

Réforme des règles budgétaires européennes : Identifier les dépenses vertes et promouvoir une gestion des finances publiques favorisant la transition

0) Introduction	1
1) La nécessité de relier la politique budgétaire avec la politique climatique	3
2) Une gestion des finances publiques qui ne répond pas aux besoins de la transition	5
3) Identifier les dépenses favorables: s'appuyer sur les stratégies nationales d'atténuation et d'adaptation	6
Condition spécifique d'activation d'une clause de flexibilité pour les dépenses « vertes »	6
Critère d'éligibilité 1 de dépenses « vertes »	7
4) Identifier les dépenses nécessaires à la transition et réduire le risque de « comptabilité créative »: s'appuyer sur la taxonomie européenne	7
Critère d'éligibilité 2 de dépenses « vertes:	8
5) Gouvernance	9

0) Introduction

A l'automne la Commission européenne va soumettre ses propositions pour une réforme du cadre budgétaire du Pacte de stabilité. A côté des questions strictement liées aux niveaux de la dette et du déficit, la question de l'affranchissement de certaines dépenses de la règle commune se pose. Les règles actuelles prévoient une clause de flexibilité pour les investissements susceptibles d'accroître le « potentiel de production » à condition qu'ils soient cofinancés par des programmes émergeant au budget communautaire. Les conditions d'utilisation de cette flexibilité sont cependant si restrictives que la clause est restée inopérante à 2 ou 3 exceptions près. Le gouvernement allemand [a récemment pris position sur la réforme du cadre budgétaire](#). Concernant la clause de flexibilité, sa proposition est d'en faciliter l'activation dans la durée au profit des investissements "ayant un impact positif substantiel sur la croissance potentielle et la viabilité de la dette". Si des conditions de mise en oeuvre des règles budgétaires plus flexibles sont bienvenues, deux arguments s'opposent à la proposition allemande telle qu'elle est formulée.

- Premièrement, cette proposition fait le choix de favoriser les investissements orientés vers la croissance sans nécessairement tenir compte de leur impact environnemental. La croyance sur laquelle se fonde la position allemande est celle de la possibilité d'une « croissance verte », c'est à dire qu'il n'y a pas de contradiction possible entre une politique favorisant en priorité la croissance économique avec la transition vers la neutralité carbone et l'économie circulaire¹.

¹ Sur les termes et incertitudes de cette croyance et de l'option alternative ainsi que sur les raisons qui amènent des économistes du courant (encore) dominant à faire ce choix, voir la note de G. Wolff & alia, [The global quest for green growth](#). Sur une position divergente, voir K. Raworth, Doughnut economics, en particulier chapitre 7



GREENTERVENTION

- Deuxièmement, la méthode pour opérationnaliser la règle sera inévitablement extrêmement faible, voire relève d'une mission impossible. Elle suppose d'évaluer l'impact d'un investissement sur le « potentiel de production » ainsi que sur une dimension de l'endettement public, sa « viabilité ». Le potentiel de production est une variable qui est non observable et est une construction théorique contestée². Mesurer un impact sur cette variable ne peut donc pas être empiriquement validée en bonne méthode. L'évaluation de la viabilité de la dette est également sujette à de nombreuses incertitudes³.

La proposition du gouvernement allemand inspirée du cadre de référence théorique hérité des années 80 fait fi du changement de priorité assignée à la politique économique pour combattre le changement climatique et des difficultés méthodologiques bien identifiées au cours des dernières années. Les difficultés liées à l'estimation du potentiel de production sont reconnues par la note même du gouvernement allemand qui demande à un groupe technique de développer une n-ième version de la méthode d'estimation du potentiel⁴. Or le choix de méthode n'est pas que technique, mais aussi politique.^{5 6} Contrairement à l'intention affichée, la proposition allemande ne conduit pas de façon univoque à améliorer la qualité des finances publiques dans un sens favorable à l'objectif de transition.

Dans un rapport spécial récent, la Cour des comptes allemande (P. 40) a noté qu'il était "indispensable de relier la politique budgétaire avec la politique climatique (budget climatique)". Dans la première partie de cette note nous montrerons qu'un tel lien qui est nécessaire pour le budget communautaire comme pour les budgets nationaux doit aussi trouver une contrepartie dans le cadre budgétaire européen. Cette contrepartie peut trouver logiquement sa place dans une réforme de la clause de flexibilité. Cette note ne traite que de la qualité de dépenses publiques soutenant la transition et de leur éligibilité à une clause de flexibilité. Elle ne traite pas les conditions macroéconomiques générales de l'activation d'une telle clause. Ces conditions devraient être larges, mais leur définition exacte ne peut se faire qu'en liaison avec les principes qui orienteront après la réforme le déficit et le niveau de la dette⁷. Elle ne traite pas non plus de la redistribution par la fiscalité des revenus monétaires, une question que la hausse du prix de l'énergie carbonée exacerbe pour les populations les plus vulnérables en l'absence transitoire d'alternative.

