

Principes de justice fiscale et crise climatique dans les pays africains riches en ressources naturelles

Mukupa Nsenduluka (Tax Justice Network Africa)
et Rachel Etter-Phoya (Tax Justice Network)

INTRODUCTION

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne sont considérés comme riches en ressources naturelles.¹ Ces ressources, qui ont non seulement une valeur intrinsèque, mais aussi esthétique et culturelle, jouent un rôle majeur dans la création et le transfert de richesse à l'intérieur et à l'extérieur du continent. De fait, leur exploitation représente une part significative des recettes publiques dans de nombreux pays africains, parfois jusqu'à un tiers du budget total.² Pourtant, ces recettes pourraient être nettement supérieures, étant donné les sommes considérables perdues à cause des flux financiers illicites.³ À titre d'exemple, les pratiques de contournement fiscal du secteur minier coûte au continent environ 730 millions de dollars annuellement.⁴ Ce manque à gagner affecte la capacité des États à fournir des services publics de qualité et entrave la mise en place de systèmes fiscaux plus équitables. Les femmes, souvent surreprésentées dans les emplois moins bien rémunérés et les foyers à faible revenu, sont les plus touchées par ces pertes de recettes.⁵

- 1 James Cust et Albert G. Zeufack, *Africa's Resource Future : Harnessing Natural Resources for Economic Transformation during the Low-Carbon Transition* (« L'avenir des ressources de l'Afrique : Exploiter les ressources naturelles pour la transformation économique pendant la transition vers une économie à faibles émissions de carbone ») (2023) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39599>> [consulté le 29 juin 2023]
- 2 Cust et Zeufack, *Africa's Resource Future* (« L'avenir des ressources en Afrique »).
- 3 Les flux financiers illicites sont des « fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de manière illégale. Ces fonds proviennent ordinairement de trois sources : l'évasion fiscale commerciale, la falsification des factures dans le commerce international, et des prix de transfert abusifs ; des activités criminelles telles que le trafic de drogues, la traite des personnes, les transactions illégales sur les armes, la contrebande ; la corruption active et la concussion de fonctionnaires corrompus » (Commission de l'Union africaine et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Flux financiers illicites : *Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique* (2015) <<https://repository.uneca.org/ds2/stream/?#/documents/9b7840c2-0af1-5b1c-bea8-2e266da31fcb/page/1>> [consulté le 11 septembre 2023]).
- 4 Giorgia Albertin et others, *Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector* (« Le contournement fiscal dans le secteur minier en Afrique subsaharienne ») (2021) <<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>> [consulté le 10 février 2023].
- 5 Veronika Grondona, Nicole Bidegain Ponte et Corina Rodriguez Enriquez, *Illicit Financial Flows: Undermining Gender Justice* (« Flux financiers illicites : saper la justice en matière de genre ») (décembre 2016) <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/12984.pdf>> [consulté le 24 juillet 2023].

Dans les dix prochaines années, les industries extractives africaines devront faire face à des changements majeurs, notamment en raison de la transition vers des économies impliquant l'abandon des énergies fossiles et de l'augmentation de la demande en métaux et minéraux nécessaires aux technologies émergentes. Le panorama des industries extractives sur le continent est diversifié, englobant à la fois les combustibles fossiles comme le pétrole, le gaz et le charbon, ainsi que les métaux et minéraux tels que le cuivre, les éléments de terres rares et le lithium. De nombreuses économies exportatrices africaines dépendent de l'extraction de combustibles fossiles ; en Afrique subsaharienne notamment, au moins 25 % de la richesse de cinq pays provient de cette activité.⁶ Les efforts mondiaux pour réduire les émissions de carbone auront des répercussions sur ces économies, même si la contribution du continent africain à la crise climatique mondiale est depuis toujours minime.

Bien que la transition vers des énergies renouvelables et des technologies innovantes ouvre de nouvelles perspectives pour les métaux et minéraux africains, le modèle extractiviste qui a marqué l'industrie minière au cours du siècle dernier risque de perdurer si des réformes ne sont pas instaurées tant sur le plan national, que régional et international. En effet, pour éviter de perpétuer les inégalités existantes, des modifications structurelles s'imposent à travers l'ensemble de la chaîne de valeur.

Dans ce dossier, nous aborderons cinq principes de justice fiscale, les « 5 R »,⁷ en lien avec les industries extractives des économies africaines riches en ressources naturelles, à la lumière de la crise climatique et dans une perspective de genre.⁸ Les objectifs de la fiscalité suivent plusieurs axes, notamment la génération de **recettes**, la **redistribution** des richesses pour créer une société plus égalitaire, le **réajustement des prix** pour rendre plus coûteuses les activités qui portent atteinte aux droits d'autrui, l'amélioration de la **représentation** citoyenne en consolidant le contrat social entre électeurs et élus, ainsi que le soutien aux démarches de **réparation** liées à des héritages historiques ou coloniaux. Ce document évalue les mesures qui peuvent être prises tant à l'échelle que nationale, régionale et internationale pour faire de la fiscalité un levier contre les inégalités, notamment dans le contexte du changement climatique. Il est en effet essentiel de comprendre comment la fiscalité peut être utilisée pour reprogrammer les économies afin de remédier à des inégalités profondément enracinées,⁹ en particulier dans les contextes africains où les industries extractives constituent une source majeure de recettes.

Ce dossier s'inscrit dans le contexte de l'engagement des mouvements féministes composant le Nexus action féministe pour la justice économique et climatique (« Nexus action ») en faveur du développement de ressources et de matériels dédiés à l'éducation populaire et aux plaidoyers juridiques et destinés à promouvoir un programme féministe global. Ce programme féministe n'a rien de nouveau ou de différent, c'est une initiative bien articulée qui s'appuie sur le travail réalisé par les mouvements féministes depuis des générations. D'autres ressources ainsi qu'un résumé des sept principales exigences découlant de notre travail sont disponibles sur [la page web de la Nexus action](#).¹⁰

6 David Manley, James Frederick Cust et Giorgia Cecchinato, « Stranded Nations ? The Climate Policy Implications for Fossil Fuel-Rich Developing Countries » (« Des nations sans ressources ? Les implications de la politique climatique pour les pays en développement riches en combustibles fossiles ») (Rochester, NY, 2017) <<https://papers.ssrn.com/abstract=3264765>> [consulté le 23 août 2023].

7 Tax Justice Network, *Beyond20* (« L'après 2020 ») (12 mai 2023) <<https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/05/Tax-Justice-Net-work-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf>> [consulté le 7 juillet 2023].

8 Franziska Mager et Sergio Chaparro, *Delivering Climate Justice Using the Principles of Tax Justice: A Guide for Climate Justice Advocates* (« Assurer la justice climatique à l'aide des principes de la justice fiscale : guide pour les défenseurs de la justice climatique ») (juin 2023) <<https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/06/Delivering-climate-justice-using-the-principles-of-tax-justice-Tax-Justice-Network-June-2023.pdf>> [consulté le 22 juin 2023].

9 *The State of Tax Justice 2023* (« La situation de la justice fiscale 2023 »), 2023 <<https://www.youtube.com/watch?v=AoS8x0LeqFs>> [consulté le 27 juillet 2023]; Decolonising Economics, *Tax as a Tool for Racial Justice* (« Décolonialisation de l'économie : la fiscalité comme outil de justice raciale ») (2022) <<https://decolonisingeconomics.org/wp-content/uploads/2022/09/Tax-as-a-Tool-for-Racial-Justice-report.pdf>> [consulté le 24 août 2023].

10 Women's Environment & Development Organisation, « Feminist Action Nexus for Economic And Climate Justice » (« Nexus action féministe pour la justice économique et climatique »), WEDO, 2023 <<https://wedo.org/what-we-do/our-programs/feminist-action-nexus-for-economic-and-climate-justice/>> [consulté le 11 mai 2023].

CONTEXTE

L'Afrique est riche en ressources naturelles ; elle détient en effet près d'un tiers des réserves minérales du monde.¹¹ Le secteur des industries extractives, qui comprend les métaux, les minéraux et les hydrocarbures (à l'exclusion du bois), joue un rôle significatif dans de nombreuses économies du continent, notamment en tant que source de recettes. Conformément à la Vision du [Régime Minier de l'Afrique](#) de l'Union africaine, la plupart des nations africaines aspirent à maximiser leurs profits à chaque étape de la chaîne de valeur dans ce secteur. Cette vision constitue un plan directeur pour le continent et vise à garantir que l'exploitation minière contribue à la transformation économique par l'« [e]xploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique ».¹²

En revanche, le secteur minier à grande échelle en Afrique s'inscrit dans un cadre néolibéral, colonial et capitaliste, ce qui a des implications sur la collecte et la redistribution des recettes fiscales. La majorité des activités minières en Afrique sont entre les mains de multinationales dont le siège social se situe loin du continent et qui dépendent de l'investissement direct étranger, souvent par l'intermédiaire de nombreuses filiales localisées dans des juridictions où la fiscalité est faible ou nulle. Ce modèle, qui veut que les entreprises soient basées dans un pays très éloigné du lieu d'exploitation, a généralement pour effet de transférer artificiellement les profits hors du continent. Les recettes fiscales locales en Afrique s'en trouvent alors réduites, les entreprises payant moins d'impôts là où les minéraux sont extraits.

