

HISTOIRE DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES EN DROIT PUBLIC FINANCIER

Zoewendsaongo Fabrice OUÉDRAOGO

Docteur en Droit public

*Institut des Sciences des Sociétés, Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique, Burkina Faso,
ouedraogo.fabrice@yahoo.fr*

Résumé

Cet article aborde les évidences historiques des questions environnementales en droit budgétaire. Depuis l'Accord de Paris de 2015 issu de la COP 21 sur les changements climatiques, l'urgence écologique est au cœur des enjeux économiques et budgétaires. A l'instar des autres pays africains, l'entrée formelle du fait écologique dans les finances publiques au Burkina Faso est encore récente avec la naissance de la budgétisation sensible au climat à travers la circulaire budgétaire de 2023. Toutefois, l'approche historique du droit budgétaire de la période coloniale à nos jours révèle la présence du paradigme environnemental dans le droit public financier sur cette échelle de temps. En dépit des objectifs économiques, des visées de préservations de l'environnement sont perceptibles dans les finances publiques anciennes. Des prémices de principes du droit international de l'environnement transparaissent déjà dans la réglementation budgétaire.

Mots clés : *Histoire, droit, environnement, finances publiques, colonie, budget vert.*

Abstract

This article discusses the historical evidences of environmental issues in budget law. Since the 2015 Paris Agreement resulting from COP 21 on climate change, the ecological emergency has been at the heart of economic and budgetary issues. Following the example of other African countries, the formal entry of the ecological fact into public finance in Burkina Faso is still recent with the birth of climate-sensitive budgeting through the budget circular of 2023. However, the historical approach to budgetary law from the colonial period to the present day reveals the presence of the environmental paradigm in public finance law over this time scale. In spite of economic objectives, environmental conservation aims are perceptible in early public finance. The beginnings of international environmental law principles were already apparent in budgetary regulations.

Keywords : *History, law, environment, public finance, colony, green budget.*

Introduction

A toutes les échelles des réformes juridiques, le droit est en perpétuelle mutation, intégrant ou réfutant des données nouvelles, s'adaptant continuellement aux phénomènes vitaux. Cette réactivité du droit aux

phénomènes est due au fait que le juriste ne saurait être détaché de la réalité sociale du milieu dans lequel il vit¹. L'interaction existe entre les systèmes sociaux et les systèmes écologiques² mais aussi entre ces deux systèmes et les systèmes juridiques. A ce sujet, le droit n'est pas en marge des réactions face à l'urgence écologique et au bien-être social au même titre que l'économie avec l'apparition de nouveaux concepts et objets juridiques comme celui de *budget sensible au genre* (BSG)³, de *budget vert* aussi appelé *budget sensible au climat* etc. Les phénomènes socio-écologiques interagissent avec les systèmes juridiques.

Par conséquent, le droit a intégré la notion d'écosystème. Juridiquement, le système écologique ou écosystème⁴ est défini comme « des complexes dynamiques composés de plantes, d'animaux, de micro-organismes, et de la nature morte environnante agissant en interaction en tant qu'unité fonctionnelle »⁵. L'écologie vue sous le prisme juridique⁶ conduit à un verdissement du droit avec l'introduction des modes de production et de

¹ PRIEUR Michel, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2004, p. 4.

² LAGAUDEUC Yvan et CHENORKIAN Robert, « Les systèmes socio-écologiques », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, EDP Sciences, 2009. REDMAN Charles, GROVE Morgan, LAUREN Kuby, Integrating social science into the Long-Term Ecological Research (LTER) network : Social dimensions of ecological change and ecological dimensions of social change, *Ecosystems*, 7, 2004, 161-171.

³ GOURBIER Léonard et MOYSAN Émilie, définissent le budget sensible au genre : « *Le budget genre ou budget sensible au genre consiste à mettre en place une budgétisation analytique des conséquences directes et indirectes des dépenses et recettes publiques sur les situations des femmes et des hommes* ». voir Léonard Gourbier and Émilie Moysan, 'Le budget sensible au genre' (2023) 5 *Gestion & Finances Publiques* 48, 48 <<https://shs-cairn-info.ezproxy.unilim.fr/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-5-page-48?lang=fr&tab=texte-integral>> accessed 8 September 2024. Voir aussi Steve Tametong, 'Cameroun : La Budgétisation Sensible Au Genre Est Désormais Impérative Dans Le Cycle Budgétaire de L'État' [2023] *L'Essentiel Droits africains des affaires* 6 <<https://hal.science/hal-04181960>> accessed 8 September 2024.

⁴ D'un point de vue écologique, l'écosystème se définit comme l'ensemble formé par une biocénose, c'est-à-dire une association d'êtres vivants et son biotope, c'est-à-dire son environnement qui peut être biologique, géologique, édaphique, hydrologique, climatique.

⁵ Article 2 de la convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique. voir aussi Pathé Maramé Niang, 'Les processus participatifs dans la gestion des écosystèmes en Afrique de l'Ouest : une contribution à la démocratie environnementale' (phdthesis, Université de La Rochelle 2015) 14 <<https://theses.hal.science/tel-01279081>> accessed 12 September 2024.

⁶ Alexandre KISS, 'Environnement, droit international, droits fondamentaux' (*Cahiers du Conseil constitutionnel*, January 2004) <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/environnement-droit-international-droits-fondamentaux>> accessed 4 September 2024.

consommation propre⁷. Les différentes branches du droit se font l'écho de ce verdissement et le droit public financier n'est pas en reste⁸.

A cet effet, l'approche notionnelle permettra de mieux saisir notre propos. Il s'agit des notions de budget vert et de finances publiques vertes. De prime à bord, « Les finances publiques concernent les activités financières de l'État, des collectivités territoriales et de tous les organismes publics. Les finances publiques sont une discipline du droit public financier. Les finances publiques comprennent trois branches :

- le droit fiscal public ;
- le droit de la comptabilité publique ;
- le droit budgétaire. »⁹

Pour le Professeur Éloi Diarra, les finances publiques renvoient à « l'ensemble des ressources et des dépenses des personnes morales de droit public, effectuées suivant des normes, la plupart du temps, exorbitantes du droit commun et destinées à la satisfaction des besoins d'intérêt général »¹⁰.

La notion est relative à la science financière du XXe siècle fondée sur un corpus de règles juridiques désignant le droit budgétaire¹¹. Etymologiquement, le terme « finances publiques » vient du verbe « *finer* » issu du français ancien, ou du latin « *finatio* », « *financias* », « *financia pecuniaria* » qui signifiait mettre fin à une transaction par le paiement d'un

⁷ A Robin, 'Agriculture Numérique, Données et Droit: Topographie Juridique de l'Écosystème Informationnel Vert' [2019] Sciences, Eaux & Territoires <<https://revue-set.fr/article/view/6851>> accessed 3 September 2024.

⁸ Lire par exemple Djibrilina OUEDRAOGO, 'Le conseil constitutionnel burkinabè se met au diapason du droit vert' (*Afrilex*, 23 December 2017) <<https://afrilex.u-bordeaux.fr/2024/02/22/le-conseil-constitutionnel-burkinabe-se-met-au-diapason-du-droit-vert/>> accessed 12 September 2024.

⁹ Direction de l'information légale et administrative, 'Comment définir les finances publiques ?' *vie-publique.fr* (*Vie publique*, 20 May 2024) <<https://www.vie-publique.fr/fiches/21805-comment-definir-les-finances-publiques>> accessed 3 September 2024.

¹⁰ MÉDÉ N. (dir.), constitutions et documents politiques, Espace UMOA/UEMOA, volume 1, Les constitutions – Les codes de transparence – Les lois organiques relatives aux lois de finances – Les règlements généraux sur la comptabilité publique, Dakar, L'Harmattan, 2020, p. 360.

