



Finlande : pays pionnier en matière de budget durable

Peuplée de 5,5 millions d'habitants, reconnue internationalement pour la qualité de son système éducatif¹, la Finlande est classée parmi les 20 pays aux niveaux de vie les plus élevés du monde (PIB par habitant de 39 065 euros en 2016) et a été élue « pays le plus heureux au monde » par le World Happiness Report 2018². Elle s'est distinguée, pendant de nombreuses années (2001-2008), par une croissance économique constante, due aux excellentes performances économiques de Nokia. Très impactée par la baisse du commerce international, l'économie finlandaise s'est redressée ensuite à partir de 2015³, et l'année 2018 devrait être marquée par une croissance de 2,5 à 2,9 %⁴.

La Finlande a aussi pris très tôt conscience de l'importance de préserver ses ressources naturelles et « a placé l'atténuation des changements climatiques et la croissance verte au premier rang de ses priorités »⁵. Dès 1993, un conseil de développement durable⁶, dirigé par le Premier ministre, a été instauré. En 2002, une évaluation de la stratégie en la matière a été menée. En juin 2005, la mise en place du programme Kultu visait à favoriser la consommation et la production durables⁷. Diverses mesures ont été prises afin de favoriser l'efficacité énergétique : mise en place de taxes sur l'énergie plus élevées que la moyenne des pays de l'OCDE, promotion de l'énergie renouvelable, développement des biocarburants, encouragement de la recherche et de l'innovation dans le domaine des technologies propres. Enfin, la Finlande est l'un des premiers pays au monde à lier la budgétisation au développement durable.

L'impulsion donnée par l'Agenda 2030 des Nations unies : « Transforming our world »

En septembre 2015, lors d'un sommet historique des Nations unies, sont adoptés les 17 objectifs de développement durable (ODD) pour 2030. Ils répondent aux défis auxquels la planète est confrontée, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, au climat, à la dégradation de l'environnement, à la prospérité, à la paix et à la justice. La transparence et la responsabilité dans le domaine budgétaire ont un rôle central à jouer dans l'atteinte de ces objectifs⁸, même s'il sera complexe d'effectuer un suivi précis des dépenses consacrées à l'écologie⁹. Le paragraphe 45 de l'Agenda 2030 fait référence au rôle du budget dans la mise en œuvre des ODD.

¹ <http://blogs.worldbank.org/voices/fr/le-systeme-educatif-finlandais-l-histoire-d-une-reussite>

² <https://www.huffingtonpost.fr/2018/03/17/la-finlande-elue-pays-le-plus-heureux-pourquoi-les-pays-nordiques-nous-dament-toujours-le-pion-a-23387794/>

³ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/Finlande/indicateurs-et-conjoncture>

⁴ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/f127149c-b6bb-4ab0-904a-d0db187099cf/files/ded1471c-695a-4e57-8fdd-b17e10892b86>

⁵ http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Synth%C3%A8se_Finlande_2014.pdf

⁶ Le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs », citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien (1987).

⁷ <https://grandsorganismes.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers/Veilles%20strat%c3%a9giques/D%c3%a9veloppement%20durable/DD%20Finlande.pdf>

⁸ <https://www.internationalbudget.org/international-advocacy/sustainable-development/>

⁹ <https://www.fels.upenn.edu/recap/posts/1449>

Dès 2017, parmi les tous premiers pays au monde, la Finlande a adopté un plan national de mise en œuvre de l'Agenda 2030, avec pour objectifs principaux d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2045, et la gestion raisonnable de ses ressources naturelles. Il a été élaboré dans le cadre d'une coopération entre tous les ministères, la société civile, le secteur privé et le milieu universitaire. Une Commission nationale du développement durable a été créée pour veiller à ce que toutes les parties prenantes soient représentées. Elle a obtenu récemment un statut permanent, et son mandat a été élargi à la mise en place d'un système de suivi. De plus, de nouvelles ressources humaines ont été affectées par le bureau du Premier ministre à la mise en œuvre du plan national¹⁰.

Ce plan comprend des mesures pour que les ODD soient pris en compte dans les activités de prévision et de préparation budgétaire¹¹.

Un budget au service du développement durable

L'OCDE promeut l'écologisation des budgets, car elle met en évidence les dépenses qui ont un impact positif sur le changement climatique et oriente les choix de politique fiscale dans le cadre de la décarbonisation de l'économie¹². De plus, l'incorporation des ODD dans le processus budgétaire a trois avantages majeurs : développer la cohérence politique, renforcer la responsabilité des gouvernements, et favoriser la comparaison entre les différents pays¹³.

En novembre 2017, le ministère des Finances finlandais, sous l'égide du ministre Petteri Orpo, a organisé un premier séminaire afin de lancer la démarche de budget durable. Il a réuni plus de 100 experts et a permis d'identifier les premières pistes afin d'introduire la notion de développement durable dans le budget¹⁴.

Dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2018, le projet de budget comprenait un développement spécifique pour chaque ministère sur la manière dont les mesures écologiques seront intégrées à leur politique¹⁵.

Les ODD sont clairement affichés dans la proposition de budget 2019. Différents éléments novateurs ont été introduits :

- un lien clair est établi entre les crédits budgétaires et les objectifs nationaux de développement durable (neutralité carbone et utilisation raisonnable des ressources) et ceux de l'agenda 2030. Cela apparaîtra dans la justification des titres de dépenses ;
- une analyse de ces crédits est incluse dans la section du budget consacrée à la stratégie générale ;
- la prise en compte des objectifs écologiques dans le cadre de la politique fiscale ;
- une évaluation de l'impact négatif de certaines mesures budgétaires ;
- l'examen du budget comprendra une dimension développement durable¹⁶.

Les allocations budgétaires et leurs implications pour l'action climatique, la bioéconomie, l'économie circulaire, les innovations dans les technologies propres et les marchés publics durables, ainsi que les accords environnementaux internationaux, la coopération au développement et les investissements liés au climat seront étudiés avec soin. La proposition de budget et la révision du budget 2019 examineront également les principales questions de fiscalité et incorporeront une évaluation qualitative du financement public préjudiciable à l'environnement et au développement durable¹⁷.

Ceci n'est qu'un début et la Finlande devra poursuivre dans cette voie déjà prometteuse, notamment en questionnant les politiques fiscales de soutien aux combustibles fossiles et d'autres activités contradictoires avec les ODD¹⁸. Une autre voie possible pourrait être d'adopter un système universel de classification budgétaire des ODD¹⁹.

Virginie MA-DUPONT

¹⁰ <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2018-Finland-eng.pdf>

¹¹ <http://www.helsinkitimes.fi/columns/columns/15728-sustainable-development-is-everyone-s-business.html>

¹² <https://medium.com/@OECD/green-budgeting-2b6400edc224>

¹³ <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf>

¹⁴ https://ym.fi/en/article/-/asset_publisher/suomi-toimii-edellakavijana-kestavan-kehityksen-budjetoinnissa

¹⁵ <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf>

¹⁶ https://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10623/kestavan-kehityksen-rahoitusta-voidaan-jatkossa-seurata

¹⁷ <http://www.helsinkitimes.fi/columns/columns/15728-sustainable-development-is-everyone-s-business.html>

¹⁸ <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2018-Finland-eng.pdf>

¹⁹ <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf>