

## Bulletin politique

Numéro 14 • janvier 2025

# Taxer les riches dans les pays à faible revenu : Pourquoi est-ce important et comment le faire ?

Giovanni Occhiali, Giulia Mascagni, Wilson Prichard et Martin Hearson

Traduit de l'anglais par Cyrielle Havard-Bourdais

De nos jours, l'augmentation des tensions internationales, la montée en flèche des niveaux d'endettement ou le changement climatique sont des crises mondiales qui touchent particulièrement les pays à faible revenu (PFR).<sup>1</sup> Qu'elles soient issues de sources nationales ou de l'aide internationale, les finances des PFR n'augmentent pas suffisamment pour répondre à leurs besoins. Leurs exigences en matière de dépenses sont plus élevées que jamais ; l'amélioration des services, l'extension de la protection sociale ou encore le soutien à l'investissement alourdissent la facture. Dans ce contexte, le présent rapport sur les politiques publiques indique qu'un des outils à la disposition des gouvernements des PFR est particulièrement sous-utilisé : taxer plus efficacement les riches.

### Concepts clés

- Les pays à faible revenu (PFR), et notamment ceux situés sur le continent africain, ont la possibilité d'augmenter à court terme les recettes sur la fortune en appliquant plus efficacement les lois fiscales existantes. Cela devrait également se traduire par des gains substantiels en termes d'équité fiscale.
- La plupart des pays ont déjà des codes fiscaux qui prévoient des impôts qui pèsent particulièrement sur les riches, tels que les impôts sur les revenus personnels provenant d'une activité professionnelle indépendante, sur la propriété, sur les revenus locatifs, sur les plus-values et sur les revenus de l'héritage ou de l'investissement.
- Les revenus provenant de ces recettes fiscales représentent toutefois une proportion beaucoup plus faible du revenu national dans les PFR que dans les pays à revenu élevé, car elles ne sont que très faiblement, voire pas du tout, appliquées.
- Le comblement du déficit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), associé à des mesures visant à rendre l'impôt sur les sociétés (IS) plus progressif, se traduirait par des gains substantiels à la fois en termes de recettes et d'équité fiscale.
- Les débats politiques internationaux de haut niveau sur l'imposition sur la fortune ont reçu un écho limité dans les PFR en raison d'un manque de preuves spécifiques au contexte. Les recherches menées au Nigeria, au Rwanda, en Ouganda et en Sierra Leone mettent en évidence les obstacles administratifs, juridiques et politiques spécifiques à l'imposition des riches.

<sup>1</sup> Dans ce document, les PFR incluent les pays à revenu faible et moyen inférieur, tels qu'ils sont classés par la [Banque mondiale](https://www.banquemondiale.org/).

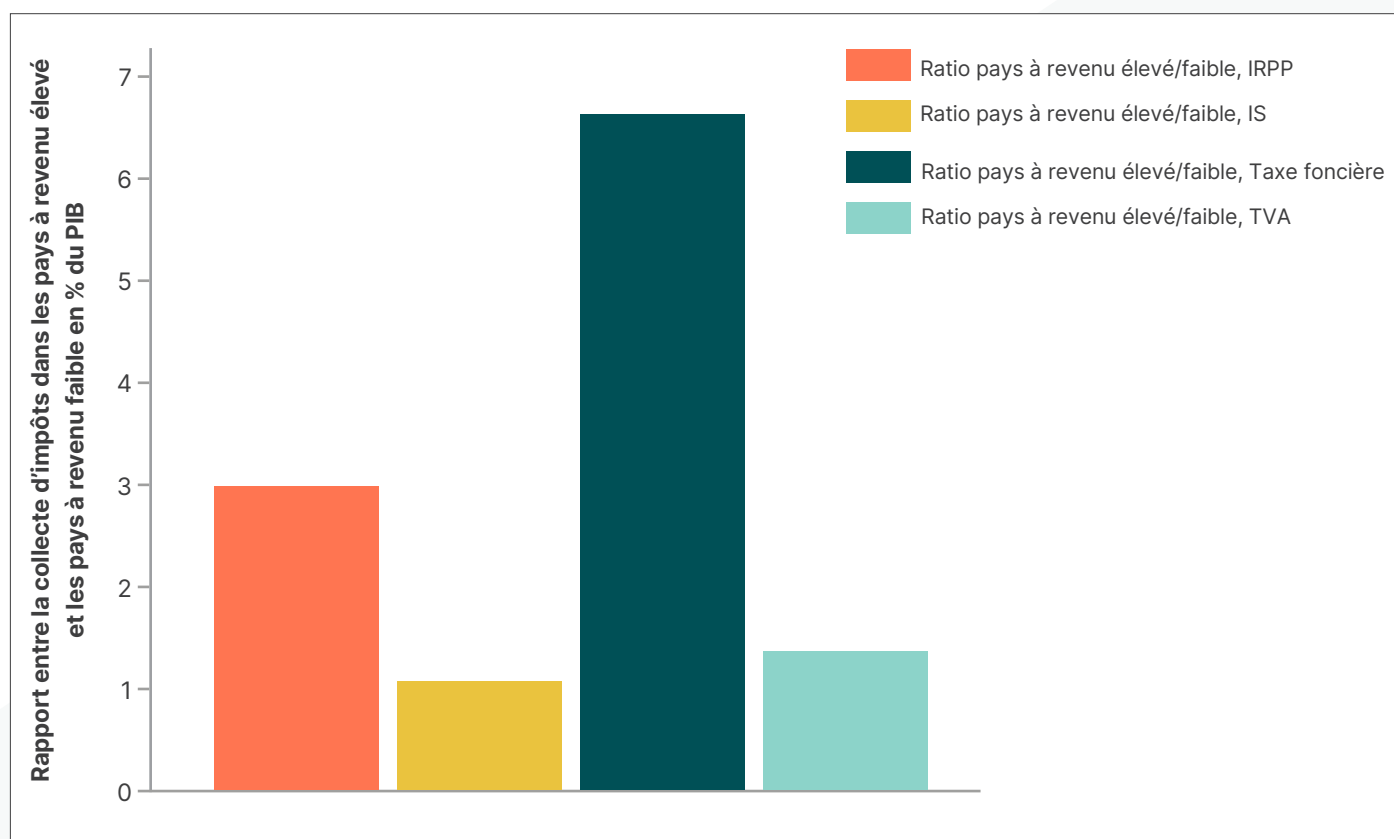
- Les problèmes, notamment le manque de données (ou le manque de partage des données), les stratégies de conformité insuffisantes et l'ingérence politique dans l'application de la loi, sont généralement bien ancrés dans tous les PFR.
- Les PFR africains ont expérimenté des stratégies visant à taxer la fortune plus efficacement qu'on puisse le penser. Ces stratégies comprennent la création d'unités dédiées aux particuliers très fortunés, l'adoption d'attestations de conformité pour les contribuables et la mise en place de cadres de conformité coopératifs.