¹¹ Alain Guéry, Youssef Cassis and Élie Cohen, '8 - Fondements historiques des finances de l'État', *L'État, la finance et le social* (La Découverte 1995) <<https://shs.cairn.info/l-etat-la-finance-et-le-social--9782707124296-page-390?lang=fr&tab=texte-integral>> accessed 3 September 2024. MÉDÉ N. (dir.), La LOLF dans tous ses états, Cotonou, Centre des Publications Universitaires de l'Université d'Abomey-Calavi, 2015. MÉDÉ N. (dir.), constitutions et documents politiques, Espace UMOA/UEMOA, volume 1, Les constitutions – Les codes de transparence – Les lois organiques relatives aux lois de finances – Les règlements généraux sur la comptabilité publique, Dakar, L'Harmattan, 2020, p. 360. N. MÉDÉ, Finances publiques, espace UEMOA/UMOA, L'Harmattan, 2016, 546 pages.

prix. Les finances publiques se rapportent à l'intervention de la puissance publique et se distinguent donc de la finance qui est focalisée sur les actions boursières et bancaires. La doctrine juridique distingue le droit des finances publiques des finances publiques¹².

Le droit des finances publiques renvoie à la science qui étudie l'emploi et le contrôle des deniers publics tandis que les finances publiques renvoient à la matière qui la constitue, c'est-à-dire les deniers publics et leur emploi¹³. Peut-on cependant traiter de l'histoire de la question environnementale dans les finances publiques sans aborder le droit des finances publiques ? Pour notre propos, il serait difficile de dissocier la matière des finances publiques des règles qui la gouvernent dans une perspective historique.

Sur le plan doctrinal, le droit des finances publiques est largement traité par des auteurs juristes africains et d'autres nationalités¹⁴. Il en est de même en Europe ou en l'espace de quelques années, la finance verte a fait une irruption remarquable dans le secteur financier¹⁵. Toutefois, l'aspect écologique reste pour le moment faible dans les sujets abordés par les doctrinaires et les théoriciens du droit. L'entrée formelle du fait écologique dans les finances publiques est encore récente donnant naissance au budget vert. Ce concept trouve ses origines au *One planet summit*¹⁶ de décembre 2017 qui a vu le lancement du *Paris collaborative on Green Budgeting*. Il s'agissait d'accompagner les États dans le développement de la budgétisation environnementale.

¹² BAUDU Aurélien, *Droits des finances publiques*, Dalloz, Paris, 1^{ère} édition, p.13

Moumouni Guindo, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali* (2020).

¹⁴ Jérôme Germain and Johannes Hellermann, 'La durabilité environnementale dans les finances publiques en Allemagne' [2022] *Gestion & Finances Publiques* 59 <<https://shs-cairn-info.ezproxy.unilim.fr/revue-gestion-et-finances-publiques-2022-HS1-page-59?lang=fr&tab=texte-integral>> accessed 6 September 2024. Abdoulaye Hamadou, 'La doctrine ouest-africaine francophone en finances publiques' [2023] *Revue française de finances publiques* 201.

¹⁵ Robin Degron, 'Les finances publiques vertes en France : entre ambition écologique et réalités socio-fiscales' (2021) 179 *Revue française d'administration publique* 669 <<https://shs-cairn-info.ezproxy.unilim.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2021-3-page-669?lang=fr&tab=resume>> accessed 4 September 2024. Katia Blairon et Giacomo Delle donne, « Finances publiques vertes en Italie : illusion ou révolution ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2022/HS1 N° Spécial JLE Editions, 110 pages

¹⁶ Le premier *One Planet Summit* s'est tenu le 12 décembre 2017 à Paris, deux ans jour pour jour après l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat. Il a réuni plus de 4 000 du monde politique, du secteur privé, d'organisations internationales, d'organismes financiers, de fondations, d'ONG et de citoyens. A ce sommet, 12 engagements transformatifs ont été pris afin d'agir davantage pour le climat. Voir à ce sujet 'la construction d'une plateforme multiacteurs' (*One Planet Summit*) <<https://oneplanetsummit.fr/one-planet-summit-la-construction-dune-plateforme-multiacteurs-160>> accessed 3 September 2024.

A cet effet, la France est une pionnière avec l'adoption de la loi de finances 2020 qui intègre le budget vert¹⁷, un rapport recensant « l'ensemble des dépenses ayant un impact favorable ou défavorable sur l'environnement »¹⁸. Les relations d'influence entre le droit et l'écologie ont souvent été abordées dans des branches spécifiques du droit public comme le droit fiscal. A ce propos, Sylvie Caudal note que « L'éco-fiscalité doit pouvoir se traduire dans le système juridique : celui-ci génère des contraintes, aussi bien de forme que de fond. Mais il ne semble pas que ces contraintes se révèlent ici plus fortes que pour le reste de la fiscalité, qu'il s'agisse des qualifications et supports juridiques d'une part, des principes budgétaires et fiscaux d'autre part »¹⁹.

Pour le cas spécifique du Burkina Faso, la question a été abordée dans ses aspects constitutionnels²⁰ et fiscaux²¹. Les outils de transition écologiques comme modèles d'adaptation et d'atténuation constituent un champ d'étude intéressant pour la science juridique même si des divergences d'interprétation existent. Jean BOISSINOT fait le point des divergences de vue sur la question environnementale dans les finances publiques en ces termes : « Certains y voient une poursuite de l'activisme environnemental par d'autres moyens. D'autres estiment qu'il s'agit

¹⁷ « Le budget vert est élaboré chaque année par un groupe de travail interministériel piloté par la direction du Budget, et composé d'une dizaine d'agents du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT) et du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN). Reprenant la nomenclature du budget de l'État par destination, le groupe de travail évalue l'impact environnemental de chaque action du budget, c'est-à-dire de toutes les dépenses relevant de la norme de dépense de l'État et de la totalité des dépenses fiscales, en donnant une cotation selon six objectifs environnementaux :

- la lutte contre le changement climatique,
- l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels,
- la gestion de la ressource en eau,
- la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques,
- la lutte contre les pollutions,
- la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles » tiré du site du budget vert français, 'Le Budget Vert : Un Outil de Transparence Au Service de La Transition Écologique' (*La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique*, 3 November 2023) <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget_vert/articles/le-budget-vert-un-outil-de-transparence-au-service-de-la-transition> accessed 3 September 2024.

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Sylvie Caudal, 'L'impact Des Systèmes Juridiques Sur l'éco-Fiscalité' [2011] *Revue française de finances publiques* 39, 40 <<https://univ-lyon3.hal.science/hal-00942276>> accessed 12 September 2024.

²⁰ OUEDRAOGO (n 8).

²¹ OUEDRAOGO Yacouba, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Rouen, 2015

d'une distraction inutile quand elle n'est pas dangereuse puisqu'elle nous écarterait de la recherche de solutions radicales face à la crise climatique. D'autres encore, faisant un amalgame entre finance, économie de marché et recherche débridée de profits privés immédiats, considèrent qu'il s'agit d'un oxymore : la finance serait en elle-même la cause des dégâts environnementaux. Certains la promeuvent comme alternative aux politiques climatiques dont on sait les difficultés de mise en œuvre, d'autres s'emploient à en faire l'un des instruments de l'action climatique. Business, promesse, mensonge ou solution : faute d'être bien comprise, la finance verte est tout cela à la fois »²². En plus de ces questions, d'autres paraissent intéressantes, notamment celles relatives à l'histoire juridique des faits écologiques en finances publiques. Ne faut-il pas aussi se demander si la conscience écologique en droit budgétaire préexiste à la mobilisation mondiale face à l'urgence écologique ?

Dès lors, ces divergences nous confortent dans notre réflexion sur l'histoire coloniale et récente de l'influence des questions environnementales en finances publiques à travers les questionnements suivants : comment le droit des finances publiques coloniales et récentes intègre les questions environnementales ? Quelles sont les limites du verdissement du droit public financier ? A travers ces questions, notre propos vise à révéler l'évolution historique des questions environnementales en droit budgétaire. Il s'agit aussi de mettre en évidence l'historicité des faits écologiques dans les finances publiques au Burkina Faso. Partant de ces objectifs, l'hypothèse d'une présence permanente des questions environnementales dans le droit public financier nous paraît adapter à cette réflexion. Cela signifierait que les préoccupations environnementales ont intégré les processus budgétaires depuis le début des finances publiques modernes.

Pour ce faire, l'historicité de l'influence du paradigme environnemental sur le droit public financier peut être abordée sous plusieurs angles. D'abord, le sujet peut être envisagé sous l'angle de son caractère réaliste ou illusoire dans l'optique d'un positionnement scientifique sur le débat de l'avenir des finances publiques vertes²³ dont la couleur est parfois vue

²² Jean Boissinot, *La finance verte* (Dunod 2022) 12 <<https://shs-cairn-info.ezproxy.unilim.fr/la-finance-verte--9782100836499?lang=fr>> accessed 4 September 2024.

