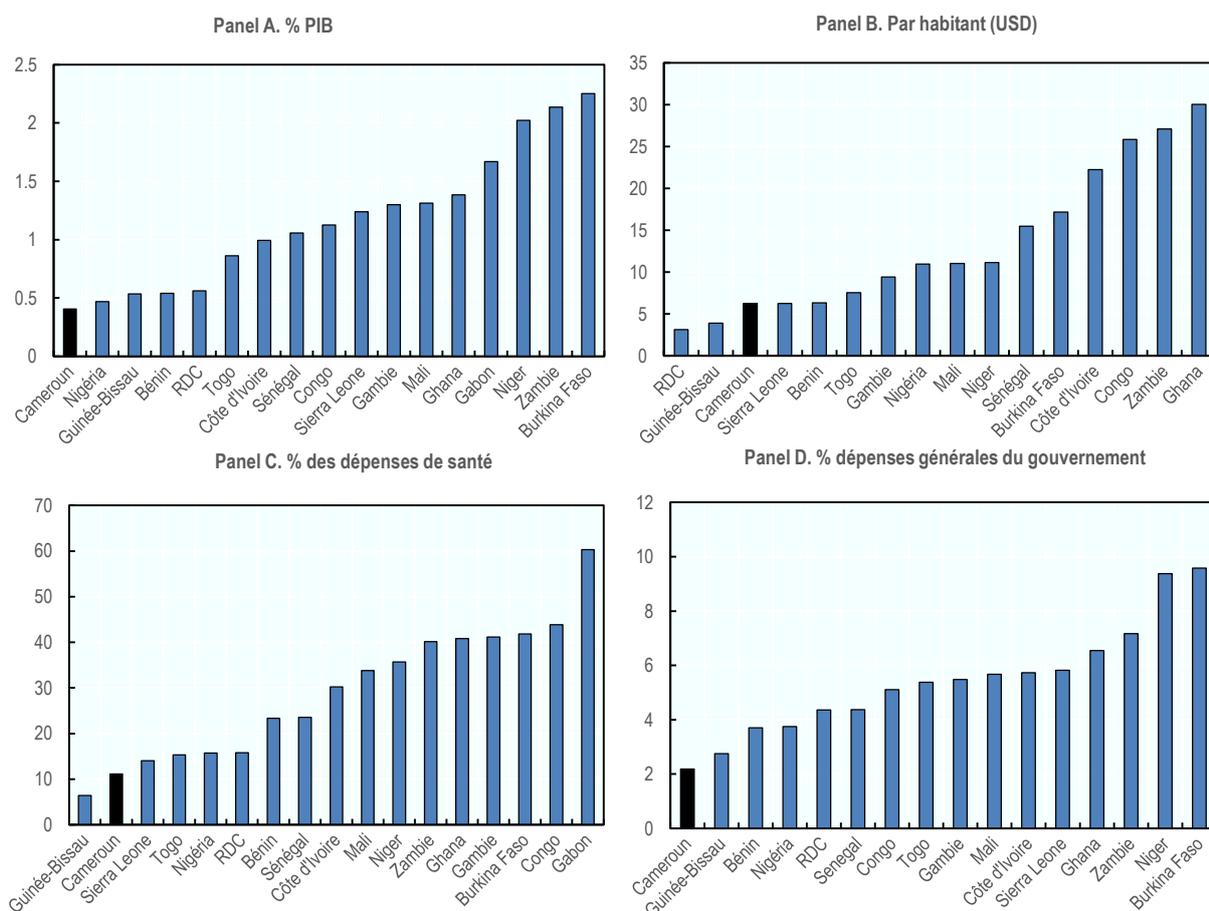
Source : Base de données : Global Health Expenditure (OMS).

## Les dépenses publiques de santé sont faibles

**Les dépenses publiques de santé sont faibles par rapport aux pays de même niveau économique** (Graphique 2.5). En 2019, elles s'élevaient à environ 6 USD par habitant, soit 0,4 % du PIB. Elles représentaient seulement 2% des dépenses publiques globales en 2019 (4% en 2020, contre deux fois plus pour la moyenne des pays de revenu intermédiaire de la tranche inférieure), et 11% en 2019 des dépenses de santé, soit parmi les taux les plus bas des pays comparables (Graphique 2.5). Si celles-ci ont augmenté en 2020 (14% des dépenses de santé), elles restent encore insuffisantes. La part du budget national allouée au ministère de la Santé publique n'a jamais atteint les 6% depuis 2005 et a même été en dessous de 5% au cours des sept dernières années (Graphique 2.6). Elle atteint 3,6 % en 2023.

**Or les dépenses publiques de santé sont liées à l'amélioration des indicateurs de santé, notamment chez les populations les plus modestes.** Les dépenses de santé des gouvernements peuvent réduire considérablement le taux de mortalité infantile dans les zones rurales, de populations avec un faible niveau d'éducation maternelle, et de la strate des revenus moyens ou faibles (Li and Yuan, 2019<sup>[3]</sup>).

### Graphique 2.5. Les dépenses publiques de santé sont faibles par rapport aux pays de même niveau économique

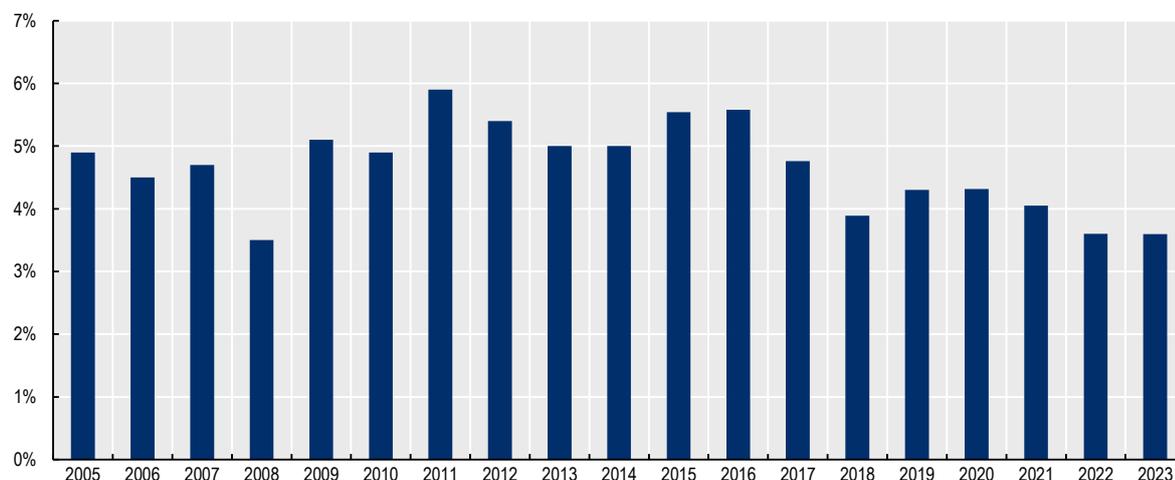


Note : Données 2019

Source : Base de données Global Health Expenditure (OMS).

## Graphique 2.6. La part du budget alloué au ministère de la Santé publique a baissé depuis 2010

Part du budget alloué au ministère de la Santé publique (chapitre 40) dans le budget total de l'État



Note : Ce graphique ne prend pas en compte les comptes d'affectation spéciale, et notamment celui pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économique et sociale en vigueur entre 2020 et 2022.

Source : loi de finances 2005-2023.

### Le Cameroun est de plus en plus dépendant du financement extérieur dans le secteur de la santé.

Celui-ci est passé de 3% à 13% du financement des dépenses de santé entre 2000 et 2019 (Graphique 2.7). En 2019, 40% du financement extérieur est orienté pour la lutte contre le sida, 15% contre le paludisme, et 1% contre la tuberculose. Les principaux donateurs sont le Fonds Mondial (39% en 2019), l'association internationale de développement, IDA (19%), les États-Unis (18%), l'Alliance Mondiale pour les Vaccins et la Vaccination, Gavi, (7%) et l'Allemagne (5%) (OECD, 2021<sup>[4]</sup>). Entre 2003 et 2020, le Fonds Mondial a décaissé 608 M EUR au profit du Cameroun, dont 167 M et 54 M pour les cycles de financement 2017-2019 et 2020-2022, respectivement (Fonds Mondial, 2021<sup>[5]</sup>). Pour la période 2023-2025, le Cameroun s'est vu allouer 290 M EUR pour le sida, le paludisme, la tuberculose et la mise en place de systèmes résilients et durables pour la santé.

**Le financement extérieur est une source importante pour la lutte contre certaines maladies infectieuses.** La lutte contre le sida est essentiellement financée par les partenaires techniques et financiers (PTF). La lutte contre la tuberculose est principalement financée par le secteur public, tandis que la lutte contre le paludisme repose avant tout sur les ménages (Graphique 2.8). Les PTF sont ainsi des sources de financement importantes pour la lutte contre les maladies infectieuses. Si leur retrait aurait un impact considérable sur le financement de ces pathologies, et du secteur de la santé en général<sup>4</sup>, les PTF n'ont pas annoncé leur retrait du Cameroun, même si la transition a commencé pour Gavi<sup>5</sup>.

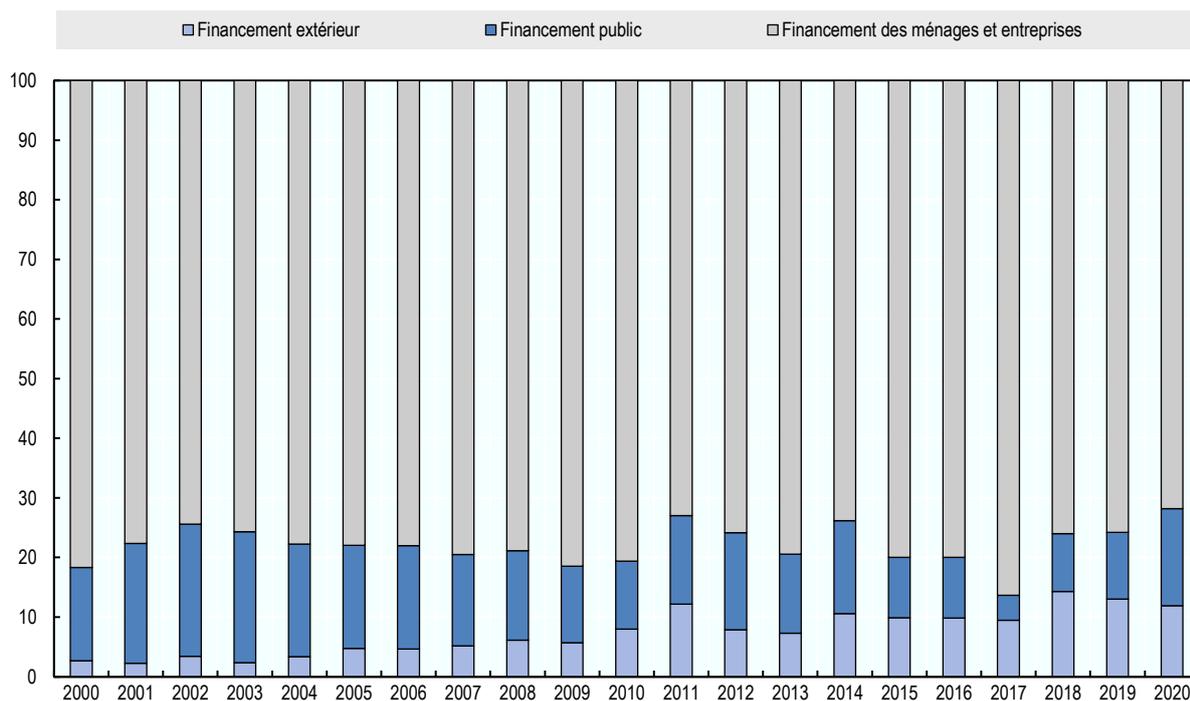
<sup>4</sup> On a pu observer dans le passé que le désengagement des PTF se fait plus rapidement dans le secteur de la santé (qui attire initialement beaucoup d'aide au développement) que dans les autres secteurs, et, à l'inverse des autres secteurs, les flux concessionnels n'apparaissent pas entièrement compensés par des flux privés (OCDE, 2019<sup>[85]</sup>).

<sup>5</sup> Pour la politique de transition de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (Gavi), la transition commence lorsque le pays possède un revenu national brut par habitant supérieur à 1 045 USD, ce qui se traduit par une constante augmentation de la part des dépenses domestiques dans le cofinancement des vaccins pris en charge par Gavi (phase 1). Lorsque le revenu national brut par habitant dépasse 1 580 USD, le pays ne peut plus accéder à de nouvelles aides et l'aide existante diminue (phase 2). Durant la phase 3, le pays ne dépend plus du soutien financier de Gavi mais peut se procurer les vaccins couverts par Gavi à des tarifs avantageux sur une période de cinq ans.

**La création du Comité interministériel chargé du suivi des engagements du Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre des interventions de santé publique, sous financement conjoint avec les PTF, est une initiative à saluer.** Il sera important de suivre les avancées du comité et de lui donner les moyens de réussir ses missions, notamment d'évaluer les besoins induits par le cofinancement des programmes et de définir les réformes techniques pour la mise en œuvre des stratégies retenues.

### Graphique 2.7. Le financement extérieur de la santé a augmenté depuis 20 ans

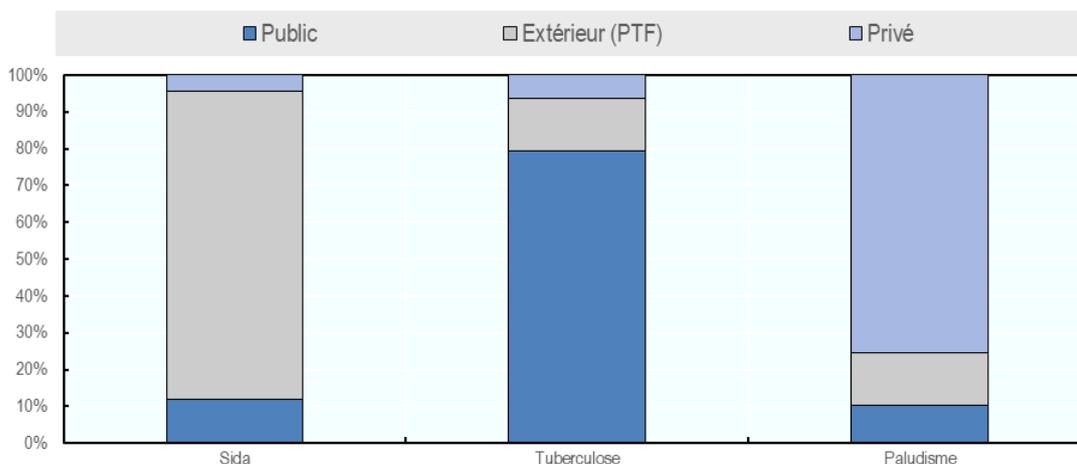
% des dépenses de santé



Note : Le financement public correspond aux *Ressources domestiques du Gouvernement* des données de l'OMS, le financement extérieur, aux *dépenses externes* (directes et indirectes du Tableau 2.2), et le financement des ménages et entreprises aux *dépenses domestiques privées*.  
Source : OMS.

## Graphique 2.8. Le financement public pour la lutte contre le sida et le paludisme est limité

Part du financement des maladies infectieuses, en 2019



Source : OMS.

## Les dépenses publiques de santé devront augmenter pour financer la Couverture Santé Universelle

**Un des objectifs du Cameroun dans le cadre des ODD 2030 est de doubler le taux de couverture sociale.** Seulement 7% de la population était couverte par au moins une prestation sociale en 2019. Seulement 3% des personnes gravement handicapées ou avec des maladies sévères recevaient des remboursements ou prestations de santé. 7% des travailleurs étaient couverts en cas d'accident du travail. Moins de 1% des personnes vulnérables étaient couvertes par l'assistance sociale. Depuis 2014, le Cameroun met en place des mesures visant à assurer une protection sociale aux travailleurs ainsi qu'aux personnes vulnérables (mise en œuvre de l'assurance volontaire, revalorisation du montant des allocations familiales, relèvement des plafonds et du taux de cotisations sociales). Le Cameroun espère ainsi porter le taux de couverture sociale de 22% en 2018 à 50% en 2030.

**Le pays vise également à réduire la pauvreté.** À travers la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) (MINEPAT, 2020<sup>[6]</sup>), le Cameroun compte réduire le taux de pauvreté (cf. infra) à un quart de sa population (soit -12 points). La Stratégie Sectorielle de la Santé (SSS) a pour objectif spécifique de « réduire d'au moins 30% les paiements directs des ménages à travers une politique de financement équitable et durable » d'ici à 2030.

**L'État s'est engagé à mettre en place la Couverture Santé Universelle (CSU) d'ici à 2030.** L'annexe A décrit le système de CSU et son mode de financement. L'un des principes directeurs du système est la solidarité nationale : les individus contribueront selon leurs capacités contributives respectives, mais bénéficieront du même paquet de soins.

**La mise en place de la CSU se fera en 2 phases (Phase 1 : 2021-2025 ; Phase 2 : 2026-2030).** La phase 1 s'articule autour de la Santé de la mère, du nouveau-né et de l'enfant, la vaccination, les interventions de promotion, prévention et de prise en charge de la maladie y compris les séances de dialyse. Jusqu'à présent ces dispositifs étaient souvent financés par les PTF (par exemple le chèque santé à destination des femmes enceintes et des nouveau-nés a été financé par l'Agence Française de Développement entre 2014 et 2022). Cette phase devrait couvrir 5 M de personnes. L'enrôlement pour cette première phase est déjà possible, et les cartes de CSU peuvent être retirées.

### Les chiffrages de la CSU varient selon les hypothèses retenues :

- **Selon la Stratégie Sectorielle de la Santé, le financement global de la CSU et des besoins de santé nécessiterait 1 400 Mds FCFA en 2017 (6,2% point de PIB) et 1 800 Mds FCFA en 2027** (MINSANTE, 2020<sup>[11]</sup>). Cette estimation a été réalisée par le ministère de la Santé publique avec l'appui financier de la Banque Mondiale en estimant le coût d'un panier de soins prioritaires et à partir d'hypothèses de financement (flux de financement croissant pour le MINSANTE et les ministères partenaires entre 2016 et 2027, et hypothèse de baisse des ressources externes à partir de 2020). Elle est proche de l'estimation réalisée par le Groupe Technique National en 2017 qui chiffrait le coût à environ 6% du PIB entre 2018 et 2022 (1 300 Mds FCFA). Il faut cependant noter que ces estimations ont de nombreuses limites : elles s'appuient sur les comptes nationaux de la santé de 2012 et, pour estimer le panier de soins, sur une tarification officielle de 1963. En prenant en compte la capacité contributive des ménages et le financement des PTF, le Groupe Technique National a estimé en 2017 le déficit de financement à 1 080 Mds FCFA en 2022 (soit environ 4 % du PIB).
- Selon la **Stratégie de développement de la CSU**, le coût de la mise en œuvre de la CSU est de 1,5 Mds en 2023 et de 17,4 Mds FCFA sur 2020-2030 (MINSANTE, 2023<sup>[7]</sup>).
- **Selon le ministère de la Santé publique, le coût de la Phase 1 devrait être de 140 Mds FCFA par an sur les 3 prochaines années (0,5 % du PIB)**. Selon la Stratégie de développement de la CSU (MINSANTE, 2023<sup>[7]</sup>), la Phase 1 devrait représenter la moitié des coûts de la CSU, ce qui semble élevé au regard de l'étendue de la couverture santé restant à développer dans la Phase 2.

**De façon plus générale sur le financement de la santé les estimations gagneraient à être plus mises en cohérence.** Le coût prévisionnel global de la mise en œuvre de la **Stratégie Sectorielle de la Santé 2016-2027** est de 5 824 Mds FCFA (coût moyen annuel de 485 Mds FCFA). Le coût de la mise en œuvre du **Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2021-2025** serait quant à lui de 2 800 Mds FCFA sur 5 ans et 700 Mds en 2025 (2 points de PIB), conduisant à un déficit de financement de 500 Mds FCFA en 2025 (MINSANTE, 2021<sup>[8]</sup>) compte tenu du budget moyen annuel du ministère de la Santé publique. Le coût prévisionnel de mise en œuvre de la stratégie de financement de la santé est de 7,8 Mds de FCFA sur la période 2019-2030, soit un coût bien plus modéré (MINSANTE, 2020<sup>[11]</sup>). Il faut noter que ces estimations sont plus faibles que les estimations du Bureau International du Travail (BIT) et du Fonds Monétaire International (FMI) pour atteindre les ODD en termes de santé, qui sont autour de 4-5 points de PIB pour les pays d'Afrique sub-saharienne<sup>6</sup>.

### Dans les discussions en cours, les ressources pour financer la CSU viendraient de trois sources :

(i) un prélèvement proportionnel sur les salaires, (ii) des quotes-parts de différentes contributions et redevances affectées à la santé, (iii) un ticket modérateur, restant à la charge de l'assuré dans le cadre d'une assurance maladie (25% du coût global des prestations pour des soins ordinaires ; 10 % du coût global des prestations coûteuses (plus de 1 M FCFA) et des affectations à longue durée ; et une exonération pour les personnes à faible revenu).

### Au-delà des besoins de financement de la santé, le Cameroun fait face à de nombreux défis qui nécessitent une hausse des recettes fiscales :

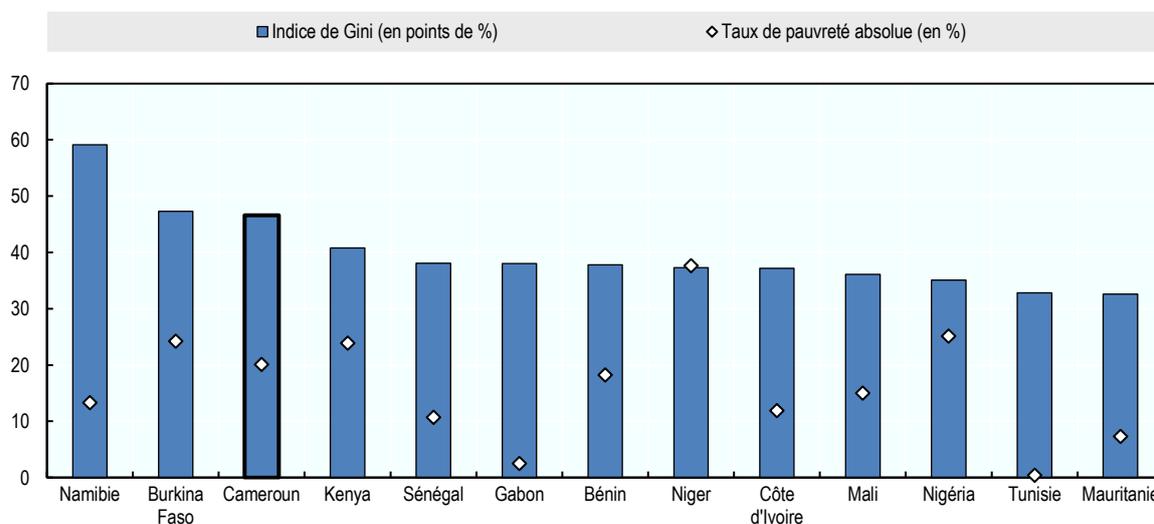
- Le déficit primaire hors pétrole est de 3,9% du PIB en 2022 et la dette publique atteignait 45% fin 2022, dans un contexte de forte hausse des coûts d'emprunt à l'international (qui ont doublé depuis

<sup>6</sup> Selon les estimations du BIT, pour parvenir à une protection sociale universelle de base, les pays à faible revenu doivent augmenter leurs dépenses de protection sociale de plus de 16 points de PIB, et les pays à revenu moyen de la tranche inférieure de 5 points de PIB (ILO, 2020<sup>[89]</sup>). La moitié de cette hausse serait attribuée aux dépenses de santé, et, en Afrique sub-saharienne, la hausse des dépenses de santé devrait être de 4,5 points de PIB pour se rapprocher des ODD d'ici 2030. Selon le FMI, la hausse attendue des dépenses totales de santé au Bénin pour atteindre les ODD 3 à l'horizon 2030 est de 5 points de PIB (FMI, 2019<sup>[84]</sup>).

2021 pour les pays de la région). Cette pénurie de financement nécessite des recettes plus élevées à consacrer au service de la dette extérieure (représentant 30% du PIB).

- La pandémie a de plus conduit à un fort creusement du besoin de financement pour atteindre les ODD<sup>7</sup>.
- L'évolution démographique engendre une hausse des dépenses d'éducation d'une part et de soins pour les personnes âgées d'autre part. Entre 2020 et 2060, le nombre de personnes de plus de 65 ans serait multiplié par 14, ce qui aura pour conséquence d'accroître les dépenses de santé.
- Le Cameroun est particulièrement vulnérable au changement climatique (il est l'un des pays au monde pour lequel les précipitations annuelles ont le plus baissé, (Matsuura and Willmott, 2019<sup>[9]</sup>), ce qui nécessite des investissements pour s'ajuster dès à présent.
- L'inflation (7,3% en glissement annuel fin 2022), notamment alimentaire (16%), et la hausse des prix du carburant (de 25% du diesel notamment) a entraîné l'adoption de mesures d'atténuation (augmentation du salaire minimum et des salaires du secteur public).
- Les inégalités de revenus et le taux de pauvreté sont élevés (Graphique 2.9). L'indice de Gini a augmenté de 5 pts entre 2007 et 2014. La fiscalité et la redistribution ont un effet très faible sur les inégalités : l'indice de Gini après redistribution reste supérieur à 40% (FMI, 2018<sup>[10]</sup>).
- La part de la population vivant avec moins de 3,65 USD par jour (taux de pauvreté absolu) est de 20%, un taux élevé par rapport aux pays voisins (Graphique 2.9). Le taux de pauvreté relative (en dessous de 60% de la médiane), est de 37% en 2014 (et de 57% dans le monde rural).

**Graphique 2.9. Les inégalités et la pauvreté sont élevées au Cameroun**



Note : Taux de pauvreté au seuil de 3,65 USD par jour. Données 2014 pour le Cameroun, le Burkina Faso, 2018 pour le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Nigéria, et le Sénégal, 2017 pour le Gabon, 2015 pour le Kenya, la Namibie et la Tunisie.

Source : Banque mondiale.

<sup>7</sup> Le déficit de financement des ODD dans les pays en développement a augmenté de 56 % après la crise du COVID, pour atteindre 3,9 Mds USD en 2020 (OECD, 2022<sup>[86]</sup>), et les recettes publiques des pays en développement (après le paiement du service de la dette) resteront inférieures de près de 20 % aux projections d'avant la pandémie.

## La gestion et la planification du financement public de la santé devront être améliorées

**Le Cameroun pourrait améliorer ses performances de santé grâce à une dépense publique de santé plus efficiente.** Les ressources perdues dans la chaîne de dépenses sont importantes : le taux de déperdition par niveau d'exécution des lignes budgétaires avoisine 50%. Le Cameroun devrait améliorer l'efficacité de sa dépense publique de santé (Annexe A) avec une utilisation rationnelle des ressources, la levée des goulots de gestion des finances publiques, la mise en place d'un référentiel de prix, etc.

**Le Cameroun pourrait renforcer la gouvernance du secteur de la santé.** Il s'agirait d'améliorer le suivi des flux financiers, les audits, les évaluations des différents programmes financés par fonds publics. Ceci permettrait une hausse de la transparence dans l'utilisation des ressources, de la redevabilité, et du contrôle des comptes. Il conviendrait également de lutter contre la contrefaçon qui s'est fortement développée avec un secteur illicite du médicament qui représenterait environ 30% du marché pharmaceutique.

**Une meilleure planification des allocations budgétaires au sein du ministère de la Santé publique serait également nécessaire afin d'améliorer l'efficacité allocative des ressources.** Il serait par exemple important de mieux organiser la remontée des données épidémiologiques du secteur privé et données financières pour la production des Comptes de la santé.

**Enfin, mettre en place les bonnes pratiques en matière de budgétisation dans le secteur de la santé sera un prérequis.** Un ensemble de bonnes pratiques de budgétisation dans le secteur de la santé peut être trouvé dans (Vammalle, Penn and James, 2023<sup>[11]</sup>). L'objectif de ces bonnes pratiques est d'aider les pays à évaluer leurs propres modalités de budgétisation de la santé et à concevoir des réformes budgétaires.

# 3 Le potentiel de recettes fiscales supplémentaires est élevé

## Depuis 2010, la croissance des dépenses totales de santé est tirée par les ménages

L'analyse des facteurs qui sous-tendent la croissance des dépenses de santé est nécessaire pour comprendre l'ampleur et la nature (publique ou privée) des financements nécessaires pour le secteur de la santé. Dans un premier temps, la croissance des dépenses *totales* de santé est décomposée entre financement public, des ménages, autres dépenses privées et coopération internationale. Puis dans un second temps, la croissance des dépenses *publiques* de santé est analysée (calcul de l'espace budgétaire ou « *fiscal space* »).

Entre 2010 et 2019, la croissance des dépenses totales de santé est tirée par les ménages. La hausse de 8,3% des dépenses de santé entre 2010 et 2019 (en termes nominaux<sup>8</sup>) est tirée à plus de deux tiers (5,7 points) par les financements des ménages (Tableau 3.1). Le secteur public ne contribue quant à lui qu'à hauteur de 10% à la hausse des dépenses de santé, soit un taux beaucoup plus faible que ce qui a été estimé pour la Côte d'Ivoire et le Maroc (Ocde, 2020<sub>[12]</sub>). Cette contribution du secteur public a été cependant très forte en 2020 du fait de la pandémie. La contribution de la coopération internationale à la croissance des dépenses de santé est d'environ 20%. Du fait de la nature des flux, celle-ci est relativement volatile ce qui renforce l'importance de lever des fonds publics pour le financement de la santé.

Tableau 3.1. Sur la période 2010-19, la croissance des dépenses de santé est tirée par les ménages

Décomposition de la croissance des dépenses de santé sur la période entre 2010 et 2019, monnaie nationale

		Dépenses totales de santé		Dépenses de santé par habitant	
		Prix courant	Prix constant	Prix courant	Prix constant
<b>Croissance des dépenses de santé (%)</b>		<b>8.3</b>	<b>5.6</b>	<b>3.8</b>	<b>1.8</b>
Décomposition (points de pourcentage)	Financement public	0.6	0.6	0.4	0.2
	Financement privés	5.7	3.7	2.4	0.8
	Financement extérieurs	1.6	1.3	1.1	0.8

Source : OCDE basé sur la base de données Global Health Expenditure (OMS).

<sup>8</sup> Les contributions en raisonnant à prix constants sont très proches des résultats exprimés en prix courants.

## Le financement de la santé reposera sur la croissance économique, la hausse des recettes fiscales et la priorisation du secteur de la santé

L'analyse de l'espace budgétaire permet de décomposer les différents facteurs qui ont un rôle à jouer dans la croissance des dépenses publiques de santé (Encadré 3.1) : i) la croissance économique, ii) la part des dépenses publiques dans le PIB, et iii) la part des dépenses publiques de santé dans les dépenses publiques totales, qui traduit le degré de priorisation de la santé au sein de l'action publique par un gouvernement à une période donnée.

**Au Cameroun, la croissance économique est le premier facteur de la croissance nominale des dépenses publiques de santé sur la période 2010-2019** (Tableau 3.2). Le deuxième facteur est la hausse des dépenses publiques totales, tandis que le poids des dépenses publiques de santé a quant à lui baissé dans le budget total de l'État. En termes réels, la priorisation de la santé au sein du budget contribue toujours négativement, faisant plus que contrebalancer l'effet positif de la croissance économique sur les dépenses de santé.

**Entre 2019 et 2020, la priorisation de la santé au sein du budget a contribué le plus à la croissance des dépenses publiques de santé**, ce qui s'explique par le redéploiement du budget de l'État vers la santé dans le contexte de crise sanitaire. Cette situation exceptionnelle contribue à faire de la priorisation de la santé le premier facteur de la croissance des dépenses publiques de santé sur la période 2010-2020.

**Tableau 3.2. Décomposition de l'espace budgétaire pour la santé, 2010-2020**

		Croissance des dépenses publiques de santé par habitant (%)	Décomposition de l'espace budgétaire (part en %)		
			Croissance économique	Changement dans les dépenses publiques totales	Priorisation de la santé au sein de l'action publique
2010-2019	Nominal	3.07%	100%	75%	-74%
	Réel	1.17%	99%	196%	-195%
2019-2020	Nominal	39.3%	-4%	-30%	135%
	Réel	36.9%	-11%	-32%	143%
2010-2020	Nominal	6.7%	38%	13%	48%
	Réel	4.7%	13%	19%	68%

Note : Méthodologie similaire à (Banque mondiale, 2018<sup>[13]</sup>). Pour les calculs en termes réels, prix de 2020. Les dépenses de santé sont mesurées en monnaie locale.

Source : OCDE basé sur la base de données Global Health Expenditure (OMS).

### Cette analyse rétrospective permet de constater que :

- **La croissance économique a un rôle de premier ordre à jouer dans la croissance des dépenses publiques de santé.** Elle fait partie intégrante de la stratégie pour avoir des dépenses de santé suffisantes. En effet, compte tenu du faible niveau du PIB par habitant actuel (1 500 USD par an), même en consacrant 50 % des recettes fiscales à la seule protection sociale (soit un ratio plus élevé que dans les pays de l'OCDE), le niveau de recettes atteint (62 USD par mois et par habitant) ne suffirait pas à financer des soins de santé de qualité, des pensions adéquates et d'autres piliers de la protection sociale, en plus d'autres dépenses urgentes (éducation, infrastructures).
- **La hausse des dépenses publiques totales, dont les dépenses de santé, est indispensable et passera par la mobilisation des recettes fiscales** (cf. infra). Seules les ressources publiques nationales fourniront le flux suffisant pour financer la santé à moyen et long terme.

- **La priorisation de la santé au sein du budget reste un élément crucial pour le financement de la santé.** Toutefois, la réduction des recettes fiscales engendrée par la crise du COVID-19 risque de rendre plus difficile celle-ci. Ainsi, une réforme fiscale de grande ampleur apparaît inéluctable. De plus, le Cameroun pourrait également réexaminer les arguments plaidant pour l'affectation de certaines recettes fiscales à la santé pour assurer un minimum de financement au secteur.

### Encadré 3.1. Méthodologie de l'espace budgétaire dans la santé (ou "fiscal space")

L'espace budgétaire est la marge qui permet à un gouvernement d'affecter des ressources à la poursuite d'objectifs sans mettre en péril sa viabilité budgétaire compte tenu des conditions budgétaires existantes et des impératifs de long terme. Ce concept peut être appliqué de façon générale, ou à un secteur comme la santé, mais ne vise pas à fournir une indication normative d'un niveau de dépense publique à atteindre en particulier, et ne s'intéresse qu'à la dépense publique (laissant de côté les interactions avec la dépense privée des ménages par exemple).

La décomposition de la croissance des dépenses publiques de santé, une approximation de l'espace budgétaire, permet de séparer les différents facteurs qui la composent : i) la croissance économique, ii) les changements dans la part des dépenses publiques dans le PIB, et iii) la part des dépenses publiques de santé dans les dépenses publiques totales, qui traduit le degré de priorisation de la santé au sein de l'action publique par un gouvernement à une période donnée.

## Une réforme fiscale ambitieuse est indispensable pour augmenter les recettes fiscales

### **Pour mieux financer la santé, le Cameroun devra mobiliser des recettes fiscales supplémentaires.**

S'il est possible d'augmenter le budget pour la santé en ayant recours aux mécanismes de financements innovants (développement des impacts bonds, fonds verts, etc.) et aux PTF, il s'agira tout d'abord de mieux mobiliser les recettes fiscales domestiques. En particulier, il sera pertinent de lever plus de recettes fiscales non pétrolières du fait de leur plus grande stabilité. En effet, seules les ressources publiques nationales fourniront le flux fiable de recettes importantes. Les recettes fiscales permettent aussi une utilisation plus efficace pour les citoyens des fonds que les subventions (Gadenne, 2017<sup>[14]</sup>).

**Les mesures fiscales à adopter ne devront pas nuire à la croissance économique, premier facteur de la croissance nominale des dépenses publiques de santé.** Par exemple, les impôts qui sont généralement moins nuisibles à la croissance économique (tels que les impôts fonciers et les impôts indirects) pourront être préférés (IMF et al., 2016<sup>[15]</sup>). Une bonne nouvelle est qu'il a été estimé par le FMI qu'une hausse des recettes fiscales a été par le passé peu préjudiciable à la croissance à moyen terme (multiplicateur fiscal nul, (IMF, 2018<sup>[16]</sup>)). Les mesures devront aussi contribuer à diminuer les inégalités et la pauvreté, et être cohérentes avec la structure économique visée par le Cameroun de demain.

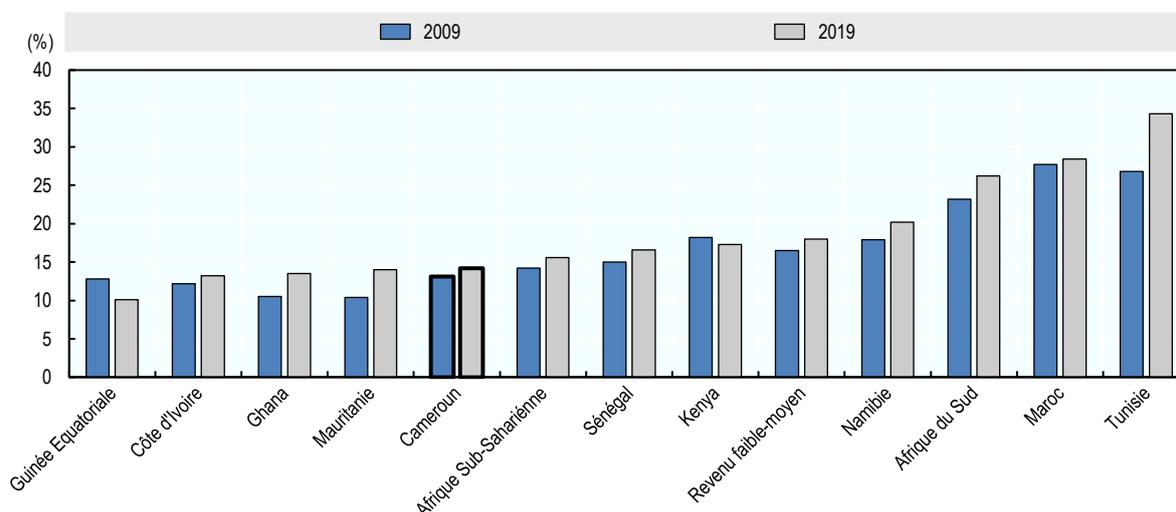
**La réforme fiscale devra être discutée sur la base d'analyses économiques.** Les nombreuses plateformes de discussions et échanges entre administrations et avec le secteur privé créées récemment dans le cadre de la CSU auront un rôle de premier ordre à jouer. La mise en place d'une unité de politique fiscale au sein du ministère des Finances, chargée de produire des évaluations quantitatives *ex ante* et *ex post* sur la fiscalité, permettrait d'informer le débat fiscal et d'augmenter l'efficacité de la politique fiscale.

## La réforme fiscale devra augmenter le taux de pression fiscale et rééquilibrer la structure fiscale

**Le taux de pression fiscale du Cameroun est faible (moins de 14% du PIB)** (Graphique 3.1). Ce taux est plus faible que la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne (16%) ou que des pays à revenu faible et intermédiaire (18%). Il faut toutefois noter que le Cameroun dispose également d'importants revenus non fiscaux (environ 3 % du PIB) issus des royalties du secteur pétrolier, ainsi que d'autres recettes et redevances. Le Cameroun atteint ainsi juste le ratio recettes fiscales/PIB minimum, évalué à 13%, permettant à l'État de remplir ses principales fonctions (Gaspar, Jaramillo and Wingender, 2016<sup>[17]</sup>) (IMF, 2018<sup>[18]</sup>). Ainsi, même avant la crise sanitaire, la réforme fiscale apparaissait déjà indispensable pour que le Cameroun accède à un niveau de développement supérieur et puisse financer le système de CSU.

### Graphique 3.1. Les recettes fiscales du Cameroun sont inférieures à celles de nombreux pays africains de même niveau de développement

Recettes fiscales en % de PIB



Source : Statistiques des recettes publiques (OCDE).

**La crise du COVID-19 a dégradé les recettes fiscales dont le poids dans le PIB reste inférieur à celui d'avant la pandémie.** En 2020, la chute de l'activité a réduit les recettes fiscales (de 13,9% du PIB en 2019 à 12,8% du PIB). Cette part a légèrement augmenté en 2021 (13,3%) mais reste inférieure à 2019, ce qui renforce d'autant plus le besoin de mener une réforme fiscale de grande ampleur.

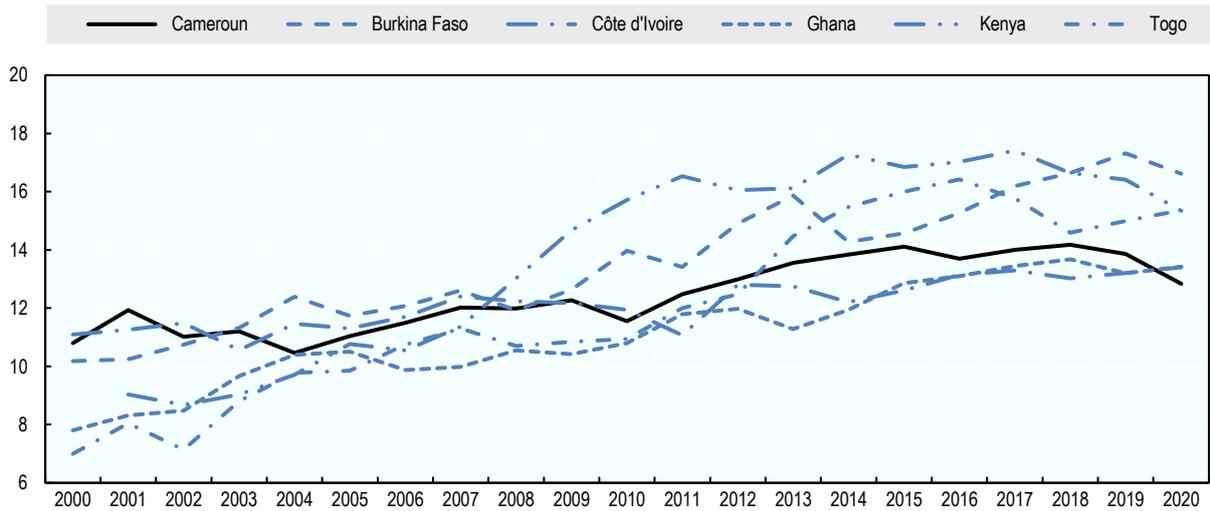
**Malgré une croissance économique soutenue, le ratio des recettes fiscales sur le PIB n'augmente pas significativement.** Le taux de pression fiscale a augmenté dans le temps, mais moins rapidement que la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne et des pays à revenu faible et intermédiaire (Graphique 3.2). Ainsi, alors que le Cameroun avait un taux de pression fiscale élevé par rapport aux pays voisins en 2000, il est le plus faible en 2020.

**Cette relative stagnation du ratio recettes fiscales / PIB s'explique par un faible dynamisme des recettes fiscales à la croissance.** L'élasticité des recettes fiscales à la croissance est de 1,3 à long terme selon nos estimations, en reprenant la méthodologie de (OCDE, 2023<sup>[19]</sup>) sur la période 1992-2021, mais inférieur à 1 depuis 2013 (0,9). En effet, la croissance du PIB était en moyenne de 6% entre 2013 et 2019, alors que le ratio recettes/PIB est resté le même. Ceci peut être le résultat du nombre important et croissant

de dépenses fiscales, et du manque de progressivité du système fiscal. Il serait important de mieux comprendre pourquoi cette élasticité est faible afin de mettre en œuvre des mesures qui permettent que le système fiscal soit plus réactif à la croissance économique (« *buoyant* »), au risque sinon de ne pouvoir augmenter le ratio recettes fiscales/PIB.

### Graphique 3.2. Les recettes fiscales ont très faiblement augmenté depuis 20 ans

Recettes fiscales rapportées au PIB, en %



Source : Statistiques des recettes publiques (OCDE).

### D'après des estimations de la frontière fiscale menée dans ce rapport, le ratio recettes fiscales / PIB pourrait augmenter d'environ 7 points de PIB si le Cameroun utilisait tout son potentiel fiscal.

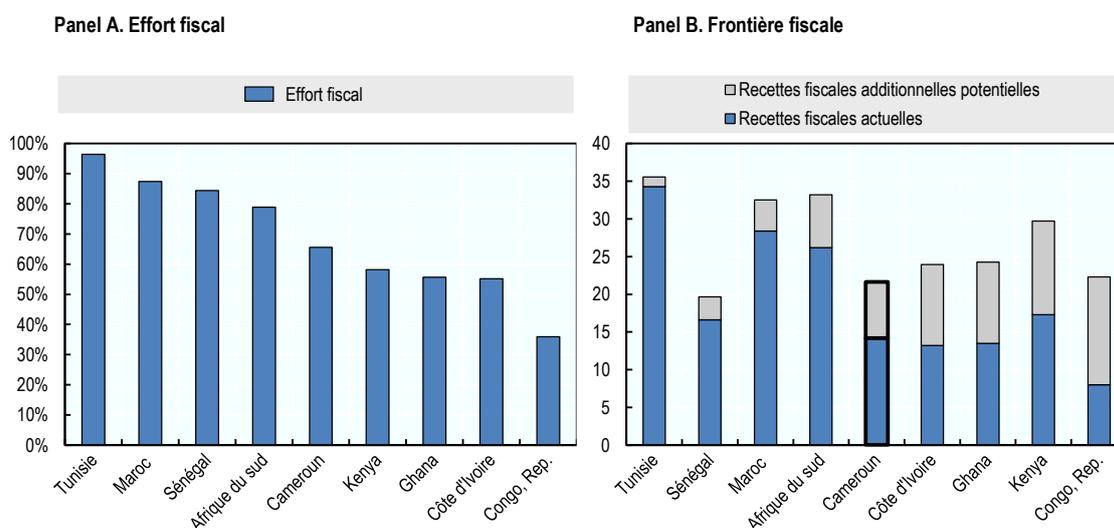
Ce rapport de l'OCDE estime le montant potentiel de recettes fiscales que le Cameroun peut espérer collecter étant donné ses caractéristiques structurelles par l'analyse de la frontière fiscale (Encadré 3.2). L'analyse montre que l'effort fiscal du Cameroun est de 0,65 en 2019 (i.e. le pays mobilise 65% de ses recettes potentielles), ce qui est proche de la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, avec une faible augmentation depuis 20 ans<sup>9</sup>. Ainsi, le modèle suggère que si le Cameroun utilisait tout son potentiel fiscal, le ratio recettes fiscales/PIB atteindrait 21-22 % (Graphique 3.3)<sup>10</sup>. Si l'atteinte de ce potentiel est difficile à atteindre à court terme, cette estimation offre un éclairage sur l'ampleur du potentiel du Cameroun à moyen-long terme. En outre, cette frontière n'est pas rigide et peut même être déplacée ou augmentée à travers l'élargissement des assiettes fiscales permis notamment par la formalisation de l'économie et le développement économique (à la condition que le système fiscal soit dynamique) (Encadré 3.2).

<sup>9</sup> Il est estimé à 56% sur la période 2010-15 (correspondant à un taux de pression fiscale potentiel de 22,7% du PIB) et à 55% sur la période 2000-09 (Caldeira et al., 2020<sup>[97]</sup>). La différence entre leur estimation sur 2010-15 et celle de ce rapport sur l'année 2019 peut être liée à une hausse de l'effort fiscal pendant les années 2010, mais aussi à des différences de méthodologie. La hausse est proche de celle observée en moyenne en Afrique selon les auteurs.

<sup>10</sup> Ces estimations sont proches de celles du FMI sur données de 2015 (IMF, 2018<sup>[18]</sup>) ou de chercheurs sur des données 2017 (Jacquemot and Raffinot, 2019<sup>[88]</sup>) qui obtiennent un potentiel fiscal d'environ 20-21 points de PIB pour le Cameroun. Le FMI montre de plus que si les pays en développement adoptaient les institutions des pays émergents, le revenu additionnel serait 2,3 points de PIB supérieur (Benitez et al., 2023<sup>[70]</sup>), ce qui porterait les recettes à 23 % de PIB, soit proches de la moyenne des recettes fiscales d'Amérique Latine (22.8% du PIB).

**Une telle augmentation des recettes fiscales est un défi.** Peu de pays avec des niveaux de développement et de pression fiscale similaires ont réussi à augmenter aussi significativement leur ratio de recettes fiscales sur PIB à moyen terme (à l'exception de la Bolivie, la Tunisie, le Belize, les Maldives, le Cambodge, le Rwanda et la Guyane qui ont réussi une hausse de plus de 5 points de PIB sur dix ans). Cela nécessite en effet une très forte hausse des recettes nominales. À titre d'exemple, augmenter les recettes fiscales de 3 points de PIB d'ici 2030 (pour atteindre les prévisions de la SND2030), dans l'hypothèse d'un taux de croissance annuel du PIB de 3 %, nécessiterait une hausse absolue des recettes fiscales de plus de 50 %. La hausse potentielle de 7 points des recettes fiscales sera difficile à atteindre et appelle à une réforme de grande ampleur. Ceci appelle à considérer également l'importance d'accompagner la réforme fiscale par une hausse de la croissance et de l'efficacité de la dépense publique.

### Graphique 3.3. Le Cameroun pourrait augmenter de 7 points son taux de pression fiscale



Note : L'effort fiscal est défini comme étant la différence entre les recettes fiscales collectées et leur niveau potentiel tenant compte de critères macroéconomiques. Il est estimé sur l'année 2019. Voir l'Encadré 3.2 pour la méthode de calcul de l'effort fiscal et du revenu additionnel.

Source : OCDE, estimations provisoires.

#### Encadré 3.2. L'analyse de la frontière fiscale pour évaluer le potentiel de recettes fiscales

**L'analyse de la frontière fiscale permet d'estimer le montant potentiel des recettes fiscales qu'un pays peut atteindre, compte tenu de ses caractéristiques.** Elle repose sur une comparaison économétrique avec les pays affichant les meilleures performances en matière de recettes fiscales, tout en tenant compte des caractéristiques économiques et sociales de chaque pays. Cette comparaison permet de calculer un "effort fiscal", le rapport entre les recettes fiscales réellement collectées et le niveau maximal de ces recettes (la "frontière fiscale") étant donné les caractéristiques des pays.

**Dans ce rapport, l'analyse de la frontière fiscale a été réalisée avec un modèle comprenant les variables explicatives suivantes :** PIB par habitant, ouverture commerciale, rentes tirées des ressources naturelles, et degré de formalisation. La méthode adoptée repose sur l'analyse de données macroéconomiques de 2019 et l'utilisation d'un modèle de frontière stochastique (Battese and Coelli,

1992<sup>[20]</sup>), utilisant une estimation par maximum de vraisemblance (et la spécification des composantes d'erreur) pour distinguer l'efficacité fiscale des aléas externes.

**L'estimation des recettes additionnelles potentielles doit être considérée comme un plafond théorique à structure donnée.** Le modèle de frontière fiscale suggère un potentiel de recettes qui pourrait être obtenu à travers l'amélioration de la collecte des recettes ou encore la révision des taux et la réduction des dépenses fiscales, réformes ambitieuses et difficilement réalisables à court terme. L'amélioration de la collecte repose par exemple sur des procédures et une administration plus efficaces, un développement du civisme fiscal et une réduction de la corruption, éléments dont la mise en place et les effets s'inscrivent sur le moyen ou long-terme.

**Les estimations de la frontière fiscale peuvent être réalisées pour les recettes fiscales dans leur ensemble et pour chaque impôt, mais nécessitent des précautions d'interprétation.** Les recettes fiscales supplémentaires par type d'impôt ne correspondent pas au potentiel de recettes totales. Les résultats par type d'impôt doivent être interprétés comme étant les recettes supplémentaires qui pourraient être mobilisées dans un pays s'il cherchait à obtenir des recettes supplémentaires exclusivement par le biais d'un type d'impôt. Ainsi, les estimations de l'analyse de la frontière fiscale pour chaque impôt constituent des limites supérieures, car on ne peut s'attendre à ce que les pays atteignent ou s'approchent la frontière pour chaque type d'impôt en même temps.

**Le Cameroun ne doit pas interpréter la frontière fiscale comme une contrainte rigide : la frontière est mobile et peut (et doit) augmenter.** La frontière fiscale est définie par les caractéristiques structurelles de l'économie. Ainsi, les estimations des recettes additionnelles considèrent ces caractéristiques comme étant fixes. Si le Cameroun parvient à progresser sur les caractéristiques structurelles qui sont positivement liées à la capacité fiscale (par exemple augmenter son niveau de PIB par habitant ou son niveau de formalisation), la frontière des recettes fiscales augmentera, de même que les recettes supplémentaires potentielles.

**Il convient ainsi d'interpréter les résultats issus de l'analyse de la frontière fiscale avec prudence et de les considérer comme indicatifs.** Ils doivent notamment être complétés par l'identification de réformes fiscales pertinentes et la quantification précise et individuelle de leur potentiel de recettes respectif (voir chapitre 5 et 6).

Source : OCDE.

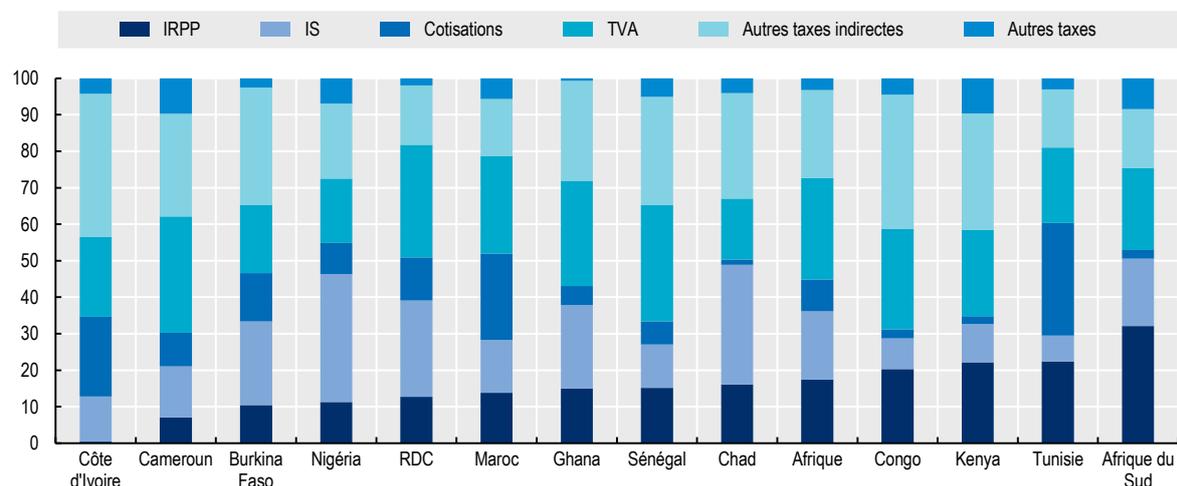
**La structure fiscale repose principalement sur les impôts indirects (notamment la fiscalité de porte et la TVA).** En 2021, la majorité des recettes fiscales viennent des impôts sur les biens et les services (60% des recettes), dont la TVA (32% des recettes, 4,3 % du PIB) et la fiscalité de porte (Graphique 3.4). Leur part a même fortement progressé depuis 2010 (plus rapidement que la moyenne en Afrique), principalement du fait de la hausse de la part de la TVA (Graphique 3.5).

**La structure fiscale ne repose pas assez sur les impôts directs et les cotisations.** Seulement 30% des recettes fiscales viennent de l'IRPP, de l'IS et des cotisations (et taxes sur les salaires), ce qui est le taux le plus faible des pays de même niveau économique en Afrique (Graphique 3.4). Les recettes liées à l'IRPP et l'IS représentent 1% et 2% du PIB respectivement (en moyenne sur les dernières années), contre le double en moyenne en Afrique (Graphique 3.5). Les cotisations sociales représentent 1,2% du PIB, ce qui est lié à une base fiscale étroite (du fait de l'ampleur de l'emploi informel – ainsi seulement 7% de la population était couverte par au moins une prestation sociale en 2019), l'absence de couverture du risque maladie et chômage (les cotisations couvrent uniquement les garanties sociales en matière de pension et

invalidité, d'allocation familiale, et d'accidents du travail et maladie professionnelle), et des taux relativement faibles.

### Graphique 3.4. La structure fiscale repose principalement sur les impôts indirects

En % des recettes fiscales totales, en 2021

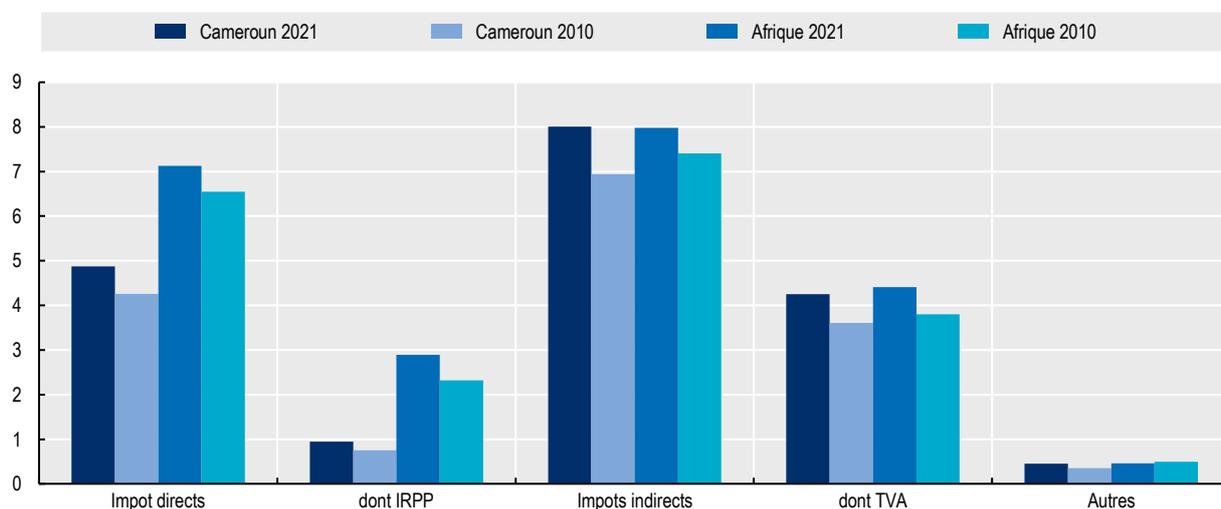


Note : les cotisations incluent les taxes sur les salaires et la main d'œuvre payées par les entreprises. Données 2021.

Source : OCDE.

### Graphique 3.5. Le poids de la TVA a davantage augmenté que celui de l'IRPP depuis 2021

En % du PIB, en 2021



Note : les impôts directs incluent l'IRPP, l'IS et les cotisations sociales et taxes sur les salaires. Données 2021.

Source : OCDE.

# 4 Formaliser entreprises et travailleurs élargira la base d'imposition

## L'informalité est très élevée au Cameroun ce qui réduit les recettes fiscales

**Le Cameroun a un taux d'emploi informel très élevé.** 87% de l'emploi au Cameroun serait informel<sup>11</sup> selon les données 2014 de l'enquête emploi camerounaise (91% en 2007). Dans 80% des ménages, les deux conjoints seraient dans le secteur informel (Graphique 4.1). Dans seulement 7% des ménages, les deux conjoints seraient dans le secteur formel (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>). Les ménages ruraux sont beaucoup plus susceptibles d'être complètement informels, tandis que les ménages mixtes sont généralement un phénomène urbain. L'emploi informel est très répandu dans les zones rurales (95%, contre 79% en milieu urbain), en raison de l'importance de l'emploi agricole et du travail journalier (les personnes travaillant dans l'agriculture sont à 98,5% informelles). En dehors du secteur agricole, le taux d'emploi informel est de 76% en 2014. L'emploi informel est également marqué dans les secteurs de la construction et du commerce. Les femmes sont plus concernées que les hommes par le travail informel, de même que les moins diplômés (INS, 2021<sup>[22]</sup>).

**Le secteur informel représenterait la moitié de l'économie camerounaise.** Cette part est une des plus élevées au monde (Graphique 4.2) (Charmes, 2016<sup>[23]</sup>)<sup>12</sup>. Hors secteur agricole, ce taux serait d'environ un tiers (OECD/ILO, 2019<sup>[24]</sup>).

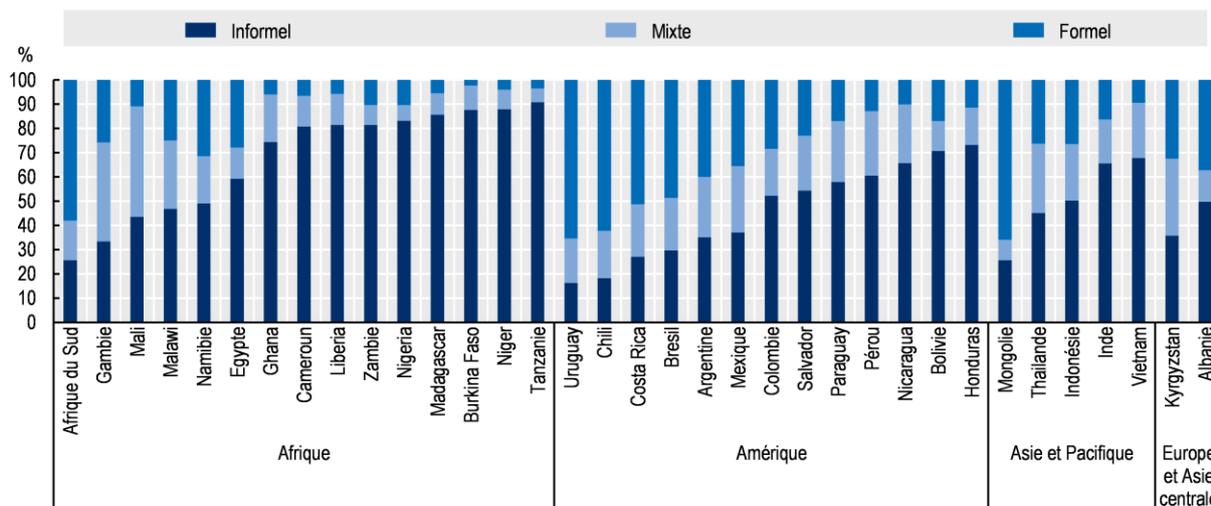
**L'informalité est liée à de nombreux facteurs.** Un système fiscal mal conçu et complexe dans lequel des charges excessives pour les agents dont la capacité de paiement est limitée les incitent à rester informels. De même, l'absence de droit aux prestations, des services publics inadéquats, ou une réglementation trop restrictive et complexe constituent d'autres facteurs.

---

<sup>11</sup> Selon la définition du BIT, l'emploi informel comprend les personnes qui, dans leur emploi principal ou secondaire, étaient (a) des travailleurs pour leur propre compte, des employeurs et des membres de coopératives de producteurs employés dans leurs propres entreprises du secteur informel ; (b) des travailleurs pour leur propre compte engagés dans la production de biens exclusivement destinés à l'usage final de leur ménage; (c) des travailleurs familiaux, qu'ils travaillent dans des entreprises du secteur formel ou informel ; ou (d) des salariés occupant des emplois informels, qu'ils soient employés par des entreprises du secteur formel, du secteur informel ou employés de maison.

<sup>12</sup> Ces estimations sont susceptibles d'être des bornes inférieures de la contribution totale de l'économie informelle étant donné qu'elles excluent la production de l'emploi informel en dehors du secteur informel.

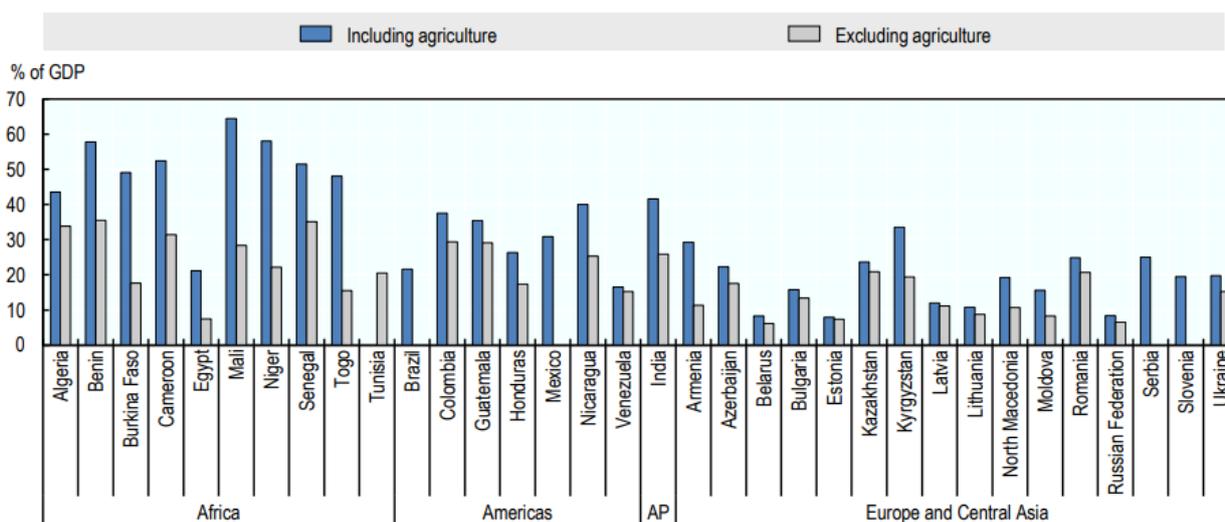
Graphique 4.1. Répartition de la population totale selon le degré d'informalité des ménages



Note : Comprend tous les ménages échantillonnés ayant au moins un travailleur. Les ménages mixtes ont toujours au moins deux travailleurs. Source : (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>), disponible à <https://www.oecd.org/dev/key-indicators-informality-individuals-household-kiibih.htm>.

Graphique 4.2. L'économie informelle contribue pour la moitié du PIB camerounais

Contribution de l'économie informelle au PIB (en % du PIB)



Note : AP = Asie et Pacifique. Dernières données disponibles : Estonie (2014); Algérie, Mali, Niger, Inde, Bélarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lituanie, Moldova, Roumanie, Russie, Ukraine (2013); Arménie, Azerbaïdjan, Bénin, Burkina Faso, Égypte, Guatemala, Lettonie, Tunisie (2012); Bulgarie, Macédoine du Nord, Nicaragua, Togo (2011); Mexique, Cameroun (2009); Serbie (2008); Brésil, Colombie, Venezuela (2006); Slovénie (2005); Sénégal (2000). Source : (OECD/ILO, 2019<sup>[24]</sup>) et (Charmes, 2016<sup>[23]</sup>).

**La "formalisation" décrit la création de nouveaux liens institutionnels entre les structures économiques étatiques d'une part et les individus et entreprises d'autre part.** Les entreprises et les individus informels peuvent avoir une relation "formelle" avec un acteur étatique (par exemple, un prestataire de services publics) mais pas avec un autre. Dans le même temps, les acteurs économiques peuvent combiner différentes activités par le biais d'emplois multiples ou d'un travail saisonnier qui peut

chevaucher l'économie formelle et informelle (Gallien and Van Den Boogaard, 2021<sup>[25]</sup>). Ainsi, l'informalité peut prendre différentes formes, qu'il convient de comprendre pour pouvoir les réduire (Encadré 4.1).

**Au Cameroun, plusieurs éléments ne contribuent pas à favoriser la formalisation :**

- **La conception actuelle de la TVA.** Les nombreuses exonérations incitent les agents et entreprises à rester informels car les entreprises vendant des produits exonérés de TVA ne peuvent pas la déduire sur leurs intrants et sont incitées à les acheter auprès d'entreprises non-assujetties (informelles), ou à demander à leur tour à être exonérées de TVA sur leurs intrants. Cela pourra notamment aider à formaliser le secteur de l'agriculture qui est quasiment totalement informel, alors même qu'il contribue de façon importante à la croissance.
- **L'absence de mécanisme d'assurance chômage,** qui prive le Cameroun d'une incitation importante à la formalisation des travailleurs.
- **Les paramètres de calcul des retraites,** qui peuvent inciter à sous-déclarer le salaire pendant une partie de la vie professionnelle. La durée de cotisation minimale ouvrant des droits de base à la retraite est courte au Cameroun (15 ans). Cela peut inciter les travailleurs à ne se formaliser qu'une partie de leur vie, mais cela peut aussi permettre aux acteurs informels de devenir formels pour recevoir une retraite. D'autre part, le mode de calcul des pensions de retraite, en se basant sur les 10 dernières années de travail, favorise la sous-déclaration des revenus des années précédentes.

#### Encadré 4.1. Plusieurs réalités au phénomène de l'informalité

Trois principaux points de vue sur l'informalité ont été développés dans la littérature (La Porta and Shleifer, 2014<sup>[26]</sup>).

1. Le secteur informel est un réservoir d'entrepreneurs potentiellement productifs qui sont tenus à l'écart de la formalité par des coûts réglementaires élevés. Ainsi les efforts déployés pour réduire les coûts fixes d'enregistrement apparaissent justifiés.
2. Les entreprises informelles sont vues comme des entreprises parasites : elles sont suffisamment productives pour survivre dans le secteur formel mais choisissent de rester informelles pour réaliser des profits plus élevés grâce aux avantages en termes de coûts qu'offre le fait de ne pas se conformer aux taxes et aux réglementations. Ceci justifie donc l'utilisation d'un renforcement de l'application de la loi comme moyen de réduire l'informalité.
3. L'informalité est une stratégie de survie pour les personnes peu qualifiées, trop peu productives pour devenir formelles. Dans ce cas, la réduction des coûts de la formalisation n'est pas efficace, et le renforcement de l'application de la loi peut avoir des effets négatifs, car ces agents ne se formaliseront pas mais se retireront du marché.

(Ulyssea, 2020<sup>[27]</sup>) estime au Brésil que les entreprises informelles se répartissent ainsi : 9% sont un réservoir potentiellement productif, 42% sont des 'parasites' qui profitent de l'informalité, et 49% sont dans une stratégie de survie.

Ces points de vue sont complémentaires et peuvent expliquer pourquoi les politiques visant à encourager la formalisation sont parfois infructueuses.

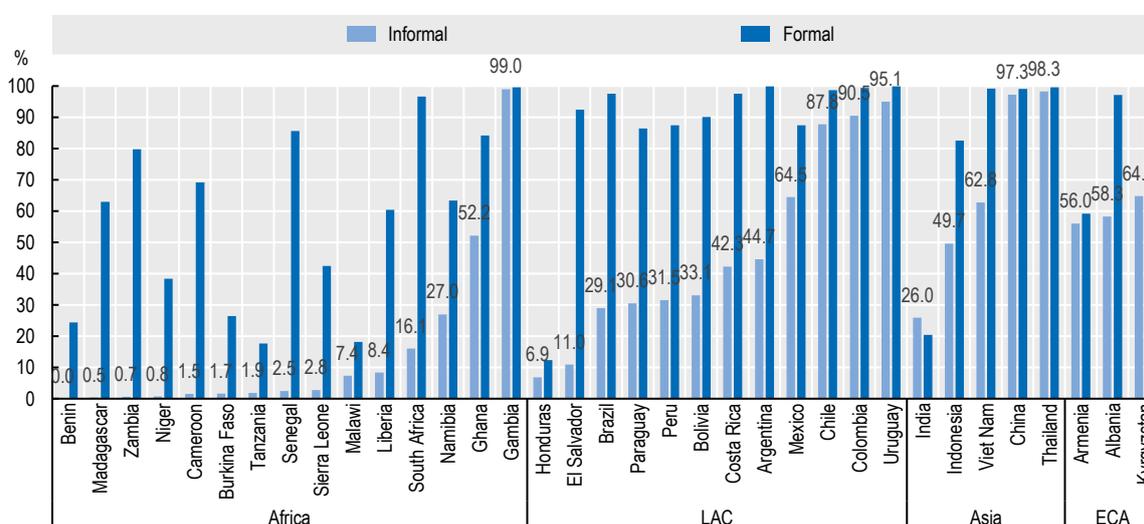
Source : OCDE et (Ulyssea, 2020<sup>[27]</sup>).

**L'informalité réduit la collecte des recettes fiscales.** D'une part, l'informalité réduit la base fiscale des impôts et taxes (recettes de TVA moins importantes que celles théoriques, etc.). D'autre part, le taux d'imposition du secteur est faible (0,5% en 2017) (ATAF, 2021<sup>[28]</sup>). Ceci entrave le financement des dépenses publiques.

**La majorité des travailleurs informels ne sont pas couverts par le système de protection sociale.** Moins de 2% des travailleurs informels contribuent et bénéficient d'une couverture de protection sociale (Graphique 4.3). A l'inverse environ 70% des travailleurs dans le secteur formel disposent d'une couverture de protection sociale. De façon similaire, ce qui concerne l'assurance maladie, seule une infime part des acteurs du secteur informel sont couverts (OECD/ILO, 2019<sup>[24]</sup>).

### Graphique 4.3. L'emploi informel est très peu couvert par le système de protection sociale

Pourcentage de travailleurs contribuant ou bénéficiant d'au moins une forme de protection sociale



Note : Les programmes de protection sociale comprennent les pensions contributives, l'assurance maladie liée à l'emploi, l'assurance chômage, les programmes de santé universels et les transferts monétaires inconditionnels et conditionnels. Les taux de couverture sont calculés pour les bénéficiaires directs et indirects des programmes de protection sociale et les cotisants aux programmes d'assurance sociale. Dans certains pays, les enquêtes ne comportent pas de questions spécifiques sur tous les programmes, ce qui peut affecter les comparaisons entre pays.  
Source: (OECD, 2023<sup>[29]</sup>), KIIBIH (2021).

### La formalisation de l'emploi est un pilier de la stratégie de financement de la santé

**La formalisation de l'emploi générera des recettes fiscales importantes.** Elle devrait conduire à une hausse des recettes générales (TVA, IRPP, IS, etc.) même s'il est actuellement difficile d'estimer précisément les montants qui pourraient être collectés du fait d'un manque de données. Par exemple, une façon de mesurer les recettes supplémentaires de TVA serait de simuler les recettes de TVA actuelles à partir de données détaillées sur la consommation et le budget des ménages. Assurer un travail de traitement et mise à disposition des données micro-économiques permettrait de mener et affiner les analyses d'estimation de hausse des recettes fiscales. À l'inverse, il est possible d'estimer les hausses potentielles de cotisations sociales avec des données macroéconomiques (Encadré 4.2). Le Tableau 4.1 montre qu'une réduction du taux d'emploi informel de 87% à 70% doublerait les recettes de cotisations sociales et de taxes sur les salaires (à 2,5% du PIB) ; et qu'une réduction à 50% (25%) générerait des

recettes de 4.1% du PIB (6.1% du PIB). Ainsi, baisser le taux d'emploi informel permettra d'augmenter très significativement les recettes de cotisations sociales, sans recourir à une hausse de leurs taux.

#### Encadré 4.2. Simulation des recettes de cotisations sociales

Afin d'étudier l'effet de la baisse de l'emploi informel sur les recettes de cotisations sociales, plusieurs étapes sont réalisées :

1. **Calcul de la base imposable.** La base imposable est calculée à partir de la part des salaires dans le PIB et du taux d'emploi informel. La part des salaires dans le PIB est obtenue à partir des données de comptabilité nationale en rapportant les revenus bruts au PIB (36,7%). Cette part est multipliée par la part des travailleurs payant des cotisations. Celle-ci est elle-même déterminée par la part des travailleurs formels (13% - ILO), à laquelle est ajoutée la part des travailleurs informels payant des cotisations (estimé à environ 2% par l'OCDE), pour arriver ainsi à un taux de 15%. La base imposable des cotisations ainsi calculée est d'environ 5,5% du PIB en 2019 ( $=36,7 \times 15\%$ ), proche des estimations du ministère des Finances.
2. **Taux de cotisations.** Les taux de cotisations sociales suivants sont considérés : cotisations salariales de 4,2% (vieillesse, invalidité, et décès) ; et cotisations patronales de 4,2% (vieillesse, invalidité, et décès), de 7% (allocations familiales) et de 1,75% (accidents du travail et maladie professionnelle). Il est à noter que le taux relatif aux accidents du travail est minimal (des taux de 2,5% et 5% existent selon le risque). De ce fait, l'estimation d'un taux global de 17,2% sur le salaire brut est une borne basse.
3. **Taux d'imposition sur les salaires.** Les taux d'imposition sur les salaires suivants sont considérés : 1% pour les salariés (fonds pour les prêts des logements) ; 1,5% pour les employeurs (fonds pour les prêts des logements) et 1% (fonds pour l'emploi). De plus, un taux approximatif de 1% est pris en compte pour les taxes locales sur le développement et audiovisuelle (forfait). Cela conduit à un taux d'imposition sur les salaires de 4,5%.

**Simulations.** À partir du calcul de la base imposable, des taux de cotisations et d'imposition sur les salaires, et de la part des travailleurs informels, les recettes de cotisations et d'impôts sur les salaires sont estimées. 3 scénarii sont considérés en plus du taux d'emploi informel actuel (87%) : un taux d'emploi informel à 70%, à 50% et à 25%. Ces taux sont augmentés de 2 points dans les simulations pour prendre en compte la partie des travailleurs informels payant des cotisations.

**Vérifications.** Ces simulations permettent de retrouver le montant des cotisations et des impôts sur les salaires observées dans les statistiques au Cameroun (1,2% du PIB en 2019).

**Limites :** Trois limites sont à noter : i) Les cotisations volontaires ne sont pas prises en compte car elles ne sont pas considérées comme des taxes dans la base de l'OCDE, ii) le calcul ne prend pas en compte le plafond des cotisations de sécurité sociale, iii) ces simulations ne prennent pas en compte les changements de comportements et les effets de la hausse de l'emploi formel.

Source : OCDE.

**Élargir l'assiette fiscale en réduisant l'emploi informel est d'autant plus judicieux que les évolutions démographiques offrent une opportunité pour renforcer le financement de la CMU.** Le taux de dépendance démographique devrait progressivement se réduire, tiré par la baisse du taux de

dépendance des jeunes, la hausse du nombre d'actifs sur le marché du travail, et la faiblesse relative du nombre de personnes âgées. Si cette évolution s'accompagne d'une formalisation de l'emploi, le rôle des cotisations sociales dans le financement de la santé, sera accru.

#### Tableau 4.1. Simulation des recettes de cotisations sociales sous différents scénarii de réduction de l'emploi informel

Recettes de cotisations sociales simulées en point de PIB

Taux d'emploi informel	Actuel (87%)	70%	50%	25%
Base imposable en % du PIB	5.5%	11.7%	19.1%	28.2%
<b>Recettes de cotisations sociales et de taxes sur les salaires</b>	<b>1.2%</b>	<b>2.5%</b>	<b>4.1%</b>	<b>6.1%</b>
Recettes de cotisations sociales totales	0.9%	2.0%	3.3%	4.8%
Dont cotisations vieillesse, invalidité et décès	0.5%	1.0%	1.6%	2.4%
Dont cotisations familles	0.4%	0.8%	1.3%	2.0%
Dont cotisations accidents du travail et maladie professionnelle (ATMP)	0.1%	0.2%	0.3%	0.5%
Taxes sur les salaires	0.2%	0.5%	0.9%	1.3%

Note : voir l'Encadré 4.2 pour la méthode. Estimations réalisées avec le barème actuel, hors cotisation maladie et chômage.  
Source : OCDE, BIT, calculs de l'auteur

**Au-delà de générer des recettes fiscales supplémentaires, formaliser l'économie aurait de nombreux avantages.** Parmi ces derniers figurent le renforcement de l'équité fiscale entre entreprises formelles et informelles<sup>13</sup>, la hausse de la productivité du travail des salariés (Kundt, 2017<sup>[30]</sup>), de la productivité globale<sup>14</sup> et de la taille des entreprises (qui restent souvent petites pour rester sous le radar des autorités fiscales (Ulyssea, 2020<sup>[27]</sup>)), le renforcement du système de protection sociale, la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus<sup>15</sup>, un meilleur respect des normes et réglementations lors des processus de production débouchant sur des biens et services de qualité supérieure, et plus globalement une hausse du bien-être global (Da Costa and Lobel, 2022<sup>[31]</sup>).

**Les mesures d'incitations à la formalisation conduisent parfois à des résultats décevants en matière de hausse de recettes.** Quand les stratégies de formalisation se sont concentrées sur l'enregistrement des petits opérateurs informels (et en particulier les travailleurs à leur compte) opérant en dessous des seuils de paiement de l'impôt, les recettes fiscales ont pu être inférieures aux prévisions (Gallien and Van Den Boogaard, 2021<sup>[25]</sup>). Une étude a ainsi montré que le coût d'une campagne d'enregistrement mal ciblée au Bénin a dépassé le montant des recettes fiscales attendues futures (Benhassine et al., 2017<sup>[32]</sup>). De façon générale, (Ulyssea, 2020<sup>[27]</sup>) indique que la réduction des coûts

<sup>13</sup> Des entreprises ayant le même niveau de profit n'ont pas le même taux d'imposition selon qu'elles soient formelles ou informelles, ne répondant ainsi pas au principe d'équité fiscale horizontale. Cette concurrence jugée injuste par les entreprises formelles peut les décourager de payer l'impôt (Kundt, 2017<sup>[30]</sup>)

<sup>14</sup> La formalisation des entreprises augmente leurs capacités d'innovation et leur donne un meilleur accès aux débouchés ou aux crédits bancaires, ce qui est positif pour la productivité globale (Loeprick, 2009<sup>[91]</sup>) (Ndzana and Mvogo, 2022<sup>[37]</sup>) (Busso, Fazio and Algazi, 2013<sup>[90]</sup>).

<sup>15</sup> Les salaires dans le secteur formel sont en moyenne 4 fois plus élevés au Cameroun que dans le secteur informel (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>), tandis que le taux de pauvreté du secteur informel est beaucoup plus élevé (OECD, 2023<sup>[29]</sup>).

permanents de la formalité (ou l'augmentation des avantages à être formel) est plus efficace que la réduction des coûts d'entrée dans le secteur formel.

**Les mesures d'incitations à la formalisation doivent être adaptées aux types d'acteurs informels ciblés et nécessite des données sur lesquelles s'appuyer.** L'hétérogénéité des situations d'informalité peut expliquer pourquoi les mesures d'incitations à la formalisation n'apportent pas les résultats escomptés (Encadré 4.1). Dans l'exemple du Brésil, seule une petite fraction des entreprises est limitée par des coûts d'enregistrement élevés. Une baisse de ces coûts ne saurait ainsi baisser significativement l'informalité, étant donné que cela n'en est pas la cause principale. En revanche, le renforcement de l'application de la loi peut avoir un impact substantiel, étant donné qu'une partie des entreprises choisissent volontairement de rester informelles. Enfin, toujours dans le cas du Brésil, 50% des entreprises informelles ne pourraient pas survivre dans le secteur formel du fait de niveau de productivité trop faibles. Connaître la productivité des entreprises informelles au Cameroun serait ainsi une première étape pour évaluer les réformes et mesures à mettre en œuvre pour inciter à la formalisation.

**L'administration fiscale a un rôle important à jouer pour que les réformes de formalisation soient efficaces.** Par exemple, les entreprises nouvellement enregistrées, peu habituées aux procédures administratives, peuvent avoir besoin de temps et d'aide pour se mettre en conformité avec l'administration (Dube and Casale, 2016<sup>[33]</sup>).

**Au Cameroun, la formalisation des entreprises, notamment les moyennes et grandes, devrait être une priorité.** Dans un premier temps, l'accent doit être mis sur la formalisation des entreprises, celle-ci ayant un impact positif sur la formalisation des travailleurs, des autres entreprises et des chaînes de valeur (par le système de recouvrement des crédits de TVA) (Fambeu and Mbondo, 2022<sup>[34]</sup>). Il s'agira ainsi de cibler les entreprises qui sous-déclarent leurs employés et leurs chiffres d'affaires.

**Les travailleurs indépendants à hauts revenus opérant entièrement ou partiellement dans le secteur informel doivent également être ciblés.** Les intégrer dans le filet fiscal contribue à générer des recettes et à promouvoir justice et équité fiscales en garantissant que les individus gagnant des revenus élevés contribuent à leur juste part. Cependant, en tant qu'indépendants, bénéficier d'une protection sociale nécessite souvent de payer des taux de cotisations élevés. Il apparaît donc important d'entamer une réflexion autour des régimes d'imposition forfaitaire qui peuvent comporter des dispositions spécifiques relatives aux cotisations.

**À l'inverse, la formalisation des « petits » acteurs informels** (travailleurs ayant une activité de subsistance, vendeurs ambulants, petits artisans) **ne génère pas d'importantes recettes fiscales** (Gallien and Van Den Boogaard, 2021<sup>[25]</sup>). Ceci est dû à leur faible capacité contributive (ces acteurs sont souvent en dessous du seuil de paiement de l'IRPP ou de la TVA), et au fait qu'ils contribuent déjà partiellement aux recettes fiscales (impôts indirects sur leur consommation, redevances, pour autorisation de vendre sur un marché par exemple (Anyidoho et al., 2022<sup>[35]</sup>)). Leur formalisation vise ainsi davantage à les intégrer au système de protection sociale.

## La fiscalité du travail ne doit pas être un frein à travailler dans le secteur privé formel

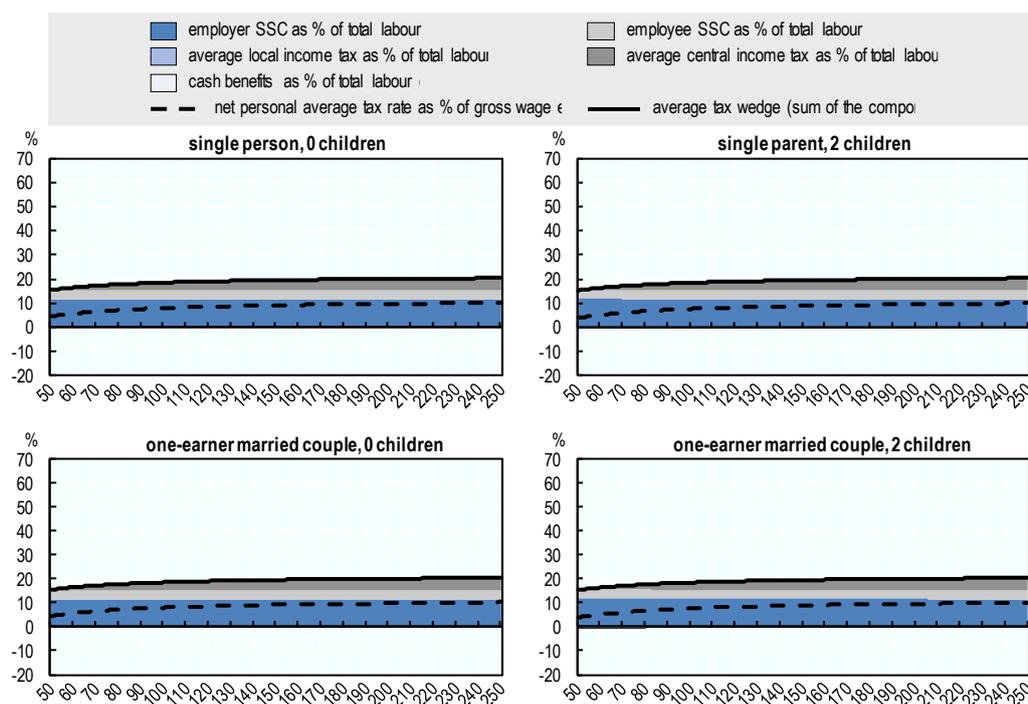
**Élargir l'assiette fiscale est une meilleure stratégie qu'augmenter les taux de cotisation.** Augmenter le taux des cotisations affecte positivement les finances publiques, mais peut potentiellement exclure des travailleurs du marché du travail formel comme l'ont montré certaines études. Une stratégie plus efficace pour augmenter les recettes est alors d'élargir l'assiette des cotisations à de nouveaux groupes de population et d'augmenter le recouvrement des cotisations (Ortiz et al., 2019<sup>[36]</sup>).

**En 2022, au Cameroun la charge fiscale sur le salaire est relativement faible par rapport aux autres pays.** L'analyse du niveau des cotisations sociales s'inscrit dans une analyse de la charge fiscale globale

qui pèse sur le travail (i.e. l'impôt sur le revenu et autres taxes sur les salaires). Celle-ci s'élève à 18,5 % des coûts totaux de main-d'œuvre pour un travailleur rémunéré au salaire moyen (130 000 FCFA mensuels) (Graphique 4.4). Cette charge modérée est liée au fait que les taux de cotisations sont relativement faibles, notamment car il n'y a pas de cotisation pour l'assurance maladie et de cotisation chômage. Les cotisations salariales sont de 4,2% (vieillesse et maladie du travail). Les cotisations patronales sont de 12,95% (vieillesse, allocation familiale et maladie du travail). Le taux global de cotisation est alors de 17,15%. A ces taux de cotisations s'ajoutent des contributions spécifiques d'environ 3,5% du salaire (1% pour la contribution salariale pour le fonds pour les prêts des logements, 1,5% pour la contribution patronale pour le fonds pour les prêts des logements, 1% pour la contribution patronale pour le fonds pour l'emploi)<sup>16</sup>. Les plafonds des cotisations sociales sont de 750 000 FCFA, un niveau adapté en comparaison internationale. Par ailleurs, la charge fiscale globale qui pèse sur le travail est peu progressive : le taux moyen augmente peu (20% au niveau de 200% du salaire moyen) et le taux marginal est constant à 22 % pour des salariés gagnant entre 50% et 200% du salaire moyen (mais augmente à environ 25 % pour les individus gagnants plus de 3 fois le salaire moyen).

#### Graphique 4.4. La charge fiscale sur les revenus du travail est faible et peu progressive

Charge fiscale totale sur les salaires en % des coûts totaux de main-d'œuvre à différents niveaux du salaire moyen en 2022, selon la configuration familiale



Note : La charge fiscale au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales est mesurée à l'aide du « coin fiscal », c'est-à-dire le montant total des impôts versés par les salariés et les employeurs, après déduction des prestations familiales reçues, exprimée en pourcentage des coûts totaux de la main-d'œuvre pour les employeurs. La contribution à la CMU n'est pas incluse ici, ni les prestations sociales. Une mise à jour du modèle, sous réserve d'accès aux réponses du questionnaire « Fiscalité sur les travailleurs salariés » permettrait de préciser l'analyse.

Source : OCDE.

**À court terme, une hausse du niveau des cotisations n'apparaît pas appropriée.** Une hausse du taux de cotisation totale de 5 points, via une hausse du taux des cotisations existantes ou la mise en place

<sup>16</sup> Sans prendre en compte la taxe locale sur le développement et la taxe audiovisuelle (qui sont des forfaits).

d'une nouvelle cotisation, ne générerait que 0,3 point de PIB de recettes supplémentaires à court terme (i.e. à taux d'informalité inchangé, en appliquant la méthodologie de l'Encadré 4.2). Ces gains sont relativement faibles en comparaison de la hausse du coût du travail, dont le taux de taxation moyen atteindrait 22,5% et le taux marginal 26% au niveau du revenu moyen. Cela pourrait dépasser le taux de productivité du travail, incitant alors les entreprises formelles à embaucher informellement ou à sous-déclarer les salaires. Dans un contexte de faible productivité de travail au Cameroun (Ndzana and Mvogo, 2022<sup>[37]</sup>), les marges pour augmenter fortement la fiscalité du travail sont limitées et la hausse des niveaux de cotisations ne devrait être envisagée qu'à moyen/long terme. La priorité à court terme est alors de concentrer les efforts sur l'accroissement du niveau de productivité du travail, d'augmenter la base imposable et la mise en conformité de toutes les entreprises pour le plein recouvrement des impôts et des cotisations du secteur privé.

**Une baisse des taux de cotisations est également à exclure.** Une préoccupation habituelle dans les pays en développement est de savoir si les cotisations sociales représentent un obstacle à l'augmentation de l'emploi formel (en raison de la hausse du coût de l'emploi formel). Or, la plupart des études empiriques ne constatent pas de gains significatifs en termes d'emploi ou de formalisation à la suite d'une baisse du taux des cotisations. Les études concluent généralement à des effets d'aubaine (i.e. les baisses des cotisations entraînent des pertes de recettes fiscales supérieures aux gains en matière de création d'emploi)<sup>17</sup>.

## Le régime d'imposition forfaitaire pourrait jouer un plus grand rôle de formalisateur

**L'un des moyens de formaliser progressivement l'économie est de s'appuyer sur les régimes d'imposition forfaitaires.** Ces derniers ont pour but de réduire les coûts de mise en conformité fiscale pour les micro et petites entreprises et les travailleurs indépendants, tout en imposant une charge fiscale abordable, dans le but de renforcer la mise en conformité fiscale au fil du temps. Toutefois, des régimes mal conçus peuvent avoir pour effet involontaire de décourager les entreprises de se développer afin d'éviter de fortes augmentations d'impôts une fois qu'elles sont assujetties au système fiscal normal, d'encourager des arrangements artificiels d'auto-emploi, de poser d'importants problèmes d'équité horizontale et verticale et d'être utilisés à mauvais escient par des contribuables qui n'appartiennent pas au groupe cible (Mas-Montserrat et al., 2023<sup>[38]</sup>). Une amélioration de la conception de ces régimes peut conduire à une forte hausse du nombre d'entreprises enregistrées, comme ce qui a été observé en Ouganda en 2015 à la suite de la réforme de la gestion administrative du régime simplifié.

**Le Cameroun dispose d'un régime d'imposition forfaitaire (le régime d'impôt libératoire) qui couvre près de 70% des contribuables.** Ce régime cible les personnes physiques ou morales dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est inférieur à 10 M FCFA (à l'exception des exploitants forestiers, des officiers publics ministériels, et des professions libérales). Cet impôt libératoire est exclusif du paiement de la patente, de l'IRPP et de la TVA sauf en cas de retenue à la source, et doit être acquitté trimestriellement. Les montants de l'impôt libératoire sont arrêtés par les collectivités territoriales, bénéficiaires du produit de cet impôt à l'intérieur d'une fourchette fixée par catégorie d'activité (de 0 à 20 000 FCFA pour les producteurs, prestataires de services et commerçants réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2,5 M

---

<sup>17</sup> En effet, les expériences de pays réduisant les taux de cotisation ont généralement été décevantes en termes de création d'emplois formels, mais ont généré des coûts importants ( Ulyssea, 2020<sup>[34]</sup> (Calligaro and Cetrangolo, 2023<sup>[92]</sup>)). Par exemple, (Egebark and Kaunitz, 2013<sup>[93]</sup>) étudie la réduction des charges sociales pour les jeunes travailleurs en Suède en 2007-2009 et trouvent que le coût de chaque nouvel emploi (i.e. la perte de recette de cotisation) créé est plus de quatre fois supérieur à celui de l'embauche directe de travailleurs au salaire moyen. En Colombie, Fernandez and Leonardo Villar (2017) mettent en évidence une baisse du taux de d'informalité à la suite d'une baisse des cotisations et d'une ampleur relativement modeste.

FCFA ; de 20 001 FCFA à 40 000 FCFA pour un chiffre d'affaires annuel égal ou supérieur à 2,5 M FCFA et inférieur à 5 M FCFA ; de 40 001 FCFA à 50 000 FCFA pour un chiffre d'affaires annuel égal ou supérieur à 5 M FCFA et inférieur à 7,5 M FCFA ; de 50 001 FCFA à 100 000 FCFA pour un chiffre d'affaires annuel égal ou supérieur à 7,5 M FCFA et inférieur à 10 M FCFA).

**Plusieurs pistes sont possibles pour améliorer la conception de ce régime :**

- Les critères d'éligibilité pourraient contenir des dispositions visant à empêcher les entreprises de fractionner leurs activités et à empêcher l'adoption du statut de travailleur indépendant fictif.
- Remplacer les montants d'imposition différenciés en fonction du chiffre d'affaires par des taux d'imposition marginaux progressifs. Ceci aura pour avantage d'éliminer les effets de seuils, et possiblement aussi les négociations entre contribuables et collectivités territoriales.
- D'autres indicateurs de l'activité économique pourraient être utilisés, en complément du chiffre d'affaires, pour définir les obligations fiscales, afin de réduire les risques de sous-déclaration des chiffres d'affaires par les contribuables (voir l'exemple du régime *Monotributo* en Argentine)
- Le régime devrait donner la possibilité de faire face aux obligations en matière de TVA (facturer la TVA sur les ventes et pouvoir obtenir un crédit de TVA sur les achats).
- Le régime pourrait englober les cotisations de sécurité sociale patronales et les taxes locales. L'intégration des cotisations sociales dans le champ du régime simplifie le respect des obligations fiscales des entreprises, et peut être un moyen de favoriser le recrutement formel de salariés, permettant ainsi une augmentation de la population couverte par le système de sécurité sociale.
- Les entreprises qui sortent du régime pourraient continuer de bénéficier de dispositions spécifiques (fiscale, de comptabilité, etc.) pendant une période courte afin de faciliter la transition vers le régime d'imposition réel ou simplifié.
- Assurer que le ministère des Finances et l'administration fiscale centrale soient en charge de la mise en œuvre et du contrôle du régime, en plus des communes.
- Renforcer les contrôles des contribuables assujettis à ce régime pour détecter les cas de fraude fiscale, imposer des pénalités aux fraudeurs et les faire migrer vers le régime réel (ou simplifié).

**Le Cameroun a également un régime simplifié d'imposition (RSI)** pour les personnes physiques et morales dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur ou égal à 10 M FCFA et inférieur à 50 M FCFA (24% des contribuables y sont assujettis). Ce régime n'est pas un régime d'imposition forfaitaire en tant que tel (i.e. il n'y a pas d'impôt forfaitaire et l'IRPP ou l'IS<sup>18</sup> s'applique), mais comprend des dispositions s'y apparentant. Le bénéfice imposable est constitué par le résultat d'exploitation découlant de leur comptabilité tenue selon le système minimal de trésorerie ou par l'excédent brut des recettes sur les dépenses nécessaires à l'exploitation, déterminé selon le système allégé. Toutefois, en cas d'absence de déclaration ou de comptabilité, l'assiette de l'impôt est déterminée par application au chiffre d'affaires reconstitué par l'Administration selon les éléments réels en sa possession, du taux de bénéfice fixé par décret. Ce taux est différencié selon les secteurs pour tenir compte des différences de rentabilité sectorielles (les taux de bénéfice applicables au chiffre d'affaires sont fixés ainsi 7,5% pour les commerçants non importateurs, agriculteurs, éleveurs, pêcheurs ; 15% pour les artisans ; 20% pour les commerçants-importateurs, producteurs, prestataires de services). Les personnes physiques et morales imposées sous ce régime ne sont pas soumises à l'obligation de TVA. Également, il est possible de rejoindre le régime du réel si le chiffre d'affaires est compris entre 30 M et 50 M FCFA. Ce régime permet une transition plus aisée vers le régime réel.

**Une réflexion doit être menée sur la refonte du RSI et ses interactions avec l'impôt minimum forfaitaire (IMF).** Actuellement, une partie importante des entreprises paient un IMF qui s'applique au chiffre d'affaires (2,2% pour les entreprises imposées sous le régime réel et 5,5% pour les entreprises

<sup>18</sup> Avec un taux de 33 % pour l'IS.

sous le régime simplifié). Par exemple, les commerçants non importateurs, agriculteurs, éleveurs et pêcheurs ont un taux d'imposition sous le RSI plus faible que l'IMF et sont donc soumis à celui-ci<sup>19</sup>. Or, le paiement de l'IMF conduit à un taux d'imposition de 73% par rapport à la base imposable reconstituée<sup>20</sup>. Ainsi, l'IMF peut conduire à une imposition très élevée pour les entreprises dont la marge est faible<sup>21</sup>. Les autorités envisagent la transformation du régime simplifié d'imposition en un impôt forfaitaire basé sur le chiffre d'affaires des entreprises, comme recommandé par le FMI (FMI, 2023<sup>[39]</sup>). En effet, pour certains contribuables imposés sous le RSI, l'IMF joue le rôle d'un impôt forfaitaire. Si la transformation du régime était actée, le Cameroun aurait deux régimes d'imposition forfaitaire (l'ancien RSI et le régime de l'impôt libérateur). Préalablement à toute transformation, il apparaît ainsi nécessaire d'étudier plus précisément les interactions entre RSI et IMF d'une part (pour différents types de contribuables, en utilisant des micro-données), et entre IMF et caractéristiques du nouveau régime. La conception de ce nouveau régime pourra s'appuyer sur les bonnes pratiques en termes de conception des régimes forfaitaires (Mas-Montserrat et al., 2023<sup>[38]</sup>).

## Une meilleure administration des impôts réduira la fraude fiscale

**Une meilleure administration fiscale permet d'augmenter les recettes fiscales.** Les recettes fiscales perdues en raison d'une mauvaise administration des impôts (différences entre les capacités fiscales et les recettes) seraient de 34 USD par tête dans les pays d'Afrique sub-saharienne selon (Loewenson and Mukumba, 2023<sup>[40]</sup>). Recouvrer ce montant permettrait quasiment de combler l'écart de financement pour atteindre une dépense de santé par tête couvrant les biens essentiels. Plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre à cette fin, en prenant exemple sur d'autres pays et expériences internationales (Encadré 4.3). Ces mesures peuvent permettre de générer des recettes fiscales supplémentaires importantes (entre 2 et 3 points de PIB selon la méthode utilisée) d'après le FMI (Adan et al., 2023<sup>[41]</sup>).

**Le Cameroun a déjà mis en place plusieurs mesures administratives allant dans ce sens qui sont à saluer. Elles peuvent être poursuivies et étendues.**

- Le mécanisme de retenue à la source, et notamment l'attestation digitalisée de retenue à la source (pour la TVA et l'IS) qui permet d'effectuer des prélèvements à l'occasion des transactions réalisées par les entreprises du secteur informel auprès des grandes entreprises qui sont habilitées par le ministère des Finances à faire cette retenue, et oblige les fournisseurs à déclarer et payer leurs impôts. Cette dernière a cependant des inconvénients, voir notamment (FMI, 2022<sup>[42]</sup>).
- La facturation électronique entre les entreprises et l'État.
- La mise en place de nombreuses téléprocédures depuis 2014.
- Un effort d'assainissement du fichier des contribuables et la publication de la liste de tous les contribuables connus des services fiscaux.
- Un meilleur encadrement des contribuables du secteur informel à travers des Centres de Gestion Agréés créés sur l'ensemble du territoire national.
- La réorganisation des services fiscaux et le renforcement de la recherche de l'information à but fiscal (DGI, 2021<sup>[43]</sup>).

---

<sup>19</sup> Dans le cas de l'imposition à l'IS, le taux d'imposition est de 2,5% du CA (calculé comme suit : taux d'imposition de 33% \* base fiscale, avec la base fiscale calculée comme suit : 7,5% \* CA reconstitué) inférieur à l'IMF (5,5%). Il est encore plus faible pour les individus imposés à l'IRPP avec des taux marginaux plus faibles.

<sup>20</sup> En rapportant le taux de l'IMF de 5.5% au taux de 7.5% sur le CA pour constituer la base imposable.

<sup>21</sup> Pour une entreprise du régime simplifié avec une marge de 10%, l'IMF représente un taux d'imposition de plus de 50%, ce qui fait peser un risque sur la viabilité de l'entreprise (FMI, 2022<sup>[42]</sup>).

- De façon plus ponctuelle, la campagne de sensibilisation destinée en particulier aux travailleurs à domicile mené par le Fonds national d'assurance sociale au Cameroun est également une mesure à saluer.

#### Plusieurs mesures pourraient être mises en place par le Cameroun :

- **Mettre en place des incitations pour recourir davantage à la facturation électronique (et, à moyen terme aux caisses enregistreuses connectées à l'administration fiscale)** (OCDE, 2017<sup>[44]</sup>). Cela permet d'augmenter les recettes fiscales, d'améliorer le respect des obligations fiscales et de réduire les coûts de mise en conformité fiscale.
- **Renforcer les contrôles fiscaux, avec un plus grand recours aux données.** Des efforts doivent notamment être réalisés quant au registre des contribuables assujettis à la TVA, ou aux bases de données des contribuables imposés dans le régime d'imposition forfaitaire ou le régime simplifié d'imposition. Actuellement, le nombre de contribuables imposés sous le régime d'imposition forfaitaire soumis au contrôle fiscal reste faible. Les petites entreprises auditées pourraient être sélectionnées sur la base de l'importance de leurs transactions (importations et exportations, transferts de fonds, ventes et achats locaux) et de la faiblesse de leur contribution fiscale. Un suivi régulier de l'administration fiscale ainsi qu'une coopération régulière avec les collectivités territoriales seront également des conditions nécessaires.
- **Développer un outil de contrôle fiscal sectoriel pour détecter la sous-déclaration des chiffres d'affaires.** Un tel outil se baserait sur la comparaison d'un taux de rentabilité moyen par secteur avec les données fiscales des entreprises pour repérer les déclarations incohérentes en se basant sur leur revenus, dépenses, le nombre de travailleurs, le coût de la main d'œuvre, la dimension géographique.
- **Dans le cas des indépendants et des professions libérales,** il conviendrait d'accroître le nombre de contrôles fiscaux ciblés pour détecter la sous-déclaration ou la non-déclaration du chiffre d'affaires, et de s'assurer que chaque dépense déduite du revenu imposable pour l'IRPP et l'IS soit effectivement justifiée par une facture, si possible électronique.
- **L'utilisation de fichiers d'identification pour croiser les données et informations de tiers pour améliorer le recouvrement des cotisations.** À ce titre, les mises en place du fichier national des contribuables professionnels relevant des régimes réel et simplifié (avec un numéro d'identifiant unique) et d'un identifiant social unique dans le cadre de la CSU sont positifs. Le numéro d'identifiant unique permettra de suivre la conformité fiscale des contribuables, tandis que l'opérationnalité de l'identifiant social unique devra aider à mieux cibler les aides et les contrôles.

#### Encadré 4.3. Expériences internationales pour améliorer le recouvrement des impôts

**Mise en place d'unités de recouvrement spécialisées.** Le Fonds national de protection sociale de l'Azerbaïdjan a mis en place des unités de recouvrement spécialisées qui se concentrent sur des problèmes particuliers tels que les travailleurs migrants, les commerçants indépendants, etc.

**Numérisation des procédures et déclarations.** Le Kenya a mis en place l'application mobile M-Service, qui simplifie la déclaration et le paiement de la taxe sur le chiffre d'affaires, des revenus locatifs mensuels et de l'enregistrement des biens immobiliers.

**Avance de la date de versement des cotisations vers le début du mois.** La Caisse de prévoyance des employés de Malaisie a pu améliorer le recouvrement en avançant la date de versement des paiements de l'employeur plus tôt dans le mois.

**Établissement et publication d'un plan stratégique.** La Caisse nationale de sécurité sociale de l'Ouganda a élaboré et publié un plan stratégique quinquennal qui met l'accent sur l'amélioration du recouvrement.

**Renforcement de la conformité grâce à des inspections du travail et de la sécurité sociale efficaces.** La ville de Qingdao en Chine a étendu la couverture de l'assurance sociale à 43 000 travailleurs supplémentaires entre 2012 et 2014 (Ortiz et al., 2016).

**Nécessité de fournir un certificat de preuve de paiement des cotisations.** L'organisme de sécurité sociale de la Jordanie a conclu des accords bilatéraux avec les autorités chargées de l'octroi des licences, qui demande aux entreprises de présenter une preuve du paiement des cotisations avant de renouveler leur licence d'exploitation.

**Utilisation de rapports d'information de tiers (employeurs, banques, fournisseurs, clients).** Le recours à ces données fait augmenter les recettes dans de nombreux pays (Kleven et al., 2011<sup>[45]</sup>) (Kleven, Khan and Kaul, 2016<sup>[46]</sup>). De même, le fait de prévenir que des données administratives de tiers existent permet de diminuer fortement les comportements de fraudes (Bachas and Jensen, 2023<sup>[47]</sup>).

**Octroi de primes et des objectifs basés sur les performances pour les percepteurs des impôts** ont été efficaces en République démocratique du Congo (Bergeron, Tourek and Weigel, 2023<sup>[48]</sup>).

**Simplification des procédures, dépôt électronique des déclarations et rappels par SMS.** (Cohen, 2020<sup>[49]</sup>) montre que des messages de rappel par SMS ont augmenté le paiement des impôts de 6 % en Ouganda.

**Envoi de courriels relatifs à l'application de la loi,** mentionnant la possibilité d'un audit, d'une fermeture de magasin ou de la publication en ligne d'une liste de non-déclarants, ou se basant sur les rapports de tiers sur les transactions d'une entreprise. L'envoi de courriels a augmenté de façon pérenne le taux de paiement des impôts de 3,4 points, au Costa Rica (Brockmeyer et al., 2019<sup>[50]</sup>).

Source : Enoff et McKinnon (2011), (Ortiz et al., 2019<sup>[36]</sup>), (Pomeranz and Vila-Belda, 2019<sup>[51]</sup>), Bachas et al., 2021, et OCDE.

## D'autres considérations sont à prendre en compte pour formaliser l'économie

**La formalisation de l'économie devrait être placée au centre des priorités du gouvernement.** Un plus grand dialogue interministériel (sur l'interaction des mesures fiscales avec le marché du travail, le financement de la protection sociale, etc.) et une meilleure circulation de l'information entre les ministères est nécessaire. À ce titre, le renforcement de la collaboration entre la DGI et la DGD est à saluer, ainsi que la centralisation et l'automatisation des échanges des données sur une plateforme unique (FUSION).

**La production et le partage de données sur le secteur informel devront être développés pour aider à la prise de décision.** Des bases de données statistiques de qualité, complètes et mises à jour régulièrement permettent de connaître et de suivre les évolutions des manifestations de l'informalité, d'informer la politique fiscale pour permettre un éventuel ajustement des mesures, et de mieux connaître les capacités contributives des acteurs. Au Cameroun, les mesures de l'informalité ont progressé, mais restent incomplètes. L'INS produit des données sur l'emploi informel, mais ces chiffres n'intègrent ni le travail sous-déclaré, ni le secteur de l'agriculture. Par ailleurs, le Cameroun ne publie ni de compte satellite pour mesurer le secteur informel, ni la contribution de l'économie informelle à la croissance. Des données sur la productivité des entreprises seraient aussi très utiles pour entreprendre des mesures appropriées.

**La qualité des services publics et des prestations sociales a un rôle à jouer pour augmenter la motivation des agents à payer leur juste part d'impôts.** Les ménages et les entreprises peuvent décider

de payer tout ou partie de leurs impôts en fonction de l'efficacité avec laquelle ils considèrent que leurs impôts seront utilisés. Plusieurs expériences sur le terrain ont montré que les entreprises et les particuliers peuvent choisir de ne payer des impôts que lorsque les gouvernements dépensent judicieusement. En Ouganda, des rappels ont été particulièrement efficaces pour augmenter les recettes fiscales lorsque le gouvernement a investi dans la santé et l'éducation, car cela a augmenté la motivation des agents à s'acquitter de leurs impôts (Cohen, 2020<sup>[49]</sup>). Au Cameroun, une enquête a montré que la perception du système fiscal par les contribuables et leurs échanges avec l'administration fiscale peut aussi influencer leur comportement (DGI, 2021<sup>[43]</sup>).

# 5

## Pistes de réflexion pour un meilleur financement public de la santé

### Pistes pour accroître les recettes des impôts en lien avec la santé

#### *Droits d'accises sur les produits néfastes à la santé*

**Les droits d'accises sur les produits néfastes à la santé (tabac, alcool, boissons sucrées) représentent 1,2 % du PIB au Cameroun en 2022<sup>22</sup>, un niveau inférieur à de nombreux pays africains ou de même niveau de développement<sup>23</sup>.** Bien que les recettes des droits d'accises aient augmenté significativement depuis 10 ans (leur rendement aurait triplé depuis 2010, (DGI, 2021<sup>[43]</sup>)) grâce à des réformes à saluer, des marges de manœuvres importantes existent, notamment pour l'imposition du tabac et les boissons sucrées. Ces droits d'accise présentent de nombreux avantages. Ils permettent de lever des recettes fiscales, tout en contribuant à améliorer la santé de la population (si la demande pour le produit est suffisamment élastique au prix), de corriger les défaillances de marché et d'information (les consommateurs n'ayant pas nécessairement une bonne connaissance des conséquences de ces produits sur leur santé), et peuvent – sous réserve de leur bonne conception - inciter les producteurs à ajuster le contenu de leurs produits (Lauer et al., 2022<sup>[52]</sup>). Selon les estimations de la frontière fiscale réalisées dans ce rapport, le potentiel inexploité de ces droits d'accises serait de 0,5-0,6 point de PIB (Encadré 3.2). Au-delà de ces recettes fiscales supplémentaires, la hausse de la fiscalité de ces produits réduit leur consommation, ce qui améliore la santé des populations. Cela a plusieurs répercussions positives : la réduction de la dépense de santé publique à court terme et une plus grande participation à l'effort fiscal (rendu possible par la hausse de l'espérance de vie engendrée). La réduction de la consommation des produits nocifs (et des dépenses médicales associées) augmente aussi le revenu disponible des ménages,

---

<sup>22</sup> Les droits d'accises sont perçus sur le tabac, les boissons alcoolisées, les boissons gazeuses, les produits de luxe, les télécommunications, certains véhicules, de nombreux produits importés (miel, thé, café, savons), les emballages à usage unique et les jeux de hasard. Cependant, les droits d'accises hors tabac et boissons sont extrêmement faibles, et ceux sur les produits néfastes à la santé constitue la quasi-totalité des droits d'assises.

<sup>23</sup> Il n'existe pas de base de données qui comparent les droits d'accises sur les produits néfastes à la santé. Selon les estimations à partir des données de l'OCDE, l'OMS et Eurostat, le pourcentage de ces droits est plus faible au Cameroun qu'en Tunisie, Égypte, Maurice et Seychelles. La base de données « *Revenue Statistics* » de l'OCDE compare les recettes de droits d'accises rapportées PIB, mais prend en compte les accises sur les produits pétroliers, et dans le cas du Cameroun, la Taxe Spéciale sur les Produits Pétroliers même si elle est payée par les entreprises (TSPP, cf. infra). Pour le tabac, au Cameroun, elle prend seulement en compte la vignette sur le tabac et les produits manufacturés. Cette base de données montre que les droits d'accises représentent 1,9% du PIB au Cameroun en 2021, en hausse de 0,3 points par rapport à 2019. Afin d'arriver au niveau moyen dans les pays de revenu intermédiaire de la tranche inférieure, le Cameroun devrait augmenter les recettes issues des droits d'accises sur les produits nocifs pour la santé de 0,2 à 0,3 point de PIB. Une hausse de 0,5 point de PIB conduirait à des recettes de droits d'accises proches de celles du Maroc et serait cohérente avec l'analyse de la frontière fiscale.

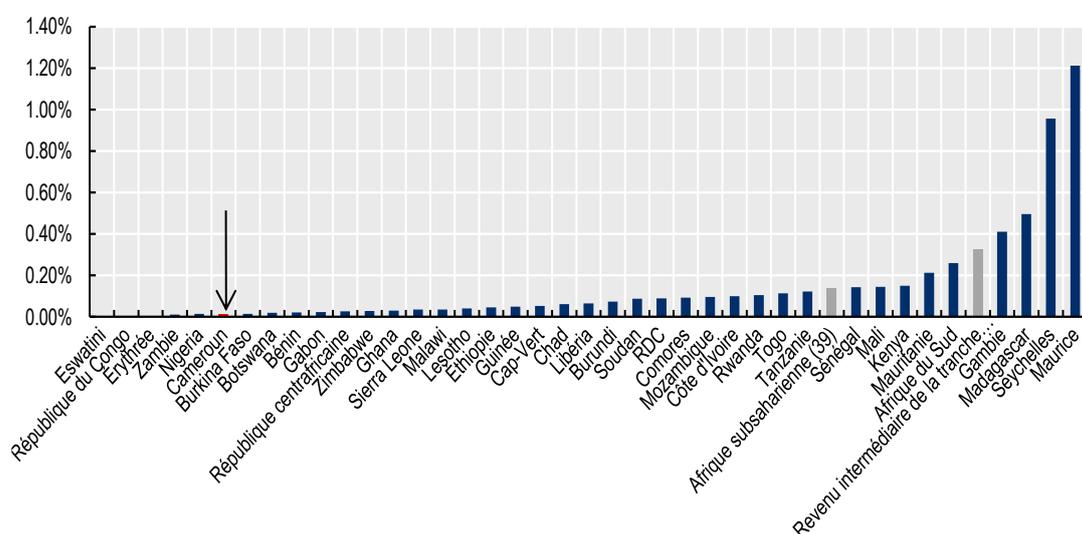
et ce, d'autant plus pour les plus modestes qui ajustent davantage leur consommation suite à une hausse des prix (Fuchs, González Icaza and Paz, 2019<sup>[53]</sup>).

## Tabac

**La fiscalité du tabac (TVA, droits d'accises, et autres taxes sur le tabac) rapporte peu de recettes fiscales** (0,27% des recettes fiscales totales ou 0,04% du PIB en 2018 d'après les données de l'OMS). Ceci est très inférieur à ce qui est observé dans certains pays hors OCDE (plus de 1,4 % des recettes par exemple en Jamaïque, Paraguay ou Viet Nam). Les recettes des droits d'accises sur le tabac au Cameroun sont particulièrement faibles (0,01% du PIB) en comparaison internationale et par rapport aux autres pays africains (Graphique 5.1). Pour atteindre la moyenne des pays de revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ces recettes devraient augmenter de 0,3 pts de PIB.

### Graphique 5.1. Les droits d'accises sur le tabac représentent une faible part du PIB

Recettes des droits d'accises sur les cigarettes, % du PIB



Note : Le graphique ci-dessus inclut les pays d'Afrique sub-saharienne pour lesquels les statistiques des recettes de l'OCDE ou le rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme fournissent des données sur les recettes des accises sur le tabac. La moyenne pour l'Afrique subsaharienne est une moyenne non pondérée basée sur 39 pays. Les données sur les recettes des accises sur le tabac proviennent des Statistiques de l'OCDE sur les recettes pour le Burkina Faso, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, l'île Maurice, le Sénégal et les Seychelles. Les recettes des accises sur le tabac proviennent de l'OMS pour l'Afrique du Sud, le Botswana, le Bénin, le Burundi, le Cabo Verde, le Cameroun, les Comores, le Congo, l'Érythrée, l'Eswatini, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Nigéria, la République centrafricaine, le Rwanda, la Sierra Leone, le Soudan, le Tchad, le Togo, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. La dernière année disponible est 2020 pour le Burkina Faso, le Cameroun, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, l'Eswatini, Madagascar, le Malawi, le Mali, Maurice, le Sénégal, les Seychelles et l'Afrique du Sud ; 2019 : Bénin, Botswana, Cabo Verde, Tchad, Congo, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Libéria, Mauritanie, Mozambique, Nigéria, Rwanda, Togo et Zimbabwe ; 2018 : Gambie ; 2017 : Burundi, Comores, Érythrée, Kenya, Lesotho, Soudan, Tanzanie et Zambie ; 2016 : République centrafricaine et Sierra Leone. Les données sur les recettes fiscales totales et le PIB proviennent des Statistiques des recettes de l'OCDE ou du World Economic Outlook du FMI (oct. 2022).

Source : OMS et Base de données Revenue Statistics (OCDE).

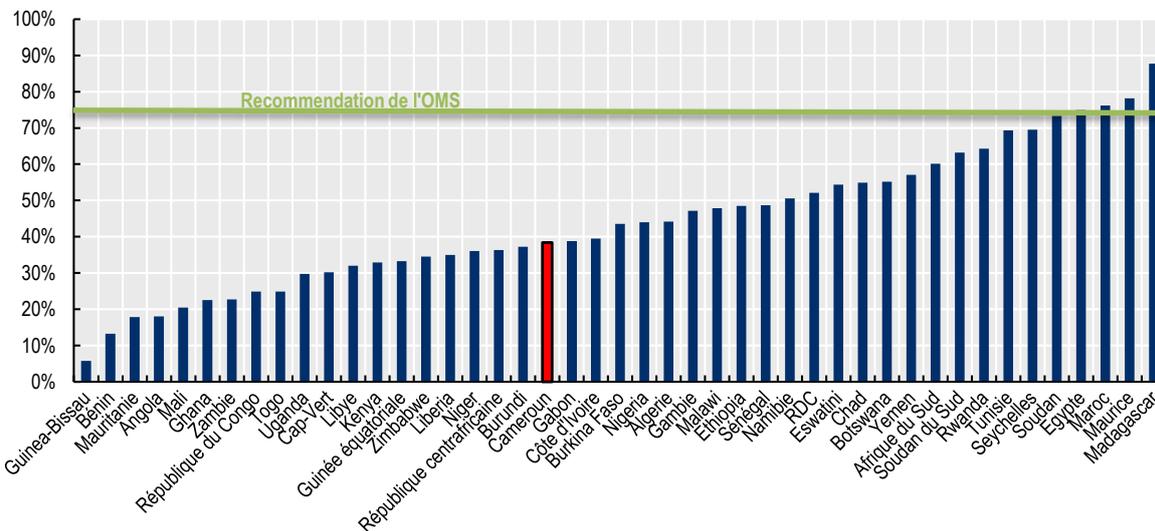
**Le Cameroun dispose de marges de manœuvre pour augmenter la fiscalité du tabac.** Avec un total des droits applicables sur le tabac de 38,4% du prix de vente de la marque de cigarette la plus vendue en 2022 (WHO, 2023<sup>[54]</sup>), le Cameroun est en deçà de la norme conseillée par l'OMS (avoir des taxes sur le tabac représentant au minimum 75% du prix de vente au détail) et dans la moitié basse des pays africains (Graphique 5.2). Les cigarettes sont relativement abordables économiquement en comparaison avec

d'autres pays africains (acheter 2 000 cigarettes nécessite 8% du PIB par habitant en 2022). L'accessibilité économique des cigarettes au Cameroun n'a pas évolué sur longue période (i.e. acheter 2 000 cigarettes en 2012 nécessitait le même niveau de PIB par habitant). Les recettes sur le tabac sont notamment grevées par la contrebande, notamment à la frontière avec le Nigéria et la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac devra être une priorité.

**La fiscalité du tabac au Cameroun repose sur un taux d'accise *ad valorem* de 30% appliqué sur la valeur à l'importation/prix en sortie d'usine.** Ce taux a augmenté avec l'application de la Directive CEMAC de 2019 (25% auparavant). Toutefois, à titre de comparaison, les taux des droits d'accise *ad valorem* appliqués sur la valeur à l'importation/prix en sortie d'usine sont de 65% pour le Sénégal et 175% pour le Ghana. Pour les produits finis de tabac importés, le montant de droit d'accises résultant de l'application du taux *ad valorem* ne peut être inférieur à 5 000 FCFA pour 1 000 cigarettes. Ce montant minimum agit comme un taux spécifique pour le tabac importé.

### Graphique 5.2. Droits applicables sur le tabac

En % du prix de vente au détail de la marque la plus vendue, données 2022.



Note : la barre verte correspond à la recommandation de l'OMS (minimum de 75% du prix de vente).

Source : OMS.

**La composante *ad valorem* ne rapporte pas de recettes fiscales pour la marque de cigarette la plus vendue.** Le total des droits applicables sur le tabac en pourcentage du prix de vente de la marque de cigarette la plus vendue se répartie comme suit : 14% pour l'impôt spécifique minimum, 0% pour la partie *ad valorem*, 16% pour la TVA, 6% pour les droits de douane et 2% pour les autres impôts (WHO, 2023<sup>[54]</sup>). Il apparaît ainsi que cette marque de cigarettes est intégralement importée. Il est cependant possible que pour d'autres marques de cigarettes (par exemple la marque la moins chère, ou encore la marque la plus chère), la composante *ad valorem* rapporte des recettes fiscales. Or la décomposition du total des droits applicables sur le tabac pour d'autres marques de cigarettes fait défaut. De même, des informations sur les parts de marché des différentes marques de cigarettes ne sont pas disponibles. Le fait que la base fiscale soit la valeur à l'importation ou le prix en sortie d'usine (et non le prix conseillé ou le prix de vente) conduit à un taux d'imposition en pourcentage du prix de vente toutes taxes incluses faible.

**Un droit d'accise spécifique sur le tabac est généralement considéré comme étant une meilleure pratique que l'imposition du tabac par un droit *ad valorem*.** En effet, cela garantit qu'un montant

minimum d'impôt soit prélevé, et ce quelles que soient les caractéristiques des produits du tabac, tout en priorisant l'objectif de santé publique. Toutefois, la structure fiscale la mieux adaptée varie d'un pays à l'autre en fonction de la structure du marché du tabac. Une analyse plus poussée du marché du tabac et des recettes fiscales générées par chacune des marques de cigarettes est nécessaire pour juger si la suppression de la composante *ad valorem* est pertinente à moyen terme.

**Dans ce contexte, le Cameroun pourrait revoir le système d'imposition du tabac comme suit :**

- **À court terme**
  - Accélérer la ratification du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac qui est le Protocole à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.
  - Soumettre tous les types de tabac (i.e. importé, produit localement) au montant minimum d'imposition dans la mesure où le niveau de dangerosité du tabac entre tabac importé et produit localement est le même.
  - Significativement renforcer le poids du montant minimum d'imposition spécifique dans la fiscalité du tabac en :
    - Augmentant le montant d'imposition minimum à court terme significativement
    - Indexant ce montant à l'inflation et à la croissance des revenus pour éviter que le tabac ne devienne plus abordable économiquement au fil du temps.
  - Proposer au niveau de la CEMAC de pouvoir appliquer le taux *ad valorem* sur le prix de vente au détail toutes taxes incluses (et non plus la valeur en douane ou sortie-usine), en demandant une modification de la directive 03/19-UEAC-10A-CM-33 (article 7).
  - Renforcer le système d'octroi et de contrôle des licences de production et d'importation des produits du tabac.
  - Mettre en place un système de timbres fiscaux non falsifiables aux frais des producteurs et importateurs de cigarettes.
- **À moyen terme**
  - Mener une analyse détaillée du marché du tabac au Cameroun (part de marché de chacune des marques, niveau d'importation et de production locale), et, pour chaque marque de cigarette, calculer le niveau d'imposition et le poids des différentes composantes (droit *ad valorem*, minimum d'imposition spécifique). En fonction de cette analyse, considérer une révision de la structure d'imposition du tabac.
  - Maintenir la composante *ad valorem* mais élargir sa base d'imposition en appliquant le taux *ad valorem* sur le prix de vente toutes taxes incluses sous réserve que cela soit faisable au niveau supra-communautaire et sur le plan de l'administration fiscale.
  - Mettre en œuvre un système de suivi et de traçabilité du tabac.
  - Possiblement revoir l'exonération de droit d'accise pour les intrants nécessaires à la production locale de tabac.

### ***Boissons sucrées***

**Au Cameroun, les boissons gazeuses, eaux minérales importées et jus de fruit naturels sont imposées au taux normal de TVA et un droit d'accise *ad valorem* de 25%. Pour le cas spécifique des boissons gazeuses, sodas et autres boissons sucrées importés, il est également appliqué un droit d'accises spécifique 2,5 FCFA par centilitre.**

**Le Cameroun pourrait revoir la fiscalité des boissons sucrées en appliquant les mesures suivantes :**

- Appliquer le droit d'accise spécifique à l'ensemble des boissons et pas uniquement à celles importées.
- Faire varier le taux d'imposition du droit spécifique selon la quantité de sucre, et l'augmenter au fil du temps (Encadré 5.1). En même temps qu'augmenter les recettes fiscales, cela participerait à améliorer l'état de santé de la population. Toutefois, faire varier le taux selon la quantité de sucre est difficile à mettre en œuvre. D'autres mesures propices à la reformulation des produits mais moins difficiles à appliquer pourraient être envisagées :
  - Un impôt spécifique basé sur le volume avec des taux variant en fonction de la teneur en sucre.
  - Un impôt spécifique basé sur le volume avec un taux uniforme et un seuil minimum d'exonération basé sur la concentration en sucre.
- Assurer que le droit d'accise concerne tous les types **de boissons sucrées** (boissons sucrées gazeuses ou non gazeuses, jus de fruits ou de légumes, liquides et concentrés en poudre, eau aromatisée sucrée, boissons pour sportifs, boissons prêtes à boire (thé et café), lait aromatisé).
- **Exclure l'eau (gazeuse, plate, importée et produite localement) de la liste des produits imposables.** Il est à noter que l'imposition des eaux minérales est observée dans la moitié des pays africains ayant un impôt sur les boissons sucrées.
- Supprimer l'abattement de 25% pour le calcul de la base d'imposition des boissons gazeuses.

**Le Cameroun pourrait viser des recettes d'accises de 0,1 à 0,2 points de PIB, pour arriver au niveau d'autres pays africains<sup>24</sup>.** Cette estimation dépend de plusieurs paramètres (base d'imposition, administration de l'impôt, niveau de consommation) et reste approximative étant donné qu'il n'existe pas de statistiques précises sur la consommation des boissons sucrées au Cameroun. Des données sur le montant des droits d'accise sur les boissons sucrées dans les statistiques sur les recettes fiscales permettraient un diagnostic plus précis.

### Encadré 5.1. Conception optimale et pratiques relatives aux taxes sur les boissons sucrées

**L'OMS recommande d'appliquer un droit d'accise sur un large éventail de boissons sucrées** (y compris les jus de fruits et les boissons sucrées à base de lait) (WHO, 2022<sup>[55]</sup>). Sur les 105 juridictions ayant mis en place des droits d'accise sur les boissons sucrées, 99 % taxent les boissons gazeuses et énergisantes. Les concentrés (71 %) et les jus de fruits sucrés (66 %) font partie des produits imposables dans la plupart des juridictions.

**Les droits d'accise spécifiques sur le sucre sont le meilleur moyen d'encourager la réduction des niveaux de sucre dans les produits, mais sont difficiles à mettre en œuvre.** Les impôts spécifiques sont ceux qui incitent le plus à réduire la densité de sucre : moins le produit contiendra de sucre, plus le niveau d'imposition se réduira. Toutefois, cela exige des capacités administratives importantes car la densité en sucre de toutes les boissons sucrées doit être connue, ce qui peut expliquer pourquoi seuls quatre pays (Afrique du Sud, îles Cook, Maurice, Sri Lanka, Pologne, Équateur) utilisent cette structure d'imposition.

**D'autres modèles moins coûteux pour l'administration fiscale et propices à la reformulation des produits existent :**

- Un impôt spécifique basé sur le volume avec des taux évoluant en fonction de la teneur en sucre. L'obligation fiscale augmente progressivement en fonction de la densité de sucre et/ou

<sup>24</sup> Les statistiques sur les boissons sucrées sont très rares, mais existent (source OCDE) pour trois pays africains, le Mali (0,1% du PIB), l'Ouganda (0,1% du PIB), les Seychelles (0,2 % du PIB).

du volume du produit. Les juridictions ayant adopté ce type d'imposition comptaient en moyenne 2,7 taux.

- Un impôt spécifique basé sur le volume avec un taux uniforme et un seuil minimum d'exonération basé sur la concentration en sucre. Cette conception incite les entreprises à réduire la concentration en sucre des boissons en deçà de ce seuil minimum d'exonération. Elle nécessite moins de capacités administratives car elle ne comporte qu'un seul taux. Toutefois, pour les boissons à forte teneur en sucre, les incitations à réduire la concentration en sucre sont plus faibles que dans le cas d'un impôt spécifique basé sur le volume avec des taux évoluant en fonction de la teneur en sucre : en effet, la reformulation des produits doit alors être importante pour atteindre une teneur en sucre inférieure au seuil d'exonération.

Source : OCDE.

### ***Boissons alcoolisées***

**Les droits d'accises sur les boissons alcoolisées représentent 90% des recettes des droits d'accises totaux et rapportent des recettes significatives (0,9 point de PIB en 2022).** Les boissons alcoolisées sont soumises à un taux *ad valorem* de 25 %, majoré d'un droit spécifique dépendant du type de boisson alcoolisée depuis 2015. La loi de finances 2019 a défini le prix de vente conseillé comme base d'imposition au droit d'accise *ad valorem* des boissons vendues localement, ce qui est une mesure à saluer.

**Parmi les pistes pouvant être explorées pour améliorer l'imposition de l'alcool figurent :**

- **Réduire le commerce illicite des boissons alcoolisées** et analyser l'environnement de l'offre de boissons alcoolisées
- **Augmenter graduellement la composante spécifique** à moyen terme, et l'indexer à l'inflation et à la croissance des revenus
- **Supprimer l'abattement** de 10% pour les bières titrant un degré d'alcool inférieur ou égal à 5,5%.

### ***Fiscalité environnementale***

**La fiscalité environnementale, de par son impact indirect sur la santé des populations a un rôle à jouer dans le financement de la santé.** Le principe de « pollueur payeur » doit s'appliquer aux produits ayant un impact environnemental négatif comme les emballages en plastique, le carburant type gasoil, etc.

**Or la fiscalité environnementale est quasi absente de la politique fiscale camerounaise.** Elle ne fait pas partie d'une stratégie globale de mobilisation des recettes fiscales. Les quelques mesures existantes se répartissent en taxes dont l'assiette est un produit polluant (droit d'accise spécifique sur les emballages à usage unique par exemple), et redevances qui couvrent les coûts pour services environnementaux.

**L'objectif d'éliminer graduellement toutes les subventions aux énergies fossiles doit être salué, mais être compensé par des mesures d'aides aux plus démunis et aux secteurs les plus touchés.** Ces subventions totalisent 2,1 Mds USD au Cameroun (soit près de 0,5% du PIB) en 2021 (Black et al., 2023<sup>[56]</sup>), un montant supérieur au Burkina Faso, Gabon ou Congo, mais qui reste inférieur à de nombreux pays comme l'Algérie, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, et la Tunisie. Ces subventions ont été multipliées par 6 pour atteindre 3 points de PIB en 2022 face à la hausse des prix de l'énergie. Le Cameroun a prévu de réduire ces subventions de 0,8 point de PIB en 2023-2024. L'arrêt des subventions a été mis en œuvre ou annoncé dans de nombreux pays africains comme l'Angola, le Ghana, le Nigéria, le Sénégal ou la Zambie récemment. Au Sénégal, cette mesure devrait représenter 4 points de PIB, dont une partie sera

affectée au financement de la protection sociale<sup>25</sup>. Selon le FMI, un arrêt total des subventions au Cameroun ferait augmenter le taux de pauvreté. Toutefois, des transferts monétaires ciblés sur les plus modestes pourraient conduire à une baisse des inégalités (FMI, 2018<sub>[10]</sub>).

**Il est recommandé de maintenir la taxe spéciale sur les ventes des produits pétroliers et la redevance pétrolière, voire d'augmenter leurs taux.** Il existe au Cameroun une taxe spéciale sur les ventes des produits pétroliers tels que l'essence, le gasoil, le gaz naturel, due par les compagnies pétrolières et distributrices (110 FCFA sur le litre de super, 65 FCFA sur le litre de gasoil, 70 FCFA par m3 pour le gaz naturel à usage industriel). Cette taxe a rapporté 0,5 % du PIB en 2022, et son produit est partiellement affecté au Fonds Routier. Il pourrait être envisagé d'affecter une partie de cette taxe à la santé (voir chapitre 6), et de l'augmenter, de même que les royalties sur les produits pétroliers (2,8 % du PIB).

## La mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie nécessiterait une stratégie en plusieurs temps

**À court terme, la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie obligatoire n'est pas recommandée**

**Mettre en place une cotisation pour financer l'assurance maladie rapporterait peu de recettes fiscales supplémentaires.** Si une cotisation pour l'assurance maladie était mise en place à un taux de 2%, et avec un taux d'emploi informel inchangé, les recettes fiscales supplémentaires générées seraient de 0,1 point de PIB (ou de 0,2 point de PIB pour un taux de cotisation de 4%) (Tableau 5.1, en appliquant la méthodologie de l'Encadré 4.2). Ces faibles montants sont dus à l'étroitesse de la base fiscale.

**Tableau 5.1. Simulation des recettes générées par la mise en place d'une cotisation pour l'assurance maladie selon différents niveaux d'emploi informel et de taux**

Recettes générées par une cotisation sociale santé, simulées en point de PIB

Taux d'emploi informel	87% (actuel)	70%	50%	25%
Base imposable en % du PIB	5.5%	11.7%	19.1%	28.2%
Cotisation assurance maladie 2%	0.1%	0.2%	0.4%	0.6%
Cotisation assurance maladie 3%	0.2%	0.4%	0.6%	0.8%
Cotisation assurance maladie 4%	0.2%	0.5%	0.8%	1.1%
Cotisation assurance maladie 5%	0.3%	0.6%	1.0%	1.4%
Cotisation assurance maladie 10%	0.5%	1.2%	1.9%	2.8%

Note : voir Encadré 4.2 pour la méthode.

Source : OCDE, BIT, calculs de l'auteur.

**La mise en place d'une telle cotisation présenterait également des désavantages :**

- **Elle augmenterait le coût du travail.** Le taux de taxation marginal atteindrait 23% au niveau du revenu moyen pour un taux de cotisation de 2% et 25% pour un taux de 4%. Or un coût du travail dépassant le taux de productivité du travail pourrait avoir pour conséquence de réduire l'emploi formel à court terme.
- **Elle générerait des coûts administratifs importants** (Yazbeck et al., 2020<sub>[57]</sub>).

<sup>25</sup> Des exceptions ont néanmoins été mises en place, notamment le maintien d'un tarif social et le maintien d'une subvention aux transporteurs afin de ne pas augmenter le coût du transport qui pourrait avoir un effet sur l'inflation.

**Le recours aux recettes générales pour financer la mise en place de l'assurance maladie est recommandé.** La vision actuelle des économistes de la santé est, pour les pays africains de niveau de revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure, de privilégier les recettes générales sur les cotisations santé pour le financement des dépenses de santé (Yazbeck et al., 2020<sup>[57]</sup>). Faire peser exclusivement le financement de la santé sur le travail via une cotisation sociale est notamment inéquitable et contribue à la hausse des inégalités selon les auteurs. En pratique, les exemples réussis de pays ayant mis en place des couverture santé pour les plus pauvres se sont tous appuyés sur les recettes générales (Cotlear et al., 2015<sup>[58]</sup>). Ces recettes peuvent éventuellement être complétées par des assurances privées régulées. Les expériences ont aussi montré que les incitations à l'évasion sont fortes et l'application tend à être faible dans les pays à faible capacité (Wagstaff, 2010<sup>[59]</sup>).

**Améliorer le recouvrement des impôts et cotisations existantes en assurant la conformité fiscale de toutes les entreprises est prioritaire sur la création d'une nouvelle cotisation.** Voir le chapitre 4 pour les propositions pour augmenter la conformité fiscale.

***Si une cotisation pour l'assurance maladie obligatoire était mise en place, elle devrait être accompagnée de mesures fiscales***

**Les discussions actuelles au Cameroun évoquent de mettre en place une cotisation afin de financer l'assurance maladie obligatoire.** Si celle-ci était mise en place, il s'agirait de s'assurer que son taux soit modéré pour ne pas trop augmenter le coût du travail dans le bas de la distribution de revenus (et ceci tant que le taux d'informalité est important) et que ce que ce taux augmente dans le temps avec la hausse de l'emploi formel. Des réflexions sur un seuil d'exonération (pour ne pas faire contribuer les plus pauvres), un plafonnement<sup>26</sup> et une éventuelle progressivité des taux (comme dans le cas de la récente réforme des cotisations retraites au Mexique) pourraient être menées et dépendront de nombreux paramètres et notamment du taux d'informalité et de la capacité contributives des ménages au moment de la réforme.

**Il s'agirait également d'explorer les éléments suivants :**

- **La hausse du seuil d'exonération de l'IRPP**, qui compenserait l'effet de la cotisation pour l'assurance maladie sur le taux d'imposition moyen pour la moitié des Camerounais les plus modestes (cf. infra).
- **Le conditionnement de certains avantages fiscaux** (ou le droit de déduction des salaires de la base de l'IS) à la preuve de déclaration des employés à l'administration (afin de lutter contre la sous-déclaration des travailleurs).
- **La mise en place d'une contribution reposant sur le capital** (comme la CSG en France). Cela aurait pour avantage de diversifier les sources de financement de l'assurance maladie sans imposer uniquement le facteur travail, ce qui permettrait une moindre augmentation de la charge fiscale sur le travail.

***À terme, l'assurance maladie obligatoire pourrait évoluer vers un système à deux (ou trois) piliers***

**À long terme, afin d'inciter les travailleurs informels à se formaliser et à contribuer à la CSU, une possibilité serait d'aller vers un système basé sur deux piliers en s'inspirant des préconisations de l'Organisation Internationale du Travail (Ortiz et al., 2019<sup>[36]</sup>).**

<sup>26</sup> Les autres cotisations ont un plafonnement de 750 000 FCFA (qui a été relevé à ce niveau en 2016).

- Le **premier pilier** serait une couverture maladie universelle gratuite pour tous les Camerounais, financée par les recettes générales du budget de l'État. Le panier de soins gratuits pourrait dans un premier temps être proche de ceux de la Phase 1 de la CSU, et élargi par la suite pour couvrir le plus grand nombre de prestations de soins.
- Le **second pilier** offrirait un panier de soins plus large, financé par des contributions obligatoires et progressives, à partir d'un certain seuil de revenu. Les travailleurs auraient accès à plus de services de santé sous réserve qu'ils aient un historique de paiement des contributions suffisamment long. Les contributions devraient aussi être progressives, pour ne pas désinciter les travailleurs informels à se formaliser, et obligatoires, pour assurer que les travailleurs du secteur formel ou les fonctionnaires ne se désengagent pas du système public en recourant à leurs mutuelles privées. En ce qui concerne les prestations de soins à inclure dans le second pilier, des analyses précises sur leurs coûts devront être menées et discutées entre le Ministère de la Santé et le Ministère des Finances. Il sera important que la différence avec le panier de soin du premier pilier soit modérée pour ne pas conduire à un système de santé dual.
- Les contributions privées volontaires peuvent constituer un complément à ces deux piliers. Toutefois, leur rôle devrait rester très limité, car elles seront surtout souscrites par les plus aisés, ce qui pose un risque en termes d'équité de l'accès au soin.

**La mise en place de contributions pour les travailleurs informels nécessiterait plusieurs conditions :**

- Assurer que les contributions dues sont en lien avec leur niveau de revenus. Pour cela, il apparaît important d'obtenir des informations sur leur patrimoine, logement, montants des factures d'eau ou d'électricité (ou autre) pour estimer leurs revenus.
- Faciliter le paiement de ces cotisations, par exemple à travers des canaux de paiement électronique et les guichets ouverts dans les établissements financiers et bancaires.
- Assurer le bon recouvrement des cotisations, par exemple grâce à la création d'un registre d'assuré avec un numéro d'identification de sécurité sociale.

**Si ces conditions ne pouvaient pas être remplies au Cameroun, une alternative serait des montants de contributions fixes.** Pour que ce système fonctionne, différentes conditions doivent être mises en œuvre, afin notamment d'empêcher les abus (inscription seulement en cas de maladie) tout en permettant une flexibilité liée aux revenus très variables dans le secteur informel.

## Pistes pour augmenter les recettes fiscales du budget général de l'État

### *Diminuer les dépenses fiscales*

**Les dépenses fiscales représentent près de 2 % du PIB, un niveau élevé en comparaison internationale** (Graphique 5.3). Avec environ 500 dépenses fiscales recensées, le Cameroun est le deuxième pays avec le plus grand nombre de dépenses fiscales (Beer et al., 2022<sup>[60]</sup>). En 2019, le manque à gagner lié aux dépenses fiscales s'élève à 585 Mds FCFA (soit 21% des recettes collectées ou 2,5 % du PIB (Tableau 5.2)). En 2021, les pertes s'élevaient à 1,7 % du PIB (DGI, 2023<sup>[61]</sup>).

**Plus de 90 % du manque à gagner lié aux dépenses fiscales viennent des impôts indirects, dont notamment la TVA**<sup>27</sup> (Tableau 5.2). Les dépenses fiscales viennent principalement des régimes de droit commun. Le reste des dépenses fiscales proviennent des régimes « dérogatoires » (codes

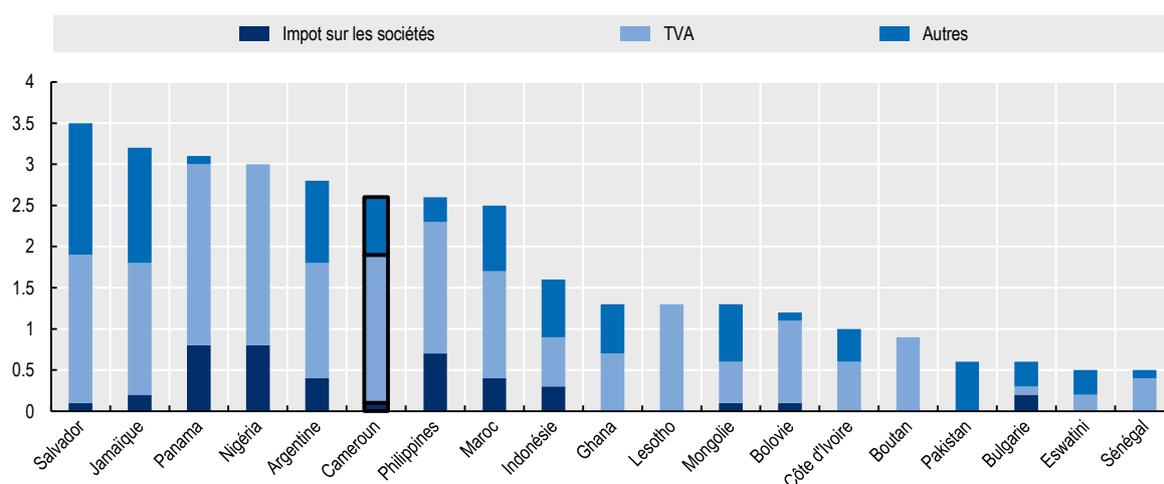
<sup>27</sup> Ce taux a légèrement diminué entre 2019 et 2021 (de 97% à 90%). La composition a aussi changé (baisse de la part des dépenses fiscales liées à la TVA et hausse de la part des droits de douane et droits d'accise) du fait de changements méthodologiques (les effets indirects des DA et DDI sur la TVA ont été reclassifiés, ajout de la dépense fiscale de l'exonération des DA spécifiques sur les boissons locales, périmètre d'évaluation, etc. (DGI, 2023<sup>[61]</sup>)).

sectoriels pétrolier, gazier et minier, la loi portant zone franche, la loi portant incitations à l'investissement privé, les contrats de partenariat public privé, la loi portant zones économiques). Tous les secteurs d'activités sont concernés mais l'agriculture en bénéficie le plus avec 187 mesures recensées (41 % de l'ensemble des mesures).

**Il apparaît nécessaire de réduire l'ampleur des dépenses fiscales.** Des mesures spécifiques par type d'impôt sont proposées dans les sections suivantes.

### Graphique 5.3. Les pertes en recettes fiscales sont importantes par rapport à d'autres pays

Pertes en recettes fiscales du fait des dépenses fiscales, 2019



Source : GTED.

### Tableau 5.2. La majorité des dépenses fiscales est relative aux impôts indirects

	2019		2020		2021	
	% des dépenses fiscales	% PIB	% des dépenses fiscales	% PIB	% des dépenses fiscales	% PIB
TVA	68,3%	1,7%	57,5%	1,1%	37,6%	0,7%
Droit de douane à l'importation	25,2%	0,6%	31,8%	0,6%	44,4%	0,8%
Droit d'accise	2,9%	0,1%	4,7%	0,1%	8,7%	0,2%
IS	2,8%	0,1%	3,6%	0,1%	7,7%	0,1%
IRPP	0,3%	0,01%	1,3%	0,0%	0,6%	0,0%
Droit d'enregistrement	0,4%	0,01%	1,1%	0,0%	1,1%	0,0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>2,5%</b>	<b>100%</b>	<b>1,9%</b>	<b>100%</b>	<b>1,7%</b>

Source : (DGI, 2023<sub>[61]</sub>).

#### **TVA : augmenter le rendement, élargir la base et diminuer les taux à terme**

**Le système fiscal s'appuie fortement sur la TVA (un tiers des recettes fiscales en 2019), dont le rôle doit continuer à être privilégié.** Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- **La TVA est un impôt efficace.** La TVA a l'avantage d'avoir une base fiscale large et relativement inélastique, ce qui en fait un des impôts créant le moins de distorsions (IMF et al., 2016<sub>[15]</sub>).