Parmi les flux financiers illicites qui s'échappent du continent, les abus fiscaux des entreprises constituent le segment le plus significatif, surpassant même les flux liés au blanchiment d'argent et à la corruption à grande échelle.¹³ Ce phénomène est exacerbé par un système fiscal international qui désavantage les pays où les ressources sont réellement extraites, empêchant leur accès à une part équitable des recettes fiscales.¹⁴ Ces flux accompagnent l'exportation de minéraux dont la valeur ajoutée au niveau national demeure limitée. L'Afrique subsaharienne pourrait ainsi perdre annuellement entre 450 et 730 millions de dollars en recettes fiscales à cause des pratiques de contournement fiscal généralisées des multinationales dans le secteur minier.¹⁵

Les abus fiscaux des entreprises minent les efforts de collecte de recettes internes, entravant la capacité des gouvernements à remplir leurs obligations visant à garantir les droits économiques et sociaux fondamentaux, tels que l'accès à une eau propre et saine, et ce, même dans les communautés qui accueillent les activités d'extraction. Ces communautés sont doublement frappées : elles portent le fardeau d'un héritage d'injustices fiscales, tout en étant exposées à des dégradations environnementales et à des inégalités climatiques liées aux industries extractives et à leurs émissions.¹⁶ Paradoxalement, ce sont les grandes sociétés des pays du Nord,

¹¹ Programme des Nations unies pour l'environnement, « L'action du PNUE en Afrique », *PNUE - Programme des Nations unies pour l'environnement*, 2017 <https://www.unep.org/fr/regions/africa/laction-du-pnue-en-afrique> [consulté le 11 mai 2023].

¹² Union africaine., *Vision du Régime Minier de l'Afrique*, 2009 <https://au.int/sites/default/files/documents/30995-doc-africaminingvisionfrench.pdf> [consulté le 9 mars 2018].

¹³ Commission de l'Union africaine et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*.

¹⁴ Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, 2015 <<https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>> [consulté le 23 mai 2023].

¹⁵ Giorgia Albertin and others, *Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector* (« Le contournement fiscal dans le secteur minier en Afrique subsaharienne ») (2021), 15 <<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>> [consulté le 10 février 2023].

¹⁶ Voir, par exemple, Katharina Rall, « They Destroyed Everything » (« Ils ont tout détruit »), *Human Rights Watch*, 2016 <<https://www.hrw.org/report/2016/09/27/they-destroyed-everything/mining-and-human-rights-malawi>> [consulté le 12 mai 2023] ; Human Rights Watch, « What Do We Get Out of It? » (« Qu'est-ce qu'on y gagne ? »), *Human Rights Watch*, 2018 <<https://www.hrw.org/report/2018/10/04/what-do-we-get-out-it/human-rights-impact-bauxite-mining-guinea>> [consulté le 12 mai 2023] ; Tim Wegenast et Jule Beck, « Mining, Rural Livelihoods and Food Security: A Disaggregated Analysis of Sub-Saharan Africa » (« L'exploitation minière, les moyens de subsistance ruraux et la sécurité alimentaire : une analyse désagrégée de l'Afrique subsaharienne »), *World Development*, 130 (2020), 104 921.

caractérisés par une forte empreinte carbone, qui continuent à tirer avantage d'un système fiscal international biaisé, au détriment des communautés hôtes des mines en Afrique.

Dans de nombreuses communautés, les femmes se retrouvent en première ligne pour s'occuper des enfants ou des membres de la famille touchés par les problèmes de santé causés par la pollution liée aux activités extractivistes. Bien que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle puisse présenter une source de revenus pour les femmes, celles-ci occupent souvent des emplois moins sécurisés. Cette conjonction de facteurs a généralement pour effet de les exclure du marché du travail formel, limitant ainsi leurs possibilités de générer des revenus.¹⁷ Ces problématiques ont été analysées plus en profondeur dans un dossier précédent de cette série de plaidoyers.¹⁸

Le lien entre le secteur extractif et la transition énergétique représente une problématique complexe pour les administrations et les citoyens africains. Les discussions se concentrent à la fois sur l'augmentation de la demande en métaux et minéraux nécessaires aux technologies renouvelables et sur l'avenir de l'exploitation des énergies fossiles. La décarbonisation, accompagnée d'une baisse probable de la demande en combustibles fossiles, pourrait entraîner la disparition d'actifs pour des pays africains¹⁹ comme le Tchad, la République du Congo, le Gabon, le Mozambique et le Nigeria.²⁰ Ces nations dépendent en effet de ces ressources tant pour générer des revenus que pour répondre à leurs besoins énergétiques internes. Pour près de la moitié des pays africains, le pétrole et le charbon sont les principales ressources énergétiques.²¹

S'ils sont essentiels aux finances publiques, les combustibles fossiles nuisent à la santé et à la qualité de vie des populations ; ils impactent à la fois les travailleurs du secteur ou des communautés vivant à proximité des sites d'extraction en amont,²² mais également l'ensemble de la planète du fait des émissions associées qui contribuent à la crise climatique. De plus, l'accès à une énergie propre et fiable est vital pour les Africains, car plus de la moitié d'entre eux n'ont pas accès à l'électricité et dépendent de la biomasse pour la cuisson ; ceci a des conséquences sanitaires néfastes, notamment pour les femmes.²³

Des changements immédiats s'imposent pour remédier aux inégalités entrecroisées qui existent dans de nombreux domaines, allant de l'agriculture et la propriété foncière à la gouvernance mondiale, et qui affectent les décisions en matière de climat et de fiscalité. Ces inégalités sont souvent marquées par des déséquilibres de pouvoir significatifs entre les sexes.²⁴ Sans une transformation structurelle, la croissante demande mondiale en minéraux provenant des sous-sols africains essentiels à la transition énergétique pour les technologies d'énergie renouvelable risque d'exacerber et de perpétuer les injustices historiques.

17 Catherine Macdonald, « The Role of Gender in the Extractive Industries » (« Le rôle du genre dans les industries extractives »), in *Extractive Industries : The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*, éd. par Tony Addison et Alan Roe (2018), 442-59 <<https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0021>> [consulté le 24 juillet 2023].

18 Melania Chiponda et Anne Songole, *Une analyse féministe de la triple crise : Le changement climatique, la dette et la COVID-19 au Zimbabwe et au Kenya* (2023).

19 Manley, Cust et Cecchinato, « Stranded Nations ? » (« Des nations sans ressources ? »).

20 Cust et Zeufack, *Africa's Resource Future* (« L'avenir des ressources en Afrique »).

21 Al Jazeera Staff, « Mapping Africa's Natural Resources » (« Cartographie des ressources naturelles de l'Afrique »), *Al Jazeera*, 15 février 2022 <<https://www.aljazeera.com/news/2018/2/20/mapping-africas-natural-resources>> [consulté le 11 mai 2023].

22 Voir Jill E. Johnston, Esther Lim et Hannah Roh, « Impact of Upstream Oil Extraction and Environmental Public Health: A Review of the Evidence » (« Impact de l'extraction pétrolière en amont et santé publique environnementale : Examen des données disponibles »), *The Science of the Total Environment*, 657 (2019), 187-99.

23 Mikel González-Eguino, « Energy Poverty : An Overview » (« Vue d'ensemble de la pauvreté énergétique »), *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47 (2015), 377-85.

24 Rebecca Pearse, « Gender and Climate Change » (« Genre et changement climatique »), *WIREs Climate Change*, 8/2 (2017), e451.

L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE INTERNATIONALE EST INJUSTE ET CONSTITUE UN OBSTACLE À UNE COLLECTE EFFICACE DES RECETTES

Les vestiges du colonialisme sont intrinsèquement liés au système fiscal mondial actuel, déterminant la manière dont les paradis fiscaux facilitent la fuite de capitaux et pillent les activités extractives de l'Afrique.²⁵ Les flux financiers illicites peuvent être observés travers trois âges impériaux distincts : le premier âge a vu les impôts faciliter le pillage et l'extraction forcée ; le deuxième âge été, lui, marqué par le refus des anciennes puissances coloniales de restituer aux États nouvellement indépendants, tout en entravant le flux de recettes localement générées ; et au cours du troisième âge, les pratiques abusives en matière de fiscalité transfrontière mondiale ont été rendues possible par les paradis fiscaux, notamment le Royaume-Uni et ses territoires dépendants.²⁶

Dans cette dernière ère, le système financier international permet aux entreprises multinationales de transférer leurs bénéfices loin des régions où les activités économiques ont réellement lieu. Ce phénomène risque d'être accentué par la transition énergétique, du fait de l'augmentation de la demande en minéraux tels que le cuivre, le cobalt, le lithium et l'aluminium.²⁷ Si la transition vers les énergies renouvelables n'est pas accompagnée d'une transformation structurelle du système ces entreprises vont continuer à commettre des abus fiscaux. Avec l'architecture financière internationale actuelle, une exploitation accrue de ces minéraux pour les technologies vertes présente de nombreux risques en termes de revenus.

Ce sont les nations les plus riches, principales complices de l'abus fiscal à l'échelle de la planète et des émissions de gaz à effet de serre, qui dictent les règles. Bien que les pays africains aient toujours été en première ligne des efforts visant à réformer les systèmes fiscaux mondiaux, leur participation dans les initiatives pour une coopération fiscale internationale a été entravée. Au cours des 60 dernières années, l'Organisation de coopération économique (OCDE) s'est arrogé le pouvoir de fixer les règles fiscales. Créée pour servir les intérêts de ses États membres, qui sont parmi les nations les plus prospères du monde, l'OCDE ne compte aucun pays d'Afrique dans ses membre. Elle a contrôlé le dialogue sur la réforme fiscale mondiale, tout en présentant des déséquilibres en termes de ressources financières et techniques, et en accordant peu d'importance aux besoins spécifiques des nations africaines.²⁸

Les pays membres de l'OCDE et leurs territoires associés sont à l'origine d'une perte annuelle ahurissante, qui s'élève à 219 milliards de dollars en impôts sur les sociétés à l'échelle mondiale, ce qui représente environ 70 %

²⁵ Nicholas Shaxson, *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens* (« Îles au trésor : mise au jour des dégâts causés par les banques offshore et les paradis fiscaux ») (2012) ; Vanessa Ogle, « "Funk Money" : The End of Empires, The Expansion of Tax Havens, and Decolonization as an Economic and Financial Event* » (« "Argent fictif" : la fin des empires, l'expansion des paradis fiscaux et la décolonisation en tant qu'événement économique et financier* »), *Past & Present*, 249/1 (2020), 213-49.

²⁶ Alex Cobham, « Imperial Extraction and "Tax Havens" » (« Extraction impériale et "paradis fiscaux" »), in *Imperial Inequalities*, éd. de Gurminder K. Bhambra et Julia McClure (2022), 280-98 <<https://www.manchesterhive.com/display/9781526166159/9781526166159.00025.xml>> [consulté le 30 août 2023].

²⁷ Ricardo Soares De Oliveira, « Researching Africa and the Offshore World » (« Recherches sur l'Afrique et le monde offshore »), *The Journal of Modern African Studies*, 60/3 (2022), 265-96.

²⁸ Tax Justice Network Africa, *Tax Justice Network Africa's Inputs to the Tax Report 2023 on Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations* (« Contributions du Réseau pour la justice fiscale en Afrique au Rapport fiscal 2023 sur la promotion d'une coopération fiscale inclusive et efficace aux Nations Unies »), 2023 <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-03/Tax%20Justice%20Network%20Africa_Input%20Tax%20Report.pdf> [consulté le 24 juillet 2023].

des abus fiscaux des entreprises à l'échelle planétaire.²⁹ Paradoxalement, ces nations opulentes sont également les principales émettrices de gaz à effet de serre, tant par le passé que de nos jours. Depuis 1850, l'Europe et l'Amérique du Nord sont responsables de la moitié des émissions cumulées de gaz à effet de serre dans le monde, alors qu'elles ne représentent qu'une fraction minoritaire de la population mondiale.³⁰

Ce contrôle disproportionné sur la prise de décision a conduit à des solutions globales de lutter contre le contournement fiscal qui, si tant est qu'elles aient été efficaces, bénéficient principalement aux pays riches, sans réellement aborder les défis les plus pressants liés à la fiscalité, au développement et au climat en Afrique.³¹

Les efforts récents de l'OCDE visant à inclure près de la moitié des États africains dans ce qu'elle appelle un « cadre inclusif » se sont avérés insuffisants pour permettre aux nations africaines de collecter davantage de recettes auprès des entreprises multinationales. De plus, ce cadre restreint les capacités d'imposition des entreprises multinationales numériques.³² Ni le Kenya ni le Nigeria n'ont approuvé cette proposition de l'OCDE, et il n'existe pas d'instrument concret convenu à l'échelle mondiale pour sa mise en œuvre. Le « cadre inclusif » lui-même n'est pas vraiment démocratique, car les participants africains sont confrontés à des obstacles, notamment administratifs, qui limitent leur influence et leur participation.³³ Le Forum sur l'administration fiscale africaine a même dénoncé la pression exercée sur les pays en développement.³⁴ Dans un tel environnement, il est improbable que les pays africains puissent réaliser les changements structurels nécessaires en matière de fiscalité internationale.

LES 5R DE LA JUSTICE FISCALE

1. LA GÉNÉRATION DE RECETTES

L'une des principales raisons pour lesquelles la plupart des gouvernements africains développent leurs industries extractives est la génération de recettes.³⁵ C'est pourquoi ce document accorde une attention particulière au premier principe de justice fiscale. Divers instruments de politique fiscale sont mis en œuvre, notamment les redevances sur le minéral, l'impôt sur les sociétés et d'autres taxes sectorielles. Dans l'idéal,

²⁹ *The State of Tax Justice 2023* (« L'état de la justice fiscale en 2023 »).

³⁰ Lucas Chancel, Philipp Bothe et Tancred Voituriez, *Climate Inequality Report 2023 : Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (« Rapport sur les inégalités climatiques 2023 : une fiscalité équitable pour un avenir durable dans les pays du Sud ») (2023), 19 <<https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-1.pdf>> [consulté le 11 mai 2023].

³¹ Assemblée générale des Nations unies, « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies - Rapport du Secrétaire général », 2023 <<https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-08/2314628E.pdf>> [consulté le 29 août 2023].

³² Irene Ovonji-Odida, Veronica Grondona et Abdul Muheet Chowdhary, *Two Pillar Solution for Taxing the Digitalized Economy: Policy Implications and Guidance for the Global South* (« Solution reposant sur deux piliers pour taxer l'économie numérique : implications politiques et orientations pour les pays du Sud »), The South Centre: Research Paper (Genève, 26 juillet 2022) <<https://www.southcentre.int/research-paper-161-26-july-2022/>> [consulté le 18 août 2022].

³³ Rasmus Corlin Christensen, Martin Hearson et Tovony Randriamanalina, *At the Table, Off the Menu? Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations* (« À la table, mais pas au menu ? Évaluation de la participation des pays à faible revenu aux négociations internationales en matière de fiscalité ») (décembre 2020) <<https://www.ictd.ac/publication/at-table-off-menu-assessing-participation-lower-income-countries-global-tax-negotiations/>> [consulté le 11 janvier 2023].

³⁴ Forum sur l'administration fiscale africaine, *130 Inclusive Framework Countries and Jurisdictions Join a New Two-Pillar Plan to Reform International Taxation Rules - What Does This Mean for Africa?* (« 130 pays et juridictions adhèrent à un nouveau cadre inclusif reposant sur deux piliers pour la réforme du système fiscal international - Qu'est-ce que cela signifie pour l'Afrique ? »), 1 juillet 2021 <<https://www.ataftax.org/130-inclusive-framework-countries-and-jurisdictions-join-a-new-two-pillar-plan-to-reform-international-taxation-rules-what-does-this-mean-for-africa/>> [consulté le 13 octobre 2022].

³⁵ International Institute for Environment and Development, « Breaking New Ground - Chapter 8: Minerals and Economic Development » (« Un nouveau souffle - Chapitre 8 : Minéraux et développement économique »), *International Institute for Environment and Development* <<https://www.iied.org/g00900>> [consulté le 24 juillet 2023].

la génération de recettes à partir des industries extractives devrait être guidée par une stratégie industrielle qui concilie à la fois les interdépendances économiques plus larges et les droits humains. En l'absence de recettes fiscales suffisantes, les pays sont contraints de s'endetter ; les recettes perçues sont alors trop souvent employées pour rembourser les emprunts.³⁶

Les compagnies extractives sont théoriquement tenues de payer des impôts en contrepartie de l'exploitation des ressources. Cependant, cette obligation est trop souvent sapée par des pratiques abusives telles que le transfert de bénéfices, des incitations fiscales qui n'entraînent aucun investissement supplémentaire, des conventions de double imposition qui limitent les droits d'imposition des pays riches en ressources, et une compétition à la baisse pour séduire les investisseurs. Autant de facteurs qui font obstacle à la perception des impôts et à l'intégration régionale.

Selon un rapport publié en 2015 par le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, le continent a perdu plus de 1 000 milliards de dollars en 50 ans à cause de ces flux.³⁷ Et le problème persiste à grande échelle. En 2020, le rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement a révélé que ce phénomène coûtait 89 milliards de dollars américains par an à l'Afrique, dont les deux tiers (40 milliards de dollars américains) proviennent du seul secteur de l'extraction.³⁸ Ces chiffres brossent un tableau sombre de la façon dont un continent riche en ressources perd les recettes dont il a tant besoin, en particulier pour financer des services publics essentiels tels que la santé, l'éducation, la protection sociale, l'eau et l'assainissement. Les communautés d'accueil des mines sont particulièrement concernées, car ce sont principalement les femmes et les enfants qui portent le fardeau des impacts sociaux, économiques et environnementaux des industries extractives.³⁹

Le coût de l'abus fiscal en Zambie

Bien que la Zambie soit le deuxième plus grand producteur de cuivre du continent africain et le septième à l'échelle mondiale, 36 % de sa population, soit environ 6,3 millions de personnes, n'ont pas d'accès sécurisé à l'eau potable. De plus, 68 % des habitants, donc environ 10,4 millions de personnes, ne disposent pas d'installations sanitaires adéquates. Ces deux besoins constituent pourtant des droits humains fondamentaux.⁴⁰

Lorsque les fonds gouvernementaux sont insuffisants pour couvrir les services de base tels que la garde d'enfants et la scolarisation, les femmes assument souvent des tâches de soins non rémunérées.⁴¹ Elles sont également touchées de manière disproportionnée par les conséquences du changement climatique et des catastrophes associées.⁴² De même, la responsabilité du ravitaillement en eau depuis des sources

³⁶ Liz Faunce et Joseph Cotterill, « Zambia's Plan to Dig Its Way out of Debt with a Copper Revival » (« Le plan de la Zambie pour sortir de la dette grâce à la relance du cuivre »), *Financial Times*, 13 août 2023.

³⁷ Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Flux financiers illicites*.

³⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Conseil du commerce et du développement - Le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*, 20 juillet 2020 <https://unctad.org/system/files/official-document/tdb67_d3_fr.pdf>.

³⁹ Macdonald, « The Role of Gender in the Extractive Industries » (« Le rôle du genre dans les industries extractives »), 442-59.

⁴⁰ USAID, *Zambia : High-Priority Country Plan : Global Water Strategy 2022-2027* (« Zambie : Plan national hautement prioritaire : Stratégie mondiale sur l'eau 2022-2027 ») <https://www.globalwaters.org/sites/default/files/zambia_hpc_plan.pdf> [consulté le 24 juillet 2023].

⁴¹ Grondona, Bidegain Ponte et Rodriguez Enriquez, *Illicit Financial Flows : Undermining Gender Justice* (« Flux financiers illicites : Saper la justice en matière de genre »).

⁴² Lucas Chancel, Philipp Bothe et Tancrede Voituriez, *Climate Inequality Report 2023 : Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (« Rapport sur les inégalités climatiques 2023 : une fiscalité équitable pour un avenir durable dans les pays du Sud ») (2023), <<https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-1.pdf>> [consulté le 11 mai 2023].

distantes repose en grande partie sur les épaules des femmes et des enfants, ce qui aggrave encore l'accès à l'éducation. Parallèlement, les enfants souffrent de graves maladies liées à la qualité de l'eau et de l'assainissement,⁴³ et comme la plupart des tâches ménagères leur incombent, ils sont davantage exposés aux effets néfastes sur la santé de l'utilisation de biocarburants pour la cuisson.

Selon une étude réalisée en 2021 par Oxfam, l'un des principaux facteurs contribuant à cette insuffisance en services publics est le contournement fiscal pratiqué par les entreprises du secteur minier zambien.⁴⁴ Oxfam estime que le groupe Glencore a généré près de 6 milliards de dollars US de recettes totales via sa filiale Mopani Copper Mines PLC, alors qu'il n'a payé que 28 millions de dollars US d'impôts sur les sociétés sur une période de huit ans (moyenne de 3,5 millions de dollars US par an), de 2011 à 2018. Glencore a toutefois contesté les conclusions du rapport.⁴⁵ L'analyse d'Oxfam affirme que si les bénéfices n'avaient pas été artificiellement déplacés, la Zambie aurait dû percevoir jusqu'à 91 millions de dollars US de plus par an en impôts de la part de Mopani, soit plus de la moitié du budget national de la Zambie pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en 2020.

À l'aide de l'outil GRADE (Government Revenue and Development Estimations), nous avons converti ces potentielles recettes fiscales supplémentaires équivalant aux estimations d'Oxfam sur les taxes payées et les taxes évitées sur la vie des gens de 2011 à 2018. Sur la base de 3,5 millions de dollars d'impôts sur le revenu payés par an américains (soit 3,08 millions de dollars américains en dollars constants de 2015), les recettes équivalentes à la contribution de Glencore aux finances publiques ont permis à 700 femmes d'avoir accès à des installations sanitaires de base, à près de 500 femmes d'avoir accès à une eau propre et à 200 filles d'aller à l'école tous les jours. En revanche, si la Zambie avait pu compter sur les 91 millions de dollars américains annuels (80,15 millions de dollars américains en 2015) de recettes supplémentaires identifiées par Oxfam, nous constatons à l'aide de GRADE que plus de 18 500 femmes auraient eu accès à des installations sanitaires de base, 12 000 femmes auraient eu accès à de l'eau propre, et près de 5 000 filles auraient pu aller à l'école chaque jour.⁴⁶ L'éducation, et en particulier celle des filles, est essentielle pour renforcer la capacité des femmes à se préparer et à répondre aux impacts du changement climatique.⁴⁷

43 USAID, *Zambia : High-Priority Country Plan : Global Water Strategy 2022-2027* (« Zambie : Plan national hautement prioritaire : Stratégie mondiale sur l'eau 2022-2027 ») <https://www.globalwaters.org/sites/default/files/zambia_hpc_plan.pdf> [consulté le 24 juillet 2023].

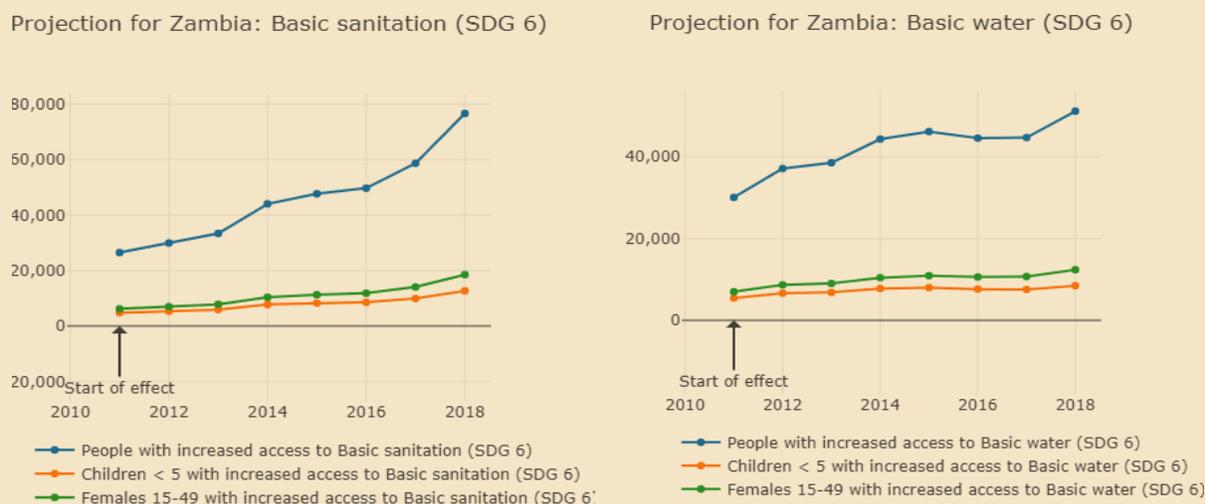
44 Daniel Mulé and Mukupa Nsenduluka, *Potential Corporate Tax Avoidance in Zambia's Mining Sector? Estimating Tax Revenue Gains from Addressing Profit Shifting or Revising Profit Allocation Rules: A Case Study of Glencore and Mopani Copper Mines* (« Contournement fiscal potentiel des entreprises dans le secteur minier zambien ? Estimation des gains de recettes fiscales découlant de la lutte contre le transfert de bénéfices ou de la révision des règles d'attribution des bénéfices : Une étude de cas de Glencore et Mopani Copper Mines »), Oxfam Research Background Series (2021) <<https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/potential-corporate-tax-avoidance-in-zambias-mining-sector/>> [consulté le 24 juillet 2023].

45 De Charles Watenphul à Daniel Mulé, « Glencore's Response to Oxfam's Report » (« Réponse de Glencore au rapport d'Oxfam »), 28 mai 2021 <https://webassets.oxfamamerica.org/media/documents/OTC_Glencore_Letter_to_Oxfam.pdf> [consulté le 30 août 2023].