² Elle suppose en particulier une régularité entre de agrégats macroéconomiques qui ont été profondément perturbés par la crise du COVID et celle de l'énergie et dont l'évolution est incertaine en raison des transformations provoquées par la transition énergétique.

³ Voir O. Blanchard & al. , [Redesigning European fiscal rules](#), P. 10: "That debt forecasts and thus debt sustainability assessments are made under substantial uncertainty is obvious."

⁴ Voir paragraphe 3) de la [position](#) du gouvernement allemand.

⁵ Sur les faiblesses méthodologiques du calcul d'un « potentiel de production » voir <https://theothereconomy.com/fr/fiches/solde-structurel-et-pib-potentiel/>. Voir aussi la contribution de Dezernatzukunft : <https://www.dezernatzukunft.org/do-the-mtos-cyclically-adjusted-budget-balances-serve-their-purpose-an-analysis-and-a-reform-proposal/>.

⁶ Les remarques de méthode de ce paragraphe remettent tout autant en question les propositions du gouvernement allemand portant sur les niveaux de déficit. Ce point n'est cependant pas l'objet de cette note.

⁷ Sur ce sujet voir <https://greentervention.org/2022/07/04/eng-fr-regles-budgetaires-europeennes-et-si-la-derogation-devenait-la-norme/> and <https://greentervention.org/2022/02/22/pour-une-gouvernance-guidee-par-les-realites-et-les-resultats-une-reforme-en-10-points/>



GREENTERVENTION

Dans la deuxième partie, nous rapportons que les modes de gestion des finances publiques ne sont pas encore à la hauteur des défis climatiques. Dans les deux parties suivantes nous proposons une condition spécifique d'activation de la clause de flexibilité et deux critères cumulatifs d'éligibilité. La condition spécifique (non-macroéconomique) d'activation de la clause de flexibilité consiste en l'exécution d'un programme de réduction des dépenses budgétaires dommageables à l'environnement et au climat. Puis nous proposons un premier critère d'éligibilité des dépenses publiques fondé sur l'appartenance à un programme budgétaire de moyen/long terme soutenant une politique ou stratégie sectorielle de transition. Nous ajoutons un deuxième critère d'éligibilité s'appuyant sur [la taxonomie européenne des activités économiques « vertes »](#) en tenant compte de la spécificité de dépenses publiques ainsi que de besoins spécifiques non-couverts par cette taxonomie. La cinquième partie considère succinctement la gouvernance de la clause de flexibilité réformée.

Cette approche de la clause de flexibilité est non seulement à même de fournir les garanties suffisantes pour sélectionner des dépenses contribuant efficacement aux objectifs environnementaux. Elle serait aussi une incitation pour les États membres à réorienter les modes de gestion des finances publiques dans un sens favorable à la transition.

1) La nécessité de relier la politique budgétaire avec la politique climatique

Selon une interprétation stricte du principe de subsidiarité, les règles budgétaires européennes ont traditionnellement évité d'interférer de manière prescriptive dans les détails des choix budgétaires et de leur impact sur l'affectation des ressources ou la distribution. La seule exception était la clause de flexibilité mentionnée ci-dessus. Cependant, on a pu constater une évolution de l'interprétation de ce principe de subsidiarité au cours des dernières années. Avec la suspension des règles budgétaires à la suite de la crise du COVID, cette tendance s'est accélérée et une certaine flexibilité a été accordée aux États membres en ce qui concerne la taille du déficit. Dans le même temps, les objectifs et les modalités des dépenses supplémentaires "autorisées" ont été précisés, compte tenu des besoins circonstanciels pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et ensuite de la guerre en Ukraine⁸.

