

# Analyse de la situation financière passée et prévisionnelle des fonds spéciaux de l'administration centrale

## Table des matières

Introduction.....	2
I. Evolution du nombre de fonds spéciaux.....	4
II. Evolution de la situation financière des fonds spéciaux.....	7
a. Evolution des recettes des fonds spéciaux .....	7
b. Evolution des dépenses des fonds spéciaux.....	16
c. Solde des fonds spéciaux.....	27
d. Evolution des avoirs des fonds spéciaux.....	33
III. Analyse plus détaillée de certains fonds spéciaux .....	38
a. Environnement.....	40
b. Défense .....	44
c. Infrastructures immobilières .....	47
d. Mobilité.....	50
IV. Evolution historique des investissements publics.....	53
Conclusion.....	56
Annexe 1.....	58
Annexe 2.....	59
Annexe 3.....	67

## Introduction

Au Luxembourg, l'administration centrale réalise environ un tiers de ses dépenses à travers des fonds spéciaux. Il s'agit de dépenses d'investissement qui permettent, entre autres, de répondre à l'évolution de la situation démographique, particulièrement en matière d'infrastructures (scolaires, routières, hospitalières, etc.). Outre les dépenses d'investissement, l'État central recourt aux fonds spéciaux par exemple pour mettre des ressources financières à disposition des communes ou pour rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État.

Le recours à un fonds spécial permet de déroger à la rigueur de l'annualité budgétaire<sup>1</sup>, c.-à-d. que les avoirs du fonds non utilisés au 31 décembre d'un exercice budgétaire sont reportés à l'exercice suivant. Les avoirs d'un fonds spécial peuvent être utilisés sans distinction d'exercice, ce qui permet, dans la limite des crédits disponibles, le paiement de factures se rapportant à des exercices déjà clos dans une perspective budgétaire ou l'accumulation de réserves. L'État luxembourgeois peut ainsi gérer de manière flexible et ciblée les ressources affectées à des missions spécifiques, comme la réalisation de projets d'infrastructures d'une certaine envergure, tout en assurant une continuité budgétaire au-delà de l'année budgétaire en cours.

Les sommes ordonnancées sur le budget de l'État au profit d'un fonds spécial resteront dans la Trésorerie de l'État, pour n'en sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi, à la suite des liquidations imputables sur le fonds spécial. Le fonds spécial peut ainsi être assimilé à un compte spécial de la Trésorerie de l'État et il ne dispose pas de personnalité juridique propre qui se différencierait de celle de l'État. L'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, les contrôles et le paiement d'une dépense se fait de la même manière que pour toute autre dépense, une procédure qui est décrite en détail dans l'article 19 de la *loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État*. Lors du paiement, la dépense est portée en diminution des avoirs du fonds spécial.

La création d'un fonds spécial est autorisée par une loi qui précise la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds et son alimentation budgétaire se fait par l'ordonnancement de crédits prévus au budget de l'État. Les articles 76 et 77 du chapitre 15 de la *loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État* définissent la base légale des fonds spéciaux. L'encadré 1 à la page suivante reprend les passages correspondants.

Concernant la publication d'informations sur les fonds spéciaux, l'article 6 de la *loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État* dispose que « *le projet de budget de l'année est accompagné d'un rapport sur la situation financière et budgétaire et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général ainsi que d'annexes explicatives faisant connaître notamment (...) la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective* ».

Depuis la documentation budgétaire pour l'exercice 2015, les détails sur la situation financière des fonds spéciaux (base légale, objet, recettes et dépenses et l'évolution prévisionnelle de la situation financière) figurent dans l'annexe de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP), à savoir le « *Volume II* » de la documentation budgétaire annuelle<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Outre l'annualité, l'unité (le regroupement de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État dans un seul document budgétaire) et l'universalité (le principe de la non-compensation entre recettes et dépenses) sont deux principes budgétaires classiques.

<sup>2</sup> Dans les LPFP pour les périodes 2014-2018, 2015-2019 et 2016-2020, la programmation financière pluriannuelle a été présentée dans le *Volume III*, tandis que le *Volume II* contenait le projet de loi sur le cadre européen de la politique budgétaire.

La présente analyse traite les fonds spéciaux dans une perspective pluriannuelle en couvrant la documentation budgétaire des exercices 2015 à 2025, qui se compose chaque année d'une loi budgétaire (le « *Volume I* », abrégé « *PB* ») et d'une loi de programmation financière pluriannuelle (initialement le « *Volume III* », puis le « *Volume II* », abrégé « *LPFP* »). Cette dernière fournit des prévisions budgétaires et économiques pour une période de cinq ans, incluant l'année en cours (t) et les quatre années suivantes (t+1 à t+4), ainsi qu'une première observation pour l'année précédente à l'année en cours (t-1). La présente analyse porte donc sur la période allant de 2013 (première observation fournie dans la LPFP 2014-2017) à 2028 (dernière prévision fournie dans la LPFP 2024-2028). Le CNFP précise que les données utilisées sont issues exclusivement de l'annexe de la loi de programmation financière pluriannuelle où l'évolution pluriannuelle passée et prospective de la situation financière des fonds spéciaux est présentée.

L'analyse a pour objet de présenter une vue d'ensemble des fonds spéciaux (chapitre I) et d'illustrer leur évolution financière entre 2013 et 2023 (chapitre II) en matière de recettes (alimentation budgétaire et extrabudgétaire) (sous-chapitre II.a.), de dépenses (non-ajustées et ajustées) (sous-chapitre II.b.), du solde (sous-chapitre II.c.) ainsi que de réserves financières (avoirs au 31 décembre) (sous-chapitre II.d.). La situation financière des fonds spéciaux à court et à moyen terme, telle que présentée dans la LPFP 2024-2028, est illustrée à plusieurs reprises sous forme d'encadrés colorés en bleu. Ensuite, les fonds spéciaux sont regroupés en plusieurs domaines, comme le domaine de la mobilité ou de l'environnement, et analysés plus en détail (chapitre III). De fait que les fonds spéciaux sont un véhicule pour la réalisation d'une partie importante des investissements publics, le document finit avec une analyse de l'évolution historique des investissements publics (chapitre IV).

**Encadré I – Chapitre 15 (« Fonds spéciaux ») de la Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État**

**Article 76**

- 1) *Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'État dénommés « fonds spéciaux ».*
- 2) *La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.*
- 3) *Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après :*
  - a) *Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.*
  - b) *Peuvent être payées dans la limite des crédits disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.*
  - c) *La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et les engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.*
  - d) *Sont considérées comme appartenant à un exercice budgétaire les dépenses payées et les recettes perçues au cours de l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice budgétaire.*
  - e) *L'avoir disponible au 31 décembre est reporté à l'exercice suivant.*

**Article 77**

*Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.*

## I. Evolution du nombre de fonds spéciaux

La liste ci-dessous énumère les 35 fonds spéciaux qui figurent dans la documentation budgétaire sous revue<sup>3</sup>, qui s'étend de la LPFP 2014-2018, fournissant la première observation pour l'année 2013, à celle pour la période 2024-2028, fournissant la dernière prévision pour l'année 2028. L'année de la clôture ou l'année de la création d'un fonds spécial est, le cas échéant, indiqué en rouge ou en vert entre parenthèses. Une présentation des missions propres à chaque fonds spécial figure à l'annexe II.

- 1) Fonds de la coopération au développement
- 2) Fonds d'équipement militaire
- 3) Fonds pour le patrimoine architectural
- 4) Fonds de rééquilibrage budgétaire
- 5) Fonds de la dette publique (*Clôture PB 2019*)
- 6) Fonds de pension
- 7) Fonds pour la réforme communale
- 8) Fonds de dotation globale des communes
- 9) Fonds spécial de la pêche
- 10) Fonds pour la gestion de l'eau
- 11) Fonds spécial des eaux frontalières
- 12) Fonds d'équipement sportif national
- 13) Fonds pour les investissements socio-familiaux
- 14) Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières
- 15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement
- 16) Fonds pour la protection de l'environnement
- 17) Fonds climat et énergie
- 18) Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier
- 19) Fonds pour l'emploi
- 20) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture
- 21) Fonds des routes
- 22) Fonds d'investissements publics administratifs
- 23) Fonds d'investissements publics scolaires
- 24) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux
- 25) Fonds pour la loi de garantie
- 26) Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État
- 27) Fonds pour la promotion touristique
- 28) Fonds du rail
- 29) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
- 30) Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (Fonds de l'innovation)
- 31) Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement, des infrastructures socio-familiales et des infrastructures des administrations dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
- 32) Fonds spécial pour la réforme des services de secours (*Clôture PB 2021*)
- 33) Fonds social culturel (*Création PB 2020*)
- 34) Fonds spécial pour le logement abordable (*Création PB 2021*)
- 35) Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises (*Création PB 2021*)

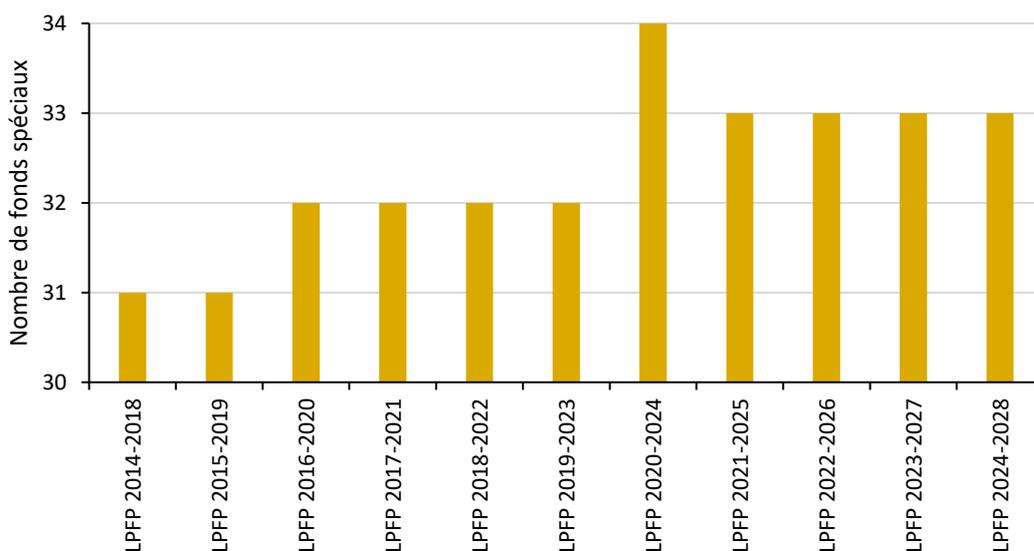
---

<sup>3</sup> La dénomination est reprise de l'annexe de la LPFP 2024 à 2028, en notant que certains fonds spéciaux ont changé de nom au fil du temps. L'annexe 1 présente le détail des changements de dénomination des fonds.

Le CNFP fait remarquer que l'évolution financière du *Fonds de la dette publique* ne figure qu'à partir de la LPFP 2016-2020 et celle du *Fonds social culturel* qu'à partir de la LPFP 2019-2023 dans les annexes de la loi concernant la planification budgétaire pluriannuelle. Comme il ressort de l'avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2015 (PB 2015 et LPFP 2014-2018), les deux fonds existaient toutefois déjà auparavant et les autorités budgétaires ont initialement omis la publication de l'évolution de leur situation financière dans les annexes de la loi de programmation financière pluriannuelle<sup>4</sup>. Le CNFP regrette cette représentation incomplète dans les annexes de certaines LPFP, tout en précisant qu'elle est reproduite dans la présente analyse qui se base sur ces données.

Il ressort du graphique I.1 que le nombre de fonds spéciaux est passé de 31 dans la documentation budgétaire pour l'année 2015 (LPFP 2014-2018) à 34 dans la documentation budgétaire pour l'année 2021 (LPFP 2020-2024). Le *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* et le *Fonds spécial pour le logement abordable* ont été créés dans le contexte de la planification budgétaire pluriannuelle pour la période 2020 à 2024. Le premier fonds sert à soutenir les entreprises dans le contexte de la crise sanitaire et le second fonds vise à contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables. Depuis la documentation budgétaire pour l'année 2022 (LPFP 2021-2025), le nombre de fonds spéciaux s'élève à 33, à la suite de la clôture du *Fonds spécial pour la réforme des services de secours*.

**Graphique I.1 – Evolution du nombre de fonds spéciaux**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

La loi budgétaire pour l'année 2025 prévoit la réduction du nombre de fonds spéciaux à vingt-neuf en visant la clôture du :

- *Fonds spécial de la pêche* et du *Fonds spécial des eaux frontalières*, qui seront tous les deux intégrés dans le *Fonds pour la gestion de l'eau*, ce dans « un but de transparence budgétaire et de simplification administrative » (voir Art. 38., Art. 39., Art. 40. et Art. 47. du PB 2025) ;
- *Fonds social culturel*, en précisant que « cette modification n'aura pas d'impact sur l'octroi des aides de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle (...), dont le paiement sera assuré à travers la ligne budgétaire 04.0.34.020 « Mesures

<sup>4</sup> Cour des comptes, « Avis sur le projet de loi 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 et le projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 », tableau 61 « Situation financière des fonds spéciaux de l'État prévue pour 2015 », pages 114 et 115, 18 novembre 2014.

*de soutien pour les artistes professionnels indépendants et les intermittents du spectacle et bourses de relève aux artistes émergents* ». » (Art. 37. du PB 2025) ;

- *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises*, ce parce que « *les délais pour l'introduction d'une demande d'aide ainsi que les délais d'octroi sont déchés* » (Art. 22. et Art. 23. du PB 2025).

La clôture de ces fonds spéciaux répond à une revendication de la Cour des comptes, qui a mis en avant que « *le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article du budget de l'État* »<sup>5</sup>. Cette revendication rejoint celle de l'OCDE, qui recommande, dans sa récente revue du système des finances publiques du Luxembourg, « *la rationalisation de l'utilisation des fonds spéciaux* »<sup>6</sup>. Le CNFP partage ces appréciations, dont la justification principale réside dans le fait que le recours à des fonds spéciaux entame la transparence budgétaire, et juge positive la réduction du nombre de fonds spéciaux prévue dans le PB 2025.