46 Université de St Andrews et Université de Leicester, « Government Revenue and Development Estimations Model,]GRADE » (« Modèle d'estimation des recettes et du développement du gouvernement,]GRADE »), GRADE, 2022 <<https://med.st-andrews.ac.uk/grade/>> [version 3.7.2, consulté le 30 août 2023]

47 Raya Muttarak et Wolfgang Lutz, « Is Education a Key to Reducing Vulnerability to Natural Disasters and Hence Unavoidable Climate Change? » (« L'éducation est-elle la clé de la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et donc au changement climatique inévitable ? »), *Ecology and Society*, 19/1 (2014) <<https://www.jstor.org/stable/26269470>> [consulté le 15 novembre 2022]; Erich Striessnig, Wolfgang Lutz et Anthony G. Patt, « Effects of Educational Attainment on Climate Risk Vulnerability » (« Effets du niveau d'éducation sur la vulnérabilité aux risques climatiques »), *Ecology and Society*, 18/1 (2013) <<https://www.jstor.org/stable/26269263>> [consulté le 15 novembre 2022].

Figure 1. Assainissement de base et accès à l'eau en Zambie avec une augmentation des recettes équivalente aux pertes fiscales (2011-2018)



L'impact de la transition équitable sur les recettes

Les répercussions de l'architecture financière inéquitable qui prévaut actuellement vont bien au-delà de la seule question de la justice fiscale ; elles touchent également la justice climatique. Ce système érode les fonds essentiels destinés à la réparation des dommages climatiques et aux mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris la transition de l'énergie fossile vers des alternatives plus durables.

Pour maintenir l'augmentation de la température globale en dessous de 1,5 degré Celsius, il est crucial d'abandonner progressivement les combustibles fossiles. De profonds changements systémiques seront nécessaires dans un avenir proche pour atteindre cet objectif. Toutefois, la domination actuelle de l'économie fondée sur les énergies fossiles rend de tels changements peu probables. Malgré tout, des changements mêmes minimes auront un impact sur les pays riches en énergies fossiles.

Prenons l'exemple du Nigeria, premier producteur de pétrole d'Afrique et onzième au niveau mondial, qui tire 75 % de ses recettes publiques de l'extraction du pétrole.⁴⁸ Étant donné qu'il s'agit d'une source de revenus importante, le gouvernement nigérian doit bien se préparer s'il souhaite se séparer petit à petit de la production de pétrole, notamment en investissant dans le développement durable et en diversifiant les sources de revenus pour réduire sa dépendance au pétrole.

Une transition équitable impliquant l'abandon des combustibles fossiles doit également prendre en compte l'impact de l'arrêt progressif sur les recettes publiques ainsi que les responsabilités communes mais différenciées entre les pays dits à revenus élevés et les pays dits à revenus faibles, un statut qui résulte en grande partie de l'héritage historique du pillage. Les pays à faible revenu qui dépendent fortement des combustibles fossiles doivent disposer de suffisamment de temps et de ressources pour opérer cette transition.

⁴⁸ Saskia van Drunen and others, *Big Business, Low Profile: Shedding Light on Oil Trader Vitol's Operations in Nigeria* (« Grande entreprise, profil bas : lumière sur les opérations du négociant en pétrole Vitol au Nigeria ») (octobre 2020) <<https://www.somo.nl/big-business-low-profile/>> [consulté le 24 juillet 2023].

Les conséquences seront multiples, notamment sur les efforts de mobilisation des recettes publiques, et sur les communautés, et toucheront en particulier les femmes et les enfants.

La Vision minière pour l’Afrique propose une approche plus durable pour garantir que les industries extractives contribuent de manière significative à la génération de revenus.⁴⁹ Elle met l’accent sur des principes clés centrés sur la valeur ajoutée et les ressources locales (par l’utilisation des compétences et des services locaux) qui créent des liens en amont et en aval avec l’économie locale et l’environnement, en ne se cantonnant pas à la simple génération de revenus et à l’exportation. Si les chaînes de valeur des minéraux dans les pays africains sont transformées et diversifiées grâce à l’amélioration de ces liens, comme le suggère la vision, cela pourrait offrir de nouvelles opportunités aux femmes, notamment à travers l’amélioration de l’employabilité ou d’entrepreneuriat.

2. LA REDISTRIBUTION DES RICHESSES

Les niveaux d’émission de carbone sont des indicateurs des inégalités flagrantes qui existent entre les pays, mais également à l’intérieur de ceux-ci. Les régions d’Afrique australe et de l’Est sont parmi les plus faibles émettrices de la planète ; de même, l’Afrique subsaharienne pourrait augmenter de 20 % ses émissions par habitant tout en respectant l’objectif de 1,5 degré Celsius de l’Accord de Paris.⁵⁰ Toutefois, ces statistiques masquent les disparités internes : « l’empreinte carbone de la moitié la plus pauvre de la population en ASS [Afrique subsaharienne] est de loin la plus faible au monde, tandis que celle des 10 % les plus riches est dans la même fourchette que celle des 40 % du milieu dans la région MENA [Moyen-Orient et Afrique du Nord] et en Asie de l’Est ». Pour autant, les principaux émetteurs africains restent bien en deçà des niveaux d’émissions de la moitié la plus basse des émetteurs en Amérique du Nord.⁵¹ Ajoutons à cela que les inégalités de revenus en Afrique sont particulièrement frappantes. En 2021, en moyenne, les 10 % de ménages les plus riches détenaient 49 % des revenus totaux.⁵²

La lutte contre les inégalités est vitale pour les communautés d’accueil des mines, où les effets de la crise climatique sont souvent amplifiés par la dégradation de l’environnement causée par l’extraction de combustibles fossiles et de minéraux. Malheureusement, ce sont précisément ces communautés qui sont souvent confrontées aux dures réalités de la pauvreté matérielle et de l’inégalité.

Catherine Kabwe, issue d’une communauté d’accueil minière à Mufulira, en Zambie, le dit clairement :

« Nous avons souffert pendant longtemps ici ; il suffit de regarder les maisons dans lesquelles nous vivons, regardez-les ! Ce sont des pièges mortels. On nous a promis au fil des ans que nous serions relocalisés dans des endroits plus sûrs, mais nous attendons toujours et rien ne s’est concrétisé... »⁵³

Pour réduire les inégalités au sein des régions et entre elles, la mise en œuvre de politiques de redistribution dans les pays riches en ressources devrait être une priorité. La fiscalité peut constituer un outil de redistribution

⁴⁹ Union africaine, *Vision du Régime Minier de l’Afrique*.

⁵⁰ Chancel, Bothe et Voituriez, *Climate Inequality Report 2023 : Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (« Rapport sur les inégalités climatiques 2023 : une fiscalité équitable pour un avenir durable dans les pays du Sud »).

⁵¹ Chancel, Bothe et Voituriez, *Climate Inequality Report 2023 : Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (« Rapport sur les inégalités climatiques 2023 : une fiscalité équitable pour un avenir durable dans les pays du Sud »).

⁵² Anne-Sophie Robilliard, *What’s New About Income Inequality in Africa?* (« Le point sur les inégalités de revenus en Afrique »), World Inequality Lab Issue Brief (novembre 2022) <<https://wid.world/document/ssafrica2022/>> [consulté le 25 août 2023].

⁵³ Rédacteur en chef, « Zambia : Mufulira’s Kankoyo Residents Cry over Persistent Pollution » (« Zambie : les habitants de Kankoyo à Mufulira se plaignent de la pollution persistante », 2019 <<https://www.lusakatimes.com/2019/06/02/mufuliras-kankoyo-residents-cry-over-persistent-pollution/>> [consulté le 24 juillet 2023].

qui permettra de lutter contre cette pauvreté et ces inégalités. Cela peut passer par l'introduction d'impôts sur le patrimoine et la propriété, ainsi que par la diminution des taxes sur les biens et services essentiels, comme les produits alimentaires et les soins médicaux, qui constituent une grande partie des dépenses des ménages à faible revenu. L'impôt sur le patrimoine, par exemple, pourrait servir à la fois à augmenter les recettes publiques et à alléger la charge fiscale qui pèse sur les ménages à faible revenu, tout en corrigeant les inégalités socio-économiques héritées. Parallèlement, des mesures doivent être mises en place pour prévenir la fuite des capitaux.⁵⁴

Il est possible d'appliquer une autre forme de redistribution dans le secteur des industries extractives, qui profiterait en particulier aux communautés locales affectées par l'exploitation minière. En effet, la redistribution des recettes, ou le partage équitable des profits, peut servir d'instrument de compensation. Elle aiderait notamment les femmes et les enfants, souvent les plus impactés par les perturbations sociales, culturelles, et environnementales engendrées par ces projets miniers qui rendant difficile l'accès à la terre, à l'eau et même à la sécurité (avec une augmentation avérée de la violence à caractère sexuel⁵⁵). À cet effet, une portion définie des recettes provenant de l'extraction pourrait être allouée de manière transparente aux administrations locales. L'objectif serait d'inciter les résidents à s'engager dans le soutien à la fourniture de services publics et dans la réalisation de projets de développement économique qui pourraient améliorer les moyens de subsistance des femmes.

3. LA REVALORISATION DES PRIX POUR RÉDUIRE LES ÉMISSIONS

La politique fiscale peut être employée pour modifier le prix de produits ou d'activités ayant des effets néfastes sur la société ou l'individu, avec des impacts pour les fabricants et/ou les consommateurs de ces produits ou services variés selon la manière dont elle est conçue.

La tarification du carbone est une initiative assez récente en Afrique, mais elle s'inscrit dans une longue tradition de recours à la fiscalité pour orienter les choix des consommateurs et éventuellement financer des services connexes. Quand la consommation de produits comme le tabac ou l'alcool pèse sur les finances des services de santé publique, l'augmentation des prix peut à la fois dissuader leur usage et renflouer les caisses de la santé publique. De façon analogue, ajuster le prix du carbone pour le consommateur peut réorienter les habitudes d'achat afin de mieux se conformer aux objectifs de l'Accord de Paris, tout en générant des recettes supplémentaires. Les taxes carbone permettent de faire correspondre le prix de marché des émissions de carbone à leur coût social réel.

Alors que la taxation directe des consommateurs constitue un levier politique envisageable, une révision complète des systèmes fiscaux est nécessaire pour s'assurer que les activités contraires aux objectifs climatiques ne bénéficient pas de subventions. En effet, beaucoup de pays en Afrique continuent de subventionner les énergies fossiles, ce qui sert en réalité à encourager les entreprises à poursuivre l'exploration et l'extraction de ces ressources. Il est impératif de supprimer ces aides financières, voir même d'envisager de taxer les bénéfices exceptionnels générés par ces entreprises. Une telle mesure peut être prise indépendamment de l'instauration d'une taxe carbone à la consommation.

⁵⁴ Léo Czajka, Amory Gethin et Aroop Chatterjee, *Taxing Wealth in a Context of Extreme Inequality Legacy: The Case of South Africa* (« Taxer la richesse dans un contexte d'inégalité extrême : le cas de l'Afrique du Sud »), 24 avril 2021 <<https://cepr.org/voxeu/columns/taxing-wealth-context-extreme-inequality-legacy-case-south-africa>> [consulté le 25 août 2023] ; Khanyisa Mbalati, *Implementing Wealth Tax and Wealth Redistribution in Sub Saharan Africa* (« Mise en œuvre de l'impôt sur la fortune et de la redistribution de la richesse en Afrique subsaharienne ») (30 juin 2023) <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2023/07/SV249_230630.pdf> [consulté le 25 août 2023].

⁵⁵ Jane Pillinger et Nora Wintour, *Risks of Gender-Based Violence and Harassment: Union Responses in the Mining, Garments and Electronics Sectors* (« Risques de violence et de harcèlement à caractère sexuel et réponses syndicales dans les secteurs de la confection, des mines et de l'électronique ») <https://www.industrial-union.org/sites/default/files/uploads/documents/2022/GBVH/gbvh_mining.pdf> [consulté le 24 juillet 2023].

L'Afrique du Sud se distingue comme étant le seul pays africain à avoir mis en place une taxe sur le carbone. Cependant, ils sont nombreux à disposer de taxes liées aux combustibles fossiles, telles que les taxes sur le dioxyde de carbone. Comme l'indique le Forum africain d'administration fiscale dans son document d'orientation intitulé *La fiscalité carbone en Afrique*, l'élimination des subventions aux combustibles fossiles et l'introduction d'une taxe sur le carbone doivent se faire progressivement afin de prendre en compte les conséquences sociales et économiques, en particulier pour les ménages à faible revenu.⁵⁶ Cependant, la tarification du carbone à elle seule ne peut entraîner la transformation structurelle nécessaire. Elle ne tient pas non plus compte des injustices historiques en matière de climat et de fiscalité, comme le préconisent les propositions d'un Nouveau pacte vert mondial qui serait à la fois féministe, intersectionnel et décolonial.⁵⁷

Pour que la taxation du carbone soit à la fois efficace et juste, elle doit être accompagnée d'un plan d'ajustement progressif des tarifs à la hausse qui soit clairement communiqué au public. De plus, il est primordial de prendre en compte la situation des ménages à faible revenu, que ce soit par un système de tarification échelonnée ou des mesures d'accompagnement telles que des allègements fiscaux pour les revenus les plus modestes. Des taxes mal conçues sur les combustibles émettant du carbone pourraient entraîner une hausse du coût de l'énergie et pousser davantage de personnes à recourir à des sources de biomasse telles que le charbon de bois ou le bois de chauffage, ce qui, à son tour, ne ferait qu'appauvrir davantage les puits de carbone.⁵⁸ Idéalement, les nouvelles taxes devraient contribuer à la réduction de la pauvreté, ou au minimum, être conçues de manière à ne pas l'exacerber. Les contraintes budgétaires ou administratives ne sauraient justifier des mesures qui compromettent le bien-être humain au lieu de l'améliorer. C'est dans ce contexte que la fiscalité peut également servir à subventionner l'usage de carburants plus propres. Un système fiscal remanié devrait capter les recettes publiques provenant des combustibles fossiles, stimuler les investissements dans les énergies renouvelables et garantir aux consommateurs des carburants plus propres à un prix abordable et accessible.

Si la révision des systèmes fiscaux peut favoriser l'écologisation des industries et des marchés nationaux ainsi que la réalisation des objectifs climatiques, l'application de nouveaux régimes fiscaux transfrontaliers ajoute une couche supplémentaire de complexité aux enjeux à considérer. Il y a un risque que les mécanismes de tarification mis en place au niveau national ou régional puissent être exploités au détriment de pays tiers. Par exemple, dans le but de réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre, l'Union européenne a récemment conclu un accord préliminaire concernant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Cet accord impose un tarif sur les produits à forte empreinte carbone importés dans l'Union européenne et vise à réduire les émissions des produits importés.

Dans une analyse de l'impact du mécanisme sur les économies africaines, l'African Climate Foundation et l'Institut Firoz Lalji pour l'Afrique de la London School of Economics and Political Science affirment que celui-ci « s'écarte des principes de la transition équitable et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ».⁵⁹ Ils anticipent que ce mécanisme pourrait entraîner des complications administratives pour les autorités africaines, faire grimper les coûts à l'exportation, accentuer les inégalités préexistantes et maintenir les déséquilibres commerciaux. Lors d'un atelier sur le mécanisme d'ajustement carbone aux

⁵⁶ Tatiana Falcão, *La fiscalité carbone en Afrique* <https://events.ataftax.org/includes/preview.php?file_id=199&language=en_US> [consulté le 22 juin 2023].

⁵⁷ Bhumika Muchhala, « Towards a Decolonial and Feminist Global Green New Deal » (« Vers un Nouveau pacte vert mondial décolonial et féministe »), *Rosa-Luxemburg-Stiftung*, 2020 <<https://www.rosalux.de/en/news/id/43146/towards-a-decolonial-and-feminist-global-green-new-deal>> [consulté le 24 juillet 2023].

⁵⁸ Diana Szpotowicz, « Pas de "solution verte" — faut-il introduire des taxes sur le carbone en Afrique subsaharienne ? », *ICTD*, 3 septembre 2021 <<https://www.ictd.ac/blog/no-green-bullet-carbon-taxes-sub-saharan-africa/>> [consulté le 22 juin 2023].

⁵⁹ African Climate Foundation et Firoz Lalji Institute for Africa, London School of Economics and Political Science, *Implications for African Countries of a Carbon Border Adjustment Mechanism in the EU* (« Implications pour les pays africains d'un mécanisme d'ajustement frontalier du carbone dans l'UE »), mai 2023, vii <https://africanclimatefoundation.org/wp-content/uploads/2023/05/800756-AFC-Implications-for-Africa-of-a-CBAM-in-the-EU-WEB_rev1.pdf> [consulté le 12 mai 2023].

frontières, des intervenants sud-africains ont mis en avant le besoin d'une formulation inclusive des politiques, lorsque des mesures peuvent entraîner des conséquences d'une telle ampleur. Ils ont critiqué le manque d'inclusivité et de participation dans le processus décisionnel pour ceux qui pourraient être affectés par ces changements. Le consensus est que toute transition juste doit être orchestrée par des pays qui inspirent confiance en respectant les engagements existants, comme ceux relatifs au financement pour le climat, tout en élaborant des politiques fiscales, telles que les taxes sur le carbone, qui prennent en compte les dynamiques de pouvoir pour assurer des résultats équitables.