- **La TVA est progressive au Cameroun.** L'effort fiscal, défini comme le rapport entre les recettes de TVA et la dépense de consommation marchande, est croissante avec le niveau de consommation (Graphique 5.4 – Panel B). L'ensemble des impôts indirects (TVA, accise et droit de douanes) serait également progressif par rapport aux revenus : la part de ces impôts dans le revenu disponible des ménages augmente avec le niveau de revenu<sup>28</sup> (FMI, 2018<sub>[10]</sub>). En effet, contrairement aux pays développés<sup>29</sup> où la TVA alourdit la charge fiscale des plus pauvres car ils ont une part de la consommation dans le revenu plus importante, cela n'est pas vérifié dans les pays en développement où les ménages les plus pauvres font principalement leurs achats sur les marchés informels et où les impôts à la consommation (dont la TVA) sont davantage payés par les ménages les plus riches (Bachas, Gadenne and Jensen, 2020<sub>[62]</sub>).
- **La TVA peut inciter à la formalisation des entreprises.** Les entreprises informelles qui achètent auprès d'entreprises formelles ne peuvent pas demander la déduction de TVA sur leurs intrants. De ce fait, la TVA augmente le prix des intrants des entreprises informelles (Keen, 2008<sub>[63]</sub>), ce qui peut les inciter à vouloir se formaliser pour se faire rembourser la TVA. Toutefois, il est à noter que le pouvoir d'incitation à la formalisation de la TVA s'affaiblit lorsque l'informalité est répandue. En effet, les entreprises informelles peuvent alors plus facilement acheter leurs intrants auprès d'autres entreprises informelles, qui n'appliquent pas de TVA. Dans ce cas, des chaînes de production peuvent progressivement sortir du champ d'application de la TVA.

**Le potentiel de recettes supplémentaires de TVA serait de près de 4 points de PIB selon l'estimation de la frontière fiscale réalisée dans ce rapport.** Il est supérieur à celui des impôts directs. Il est inférieur à celui de nombreux pays africains et asiatiques de niveau de revenu intermédiaire de la tranche inférieure (ce qui peut être expliqué par le fait que le Cameroun s'appuie déjà fortement sur la TVA) mais supérieur au potentiel en Amérique Latine.

**Seulement un quart des recettes potentielles de la TVA sont collectées au Cameroun.** Il est possible de mesurer un indicateur de « ratio des recettes de TVA » (« *VAT revenue ratio* » en anglais) en rapportant la TVA collectée à la TVA potentielle. Cette dernière est estimée dans ce rapport en prenant en compte la consommation finale des ménages et le taux normal de TVA (19,25%). Le ratio des recettes de TVA est de 26% au Cameroun, un taux très faible par rapport aux autres pays de même niveau économique (Graphique 5.5). Or, il existe une corrélation positive entre ce ratio et les recettes de TVA dans le PIB comme le montre le Graphique 5.5. Avec un ratio des recettes de TVA de 50%, égal à celui du Maroc par exemple, les recettes de TVA seraient d'environ 7-8 points de PIB, soit une hausse de 3 points de PIB par rapport au niveau de 2021 (4,3% du PIB). Cet ordre de grandeur de hausse des recettes lié à l'amélioration du ratio des recettes de TVA est cohérente avec les recettes supplémentaires de TVA estimée par la méthode de la frontière fiscale présentée dans ce rapport.

**Ce faible rendement de la TVA est lié aux nombreuses exonérations.** Le nombre d'exonérations est important, ce qui conduit à des dépenses fiscales de TVA élevées en comparaison internationale (Graphique 5.3, Tableau 5.2). Plus de 100 biens sont exonérés de TVA dans le CGI, dont une grande variété d'aliments, aliments pour consommation animale, carburants domestiques, médicaments et produits pharmaceutiques, matériel médical et équipement de laboratoire, engrais, insecticides, herbicides, livres, journaux, et mobilier médical. En dehors du CGI, un grand nombre d'exonérations de TVA existe pour le secteur agricole (intrants agricoles et matériels pour l'agriculture et la pêche), la filière

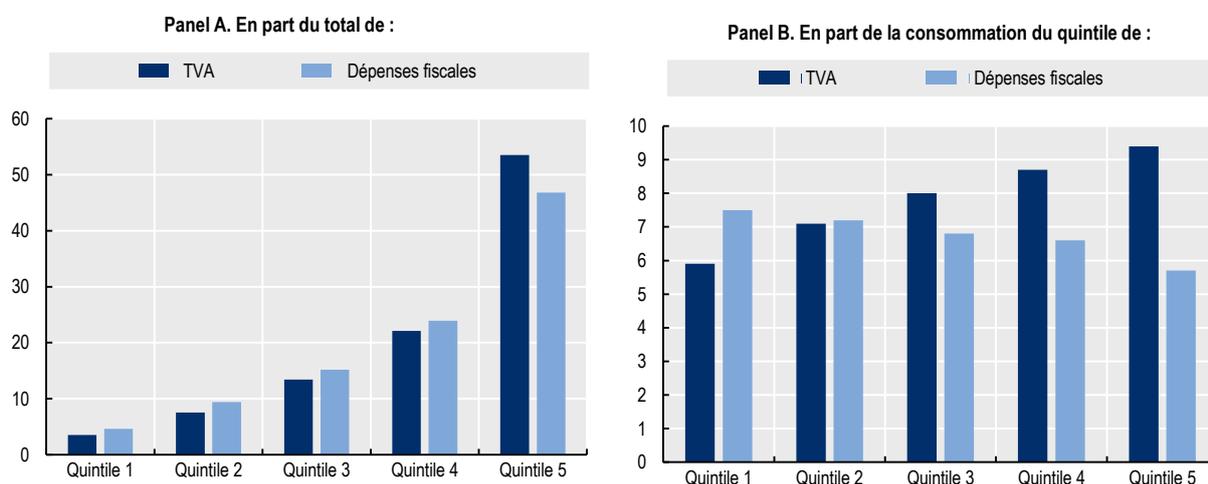
<sup>28</sup> Estimation à partir de *l'Enquête Camerounaise Auprès des Ménages*, ECAM 4, 2014 et du modèle de microsimulation CEQ (Commitment to equity) – qui pourraient être actualisés.

<sup>29</sup> Dans la majorité des estimations des pays développés, la TVA est régressive lorsque la distribution du ratio montants de TVA payée / revenus est considérée. La TVA est neutre ou légèrement progressive en considérant la distribution du ratio montants de TVA payée / consommation.

banane dans les zones économiques sinistrées, les établissements publics de promotion des matériaux locaux de construction, et certains régimes fiscaux dérogatoires (comme le régime minier).

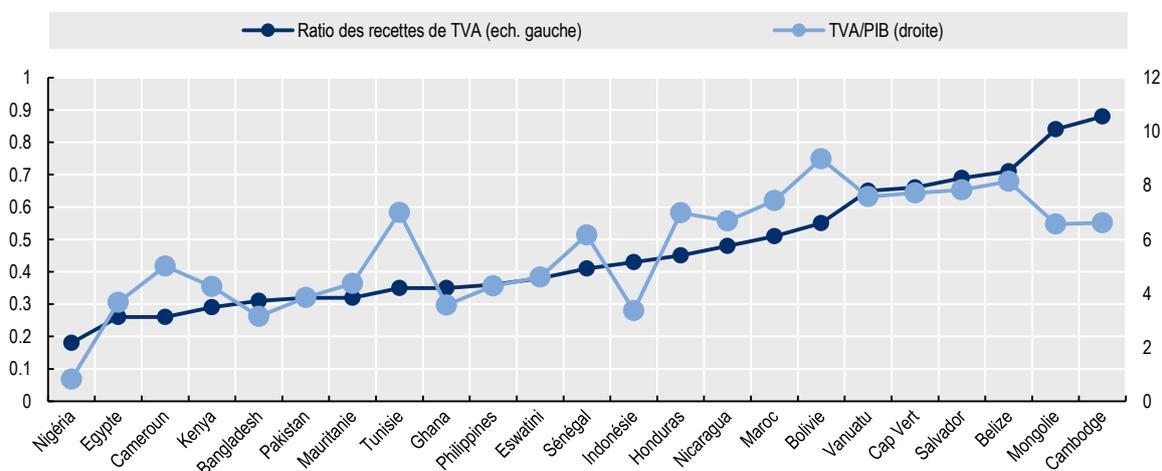
### Graphique 5.4. La TVA et ses dépenses fiscales sont progressives au Cameroun

Montants de TVA et dépenses fiscales par quintiles



Source : Enquête ECAM4, (DGI, 2023<sup>[61]</sup>).

### Graphique 5.5. Le ratio des recettes de TVA est faible au Cameroun



Note : Estimation de 2019 pour le ratio TVA/PIB.

Source : OCDE.

**Le Gouvernement doit s'engager vers un élargissement de l'assiette de la TVA en réduisant les exonérations.** Cela aurait de nombreux avantages :

- **Une hausse significative des recettes fiscales pour le budget général de l'État.**
- **Une meilleure administration du système.** La complexité de l'administration du système de TVA a conduit à introduire en 2022 une dispense de l'obligation de présentation d'une attestation

d'exonération de TVA pour l'acquisition des biens et services énumérés aux articles 122 et 128 du CGI. Or, cette dispense risque de favoriser la fraude.

- **Des incitations à la formalisation et une réduction des distorsions.** Les exonérations de TVA conduisent à ce que la TVA payée sur les intrants ne soit pas déduite, ce qui incite à acheter auprès d'entreprises informelles et/ou conduit à une hausse des prix des produits (i.e. le coût des intrants augmente car la TVA ne peut pas être déduite). Par conséquent, les exonérations de TVA sont souvent étendues à toute une filière (comme le secteur agricole), ce qui génère des distorsions néfastes pour l'économie. Les supprimer permet de réduire les distorsions économiques.

**Une réduction progressive des dépenses fiscales liées à la TVA et aux droits de douanes à l'importation générerait entre 1 et 1,5 points de PIB selon la DGI.** La DGI recommande la suppression progressive des exonérations de TVA et de droits de douanes sur la consommation des ménages évaluées à 267 Mds FCFA, soit 1,1 points de PIB, en 2021 (DGI, 2023<sub>[61]</sub>). Selon la DGI, ces suppressions sont justifiées par le fait que les ménages pauvres (1<sup>er</sup> quintile de revenu) ne reçoivent que 4,6% de ces dépenses fiscales (contre 47% pour les ménages les plus aisés : Graphique 5.4 - panel A). La réduction des exonérations de TVA devra être cependant progressive. En effet, dans la mesure où les dépenses fiscales mesurées en part de la consommation sont plus élevées pour les plus pauvres (Graphique 5.4 - panel B), une élimination de l'ensemble des exonérations ferait augmenter le taux de pauvreté de 1,4 points et laisserait les inégalités inchangées (FMI, 2018<sub>[10]</sub>).

**Tableau 5.3. Structure des dépenses fiscales de TVA par strate suivant les groupes de produits**

Groupes de produits	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Ensemble
Alimentation et boissons non alcoolisées	56,6%	55,8%	51,0%	46,3%	39,2%	45,1%
Logement, eau, électricité, gaz et autres	14,8%	16,7%	19,4%	22,2%	26,6%	23,0%
Équipement de maison	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
Santé	16,1%	13,5%	12,8%	14,7%	18,6%	16,2%
Transport	0,3%	1,1%	1,1%	2,0%	1,5%	1,5%
Loisirs et spectacles	3,8%	3,5%	3,2%	2,8%	2,6%	2,9%
Éducation	7,8%	8,9%	12,2%	11,9%	11,2%	11,2%
Autres biens et services	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Source : ECAM4.

**Une stratégie visant à réduire le nombre de dépenses fiscales tout en limitant l'impact négatif sur les plus pauvres devra s'articuler autour de plusieurs mesures :**

- **Supprimer les exonérations de TVA et de droits de douane à l'importation qui profitent le moins aux plus pauvres.** L'analyse de la structure des dépenses de TVA par secteur et quintile de revenu permettra d'informer la prise de décision. Par exemple, les dépenses fiscales de TVA dans les secteurs du logement, transport et l'éducation profitent moins aux plus pauvres (Tableau 5.3).
- **Les exonérations de TVA mal ciblées pourront également être supprimées** (comme dans l'agriculture, les matériaux locaux de construction, certains régimes fiscaux dérogatoires ou encore dans la filière banane). Cela permettrait le rétablissement de toute la chaîne de TVA dans ces secteurs et ira dans le sens d'une plus grande formalisation des entreprises.
- **Mettre en place des taux réduits de TVA pour les biens de première nécessité** énumérés dans les Annexes 2 et 3 de la Directive CEMAC.

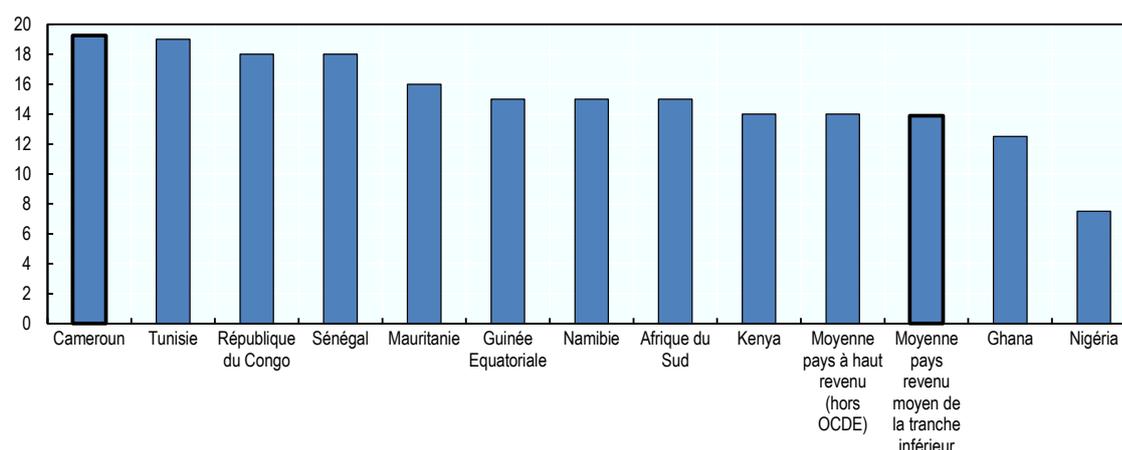
- **Éventuellement compenser par des transferts monétaires ciblés.** L'État pourrait procéder à une redistribution au profit des ménages pauvres, par exemple par le biais d'une subvention destinée à compenser les pertes subies. Utiliser la moitié des recettes de la suppression des exonérations pour des transferts ciblés conduirait à une baisse de 2 points du taux de pauvreté et de 3 points de l'indice de Gini (FMI, 2018<sup>[10]</sup>).

**Une réflexion sur le seuil de collecte de la TVA pourrait être menée en parallèle de l'amélioration des régimes d'imposition forfaitaire.** Le Cameroun a un seuil de collecte de la TVA relativement élevé, ce qui réduit sa base imposable. Le seuil de perception est de 50 M FCFA (environ 75 000 EUR), soit plus de 60 fois le PIB par tête, ce qui est un des niveaux les plus élevés des pays d'Afrique (IMF, 2018<sup>[18]</sup>). Ce seuil élevé incite les entreprises à acheter des biens sans TVA (de manière informelle) car ces entreprises ne peuvent pas récupérer la TVA sur leurs intrants (puisque l'entreprise est en dehors du champ d'application de la TVA) et peut donc avoir tendance à favoriser l'informalité. Une baisse progressive du seuil de collecte aurait de nombreux avantages pour l'efficacité du système et les recettes de l'État, mais celle-ci doit être évaluée précisément et menée en parallèle d'une réflexion sur les régimes d'imposition forfaitaire et en fonction de la capacité de l'administration fiscale.

**À moyen terme, si la base de la TVA était élargie, une baisse de son taux pourrait être envisagée.** Le taux normal de TVA est relativement élevé en comparaison internationale (Graphique 5.6). Une baisse du taux de TVA pourrait être envisagée dans le cadre d'une réforme globale de cet impôt, à condition d'un élargissement préalable de son assiette et d'une évaluation ex-ante. En effet, la réduction des taux de TVA n'entraîne pas systématiquement de baisse des prix. Cette baisse serait notamment à envisager si la TVA devient régressive avec l'élargissement de son assiette. En effet, si la TVA est actuellement progressive du fait de l'importance des achats des plus modestes dans l'économie informelle, elle pourrait devenir de plus en plus régressive avec le processus de formalisation de l'économie. Or, si les plus pauvres n'ont pas les moyens de payer l'impôt lorsqu'ils consomment, cet impôt ne sera pas un outil adéquat pour financer les socles de protection sociale, et une baisse de son poids serait à envisager.

**Graphique 5.6. Le taux normal de TVA est élevé au Cameroun**

En %



Source : OCDE, Consumption Tax Trends 2020.

**Enfin, d'autres pistes existent pour augmenter les recettes de TVA**, comme la collecte sur la fourniture internationale de services incorporels (Oecd, 2017<sup>[64]</sup>), ou l'implication des plateformes numériques dans la collecte de la TVA.

### ***Impôt sur les sociétés : diminuer les incitations fiscales et mieux lutter contre l'évasion et la fraude fiscales***

**Le potentiel de hausse des recettes de l'impôt sur les sociétés est non négligeable.** Alors que l'économie était en forte croissance, la part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB a décliné dans les années 2010 (de 0,8 point de PIB entre 2012 et 2021). Selon les estimations de la frontière fiscale réalisées dans ce rapport (Encadré 3.2), le potentiel inexploité de cet impôt serait de 1,7% du PIB (Graphique 1.1).

**Actuellement, les recettes de l'IS sont faibles (1,9% du PIB en 2021), malgré un taux d'IS relativement élevé (de 33%, et 30,8% en dessous d'un chiffre d'affaires de 3 Mds FCFA), du fait notamment des exonérations fiscales.** Selon le rapport sur les dépenses fiscales, ces dernières génèrent un manque à gagner de 34 Mds FCFA (9% des recettes de l'IS ou 0,1 pt de PIB) en 2021 (Tableau 5.2). Si ce chiffre peut sembler relativement faible, il est à noter i) qu'il s'agit d'une estimation minimale étant donné que toutes les dépenses fiscales n'ont pas été évaluées en raison d'un manque de données, et ii) que cette estimation dépend du régime de référence, et tout changement de celui-ci pourrait conduire à des chiffres plus élevés. La DGI recense 35 dépenses fiscales dans le cas de l'IS (dont 12 mesures relevant de la loi de 2013 sur les incitations à l'investissement privé), principalement dans les régimes dérogatoires (loi sur les incitations à l'investissements, zones franches, codes sectoriels, et les conventions et cahiers de charges)<sup>30</sup> (DGI, 2023<sup>[61]</sup>).

**Ce recours élevé aux exonérations fiscales présente plusieurs désavantages.** Il est dommageable pour la croissance de long terme car il génère des distorsions économiques, notamment entre les secteurs. Il renforce la complexité et l'administration du système fiscal. Les fraudes sont moins susceptibles d'être détectées. Enfin, il peut se révéler coûteux pour l'État sans toutefois apporter de solutions aux demandes du secteur privé (approvisionnement stable en électricité, main d'œuvre qualifiée suffisante, etc.), et sans régler les problèmes de fond du système fiscal.

**De façon générale, le Cameroun devrait rompre avec la culture d'octroi d'exonérations et avantages fiscaux.** Il sera important pour le Cameroun d'éliminer les incitations fiscales inefficaces, et, pour celles qui seront maintenues, de changer progressivement la nature des instruments utilisés. Par exemple, il s'agirait de favoriser les incitations fiscales en lien avec les coûts des entreprises (amortissements immédiats ou accélérés, crédit d'impôt liés à coûts, etc.) plutôt que celles en lien avec les profits (exemptions, taux d'imposition préférentiels).

**Le Cameroun devrait évaluer l'impact des Règles GloBE sur son système fiscal et ses incitations fiscales pour pleinement profiter de la réforme.** Au travers des Règles GloBE, le Pilier Deux établit un taux d'imposition minimum de 15% pour les grandes entreprises multinationales (celles avec des revenus consolidés au-dessus de 750 M EUR), sur les bénéficiaires excédentaires dans chaque juridiction où elles exercent leurs activités (OCDE, 2023<sup>[65]</sup>)<sup>31</sup>. L'impôt minimum mondial permet ainsi aux pays de mieux protéger leur base fiscale qui est souvent entamée par les transferts de profits et la concurrence fiscale générant des pressions à la baisse de la fiscalité. Il est important que le Cameroun maîtrise les implications

---

<sup>30</sup> Par exemple des mesures d'allègement pour la promotion de centres de gestion, de l'éducation, de start-up innovantes, de promotion des matériaux du secteur boursier, crédit d'impôt pour l'embauche de jeunes diplômés, etc.

<sup>31</sup> Le Pilier Deux se compose des Règles GloBE qui mettent en place l'impôt global minimum et la règle d'assujettissement à l'impôt (RAI). Cette dernière permet de prélever un impôt supplémentaire limité sur certains paiements transfrontières entre sociétés liées lorsque le bénéficiaire est soumis à un taux nominal d'imposition des bénéficiaires des sociétés inférieur à 9 %.

de l'impôt minimum mondial sur son système fiscal pour déterminer si des changements doivent être apportés, notamment dans la conception des incitations fiscales. Cela devient d'autant plus urgent alors que la mise en œuvre de l'impôt minimum global a déjà débuté dans certains pays, et entrera en effet à partir de 2024. En effet, l'impôt minimum global peut limiter l'efficacité de certaines incitations fiscales : lorsqu'une incitation fiscale réduit le taux effectif d'imposition en deçà de 15%, un impôt complémentaire sera dû. D'après la hiérarchie des règles prévue, une juridiction à faible taux d'imposition a le droit de percevoir l'impôt complémentaire dû si elle a mis en place un impôt complémentaire minimum qualifié prélevé localement (ICMQPL). Si cette juridiction n'a pas adopté d'ICMQPL, d'autres juridictions auront le droit de le collecter selon l'ordre des règles prévu afin d'assurer l'efficacité de l'impôt minimum mondial<sup>32</sup>. L'usage qui est fait de certaines incitations fiscales dans le monde s'en trouvera donc modifié (OECD, 2022<sup>[66]</sup>). Cela implique qu'il est nécessaire que les pays examinent et réévaluent leurs incitations fiscales. Ne pas agir (i.e. ne pas modifier ces incitations fiscales<sup>33</sup> ou ne pas mettre en place un ICMQPL) pourrait ainsi faire courir au Cameroun le risque de sacrifier des ressources fiscales, qui seront de toute manière collectées par d'autres pays, tout en conservant des incitations fiscales inefficaces. Ainsi, dans cette optique, il est important pour le Cameroun d'évaluer le nombre des grandes entreprises multinationales opérant sur son territoire (actuellement une soixantaine) entrant dans le champ d'application des Règles GloBE, de mesurer leurs taux effectifs d'imposition, de lister les incitations fiscales dont elles bénéficient et de décider de leur maintien, révision ou suppression. La modification des incitations fiscales pouvant prendre du temps et dans un contexte où de nombreux pays vont mettre en œuvre les Règles GloBE, l'ICMQPL constitue une solution importante à court terme pour le Cameroun. Enfin, le Cameroun devrait considérer l'intérêt d'introduire la règle d'assujettissement à l'impôt (RAI) inclus dans le Pilier Deux car cette règle revêt une importance particulière pour les pays en développement. Le Cameroun devra évaluer dans quels cas la RAI peut s'appliquer. Un instrument multilatéral est en place pour faciliter la mise en œuvre de la RAI.

**Dans ce cadre, le Cameroun pourrait revoir les exonérations du régime de la Zone Franche Camerounaise (RZFC).** Les avantages de ce régime sont très généreux. Ils conduisent à une baisse des recettes de l'IS du fait de l'exonération totale d'impôts sur les sociétés pendant les dix premières années, et par la suite, application d'un taux uniforme de 15% sur le bénéfice annuel et le report illimité des pertes des exercices antérieurs. Certains avantages minent aussi les recettes générales, comme l'exonération totale de toutes taxes (notamment droits d'enregistrement et de timbre) et de droits de douane. Ces avantages devraient être évalués et remis en cause en cas d'effets d'aubaine avérés.

**Plus généralement, mieux évaluer les effets des dépenses fiscales sera également nécessaire.** Une seule analyse coût-bénéfice d'une mesure de la loi de 2013 a été menée dans le rapport sur les dépenses fiscales (pour les incitations dans le secteur de la métallurgie). Celle-ci montrait des résultats décevants : le coût des exonérations était largement supérieur aux montants des investissements engagés (DGI, 2023<sup>[61]</sup>). Ces évaluations devraient être généralisées aux principales incitations fiscales. Elles devraient

<sup>32</sup> L'impôt complémentaire établi est prélevé en vertu de trois types de dispositions : l'ICMQL, la Règle d'inclusion du revenu (RDIR) et la RPII, dans cet ordre (OCDE, 2023<sup>[95]</sup>). Le bénéfice faiblement imposé est d'abord assujéti à l'ICMQL ce qui permet à la juridiction dans laquelle les bénéfices faiblement imposés ont été réalisés de prélever l'impôt supplémentaire en priorité. Des droits d'imposition secondaires sont attribués à la juridiction de l'entité mère en vertu de la RDIR. Finalement, à titre de règle subsidiaire à la RDIR, les droits d'imposition résiduels sont attribués aux autres juridictions qui adoptent les règles en vertu de RPII.

<sup>33</sup> L'impôt minimum mondial n'affecte pas toutes les incitations fiscales de la même manière. Certaines incitations fiscales telles que l'amortissement immédiat ou accéléré n'affectent pas le taux d'imposition effectif calculé selon les Règles GloBE, élément clé pour déterminer l'impôt complémentaire. Notamment, les incitations fiscales fondées sur les dépenses seront moins affectées que celles qui visent le revenu, telles que les exemptions totales sur l'impôt de sociétés. D'autres éléments de conception des incitations fiscales sont également clé pour déterminer l'impact des règles GloBE, e.g., le ciblage, les plafonds ou les critères d'éligibilité basés sur le montant investi. Il est donc important de mener une analyse spécifique à chaque juridiction.

par ailleurs être plus poussées. En particulier, le nombre d'emplois créés devrait être converti en coût pour l'entreprise afin de mesurer les effets d'aubaine par rapport aux exonérations fiscales reçues.

**Au-delà des dépenses fiscales, une réflexion sur l'impôt minimum forfaitaire (IMF)** devrait être menée. Dans les faits, la grande majorité des entreprises ne paient que l'IMF (de 2,2 % du chiffre d'affaires pour les entreprises au régime réel)<sup>34</sup>. Or cet impôt, qui porte sur le chiffre d'affaires et non les profits, peut conduire à une imposition très élevée pour les entreprises dont la marge est faible. Le taux d'IMF est un des plus élevés d'Afrique (il est de 1% en Côte d'Ivoire et au Kenya, ou de 0,5% au Sénégal et au Maroc, et même nul dans de nombreux pays comme le Ghana et le Rwanda). Une réflexion sur son interaction avec le régime simplifié (taux de l'IMF de 5,5% pour le RSI) qui conduit à des taux d'imposition très élevés, en contradiction avec la volonté d'imposer plus faiblement les petites et moyennes entreprises (baisse récente du taux d'IS à 30,8% en dessous d'un chiffre d'affaires de 3 Mds FCFA) doit être menée (voir chapitre 4, section sur les régimes forfaitaires).

**À moyen terme, si la base de l'IS était élargie avec une rationalisation des incitations fiscales, une harmonisation du taux d'IS à 25% pourrait être effectuée.** Cela conduirait à une baisse du taux pour les grandes entreprises, et à harmoniser le taux selon la taille des entreprises et avec les entreprises inscrites à la bourse. Il est en effet inefficace et une mauvaise pratique d'appliquer un taux plus faible pour les entreprises inscrites à la bourse (taux actuel 25% contre 30% pour le taux normal). En effet, ces entreprises sont en général profitables et il est probable que le taux réduit d'IS constitue un effet d'aubaine pour ces entreprises.

**Sur le plan de l'administration de l'IS, plusieurs mesures pourront également être envisagées :**

- **Collecter les arriérés d'IS des entreprises publiques.** Les entreprises publiques au Cameroun sont confrontées à des problèmes de gestion et de transparence financière, ce qui peut conduire à des arriérés d'impôts importants. Collecter les arriérés d'IS des entreprises publiques devrait conduire à des recettes d'environ 1,5 % du PIB (IMF, 2022<sub>[67]</sub>). À terme, la mise en place de pratiques comptables plus transparentes pour les entreprises publiques devrait réduire les risques d'arriérés de paiement des impôts.
- **Utiliser des techniques modernes de détection des fraudes fiscales.** L'efficacité du recouvrement fiscal a un impact important sur la capacité des pays à percevoir les recettes fiscales. Le Cameroun pourrait s'inspirer du cas du Maroc dont l'administration fiscale s'efforce de collecter informations et données dans le but d'avoir une image précise des contribuables qui ne payent pas leur juste part d'impôt (OCDE, 2019<sub>[68]</sub>). Des moyens conséquents donnés à une unité dédiée aux grandes entreprises (44 sociétés seulement payent 80% des recettes de l'IS) et aux individus les plus aisés permettraient de recouvrer des recettes importantes.
- **Continuer la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale et l'implémentation des standards BEPS.** Le Cameroun a été actif sur ce plan. Par exemple, le renforcement des capacités de contrôle fiscal dans le cadre de l'initiative "*Inspecteurs des impôts sans frontières*" (dont le Cameroun a bénéficié) a permis de mobiliser des recettes supplémentaires de près de 10 Mds FCFA entre 2018 et 2020. L'adhésion au Forum Mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales en 2012 a permis au Cameroun d'envoyer de nombreuses demandes de renseignements (51 depuis 2013) pour soutenir la mobilisation des recettes fiscales (+ 4 Mds FCFA grâce à ces échanges). Enfin, de nouvelles structures dédiées aux problématiques de fiscalité internationale ont été mises en place, comme l'Unité d'Échange International de Renseignements, chargée d'échanger les informations à des fins fiscales avec les administrations fiscales étrangères, ou encore l'Unité Prix de Transfert (UPT) chargée de traiter le problème des transferts illicites des bénéficiaires. Le Cameroun devrait désormais mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements, qui a un potentiel très

---

<sup>34</sup> Plus de 90% des grandes entreprises ne paient que l'IMF selon une fiche technique GCAM de la DGI.

important quant à l'imposition des revenus dissimulés dans des pays étrangers par les contribuables camerounais. La poursuite de l'implémentation des actions BEPS sera également importante pour participer à augmenter la mobilisation des ressources fiscales, et pourra se faire au sein de l'unité BEPS du Ministère des Finances. L'implémentation et l'utilisation des déclarations pays par pays sera notamment utile pour déterminer les entreprises dans le champ d'application des Règles GloBE.