Il convient de noter ici que l'analyse de la situation financière des fonds spéciaux de l'État est une analyse récurrente dans les avis budgétaires de la Cour des comptes. Le CNFP a pris note des différences entre les chiffres présentés dans la présente analyse et ceux présentés dans les avis budgétaires de la Cour des comptes et précise que ces différences sont principalement dû aux faits que la Cour des comptes dispose de chiffres plus précis (comptabilisés au niveau du SAP) et prend en compte dans ses analyses des chiffres plus à jour (provenant du compte général provisoire).

Finalement, pour des raisons d'exhaustivité, il convient encore de préciser qu'il y a un certain nombre d'organismes publics qui portent la dénomination de « fonds » mais qui ne constituent pas des fonds spéciaux au sens des articles 76 et 77 de la *loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État*. Il s'agit d'établissements publics tels que par exemple :

- Le fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg ;
- Le fonds national de solidarité ;
- Le fonds culturel national ;
- Le fonds national de la recherche ;
- Le fonds du logement ;
- Le Filmfong.

---

<sup>5</sup> Cour des comptes, « *Avis sur le projet de loi 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et le projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027* », page 152, 27 mars 2024.

<sup>6</sup> OCDE, « *Revue du système de finances publiques du Luxembourg* », page 43, 28 février 2025.

## II. Evolution de la situation financière des fonds spéciaux

### a. Evolution des recettes des fonds spéciaux

En ce qui concerne le programme des recettes des fonds spéciaux, le CNFP distingue dans la présente analyse globalement entre l'alimentation budgétaire et l'alimentation extrabudgétaire. L'alimentation budgétaire, d'un côté, provient des crédits budgétaires alloués à un fonds spécial par le budget général de l'État et une distinction est souvent faite dans la documentation budgétaire entre alimentation budgétaire *normale* et alimentation budgétaire *supplémentaire*. L'alimentation extrabudgétaire, de l'autre côté, englobe toutes les recettes qui sont affectées à un fonds spécial en dehors du budget général de l'État, comme des recettes d'exploitation générées par les activités du fonds ou des remboursements.

Cette distinction entre alimentation budgétaire et extrabudgétaire permet l'identification des recettes des fonds spéciaux issues du budget de l'État, tout en précisant ici qu'il n'existe ni une méthode uniforme ni une dénomination standardisée pour faire cette distinction. En effet, la répartition des recettes des fonds spéciaux en alimentation budgétaire et en alimentation extrabudgétaire doit être examinée cas par cas et dépend de l'origine et de la nature de la recette. Certaines recettes, comme les subventions européennes, transitent certes par le budget de l'État, mais peuvent être considérées comme des recettes extrabudgétaires, car il ne s'agit pas d'une dotation du budget de l'État au sens classique. Par ailleurs, certains fonds spéciaux sont alimentés par des quotes-parts de recettes fiscales. Tel est par exemple le cas pour le *Fonds de dotation globale des communes*, dont l'alimentation se compose de la participation des communes dans le produit a) de la TVA, b) de la taxe des véhicules automoteurs, c) de la taxe de consommation sur alcool, auxquels s'ajoutent d) une dotation complémentaire ainsi que e) une partie des recettes de l'impôt commercial communal.<sup>7</sup>

Le CNFP regrette que les informations figurant dans l'annexe de la loi de programmation financière pluriannuelle ne soient souvent pas suffisamment détaillées pour permettre à chaque fois une répartition claire entre les deux catégories d'alimentation (à savoir entre budgétaire et extrabudgétaire).<sup>8</sup> Le CNFP salue toutefois que depuis la documentation budgétaire pour l'exercice 2020 (PB 2020 et LPFP 2019-2023) un pas a été franchi vers une documentation plus détaillée en indiquant un programme des recettes en plus du programme des dépenses pour chaque fonds spécial. Même si cela permet une ventilation plus détaillée selon les différentes recettes à partir de la LPFP 2019-2023, le CNFP en a pour la plupart renoncé, car cela aurait entraîné d'importantes distorsions dans les représentations graphiques qui retracent jusqu'à la LPFP 2014-2018.

Le CNFP fait remarquer qu'il n'existe pas de nomenclature uniforme reprise dans les annexes des lois de programmation budgétaire pluriannuelle pour identifier les sources de recettes des fonds spéciaux. En effet, la nomenclature n'est pas toujours cohérente et varie entre les fonds spéciaux et aussi d'une année à l'autre pour un même fonds spécial. Le CNFP plaide pour une dénomination uniforme et

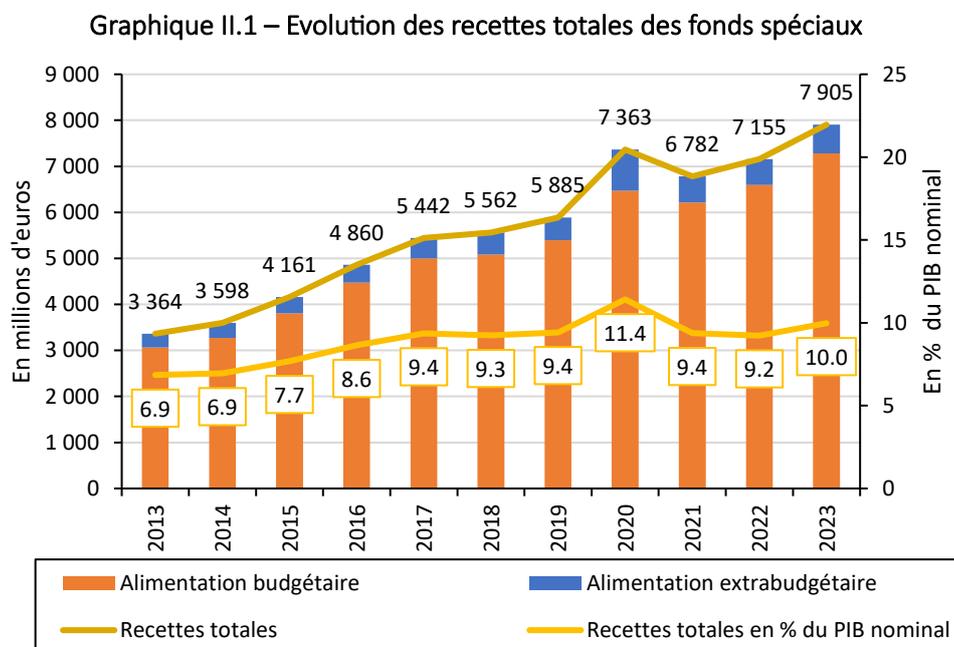
---

<sup>7</sup> A titre indicatif, en 2023, la contribution des différentes catégories de recettes au total de l'alimentation budgétaire du FDGC (2 711 millions d'euros) était : Participation dans le produit de la TVA 441 millions d'euros (16,3%) ; Participation dans le produit de la taxe véhicules automoteurs 14 millions d'euros (0,5%) ; Produit de la taxe de consommation sur alcool 54 millions d'euros (2,0%) ; Dotation complémentaire 1 131 millions d'euros (41,7%) et Part dans l'ICC 1 070 millions d'euros (39,5%).

<sup>8</sup> En particulier en comparaison avec les avis budgétaires de la Cour des comptes, qui distingue entre les recettes totales et l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux, des différences peuvent ainsi apparaître. Cela concerne avant tout les recettes du *Fonds communal de dotation financière*, du *Fonds pour l'emploi* et du *Fonds climat et énergie*. Tandis que les différences sont notables, parfois dans un ordre de grandeur de 1 000 millions d'euros, elles se réduisent au cours des années et n'affectent que la répartition selon différentes catégories de recettes et non pas le total des recettes. Les différences sont soit liées à un manque de détail dans les annexes des LPFP, soit à une modification de l'affectation à une catégorie de recettes au cours du temps.

standardisée des différents flux de recettes et de dépenses pour augmenter la transparence, la traçabilité et la comparabilité de ces données.<sup>9</sup>

Le graphique II.1 montre l'évolution des recettes totales des fonds spéciaux en montants absolus, ventilée selon alimentation budgétaire et alimentation extrabudgétaire, et en % du PIB nominal. Il s'agit ici de l'alimentation observée et il faut noter la possibilité, qui augmente plus les données sont récentes, de révisions de ces observations.



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Il ressort du graphique II.1 que les recettes totales des fonds spéciaux ont augmenté de 3 364 millions d'euros en 2013 à 7 905 millions d'euros en 2023. En comparaison annuelle, une diminution des recettes totales n'a été observée qu'en 2021, avec une baisse de 581 millions d'euros (-7,9%) par rapport à 2020. Concernant le poids de l'alimentation budgétaire dans les recettes totales des fonds spéciaux, celui-ci est nettement supérieur à celui de l'alimentation extrabudgétaire (91,3% contre 8,7% en moyenne). Exprimés en % du PIB nominal, recettes totales des fonds spéciaux ont augmenté de 6,9% du PIB en 2013 à 10,0% du PIB en 2023, avec un pic de 11,4% du PIB en 2020.

Pour des raisons d'exhaustivité, le tableau II.1 donne le détail de la répartition des recettes totales entre alimentation budgétaire et alimentation extrabudgétaire (en millions d'euros) pour les années 2013 à 2023 ainsi que la variation annuelle (en %) et le poids des deux catégories dans les recettes totales.

<sup>9</sup> A titre d'exemple, dans la documentation budgétaire sous revue, la dénomination de l'alimentation budgétaire est paraphrasée « *alimentation budgétaire normale* », « *alimentation normale* », « *alimentation budgétaire supplémentaire* », « *alimentation extraordinaire* », « *dotations budgétaires* », « *dotation normale* », « *dotation supplémentaire* », « *dotation complémentaire* » ou encore « *dotation du fonds spécial* ».

Tableau II.1 – Recettes totales des fonds spéciaux ventilées selon alimentation (extra-)budgétaire

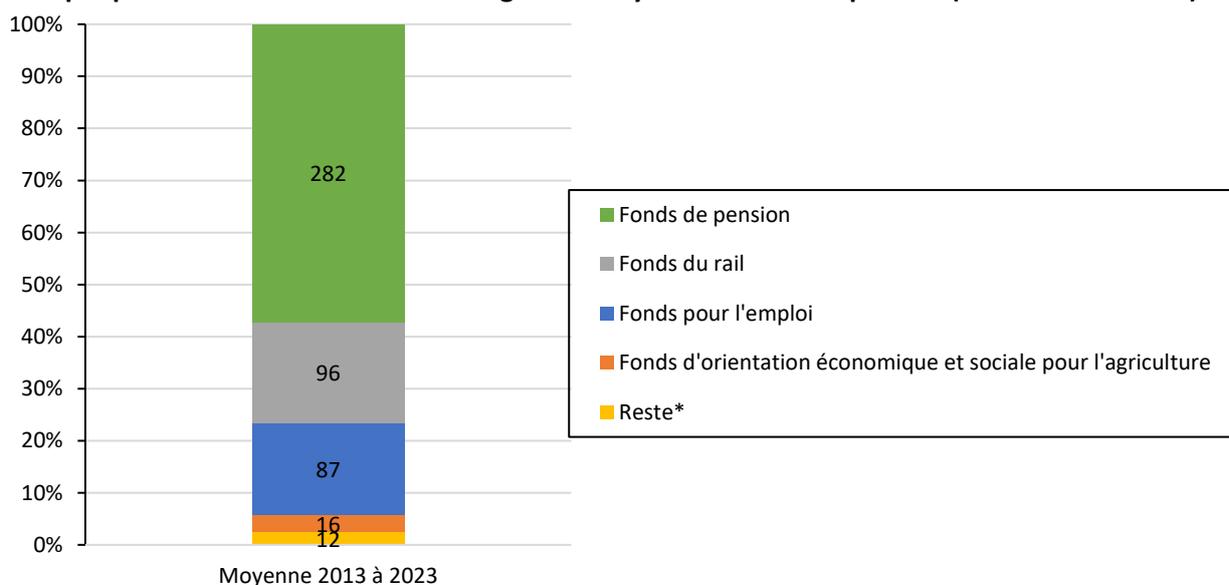
En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Recettes totales</b>	3 364	3 598	4 161	4 860	5 442	5 562	5 885	7 363	6 782	7 155	7 905
Var. annuelle %		7,0	15,6	16,8	12,0	2,2	5,8	25,1	-7,9	5,5	10,5
<i>Alimentation extrabudgétaire</i>	299	325	354	390	445	482	488	893	567	561	620
Var. annuelle %		8,7	8,9	10,2	14,2	8,3	1,1	83,2	-36,6	-0,9	10,5
En % des recettes totales	8,9	9,0	8,5	8,0	8,2	8,7	8,3	12,1	8,4	7,8	7,8
<i>Alimentation budgétaire</i>	3 065	3 273	3 807	4 470	4 996	5 080	5 398	6 470	6 215	6 593	7 285
Var. annuelle %		3,7	21,0	22,2	6,9	2,7	9,5	19,9	-4,2	6,3	10,4
En % des recettes totales	91,1	91,0	91,5	92,0	91,8	91,3	91,7	87,9	91,6	92,2	92,2

Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

La forte progression de l'alimentation extrabudgétaire en 2020 (+405 millions d'euros ou +83,2% sur un an) était avant tout liée à l'alimentation extrabudgétaire du *Fonds pour l'emploi*, et plus précisément de la catégorie « Remboursement – Chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise sanitaire COVID-19 », à hauteur de 364 millions d'euros. Le CNFP souligne que ce remboursement relève certainement de la part de l'État et devrait donc être attribué à la catégorie « alimentation budgétaire », et non à celle de « alimentation extrabudgétaire ». Toutefois, étant donné que l'origine des remboursements n'est pas toujours indiquée de manière claire et précise dans la documentation budgétaire et qu'elles n'atteignent généralement pas le montant observé ici, l'ensemble des remboursements a été systématiquement classé comme alimentation extrabudgétaire dans la présente analyse.