²³ Thomas Wagner, 'L'illusion de la finance verte - Julien le Fournier' (*Bon Pote*, 16 September 2021) 3 <<https://bonpote.com/lillusion-de-la-finance-verte-julien-le-fournier/>> accessed 4 September 2024.

en « vert pâle »²⁴. Bien que ce premier angle soit pertinent de par son caractère concret, nous l'estimons trop étroit pour expliquer les différents niveaux d'influence des questions écologiques en droit public financier. Ensuite, un autre angle pourrait concerner l'activité normative sur les deniers publics dans le domaine écologique. Nous choisissons d'aborder le sujet sous ce deuxième angle car la problématique est plus englobante, intégrant les initiatives non fiscales comme la taxonomie des projets verts et des mécanismes y relatifs²⁵.

Conséquemment, la méthodologie employée dans cette réflexion est exégétique et historique. Les éléments d'analyse sont casuistiques et dogmatiques, constitués essentiellement des sources historiques et formelles du droit²⁶. Nous avons recouru aux archives burkinabè et françaises.

En tout état de cause, le paradigme environnemental en droit budgétaire préexiste à la mobilisation mondiale actuelle sur les finances publiques vertes **(I)**. L'analyse du rapport entre l'urgence écologique et les finances publiques révèle une influence du droit budgétaire externe impactant les réformes du droit national **(II)**. Ces réformes se concrétisent par les dispositions sur les programmations budgétaires visant l'atténuation des atteintes à l'environnement.

I. L'antériorité financière des questions environnementales

L'existence de recettes et de dépenses liées à l'environnement dans les droits budgétaires est antérieure à la période de la mobilisation internationale issue de la Conférence de Stockholm de 1972. Issue de la réglementation des finances publiques des années 1700, la conquête coloniale va entraîner l'élargissement du droit budgétaire de la métropole aux colonies (A). Après les indépendances, l'harmonisation des cadres

²⁴ Céline Viessant, 'La fiscalité verte : l'avenir de la fiscalité locale?' [2023] *Revue française de finances publiques* 3, 3 <<https://amu.hal.science/hal-04540246>> accessed 12 September 2024.

²⁵ UEMOA, 'Financement En Faveur de La Nature et Du Climat Dans l'espace' (*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*) <<https://www.uemoa.int/index.php/actualites/financement-en-faveur-de-la-nature-et-du-climat-dans-lespace-uemoa>> accessed 4 September 2024.

²⁶ Boris Barraud, 'Les Nouveaux Défis de La Recherche Sur Les Sources Du Droit' [2017] *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif* 1499, 1 <<https://hal.science/hal-01586457>> accessed 4 September 2024. Ph. JESTAZ, *Les sources du droit*, Dalloz, coll. *Connaissance du droit*, 2005, p. 4Ph. JESTAZ, « Les sources du droit : le déplacement d'un pôle à un autre », *RTD civ.* 1996, p. 299. J. VANDERLINDEN, « Contribution en forme de mascarète à une théorie des sources du droit au départ d'une source délicate », *RTD civ.* 1995, p. 77

budgétaires régionaux et internationaux va aussi intéresser les questions environnementales (B).

A. La conscience environnementale non-écologique du XXe siècle
Les régimes budgétaires introduits dans les colonies étaient similaires. Toutefois, la première mesure de protection de l'environnement dans les colonies concernera l'Algérie et impliquera des recettes au profit de l'administration coloniale (1). La similarité budgétaire sera appliquée à la Haute-Volta dans son premier budget local en 1920 (2) avec le même traitement réservé aux questions environnementales.

1. Les questions environnementales dans le droit budgétaire colonial

Les premiers textes en droit budgétaire présentaient une connotation plus économique qu'écologique. Historiquement, les traces environnementales dans le droit des finances publiques sont observables dans les actes juridiques de 1772 en France. Des taxes avaient été imposées par la Sentence du bureau de l'Hôtel de Ville du 5 octobre 1772 pour subvenir aux dépenses intéressant les communautés de marchands de bois à œuvrer pour l'approvisionnement de Paris et dont le tarif est fixé chaque année par un décret spécial²⁷.

Plus tard, avant les textes législatifs sur la contribution des colonies au budget de la métropole, un acte législatif d'importance capitale sera adopté pour protéger les forêts contre les incendies. Il s'agit de la loi du 18 juillet 1874 relative aux incendies de forêt en Algérie. Cette loi est considérée comme le premier texte législatif à prévoir des sanctions particulières et exceptionnelles pour les indigènes.

Aux termes de l'article 7 de cette loi relative aux incendies de forêt, tout pâturage est interdit de manière absolue pendant six ans au moins sur toute l'étendue des forêts et bois incendiés. Une amende de 20 à 500 francs étaient imposés aux contrevenants²⁸. Par la suite, interviendront les lois de finances des 28 avril et 26 juillet 1893 et 29 mars 1897 en vertu desquelles les colonies contribuaient désormais aux dépenses civiles et militaires de la métropole²⁹.

²⁷ République Française, « Journal officiel de la république française », 14 avril 1900, p. 234.

²⁸ Article de la loi du 18 juillet 1874, République Française, 'Journal Officiel de La République Française' 5033.

²⁹ 'Journal Officiel de La République Française' (n 27) 2333.

Le droit budgétaire moderne a été introduit dans les colonies par la loi des finances du 13 avril 1900 qui instaurait la réglementation des dépenses et des recettes en Algérie et en France. Bien avant cette loi, les colonies contribuaient au budget de la métropole. Cette loi prévoyait déjà des recettes et des dépenses sur les forêts. En Algérie, les dépenses pour le personnel des agents des forêts et des préposés s'élevaient à 1 051 223 de francs alors que celles pour les personnes indigènes étaient de 107 514F³⁰.

Au total, les crédits affectés aux dépenses sur les forêts s'élevaient à 3.047 407F. Le budget lié aux services environnementaux relevait du ministère de l'agriculture et les recettes provenaient des indemnités sur des produits divers des forêts³¹. Notons que des actes réglementaires organisaient le régime budgétaire dans les colonies comme le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies et l'arrêté du 16 février 1914 fixant les taux extrêmes de l'impôt de capitation dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger³². Les questions environnementales dans les finances publiques étaient réglées par des prélèvements de recettes en vue de restreindre et de contrôler l'utilisation des ressources naturelles.

La gestion des déchets faisait l'objet d'un traitement particulier dans les finances publiques coloniales qui affectaient des crédits budgétaires au traitement des ordures³³. Ainsi, en s'appuyant sur la loi du 22 février 1931 autorisant les Gouvernements généraux de l'Afrique occidentale française, de l'Indochine et de Madagascar, les Commissariats de la République française au Togo et au Cameroun, à contracter des emprunts formant un ensemble de 3.900 millions de francs, un montant sera affecté à la construction des fours à incinérer des ordures dans les colonies. En 1932, la somme allouée à cet investissement était de 1.860.000 pour la seule ville Dakar. Cette affectation budgétaire traduit la conscience environnementale de l'époque.

Le Gouverneur général de l'Afrique occidentale française, BRÉVITÉ justifiait ces travaux spéciaux en ces termes : « L'augmentation de la population de Dakar, la présence d'un abattoir, d'une porcherie, la création de nouveaux marchés rendent les fours à incinérer actuellement

³⁰ Ibid 2327.

³¹ Ibid 2341.

³² République Française, 'Journal Officiel de La République Française' 72.

³³ C'est le terme utilisé par le droit budgétaire de l'époque avant que l'avènement de la notion de déchet.

en service totalement insuffisants. La construction de nouveaux fours à incinérer, dits fours « Clichy », a été commencée en 1931, la dépense probable sera de 20.000 francs environ. Après expérimentation probante d'une année sera réservé à nouveau le crédit nécessaire pour reconstruction ultérieure, de ces fours, soit au total 480.000 francs. Une somme de 1.380.000 francs restera disponible, dont l'utilisation sera proposée au Département »³⁴. Ces propos, ne permettent-ils pas de reconnaître une certaine conscience environnementale dans le droit des finances publiques coloniales ?