4. LA REPRÉSENTATION DES FEMMES

Le quatrième principe de la justice fiscale veut que l'élargissement de l'assiette fiscale contribue non seulement à la construction de l'État, mais aussi à l'amélioration des relations entre l'État et ses citoyens. Ceci favoriserait une utilisation plus responsable et réactive des recettes, y compris la réorientation des recettes générées par les industries extractives pour l'adaptation à la crise climatique et l'atténuation de ses impacts. En effet, il existe bien un cercle vertueux entre l'augmentation des recettes d'une part et l'amélioration de la gouvernance d'autre part.⁶⁰ Même si l'on constate que l'impôt contribue au renforcement des capacités de l'État et à l'amélioration du contrat social en Afrique, une mise en garde s'impose : cela « dépend des caractéristiques générales de l'État qui prélève l'impôt, de la nature des ressources politiques dont disposent les contribuables et des caractéristiques des systèmes d'imposition eux-mêmes ».⁶¹ Il est également essentiel de prendre en compte le lourd héritage des pratiques fiscales coloniales illégitimes : celui-ci est caractérisé par une séparation nette entre le lieu où les impôts sont perçus et celui où ils sont utilisés, ce qui se fait au détriment des conditions de vie des contribuables.⁶²

La représentation des femmes est fondamentale pour modifier les dynamiques de pouvoir qui les discriminent trop souvent. Malheureusement, la fiscalité et la justice climatique ne se traduisent pas nécessairement par une amélioration de leurs droits et de l'accès aux services publics. En réalité, la tension qui réside entre les enjeux prioritaires, l'allocation budgétaire et le soutien politique souligne plutôt la relation complexe existant entre les différents objectifs de justice économique, climatique et de genre, notamment dans le secteur extractif. Et ceci s'étend jusqu'aux dilemmes auxquels sont confrontées les nations africaines lorsqu'elles doivent décider d'initier, de poursuivre ou d'abandonner l'extraction de combustibles fossiles ou de minéraux, indispensables aux technologies à faible empreinte carbone.

Lorsque l'égalité des sexes n'est pas profondément ancrée dans la réponse au changement climatique et dans la stratégie sur l'avenir des secteurs extractifs, les femmes peuvent se retrouver marginalisées dans la répartition des ressources. Par exemple en Zambie, le gouvernement de la Nouvelle aube en 2021 a cherché à donner la priorité au changement climatique en créant un nouveau ministère dédié à l'économie verte et à l'environnement. Mais pour mettre en œuvre cette initiative, il a réduit le ministère de l'Égalité des sexes au rang de simple division au sein du bureau présidentiel. Elizabeth Phiri, ancienne ministre de l'égalité des sexes, a déploré le manque de représentation, déclarant ceci : « Concernant les femmes dans ce gouvernement de la Nouvelle aube, nous avons été laissées de côté. Notre ministère a même été dissous. Nous n'avons aucune tribune pour nous exprimer, nous sommes réduites au silence. Si l'on regarde les nominations au sein du cabinet, les femmes qui y sont présentes ne représentent même pas le quart du cabinet ».⁶³ Ceci a inévitablement un impact sur

⁶⁰ Stephen Hall et Bernadette O'Hare, « A Model to Explain the Impact of Government Revenue on the Quality of Governance and the SDGs » (« Un modèle pour expliquer l'impact des recettes publiques sur la qualité de la gouvernance et les ODD »), *Economies*, 11/4 (2023), 108.

⁶¹ Mick Moore, Wilson Prichard et Odd-Helge Fjeldstad, *Taxing Africa. Coercion, Reform and Development* (« Taxer l'Afrique. Coercition, réforme et développement ») (Londres, 2018), 13. [notre traduction]

⁶² Cobham, « Imperial Extraction and "Tax Havens" » (« Extraction impériale et "paradis fiscaux" »), 280-98.

⁶³ Julia Malunga, « Us Women Have Been Left out of New Dawn Govt, Laments Phiri » (« Nous, les femmes, avons été exclues du gouvernement de la Nouvelle aube, déplore Mme Phiri »), *Zambia : News Diggers !*, 30 septembre 2021, section Local <<https://diggers.news/local/2021/09/30/us-women-have-been-left-out-of-new-dawn-govt-laments-phiri/>> [consulté le 24 février 2023]. [notre traduction]

l'allocation budgétaire pour les questions de genre.

5. DES RÉPARATIONS QUI TIENNENT COMPTE DE L'HÉRITAGE HISTORIQUE

Des réparations pour remédier aux héritages historiques de la colonisation et aux dommages écologiques par le biais d'une réforme de l'architecture fiscale mondiale s'avèrent indispensables.⁶⁴ Selon les estimations, les coûts en termes de pertes et de dommages pourraient atteindre entre 290 et 580 milliards de dollars par an d'ici 2030 dans les pays à faible revenu.⁶⁵

Les propositions féministes et décoloniales pour un Nouveau pacte vert mondial viennent renforcer l'appel de longue date à des dédommagements climatiques de la part des pays industrialisés, pour compenser leurs émissions historiques de carbone ainsi que les pertes et les préjudices subis par les dommages écologiques au cours des siècles par les pays en développement.⁶⁶ Le secteur extractif figure parmi les principaux responsables de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre, la plupart des entreprises opérant en Afrique étant d'ailleurs domiciliées dans les pays les plus riches. Depuis les années 90, les pays à faible revenu revendiquent des indemnités, tout en appelant les pays à haut revenu à assumer leur responsabilité pour les préjudices environnementaux antérieurs et actuels par le biais du financement des pertes et dommages.⁶⁷

Cependant, les pays à haut revenu font la sourde oreille, invoquant les implications juridiques éventuelles sur les émissions passées et présentes. Au regard du « principe du pollueur-payeur »⁶⁸ établi par le droit international, ceci constitue clairement une injustice climatique. Le principe stipule que les entités responsables de la pollution, notamment les entreprises du secteur extractif, devraient couvrir les coûts des dommages environnementaux et sanitaires qu'elles causent. Lors de la COP27 à Sharm El Sheikh en 2022, le texte final⁶⁹ préconisait l'allocation des bénéfices exceptionnels des compagnies pétrolières et gazières au financement des pertes et dommages environnementaux. Cette proposition progressiste pourrait freiner les principaux pollueurs de l'industrie des combustibles fossiles, ce qui permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Outre la question du financement des pertes et dommages, les pays africains sont profondément préoccupés par le fait que les pays à haut revenu n'ont pas respecté l'engagement qu'ils avaient pris en 2009, lors des réunions sur le climat de la COP15, de verser 100 milliards de dollars annuels pour financer l'action climatique. Les dirigeants africains sont de plus en plus nombreux à exiger des solutions de financement du climat plus durables en appelant à des réformes fiscales systémiques à l'échelle mondiale.⁷⁰ Leur programme vise à s'assurer

⁶⁴ Mager et Chaparro, *Delivering Climate Justice Using the Principles of Tax Justice: A Guide for Climate Justice Advocates* (« Assurer la justice climatique à l'aide des principes de la justice fiscale : guide pour les défenseurs de la justice climatique »).

⁶⁵ Anil Markandya et Mikel González-Eguino, « Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review » (« Évaluation intégrée pour l'identification des besoins de financement des pertes et dommages liés au climat : examen critique »), in *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, éd. de Reinhard Mechler and others, Climate Risk Management, Policy and Governance (Cham, 2019), 343–62 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14> [consulté le 24 juillet 2023].

⁶⁶ Bhumika Muchhala, « Towards a Decolonial and Feminist Global Green New Deal » (« Vers un Nouveau pacte vert mondial décolonial et féministe »), Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2020 <<https://www.rosalux.de/en/news/id/43146/towards-a-decolonial-and-feminist-global-green-new-deal>> [consulté le 24 juillet 2023].

⁶⁷ Calliaria, E. (2018). Loss and damage: a critical discourse analysis of Parties' positions in climate change negotiations (« Pertes et dommages : une analyse critique des positions des parties dans les négociations sur le changement climatique »). *Journal of Risk Research*, 21(6), 725–747. En ligne : <https://doi.org/10.1080/13669877.2016.1240706> [consulté le 23 août 2023].

⁶⁸ Ward, B., & Hicks, N. (2022). What is the Polluter Pays Principle? (« Qu'est-ce que le principe du pollueur-payeur ? »). En ligne : <https://doi.org/10.1080/13669877.2016.1240706> [consulté le 23 août 2023].

⁶⁹ Carrington, D. (2022). COP27 : « significant » moves on climate disaster funds lift COP27 hopes (« COP27 : des avancées "significatives" sur les fonds pour les catastrophes climatiques donnent de l'espoir à la COP27 »). *Guardian*. En ligne : <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/09/cop27-egypt-climate-disaster-funds>. [consulté le 23 août 2023]

⁷⁰ « *We Need a Global Financial Tax* », *President Ruto Makes Proposals on Global Financial Reforms* (« "Nous avons besoin d'un système financier international", le président Ruto fait des propositions sur les réformes financières internationales »), 2023 <<https://www.youtube.com/watch?v=oKFzdAXvro>> [consulté le 24 juillet 2023].

que les promesses de financement actuelles et futures faites par les pays riches dans le cadre de l'Accord de Paris soient tenues. Il prévoit notamment des mesures destinées à éliminer les niches fiscales qui privent les pays africains, à la fois à faible revenu et riches en ressources, de recettes fiscales substantielles ainsi que de leur capacité de financement destiné au climat et au développement.