De manière générale, le total de l'alimentation extrabudgétaire est principalement attribuable, en plus du *Fonds pour l'emploi*, au *Fonds de pension*, au *Fonds du rail* et au *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture* (voir graphique II.2).

Graphique II.2 – Alimentation extrabudgétaire moyenne des fonds spéciaux (en millions d'euros)



\* Le « Reste » se compose du *Fonds de la coopération au développement* et du *Fonds d'investissements publics administratifs* (4 millions d'euros chacun), du *Fonds de la loi pour garantie* (2 millions d'euros) ainsi que du *Fonds climat et énergie* et du *Fonds des routes* (1 million d'euros chacun).

Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le CNFP note que dans la documentation budgétaire pluriannuelle, les recettes extrabudgétaires de ces quatre fonds sont affectées aux catégories principales suivantes :

- *Fonds de pension* : « *Autres recettes* » ;
- *Fonds du rail* : « *Subvention UE* », « *Restitution TVA* » et « *Autres recettes* » ;
- *Fonds pour l'emploi* : « *Remboursements* » ;
- *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture* : « *CE contributions* ».

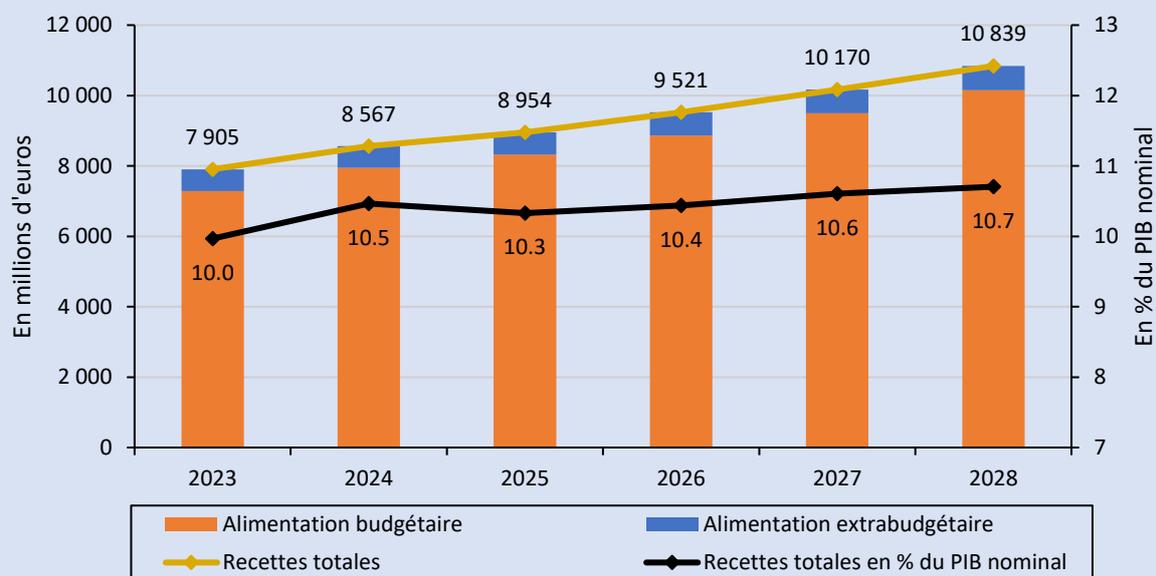
Il convient de noter que, depuis la LPFP 2019-2023, des sous-catégories de certaines de ces catégories principales susmentionnées sont également indiquées dans la documentation budgétaire pluriannuelle. Concernant le *Fonds de pension*, celles-ci comprennent le « *Programme des recettes au niveau de l'Administration centrale* » et le « *Programme de recettes hors du périmètre de l'Administration centrale* », qui sont elles-mêmes subdivisées en plusieurs sous-catégories. Cette ventilation n'étant toutefois pas disponible dans la documentation budgétaire précédente, le CNFP a classé l'ensemble de ces recettes comme extrabudgétaires pour éviter des distorsions dans les graphiques.

### Situation à court et à moyen terme

Si l'on considère la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028, les recettes totales des fonds spéciaux devraient passer de 7 905 millions d'euros en 2023 à 10 839 millions d'euros en 2028, soit une augmentation de 2 934 millions d'euros ou de 37,1% sur cinq ans. L'alimentation budgétaire devrait passer d'environ 7 285 millions d'euros en 2023 à 10 154 millions d'euros en 2028, soit une augmentation de 2 869 millions d'euros ou de 39,4%.

Exprimées en pourcentage du PIB nominal prévu dans le PB 2025, les recettes totales des fonds spéciaux devraient augmenter de manière continue de 10,0% du PIB en 2023 à un pic de 10,7% du PIB en 2028. En prenant en compte l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux plutôt que leurs recettes totales, on observe un déplacement de la courbe noire vers le bas de 0,7 à 0,8 point de pourcentage.

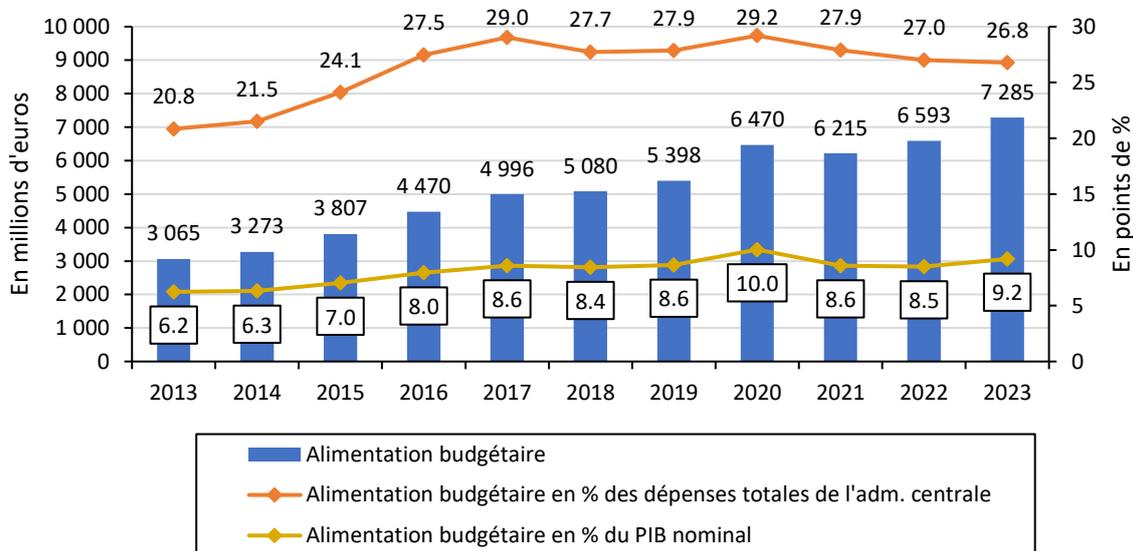
Graphique 1 – Evolution des recettes totales des fonds spéciaux selon la LPFP 2024-2028



Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le graphique II.3 montre l'évolution du total de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux entre 2013 et 2023 en millions d'euros (bâtons, axe gauche) ainsi que le total de leur alimentation budgétaire exprimé en pourcentage du PIB nominal<sup>10</sup> et en pourcentage des dépenses totales de l'administration centrale (courbes, axe droite). Pour rappel, il s'agit ici de données observées pour toutes les variables indiquées.

Graphique II.3 – Evolution de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Il ressort du graphique II.3 que l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux a plus que doublé entre 2013 et 2023, passant de 3 065 millions d'euros à 7 285 millions d'euros, tandis que le nombre de fonds spéciaux n'a augmenté que de 31 à 33 sur cette période. Les ressources budgétaires affectées aux fonds spéciaux ont augmenté de manière continue, à l'exception de l'année 2021, où l'alimentation a diminué de 254 millions d'euros (-3,9%) par rapport à 2020. Exprimés en pourcentage du PIB nominal, les moyens affectés aux fonds spéciaux à travers le budget de l'État ont augmenté de 6,2% du PIB en 2013 à un pic de 10,0% du PIB en 2020. Ils ont ensuite diminué à environ 8,5% du PIB en 2021 et en 2022, soit à un niveau similaire à celui de 2019, avant de remonter à 9,2% en 2023.

Le CNFP constate que l'administration centrale externalise une partie de plus en plus importante de ses dépenses à travers les fonds spéciaux (voir courbe orange dans le graphique II.3). En effet, tandis qu'en 2013-2014, l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux représentait un peu plus de 20% des dépenses totales de l'administration centrale, ce chiffre a augmenté de manière continue (à l'exception de 2018) à un peu moins de 30% en 2020, avant de diminuer à environ 27% en 2022-2023. Cette tendance vers une gestion parallèle hors du budget principal confirme l'appréciation de l'OCDE que « *les fonds spéciaux, du fait notamment de leurs ressources propres, fragmentent et rigidifient le budget. La fragmentation limite l'appréhension des moyens affectés aux différentes missions de l'État. Elle limite également la capacité à réallouer les ressources, créant ainsi une rigidification et potentiellement des inefficiences dans l'utilisation des ressources publiques.* »<sup>11</sup>.

L'évolution de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux depuis 2020 est particulièrement marquée par les contextes de la crise sanitaire (2020) et de la forte hausse de l'inflation (2021-2023), ce de deux

<sup>10</sup> Le PIB nominal est exprimé en valeur courante, c.-à-d. aux prix du marché et non corrigé de l'inflation, ce qui permet une comparaison directe avec les recettes et les dépenses publiques, qui sont également mesurées en valeur courante.

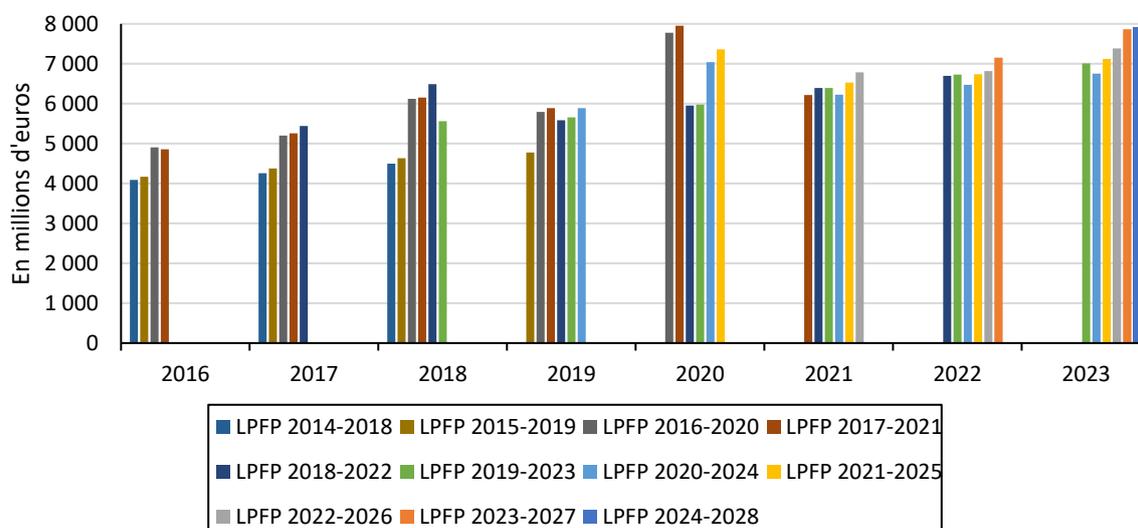
<sup>11</sup> OCDE, « *Revue du système de finances publiques du Luxembourg* », page 31, 28 février 2025.

manières. D’une part, les dépenses de certains fonds ont fortement augmenté, ce qui a entraîné soit une augmentation de l’alimentation budgétaire normale, soit une alimentation budgétaire supplémentaire. Cela concerne principalement les fonds spéciaux qui ont comme mission de financer des projets d’infrastructure, dont les coûts ont connu une forte hausse. En outre, l’alimentation budgétaire du *Fonds pour l’emploi* a fortement augmenté en 2020, en raison d’une « *dotation extraordinaire Covid-19* » à hauteur de 800 millions d’euros. D’autre part, le Gouvernement a créé des fonds spéciaux pour soutenir les entreprises les plus touchés par le contexte de poly-crise et pour contribuer à l’augmentation de l’offre de logements abordables. Il s’agit du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* et du *Fonds spécial pour le logement abordable*, dotés respectivement de 138 millions d’euros et de 200 millions d’euros en 2020 selon la LPFP 2021-2025.

Le tableau II.2 à la fin du présent sous-chapitre indique le poids (moyen) de l’alimentation budgétaire d’un fonds spécial dans le total de l’alimentation budgétaire pour l’ensemble des fonds spéciaux pour la période 2013 à 2023. De fait que les dotations budgétaires allouées à un fonds reflètent une priorisation politique de la finalité de ce fonds, on peut conclure que plus le poids d’un fonds dans le total de l’alimentation budgétaire est élevé, plus le fonds est jugé important par les décideurs politiques (et vice-versa). Ce raisonnement ne s’applique toutefois qu’aux fonds spéciaux dont les recettes ne sont pas déterminées par une clé de répartition mécanique sous forme de quotes-parts de recettes fiscales. Cela est le cas pour les fonds spéciaux ayant le poids moyen le plus élevée dans l’alimentation budgétaire totale moyenne (indiqué dans la dernière colonne dans le tableau II.2) : le *Fonds de dotation globale des communes* (31,6%), le *Fonds pour l’emploi* (16,4%) et le *Fonds de pension* (12,0%). En revanche, le *Fonds du rail* (6,6%), le *Fonds de la coopération au développement* (4,6%) et le *Fonds des routes* (4,1%) ont un poids dans l’alimentation budgétaire totale moyenne que l’on pourra définir comme modéré. Le *Fonds climat et énergie* (2,3%) et le *Fonds d’équipement militaire* (2,1%) figurent parmi les fonds spéciaux à faible poids dans le total de l’alimentation budgétaire (inférieur à 3,1%).

Concernant la fiabilité des prévisions des recettes totales des fonds spéciaux, le CNFP constate une sous-estimation de celles-ci pour la plupart des années. Le graphique II.4 montre les prévisions de recettes totales pour l’ensemble des fonds spéciaux pour les années 2016 à 2023 telles que présentées dans les différentes LPFP, ainsi que les observations pour les années respectives, illustrées par le bâton le plus à droite pour chaque année. Il en ressort que les prévisions établies dans une LPFP se sont a posteriori avérées trop pessimistes.

**Graphique II.4 – Prévisions des recettes totales des fonds spéciaux**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

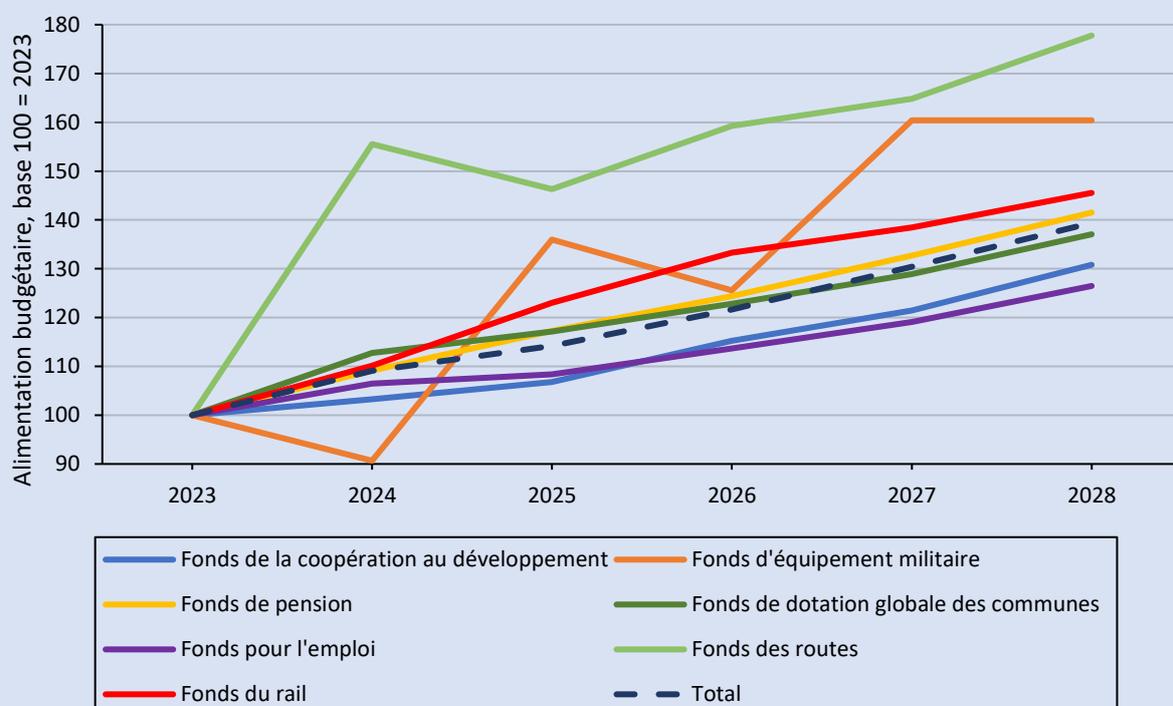
### Situation à court et à moyen terme

Le graphique ci-après montre l'évolution de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux ayant un poids (moyen) supérieur à 4% dans l'alimentation budgétaire totale sur la période 2023 à 2028.

Il ressort du graphique que l'évolution du *Fonds de dotation globale des communes* et du *Fonds de pension* est proche de celle de l'alimentation budgétaire totale, ce qui est en ligne avec leur poids élevé dans le total de l'alimentation budgétaire. L'évolution du *Fonds de la coopération au développement* et du *Fonds pour l'emploi* se situe en dessous et celle du *Fonds de rail* au-dessus de l'évolution de l'alimentation budgétaire totale.

Concernant l'alimentation budgétaire du *Fonds des routes*, celle-ci devrait passer de 270 millions d'euros en 2023 à 480 millions d'euros en 2028. En revanche, l'évolution de l'alimentation budgétaire prévue pour le *Fonds d'équipement militaire* montre une volatilité élevée : 287 millions d'euros en 2023, 260 millions d'euros en 2024, 390 millions d'euros en 2025, 360 millions d'euros en 2026 et 460 millions d'euros en 2027 et en 2028. Le CNFP précise qu'il s'agit de l'alimentation budgétaire prévue avant que la plupart des pays européens ont annoncé la volonté d'augmenter leurs dépenses de défense à court et à moyen terme.

Graphique 2 – Evolution des recettes des fonds spéciaux selon la LPFP 2024-2028



Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Tableau II.2 – Poids des différents fonds spéciaux dans le total de l'alimentation budgétaire

#	Nom du fonds spécial	Poids 2013	Poids 2014	Poids 2015	Poids 2016	Poids 2017	Poids 2018	Poids 2019	Poids 2020	Poids 2021	Poids 2022	Poids 2023	Moyenne
1	Fonds de la coopération au développement	5,8	5,5	4,4	4,3	4,1	4,3	4,2	3,6	4,5	5,1	4,9	4,6
2	Fonds d'équipement militaire	1,2	0,5	0,9	0,9	1,2	2,4	2,8	2,5	2,1	3,7	3,9	2,0
3	Fonds pour le patrimoine architectural	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
4	Fonds de rééquilibrage budgétaire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Fonds de la dette publique	X	X	6,2	14,1	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
6	Fonds de pension	15,3	15,2	13,9	12,5	11,9	10,8	9,3	9,5	10,6	11,3	11,1	12,0
7	Fonds pour la réforme communale	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
8	Fonds de dotation globale des communes	26,6	26,9	23,1	20,3	34,0	37,9	39,2	30,8	36,2	35,9	37,2	31,6
9	Fonds spécial de la pêche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	Fonds pour la gestion de l'eau	1,8	2,3	2,5	2,5	1,7	1,8	2,0	1,6	1,7	1,6	1,5	1,9
11	Fonds spécial des eaux frontalières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Fonds d'équipement sportif national	0,5	0,6	0,8	0,6	0,5	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,5
13	Fonds pour les investissements socio-familiaux	2,4	1,5	1,2	1,0	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,9
14	Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8
15	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Fonds pour la protection de l'environnement	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	1,0	0,6
17	Fonds climat et énergie	2,9	2,7	2,2	1,8	1,7	1,8	2,4	2,1	2,0	2,2	2,8	2,2
18	Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19	Fonds pour l'emploi	20,9	20,0	17,9	15,0	13,2	13,9	14,0	23,2	15,2	14,0	13,4	16,4
20	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	1,9	2,1	3,0	1,7	1,3	1,3	1,2	1,0	0,9	1,0	1,1	1,5
21	Fonds des routes	5,2	5,1	4,5	4,5	4,5	4,4	2,8	2,7	3,5	3,6	3,7	4,1
22	Fonds d'investissements publics administratifs	1,9	1,8	1,7	1,3	1,2	1,9	2,0	1,7	1,5	1,4	1,4	1,6
23	Fonds d'investissements publics scolaires	1,7	1,6	1,4	1,3	1,5	1,8	1,9	1,5	1,6	1,4	1,3	1,6
24	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5
25	Fonds pour la loi de garantie	2,3	0,6	0,8	1,3	1,5	1,6	2,5	1,8	1,1	1,0	0,9	1,4
26	Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2	1,4	1,6	1,5	1,7	1,5	1,4	1,5

27	Fonds pour la promotion touristique	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
28	Fonds du rail	4,1	7,1	7,7	9,6	6,9	7,0	6,7	5,5	5,9	6,3	6,2	6,6
29	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
30	Fonds de l'innovation	1,4	1,1	1,3	1,0	1,0	1,8	2,1	1,4	2,1	1,8	1,9	1,5
31	Fonds pour le financement des infrastructures (...) dépendant du MENJE	0,0	1,1	2,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,2	1,2	0,8	0,9	1,2
32	Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
33	Fonds social et culturel	X	X	X	X	X	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
34	Fonds spécial pour le logement abordable	X	X	X	X	X	X	0,0	2,1	2,8	2,9	2,6	2,1
35	Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises	X	X	X	X	X	X	0,0	3,1	1,4	0,2	0,0	1,0
	<b>Total</b>	<b>100</b>											
	<b>Alimentation budg. totale (en millions d'euros)</b>	<b>3 065</b>	<b>3 273</b>	<b>3 807</b>	<b>4 470</b>	<b>4 996</b>	<b>5 080</b>	<b>5 398</b>	<b>6 470</b>	<b>6 215</b>	<b>6 593</b>	<b>7 285</b>	<b>5 150</b>

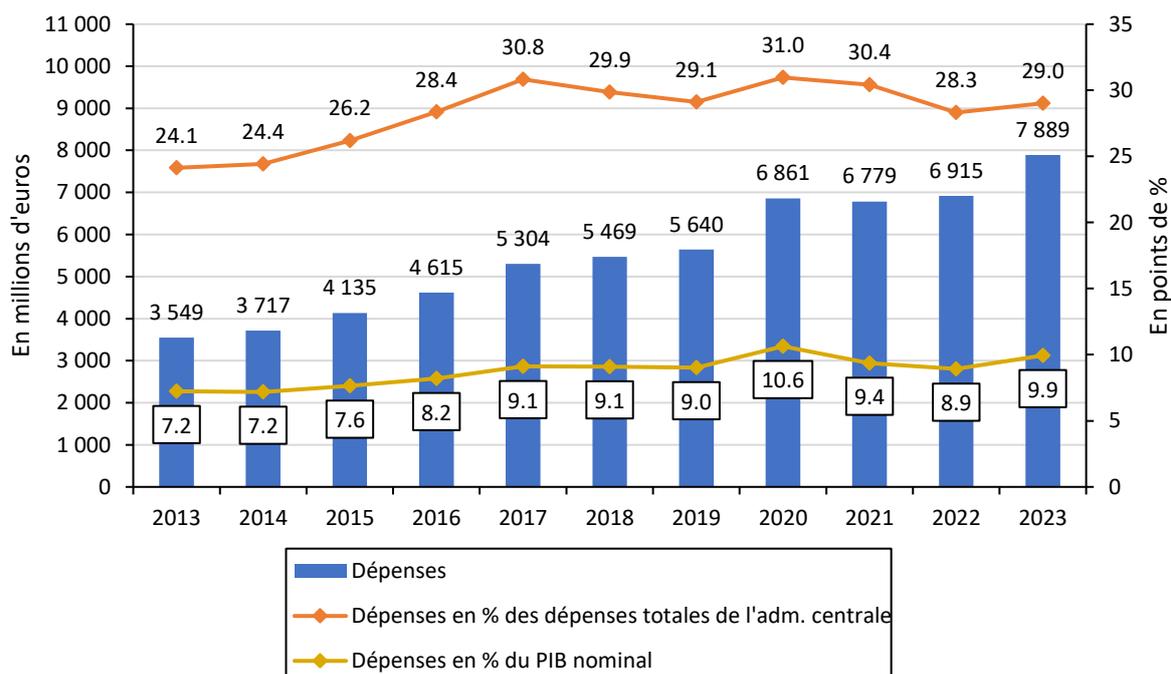
Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

## b. Evolution des dépenses des fonds spéciaux

Le graphique II.5 montre l'évolution du total des dépenses des fonds spéciaux entre 2013 et 2023 en millions d'euros (bâtons, axe gauche) ainsi que le total des dépenses exprimé en pourcentage du PIB nominal et en pourcentage des dépenses totales de l'administration centrale (courbes, axe droite). Le CNFP rappelle la possibilité, qui augmente avec des données plus récentes, de révisions de ces observations.

Comme pour les recettes totales des fonds spéciaux, le CNFP constate plus d'un doublement des dépenses des fonds spéciaux au cours des dix dernières années qui ont augmenté de 3 549 millions d'euros en 2013 à 7 889 millions d'euros en 2023. Exprimées en pourcentage du PIB nominal, les dépenses des fonds spéciaux ont augmenté de 7,2% du PIB en 2013 à un pic de 10,6% du PIB en 2020. Elles sont ensuite diminuées à 8,9% du PIB en 2022, soit à un niveau similaire à celui observé au cours de la période d'avant crise (2017-2019), avant de remonter à 9,9% du PIB en 2023. En considérant les dépenses des fonds spéciaux par rapport aux dépenses totales de l'administration centrale, le CNFP constate que les dépenses des fonds spéciaux représentent environ 24% des dépenses totales de l'administration centrale au début de la période sous revue (en 2013-2014). Ensuite, ce ratio passe à presque 31% en 2017 et s'est depuis stabilisé à 30% en moyenne au cours des années 2018 à 2023 (voir graphique II.5).