D'ailleurs, une somme de deux millions sera mise à la disposition des budgets des différentes colonies pour leur permettre de réaliser les mesures d'hygiène et d'assainissement indispensables. Des crédits budgétaires avaient été affectés à l'amélioration et l'entretien des forêts, dunes et cours d'eau, la restauration et conservation des terrains en montagne³⁵. La Haute-Volta, qui appartenait à la colonie du Haut-Sénégal-Niger se verra appliquée ces mesures budgétaires avant son autonomie de gestion en 1920³⁶.

2. les visées environnementales sectorielles dans le droit budgétaire de Haute-Volta

Dès la création de la colonie par le décret du 1^{er} mars 1919³⁷, le régime budgétaire a d'abord connu une gestion transitoire par arrêté du Gouverneur général du 28 septembre 1919 fixant le régime transitoire, notamment les questions financières et comptables. La colonie n'aura donc son autonomie financière qu'au 1^{er} janvier 1920 et continuait à fonctionner sous le régime financier des colonies de Haut-Sénégal et Niger auxquelles appartenaient les différents cercles formant la nouvelle colonie de Haute-Volta³⁸.

³⁴ Voir Décret du 8 mai 1931, portant création de budgets spéciaux d'emprunts en Afrique occidentale française, en Indochine, en Afrique équatoriale française, à Madagascar, en Nouvelle-Calédonie, au Togo et au Cameroun. Le budget spécial des grands travaux et dépenses sanitaires sur fonds d'emprunt annexé au budget général exercice 1932, Gouvernement Général de l'Afrique Occidentale Française

³⁵ République Française, *op. cit.*, p. 2322.

³⁶ 'Journal Officiel de La République Française' (n 32) 72.

³⁷ Promulgué au Journal Officiel de l'Afrique occidentale française du 23 août 1919.

³⁸ « Toutes les recettes ont été prévues en prenant pour base la moyenne des recouvrements effectués au cours des trois derniers exercices dans les cercles qui constituent la Colonie et dont le montant a été fourni par le Secrétariat général du Haut-Sénégal et Niger ». Voir à ce sujet, les considérations

A l'exercice 1920, le premier budget ne comportait pas de recettes sur les produits forestiers de l'article 4 du chapitre II de l'arrêté budgétaire notamment la coupe du bois et sur les redevances minières³⁹.

En 1923, les résultats financiers de l'exercice 1921 de la Colonie de la Haute-Volta mentionnaient dans les comptes définitifs du budget local à l'article 4, à propos du domaine que « Le chapitre II, qui comportait une prévision de recettes de 10.800 frs, réalise péniblement 10.260 frs 78 avec dans son ensemble une moins-value de 539 frs 22. La transformation du chef-lieu de la Volta en centre commercial plus actif, la pénétration plus intense des points d'attraction du Sud et notamment du Lobi auront sans doute pour effet de donner une impulsion plus vive aux affaires aujourd'hui peu importantes et d'augmenter les recettes de l'Enregistrement et du Domaine. Un résultat déjà appréciable peut être escompté à ce titre pour l'année 1923 ». Ce commentaire des rédacteurs de ces résultats financiers mentionnant la question environnementale par la notion de domaine comme pouvant permettre d'augmenter les recettes. Cela constitue une preuve que les objectifs économiques étaient également au centre des questions environnementales.

Dans les premières finances publiques de la Haute-Volta, apparaissent des dépenses et des recettes liées au cadre de vie et à ce qui est appelé aujourd'hui « principe du préleveur-payeur » ou « principe de réparation des dommages ». Les dépenses concernaient la gestion des déchets que le droit budgétaire de l'époque nommait « ordures », assainissement et entretien de voiries et les recettes avait trait à la perception des taxes, amendes et pénalités diverses sur des activités en lien avec la faune et la flore intégrée. Ces finances publiques étaient intégrées dans les comptes réservés aux produits du *domaine*. Le domaine comprenait les ressources naturelles y compris agricoles.

Les recettes et les dépenses du domaine sont en réalité les investissements et les entrées financières sur tout ce qui concerne de nos jours le secteur environnemental. Si pour l'année 1921, troisième année de création de la colonie de Haute-Volta, les recettes dans le secteur était en deçà des prévisions budgétaires, les taxes d'abatages connaissaient un

générales dans l'exposé des motifs sur le budget de la Haute-Volta, exercice 1920, Gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

³⁹ Voir le tableau comparatif des recettes du budget de la Haute-Volta, exercice 1920, Gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

excédent en raison probablement des activités de prélèvement des produits forestiers⁴⁰.

A cette époque, en Haute-Volta, la question des déchets était déjà une préoccupation dans les finances publiques. Des crédits étaient alloués à l'enlèvement des ordures et le nettoyage des voies publiques d'un montant de 5, 5 frs⁴¹. Ces prélèvements et investissements existaient dans les finances publiques de la colonie dans le budget l'année 1920. Ainsi, l'arrêté n°160/F portant règlement du compte définitif du budget local de la Haute- Volta, exercice 1949, prévoyait dans les recettes, des produits du domaine. Le chapitre deux, article premier de l'arrêté citait les redevances et taxes forestières ainsi que les amendes et pénalités liées à la coupe du bois.

Tandis que la prévision budgétaire était de 5 000.000 frs, les droits constatés au profit de la colonie furent de 1.010.855. D'autres recettes issues des produits du domaine concernaient les produits d'extraction et de ramassage, les épaves et l'ivoire⁴². Le chapitre 5 y ajoutait les taxes et menus droits sur la chasse⁴³.

Pour l'exercice 1949, l'article 4 du chapitre XIII de cet arrêté budgétaire allouait un montant de 5 735 000 frs aux diverses activités des eaux et forêts. Les crédits sur l'assainissement et l'entretien de voiries par le nettoyage et l'enlèvement des déchets vont croître progressivement jusqu'à l'indépendance du pays en 1960⁴⁴. A partir de cette date, la question environnementale en droit public financier prendra des proportions internationales et régionales.

B. Les évidences écologiques dans les finances publiques des années 2000

⁴⁰ Pour une programmation budgétaire de 1000 frs, le recouvrement était de 24,10 frs. Voir à ce sujet Haute-Volta. Compte définitif des recettes et dépenses du budget local de la Colonie de la Haute-Volta : exercice 1921/ Gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Ce Compte définitif arrêté en Conseil d'administration sous la gouvernance du Lieutenant-gouverneur E. HESLING dans sa séance du 30 novembre 1922, faisait ressortir un excédent de recettes sur les dépenses de neuf cent quarante-huit mille sept cent cinquante et un francs vingt-neuf centimes. Le même excédent avait été constaté par l'arrêté du 20 février 1922 fixant définitivement les Recettes et les Dépenses du Budget local de la Colonie de la Haute-Volta. — Exercice 1920

⁴¹ Voir article premier du chapitre XI du Compte définitif des recettes et dépenses du budget local de la Colonie de la Haute-Volta : exercice 1921.

⁴² Article 2 de l'arrêté n°160 /F portant règlement du Compte définitif du Budget local de la Haute- Volta, exercice 1949.

⁴³ Article 5 de l'arrêté n°160 /F portant règlement du Compte définitif du Budget local de la Haute- Volta, exercice 1949

⁴⁴ Voir par exemple l'arrêté n°509-F du 30 juillet 1953 portant approbation du Compte définitif du Budget Local de la Haute-Volta, exercice 1951.

En vertu des évidences écologiques actuelles, des rapports entre l'environnement et les finances publiques sont visibles dans les instruments internationaux et régionaux auxquels le Burkina Faso est parti. Ces instruments du droit public financier international (1) ont conduit l'Etat et ses partenaires à adopter en droit régional des mécanismes et des règles tendant à prendre en compte la question écologique dans le droit budgétaire national (2).

2. L'écologie dans les finances publiques régionales des années 2000

En dépit de la prise de conscience lointaine de l'urgence écologique, l'apparition des finances vertes est très récente. Ce qui justifie l'actualité du sujet du droit budgétaire vert. Les ensembles régionaux tentent d'orienter les attitudes des Etats vers une posture de réduction des impacts des dépenses et des recettes qui dégradent l'environnement. Notons tout d'abord qu'en droit régionale, l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques obéit aux textes régissant la matière en Afrique de l'Ouest. Les droits budgétaires nationaux doivent donc se conformer à la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA et à la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Bien avant l'harmonisation des finances publiques dans la région, les questions environnementales étaient déjà au cœur de la vision communautaire dans leurs politiques financières communes.