La protection du climat non plus ne devrait être considérée comme une question subsidiaire par le cadre budgétaire européen. Le climat est un enjeu commun pour plusieurs raisons:

- L'économie d'une tonne de gaz à effet de serre (GES) ou la réduction des risques de dommages liés au changement climatique profite à tous et pas seulement au pays qui met en œuvre la politique.
- L'absence de progrès dans la lutte contre le réchauffement climatique et dans la protection de l'environnement augmente le risque d'une déstabilisation économique et financière pour tous ainsi que son coût ;
- Chaque État membre s'est engagé à apporter une contribution quantitativement bien définie à la décarbonisation de l'économie européenne avant 2050, avec une étape intermédiaire en 2030, et sa politique budgétaire sera déterminante à cet égard.

⁸ Voir <https://greentervention.org/2022/07/04/eng-fr-regles-budgetaires-europeennes-et-si-la-derogation-devenait-la-norme/>



GREENTERVENTION

- Il faudra davantage de mécanismes de solidarité et de partage des coûts entre les États membres pour faire face aux dommages croissants causés par les événements liés au changement climatique⁹. Toutefois, ces mécanismes ne seront politiquement durablement viables que si chaque État membre prend sa part pour investir dans l'adaptation et l'atténuation.

En raison des retombées positives transnationales, il est dans l'intérêt de tous que le cadre fiscal européen encourage une composition des dépenses et des recettes publiques qui accélère la transition énergétique. La transparence sur la contribution des choix budgétaires aux objectifs climatiques permettra d'instaurer la confiance entre les États membres. Il s'agit en tout cas d'une question de bonne pratique démocratique. Chaque gouvernement et organisme public, chaque force politique, chaque membre de la société civile devrait poser la question : la gestion des finances publiques de mon pays est-elle organisée de manière à soutenir une transition durable et juste ?

La proposition de dégager un espace fiscal supplémentaire pour les dépenses "vertes", c'est-à-dire les dépenses ayant un impact positif sur la durabilité environnementale des activités économiques, suscite de nombreuses oppositions. Un premier argument est qu'accorder un privilège à certaines dépenses se fera au détriment d'autres qui sont également prioritaires, comme l'éducation, la santé ou l'investissement dans la transition numérique.

L'impact et les retombées transnationales d'un sous-investissement dans la protection du climat et l'adaptation au réchauffement climatique sont cependant d'une nature et d'une ampleur tout à fait différentes de celles d'un sous-investissement dans d'autres domaines d'intervention. En outre, la protection du climat protège à court et à long terme la capacité de développer des activités économiques, qu'elles soient en croissance ou non. Ne pas prévoir ex ante un espace supplémentaire pour financer les dépenses climatiques pèsera ex post sur d'autres dépenses.

Un deuxième argument contre une clause de flexibilité priorisant des dépenses « vertes » est la difficulté de convenir de critères d'éligibilité transparents et vérifiables. Pour cette raison, certains États membres ainsi que certains activistes climatiques affirment que cela ouvrirait la porte à une « comptabilité créative » et à des investissements contre-productifs. Il y a là une part de vérité. Une tierce partie chargée de la vérification comme la Commission européenne peut souffrir d'un manque d'informations et/ou de capacités d'évaluation.

Ces difficultés ne doivent toutefois pas être considérées comme un obstacle infranchissable. Au contraire, elles devraient inciter à utiliser le cadre fiscal européen pour promouvoir des méthodes transparentes et efficaces d'évaluation de l'impact environnemental des choix budgétaires nationaux. En effet, le chemin à parcourir est long et il est urgent de s'engager dans cette direction. Le corollaire sera l'identification des dépenses qui peuvent être qualifiées de favorables au climat et à la protection de l'environnement sans risque que l'image ne soit brouillée par une « comptabilité créative ».

⁹ De tels mécanismes existent déjà : https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en



Sans doute, les stratégies de transition à mettre en oeuvre, le suivi des progrès et l'adaptation des programmes au vu des expériences accumulées relèvent des mécanismes globaux de gouvernance climatique et énergétique au niveau européen et national. Ils ne relèvent pas de la gouvernance budgétaire. Mais identifier dépenses nécessaires à de tels programmes de façon à en assurer un financement pérenne, favoriser une gestion des finances publiques plus efficace au regard des objectifs environnementaux et minimiser les risques de « comptabilité créative » font partie de la solution et engagent les gestionnaires et décideurs politiques des finances publiques.

2) Une gestion des finances publiques qui ne répond pas aux besoins de la transition

Au niveau européen, des tentatives ont été faites pour mettre en évidence le lien entre les dépenses publiques et les objectifs environnementaux, en particulier les émissions de gaz à effet de serre. Deux Cours des comptes ont cependant critiqué la méthode utilisée pour évaluer la "couleur" des postes de dépenses financés par le budget communautaire ainsi que par la [récente Facilité relance et résilience](#) (FRR), puis pour traduire l'évaluation qualitative en quantité. La Cour européenne a critiqué le fait que "la méthode de suivi actuelle est un exercice a priori, qui n'évalue pas la contribution finale aux objectifs climatiques de l'UE. La méthode n'exige pas la quantification de l'impact des dépenses sur les émissions de GES et ne fixe aucun indicateur spécifique concernant l'adaptation"¹⁰. La Cour allemande note que " le système de classification (...) est moins efficace pour l'atténuation du changement climatique et également moins transparent que la taxonomie " (lire : [la taxonomie européenne des activités durables](#))¹¹. Ces deux critiques sont légitimes. À leur lumière, il ne faut pas s'attendre à ce que la méthode utilisée pour la FRR puisse devenir la base de l'identification des dépenses "vertes" qui seraient éligibles à la flexibilité en vertu des règles budgétaires européennes.

L'évaluation de l'impact des choix budgétaires sur la transition est une pratique naissante dans presque tous les États membres¹². Plusieurs institutions ou agences ont récemment alerté sur la faiblesse des méthodes utilisées à cet égard aux niveaux nationaux. Dans un récent rapport spécial, la Cour des comptes allemande a critiqué les méthodes utilisées par l'administration allemande pour évaluer les projets et programmes allemands¹³ : "La plupart des programmes de protection du climat ne prévoient pas d'objectifs en matière de réduction des gaz à effet de serre. La concertation des initiatives politiques entre les différents ministères ne se fait toujours pas sans heurts. De plus, l'impact climatique des entrées et sorties budgétaires reste largement opaque ". En France, le Haut Conseil Climat s'est inquiété dans son dernier rapport annuel du manque d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés sur la voie de la transition¹⁴. L'Autorité environnementale française a également exprimé dans son dernier

¹⁰ Voir point 39 du [rapport 09/22 de la Cour des comptes](#). Voir aussi les rapports [22/2021](#) et [01/2020](#)

¹¹ Voir le [résumé du rapport \(Juin 2022\) en anglais; rapport principal en allemand](#)

¹² Voir [les rapports de la Commission européenne sur la page dédiée à la « Budgétisation verte » dans l'Union](#) ainsi que [le rapport Commission européenne/OCDE/FMI](#).

¹³ [Special report \(Mars 2022\)](#), "Federal government needs to control climate protection in a targeted manner."

¹⁴ Voir [le rapport annuel du Haut Conseil Climat, 2022](#) et le rapport spécial sur [les plans ministériels "climat"](#).



GREENTERVENTION

rapport annuel de fortes inquiétudes quant à la distance entre le degré d'ambition et la réalité de la mise en œuvre des programmes et projets^{15 16}.

3) Identifier les dépenses vertes: s'appuyer sur les stratégies nationales d'atténuation et d'adaptation

L'évaluation de l'impact des dépenses publiques sur l'environnement est difficile.

D'abord, certaines, comme les subventions en faveur des combustibles ou des technologies carbonées ont un impact négatif. Leur élimination doit être programmée en tenant compte des conséquences économiques et sociales. Ceci suggère une condition spécifique:

Condition spécifique d'activation d'une clause de flexibilité pour les dépenses « vertes »

- **Un État ne pourra activer la clause de flexibilité que si il met en oeuvre un programme de réduction progressive et soutenue des subventions patentes et latentes aux énergies fossiles.**

L'impact des politiques et dépenses publiques sur le climat résulte d'une combinaison - intentionnelle ou non, cohérente ou non - des interventions budgétaires avec des instruments de politique non budgétaire comme la réglementation, les normes et les standards, y compris la réglementation financière, ainsi qu'avec le financement par les banques publiques. L'articulation des différents niveaux de décision, européen, national, sub-national, a également un impact sur le résultat. La palette des interventions budgétaires pertinentes est riche. Les dépenses comprennent notamment le financement des infrastructures (des pistes cyclables aux chemins de fer, en passant par le matériel roulant, les pipelines à hydrogène, les investissements d'adaptation au changement climatique), diverses sortes de subventions aux ménages et aux entreprises, l'isolation des bâtiments publics, le soutien à la recherche et au développement et aux activités économiques censées accélérer la transition, la réhabilitation des forêts, le soutien à l'agriculture écologique, la formation des travailleurs, les transferts sociaux vers les personnes les plus touchées par les augmentations du prix de l'énergie.