## Pourquoi les gouvernements des PFR devraient-ils donner la priorité à l'imposition des plus riches ?

En imposant plus efficacement les riches, les PFR peuvent s'attaquer à deux des principaux défis auxquels ils sont confrontés, à savoir la mobilisation des recettes et la réduction des inégalités.

**Mobilisation des recettes.** Améliorer l'efficacité des impôts existants sur les riches représente une opportunité immédiate pour les gouvernements des PFR d'augmenter les recettes fiscales, tout en remédiant à l'inégalité omniprésente dans leurs systèmes fiscaux. Les impôts qui pèsent le plus lourdement sur les riches sont généralement les impôts sur le revenu des personnes physiques, tels que les dividendes, les revenus d'investissement, les plus-values et les revenus locatifs, ainsi que les impôts progressifs sur les revenus du travail, en particulier ceux des travailleurs indépendants. Bien que ces impôts existent dans les codes fiscaux des PFR et qu'ils ont souvent une structure progressive, conforme aux normes internationales, leur application est faible, voire parfois inexistante. Le graphique 1 montre bien que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt foncier représentent une proportion beaucoup plus faible du produit intérieur brut (PIB) dans les PFR que dans les pays à revenu élevé. D'autres impôts, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés, génèrent à peu près le même montant de recettes en pourcentage du PIB.

**Figure 1 Impôts sur le revenu des personnes physiques, impôts sur les sociétés, impôt foncier et TVA - ratio entre la collecte d'impôts dans les pays à revenu élevé et les pays à revenu faible en pourcentage du PIB, moyenne 2009–2018**

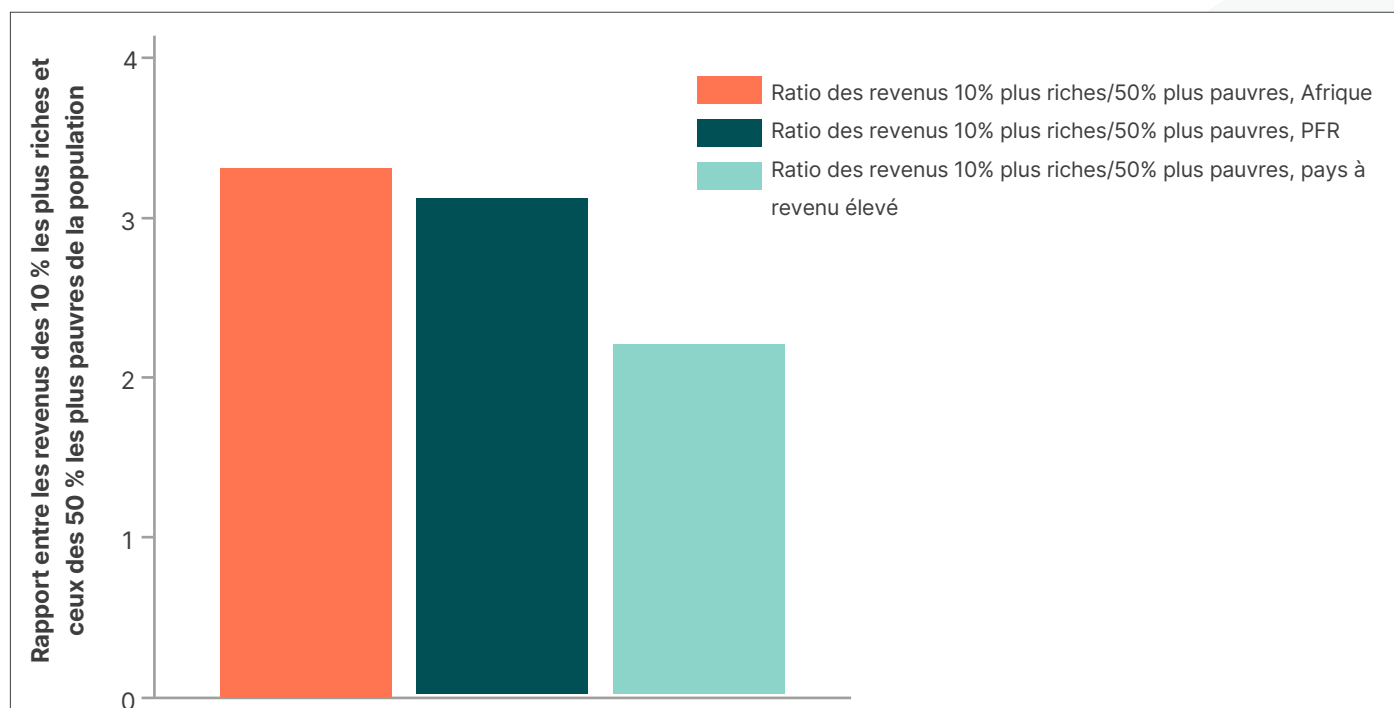


Source : création des auteurs à partir des données de UNU-WIDER (2023).

Cet écart peut être comblé par un renforcement de l'application de la loi, malgré une assiette fiscale plus étroite dans les PFR. Par exemple, jusqu'à la création de son unité dédiée aux personnes les plus fortunées, seul un des 71 plus hauts fonctionnaires du gouvernement ougandais et 17 de ses plus grands avocats avaient déjà soumis une déclaration de revenus personnels (Kangave *et al.* 2016). De même, moins de 16 % des propriétaires identifiés lors d'une campagne d'enregistrement en Sierra Leone en 2021 possédaient ne serait-ce qu'un numéro d'identification fiscale (Kangave, Occhiali et Kumara 2023). Le manque d'efficacité dans la mise en œuvre des taxes sur les personnes ayant des revenus élevés signifie également qu'il existe une grande marge pour augmenter la conformité – et les recettes – de ce segment spécifique. Des données récentes font état de stratégies réalisables pour améliorer l'application de la loi. Par exemple, l'unité dédiée aux personnes les plus fortunées en Ouganda a collecté plus de 5 millions de dollars au cours de ses neuf premiers mois d'activité (Kangave *et al.* 2018) ; dans l'État de Borno, au Nigeria, l'accent mis sur le recensement des propriétés mises en location a entraîné une augmentation de la collecte de près de 900 000 dollars en 2021 (Occhiali, Kangave et Khan 2024). Les PFR seraient bien avisés de concentrer leurs efforts de mobilisation des recettes sur les impôts peu performants. Ces exemples montrent que cela inclut ceux sur le revenu personnel des personnes fortunées.

**Lutter contre l'augmentation des inégalités.** Il est tout aussi important de taxer plus efficacement les riches pour aider les PFR à lutter contre les inégalités croissantes. Contrairement à la croyance populaire, les PFR se caractérisent par des inégalités de revenus et de patrimoine plus marquées que celles observées dans les pays à revenu élevé. La figure 2 illustre cette tendance au niveau de la répartition des revenus, et le rendu serait très similaire s'il s'agissait de la répartition de la fortune. La répartition des revenus et de la fortune en Afrique est particulièrement inégale par rapport à d'autres PFR, ce qui justifie l'intérêt croissant porté à cette question sur le continent.

**Figure 2 Ratio des revenus perçus par les 10 % les plus riches et les 50 % les plus pauvres de la population en 2022**



Source : Création par les auteurs à partir de la World Inequality Database. Les données pour l'Afrique couvrent 36 pays à revenu faible et moyen inférieur. Les données pour les PFR couvrent 28 pays à revenu faible et moyen inférieur en dehors du continent africain, et les données pour les pays à revenu élevé couvrent 50 pays.

Les systèmes fiscaux peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre les inégalités en générant des recettes pour financer les services de base, tels que les soins de santé et l'éducation. La manière dont ces recettes sont générées est également importante. Les systèmes fiscaux

progressifs commencent déjà à s'attaquer à l'origine des inégalités des revenus et des richesses, car ils ont moins d'impact sur les personnes à faible revenu que sur celles à revenus élevés. Ce faisant, ils font peser une plus grande partie du fardeau du financement des dépenses publiques sur les épaules des citoyens les plus riches, ce qui entraîne des conséquences positives sur l'équité fiscale dans sa globalité.

Au cours de la dernière décennie, on a beaucoup écrit sur la manière dont de fortes inégalités peuvent entraver le processus de développement (Stiglitz 2016 ; Aiyar et Ebeke 2020), en empêchant l'acquisition de compétences, en ralentissant la croissance économique, en réduisant la mobilité économique et sociale, et en augmentant les tensions sociales. Toutes ces raisons ont conduit à la création d'un objectif de développement durable (ODD 10) consacré à la réduction des inégalités, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux. Des progrès significatifs ont été réalisés jusqu'à ce que la pandémie de COVID-19 frappe. Pourtant, les efforts visant à réduire les inégalités – ou même à réaliser des progrès substantiels sur les ODD de manière plus générale – nécessitent une augmentation considérable des recettes d'ici à 2030 – une date qui se rapproche de plus en plus (Gaspar *et al.* 2019). Taxer plus efficacement les riches offre une occasion unique à la fois de mobiliser davantage de recettes et de lutter contre les inégalités.

**“Il existe dans l'immédiat des possibilités pour les PFR de renforcer l'imposition des riches, rendant ainsi l'impôt sur la fortune ou des taux plus progressifs, plus susceptibles de réussir à l'avenir.”**

## Opportunités existantes de taxer les riches dans les PFR

Il existe des lacunes importantes dans la collecte des recettes auprès des contribuables fortunés. Il est essentiel de combler ces lacunes pour mobiliser les recettes, accroître l'équité et renforcer la confiance des contribuables. La question centrale est la suivante : que peuvent faire les gouvernements pour améliorer les résultats ?

Nous constatons que de nombreuses interventions dans ce débat tombent dans l'un des deux extrêmes :

### Pas grand-chose

### Réforme majeure

**Les gouvernements ne peuvent pas y faire grand-chose.** Pour certains observateurs, il y a des limites à ce que le gouvernement peut faire pour renforcer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment en raison de la prédominance des petites exploitations agricoles semi-commerciales difficilement imposables, du petit commerce urbain et des activités économiques informelles à plus grande échelle qui existent dans la plupart des PFR. Face à cette situation, on estime que les améliorations majeures au niveau de l'imposition des riches dépendent de la promotion du développement économique général et d'un changement structurel, qui conduiront à terme à une mobilisation accrue des recettes. À court terme, les impôts indirects devraient rester prépondérants (par exemple, Gordon et Li 2009).

**Réformer en profondeur les cadres et les stratégies politiques.** D'autres observateurs plaident en faveur de changements politiques significatifs afin d'alourdir la charge fiscale des contribuables fortunés et d'accroître la progressivité. Ils préconisent notamment l'adoption de taux marginaux d'imposition plus élevés pour les riches, le relèvement des seuils d'imposition pour les groupes à faibles revenus et l'adoption de nouveaux impôts sur la fortune. Dans cette optique, de nouvelles mesures politiques sont essentielles pour améliorer la mobilisation des recettes et la progressivité (par exemple, Saez et Zucman 2019 ; Advani, Chamberlain et Summers 2020 ; Zucman 2024).

Notre lecture des données et des témoignages existants nous oriente vers un troisième point de vue : il existe dans l'immédiat des possibilités pour les PFR de renforcer l'imposition des riches, ainsi que de bonnes raisons de croire que cet investissement rendra, à son tour, l'adoption de nouveaux outils politiques, tels que l'impôt sur la fortune et des taux plus progressifs, plus susceptibles de réussir à l'avenir.

Bien qu'il soit généralement difficile d'obtenir des données désagrégées sur les impôts, tels que ceux sur les plus-values, la propriété et les dividendes ou les revenus locatifs, les recherches de l'ICTD suggèrent qu'ils ont, à l'heure actuelle, une application sous-optimale et des exemptions discrétionnaires (Kangave *et al.* 2016, 2023 ; Occhiali *et al.* 2024). Étant donné que ces impôts sont les plus adaptés aux individus les plus fortunés, il est très probable que les taux d'imposition effectifs appliqués aux plus riches soient souvent inférieurs à ceux des citoyens dont la seule

source de revenus est un emploi formel. Cela reflète ce qui se passe avec les impôts nominale­ment proportionnels, tels que la TVA (Brockmayer *et al.* 2024) et l'impôt sur le revenu des sociétés (Mascagni et Mengistu 2019).

### Améliorer l'application de la législation et simplifier la mise en conformité

Des recherches récentes mettent en évidence des lacunes importantes dans la collecte de l'impôt auprès des personnes fortunées et la possibilité d'une amélioration rapide en réorientant les efforts d'application de la loi vers les personnes fortunées, sans autres changements significatifs du système fiscal. Des recherches menées en Ouganda, par exemple, ont mis en évidence la possibilité pour les autorités fiscales d'identifier assez rapidement des cas de non-respect substantiels et évidents de la part d'un grand nombre de contribuables à hauts revenus. Cela a conduit à une augmentation rapide des recettes (Kangave *et al.* 2018). Bien que ces gains se soient avérés difficiles à maintenir à moyen terme (Santoro et Waiswa 2023), cela montre clairement que les administrations fiscales peuvent identifier d'importantes lacunes en matière de conformité lorsque les ressources administratives et le soutien politique nécessaires sont en place. De manière encore plus optimiste, la réforme de l'impôt foncier à Freetown, en Sierra Leone, qui s'est concentrée sur la cartographie et l'évaluation des propriétés, la sensibilisation des contribuables et la simplification des formalités de mise en conformité, a contribué à tripler la collecte des recettes. Les nouvelles recettes fiscales provenaient en grande partie de propriétés de grande valeur, ce qui a rendu le système nettement plus équitable (Robi 2024).

Dans tous ces cas, le succès dépendait, dans une large mesure, du choix du gouvernement d'orienter les ressources administratives vers la taxation des riches.

### Augmenter les ressources de l'administration fiscale

Malgré de récentes améliorations, les administrations fiscales des PFR restent largement sous-dotées en ressources – un agent fiscal lambda d'un PFR est responsable de dix fois plus de contribuables que son homologue d'un pays à revenu élevé (Okunogbe et Tourek 2024). Par conséquent, les ressources administratives sont souvent dirigées vers des cibles à faible potentiel, telles que l'enregistrement des petits acteurs informels. Cependant, très peu de recettes – voire aucune – peuvent être obtenues en se concentrant sur l'enregistrement des contribuables situés au bas de l'échelle des revenus (Llediga, Riedel et Strohmaier 2025 ; Mascagni *et al.* 2022 ; Gallien *et al.* 2023). Comme décrit ci-dessus, l'unité dédiée aux personnes les plus fortunées en Ouganda, créée en 2015, a collecté plus de 5 millions de dollars US au cours de ses neuf premiers mois d'activité (Kangave *et al.* 2018).

### Réviser les taux d'imposition pour toutes les sources de revenus

Bien que des gains de revenus immédiats puissent être obtenus sans modification significative des taux d'imposition nominaux, il est possible, à plus long terme, de réviser les taux afin d'améliorer à la fois les recettes et l'équité. Les taux d'imposition sur les plus-values, les dividendes et les intérêts restent souvent inférieurs au taux marginal supérieur d'imposition sur les revenus du travail, de sorte que les gouvernements des PFR pourraient envisager d'égaleriser les taux pour toutes les sources de revenus.

Les taux marginaux supérieurs peuvent également être augmentés, en particulier pour les personnes ayant des revenus exceptionnellement élevés. Cela ne nuirait pas au développement économique ou à la croissance, car les arguments en faveur de l'économie de ruissellement, associant de faibles taux d'imposition sur les revenus du capital et des dividendes à une augmentation de l'investissement économique, ont été largement réfutés (Chancel *et al.* 2021).

Les changements de taux ne seront probablement possibles qu'à long terme, car ils nécessitent des modifications législatives, qui se heurtent généralement à une forte opposition.

---

### Nécessité d'un leadership fort et de stratégies de réforme ciblant les diverses contraintes et les volontés de maintien du statu quo

Alors, pourquoi les systèmes existants demeurent-ils si peu performants ?

**Complexité technique.** La faiblesse actuelle de l'imposition des riches dans les PFR reflète en partie la complexité technique de la tâche. L'identification des revenus et des actifs des plus fortunés peut être compliquée, en particulier lorsque ces contribuables cherchent activement à les dissimuler. Par exemple, le défi de l'identification et de l'imposition des richesses détenues à l'étranger fait

l'objet d'une attention croissante – les nouveaux investissements visant à renforcer le partage international des données progressent lentement et se heurtent à des obstacles importants. Plus généralement, le défi que représente l'identification des revenus et des actifs des personnes fortunées est particulièrement vrai dans les contextes où les systèmes de données – et leur intégration – sont souvent imparfaits, et où il peut être difficile de recruter et de conserver des contrôleurs fiscaux et des avocats qualifiés.

**Défis administratifs, juridiques, institutionnels et politiques.** Outre ces problématiques techniques, il existe des problématiques administratives, juridiques, institutionnelles et politiques plus profondes.

La politique joue un rôle prépondérant – les personnes fortunées exercent souvent une influence politique considérable et peuvent chercher à influencer directement les administrateurs. Cela limite les administrations fiscales dans leur mise en œuvre des réformes ou du recouvrement des impayés. L'administration fiscale ougandaise a très bien réussi à identifier les contribuables qui ne respectaient pas les règles, mais elle a eu beaucoup plus de mal à les contraindre à respecter les règles et à maintenir cette conformité dans le temps.

Pour qu'une réforme soit couronnée de succès, il faut généralement :

- Une compréhension claire des contraintes qui engendrent la sous-performance dans des contextes particuliers ;
- Un leadership fort ;
- Des stratégies qui ciblent de multiples contraintes potentielles.

Si les autorités fiscales peuvent largement surmonter les obstacles administratifs, elles ont généralement besoin du soutien du ministère des finances, des parlementaires, voire du cabinet du chef de l'Etat, pour relever les défis juridiques, institutionnelles et politiques. Pour illustrer la complexité du défi de la réforme, nous citerons deux exemples.

### Exemple 1 : Le partage des données va au-delà de la tâche technique

L'amélioration de la qualité des données dont disposent les administrations fiscales est fondamentale pour renforcer l'imposition des contribuables fortunés. Elle est souvent considérée comme une tâche administrative fondamentalement technique, impliquant de meilleurs systèmes de données, une meilleure collecte et un meilleur partage des données, ainsi qu'une meilleure analyse des données. Par exemple, les informations sur les plus-values et les retenues à la source sur les loyers ou les dividendes ne sont souvent pas stockées et partagées systématiquement dans les systèmes de données existants, ce qui rend difficile l'obtention d'une vue d'ensemble des revenus d'un individu. Pourtant, ces défis techniques s'accompagnent souvent d'importants obstacles juridiques et politiques. Une part importante des données auxquelles les administrations fiscales pourraient utilement accéder – telles que les possessions de propriétés, de voitures de luxe ou de contrats publics – est gérée par d'autres institutions gouvernementales (Kangave *et al.* 2016), par des tiers tels que les banques, ou par des autorités fiscales à l'étranger. Le partage et l'utilisation de ces données entre institutions et juridictions posent assurément des problèmes techniques, cependant les plus grands défis se situent souvent ailleurs : barrières législatives, rivalité interinstitutionnelle et résistance de la part d'individus puissants dont les intérêts pourraient être menacés par un meilleur partage des données. Par exemple, les lois bancaires comprennent souvent des clauses de protection des données très strictes, qui peuvent l'emporter sur d'autres dispositions légales générales si elles ne sont pas explicitement modifiées. De même, d'autres institutions gouvernementales pourraient résister à l'idée de donner accès à leurs données, même lorsque la loi l'exige, par crainte de perdre des opportunités de collecte de revenu. Même les activités qui sont souvent considérées comme fondamentalement techniques, comme la numérisation, sont souvent, en fait, profondément politiques, la transparence et l'intégration accrues des données étant combattues par ceux qui risquent d'y perdre. Cette résistance n'a pas besoin d'être explicite – un financement et une dotation en personnel inadéquats des départements et activités clés peuvent être plus subtils, mais tout aussi efficaces.