En 2001, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA) adoptait l'Acte additionnel n° 04/2001 portant adoption de la politique énergétique commune de l'UEMOA. Déjà l'environnement apparaissait de façon implicite dans cet acte. Il est mentionné dans son préambule que son adoption était liée à la prise de conscience de la contribution des politiques énergétiques communes à la protection de l'environnement et à la prospérité des économies des Etats membres de l'Union.⁴⁵

Cette prise de conscience du lien entre les ressources financières et l'environnement se manifestera plus tard en 2008 par l'adoption de l'acte

⁴⁵ Voir le préambule de l'Acte additionnel n° 04/2001 du 19 décembre 2001 portant adoption de la politique énergétique commune de l'UEMOA.

additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA qui affirme l'urgence de la mobilisation des ressources financières adéquates pour conduire efficacement la mise en œuvre d'actions dans le domaine de l'environnement⁴⁶.

Ce texte adopte le principe du financement de la réparation des dommages environnementaux, principe selon lequel le responsable d'une pollution doit financer la réparation des dégâts environnementaux causés ou susceptibles de l'être⁴⁷. N'est-ce pas une reprise des mesures budgétaires coloniales qui autorisaient des recettes en amende et pénalités sur les produits de la forêt comme l'article 5 de l'arrêté n°160 /F portant règlement du Compte définitif du Budget local de la Haute-Volta, exercice 1949 ?

Il en est également de l'acte additionnel a/sa.4/12/08 du 19 décembre 2008 portant adoption de la politique environnementale de la CEDEAO qui adopte également le principe selon lequel le responsable d'une pollution doit financer la réparation⁴⁸ et l'urgence de mobilisation des ressources financières⁴⁹.

L'année 2024 marque l'entrée des mécanismes verts internationaux en Afrique de l'Ouest. En effet, à ces instruments communautaires qui influencent les politiques budgétaires des Etats membres, s'ajoute la Circulaire N°001-AMF-UMOA/2024 portant mise en place d'une taxonomie des projets faisant l'objet d'émissions d'obligations vertes, sociales et durables sur le Marché Financier Régional de l'UMOA. Cette circulaire crée une taxonomie des projets faisant l'objet d'émissions d'obligations vertes ainsi définies.

Ces instruments des finances vertes encouragent les investissements en Afrique dont les partenaires financiers ambitionnaient en 2023 un montant de 15 à 20 milliards d'euros d'investissements verts⁵⁰. Ces

⁴⁶ Voir le préambule de l'acte additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

⁴⁷ Article 6 de l'acte additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

⁴⁸ Article 7 de l'acte additionnel a/sa.4/12/08 du 19 décembre 2008 portant adoption de la politique environnementale de la CEDEAO.

⁴⁹ Préambule de l'acte additionnel a/sa.4/12/08 du 19 décembre 2008 portant adoption de la politique environnementale de la CEDEAO.

⁵⁰ African Development Bank, 'La Global Green Bond Initiative fait équipe avec la Banque africaine de développement pour renforcer les marchés d'obligations vertes en Afrique' (*Banque africaine de développement*, 1 December 2023) <<https://www.afdb.org/fr/news-and-events/press-releases/la-global-green-bond-initiative>>

actions incitent les Etats à intégrer dans leur cadre budgétaire la question écologique puisque « l'engagement de l'Afrique sur le marché des obligations vertes représente actuellement moins de 1 % des plus de 2 200 milliards de dollars d'émissions d'obligations vertes communautaires en 2022 »⁵¹.

En 2020, le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers de l'Union Monétaire Ouest Africaine a adopté la circulaire n ° -01 /CREPMF /2020 relative à la mise en place d'un guide pour les émissions d'obligations vertes, sociales et durables sur le marché financier régional de l'UMOA. Le Guide est principalement basé sur les principes édictés par l'Association Internationale des Marchés des Capitaux (ICMA), l'un des deux (2) référentiels de la finance durable dans le monde. Toutefois, il tient compte des spécificités de la marche financière régionale et vise à favoriser le développement du marché des « obligations vertes » et d'attirer des investisseurs nationaux et internationaux souhaitant investir dans des projets à fort impact environnemental et/ou social positif. Les obligations GSS⁵² sont un levier important pour le financement écologique⁵³.

Cette circulaire est constitutive de la *soft law* de la finance verte régionale. Cette *soft law* incite les Etats et les investisseurs à émettre des obligations vertes distinctives des obligations classiques dans les domaines suivants : énergies renouvelables, efficacité énergétique, prévention et contrôle de la pollution, gestion environnementale durable des ressources naturelles vivantes et utilisation des sols, transports propres, gestion durable de l'eau et des eaux usées, adaptation au changement climatique, produits, technologies de production et processus éco-efficents ou adaptés à l'économie circulaire et constructions vertes⁵⁴.

Cette influence régionale sur les finances publiques nationales est inhérente à la finance publique internationale, sphère d'impulsion de la transition écologique dans le droit public financier.

fait-equipe-avec-la-banque-africaine-de-developpement-pour-renforcer-les-marches-dobligations-vertes-en-afrique-66500> accessed 6 September 2024.

⁵¹ *ibid.*

⁵² Ces obligations vertes, socialement responsables et durables traduites en anglais par *Green, Social et Sustainable bonds* sont des obligations dont le produit est exclusivement affecté au financement ou au refinancement, total ou partiel, de nouveaux projets ou de projets existants ayant des impacts environnementaux et sociaux positifs.

⁵³ Voir circulaire n ° -01 / CREPMF /2020 relative à la mise en place d'un guide pour les émissions d'obligations vertes, sociales et durables sur le marché financier régional de l'UMOA, p.7

⁵⁴ *Ibid.*

3. Les récentes conditionnalités écologiques dans les finances internationales

Les catastrophes naturelles ont conduit les ordres juridiques nationaux et internationaux à intégrer dans les instruments et les mécanismes de droit, des dispositions pour minimiser, adapter, réduire ou éliminer les causes, les effets et les impacts des crises écologiques.

La saisine du droit pas les crises écologiques a donné naissance à plusieurs instruments tels que : la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification signée à Paris le 15 Octobre 1994 et entrée en vigueur en 1996, la Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993, la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et entrée en vigueur le 21 mars 1994.

A ces instruments fondamentaux du droit international de l'environnement, il convient de citer le protocole additionnel de Kyoto adopté en 2005 dans l'optique d'une réduction quantitative des gaz à effet de serre (GES)⁵⁵. La durabilité environnementale dans les finances publiques internationales se situe dans les secteurs d'investissement relevant des appuis budgétaires⁵⁶ internationaux tels que l'aide publique au développement⁵⁷. L'appui budgétaire est défini comme « une modalité d'aide au développement consistant à transférer des ressources vers un pays bénéficiaire à qui il appartient de déterminer l'utilisation qui en sera faite selon ses modes de programmation et de gestion de ses finances publiques. Cet appui peut être général (contrat de bonne gouvernance et de développement) ou sectoriel (contrat de réforme sectorielle) »⁵⁸. Les donateurs entretiennent une qualité de relation avec les bénéficiaires dont

⁵⁵ Jean-Marc Lavielle, Hubert Delzangles and Catherine Le Bris, *Droit International de l'environnement Ed. 4* (Ellipses 2018) <<https://univ-scholarvox-com.ezproxy.unilim.fr/book/88912409>> accessed 7 September 2024. Julie Ansidei Choppin de Janvry and Noam Leandri, *La Finance Verte* (La Découverte 2021) 31.

⁵⁶ Ministère de l'économie, des finances et de la prospective, « Annuaire statistique budgétaire 2022 », Direction générale du budget, 2023, p. 13.

⁵⁷ PACQUEMENT François, « L'aide publique au développement » [en ligne], *Revue française de finances publiques*, Librairie Orientaliste Paul Geuthner, 2014, [consulté le 6 septembre 2024].