Graphique II.5 – Evolution des dépenses des fonds spéciaux

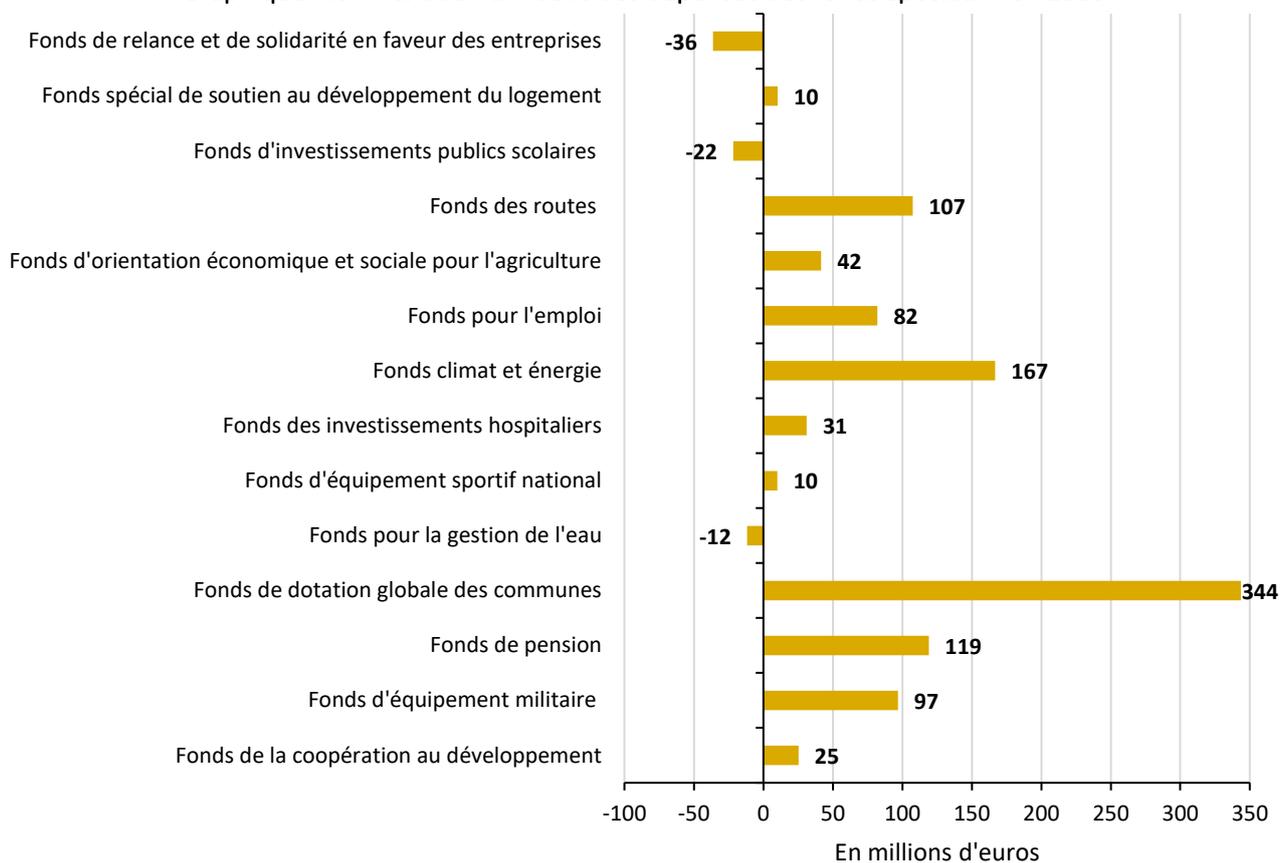


Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Il convient de souligner la forte progression des dépenses des fonds spéciaux en 2020. Elles sont passées de 5 640 millions d'euros en 2019 à 6 861 millions d'euros en 2020, soit une hausse de 1 221 millions d'euros ou de 21,7% sur un an. Cette hausse est en grande partie due aux dépenses à hauteur de 859 millions d'euros liées au « *Chômage partiel pour cas de force majeure lié à la crise sanitaire COVID-19* » du *Fonds pour l'emploi* en 2020. Ensuite, en 2021 et en 2022, les dépenses totales des fonds spéciaux se sont stabilisées à ce niveau d'un peu moins de 7 000 millions d'euros, avant de passer à 7 889 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 974 millions d'euros ou de 14,1% par rapport à 2022 (voir graphique II.5).

Le graphique II.6 montre que la hausse des dépenses totales des fonds spéciaux en 2023 est principalement attribuable à une hausse des dépenses du *Fonds de dotation globale des communes* à hauteur de 344 millions d'euros sur un an. Outre ce fonds, les dépenses du *Fonds climat et énergie* (+167 millions d'euros sur un an), du *Fonds de pension* (+119 millions d'euros sur un an), du *Fonds des routes* (+107 millions d'euros sur un an), du *Fonds d'équipement militaire* (+97 millions d'euros sur un an) et du *Fonds pour l'emploi* (+82 millions d'euros sur un an) sont à mettre en avant.

**Graphique II.6 – Variation annuelle des dépenses des fonds spéciaux\* en 2023**



\* Seuls les fonds spéciaux ayant une variation des dépenses inférieure à -10 ou supérieure à +10 millions d'euros sont affichés.

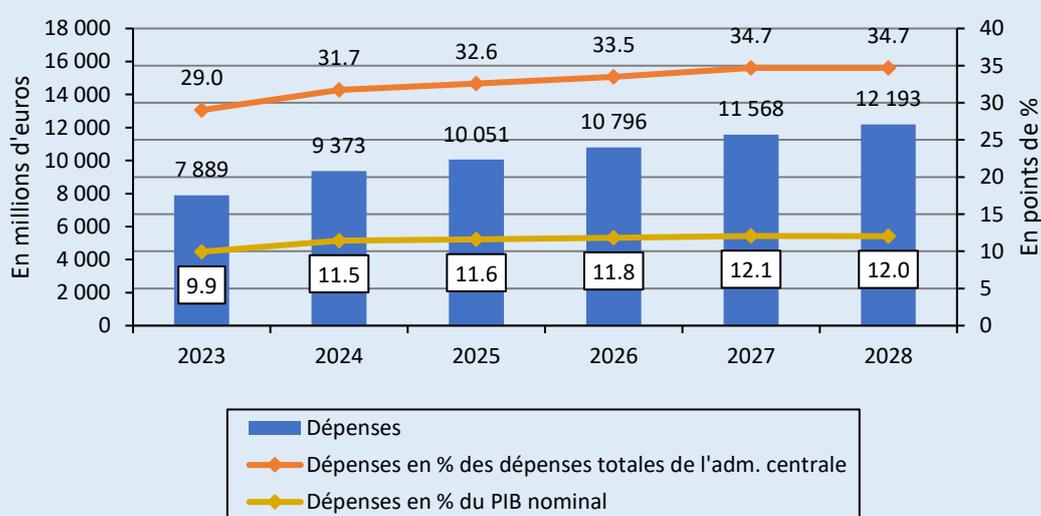
Sources : LPPF 2023-2027 et LPPF 2024-2028 ; Calculs CNFP.

### Situation à court et à moyen terme

Si l'on considère la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028, les dépenses totales des fonds spéciaux devraient passer de 7 889 millions d'euros en 2023 à 12 193 millions d'euros en 2028, soit une augmentation de 4 304 millions d'euros ou de 54,6% sur cinq ans. Exprimées en pourcentage du PIB nominal, les dépenses totales des fonds spéciaux devraient se stabiliser à environ 12% du PIB à moyen terme, soit supérieur au niveau de 9,9% du PIB observé en 2023.

Le constat que les fonds spéciaux constituent un instrument de plus en plus important par lequel l'administration centrale effectue une partie de ses dépenses semble donc également se confirmer à court et à moyen terme. Tandis que les dépenses des fonds spéciaux représentaient 30% des dépenses totales de l'administration centrale en moyenne entre 2018 et 2023, ce ratio devrait augmenter de manière continue pour atteindre 34,7% à moyen terme.

Graphique 3 – Evolution des dépenses totales des fonds spéciaux selon la LPFP 2024-2028



Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

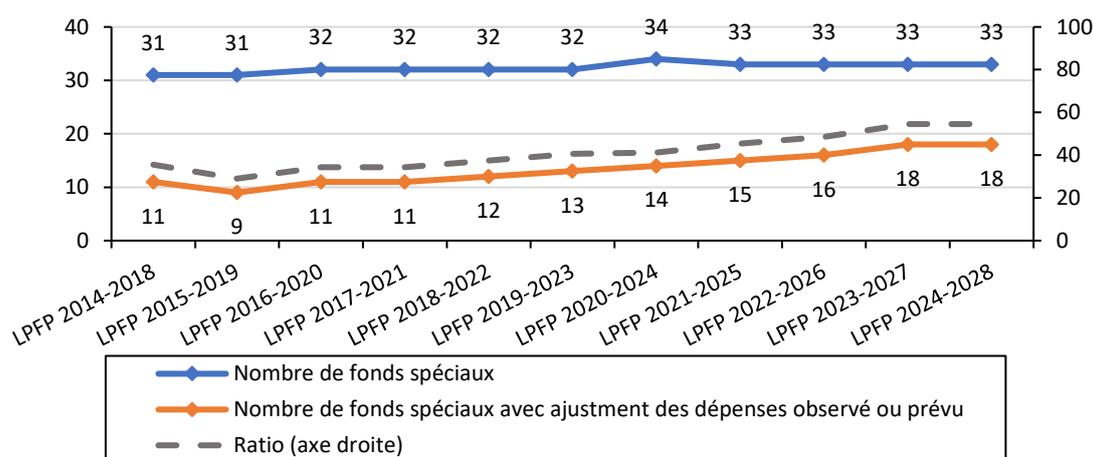
Le CNFP note que les lois de programmation financière pluriannuelle renseignent, le cas échéant, des dépenses *ajustées* pour certains fonds spéciaux. Celles-ci sont obtenues en soustrayant certaines dépenses du total des dépenses pour tenir compte du fait qu'elles ne seront pas effectuées pour des raisons différentes, telles que de potentiels retards et aléas de chantiers ou de mesures d'économies. L'ajustement des prévisions des dépenses s'effectue à chaque fois vers le bas. L'application de telles décotes reflète l'ambition des autorités budgétaires d'améliorer la fiabilité des prévisions de dépenses en y intégrant une expérience empirique.

En théorie, ces ajustements affectent uniquement les prévisions de dépenses, car dans le cas des observations, celles-ci révèlent combien a été dépensé et s'il y a eu ou non un ajustement au moment du paiement. Il est donc quelque peu surprenant de constater un ajustement des observations de dépenses pour le *Fonds pour le patrimoine architectural*, pour le *Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (Fonds de l'innovation)* et pour le *Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement, des infrastructures socio-familiales et des infrastructures des administrations dépendant du MENJE* au cours des années 2013 à 2017. Cependant, même si l'ajustement est important pour les trois fonds spéciaux, à savoir un

ajustement vers le bas des dépenses allant d'environ un tiers à environ la moitié, il reste marginal par rapport au total des dépenses de l'ensemble des fonds spéciaux.<sup>12</sup>

Le graphique II.7 montre le nombre de fonds spéciaux (ligne bleue, axe gauche), le nombre de fonds spéciaux pour lesquels un ajustement des dépenses a été observé ou a été prévu (ligne orange, axe gauche) ainsi que le ratio entre ces deux nombres (ligne pointillée, axe droite). Le CNFP note une tendance à la hausse du ratio depuis la LPFP 2015-2019 (où il se situait à 29,0%) et qui s'est renforcée encore une fois depuis la LPFP 2020-2024 (où il se situait à 45,5%). Dans la documentation budgétaire pour l'année 2023, composée du PB 2023 et de la LPFP 2024-2028, les autorités budgétaires ont prévu des ajustements des dépenses pour 18 des 33 fonds spéciaux, ce qui correspond à un ratio de 54,5%.

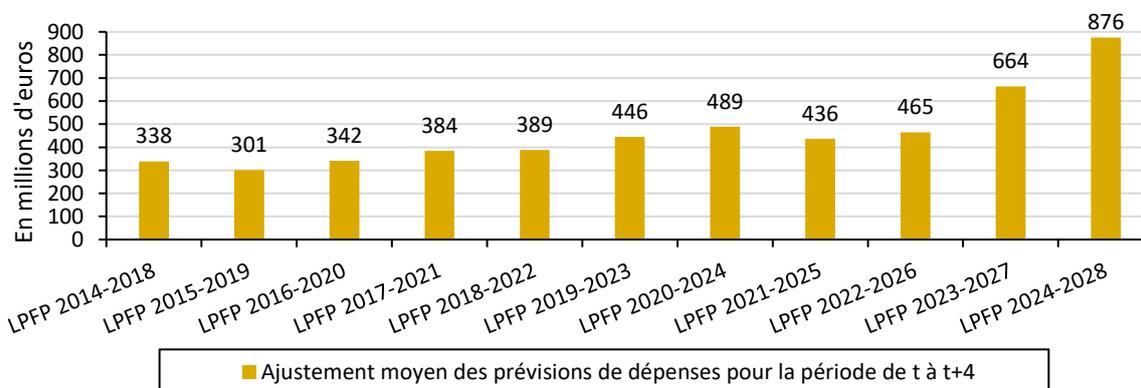
**Graphique II.7 – Fréquence de l'ajustement des dépenses des fonds spéciaux**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le graphique II.8 montre l'ajustement moyen vers le bas des prévisions de dépenses (pour les années t à t+4) pour chaque loi de programmation financière pluriannuelle depuis la planification budgétaire pour l'année 2015. A titre d'exemple, dans la documentation budgétaire pour l'année 2015 (PB 2015 et LPFP 2014-2018), établie en 2014, l'ajustement moyen des dépenses de 338 millions d'euros résulte des ajustements à hauteur de 207 millions d'euros en 2014, de 293 millions d'euros en 2015, de 380 millions d'euros en 2016, de 400 millions d'euros en 2017 et de 412 millions d'euros en 2018.

**Graphique II.8 – Ajustement moyen des prévisions de dépenses**



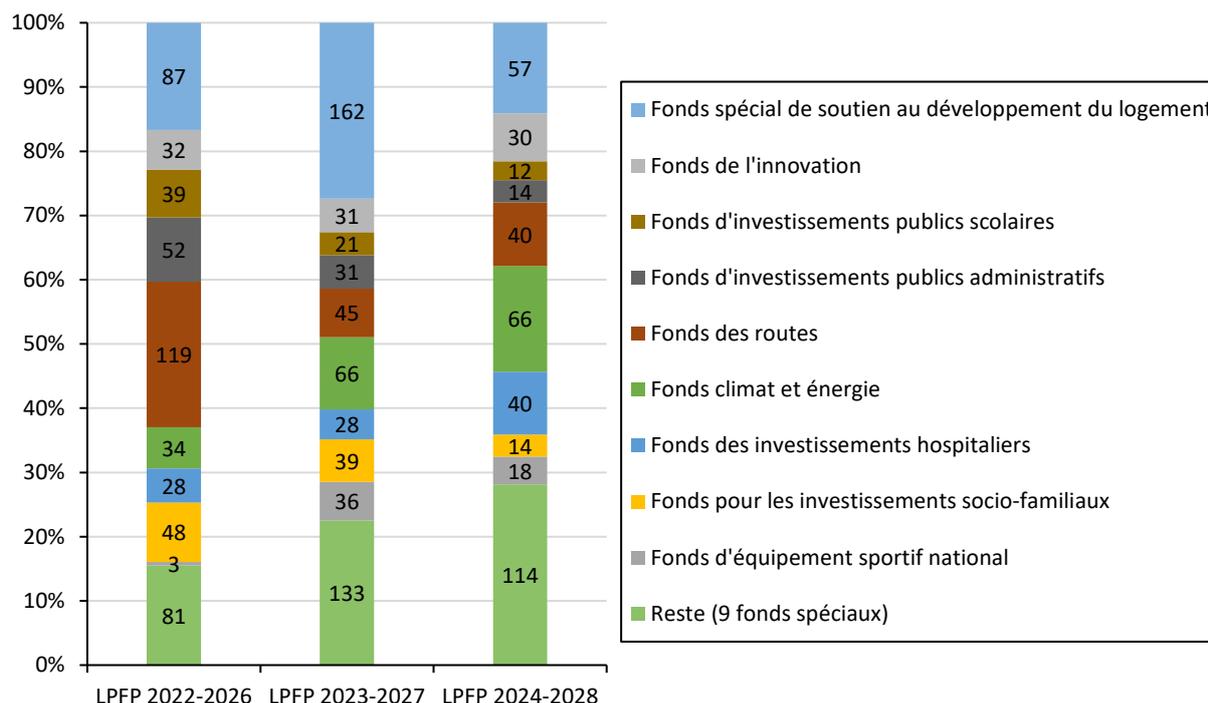
Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

<sup>12</sup> L'ajustement des dépenses observées était de 29 millions d'euros en 2013 (3 549 millions d'euros), de 13 millions d'euros en 2014 (3 717 millions d'euros), de 40 millions d'euros en 2015 (4 135 millions d'euros), de 9 millions d'euros en 2016 (4 615 millions d'euros) et de 12 millions d'euros en 2017 (5 304 millions d'euros). Le chiffre en parenthèses indique à chaque fois le total des dépenses.

Le CNFP constate un ajustement significatif vers le bas des prévisions des dépenses présentées dans la LPFP 2023-2027 (664 millions d’euros) et dans la LPFP 2024-2028 (876 millions d’euros), qui est nettement supérieur aux ajustements moyens prévus dans la documentation budgétaire des années précédentes.<sup>13</sup>

Le graphique II.9 illustre les ajustements totaux prévus pour 2024 telles qu’ils figurent dans la LPFP 2022-2026 (524 millions d’euros), la LPFP 2023-2027 (592 millions d’euros) et dans la LPFP 2024-2028 (404 millions d’euros), ventilés par fonds spécial.

**Graphique II.9 – Ajustement des prévisions de dépenses pour 2024 ventilé selon fonds spéciaux (en millions d’euros)**



\* Le « Reste » se compose du *Fonds pour les monuments historiques*, du *Fonds pour la gestion de l'eau*, du *Fonds pour la protection de l'environnement*, du *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture*, du *Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux*, du *Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État*, du *Fonds pour la promotion touristique*, du *Fonds du rail* et du *Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENJE*.

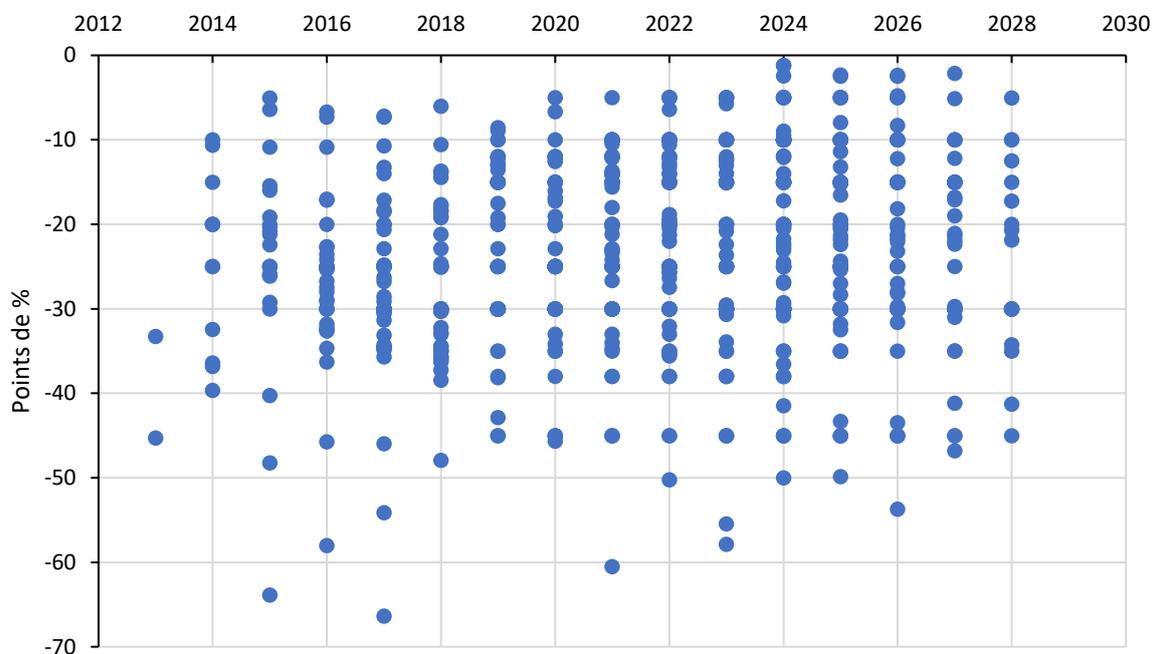
**Sources :** LPFP 2022-2026 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le CNFP constate que, au regard des ajustements totaux prévus pour 2024, les ajustements sont significatifs pour la plupart des fonds spéciaux concernés. En effet, même les neuf fonds spéciaux regroupés dans la catégorie « Reste » représentent 15,5% de l’ajustement total de 524 millions d’euros en 2024 dans la LPFP 2022-2026, 22,5% de l’ajustement total de 592 millions d’euros en 2024 dans la LPFP 2023-2027 et 28,1% de l’ajustement total de 404 millions d’euros en 2024 dans la LPFP 2024-2028. En outre il y a lieu de constater d’importantes fluctuations dans les ajustements des dépenses prévues pour 2024 d’un fonds spécial d’une LPFP à l’autre. Cela devrait s’expliquer par un horizon de prévision plus court qui permet de mieux prévoir l’étendue des ajustements.

<sup>13</sup> Le dépôt du PB 2024 et de la LPFP 2023-2027 a eu lieu en mars 2024 en raison des élections, et non en octobre 2023 comme cela aurait normalement été le cas. Par conséquent, les dépenses de 2023 faisaient déjà l’objet d’observations et aucune décote n’a été retenue pour 2023. La moyenne indiquée pour la LPFP 2023-2027 est néanmoins calculée sur la période 2023 à 2027, tout en notant que si on se limitait à la période 2024 à 2027, la moyenne serait de 830 millions d’euros.

Pour des raisons d'exhaustivité, le graphique II.10 montre la fourchette des ajustements des dépenses tels qu'ils ont été indiqués dans la documentation budgétaire pluriannuelle sous revue. Il s'agit de 699 observations et la plupart des ajustements se situe entre 10% et 40%, tandis que certaines décotes dépassent même 60% et d'autres sont inférieures à 5%.

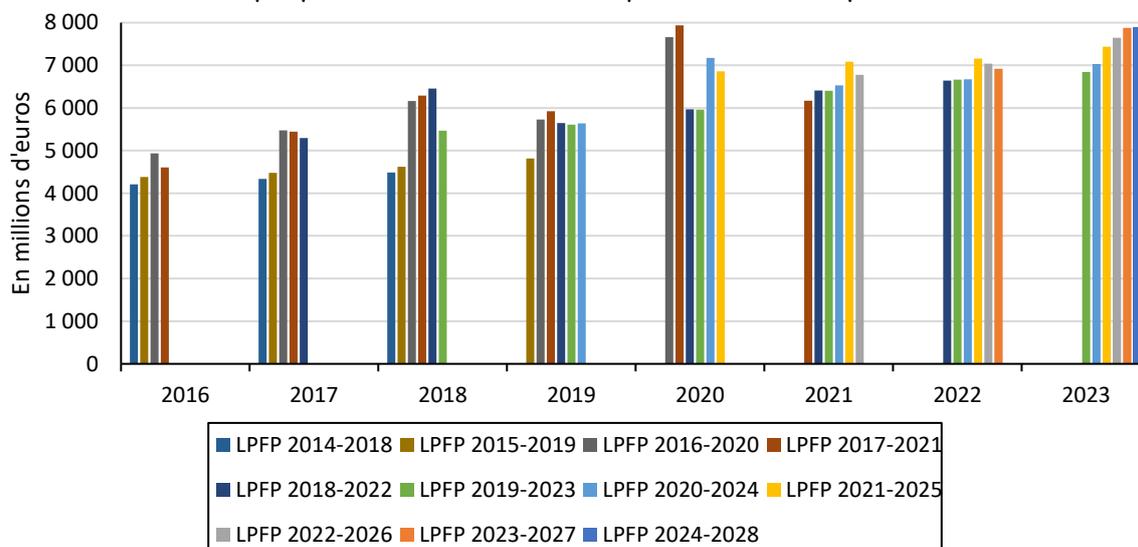
**Graphique II.10 – Fourchette des ajustements des prévisions de dépenses**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Concernant la fiabilité des prévisions des dépenses des fonds spéciaux, le CNFP constate une sous-estimation de celles-ci pour la plupart des années. Le graphique II.11 montre les prévisions des dépenses ajustées totales pour l'ensemble des fonds spéciaux pour les années 2016 à 2023 telles que présentées dans les différentes LPFP ainsi que les observations pour les années respectives, illustrées par le bâton le plus à droite pour chaque année. Il en ressort que les prévisions établies dans une LPFP se sont a posteriori avérées trop pessimistes.

**Graphique II.11 – Prévisions des dépenses des fonds spéciaux**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

### Situation à court et à moyen terme

Si l'on considère la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période de 2024 à 2028, les prévisions de dépenses ajustées sont en moyenne 876 millions d'euros inférieures aux prévisions des dépenses non-ajustées. L'écart entre les dépenses ajustées et les dépenses non-ajustées augmente progressivement d'environ 400 millions d'euros en 2024 à un peu moins de 1 200 millions d'euros en 2028.

Graphique 4 – Ajustement moyen des prévisions de dépenses des fonds spéciaux

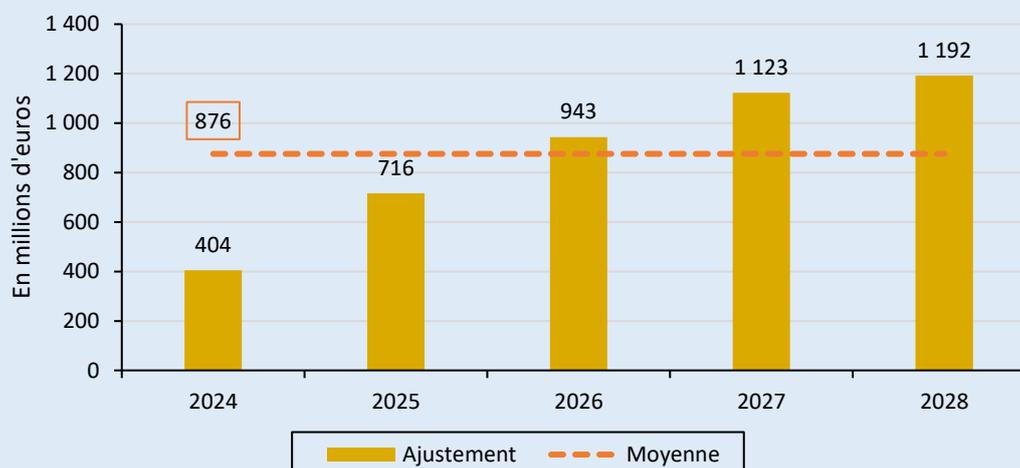


Tableau 1 – Dépenses non-ajustées et ajustées des fonds spéciaux selon la LPFP 2024-2028

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses</b>						
Non-ajustées	7 889	9 373	10 051	10 796	11 568	12 193
Ajustées	7 889	8 969	9 336	9 853	10 445	11 001
<b>Différence</b>						
En millions d'euros	/	404	716	943	1 123	1 192
En %	/	-4,3	-7,1	-8,7	-9,7	-9,8

Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

La LPFP 2024-2028 indique des ajustements pour 18 des 33 fonds spéciaux et la fourchette des décotes appliquées pour les fonds spéciaux ayant un poids élevé dans les dépenses totales s'étend entre :

- 12% (2024) et 22% (2026-2028) pour le *Fonds climat et énergie* ;
- 10% (2024) et 35% (2027-2028) pour le *Fonds des routes* ;
- 1% (2024) et 5% (2027-2028) pour le *Fonds du rail* ;
- 17% (2024) et 35% (2027) pour le *Fonds spécial de soutien au développement du logement*.

Le CNFP note par ailleurs que la décote appliquée pour ajuster les prévisions des dépenses de certains fonds est parfois d'environ 50%. Tel est notamment le cas pour le *Fonds pour les investissements socio-familiaux* (45% en 2026-2028) et pour le *Fonds des investissements hospitaliers* (50% en 2025, 54% en 2026, 47% en 2027 et 41% en 2028).

Finalement, pour conclure ce sous-chapitre, le CNFP aimerait fournir quelques exemples concrets du caractère parfois imprécis des informations relatives aux dépenses. Les exemples sont tous issus de l'annexe 2 (« *La situation financière des fonds spéciaux de l'État* ») de la LPFP 2024-2028 :

- *Fonds de la coopération au développement* : dépenses à hauteur de 98 millions d'euros (soit presque un quart des dépenses totales de ce fonds) classées sous « *Action humanitaire* », une sous-catégorie de la catégorie principale « *Aide humanitaire* », sans donner plus de détails ;
- *Fonds de dotation globale des communes* : uniquement la dépense globale à hauteur de 2 711 millions d'euros en faveur des communes est indiquée et aucun détail par commune n'est fourni ;
- *Fonds pour la gestion de l'eau* : dépenses à hauteur de 8 millions d'euros (par rapport à des dépenses totales de 52 millions d'euros) classées dans les sous-catégories « *STEPS < 2.000 EH* » et « *STEPS > 2.000 EH* » de la catégorie « *Autres projets en réalisation ou réalisés* » sans indication d'informations supplémentaires ;
- *Fonds climat et énergie* : 108 millions d'euros classées dans la catégorie « *Mécanismes de compensation* » et des « *Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles une réalisation d'économies d'énergie* » sont indiquées pour un montant de 19 millions d'euros sans indication de détails supplémentaires ;
- *Fonds pour la loi de garantie* : seule la ventilation des dépenses selon les différentes localités est présentée sans donner d'informations complémentaires sur les modalités des contrats de location-vente (p.ex. une ventilation des frais par nature) ;
- *Fonds du rail* : dépenses liées à la « *Gestion de l'infrastructure* » à hauteur de 254 millions d'euros et la réalisation de « *Etudes CFL* » pour 43 millions d'euros sans indication d'informations supplémentaires ;
- *Fonds de l'innovation* : les dépenses de différents projets et programmes sont indiquées sans donner de plus amples informations sur la manière dont les ressources financières sont utilisées dans le détail.

Concernant les fonds spéciaux dont l'objet consiste dans la réalisation de projets d'infrastructure d'une certaine envergure, le CNFP note que seules les localisations générales sont fournies, sans précisions supplémentaires, comme la nature exacte ou le progrès des travaux. Tel est par exemple le cas pour le :

- *Fonds pour le patrimoine architectural* ;
- *Fonds d'équipement sportif national* ;
- *Fonds pour les investissements socio-familiaux* ;
- *Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières* ;
- *Fonds des routes* ;
- *Fonds d'investissements publics scolaires* ;
- *Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État* ;
- *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux* ;
- *Fonds spécial pour le logement abordable*.

En revanche, le *Fonds d'investissements publics administratifs*, le *Fonds d'investissements publics scolaires* et le *Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux* indiquent pour la plupart des projets en réalisation du moins la nature des travaux (rénovation, extension, construction, etc.).

En raison du fait que les dépenses totales des fonds spéciaux correspondent à environ 30% de celles de l'administration centrale, le CNFP revendique que le programme des dépenses soit présenté de manière

plus détaillée pour assurer une meilleure traçabilité, transparence et comparabilité des dépenses des fonds spéciaux. Il pourrait, par exemple, être établi une feuille de route pour les projets d'infrastructure d'une certaine envergure qui donne une vue d'ensemble des étapes, des coûts et des indicateurs d'avancement du projet. Celle-ci pourrait être mis à jour à la fin de chaque trimestre, lorsque les départements ministériels transmettent à l'inspection générale des finances l'état des engagements et des dépenses des fonds spéciaux, conformément aux dispositions de la *loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État*.<sup>14</sup>

Le CNFP partage l'avis que le recours à des décotes permet d'avoir une vision plus réaliste et transparente des dépenses à prévoir en intégrant une expérience empirique dans les prévisions. Tandis que cela permet une amélioration de la planification des ressources, il y a toutefois lieu de souligner que cette approche peut constituer une source de confusion pour les lecteurs non familiers avec les subtilités budgétaires. Vu l'ampleur des ajustements et le recours de plus en plus courant à ces décotes, le CNFP plaide pour la comparaison à posteriori des prévisions de dépenses non-ajustées et ajustées avec les dépenses réelles effectuées afin d'identifier les causes d'écart. Lors de cette comparaison, visant à renforcer la fiabilité des prévisions des dépenses, des précisions supplémentaires sur la justification de ces réductions pourraient également être fournies.

---

<sup>14</sup> L'article 77 de ladite loi dispose que : « Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence. ».

Tableau II.3 – Poids des différents fonds spéciaux dans le total des dépenses observées\*

#	Nom du fonds spécial	Poids 2013	Poids 2014	Poids 2015	Poids 2016	Poids 2017	Poids 2018	Poids 2019	Poids 2020	Poids 2021	Poids 2022	Poids 2023	Moyenne
1	Fonds de la coopération au développement	5,1	4,9	4,3	4,1	3,9	4,1	4,0	3,0	4,6	4,9	4,6	4,3
2	Fonds d'équipement militaire	0,6	1,0	1,7	1,4	2,2	2,4	2,9	2,4	1,9	2,8	3,7	2,1
3	Fonds pour le patrimoine architectural	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4	Fonds de rééquilibrage budgétaire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Fonds de la dette publique	X	X	5,5	13,8	6,9	X	X	X	X	X	X	8,7
6	Fonds de pension	18,3	18,5	17,6	16,4	15,3	15,5	15,9	14,0	14,8	15,8	15,3	16,1
7	Fonds pour la réforme communale	0,4	0,4	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
8	Fonds de dotation globale des communes	23,1	23,8	21,5	19,7	31,4	35,2	37,6	29,0	33,2	34,2	34,4	29,4
9	Fonds spécial de la pêche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	Fonds pour la gestion de l'eau	2,1	1,9	2,0	1,8	1,8	1,7	1,6	0,7	1,1	0,9	0,7	1,5
11	Fonds spécial des eaux frontalières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Fonds d'équipement sportif national	0,3	0,5	0,6	0,3	0,3	0,4	0,3	0,8	0,2	0,4	0,5	0,4
13	Fonds pour les investissements socio-familiaux	2,0	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
14	Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	1,1	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	0,6	0,3	0,7	0,7
15	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Fonds pour la protection de l'environnement	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5
17	Fonds climat et énergie	1,6	1,6	1,6	0,3	1,1	1,2	1,1	1,8	1,5	2,0	3,8	1,6
18	Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19	Fonds pour l'emploi	19,5	18,9	17,0	15,0	13,0	12,6	12,6	25,9	15,4	12,9	12,4	15,9
20	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	2,2	2,1	1,9	1,1	1,2	1,6	1,5	1,3	1,4	1,4	1,7	1,6
21	Fonds des routes	5,3	4,7	4,5	3,8	3,5	3,0	3,1	2,3	3,0	3,9	4,8	3,8
22	Fonds d'investissements publics administratifs	2,3	1,9	1,6	1,3	1,4	2,0	1,8	1,0	1,1	1,1	1,0	1,5
23	Fonds d'investissements publics scolaires	1,4	2,5	1,7	1,8	1,4	1,6	1,5	1,2	1,5	1,3	0,8	1,5
24	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,6	0,4
25	Fonds pour la loi de garantie	1,6	1,7	1,6	1,4	1,7	1,1	1,2	1,4	1,2	1,0	0,8	1,4

26	Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	1,6	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,4	1,0	1,2	1,2	1,1	1,3
27	Fonds pour la promotion touristique	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
28	Fonds du rail	8,5	9,4	11,3	11,0	9,1	8,0	7,4	6,6	7,5	7,8	6,9	8,5
29	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
30	Fonds de l'innovation	1,1	1,0	1,0	0,9	0,7	1,8	2,0	1,9	1,4	2,0	1,8	1,4
31	Fonds pour le financement des infrastructures (...) dépendant du MENJE	0,7	0,7	0,9	2,0	1,6	1,6	1,0	0,7	0,7	0,8	0,7	1,0
32	Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,2	X	X	X	X	0,4
33	Fonds social et culturel	X	X	X	X	X	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
34	Fonds spécial pour le logement abordable	X	X	X	X	X	X	0,0	1,4	2,5	2,5	2,3	1,8
35	Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises	X	X	X	X	X	X	0,0	0,8	3,2	0,5	0,0	0,9
	<b>Total</b>	<b>100</b>											
	<b>Dépenses totales (ajustées et en mio. d'euros)</b>	<b>3 520</b>	<b>3 704</b>	<b>4 094</b>	<b>4 607</b>	<b>5 292</b>	<b>5 469</b>	<b>5 640</b>	<b>6 861</b>	<b>6 779</b>	<b>6 915</b>	<b>7 889</b>	<b>5 525</b>

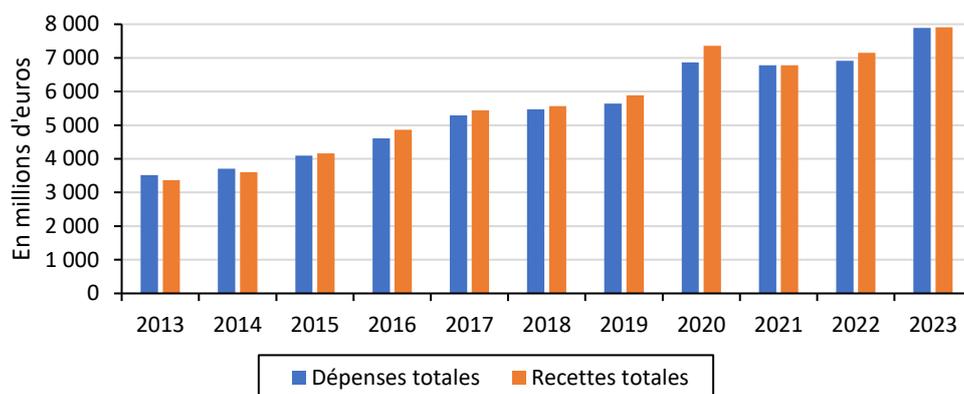
Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

\* Pour les années où il y a lieu un ajustement des dépenses observées, à savoir les années 2013 à 2017, les dépenses ajustées ont été prises en compte pour le calcul du poids.

### c. Solde des fonds spéciaux

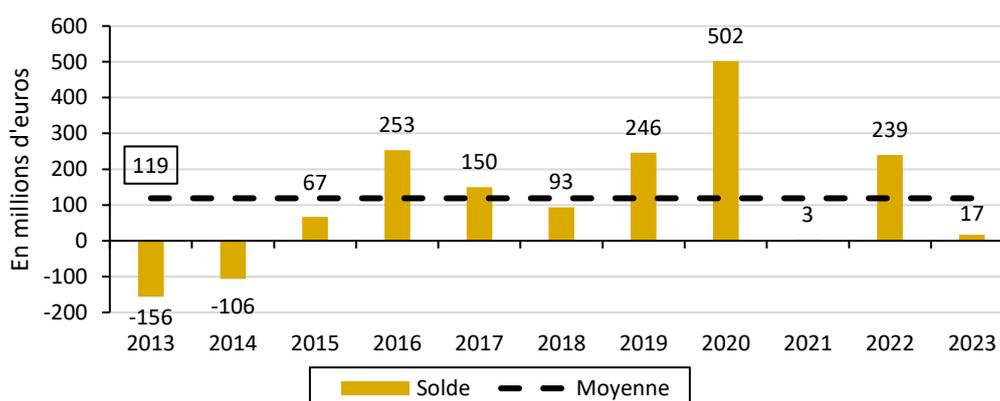
Le graphique II.12 montre l'évolution des dépenses totales et des recettes totales des fonds spéciaux observée au cours des années 2013 à 2023. L'évolution du solde, à savoir la différence entre les recettes totales et les dépenses totales, pour l'ensemble des fonds spéciaux est montrée dans le graphique II.13<sup>15</sup>.

Graphique II.12– Evolution de la situation financière des fonds spéciaux



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Graphique II.13 – Evolution du solde des fonds spéciaux



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le CNFP note un excédent budgétaire pour l'ensemble des fonds spéciaux depuis 2015. En revanche, en 2013 et en 2014, les recettes totales des fonds spéciaux étaient insuffisantes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses (solde déficitaire de 156 et de 106 millions d'euros respectivement). En moyenne, sur toute la période sous revue, l'excédent budgétaire s'élève à 119 millions d'euros. Comme les ressources financières non utilisées ne tombent pas en économie à la fin d'un exercice, ces soldes positives conduisent à une accumulation croissante des réserves des fonds spéciaux, tel qu'il sera montré dans le sous-chapitre suivant.

Le tableau II.4 à la fin du présent sous-chapitre indique les soldes annuels des fonds spéciaux sur la période de 2013 à 2023. Il en ressort que les soldes négatifs observés en 2013 et en 2014 (-262 millions d'euros en cumul) étaient avant tout dû au solde négatif du *Fonds du rail* (-165 millions d'euros en cumul). En total, 15 des 33 fonds spéciaux ont affiché un solde cumulé déficitaire en 2013-2014, parmi lesquels le *Fonds d'investissements publics administratifs* (-39 millions d'euros en cumul),

<sup>15</sup> Pour les années 2013 à 2017, les dépenses ajustées ont été retenues dans les deux représentations graphiques.

le *Fonds d'investissements publics scolaires* (-34 millions d'euros en cumul), le *Fonds des routes* (-28 millions d'euros en cumul), le *Fonds pour la protection de l'environnement* (-24 millions d'euros en cumul) ou encore le *Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État* (-22 millions d'euros en cumul). En revanche, parmi les 7 fonds spéciaux qui ont affiché un solde cumulé excédentaire sur la période 2013-2014 figuraient le *Fonds climat énergie* (70 millions d'euros en cumul), le *Fonds pour les investissements socio-familiaux* (31 millions d'euros en cumul) et le *Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux* (17 millions d'euros en cumul).