## Exemple 2 : Obstacles juridiques, institutionnels et politiques à l'impôt foncier

L'impôt foncier est un autre cas où les problématiques liées à la réforme ont souvent été considérées en termes techniques, mais où les obstacles juridiques, politiques et institutionnels sont souvent à l'origine de la sous-performance. Dans les PFR en particulier, la possession de foncier et d'immobilier est un mécanisme clé pour les personnes aux revenus les plus élevés qui par ce biais stockent et accumulent des richesses, surtout dans les villes africaines en plein essor qui voient les prix des maisons et les valeurs locatives monter en flèche (Goodfellow 2017). Pourtant, les impôts fonciers sont, parmi les grandes catégories d'impôts, celle qui est la moins performante par rapport aux pays plus riches. Cette situation s'explique en partie par le fait que les impôts fonciers sont souvent administrés par les collectivités locales, qui disposent généralement de capacités administratives moindres que leurs homologues nationaux. Cela limite leur capacité à cartographier et à évaluer les propriétés, ainsi qu'à facturer, à collecter les paiements et à assurer le recouvrement des impayés. Cependant, dans de nombreux pays – principalement en Afrique francophone – les impôts fonciers sont administrés par des agences fiscales nationales aux capacités plus importantes, mais avec des résultats tout aussi décevants. De manière plus générale, le manque de capacité technique n'est pas une raison suffisante pour ne pas taxer les propriétés de grande taille et facilement visibles – le défi est également politique et institutionnel. La proximité entre les collectivités locales et leurs contribuables permet aux personnes fortunées de résister avec succès aux tentatives de réforme (Jibao et Prichard 2015). Les administrateurs, y compris les évaluateurs de biens immobiliers, résistent souvent aux réformes susceptibles de menacer les possibilités de recherche de rente. Par ailleurs, une réforme réussie repose souvent sur une coopération interinstitutionnelle complexe – avec les autorités foncières, les départements de planification et les ministères des finances. Dans la pratique, elle bénéficie d'un soutien limité de la part des collectivités centrales, pour qui la collecte de recettes locales n'est pas une priorité – et peut même être considérée comme une menace.

Finalement, la réussite des réformes dépend de stratégies qui comprennent et tentent de surmonter l'ensemble des contraintes qui y sont liées. À la base de ces efforts, il y a souvent la nécessité d'un leadership politique adéquat pour faire face aux volontés de maintien d'un statu quo. Dans une certaine mesure, cela signifie qu'il faut faire preuve d'opportunisme dans la poursuite des réformes lorsque des dirigeants engagés se manifestent. Cela peut aussi se traduire plus explicitement par des stratégies visant à renforcer le soutien interne et populaire à la réforme, tout en contournant les points de résistance irréductibles.

## Recommandations en termes de politiques publiques

Les stratégies les plus efficaces pour améliorer le respect des obligations fiscales chez les personnes fortunées sont celles qui agissent sur plusieurs dimensions à la fois. Les mesures spécifiques les mieux adaptées à un contexte particulier dépendront naturellement des obstacles les plus importants. Une évaluation globale des pratiques administratives actuelles, du cadre juridique sous-jacent et des opportunités de négociation fiscale des élites est un bon point de départ.

À long terme, une imposition plus efficace des riches dépend d'un investissement plus important dans le renforcement de la qualité globale de l'administration fiscale, y compris la numérisation, l'augmentation des effectifs et des capacités techniques, et le renforcement des processus administratifs.

À court terme, les PFR peuvent mettre en œuvre des stratégies plus ciblées et immédiates pour améliorer la situation tout en utilisant les cadres et les ressources existants, notamment par :

### 1. La définition et l'identification des contribuables fortunés

L'amélioration des résultats nécessite souvent une stratégie claire pour mobiliser ce groupe relativement restreint de contribuables.

La première étape consiste souvent à se mettre d'accord sur une définition des contribuables fortunés et sur les critères permettant de les identifier dans la pratique. La définition de

l'OCDE (2009), qui est souvent utilisée dans les débats internationaux, fixe un seuil de 1 million de dollars US pour la valeur nette. Selon cette définition, l'Afrique abrite environ 135 000 contribuables fortunés, dont 35 % résident dans quatre pays à revenu moyen supérieur et 30 % dans cinq pays à revenu moyen inférieur.<sup>2</sup> Bien que ce nombre ne soit pas négligeable, le recouvrement généralement faible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt foncier fait qu'il est important d'envisager des définitions plus larges et mieux adaptées, de manière à inclure un grand nombre des personnes faisant partie des 10 % des revenus les plus élevés.

Plus important que les définitions, c'est l'identification des données, ou des stratégies, qui permet d'identifier ces personnes et leur passif, malgré l'imperfection des données. L'autorité fiscale ougandaise a consacré beaucoup de temps à comprendre les indicateurs de richesse en Ouganda (Kangave *et al.* 2016) et a défini des paramètres essentiels et non essentiels. Les premiers comprennent la valeur des transactions foncières sur cinq ans, la valeur des prêts obtenus auprès des banques commerciales, les revenus locatifs annuels perçus et le type de sociétés dans lesquelles un individu détient des parts. Les paramètres non essentiels couvraient les exploitations agricoles et forestières commerciales, le chiffre d'affaires à l'importation et à l'exportation, et la valeur marchande des véhicules (Kangave *et al.* 2018). Grâce à ce processus, l'URA a créé une liste initiale de 117 individus susceptibles d'être considérées comme des personnes fortunées, et a identifié un moyen d'enquêter sur leurs affaires fiscales – même si les données ne sont pas toujours parfaites. Cette liste s'est maintenant allongée pour couvrir plus de 2 000 personnes. Ce processus n'est pas seulement administratif – il pourrait impliquer des modifications juridiques, telles que l'inclusion de la définition de ce que représente une personne fortunée dans les lois fiscales, comme cela a été envisagé en Sierra Leone (Kangave *et al.* 2023).

## 2. La création d'unités fiscales spécialisées

Une fois le concept de personnes fortunées clairement défini, les administrations fiscales devraient envisager de créer un segment de contribuables distinct et un bureau spécialisé, de la même manière que les bureaux des grands contribuables gèrent souvent les affaires fiscales des grandes entreprises. Dans l'idéal, l'unité en charge des personnes fortunées sera composée d'agents fiscaux déjà impliqués dans la définition de ce nouveau segment, et en particulier dans l'identification des critères de qualification et des sources de données pertinentes. De même que pour les unités en charge des grands contribuables, les unités en charge des personnes fortunées doivent comprendre des agents de haut niveau capables d'interagir efficacement avec l'élite politique et économique du pays, qui constituera l'essentiel de la clientèle de l'unité. Il est également essentiel que les agents travaillant avec les personnes fortunées disposent d'un financement suffisant et, peut-être plus important encore, du soutien total des cadres supérieurs de l'administration fiscale, dont l'implication peut être nécessaire pour traiter les cas les plus délicats.