⁵⁸ 'Annuaire Statistique Budgétaire 2022' (n 59) 13.

une incitation aux réformes qui complète le jeu autoritaire de la conditionnalité dont celle liée à l'impact environnemental⁵⁹.

La finance internationale joue souvent sur les critères d'éligibilité verts dans l'octroi de fonds pour la réalisation des projets. A cet effet, plusieurs mécanismes sont mis en place pour orienter les Etats dans les finances vertes. On peut citer : les Principes pour l'investissement responsable (PIR) des Nations unies, et le Groupe de travail sur les informations financières relatives au climat (TCFD), les Principes de banque responsable (PRB) du PNUE-FI, les Principes d'assurance durable du PNUE-FI ou du Pacte mondial des Nations unies (UNGC).

En se référant à la définition des finances publiques⁶⁰, l'influence de la finance internationale sur la finance verte au Burkina Faso reste une goutte d'eau parmi les secteurs prioritaires tels que la santé, l'éducation et la sécurité. Cela s'explique par l'attention portée par sur les indicateurs de l'économie que sur les performances écologiques et la durabilité environnementale⁶¹.

Dans une telle situation, la composante verte du droit public financier reste moins l'apanage de la finance internationale que la performance économique que ce droit offre. D'autant que les investisseurs sont réservés face aux obligations vertes⁶².

Sur le plan des engagements internationaux, le Burkina Faso est parti à l'accord de Paris sur le climat⁶³. En vertu de cet accord, le pays doit réviser à la hausse, ses ambitions de réduction des émissions de Gaz à effet de serre tous les cinq ans conformément à l'article 4⁶⁴. Immanquablement, la mise en œuvre des contributions nationales déterminées aura des répercussions sur les finances publiques. Ce traité de Paris aborde la question du financement des actions climatiques⁶⁵.

⁵⁹ Pacquement (n 60) 7.

⁶⁰ Les trois branches sont le droit fiscal public ; le droit de la comptabilité publique ; le droit budgétaire 'Comment définir les finances publiques ?' (n 9).

⁶¹ Matthieu Combe, 'La finance verte reste une goutte d'eau de la finance mondiale' (*Techniques de l'Ingénieur*, 29 January 2020) <<https://www-techniques-ingenieur-fr.ezproxy.unilim.fr/actualite/articles/la-finance-verte-reste-une-goutte-deau-de-la-finance-mondiale-74902/>> accessed 7 September 2024.

⁶² Souad Lajili Jarjir, Martin Lebel and Syrine Sassi, 'Les Marchés Financiers Restent Réservés Face Aux Émissions d'Obligations Vertes' <<https://hal.science/hal-03145729>> accessed 7 September 2024.

⁶³ Cet accord est un traité international sur les changements climatiques adopté par 196 Parties lors de la COP 21, la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris, France, le 12 décembre 2015. Ce dispositif international est contraignant et est entré en vigueur le 4 novembre 2016.

⁶⁴ UNFCCC secretariat, 'L'Accord de Paris | CCNUCC' (*UN Climate Change*) <<https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris>> accessed 8 September 2024.

⁶⁵ Voir le préambule ainsi que les articles 4, 6, 9, 11 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat.

L'article 9 précise que « Les pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention (...). Les pays développés Parties communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif ayant trait aux paragraphes 1 et 3 du présent article, selon qu'il convient, notamment, s'ils sont disponibles, les montants prévus des ressources financières publiques à accorder aux pays en développement Parties. Les autres Parties qui fournissent des ressources sont invitées à communiquer ces informations tous les deux ans à titre volontaire »⁶⁶.

La finance verte internationale en faveur de l'Afrique est estimée à une faible proportion par rapport à l'enveloppe globale. En effet, à la COP21, les pays développés s'étaient engagés à hauteur de 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique, au bénéfice des pays en développement⁶⁷. La réalité de cet apport financier est d'environ 25 % des montants déclarés au titre du climat, soit moins de 20 milliards de dollars par an⁶⁸.

La finance-climat internationale peine à intégrer convenable le droit public financier africain à cause des politiques publiques qui ambitionnent faiblement les mesures d'atténuations. Cela s'explique par les retombés économiques. L'investissement décarboné adéquat ne peut se faire sans la finance verte internationale, tant la mobilisation des ressources publiques sont orientées vers des secteurs prioritaires. La mise en exécution du droit budgétaire vert international est à l'origine de l'introduction du *budget sensible au climat* au Burkina Faso.

II. Les récentes questions écologiques en droit budgétaire

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) affirme que l'Afrique contribue le moins aux gaz à effet de serre et ne génère aujourd'hui que 3,5 % des émissions annuelles de CO₂ liées

⁶⁶ L'Accord de Paris | CCNUCC' (n 67).

⁶⁷ Jean-Michel Severino, 'Les financements-climat vers l'Afrique: charge ou opportunité?' [2022] Politique étrangère 43, 47 <<https://shs-cairn-info.ezproxy.unilim.fr/revue-politique-etrangere-2022-1-page-43?lang=fr&tab=resume>> accessed 7 September 2024.

⁶⁸ Ibid 49.

aux combustibles fossiles⁶⁹. En revanche, les catastrophes sont les plus visibles et en Afrique de l'Ouest, la plupart des modèles prédisent une augmentation des événements de fortes pluies, avec des risques d'inondations en milieu urbain⁷⁰. Face à une telle situation, le Burkina Faso a intégré depuis les années 2000 la question environnementale dans son droit budgétaire en partant des orientations du droit régionale **(A)**. La consécration officielle de l'urgence écologique dans le droit budgétaire burkinabè interviendra en 2023 **(B)**.

A. L'intégration des défis budgétaires environnementaux dans les années 2000

Les années 2000 ont été celles de l'intégration de la conscience écologique dans les programmes publics financiers. Les conséquences des phénomènes météorologiques extrêmes sur les finances publiques ont été intégrées dans les défis et risques budgétaires. Les manifestations économiques de l'urgence écologique sont désormais évaluées **(1)** en vue de faire des choix stratégiques budgétaires **(2)**.

1. Les défis budgétaires en matière environnementale

Si la question de l'influence de l'urgence écologique sur les finances publiques peut être abordée en termes de finalité des finances publiques, elle peut aussi l'être sur les manques à gagner. Ainsi, en 2008, les pertes économiques occasionnées par les phénomènes météorologiques extrêmes étaient estimées à plus de 100 milliards de F CFA⁷¹. Le coût annuel de la dégradation de l'environnement au Burkina Faso est évalué pour l'année 2008 à environ 21% du PIB, soit environ 780 milliards de FCFA, en moyenne 53 000 FCFA par habitant⁷².

Les sécheresses ont provoqué entre 2015-2019, une perte financière d'environ 60 milliards de FCFA par an pour les principales cultures que

⁶⁹ G. Peters et al. « Global Carbon Project 2021 », Global Carbon Project, novembre 2021, disponible sur : www.globalcarbonproject.org.

⁷⁰ . R. Bishop, « Confronting Climate Change : Africa's Leadership on a Increasingly Urgent Issue », Brookings Institution, janvier 2017, disponible sur : www.brookings.edu.

⁷¹ Ministère de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement, 'Tableau de Bord de l'environnement' (2023) 28.

⁷² *ibid.*

sont le sorgho, mil, maïs, coton, arachide, sésame et riz⁷³. Les phénomènes climatiques extrêmes majeurs pèsent sur le budget de l'Etat. Récemment, en 2021, les dépenses du département ministériel en charge de l'environnement ont connu une hausse de 3,01 milliards par rapport à celles de 2020, passant de 18,09 milliards à 21 milliards. Quant aux finances extérieures dans le domaine écologique de la période 2004-2006, elles étaient d'environ 7 milliards alors que les dépenses nationales de protection de l'environnement dans le domaine de l'industrie s'élevaient à près de 9 milliards de FCFA⁷⁴. L'Etat a financé des mesures d'atténuations dans le secteur de l'eau. A ce sujet, l'investissement dans l'approvisionnement en eau potable est passé à 47,76 milliards en 2021 contre 69,96 milliards en 2020.

Si cette situation est commune à toute l'Afrique, pour le cas du Burkina, les besoins de verdissement peinent à trouver des financements au niveau national dans la mesure où l'investissement dans le vert est relativement coûteux. L'évaluation des dépenses publiques dans le secteur de l'industrie montre que le verdissement n'est pas encore une norme dans ce domaine⁷⁵. Les budgets des ministères financent les activités des départements en matière environnementale.