### ***Impôt sur les revenus du travail : augmenter la progressivité et diminuer les abattements***

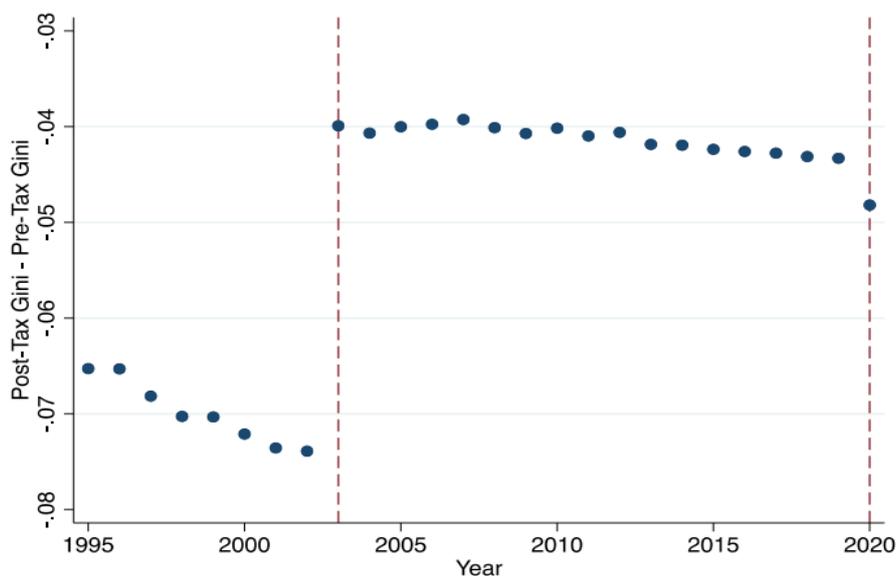
**Les recettes de l'IRPP sont actuellement relativement faibles.** Elles représentent 1 point de PIB depuis 2013 (contre 2,5% du PIB dans les pays de niveau de revenu intermédiaire, et 7,8% dans les pays de l'OCDE), ce qui s'explique par un fort taux d'emploi informel et du fait de dépenses fiscales. Ces dernières ne sont chiffrées qu'à moins de 0,1 % du PIB par l'administration, mais ne prennent pas en compte les abattements du barème de l'IRPP. Or le Cameroun a deux abattements importants pour les traitements et salaires : un abattement forfaitaire de 500 000 FCFA et un abattement pour frais professionnel de 30%. Ces abattements grèvent les recettes fiscales d'environ 0,8 point de PIB (FMI, 2022<sup>[42]</sup>).

**Le potentiel de hausse des recettes d'IRPP serait de 1 point de PIB à court terme.** Ce chiffre pourrait augmenter avec la réduction de l'emploi informel, ou encore la mise en place d'une unité spécialisée dans la collecte des revenus des plus aisées.

**Le système de prélèvements et de transferts diminue peu les inégalités car l'IRPP est peu progressif.** En 2003, une réforme majeure de l'IRPP a ajusté les seuils et les taux et réduit le nombre de 11 à 4 tranches (Tableau 5.4). Cette réforme a réduit de moitié la capacité redistributive du système de prélèvements et de transferts du fait de la moindre progressivité de l'IRPP (Graphique 5.7).

### **Graphique 5.7. Le système fiscal diminue relativement peu les inégalités au Cameroun**

Écart entre l'indice de Gini des revenus après impôts et prestations et indice de Gini du revenu de marché



Note : Les prestations étant très faibles au Cameroun, la différence entre les inégalités avant et après impôts et prestations est liée à l'IRPP.  
Source : (Mcnabb and Opiel, 2023<sup>[69]</sup>).

**Tableau 5.4. Le barème de l'IRPP pourrait être plus progressif**

Barème actuel (avec l'abattement forfaitaire intégré)		Barème illustratif	
Tranche	Taux	Tranche	Taux
De 0 à 500 000	0 %	De 0 à 1 000 000	0 %
De 500 001 à 2 500 000	10 %	De 1 000 001 à 2 000 000	10 %
De 2 500 001 à 3 500 000	15 %	De 2 000 001 à 3 000 000	15 %
De 3 500 001 à 5 500 000	25 %	De 3 000 001 à 5 000 000	25 %
Plus de 5 500 001	35 %	Plus de 5 000 001	35 %

Note : Ce barème ne prend pas en compte les taxes locales additionnelles. L'abattement forfaitaire directement intégré aux tranches.  
Source : CGI et OCDE.

**Plusieurs mesures peuvent être considérées pour augmenter les recettes et la progressivité de l'IRPP :**

- **Réduire les abattements forfaitaire et pour frais professionnels.** Les abattements (forfaitaires ou en pourcentage) sont coûteux et bénéficient davantage aux plus aisés qui ont les taux marginaux les plus élevés<sup>35</sup>. L'abattement forfaitaire de 500 000 FCFA pourrait être supprimé, à part pour les plus modestes où il pourrait être directement intégré dans le barème (Tableau 5.4). L'abattement pour frais professionnels de 30% est élevé en comparaison internationale et pourrait ainsi être réduit (à 15% ou 10% par exemple) pour les salariés et supprimé pour les retraités (qui n'ont pas de frais professionnels). Il devrait également être plafonné pour les hauts revenus (en limitant la réduction du revenu à 1 M FCFA par exemple) comme c'est le cas dans plusieurs pays (avec un mécanisme dégressif comme au Royaume-Uni). Une autre option serait de garder un abattement forfaitaire et de supprimer totalement l'abattement en pourcentage. En ce qui concerne l'abattement pour frais professionnels pour les bénéfices industriels et commerciaux, des données microéconomiques sur les dépenses des indépendants et le recours aux frais réels sont nécessaires pour évaluer l'optimalité du taux actuel. Ces réformes sur les abattements dégageraient des recettes supplémentaires significatives tout en augmentant la progressivité.
- **Augmenter le seuil d'exonération de l'IRPP.** Une hausse du seuil à 750 000 ou 1 M FCFA, proche du niveau de PIB moyen par habitant (soit en dessous de la moyenne du seuil des pays en développement, qui est d'environ de 1,2 PIB par tête, (Benitez et al., 2023<sup>[70]</sup>)) pourrait être envisagée pour aider à la formalisation. Cela pourrait aussi contribuer à simplifier le barème.

**La mise en œuvre de ces deux mesures générerait des gains pour les ménages les plus modestes.**

Tous les individus gagnant moins que 1,5 fois le salaire moyen seront gagnants, tandis que les ménages plus aisés seront perdants (Tableau 5.5). Les individus célibataires gagnant les 2/3 du salaire moyen auront un taux moyen de prélèvement de 2,1 points plus bas du fait de la réforme, et ceux au salaire minimum de 1,2 points plus bas. Le taux marginal baisserait pour des personnes gagnant moins que le salaire moyen et augmenterait pour ceux gagnant plus (Tableau 5.5). Ces mesures augmenteraient les incitations à travailler (et à la formalisation), et rendrait l'IRPP plus progressif.

<sup>35</sup> En tenant compte des deux abattements forfaitaires, le taux moyen d'imposition n'est que de 7,0 % pour un salaire de 5 M FCFA (seuil de la tranche d'imposition marginal supérieure de 35%), selon le FMI (FMI, 2022<sup>[42]</sup>).

**Tableau 5.5. Effet d'une réforme de l'IRPP sur les taux moyen et marginal de prélèvement**

	Revenu en part du salaire moyen		Effet sur le taux moyen, en point de %		Effet sur le taux marginal, en point de %	
	Revenu principal	Revenu conjoint	IRPP et cotisations employées	Coin fiscal total avec cotisations employeur	IRPP et cotisations employées	Coin fiscal total avec cotisation employeurs
Célibataire	0,67	0,00	-2.1	-1.9	-7.2	-6.4
	1	0,00	-1.2	-1.1	2.2	1.9
	1.67	0,00	0.7	0.7	6.9	6.1
	2	0,00	1.8	1.6	6.9	6.1
	3	0,00	4.1	3.7	12.7	11.3
Couple	1	0,33	-0.9	-0.8	2.2	1.9
	1	0,67	-1.6	-1.4	2.2	1.9
	1	1	-1.2	-1.1	2.2	1.9

Note : Effets de la réduction des abattements forfaitaire et pour frais professionnels et de l'augmentation du seuil d'exonération de l'IRPP (voir tableau 4.4). Les prestations sociales n'ont pas été prises en compte dans ces calculs.

Source : OCDE.

**Le gain de ces mesures est difficile à chiffrer sans accès aux données fiscales individuelles, mais pourrait atteindre 0,5 à 1 point de PIB.** La réduction de l'abattement pour frais professionnels pourrait rapporter de 0,5 à 0,9 point de PIB. En effet, l'abattement de 30% conduit à un manque à gagner de 164 Mds FCFA, ce qui, comparé au montant des recettes fiscales générées par l'IRPP, représente 94% (FMI, 2022<sup>[42]</sup>). Les recettes d'IRPP représentant 1% du PIB, diminuer l'abattement de moitié (respectivement de 2/3 et totalement), soit un abattement de 15% (respectivement 10% et 0%), conduirait à un gain pour les recettes publiques de 0,5 point de PIB (respectivement 0,6 point et 0,9 point). La suppression de cet abattement pour les pensions et son plafonnement pour les revenus du travail des plus aisés augmenteraient l'estimation des recettes attendues de cette réforme. Il n'est actuellement pas possible de chiffrer ces gains supplémentaires en l'absence de modèle de micro-simulation adapté à l'exercice, ou de données sur les parts de l'IRPP venant des revenus du travail et des pensions. De même, s'il n'est pas possible de chiffrer précisément le gain budgétaire de la suppression de l'abattement forfaitaire et de la hausse du seuil d'exonération, il est estimé que la suppression de l'abattement forfaitaire devrait conduire à un gain compris entre 0,1 et 0,4 point de PIB.

**La fiscalisation des avantages en nature doit être repensée car elle peut conduire à des abus.** L'imposition de ces avantages est très faible : un salarié dont la rémunération est répartie à part égale entre salaire et avantages en nature verra son taux d'imposition trois fois plus faible que si sa rémunération reposait intégralement sur son salaire (FMI, 2022<sup>[42]</sup>). Ainsi, cela incite les salariés à se faire rémunérer au maximum en avantages en nature et conduit à des pratiques d'optimisation fiscale menées par les entreprises (frais déductibles pour les entreprises) qui privent le Cameroun de recettes fiscales. Le manque à gagner de ces avantages devrait être documenté pour envisager la révision de leur imposition.

**À moyen terme, une hausse du nombre de tranches pourrait être considérée.** Une hausse du nombre de tranches d'imposition à 5 ou 6 pourrait contribuer à rendre le système fiscal camerounais plus progressif, dégager des recettes supplémentaires et contribuer à augmenter l'élasticité des recettes à la croissance. Une tranche à 40% pourrait par exemple être ajoutée pour les plus aisés (revenu supérieur à 10 fois le PIB par tête), ce qui rapprocherait le Cameroun d'autres pays de la région (République du Congo, Sénégal, Mauritanie ou Ouganda), tout en restant inférieur au taux marginal maximal de certains pays africains (45% en Afrique du Sud, 60% en Côte d'Ivoire).

**Le développement d'une base de données exhaustive sur les revenus des Camerounais permettrait de simuler les différentes options de réforme de l'IRPP.** La mise en place d'une déclaration fiscale pré-remplie avec prélèvement à la source serait l'opportunité de collecter des données sur l'ensemble des revenus. Le Cameroun prévoit de mettre en œuvre cette déclaration à partir de 2024, ce qui nécessitera

des moyens conséquents. Par ailleurs, le Cameroun pourrait étendre cette retenue à la source aux salariés ayant une rémunération inférieure à 62 000 FCFA.

**Parmi les autres mesures relatives à l'IRPP pouvant être mises en place figurent :**

- **Le développement d'audits sur les contribuables à hauts revenus.** Ces audits sont souvent coûteux, mais permettent de collecter d'importantes recettes fiscales. Par exemple, aux États-Unis les contrôles des 0,1 % les plus riches ont un rendement trois fois plus élevé que la moyenne (Boning et al., 2023<sup>[71]</sup>).
- **L'imposition des revenus des directeurs non exécutifs, et la rémunération des agents commerciaux non-salariés, au taux normal de l'IRPP.** En effet, ces directeurs payent actuellement un impôt forfaitaire de 15%, qui est faible en comparaison des autres individus de même niveau de vie. Le taux de retenue à la source libératoire spécifique à la rémunération des agents commerciaux non-salariés (assurance incluse) et à la vente directe par réseau est également faible (10%).
- **Une réflexion sur l'imposition des bénéficiaires artisans, industriels, commerciaux et agricoles et leur interaction avec l'impôt minimum forfaitaire (IMF)** pourra être menée. Ces bénéficiaires sont imposés principalement à l'IMF dans le système simplifié (au taux de 5,5% sur le chiffre d'affaires) ce qui conduit à une imposition très élevée pour certaines entreprises. Voir chapitre 4 (section sur les régimes forfaitaires) pour plus de détail.
- **Une réflexion sur la taxe spéciale sur le revenu** et son augmentation possible

***Impôts sur les revenus du capital : diminuer les dépenses fiscales et augmenter les audits***

**Les taux d'imposition des revenus du capital mobilier pourraient être harmonisés à 15%.** Les revenus du capital sont intégrés à l'IRPP mais, contrairement aux traitements et salaires, bénéficient d'un prélèvement libératoire forfaitaire dont le taux varie selon la nature du revenu : 15% pour les dividendes (sans les centimes additionnels), 10% sur le revenu des obligations de moins de 5 ans ou si le rendement provient de titres admissibles à la Bourse, 5% sur le revenu des obligations détenues 5 ans ou plus, et 0% pour les intérêts sur les obligations de l'État, des collectivités territoriales décentralisées et plus-values nettes réalisées sur le marché de la bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale. Taxer les gains en capital provenant de la vente de cryptoactifs est également une voie à étudier à travers l'adoption du cadre de déclaration des cryptoactifs élaboré par l'OCDE.

**La diminution des seuils d'exonération des impôts sur les intérêts des comptes de dépôt et sur les plus-values augmenterait également les recettes, tout en n'affectant que les plus aisés.** Le seuil d'exonération des impôts sur les intérêts sur les comptes de dépôt (50 M FCFA) est actuellement très élevé en comparaison internationale et favorise les plus aisés. Il n'incite pas à financer l'investissement et peut conduire à des abus (détention de comptes multiples) : une diminution de ce seuil pourrait permettre davantage d'investissement. Peu de pays ont des seuils d'exonération des plus-values. Au Cameroun, un tel seuil existe, et est relativement élevé (500 000 F CFA), ce qui bénéficie aux plus aisés. Diminuer ces seuils paraît donc une mesure équitable et efficace pour augmenter les recettes fiscales. Il serait également important que ces mesures soient évaluées dans le rapport sur les dépenses fiscales, ce qui n'est pas le cas actuellement. Abaisser le seuil à partir duquel l'exonération de la retenue à la source par les banques sur les intérêts provenant de comptes d'épargne s'applique serait aussi une mesure à considérer, de même qu'exiger le numéro d'identification des déposants (à défaut de quoi une retenue à la source s'appliquerait sur totalité du rendement).

**L'imposition des revenus fonciers pourrait être améliorée et augmentée.** Les revenus fonciers sont imposables à un taux de 30% sur le revenu net après soustraction d'un abattement forfaitaire de 30 % du revenu brut au titre de charge de la propriété (après soustraction de charge forfaitaire ou charges réelles

si justificatif). Depuis 2022, pour augmenter le recouvrement de l'impôt, un nouveau versement trimestriel libératoire sur le loyer brut de 10 % a été créé pour les locateurs non visés par une retenue à la source. Toutefois, il serait plus efficace et équitable de relever ce taux à 20% (voire à 30%) tout en augmentant sa collecte via plus d'audits mieux ciblés, notamment en utilisant les données sur la distribution d'eau et d'électricité (ce qui a commencé à être fait). Le fait que les revenus fonciers collectent moins de recettes en 2021 qu'ils en collectaient cinq ans plus tôt confirme qu'il est important d'augmenter leur imposition.

**Une hausse de l'imposition des plus-values immobilières serait également bienvenue.** Depuis 2017, elles font l'objet d'une retenue à la source libératoire au taux de 5 %, après soustraction d'un abattement forfaitaire de 30%. Augmenter le taux d'imposition ou diminuer l'abattement augmenterait les recettes et serait équitable étant donné que des dépenses fiscales bénéficient très majoritairement aux individus les plus aisés et vivant dans les grandes villes du Cameroun qui ont vu les prix immobiliers augmenter. Plafonner l'exonération de l'impôt sur les plus-values lors de la vente de résidences principales serait également une mesure qui irait dans ce sens.

**Le taux d'imposition forfaitaire des revenus du capital pourrait être augmenté.** Le taux d'imposition forfaitaire des revenus des capitaux mobiliers (15% pour les dividendes, et de 0% à 10% pour les intérêts) au Cameroun) est proche des taux appliqués dans les pays africains, mais reste faible en comparaison internationale. Il est nécessaire de prendre en compte le taux d'impôt sur les sociétés pour mesurer le poids réel de la fiscalité sur les revenus du capital. Ce taux est de 30% au Cameroun, mais le taux effectif est probablement beaucoup plus faible du fait des exonérations fiscales<sup>36</sup>, ce qui devrait porter le taux effectif de taxation des revenus du capital largement en dessous de 45%. À titre de comparaison, le taux d'imposition effectif total des revenus du capital pour les plus aisés est d'environ 50% dans les pays de l'OCDE (Hourani et al., 2023<sup>[72]</sup>), ce qui laisse une marge de manœuvre pour augmenter le taux d'imposition forfaitaire des revenus du capital au Cameroun. Celui-ci pourrait par exemple être rehaussé à 20% comme ce qui a été récemment fait en Afrique du Sud. Parallèlement, le Cameroun pourrait augmenter sa collecte d'informations sur les actifs détenus par ses résidents dans d'autres pays et lutter activement contre les flux financiers illicites.

### ***Impôts sur la propriété immobilière et les successions : augmenter la base et les taux***

**Actuellement, les recettes des taxes récurrentes sur les biens immobiliers sont très faibles, entre 0,01 et 0,02 point de PIB.** Ceci est plus faible que plusieurs pays voisins, comme la Côte d'Ivoire (0,3 point de PIB), le Niger (0,2 point de PIB) ou le Maroc (0,7 point de PIB). Cela s'explique par une base fiscale réduite et un taux faible (0,1%). À titre de comparaison, le taux moyen de l'impôt foncier à Kananga en RDC est de 0,34 % de la valeur de la propriété (Bergeron, Tourek and Weigel, 2023<sup>[48]</sup>), et à Mexico le taux moyen peut atteindre 0,8 % selon le type de valeur cadastrale (Brockmeyer et al., 2021<sup>[73]</sup>). Ces recettes ont un poids d'environ 2 % du PIB dans les pays avancés (Benitez et al., 2023<sup>[70]</sup>).

**Les taxes récurrentes sur les biens immobiliers devraient voir leur rôle renforcé.** Bien que des améliorations de l'infrastructure administrative soient requises pour mener à bien les réformes dans ce domaine, il est possible et souhaitable d'attribuer un rôle plus important aux taxes sur les biens immobiliers, dans la mesure où elles sont considérées comme peu dommageables pour la croissance. Selon les estimations de la frontière fiscale réalisées dans ce rapport, le potentiel de hausse des recettes sur les taxes récurrentes sur les biens immobiliers serait de 0,5 point de PIB à court terme. Selon (Norregaard, 2013<sup>[74]</sup>), le potentiel serait de 0,5 à 1 point de PIB au cours des 5 à 10 prochaines années pour de nombreux pays en développement et serait même plus important (2 points de PIB) pour de nombreux pays qui ne recourent aujourd'hui que modestement à l'imposition des biens immobiliers. En particulier, la taxe

<sup>36</sup> Les incitations fiscales diminuent en moyenne le taux d'IS effectif de 30% dans sept pays d'Afrique subsaharienne (Celani, Dressler and Hanappi, 2022<sup>[96]</sup>).

foncière aurait le plus gros potentiel de hausse parmi l'ensemble des taxes selon (Brockmeyer et al., 2021<sup>[73]</sup>) (+ 4 points de PIB pour les pays à revenu moyen).

**Pour que les impôts fonciers jouent pleinement leur rôle, la couverture par le cadastre et l'évaluation des biens immobiliers sont nécessaires.** Un cadastre existe au Cameroun mais il n'est pas encore intégralement numérisé. Sa numérisation aidera au recensement des contribuables, à l'imposition des parcelles non imposées, au suivi du recouvrement des recettes, et à l'édition de la situation fiscale des contribuables sur leurs parcelles. Les efforts de numérisation du cadastre doivent ainsi être accélérés avec des moyens supplémentaires. Enfin, la mise à jour des valeurs cadastrales pourra augmenter significativement les recettes, comme le montre l'expérience de la Colombie en 2021 (où les revenus des communes ont augmenté de 30% à 250% après mise à jour).

**Pour que les efforts de mise à niveau du cadastre se traduisent dans les faits par une hausse des recettes de l'impôt foncier, il s'agira également d'utiliser l'information pour évaluer les biens immobiliers,** en particulier en zone urbaine et chercher à se rapprocher des valeurs de marché. Également, des croisements d'informations et de données avec les entreprises fournisseuses d'eau et d'électricité seraient utiles pour estimer la valeur des logements. Par ailleurs, faire le suivi des recettes fiscales additionnelles générées par l'extension du cadastre permettra de convaincre à haut niveau des retombées positives de l'investissement dans ce projet.

**Quand ces travaux de mise à jour et digitalisation des bases cadastrales, ainsi que le système d'information pour évaluer les biens immobiliers seront finis, il sera important que la base fiscale ne repose pas sur une valeur déclarative, mais sur les valeurs estimées par le cadastre.** Il faudra ainsi pré-remplir la déclaration avec des informations de l'administration sur la valeur de marché des biens immobiliers, et donner la possibilité aux contribuables de modifier cette valeur s'ils ont une estimation plus fiable (ou utiliser la valeur déclarative quand elle est supérieure, comme actuellement). C'est ce qui est fait par exemple en Norvège dans le cadre de l'impôt sur le patrimoine.

**Les efforts pour augmenter la base fiscale doivent être poursuivis.** Des amnisties fiscales au profit des redevables de la taxe foncière ont été instituées en 2016 et en 2022. Elles ont permis des hausses de recettes, mais il est important que ces amnisties soient très exceptionnelles pour qu'elles soient efficaces à long terme. C'est également dans cette même optique que le mode de déclaration et de paiement de cet impôt a été modernisé en 2014 à travers l'introduction des déclarations pré-remplies (DPR) qui sont distribuées dans les domiciles, du paiement par téléphone portable (Mobile Tax 1 et 2), et la constitution d'une base de données sur les propriétaires. Les réflexions sur l'opportunité de rendre obligatoire l'intégration de la taxe foncière dans les factures d'électricité doivent être poursuivies. Il a été montré que l'utilisation de personnes influentes des villes et villages pour collecter la taxe foncière à la place des agents d'état était une mesure efficace (Balán et al., 2022<sup>[75]</sup>): cela pourrait être testé également au Cameroun.

**Une réflexion sur les exonérations de paiements de la taxe foncière doit être menée.** Actuellement, la liste des exonérations est très importante et comprend les hôpitaux privés, les constructions à usage d'usine, de hangars et de magasins de stockage, l'Église, les organisations internationales, les terres utilisées pour l'agriculture. Il serait important de connaître le coût de ces exonérations et de les réviser dans le cas de capacités contributives suffisantes des agents qui en bénéficient.

**Le taux de la taxe foncière qui est actuellement de 0,1% pourrait être augmenté à 0,3% en moyenne, ce qui augmenterait d'environ 0,05 point les recettes fiscales à court terme.** Un taux progressif pourrait être mis en place, allant de 0,1% à 0,5%. Les comportements d'évitement doivent être pris en compte pour évaluer le potentiel de hausse de taux. Au Congo, il a été estimé que le taux d'imposition maximisant les recettes fiscales (taux de Laffer) de la taxe foncière était un peu plus faible que le taux en vigueur (0,34%) (Bergeron, Tourek and Weigel, 2023<sup>[48]</sup>). Les recettes fiscales pourraient ainsi atteindre 0,06 point de PIB avec un taux de la taxe foncière de 0,3%. À moyen terme, avec l'élargissement de la base fiscale, les recettes pourraient être bien supérieures, et atteindre potentiellement à long terme celles

des pays de l'OCDE (environ 1 point de PIB). La hausse progressive de la taxe foncière pourrait remplacer la taxe sur les opérations de transfert d'argent (créée en 2022) qui peut inciter à effectuer des transactions dans le secteur informel.

**Les incitations à payer la taxe foncière devront augmenter car le faible recouvrement est lié à l'anticipation d'absence de sanctions.** La hausse de la mise en conformité par des mesures comme l'envoi de lettres peut permettre d'augmenter significativement les recettes de la taxe foncière. Au Congo, l'envoi de lettres incitant à payer la taxe (sous peine d'audits et d'amendes) ou le remplacement de percepteurs des impôts a fait augmenter significativement les recettes fiscales (Bergeron et al, 2023). Au Mexique, l'envoi de lettres mettant l'accent sur les sanctions et les amendes pour les ménages ne respectant pas la loi a permis de multiplier par trois le paiement de l'impôt.

**Une taxe d'habitation pourrait également être envisagée.** L'avantage serait de faire participer les locataires, mais aurait l'inconvénient de davantage affecter les non-proprétaires les plus modestes que la taxe foncière.

**Augmenter la base fiscale de l'impôt sur les successions est également souhaitable du point de vue de l'efficacité et de l'équité.** L'impôt sur les successions est un impôt progressif favorisant la baisse des inégalités car le capital est fortement concentré sur les plus aisés. Cet impôt peut aussi permettre de faire diminuer l'inégalité des chances via la baisse du poids de l'héritage qui nourrit une dynamique de renforcement des inégalités patrimoniales dont l'ampleur est beaucoup plus élevée que celles provenant des revenus du travail. Or cet impôt, très impopulaire, génère des revenus extrêmement faibles (moins de 0,001 point de PIB) du fait d'une assiette fiscale réduite car basée sur des montants déclaratifs et d'une faible collecte de l'impôt. Afin d'augmenter son assiette, le gouvernement a baissé de 10% à 5% le taux d'impôt sur les successions, mais cela n'a pas eu l'un effet escompté. Afin d'augmenter le recouvrement de cet impôt, il est nécessaire d'introduire une déclaration pré-remplie à partir des données notariales et administratives. Pour cela, des mesures pour améliorer la mise en conformité (voir chapitre 4) pourraient être mises en œuvre. Il sera également important de montrer au public que cet impôt est juste et augmente l'égalité des chances, par exemple via la publication d'études économiques du ministère. Toutes ces mesures et actions pourraient permettre d'augmenter les recettes de cet impôt pour atteindre celles des pays asiatiques de même niveau de développement à court/moyen terme (0,05 point de PIB), voir celles des pays de l'OCDE à long terme (0,13 point de PIB).

# 6

## Discussion sur l'affectation des recettes fiscales pour la santé

**De nombreux pays ont mis en place des mécanismes d'affectation des ressources.** Dans le cas de l'affectation stricte, les recettes sont allouées sur la base de règles qui peuvent contourner le processus budgétaire et qui sont spécifiques à cette affectation, et doivent financer un programme de dépenses spécifique. Dans le cas de l'affectation souple, le processus budgétaire n'est pas contourné et l'utilisation des fonds pour un programme de dépense spécifique est moins rigide. En plus des cotisations sociales qui constituent une forme d'affectation des ressources, l'affectation des impôts sur les produits néfastes à la santé est fréquente à l'international, notamment dans les pays d'Amérique du Sud (OCDE, 2019<sup>[68]</sup>).

**L'expérience des Philippines (2012-2017) est un exemple de réussite d'affectation des recettes des impôts sur les produits nocifs pour la santé.** La loi de Finance 2012 a conduit à une forte augmentation des taux d'accises sur le tabac, l'alcool et les boissons sucrées conduisant à un triplement de leurs recettes fiscales. La majeure partie de ces recettes a été affectée à la santé (principalement à la couverture santé universelle). En 2017, elles constituaient près des deux tiers du budget national à la santé. Cela a permis notamment la subvention des primes d'assurance maladie de 25 M de personnes (pauvres et personnes âgées principalement (Diosana, 2020<sup>[76]</sup>)).

**Relativement peu de recettes fiscales sont affectées au Cameroun, et aucune à la santé.** Le Cameroun affecte environ 1% des ressources du budget via les comptes d'affectation spéciale (CAS). Il n'existe pas de compte de CAS spécialement dédié à la santé, à part celui créé pour la lutte contre la Covid-19 entre 2020 et 2022. Le pays peut examiner les arguments plaidant pour l'affectation de certaines recettes fiscales à la santé (Encadré 6.1). Parmi les possibilités d'affectation des ressources à la santé figurent :

- **Tout ou partie des recettes provenant des impôts sur l'alcool, le tabac ou les boissons sucrées.** À titre d'exemple, à court terme, l'affectation de 50% (100%) des recettes des impôts sur les produits nocifs pour la santé permettrait un financement de la CSU de 0,8 (1,7) point de PIB (en prenant en compte la hausse de 0,5 point de PIB des recettes d'accises qui permettrait au Cameroun d'atteindre le niveau moyen des pays de même niveau de développement).
- **Certaines contributions** (comme la contribution au Crédit foncier du Cameroun dont les sommes déjà collectées et reversées à cette structure devraient lui garantir une surface financière suffisante) **et redevances** (à l'exportation du cacao et du café par exemple). Cela pourrait permettre de dégager environ 0,2 point de PIB de recette pour la santé selon le ministère des Finances.