Dans ces conditions attribuer la progression ou la régression dans la lutte contre le changement climatique à une dépense publique spécifique est hautement incertain. Mais progresser dans le design et l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur le climat n'est pas pour autant une mission impossible.

La politique climatique est conçue, planifiée et programmée au niveau de secteurs, notamment les transports, l'énergie, l'industrie, l'agriculture, la gestion des forêts, les bâtiments. Pour chaque secteur, ou sous-secteur, la politique publique pour être efficace

¹⁵ Voir [le rapport annuel 2021 de l'Autorité environnementale](#)

¹⁶ La France et l'Allemagne sont mentionnées à titre d'exemple. Le fait que d'autres pays ne soient pas mentionnés ne signifie pas que la gestion des finances publiques par ces autres pays est exemplaire.



GREENTERVENTION

doit se définir par des mesures réglementaires, par des modalités d'organisation et de coordination de la mise en œuvre¹⁷ et par une programmation budgétaire à moyen et long terme basée sur une identification prospective des besoins. Par ailleurs, il peut être montré que les progrès peuvent être mesurés par des indicateurs de performance qui peuvent avoir un impact direct sur l'émission de GES ou d'autres objectifs environnementaux^{18 19}.

Les considérations précédentes suggèrent un premier critère d'éligibilité d'une dépense publique à cette clause:

Critère d'éligibilité 1 de dépenses « vertes »

- **Une dépense sera éligible à la clause de sauvegarde si elle fait partie d'un programme budgétaire à moyen, long terme soutenant une stratégie de transition (atténuation ou adaptation) associée à des indicateurs de performance pertinents et vérifiables.**

4) Identifier les dépenses nécessaires à la transition et réduire le risque de « comptabilité créative »: s'appuyer sur la taxonomie européenne

Dans le cadre des règles budgétaires européennes, la seule appartenance à un programme budgétaire national de moyen-long terme en soutien de la transition ne suffira pas à rendre une dépense éligible à la clause de flexibilité avec un degré de certitude satisfaisant sur son efficacité.

Il est nécessaire d'ajouter un deuxième critère de portée européenne qui permette de juger – toute chose égale, par ailleurs - de l'impact intrinsèque de la dépense sur les objectifs environnementaux, en particulier le bilan carbone. Pouvoir partir de [la taxonomie européenne pour les activités économiques durables](#) présenterait de nombreux avantages. Cela conduirait à un haut degré de cohérence entre les finances publiques aux niveaux européen et national, ainsi qu'avec les activités de la Banque européenne d'investissement. On peut et on doit s'attendre par ailleurs à ce qu'après les critiques des deux Cours des comptes, la Commission, le Conseil et le Parlement engagent une réflexion sur l'application de cette taxonomie pour les dépenses publiques financées par le budget européen. La taxonomie pourrait également être utilisée dans le cadre d'un éventuel successeur de la FRR. Par ailleurs, la BEI a annoncé qu'elle adopte cette taxonomie pour sa propre évaluation des projets et des programmes.

¹⁷ Au niveau d'un secteur, d'un sous-secteur (fret ferroviaire), d'une entité territoriale (métropole, station touristique) ou d'une branche (industrie automobile, tourisme)

¹⁸ A titre d'exemple (incomplet), de tels indicateurs de performance ont été identifiés pour trois secteurs français, le transport, le bâtiment et le secteur agricole : croissance du trafic ferroviaire, part modale du vélo, part des véhicules à faibles émissions, nombre de passagers par véhicule, nombre d'isolations de logements sur 2015-203, nombre de logements chauffés au gaz, nombre de logements chauffés au fioul, taille du cheptel bovin, % de fumier méthanisé, % d'agriculture biologique, % de légumineuses. Voit [l'étude de carbone 4](#).

¹⁹ Le choix des indicateurs pour orienter les politiques climatiques reflète l'état des connaissances technologiques ainsi que les choix politiques. Il dépendra également de la préférence des citoyens en tant que consommateurs ainsi que des capacités de mise en œuvre. Au fil du temps, la réglementation, les programmes budgétaires et les indicateurs devront peut-être être adaptés et ajustés en fonction de l'expérience acquise. Toutefois, comme nous ne sommes (malheureusement) encore qu'au début du processus, il ne fait aucun doute qu'il est aujourd'hui possible d'identifier un ensemble de mesures et de performances qui feront nécessairement partie de la solution.



GREENTERVENTION

Au-delà de la fourniture d'une approche cohérente par les différentes institutions européennes, la taxonomie présente d'autres avantages. En dépit de certaines faiblesses et de décisions très contestées concernant l'inclusion de l'énergie nucléaire et du gaz en tant qu'activité transitoire, elle reste largement fondée sur des données scientifiques et précises. Elle limite donc fortement les possibilités de la contourner de manière "créative". Elle fournit de bonnes orientations pour appliquer le principe de « Non nuisance significative » à d'autres objectifs environnementaux. Elle couvre les secteurs les plus pertinents, à l'exception notable et déplorable du secteur agricole. Elle devrait être étendue, au-delà du changement climatique (atténuation et adaptation), à quatre autres domaines environnementaux, à savoir l'utilisation durable et la protection des ressources en eau et des ressources marines, la transition vers une économie circulaire, la prévention et la réduction de la pollution, et la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes. Elle est solidement ancrée sur le plan institutionnel et juridique.

Cependant, la taxonomie a été conçue pour classer des activités économiques isolées et non des dépenses budgétaires venant en soutien d'une politique publique. Des ajustements restent nécessaires pour sélectionner des dépenses publiques dont on peut raisonnablement attendre un impact durablement positif sur l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique, tout en limitant la marge de manœuvre pour une "comptabilité créative".

En ce qui concerne le climat, la taxonomie définit les conditions dans lesquelles une activité économique peut être qualifiée de contribution substantielle à l'atténuation ou à l'adaptation tout en respectant le principe de "Non nuisance significative" à un autre objectif environnementale. La taxonomie distingue en outre trois catégories d'activités : celles qui contribuent directement à l'objectif d'atténuation ou d'adaptation, les activités habilitantes et les activités transitoires.

En s'appuyant sur la taxonomie, il est possible de définir un deuxième critère d'éligibilité :

Critère d'éligibilité 2 de dépenses « vertes :

- **Les dépenses budgétaires éligibles financent ou cofinancent (prêts, subventions, garanties) des activités répondant aux critères de la taxonomie européenne des activités durables et respectant en outre les conditions ci-dessous :**
 - **Les activités contribuant par leurs propres performances à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique seront éligibles sans autres conditions.**
 - **Les dépenses relatives aux activités habilitantes seront éligibles si elles sont combinées à des dépenses finançant des activités contribuant par leurs propres performances à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci. Elles seront également éligibles si une évaluation d'impact permet de conclure qu'elles sont nécessaires et très probablement suffisantes au développement d'activités privées contribuant par leur propre performance de façon substantielle à l'atténuation ou l'adaptation climatique.**



GREENTERVENTION

- **Les activités transitoires ne sont pas éligibles, sauf s'il peut être prouvé qu'elles contribuent à atteindre les objectifs climatiques de 2030 et font partie d'une stratégie garantissant qu'elles seront remplacées au plus tard en 2045 par des activités compatibles avec une économie à zéro émission de GES.**

La liste des dépenses éligibles de la "taxonomie" doit être complétée par des dépenses finançant des activités habilitantes non incluses dans la taxonomie des activités économiques. Cette liste comprendrait :

- **Les transferts sociaux pour absorber l'impact distributif à court et moyen terme des augmentations des prix de l'énergie s'ils sont associés à un programme réduisant progressivement la dépendance au carbone des bénéficiaires.**
- **Soutien à la formation professionnelle et à la reconversion dans les industries les plus touchées par la transformation des modes de consommation et de production ainsi que programmes de formation dans l'administration publique environnementale.**
- **Dans la mesure où cela n'est pas prévu par la taxonomie des activités économiques, soutien aux ménages pour améliorer l'efficacité énergétique et la neutralité carbone de leur logement et de leurs équipements de mobilité.**

5) Gouvernance

Les États membres présenteront la liste des dépenses éligibles et les politiques sectorielles associées dans le cadre du programme budgétaire qu'il soumet au titre de son obligation liée au Pacte de stabilité aux institutions européennes. La liste sera approuvée par le Conseil sur proposition de la Commission en même temps que le programme budgétaire. La conformité aux objectifs climatiques et environnementaux et avec la Stratégie Nationale Énergie et Climat aura été vérifiée par une institution nationale indépendante spécialisée dans les questions environnementales et climatiques et différente de l'Institution budgétaire indépendante. Les dépenses relatives à d'autres objectifs environnementaux non encore couverts devraient être incluses dès que les actes délégués pertinents auront été adoptés.