Dans l'optique de financer les projets écologiques, il a été mis en place plusieurs institutions dont le Secrétariat Exécutif du Fonds Vert pour le Climat piloté par l'Autorité Nationale Désignée du Fonds Vert pour le Climat (AND/FVC) avec pour mission d'accompagner la mobilisation des ressources financières du FVC par l'examen des projets soumis au financement du FVC⁷⁶.

L'un des instruments juridiques qui influencent, ou du moins qui devraient influencer les finances publiques en matière environnementale est la loi n° 008-2014/AN du 08 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso. Cette loi énumère à son article 5, des principes sur le développement durable dont le principe d'internalisation des coûts dans la valeur des biens et services.

⁷³ Ministère de l'économie, des Burkina Faso finances et de la prospective, 'Déclaration Sur Les Risques Budgétaires Relatifs à La Loi de Finances Pour l'exécution Du Budget de l'Etat, Exercice 2023' (Direction générale du budget 2022) 41.

⁷⁴ 'Tableau de Bord de l'environnement' (n 74) 32.

⁷⁵ PAGE, 'L'Industrie Verte au Burkina Faso : Évaluation et perspectives de développement' (UN CC:Learn, 2015) 59 <<https://www.uncclearn.org/fr/ressources/bibliotheque/lindustrie-verte-au-burkina-faso-evaluation-et-perspectives-de-developpement/>> accessed 7 September 2024.

⁷⁶ Ministère de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement, 'Troisième Communication Nationale Sur Les Changements Climatiques' (2022) 16.

Ce principe signifie que l'évaluation des coûts de production des biens et services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à l'environnement et à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale. Cette disposition législative institue également à son article 16, un fonds pour les générations futures alimenté principalement par une partie des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables. Ce fonds est destiné au financement des activités de développement durable. Le pays avait déjà entamé des choix stratégiques en vue d'intégrer la question écologique dans les finances publiques.

2. Le réaménagement des budgets publics

Déjà, en 2005, pour financer les actions environnementales, la politique nationale environnementale burkinabè mentionnait la nécessité de mobilisation des ressources financière à travers le réaménagement des budgets publics existants pour assurer le financement des actions liées aux enjeux environnementaux.

A cela s'ajoutait le développement de système de financement spécifique de l'environnement notamment : fonds de dépollution, dette écologique, fonds d'aménagements forestiers, fonds national de lutte contre la désertification. Le Burkina peine à intégrer clairement une stratégie ou un cadre politique pour le financement vert à partir d'un groupe de travail réglementaire, d'un comité directeur ou d'une feuille de route à cet effet⁷⁷. Le pays a pourtant adopté le Règlement N°04/2005/CM/UEMOA du 04 juillet 2005 portant harmonisation des réglementations relatives à l'importation, à la commercialisation, à l'utilisation et à la réexportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des équipements les contenant. Le pays a besoin de subventions et financements conventionnels pour mettre en œuvre les mesures d'atténuation et de réduction conformément aux engagements internationaux.

Parmi les instruments de la budgétisation sensible au climat, le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES) 2016-2020 à l'horizon 2025 en est un référentiel à travers son objectif OS 4.5 : « inverser la tendance de la dégradation des ressources naturelles pour favoriser la résilience climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Ce référentiel définit une charte environnementale et la

⁷⁷ FSD Africa (n 50) 39.

prise en compte du changement climatique dans la planification et la budgétisation au niveau national et local.

L'influence écologique s'opère aussi sur les politiques et stratégies d'imposition. Le système d'imposition intègre la question environnementale de deux manières : soit en encourageant les bonnes attitudes par les productions et consommations propres, soit en décourageant les pratiques de dégradation de l'environnement. Les lois de finances nous permettent de faire un aperçu sur ce point.

La sensibilité des finances publiques au climat fait désormais partie du plan national d'adaptation aux changements climatiques pour la période 2024-2028. Parmi les actions et projets prioritaires pour la mise en œuvre du Plan Régional d'Adaptation 2024-2028 de la région du Plateau central, figure le renforcement des capacités des élus locaux, des conseillers des organisations de la société civile et des services déconcentrés de l'Etat sur la budgétisation sensible à l'adaptation au changement climatique⁷⁸.

Dans le cadre de sa Contribution Déterminée au niveau National (CDN), les nouvelles ambitions de réduction des GES sont fixées à 15,87 en 2025 et 29,42% à l'horizon 2030 alors qu'elles étaient de 18,2% dans la première CDN⁷⁹. Cet engagement chiffré implique une consécration formelle des finances publiques vertes.

B. Le temps de la consécration des finances publiques vertes

L'année 2023 marque l'introduction officielle des finances publiques vertes à travers la circulaire budgétaire de ladite année. Cette circulaire vient renforcer l'éco-fiscalité du système d'imposition burkinabè (2). Cet acte réglementaire rend opérationnel la budgétisation sensible au climat à travers les évaluations et recommandations faites sur les programmations budgétaires des départements ministériels (1).

1. Les programmations budgétaires environnementales

Les finances publiques burkinabè sont entrées dans l'ère du climat en 2023 à travers la circulaire budgétaire du 6 juin 2022 portant l'élaboration

⁷⁸ Ministère de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement, 'Plan Régional d'Adaptation Au Changement Climatique 2024-2028' (Burkina Faso 2023).

⁷⁹ 'Troisième Communication Nationale Sur Les Changements Climatiques' (n 79).

du budget de l'Etat pour l'exercice 2023⁸⁰. La question des changements climatiques est abordée en ces termes : « Les changements climatiques impactent négativement les politiques de développement du fait de leurs conséquences souvent néfastes. A défaut de les maîtriser parfaitement, il est plus qu'urgent de minimiser les risques dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques et par conséquent, d'envisager des actions de mitigations qui aideraient à atténuer leurs effets en cas de survenance. Cela aiderait à faire des politiques budgétaires, un instrument puissant pour réduire les inégalités sociales, éliminer la discrimination et promouvoir la transition vers des modes durables de production et de consommation. Les différents départements ministériels sont donc invités à identifier dans la mesure du possible, les actions de mitigation des effets des changements climatiques dans leurs politiques de développement et de prévoir des ressources pour leur mise en œuvre. C'est un processus qui se veut assez dynamique et progressif, le résultat final étant d'obtenir d'année en année, des budgets de plus en plus verts »⁸¹.

C'est bien naturellement qu'en 2024, les dépenses et les recettes environnementales soient présentes dans la législation financière.

Il nous paraît important de préciser que le droit budgétaire burkinabè ne donne pas une définition des finances publiques, ni de la loi de finances, ni ne fait expressément le lien entre la question écologique et les finances publiques. Il convient aussi de rappeler qu'aujourd'hui, les arrêtés d'adoption des comptes définitifs du budget local de l'époque coloniale, introduits par le premier règlement des finances publiques en 1920, sont remplacés les lois de règlements. Ces lois de règlement constatent les résultats financiers de chaque année civile et approuvent les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances correspondante, complétée le cas échéant, par les lois de finances rectificatives⁸².

Si l'urgence écologique fait l'objet d'un concept relatif aux finances publiques, celui de *budget sensible au climat*, le traitement de la question environnementale connaît une évolution. En ce sens, la nature des

⁸⁰ Pour cette circulaire, l'article 45 du décret N°2016- 598 /PRES/PM/~IINEFID du 18 juillet 2016 portant règlement général sur la comptabilité publique précise que « Le 1^{er} mai au plus tard de l'année précédant celle donnant son nom au budget, une circulaire signée par le Président du Faso est adressée à chaque Président d'institution constitutionnelle ou ministre. Elle précise les conditions. Dans lesquelles doivent être présentés les propositions budgétaires pour l'année à venir. »

⁸¹ Voir le paragraphe III de la circulaire budgétaire du 6 juin 2022 portant l'élaboration du budget de l'Etat pour l'exercice 2023

⁸² Article 6 de la loi organique n° 073-2015/CNT du 06 novembre 2015 relative aux lois de finances.

recettes et des dépenses sont spécifiquement orientées vers la prise en compte rigoureuse et pointue des questions écologiques.