**L'affectation doit rester souple et concerner seulement des taxes liées à la santé, ou des contributions très spécifiques.** Si elle était réalisée pour ces impôts, l'affectation doit notamment rester flexible. Affecter les recettes des impôts généraux (TVA, IRPP, IS) risquerait d'augmenter les rigidités budgétaires, et conduire à une spirale dangereuse d'affectation des ressources, négative pour l'efficacité budgétaire. Plusieurs conditions pour assurer la réussite des mécanismes d'affectation des ressources sont ainsi indiqués dans le rapport. De plus, l'affectation des ressources assure une stabilité des financements mais n'entraîne pas nécessairement leur hausse. Cette réalité souligne ainsi le besoin pour

le Cameroun de prioriser l'augmentation du niveau des recettes fiscales du budget général de l'État (par le biais d'une réforme fiscale) sur l'affectation d'une partie des ressources fiscales à la santé.

**Si le Cameroun faisait le choix de l'affectation des ressources, des conditions seraient nécessaires pour contrecarrer tout ou partie des limites de ce mécanisme** (Encadré 6.1). Il est également à noter que l'affectation des ressources pour financer des programmes de santé, actuellement pris en charge par les PTF, et qui seront amenés à connaître une baisse de leurs financements à terme, semble ambitieuse en raison des montants financiers conséquents que cela entraînerait. De ce fait, leur financement par les recettes générales du budget de l'État apparaît plus judicieux.

### Encadré 6.1. Avantages, limites et conditions de succès de l'affectation des recettes fiscales

#### Avantages

**Renforce la légitimité politique et facilite l'introduction d'impôts.** Il est plus facile d'obtenir un soutien populaire pour de (nouvelles) taxes affectées à des objectifs sociaux précis.

**Soutient le principe selon lequel les individus contribuent à hauteur des bénéfices reçus d'un programme étatique.** Toutefois, dans le cas de la santé, ce principe ne devrait pas s'appliquer : une population affectée par une maladie ne devrait pas avoir à payer un impôt spécifique affecté au traitement de cette maladie.

**Accroît la visibilité sur les sources de financement pour les gestionnaires des programmes,** ce qui renforce la planification à long terme, et assure une certaine stabilité des financements. Toutefois, dans certains cas, il est difficile de savoir précisément le montant des revenus qui sera affecté.

#### Limites

**Effet d'éviction des ressources publiques.** Du fait de l'affectation des ressources, d'autres sources de financement, telles que les recettes générales du budget de l'État, peuvent se voir réduites.

**Renforcement des rigidités budgétaires.** L'affectation des ressources réduit le pouvoir discrétionnaire et la flexibilité des gouvernements. Ceci peut, dans certaines situations, compromettre la stabilité macroéconomique en entravant les possibilités d'ajustements budgétaires. Pour réduire ce risque, certains pays ont créé des fonds de réserve où les impôts affectés peuvent être dirigés si de nouvelles priorités émergent.

**Absence de variation des financements en fonction des besoins des programmes.** Les fonds affectés ne varient pas en fonction de la taille des programmes ou projets qu'ils financent. Par conséquent, ils ne financent pas nécessairement l'intégralité des besoins. Dans le secteur de la santé, cela peut devenir non soutenable si les taux de couverture ou d'utilisation augmentent.

**Risque d'inefficience des programmes financés par des ressources affectées** dans la mesure où ces programmes sont souvent moins soumis à évaluation. Dans le secteur de la santé, cela peut générer des inefficiences de la dépense publique.

**Risque de financement procyclique.** Certaines taxes affectées génèrent des revenus procycliques, pouvant entraîner des variations de financement importantes, contraires au besoin de stabilité des fonds. Toutefois, des programmes financés par des taxes affectées contra-cycliques pourront être davantage protégés de coupes budgétaires.

**Dans le cas de l'affectation flexible des ressources, la fragmentation des sources de financement,** qui complexifie la gestion des programmes.

### **Conditions pour assurer la réussite des mécanismes d'affectation des ressources**

- Assurer que l'introduction d'impôts affectés ne constitue pas une mesure isolée, mais fasse partie intégrante d'une stratégie globale de financement de la santé.
- Accompagner l'affectation des ressources avec des campagnes de sensibilisation sur le rôle de l'impôt affecté et du programme de santé qui bénéficiera de son financement.
- Assurer que les ressources affectées servent, en priorité, à financer des programmes de santé délimités (en termes budgétaires, d'ampleur et d'objectif), ces derniers faisant l'objet d'une évaluation, en amont, de leurs besoins pour prendre en compte les éventuelles hausses d'utilisation ou de couverture des programmes.
- Privilégier les mécanismes d'affectation flexible des ressources afin de limiter les rigidités budgétaires.
- Accompagner la mise en place de ressources affectées par des mesures spécifiques de gestion des programmes de santé. Par exemple, l'acceptation de la mise en place d'impôts affectés pourrait être dépendante d'une amélioration de la qualité et de l'efficacité de la dépense publique.
- Assurer que la mise en place de ressources affectées s'accompagne d'évaluations, à dates régulières, des programmes qui en bénéficient, dans une logique de redevabilité des comptes.
- Limiter le nombre d'impôts affectés afin de contenir la fragmentation des sources de financement.
- Verser rapidement les ressources affectées aux programmes de santé qu'elles financent.
- Conditionner les ressources affectées à des capacités d'absorption suffisantes de la part des organismes qui géreront l'afflux de nouveaux revenus.
- Spécifier les contours du mécanisme d'affectation des ressources de façon claire et transparente.

Source : (Boakje, 2016<sup>[77]</sup>), (Carling, 2007<sup>[78]</sup>), (Murray, 2018<sup>[79]</sup>), (Wright & al, 2017<sup>[80]</sup>), (WHO, 2016<sup>[81]</sup>), (WHO, 2017<sup>[82]</sup>), OCDE.

# Références

- Adan, H. et al. (2023), *Quantifying the Revenue Yields from Tax Administration Reforms*, WP/23/231. [41]
- Anyidoho, N. et al. (2022), “Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra’s Informal Sector Safety Net”, WIEGO Working Papers, <http://www.wiego.org/wiego-publication-series>. [35]
- ATAF (2021), *The efficient taxation of the informal sector in africa*, <http://www.ataftax.org>. [28]
- Bachas, P., L. Gadenne and A. Jensen (2020), “Informality, Consumption Taxes and Redistribution”, *NBER WORKING PAPER 27429*, <https://doi.org/10.3386/W27429>. [62]
- Bachas, P. and A. Jensen (2023), *Administrative data and methodologies for tax policy.*, International Growth Center Synthesis Paper, <https://www.theigc.org/publications/administrative-data-and-methodologies-tax-policy>. [47]
- Balán, P. et al. (2022), “Local Elites as State Capacity: How City Chiefs Use Local Information to Increase Tax Compliance in the Democratic Republic of the Congo”, *American Economic Review*, Vol. 112/3, pp. 762-797, <https://doi.org/10.1257/AER.20201159>. [75]
- Banque mondiale (2018), *Intertemporal dynamics of public financing for universal health coverage: Accounting for Fiscal Space Across Countries*. [13]
- Battese, G. and T. Coelli (1992), “Frontier production functions, technical efficiency and panel data: With application to paddy farmers in India”, *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 3/1-2, pp. 153-169, <https://doi.org/10.1007/bf00158774>. [20]
- Beer, S. et al. (2022), “How to Evaluate Tax Expenditures”, *IMF How-To Note No 2022/005*, <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/11/How-to-Evaluate-Tax-Expenditures-525166>. [60]
- Benhassine, N. et al. (2017), “Does inducing informal firms to formalize make sense? Experimental evidence from Benin ☆”, *Journal of Public Economics*, Vol. 157, pp. 1-14, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.11.004>. [32]
- Benitez, J. et al. (2023), *Building Tax Capacity in Developing Countries*, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/09/15/Building-Tax-Capacity-in-Developing-Countries-535449>. [70]
- Bergeron, A., G. Tourek and J. Weigel (2023), “The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from Randomized Tax Abatements in the DRC”, *Working paper*. [48]
- Black, S. et al. (2023), *IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update, WP/23/169, August 2023*. [56]
- Boakje (2016), *Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues*. [77]
- Boning, W. et al. (2023), *A Welfare Analysis of Tax Audits Across the Income Distribution*. [71]

- Brockmeyer, A. et al. (2019), "Casting a wider tax net: Experimental evidence from Costa Rica", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 11/3, pp. 55-87, <https://doi.org/10.1257/pol.20160589>. [50]
- Busso, M., M. Fazio and S. Algazi (2013), "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/SSRN.2207240>. [90]
- Caldeira, É. et al. (2020), "Effort fiscal en Afrique subsaharienne : les résultats d'une nouvelle base de données", *Revue d'économie du développement*, Vol. Vol. 27/4, pp. 5-51, <https://doi.org/10.3917/edd.334.0005>. [97]
- Calligaro, F. and O. Cetrangolo (2023), *Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions*, WIEGO Working Papers, <http://www.wiego.org/wiego-publication-series>. (accessed on 7 June 2023). [92]
- CAMERCAP-PARC (2022), *Couverture santé universelle, jusqu'où le Cameroun peut-il être prêt?*. [98]
- Carling (2007), *Tax earmarking: Is it a good practice?*. [78]
- Celani, A., L. Dressler and T. Hanappi (2022), "Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates : Methodology and initial findings for seven Sub-Saharan African countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 58, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3eaddf88-en>. [96]
- Charmes, J. (2016), *The Informal Economy: Definitions, size, contribution and main characteristics*, in Kraemer-Mbula, E. and S. Wunsch-Vincent (eds.), *The informal economy in developing nations : hidden engine of innovation?*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://books.google.fr/books?id=kKoODQAAQBAJ&pg=PA13&lpg=PA13&dq=The+informal+v=onepage&q&f=false> (accessed on 2 June 2023). [23]
- Cohen, I. (2020), "Low-Cost Tax Capacity: A Randomized Evaluation with the Uganda Revenue Authority", *Working paper*. [49]
- Cotlear, D. et al. (2015), "Going universal : how 24 developing countries are implementing universal health coverage reforms from the bottom up", *Washington, D.C. : World Bank Group.*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/936881467992465464/Going-universal-how-24-developing-countries-are-implementing-universal-health-coverage-reforms-from-the-bottom-up>. [58]
- Da Costa, C. and F. Lobel (2022), *The Cost of Informality: An Optimal Taxation Approach \**, <https://ssrn.com/abstract=4231413>. [31]
- DGI (2023), "Rapport sur les dépenses fiscales de l'exercice 2021". [61]
- DGI (2021), *Rapport décennal 2010-2020*. [43]
- Diosana, J. (2020), "Raising Tobacco Taxes: The Philippine Experience", *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention*, Vol. 21/S1, pp. 27-31, <https://doi.org/10.31557/apjcp.2020.21.s1.27>. [76]
- Dube, G. and D. Casale (2016), "The implementation of informal sector taxation : Evidence from selected African countries", *eJournal of Tax Research*, Vol. 14/3, pp. 601-623, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/eJTR/2016/24.pdf> (accessed on 15 July 2021). [33]

- Egebark, J. and N. Kaunitz (2013), "Do payroll tax cuts raise youth employment?", *Labour Economics*, Vol. 55, pp. 163-177, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.10.001>. [93]
- Fambeu, A. and G. Mbondo (2022), "Endogenous peer effects and level of informality: some evidence from micro and small firms in Cameroon", *Review of Social Economy*, Vol. 80/3, pp. 387-421, <https://doi.org/10.1080/00346764.2020.1769166>. [34]
- FMI (2023), "Cameroun : quatrièmes revues de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et de l'accord au titre du mécanisme élargi de crédit", *Rapport du FMI n° 23/251*. [39]
- FMI (2022), "CAMEROUN - Réformes des grands piliers du système fiscal", *Rapport technique*. [42]
- FMI (2019), *Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs*. [84]
- FMI (2018), *Cameroon: Selected Issues; Country Report No. 18/256; June 22, 2018*, <http://www.imf.org>. [10]
- Fonds Mondial (2021), *Subventions du Fonds mondial au Cameroun*, <https://aidsinfo.unaids.org/>. [5]
- Fuchs, A., F. González Icaza and D. Paz (2019), *Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8805>. [53]
- Gadenne, L. (2017), "Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 9/1, pp. 274-314, <https://doi.org/10.1257/app.20150509>. [14]
- Gallien, M. and V. Van Den Boogaard (2021), "Rethinking Formalisation: A Conceptual Critique and Research Agenda", WIEGO Working Papers, <https://doi.org/10.19088/ICTD.2021.016>. [25]
- Gaspar, V., L. Jaramillo and M. Wingender (2016), "Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?", *IMF Working Papers*, <https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2016-234.html> (accessed on 1 June 2023). [17]
- Hourani, D. et al. (2023), "The taxation of labour vs. capital income : A focus on high earners", *OECD Taxation Working Papers*, No. 65, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>. [72]
- ILO (2020), *Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 and beyond*, ILO working paper, <https://www.ilo.org/legacy/english/intserv/working-papers/wp014/index.html> (accessed on 31 May 2023). [89]
- IMF (2022), *Cameroon 2021 Article IV consultation*, IMF Country Report No. 22/75, <http://www.imf.org>. [67]
- IMF (2018), "Estimating the fiscal multipliers for Cameroon", *Cameroon: Selected Issues, IMF Country Report No. 18/256*, p. 63, <https://doi.org/10.5089/9781484373378.002>. [16]
- IMF (2018), *Sub-Saharan Africa's Revenue Potential*, Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2018/04/30/sreo0518#chap2> (accessed on 31 May 2023). [18]

- IMF et al. (2016), “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries”, *Prepared for Submission to G20 Finance Ministers*. [15]
- INS (2021), *Indicateurs de l’emploi et du chômage du troisième trimestre 2020*, <http://ins.tn/publication/indicateurs-de-lemploi-et-du-chomage-troisieme-trimestre-2020> (accessed on 15 July 2021). [22]
- Jacquemot, P. and M. Raffinot (2019), “La mobilisation fiscale en Afrique”, *Revue d’économie financière*, Vol. N° 131/3, pp. 243-263, <https://doi.org/10.3917/ecofi.131.0243>. [88]
- Keen, M. (2008), “VAT, tariffs, and withholding: Border taxes and informality in developing countries”, *Journal of Public Economics*, Vol. 92/10-11, pp. 1892-1906, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.006>. [63]
- Kleven et al. (2011), “Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark”, *Econometrica*, Vol. 79/3, pp. 651-692, <https://doi.org/10.3982/ecta9113>. [45]
- Kleven, H., A. Khan and U. Kaul (2016), *Taxing to develop: When ‘third-best’ is best*. [46]
- Kundt, T. (2017), *Opportunities and Challenges for Taxing the Informal Economy and Subnational Taxation*, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/13836> (accessed on 12 July 2021). [30]
- La Porta, R. and A. Shleifer (2014), “Informality and development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.109>. [26]
- Li, J. and B. Yuan (2019), “Understanding the effectiveness of government health expenditure in improving health equity: Preliminary evidence from global health expenditure and child mortality rate”, *International Journal of Health Planning and Management*, Vol. 34/4, pp. e1968-e1979, <https://doi.org/10.1002/HPM.2837>. [3]
- Loeprick, J. (2009), *Small business taxation*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10571/483130BRI0SMEt10Box338894B01PUBLIC1.pdf?sequence=1> (accessed on 12 July 2021). [91]
- Loewenson, R. and C. Mukumba (2023), “Recovering lost tax to meet the health financing gap for universal public sector health systems in East and Southern Africa”, *BMJ Global Health*, Vol. 8/Suppl 8, p. e011820, <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-011820>. [40]
- Mas-Montserrat, M. et al. (2023), “The design of presumptive tax regimes”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/141239bb-en>. [38]
- Matsuura, K. and C. Willmott (2019), “Terrestrial Air Temperature and Precipitation: Monthly and Annual Time Series (1900- 2017)”, *University of Delaware*, v.5.01. [9]
- Mcnabb, K. and A. Opiel (2023), *Personal income tax reforms and income inequality in African countries*, <http://www.odi.org/en/publications/personal-income->. [69]
- MINEPAT (2020), *Stratégie Nationale de Développement 2020-2030*. [6]
- MINSANTE (2023), “Stratégie de développement de la Couverture Santé Universelle au Cameroun”. [7]
- MINSANTE (2021), “Plan National de Développement Sanitaire PNDS 2021-2025”, <http://cdnss.minsante.cm/sites/default/files/02-71.pdf>. [8]

- MINSANTE (2020), *Stratégie de Financement de la Santé 2020 2030*. [1]
- MINSATE (2023), *DOCUMENT PROJET DE LA MISE EN PLACE DE LA COUVERTURE SANTE UNIVERSELLE - PHASE I*. [2]
- Murray (2018), *Hypothecated funding for health and social care. How might it work?*. [79]
- Ndzana, M. and G. Mvogo (2022), "Formality and Innovation in French-Speaking Sub-Saharan African SME: Cases of Cameroon and Senegal.", *Innovation, Research and Development and Capital Evaluation*.. [37]
- Norregaard, J. (2013), *Taxing Immovable Property - Revenue Potential and Implementation Challenges*. [74]
- Ntembe, A., R. Tawah and E. Faux (2021), "Redistributive effects of health care out-of-pocket payments in Cameroon", *International Journal for Equity in Health*, Vol. 20/1, <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01562-8>. [83]
- OCDE (2023), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux): Cadre inclusif sur le BEPS*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9464d0c4-fr>. [65]
- OCDE (2023), *Manuel pour la mise en oeuvre de l'impôt minimum (Pilier Deux)*, OCDE, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/manuel-pour-la-mise-en-oeuvre-de-l-impot-minimum-pilier-deux.htm>. [95]
- OCDE (2023), *Statistiques des recettes publiques 2023 : Dynamisme des recettes fiscales dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bcbdaf1a-fr>. [19]
- OCDE (2021), "Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household", <https://www.oecd.org/dev/key-indicators-informality-individuals-household-kiibih.htm>. [21]
- OCDE (2019), *Examen des Politiques Fiscales du Maroc*. [68]
- OCDE (2019), *Transition finance: Introducing a new concept*. [85]
- OCDE (2017), "Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud". [44]
- Ocde (2020), *Mobilisation des recettes fiscales pour le financement de la santé au Maroc*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/mobilisation-des-recettes-fiscales-pour-le->. [12]
- Ocde (2020), *Mobilisation des recettes fiscales pour le financement de la santé en Côte d'Ivoire*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/mobilisation-des-recettes-fiscales-pour-le->. [87]
- OECD (2023), *Informality and Globalisation : In Search of a New Social Contract*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c945c24f-en>. [29]
- OECD (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023 : No Sustainability Without Equity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>. [86]
- OECD (2022), *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>. [66]

- OECD (2021), “Health Financing Dashboard”, *OECD Publishing, Paris*, <https://oecd-main.shinyapps.io/healthfinancingdashboard/>. [4]
- Oecd (2017), “International VAT/GST Guidelines”. [64]
- OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [24]
- Ortiz, I. et al. (2019), *FISCAL SPACE FOR SOCIAL PROTECTION A Handbook for Assessing Financing Options*, ILO publication. [36]
- Pomeranz, D. and J. Vila-Belda (2019), “Taking State-Capacity Research to the Field: Insights from Collaborations with Tax Authorities”, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics>. [51]
- SERIES, N. (ed.) (2021), *Taxing property in developing countries: theory and evidence from Mexico.*, <http://www.nber.org/papers/w28637>. [73]
- Ulyssea, G. (2020), “Informality: Causes and Consequences for Development”, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics>. [27]
- Ulyssea, G. (2020), “Informality: Causes and Consequences for Development”, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics>. [94]
- Vammalle, C., C. Penn and C. James (2023), “Applying good budgeting practices to health”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/b280297f-en>. [11]
- Wagstaff, A. (2010), “A social health insurance reexamined.”, *Health Economy*, Vol. 19(5), pp. 503-517. [59]
- WHO (2023), “WHO report on the global tobacco epidemic, 2023”. [54]
- WHO (ed.) (2022), *Health Taxes*, WORLD SCIENTIFIC (EUROPE), <https://doi.org/10.1142/q0365>. [52]
- WHO (2022), *WHO Manual on Sugar-Sweetened Beverage Taxation Policies to Promote Healthy Diets*, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240056299>. [55]
- WHO (2017), *Earmarking for health: from theory to practice*. [82]
- WHO (2016), *Earmarked tobacco taxes: lessons learnt from nine countries*. [81]
- Wright & al (2017), *Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies*. [80]
- Yazbeck, A. et al. (2020), *The case against labor-tax-financed social health insurance for low- and low-middle-income countries*, Project HOPE, <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2019.00874>. [57]

# Annexe A. L'organisation du système de santé et le projet de couverture santé universelle au Cameroun

## 1/ L'organisation du système de santé au Cameroun

Le système de santé camerounais est organisé en trois niveaux : central, intermédiaire et périphérique. Chacun des trois niveaux du système de santé dispose de structures administratives, sanitaires et de dialogue (MINSANTE, 2020<sup>[1]</sup>).

1. Le niveau central est au sommet du système de santé camerounais et comprend les services centraux du ministère de la Santé publique. Il coordonne, réglemente et développe les stratégies et les politiques du secteur de la santé du pays. Les structures clés qui fournissent des soins au niveau central figurent dans le Tableau A.1 (Ntembe, Tawah and Faux, 2021<sup>[83]</sup>).
2. Les structures administratives au niveau intermédiaire sont les dix délégations régionales de la santé publique. Les délégations régionales de la santé publique fournissent un appui technique aux districts de santé. Les soins de santé sont dispensés à ce niveau par les hôpitaux régionaux et les structures assimilées.
3. Au troisième niveau, le niveau du district est représenté par les services du district de santé, dont le rôle est de fournir des soins de santé, de coordonner et de mettre en œuvre les programmes nationaux de santé. Le Cameroun compte environ 200 districts sanitaires. Les structures de dialogue comprennent les comités de santé de district, de gestion de district, de l'aire de santé locale, de gestion des districts, et les conseils de gestion des hôpitaux de district.

Le système est subdivisé en un sous-secteur public, un sous-secteur privé et un sous-secteur traditionnel, sous l'égide du ministère de la Santé publique (MS).

Depuis près de deux décennies, le Cameroun est engagé dans un processus progressif de décentralisation. Celle-ci se traduit depuis 2011 dans le secteur de la santé par le transfert aux collectivités territoriales décentralisées des compétences et des moyens d'action pour la réalisation de certaines infrastructures sanitaires de base. Il s'agit notamment, de la construction et de la réhabilitation des Centres de Santé Intégrés (CSI), des Centres Médicaux d'Arrondissement (CMA), de leur équipement, de leur dotation en forages et en installations d'énergie solaire. Ainsi, les allocations budgétaires prévues dans le budget du MS pour la réalisation de ces ouvrages sont transférées aux collectivités territoriales concernées.

L'approvisionnement en médicaments et en produits médicaux repose sur le Système National d'Approvisionnement en Médicaments (SYNAME). Il dispose d'une Centrale Nationale d'Approvisionnement en Médicaments et consommables médicaux essentiels (CENAME) avec ses démembrements régionaux et les pharmacies des FOSA. En dehors de la CENAME, il existe d'autres centrales d'achat et des officines de pharmacies privées. Plus de la moitié des officines que compte le pays se retrouve dans les villes de Douala et de Yaoundé. La tarification des médicaments essentiels est harmonisée au niveau national dans le sous-secteur public. L'évaluation de l'approvisionnement en

médicaments essentiels a révélé une série de faiblesses dans le système. Malgré une diminution du nombre moyen de jours de rupture de stock des médicaments essentiels, une analyse en profondeur montre que la disponibilité moyenne était de 60% pour les médicaments et produits contre le VIH/sida, de 40% pour les antipaludiques et pour les antituberculeux de 60%.

Il existe aussi des mécanismes de gratuité et de subventions consistant à offrir des services et soins gratuitement ou à coût réduit. Il s'agit des services ou soins financés totalement ou partiellement par l'État et/ou les bailleurs de fonds. Ces dispositifs privilégient les populations vulnérables sur le plan sanitaire (enfants de moins de cinq ans, femmes enceintes, PVVIH, etc.). Le Régime d'Assistance Sociale fournit des subventions pour les populations vulnérables recevant des soins dans les établissements de santé publics.

L'assurance maladie communautaire (mutuelles) et l'assurance maladie privée couvrent une très faible partie de la population. Dans le cadre des mutuelles, les membres doivent payer un ticket modérateur au moment de la prestation des services, le solde étant couvert par la mutuelle (avec des limites prédéfinies pour les consultations, les hospitalisations, les accouchements et les interventions chirurgicales).

Enfin, le budget de la santé est fait par programme, et décliné par stratégie à moyen terme avec un fonctionnement par découpage sectoriel. Depuis 2020, le budget suit la SND 2030, avec notamment 9 stratégies. Il s'agit d'un programme triennal, avec des objectifs annualisés sur trois ans. Le MS a quatre programmes opérationnels et un programme support. Chaque programme est décliné en actions et activités.

**Tableau A.1. Organisation du système de santé au Cameroun**

Niveau	Structures administratives	Compétences	Structures de santé	Structures de dialogue
<b>Central</b>	- Cabinet du Ministre, - Secrétariat Général, - Directions et structures assimilées	-Élaboration des politiques et stratégies de santé -Coordination -Régulation	- Hôpitaux généraux, centre hospitalier et Universitaire, - Hôpitaux centraux et assimilés, CENAME, CPC, -CHRACERH, LANACOME, CIRCB, ONSP	-Conseil national de la santé, d'hygiène et des Affaires Sociales
<b>Intermédiaire</b>	-10 Délégations Régionales	-Appui technique aux Districts de santé	-Hôpitaux régionaux et assimilés -FRPS dotés de Centres d'approvisionnement Pharmaceutique Régionaux	-Comité de gestion Fonds Régionaux pour la Promotion de la Santé
<b>Périphérique</b>	- 201 Districts de Santé	-Mise en œuvre des programmes	- Hôpitaux de District - Cliniques ; - CMA ; - CSI, - Cabinets de soins	- COSADI - COGEDI - COSA - COGE

Source : MINSANTE. Cadre conceptuel du district de santé viable complété à partir du Décret N° 2013/093 du 03 avril 2013 portant organisation du MINSANTE.

## 2/ Le projet de couverture santé universelle au Cameroun

La Stratégie Sectorielle de Santé 2016-2030, arrimée à la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030, oriente les efforts du Gouvernement vers la Couverture Santé Universelle (CSU). Les interventions prioritaires pour l'atteinte des ODD du premier cycle programmatique de cette stratégie sectorielle sont contenues dans le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2021-2025, finalisé et validé en juin 2022.

Un *compact national* a également été créé en 2023 entre les différentes parties prenantes pour renforcer le Partenariat Public-Privé et consolider la participation de la société civile en faisant d'elle un partenaire

stratégique de l'État. L'initiative L4UHC permet quant à elle de promouvoir la CSU grâce à la collaboration de plusieurs parties prenantes.

L'élaboration de la Stratégie de Financement de la santé a été lancée en 2016 par un Groupe Technique National placé sous la présidence du Directeur des Ressources Financières et du Patrimoine et du Directeur de la Coopération du MINSANTE. Elle a mobilisé des cadres du MINSANTE et des ministères apparentés, le secteur privé, les représentants des PTF et la société civile. Les discussions sur la mise en place de la CSU se déroulent au sein de ce Groupe Technique. L'Objectif de cette stratégie est de « *doter d'ici à 2030, le secteur de la santé au Cameroun, d'un système de financement qui permette de garantir à l'ensemble de la population, une protection financière contre le risque maladie et une couverture équitable en services et soins de santé de qualité* » (MINSANTE, 2020<sup>[1]</sup>).

La CSU a différents objectifs dont de relever à au moins 12% la part du budget national allouée à la santé d'ici à 2030 (contre moins de 4% aujourd'hui, Graphique 2.6), avec un objectif de 10,1% du budget en 2025, de mobiliser des sources pérennes non budgétaires pour le financement de la santé, ou encore de mettre en place un mécanisme obligatoire de prépaiement des dépenses de santé.

La phase 1 consiste principalement à étendre des mesures déjà mises en place, comme les chèques santé à destination des femmes enceintes et des nouveau-nés, la gratuité des vaccins, des consultations gratuites pour les enfants, et la prise en charge de certaines maladies (consultations pour les moins de cinq ans souffrant de paludisme, dispensation d'antirétroviraux pour les personnes vivant avec le VIH.

La mise en œuvre de la stratégie de financement de la santé va nécessiter des changements susceptibles de modifier certaines pratiques établies et exiger une collaboration très étroite avec d'autres secteurs d'activités. Un dispositif institutionnel de pilotage, de suivi et d'évaluation est prévu à cet effet, qui intègre les Services du Premier Ministre, le ministère de la Santé publique, le ministère de l'Économie, du Plan et de l'Aménagement du Territoire, le ministère des Finances, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le ministère de la Décentralisation et du Développement local, d'autres ministères, ainsi que les PTF et les organisations de la société civile, les compagnies privées d'assurance maladie, et les services privés de santé.

Parmi les autres structures à créer pour mener à bien la mise en œuvre de cette stratégie figurent notamment :

- Une caisse chargée de la gestion de la couverture contre le risque maladie des travailleurs des secteurs formels public et privé
- Une unité en charge de l'accompagnement, de la mobilisation et de la gestion des cotisations des secteurs informels
- Une caisse/unité chargée du financement stratégique des programmes de gratuité et de subvention
- Une agence/office national de régulation de la couverture contre le risque maladie
- Un fonds de financements innovants de la santé

Pour plus d'informations :



**[ctp.contact@oecd.org](mailto:ctp.contact@oecd.org)**



**[www.oecd.org/tax](http://www.oecd.org/tax)**



**[@OECDtax](https://twitter.com/OECDtax) [#tax4dev](https://twitter.com/tax4dev)**

---