LES SOLUTIONS

En novembre 2022, le Nigeria a soumis une résolution aux Nations Unies au nom du groupe africain visant à lancer des dialogues intergouvernementaux sur la fiscalité internationale et créer un organisme fiscal intergouvernemental au sein de l'ONU. Adoptée par consensus, cette résolution⁷¹ est le fruit de décennies d'efforts soutenus déployés par les nations africaines pour réussir à taxer l'activité économique des entreprises multinationales sur leur territoire et à lutter contre les flux financiers illicites. Elle marque un changement significatif, rompant avec 60 ans de règles fiscales internationales fixées par l'OCDE.

Mi-2023, en réponse à cette résolution, le Secrétaire général des Nations unies a publié un rapport émettant des recommandations sur la voie à suivre en matière de fiscalité internationale. Ce rapport propose notamment « un processus intergouvernemental de l'Organisation [qui] tirerait parti des forces existantes et comblerait les lacunes et les faiblesses des efforts actuels de coopération en matière de fiscalité internationale ».⁷² Les efforts du Secrétaire général s'appuient sur d'autres recommandations formulées précédemment dans le cadre de plusieurs conventions sur les droits humains sur les obligations transfrontalières en matière de politique fiscale nationale. Les Pays-Bas,⁷³ la Suisse⁷⁴ et l'Irlande⁷⁵ ont tous été mis en cause pour les retombées néfastes de leur politique fiscale nationale. Plus tard dans l'année, l'Assemblée générale de l'ONU examinera les propositions du Secrétaire général à propos du futur rôle que jouera l'organisation dans la fiscalité internationale ainsi que d'une éventuelle nouvelle convention. La coordination et la coopération panafricaines en matière de fiscalité internationale doivent être poursuivies et renforcées d'autres groupements régionaux. Cela inclut des initiatives comme le premier Sommet de l'Amérique latine et des Caraïbes pour un ordre fiscal mondial inclusif, durable et équitable, qui s'est tenu récemment à Cartagena de Indias, en Colombie.⁷⁶ Les efforts continus de l'Union africaine, et en particulier de son sous-comité sur la fiscalité et les flux financiers illicites, ainsi que du Forum sur l'administration fiscale africaine, méritent également un soutien continu.

À l'échelle régionale, l'intégration et la coopération par le biais de l'adoption de la Vision du Régime Minier de l'Afrique et de la Zone de libre-échange continentale africaine pourraient contribuer à reconfigurer le système

⁷¹ Rachel Etter-Phoya, « A Win for African Leadership on International Tax » (« Une victoire pour le leadership africain en matière de fiscalité internationale »), *Tax Justice Network*, 2022 <<https://taxjustice.net/2022/12/07/a-win-for-african-leadership-on-international-tax-rules/>> [consulté le 11 janvier 2023].

⁷² Assemblée générale des Nations unies, « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies - Rapport du Secrétaire général ». [notre traduction]

⁷³ Luke Holland, « UN Calls on Netherlands to Account for Tax Policy Impact on Child Rights - Tax Justice Network » (« L'ONU demande aux Pays-Bas de rendre compte de l'impact de leur politique fiscale sur les droits de l'enfant - Tax Justice Network »), *Tax Justice Network*, 2022 <<https://taxjustice.net/2022/02/23/un-calls-on-netherlands-to-account-for-tax-policy-impact-on-child-rights/>> [consulté le 30 août 2023].

⁷⁴ Naomi Fowler, « UN Criticises Switzerland and Pressure Mounts over Human Rights Impacts of Tax Havens » (« L'ONU critique la Suisse et la pression monte sur l'impact des paradis fiscaux sur les droits humains »), *Tax Justice Network*, 2016 <<https://taxjustice.net/2016/12/01/un-criticises-switzerland-pressure-mounts-human-rights-impacts-tax-havens/>> [consulté le 30 août 2023].

⁷⁵ Layne Hofman, « UN Calls on Ireland to Ensure Tax Policies Don't Harm Children's Rights Abroad » (« L'ONU demande à l'Irlande de veiller à ce que ses politiques fiscales ne portent pas atteinte aux droits de l'enfant à l'étranger »), *Tax Justice Network*, 2023 <<https://taxjustice.net/2023/02/14/un-calls-on-ireland-to-ensure-tax-policies-dont-harm-childrens-rights-abroad/>> [consulté le 30 août 2023].

⁷⁶ Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, « UN Experts Welcome First Latin American and Caribbean Tax Summit » (« Des experts de l'ONU saluent le premier sommet fiscal d'Amérique latine et des Caraïbes »), *OHCHR*, 2023 <<https://www.ohchr.org/en/state-ments-and-speeches/2023/07/un-experts-welcome-first-latin-american-and-caribbean-tax-summit>> [consulté le 25 août 2023].

fiscal afin de garantir que les industries extractives de l'Afrique participent aux plans de développement nationaux et ne creusent pas les inégalités. Ces instruments panafricains doivent continuer à faire l'objet d'un examen minutieux. Bien que la vision panafricaine d'intégration économique soit souhaitable et que les objectifs de développement à grande échelle de la Vision du Régime Minier de l'Afrique revêtent un caractère essentiel, une transformation structurelle demeure nécessaire. Sans celle-ci, le modèle économique néolibéral ne fera qu'accentuer les inégalités, en particulier pour les femmes et les travailleurs.⁷⁷

À l'échelle nationale, les autorités africaines doivent disposer d'une stratégie claire sur l'avenir de l'exploitation des combustibles fossiles et des minéraux nécessaires à la transition. Il s'agit notamment de redéfinir les régimes fiscaux afin de combler les failles qui nuisent à la collecte des recettes nationales, tout en s'assurant que les communautés locales bénéficient directement des activités minières. Les gouvernements doivent instaurer de nouvelles politiques nationales ou renforcer celles actuellement en place pour freiner les pratiques abusives de transfert de bénéfices. Ces politiques pourraient inclure l'échange automatique d'informations financières entre pays, la création de registres de bénéficiaires effectifs, l'exigence de rapports financiers pays par pays pour les sociétés multinationales, et l'adoption d'une imposition unitaire sur les revenus avec un taux d'imposition minimum global.⁷⁸ La mise en œuvre de ces mesures pourrait garantir que les recettes publiques soient réinvesties de manière productive dans le développement du pays.

Étant donné leurs objectifs et aspirations partagés, les mouvements féministes, de justice fiscale et de justice environnementale doivent impérativement consolider leur coopération. Afin d'atteindre les objectifs de justice fiscale et climatique sur le continent africain, riche en ressources, ils doivent disposer d'une stratégie de plaidoyer efficace et d'une synergie renforcée. Pour y parvenir, les pays africains auront besoin d'une gouvernance démocratique et d'un leadership solide tant à l'échelle nationale qu'internationale, d'une collecte et d'une redistribution adéquates des revenus pour financer à la fois le climat et le développement, d'engagements en matière de réparations environnementales, ainsi que de mécanismes de tarification pour diminuer les émissions de carbone. Les mouvements pour la justice climatique et fiscale doivent non seulement gagner en envergure, mais également développer des alliances plus approfondies avec les mouvements féministes et ceux qui luttent pour la justice en matière de ressources naturelles au niveau local. C'est à ce niveau que les besoins, les droits et les aspirations de chacun, en particulier des femmes et des groupes marginalisés, convergent avec la mise en place de législations fiscales aux échelles régionale et internationale.

Ceci est indispensable pour capitaliser sur les progrès réalisés et sur la solidarité existante, dans le but de poursuivre la lutte pour une Afrique plus verte, plus équitable et plus prospère tant sur le plan économique que social.



⁷⁷ Fatimah Kelleher, *La Zone de Libre-échange Continentale Africaine (ZLECAF) et les Femmes : Une Analyse Féministe Panafricaine* (2021) <<https://www.femnet.org/wp-content/uploads/2021/04/AfCFTA-Paper-Policy-Brief-French-2.pdf>> [consulté le 24 août 2023].

⁷⁸ Rachel Etter-Phoya and others, « Global Financial Systems and Tax Avoidance » (« Systèmes financiers internationaux et contournement fiscal »), in *The Routledge Handbook of Global Development*, éd. de Kearnin Sims and others (New York, NY/Abingdon, Oxon, 2022), 326–40 <<https://www.routledgehandbooks.com/pdf/doi/10.4324/9781003017653-32>> [consulté le 5 juin 2023].