Les unités en charge des personnes fortunées peuvent également être utiles pour développer une approche personnalisée des personnes fortunées qui tienne compte des exigences de confidentialité et de l'importance d'établir une relation de coopération avec ces personnes – qui, dans de nombreux cas, sont de nouveaux contribuables avec des obligations fiscales potentiellement importantes. En particulier dans les premières phases de fonctionnement d'une unité en charge des personnes fortunées, les fonctionnaires doivent s'efforcer de minimiser les résistances et de s'assurer de l'adhésion des personnes puissantes, afin de garantir la durabilité des efforts de taxation des riches à long terme. Pour ce faire, les fonctionnaires peuvent intégrer de solides éléments d'éducation et de sensibilisation dans leurs interactions avec les personnes fortunées, tout en maintenant une menace crédible d'application de la loi en dernier recours. Aussi surprenant que cela puisse paraître, l'expérience de l'unité en charge des personnes fortunées en Ouganda a montré que les personnes fortunées ne sont pas nécessairement bien informées sur leurs affaires fiscales (TADAT 2023). Beaucoup d'entre eux ont des affaires fiscales complexes avec de multiples sources de revenus et de richesse, y compris la détention de propriétés, l'engagement dans des transactions immobilières et la propriété d'entreprises familiales. Bien que les lois fiscales prévoient des impôts sur ces sources de richesse, elles n'ont jamais été appliquées dans de nombreux cas. Il est concevable qu'au moins une partie des

---

<sup>2</sup> Les pays à revenu intermédiaire supérieur sont l'Afrique du Sud (27,7 %), l'île Maurice (3,8 %), l'Algérie (2,1 %) et la Namibie (1,7 %). Les pays à revenu intermédiaire inférieur sont l'Égypte (11,5 %), le Nigeria (6,1 %), le Kenya (5,3 %), le Maroc (5 %) et le Ghana (2 %). Voir aussi [Top 10 Wealthiest Countries in Africa](#).



personnes fortunées soient perméables aux campagnes de sensibilisation mettant l'accent sur les avantages sociétaux et communautaires de la fiscalité, par opposition à une approche plus agressive axée sur la pénalisation de la non-conformité, en particulier lorsque l'application de la loi a été historiquement déficiente.

Néanmoins, les grandes fortunes qui ne sont pas disposées à coopérer devraient être poursuivies avec toute la rigueur de la loi, comme n'importe quel autre citoyen.

### **3. La possibilité de programmes de divulgation volontaire assortis d'amnisties fiscales**

Le processus de soutien à la coopération fiscale pourrait également inclure la mise en place de programmes de divulgation volontaire, avec des amnisties fiscales introduites pour encourager l'expansion de l'assiette fiscale. Cela peut contribuer à faire entrer les personnes fortunées dans le filet fiscal. Le principal avantage, en particulier pour les PFR, est que les amnisties fiscales permettent de découvrir des revenus et des richesses avec une capacité administrative bien moindre que celle requise pour les mesures d'exécution, telles que les audits. Plusieurs pays africains ont mis en œuvre ces mesures ces dernières années, notamment l'Afrique du Sud en 2016-17 (avec des gains de recettes de 296 millions de dollars), le Nigéria en 2017-19 (avec des gains de recettes de 162 millions de dollars) et le Kenya en 2021-23. Cela a permis d'identifier des actifs et des passifs fiscaux substantiels (ATAF 2024). Malgré leurs avantages, ces programmes ne devraient être que des mesures ponctuelles accessibles à l'ensemble de la population, ne porter que sur les pénalités ou les intérêts, et s'inscrire dans le cadre d'un effort plus large visant à améliorer le respect des obligations fiscales - y compris l'application de mesures punitives à l'encontre de ceux qui ne saisissent pas cette opportunité. Compte tenu des défis éthiques qui y sont associés, les gouvernements intéressés par cette mesure devraient envisager la participation d'organisations de la société civile avant et après son introduction. Ces organisations se sont souvent révélées capables d'aborder les questions de conformité fiscale sous un angle moral, soutenant ainsi l'introduction de réformes par ailleurs controversées (Prichard 2015).

### **4. La délivrance d'attestations de régularité fiscale**

Les attestations de régularité fiscale peuvent également être d'importantes sources d'information – rendre leur présentation obligatoire pour accéder aux services publics peut contribuer à augmenter les recettes à court terme. C'est notamment le cas lorsqu'elles sont exigées pour les candidats politiques, les nominations à des organismes publics, l'inscription à des organismes professionnels et les appels d'offres pour des projets publics. Par exemple, plus de 110 000 dollars US ont été collectés en un seul mois en Ouganda lorsque les certificats de régularité fiscale ont été rendus obligatoires pour participer aux élections nationales (Kangave *et al.* 2018). De même, différents États nigériens ont introduit des paiements d'impôts présumptifs pour les candidats cherchant à obtenir des certificats de régularité fiscale pour se présenter à divers postes politiques (Occhiali *et al.* 2024). La plupart des PFR disposent déjà de toutes les dispositions nécessaires pour rendre l'obtention d'attestations de régularité fiscale indispensable à l'accès aux services destinés aux plus aisés, tels que l'obtention d'un passeport ou d'un prêt auprès d'une banque commerciale. Leur déploiement à plus grande échelle est alors une question de soutien politique – et d'intégrité administrative de ceux qui délivrent le certificat – plutôt qu'une question de création d'une nouvelle législation.

### **5. Le renforcement du partage de données**

On ne saurait trop insister sur l'importance d'avoir accès aux données pertinentes pour identifier les obligations fiscales des personnes fortunées. Bien qu'il puisse exister des cas où les données peuvent être partagées de manière transparente entre les institutions gouvernementales, ce n'est pas toujours le cas. Des dispositions légales pourraient être nécessaires pour faciliter le partage des données entre les organismes publics (par exemple, le ministère des affaires foncières et les registres d'identification nationaux), les entités privées (principalement les banques commerciales) et les autorités fiscales. Les obligations de partage des données devraient être associées à des règles explicites de protection des données, étant donné que la fuite ou l'utilisation abusive est la raison la plus fréquente pour laquelle les banques retiennent des informations destinées aux administrateurs fiscaux.

Si la mise en place de systèmes nationaux sûrs et robustes peut nécessiter un soutien technique et financier, elle contribue également à faciliter l'échange automatique de renseignements (EAR), étant donné que l'assiette fiscale des grandes fortunes comprend souvent des actifs et des revenus situés dans des juridictions étrangères. Les PFR participent de plus en plus au régime mondial d'EAR. Quelques-uns, comme l'Ouganda, ont ainsi pu récupérer des recettes importantes (Union africaine, ATAF et OCDE 2023).