Certes, les allocations de crédits sont toujours génériques comparativement à l'arrêté de 1920 sur le budget local de Haute-Volta, notamment le chapitre XII au titre des services d'intérêts social et économique. Dans la budgétisation actuelle, les charges liées à la politique sociale de l'Etat burkinabè se retrouvent également dans les budgets 2024 et antérieurs. Mais, il y'a une évolution puisque les programmations budgétaires ont diversifié les budgets climatiques des ministères.

En comparant donc l'histoire des finances publiques coloniales et postcoloniales, les affectations environnementales sont plus diversifiées de nos jours que sous l'ère coloniale. Par exemple, en 2023, au titre du Ministère de l'Environnement, de l'eau et de l'assainissement, pour un montant de 92 776 417 000 FCFA, les livrables attendus en contrepartie des ressources allouées au département en matière d'environnement, d'approvisionnement en eau potable, d'infrastructures d'assainissement des eaux usées et excréta, d'aménagements hydrauliques et de gestion intégrée des ressources en eau étaient entre autres : 10 millions de plants produits ; 22 cellules environnementales et club écologique créés ; 63 villages transformés en éco villages, 03 forêts classées sont immatriculées ; 04 forêts classées apurées⁸³.

Pour le même département de l'environnement, les programmes sensibles au climat sont menés : Gestion durable des Ressources Forestières et fauniques ; Assainissement de l'environnement et amélioration du cadre de vie ; Gouvernance environnementale et développement durable ; Economie verte et changement climatique ; Aménagements hydrauliques ; Gestion Intégrée des Ressources en Eau⁸⁴. D'un point de vue d'ensemble, en 2024, le Burkina Faso a intégré de façon formelle, la thématique de la sensibilité du climat dans les crédits budgétaires. A cet effet, sur un montant, de 3 101, 08 milliards FCFA alloué aux ministères et institutions, la somme de 465, 61 milliards sont affectés à la question climatique⁸⁵. Ce qui représente 15,01% des crédits

⁸³ Ministère de l'économie, des finances et de la prospective, « expose des motifs du projet de loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat, exercice 2023 », 2022, p. 20.

⁸⁴ Ministère de l'économie, des finances et de la prospective, « rapport annexe sur la budgétisation sensible au climat au titre de l'année 2024 », Direction générale du budget, 2023, p. 13.

⁸⁵ Ibid 12.

de paiement des ministères et institutions⁸⁶. Les données de cette étude du ministère des finances montrent, sur la base de la méthode basée sur la cotation des dépenses sensibles au climat dans sept ministères pilotes, que sur un montant total de 650,96 milliards FCFA de crédits alloués, 58,86% desdites allocations sont favorables au climat, 35,19% sont neutres, tandis que 5,96% sont défavorables au climat⁸⁷. Ces allocations budgétaires sont renforcées par la fiscalité environnementale.

2. La fiscalité environnementale

Hormis les réalisations dans le secteur de l'environnement sur fonds publics, les règlementations budgétaires ont introduit plusieurs procédés sur la question environnementale : la détaxation sur les équipements moins polluants, la taxation de l'équipement polluant et du prélèvement des ressources ainsi que la réparation des dommages. Cet aspect de la question est celle de la fiscalité qui selon DELAHAYE Vincent « est utile pour inciter les contribuables à faire évoluer leurs comportements, et les rendre ainsi plus vertueux. Ceci à la condition de la concevoir, non comme une fiscalité additionnelle, que l'on exciperait pour dégager de nouvelles recettes fiscales, mais bien comme une fiscalité de substitution, permettant par exemple d'alléger à due concurrence la fiscalité sur le travail ou sur le capital... »⁸⁸.

Aux termes de l'article 307 de la loi n°058-2017/AN du 20 décembre 2017 portant Code général des impôts du Burkina Faso, sont exonérés de la TVA, certains équipements moins polluants. Il s'agit entre autres : de ventilateurs fonctionnant à l'énergie solaire, de conditionneurs d'air fonctionnant à l'énergie solaire, de réfrigérateurs et congélateurs fonctionnant à l'énergie solaire, d'appareils récepteurs de télévision, même incorporant un appareil récepteur de radiodiffusion ou un appareil d'enregistrement ou de reproduction du son ou des images, fonctionnant à l'énergie solaire.

Cette détaxation des consommations propres est reprise par la loi de finances 2024 ainsi que les lois précédentes. Cette exonération peut être

⁸⁶ Rapport Annexe Sur La Budgétisation Sensible Au Climat Au Titre de l'année 2024' (n 87).

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ Vincent Delahaye, 'La Fiscalité Verte Doit Être Une Fiscalité de Substitution' (2022) 102 *Gestion & finances publiques* 41 <https://www.jle.com/fr/revues/gfp/e-docs/la_fiscalite_verte_doit_etre_une_fiscalite_de_substitution_345963/article.phpml?tab=texte> accessed 4 September 2024.

perçue comme une mesure d'incitation vers les énergies renouvelables. D'ailleurs les véhicules à moteurs subissent cette catégorie de taxation et d'autres impositions⁸⁹.

Des privilèges sont accordés aux contribuables, notamment les entreprises des secteurs des énergies renouvelables et de la protection de l'environnement⁹⁰. Les entreprises bénéficiaires de ces privilèges fiscaux sont tenues de protéger l'environnement par des procédés et appareils techniques estimés suffisants en matière d'environnement. Elles sont également tenues de respecter la réglementation environnementale en vigueur, de se conformer aux normes d'hygiène et de santé définies⁹¹.

Cette disposition du code des impôts de l'année 2017 rend compte de l'influence de la question environnementale dans les finances publiques burkinabè avant même l'adoption expresse par la circulaire budgétaire de 2023 sur le budget sensible au climat. A ces procédés, il faut ajouter la mise en œuvre du principe de prévention à travers les évaluations environnementales et sociales. La législation fiscale intègre la question des évaluations environnementales telles que stipulées dans le code minier et d'autres instruments juridiques. A cet effet, l'octroi et le renouvellement des autorisations et titres miniers sont subordonnés au respect des prescriptions environnementales⁹².

Conclusion

En définitive, l'historicité nous permet de conclure à l'existence chronologique de la question environnementale dans le droit budgétaire. Les premiers comptes budgétaires de 1920 ne comportaient de dépenses et de recettes relatives à l'environnement en raison de la nouveauté du droit budgétaire de la nouvelle colonie de Haute-Volta. Par la suite, les allocations budgétaires et les recettes ont montré une prise en compte de la question environnementale. Il est vrai que les notions et les concepts utilisés pendant la période coloniale n'exprimaient pas une conscience écologique liée à une crise écologique. Cependant, les mesures budgétaires visaient une rationalité des prélèvements des ressources naturelles. A cet effet, des taxes visaient les activités portant directement

⁸⁹ Article 295 de la loi n°058-2017/AN du 20 décembre 2017 portant Code général des impôts du Burkina Faso,

⁹⁰ Article 17 du code des impôts.

⁹¹ Article 20 du code des impôts.

⁹² Voir les articles 87, 117 et 120 du code des impôts.

sur les ressources naturelles. C'est le cas de la coupe du bois, de l'extraction minière et de la chasse.

En outre, la question du traitement des déchets figurait dans les dépenses publiques comme le montre le décret du 8 mai 1931, portant création de budgets spéciaux d'emprunts en Afrique occidentale française, en Indochine, en Afrique équatoriale française, à Madagascar, en Nouvelle-Calédonie, au Togo et au Cameroun, annexé au budget général exercice -1932. Ce décret approuvait l'affectation de ressources financières à la construction de fours d'incinération des ordures dans les colonies.

Le droit budgétaire récent a diversifié la nature des dépenses et des recettes en matière environnementale. L'une des finalités écologiques des finances publiques est l'incitation vers des modes de production et de consommation propres. Cette finalité, opérationnalisée par la taxation et la détaxation des équipements, produits de consommation et l'octroi de privilège à certains secteurs d'activités, est antérieure à la l'opérationnalisation de la budgétisation sensible au climat qui date de 2023. Ce qui ouvre des perspectives de réflexion sur la rationalité budgétaire des affectations étant donné que la budgétisation intègre des secteurs non environnementaux.