Quelques mises en garde sont cependant importantes. Pour de nombreux PFR, les efforts dans ce domaine se sont concentrés sur la conformité aux normes internationales, ce qui peut nécessiter beaucoup de ressources et ne leur permet pas en soi d'obtenir des informations d'autres juridictions et d'en tirer profit. La conformité concerne principalement la capacité à partager des informations avec d'autres. En outre, les pays doivent prendre deux mesures supplémentaires pour utiliser eux-mêmes l'EAR. Ils doivent mettre en place une protection juridique et technologique des données avant de pouvoir recevoir des données, et doivent également créer les ressources institutionnelles et techniques nécessaires pour formuler et utiliser les demandes d'information, et pour traiter automatiquement les masses de données reçues automatiquement. En Afrique, seules dix juridictions ont été en mesure d'effectuer dix demandes de renseignements ou plus entre 2021 et 2023 (Union africaine, ATAF et OCDE 2023), et seules cinq sont actuellement en mesure de recevoir automatiquement des données en masse. Les normes existantes en matière d'EAR s'appliquent principalement aux informations financières, mais les discussions au sein de l'OCDE et des Nations unies pourraient les étendre aux actifs tels que les biens immobiliers et les fonds propres des entreprises. Cela suppose de renforcer les registres fonciers et les registres de bénéficiaires effectifs dans le monde entier. En résumé, l'EAR offre des opportunités significatives aux pays, mais un investissement soutenu en temps, en argent et en volonté politique est nécessaire pour développer la capacité à réaliser des gains de revenus significatifs.

## 6. La prise de conscience des limites des impôts généraux sur la fortune dans les PFR

Malgré l'attention internationale portée à la question des impôts généraux sur la fortune (par exemple Advani *et al.* 2020 ; Saez et Zucman 2019), aucun pays africain n'a à ce jour introduit un impôt général sur la fortune, bien que la plupart des pays aient des impôts sur des formes spécifiques de richesse (par exemple, la propriété et l'héritage).<sup>3</sup> Jusqu'à présent, seule une poignée de pays européens et latino-américains ont introduit un impôt général sur la fortune.<sup>4</sup> Les débats publics actuels sur les impôts sur la fortune sont extrêmement importants pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité de réduire les inégalités criantes par le biais de la redistribution fiscale, mais ils ne fournissent pas actuellement aux PFR beaucoup de conseils exploitables.

La proposition la plus récente examinée par le G20 en est un bon exemple (Zucman 2024). La proposition du G20 d'introduire un impôt minimum sur le revenu fixé à 2 % de la richesse des milliardaires et des centi-millionnaires<sup>5</sup> semble être un point de départ très raisonnable pour s'attaquer aux inégalités extrêmes de richesses par le biais de la fiscalité. Pourtant, bien que l'inégalité des revenus et des richesses soit plus marquée que dans toute autre région du monde, l'Afrique n'accueille que 21 milliardaires et 342 centi-millionnaires (sur une population de 1,5 milliard d'habitants). Près des trois quarts d'entre eux sont concentrés dans six pays seulement.<sup>6</sup> Par conséquent, bien qu'il soit important d'augmenter la contribution fiscale de ces personnes, la proposition ne concernerait qu'une poignée d'individus dans la plupart des pays africains.

D'une manière générale, si les efforts récents visant à élaborer des orientations sur l'imposition du patrimoine adaptées aux PFR, tels que ceux des Nations unies (2023), sont certainement les bienvenus, l'amélioration de la performance des mécanismes fiscaux déjà en place pour garantir une imposition plus efficace des personnes fortunées peut grandement contribuer à la mise en place de systèmes fiscaux plus efficaces et progressifs.

<sup>3</sup> Bien que le Zimbabwe ait introduit une mesure appelée « impôt sur la fortune » en 2023, il s'agit à toutes fins utiles d'un impôt sur les biens autres que la résidence principale du contribuable, si leur valeur dépasse 250 000 USD.

<sup>4</sup> Argentine, Belgique, Bolivie, Colombie, Italie, Norvège, Espagne, Suisse, Uruguay et Venezuela.

<sup>5</sup> La fortune des milliardaires est estimée à 1 000 millions de dollars US ou plus ; la fortune des centi-millionnaires est estimée à 100 millions de dollars US ou plus.

<sup>6</sup> Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Nigeria, de l'Égypte, du Kenya, du Maroc et de l'île Maurice.

## Conclusions

Pour paraphraser le rapport des Nations Unies sur l'imposition de la fortune dans les PFR : «Les gouvernements devraient examiner attentivement comment imposer [les personnes fortunées] d'une manière qui s'intègre dans leur système fiscal actuel et qui utilise le plus efficacement possible les ressources administratives et le capital politique limités dont ils disposent» (Nations Unies, 2023).

Cette affirmation est difficilement contestable. Bien que la plupart des preuves présentées proviennent du continent africain, nous n'avons aucune raison de croire que la situation des PFR dans d'autres régions est substantiellement différente. Comme le montre ce bulletin, leurs gouvernements et leurs administrations fiscales peuvent prendre plusieurs mesures à court terme pour améliorer l'efficacité des mesures fiscales existantes, telles que celles sur les plus-values et les retenues à la source, qui peuvent cibler les revenus des personnes fortunées. La plupart de ces mesures nécessiteront une évaluation des raisons sous-jacentes de leur sous-performance, mais des preuves récentes suggèrent qu'une combinaison des stratégies que nous décrivons dans cette note est susceptible d'être couronnée de succès. Pour lever les principaux obstacles à l'adoption et à la mise en œuvre de ces stratégies, il faudra mener une action concertée sur les fronts administratif, juridique et politique. Cette action promet d'importantes retombées en termes d'augmentation rapide des recettes et d'amélioration de l'équité fiscale. En s'engageant dans ces réformes, les gouvernements des PFR veilleront à ce que les personnes fortunées contribuent équitablement à la ponction fiscale sur la base des cadres juridiques existants, tout en renforçant leur position pour les discussions futures sur l'imposition de la fortune.

## Bibliographie

Advani, A. ; Chamberlain, E. et Summers, A. (2020) *A wealth tax for the UK*, Final Report of the Wealth Tax Commission Final Report, Wealth Tax Commission

African Union ; ATAF et OECD (2023) *Transparence fiscale en Afrique 2023 – Rapport de progrès de l'Initiative Afrique*, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales

Aiyar, S. et Ebeke, C. (2020) 'Inequality of opportunity, inequality of income and economic growth', *World Development* 136(C)

ATAF (2024) *ATAF Guide on Implementation of the Voluntary Disclosure Programme*, Forum sur l'administration fiscale africaine

Brockmeyer, A. ; Mascagni, G. ; Nair, V. ; Waseem, M. et Almunia, M. (2024) 'Does the Value-Added Tax Add Value? Lessons Using Administrative Data from a Diverse Set of Countries', *Journal of Economic Perspectives* 38(1) : 107-32

Chancel, L. ; Piketty, T. ; Saez, E. et Zucman, G. (2021) *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab

Gallien, M. et al. (2023) [Pourquoi les campagnes d'enregistrement fiscal de masse ne fonctionnent-elles pas ?](#), ICTD Bulletin politique, Brighton : Institute of Development Studies, DOI : [10.19088/ICTD.2023.032](#)

Gaspar, V. ; Amaglobeli, D. ; Garcia-Escribano, M. ; Prady, D. et Soto, M. (2019) 'Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs', IMF Staff Discussion Notes No. 2019/003

Goodfellow, T. (2017) 'Taxing property in a neo-developmental state: The politics of urban land value capture in Rwanda and Ethiopia', *African Affairs* 116(465) : 549-572

Gordon, R. et Li, W. (2009) 'Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation', *Journal of Public Economics* 93(7-8) : 855-866

Jibao, S. et Prichard, W. (2015) 'The political economy of property tax in Africa: Explaining reform outcomes in Sierra Leone', *African Affairs* 114(456) : 404-431

- Kangave, J. ; Nakato, S. ; Waiswa, R. ; Nalukwago M. et Zzimbe, P. (2018) [\*What Can We Learn from the Uganda Revenue Authority's Approach to Taxing High Net Worth Individuals?\*](#), ICTD Working Paper 72, Brighton : Institute of Development Studies
- Kangave, J. ; Nakato, S. ; Waiswa R. et Zzimbe, P. (2016) [\*Boosting Revenue Collection through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda\*](#), ICTD Working Paper 45, Brighton : Institute of Development Studies
- Kangave, J. ; Occhiali, G. et Kamara, I. (2023) [\*How Might the National Revenue Authority of Sierra Leone Enhance Revenue Collection by Taxing High Net Worth Individuals ?\*](#), ICTD Working Paper 156, Brighton : Institute of Development Studies, DOI : [10.19088/ICTD.2023.008](#)
- Llediga, C. ; Riedel, N. et Strohmaier, K. (2025) 'What you do (not) get when expanding the net - Evidence from forced taxpayer registrations in South Africa', *Journal of Development Economics* 172 : 103388
- Mascagni, G. et Mengistu, A. (2019) 'Effective tax rates and firm size in Ethiopia', *Development Policy Review* 37(S2) : 248-273
- Mascagni, G. ; Santoro, F. ; Mukama, D. ; Karangwa, J. et Hakizimana, N. (2022) 'Active Ghosts : Nil-filing in Rwanda', *World Development* 152 : 105806
- OCDE (2009) *Engaging with High Net Worth Individuals on Tax Compliance*, Organisation de coopération et de développement économiques
- Occhiali, G. ; Kangave, J. et Khan, H.A. (2024) [\*Taxing High Net Worth Individuals in Nigeria: Preliminary Insights and the Case of Borno State\*](#), ICTD Working Paper 188, Brighton: Institute of Development Studies, DOI: [10.19088/ICTD.2024.024](#)
- Okunogbe, O. et Tourek, G. (2024) 'How Can Lower-Income Countries Collect More Taxes ? The Role of Technology, Tax Agents, and Politics', *Journal of Economic Perspectives* 38(1) : 81-106
- Prichard, W. (2015) *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*, Cambridge University Press
- Robi, S.W. (2024) *Freetown property tax reform*, ACRC Urban Reform Database Case Study, Manchester : African Cities Research Consortium, The University of Manchester
- Saez, E. et Zucman, G. (2019) 'Progressive Wealth Taxation', *Brookings Papers on Economic Activity Fall 2019* : 437-533
- Santoro, F. et Waiswa, R. (2023) 'How to improve tax compliance by wealthy individuals? Evidence from Uganda', *Development Policy Review* 42(2) : e12754
- Stiglitz, J.E. (2016) 'Inequality and Economic Growth', *Political Quarterly* 86(S1) : 134-155
- TADAT (2023) [\*From the Lab to the Field: Taxing High Net Worth Individuals\*](#), TADAT videocast
- Organisation des Nations Unies (2023) *Wealth Tax Subcommittee - DRAFT GUIDANCE DOCUMENT AS OF 27 SEPTEMBER*, Organisation des Nations unies
- UNU-WIDER (2023) *UNU-WIDER Government Revenue Dataset – Version 2023*
- Zucman, G. (2024) *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, commissioned by the Brazilian G20 presidency

## Créditos

**Giovanni Occhiali** est chercheur à l'Institute of Development Studies et au Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD), où il dirige les travaux sur la fiscalité environnementale. Une grande partie de son travail porte sur l'imposition des personnes fortunées.

**Giulia Mascagni** est chargée de recherche à l'Institute of Development Studies et directrice exécutive de l'ICTD.

**Wilson Prichard** est professeur associé à l'université de Toronto, chercheur à l'Institute of Development Studies et président de la Local Government Revenue Initiative.

**Martin Hearson** est chercheur à l'Institute of Development Studies et directeur de recherche à l'ICTD. Ses recherches portent sur les politiques fiscales appliquées aux entreprises internationales, et en particulier sur les relations entre les pays du Nord et du Sud.

Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les politiques d'IDS, du gouvernement britannique, du gouvernement norvégien ou de la Fondation Bill & Melinda Gates.



L'ICTD est basé à l'Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE, Royaume-Uni.

**Tel:** +44 (0)1273 606261

**E-mail:** [info@ictd.ac](mailto:info@ictd.ac)

**Web:** [ictd.ac](http://ictd.ac)

**Twitter:** @ICTDTax

**Facebook:** [fb.com/ICTDTax](https://fb.com/ICTDTax)

**LinkedIn:** ICTDTax



Il s'agit d'une note d'information en libre accès distribuée sous la [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), qui permet l'utilisation, la distribution et la reproduction sans restriction sur n'importe quel support, à condition que les auteurs originaux et la source soient mentionnés et que toute modification ou adaptation soit indiquée.

© Institute of Development Studies 2025.

**Citation:** Occhiali, G. ; Mascagni, G. ; Prichard, W. et Hearson, M. (2025) *Taxer les riches dans les pays à faible revenu : Pourquoi est-ce important et comment faire ?*, Bulletin politique 14 de l'ICTD, Brighton : Institute of Development Studies, DOI: [10.19088/ICTD.2025.024](https://doi.org/10.19088/ICTD.2025.024)

L'ICTD est  
financé par

BILL & MELINDA  
GATES foundation