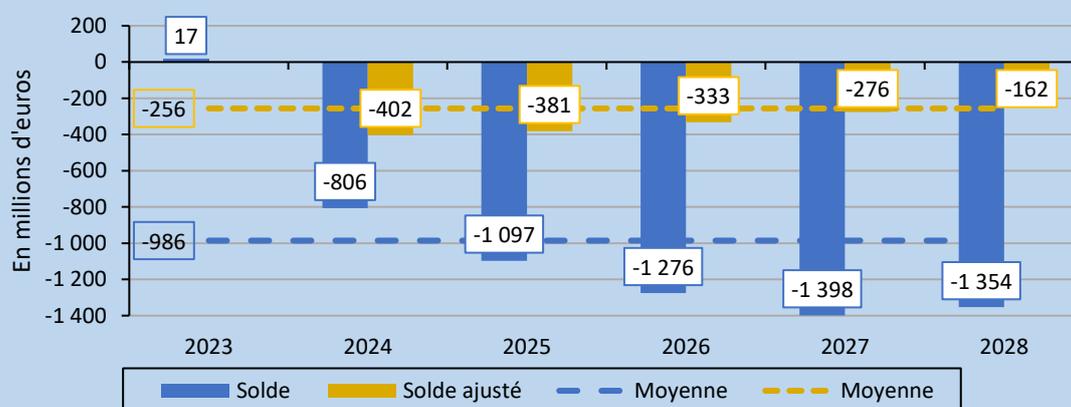
A noter encore que le solde largement positif en 2020 (502 millions d'euros) était avant tout lié aux soldes positifs du *Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises* (149 millions d'euros) et du *Fonds pour l'emploi* (134 millions d'euros), mais aussi du *Fonds pour la gestion de l'eau* (60 millions d'euros) et du *Fonds d'investissements publics administratifs* (58 millions d'euros). En revanche, le *Fonds de l'innovation* (-43 millions d'euros), le *Fonds d'équipement sportif national* (-26 millions d'euros), le *Fonds du rail* (-17 millions d'euros) et le *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture* (-15 millions d'euros) ont affiché des soldes négatifs d'une ampleur notable (voir tableau II.4).

### Situation à court et à moyen terme

Dans la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028, le solde pour l'ensemble des fonds spéciaux est négatif sur toute la période, indépendamment si l'on considère le solde calculé sur base des prévisions des dépenses non-ajustées (-986 millions d'euros en moyenne) ou sur base des prévisions des dépenses ajustées (-256 millions d'euros en moyenne).

Le CNFP note que le solde calculé sur base des prévisions de dépenses ajustées devrait se réduire progressivement à partir de 2024, passant de -402 millions d'euros en 2024 à -162 millions d'euros en 2028. En revanche, le solde calculé sur base des prévisions des dépenses non-ajustées est prévu être en constante augmentation jusqu'en 2027, passant de -806 millions d'euros en 2024 à -1 398 millions d'euros en 2027, avant de diminuer à -1 354 millions d'euros en 2028.

**Graphique 5 – Solde (ajusté) de l'ensemble des fonds spéciaux selon la LPFP 2025-2028**



Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le CNFP note par ailleurs que les soldes affichés dans le graphique ci-avant sont avant tout portés par le :

- *Fonds pour les investissements socio-familiaux* : solde cumulé de -112 millions d'euros ;
- *Fonds d'investissements publics administratifs* : solde cumulé de -129 millions d'euros ;
- *Fonds pour la gestion de l'eau* : solde cumulé de -254 millions d'euros ;
- *Fonds climat et énergie* : solde cumulé de -686 millions d'euros.

Le solde cumulé est calculé sur base des prévisions des soldes ajustés pour les années 2024 à 2028. En revanche, seuls le *Fonds pour la loi de garantie* et le *Fonds des routes* devraient afficher un solde cumulé excédentaire significatif sur la période de 2024 à 2028 (120 et 91 millions d'euros respectivement).

Le graphique II.14 présente un nuage de points permettant de visualiser pour chaque fonds spécial sa situation financière à travers deux dimensions :

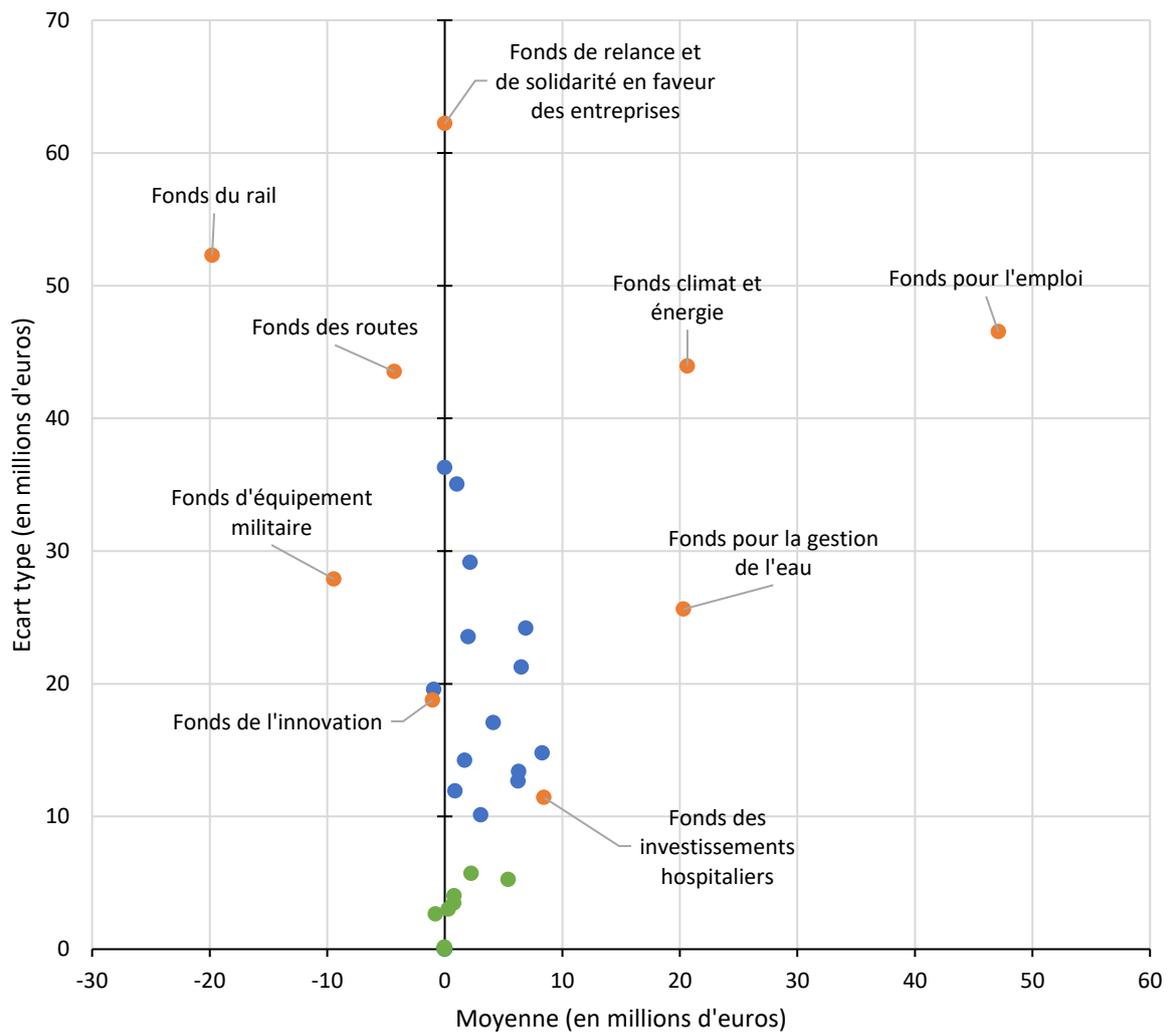
- Le solde annuel moyen entre 2013 et 2023 (axe horizontale), ce qui permet de repérer à la fois les fonds spéciaux structurellement excédentaires ou déficitaires ;
- L'écart-type annuel moyen entre 2013 et 2023 (axe verticale), ce qui permet de visualiser la variabilité du solde d'une année à l'autre.

Afin de garantir une meilleure lisibilité du graphique, seuls les noms des fonds spéciaux présentant une situation financière particulière sont affichées, c.-à-d. ceux dont la moyenne des soldes annuels se situe au-delà du 90<sup>e</sup> percentile (> +8.4 millions d'euros) ou en deçà du 10<sup>e</sup> percentile (<-0.99 millions d'euros) et/ou dont l'écart type dépasse le 90<sup>e</sup> percentile (> +43,8 millions d'euros).

Au total, 9 des 33 fonds spéciaux répondent aux critères susmentionnés et ceux-ci sont marqués en orange dans le graphique II.14. En revanche, la situation financière des fonds spéciaux marqués en vert, présentant un solde moyen presque équilibré et un écart type faible, peut être qualifiée comme stable. Il s'agit du *Fonds social et culturel*, du *Fonds pour le patrimoine architectural*, du *Fonds pour la promotion touristique*, du *Fonds de rééquilibrage budgétaire*, du *Fonds spécial de la pêche*, du *Fonds spécial des eaux frontalières*, du *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux*, du *Fonds d'assainissement en matière de surendettement*, du *Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier*, du *Fonds de la dette publique*, du *Fonds pour la réforme communale* et du *Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux*. Concernant les autres fonds spéciaux, indiqués en bleu dans le graphique II.14, ceux-ci se caractérisent pour la plupart par un solde moyen excédentaire (inférieur à 10 millions d'euros) qui montre une certaine variabilité interannuelle (entre 10 et 40 millions d'euros).

Il ressort du graphique II.14 que le *Fonds pour l'emploi*, le *Fonds climat et énergie* et le *Fonds pour la gestion de l'eau* peuvent être catégorisés comme fonds excédentaires avec une situation financière volatile, caractérisés par un solde annuel moyen positif (supérieur à 20 millions d'euros) et un écart type élevé (supérieur à 25 millions d'euros). En particulier pour le *Fonds climat et énergie* et pour le *Fonds pour la gestion de l'eau*, cela devrait refléter des flux irréguliers de financement ou de consommation, souvent liés à des projets d'ampleur. Le *Fonds du rail* et le *Fonds d'équipement militaire* sont structurellement déficitaires (-19,8 et -9,4 millions d'euros en moyenne respectivement) et leur situation financière est marquée par une volatilité élevée (écart type de 52,3 et de 27,9 millions d'euros respectivement). A noter encore que les soldes du *Fonds des routes* présentent également une forte volatilité (43,5 millions d'euros), tandis que le solde annuel moyen de ce fonds est plus équilibrées, bien que déficitaires (-4,3 millions d'euros en moyenne).

Graphique II.14 – Moyenne et écart type des soldes annuels des fonds spéciaux de 2013 à 2023



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Tableau II.4 – Solde des fonds spéciaux (en millions d'euros)

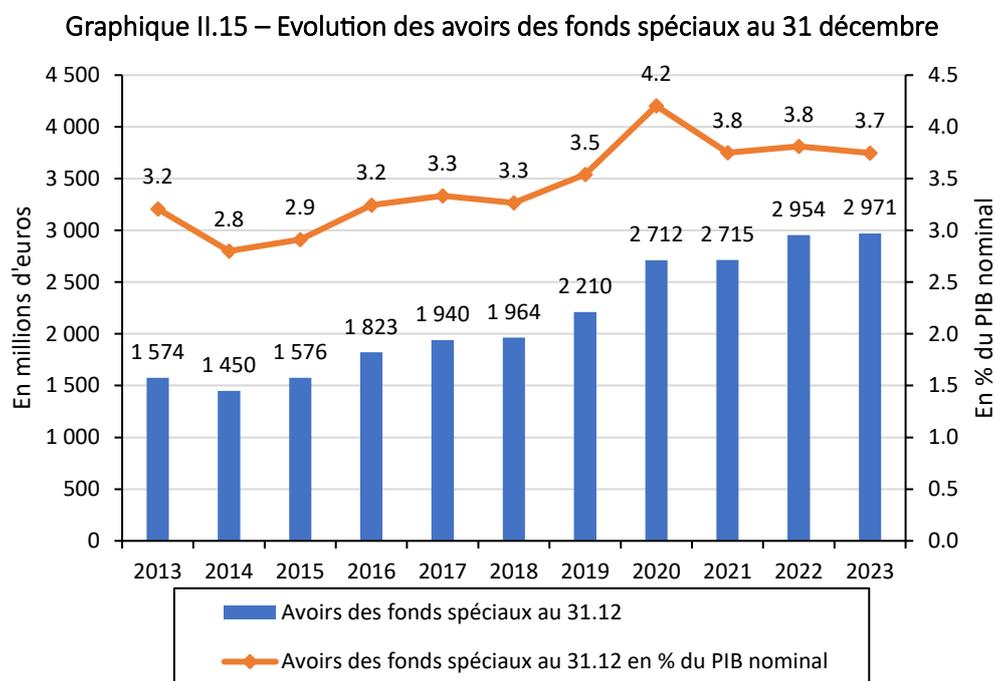
#	Nom du fonds spécial	Solde 2013	Solde 2014	Solde 2015	Solde 2016	Solde 2017	Solde 2018	Solde 2019	Solde 2020	Solde 2021	Solde 2022	Solde 2023	Moyenne	Ecart type
1	Fonds de la coopération au développement	2,2	1,2	-5,1	2,6	-1,1	-1,6	3,4	31,6	-19,0	-0,2	-4,4	0,9	11,9
2	Fonds d'équipement militaire	15,6	-23,1	-37,6	-23,9	-57,8	-10,5	-11,0	-1,1	0,8	49,1	-4,1	-9,4	27,9
3	Fonds pour le patrimoine architectural	-2,0	2,6	-1,0	-3,6	-3,5	-3,9	-3,2	0,6	3,5	1,5	0,3	-0,8	2,7
4	Fonds de rééquilibrage budgétaire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Fonds de la dette publique	0,0	0,0	8,4	-5,3	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	3,5
6	Fonds de pension	1,5	-1,6	3,6	-3,8	67,5	14,3	-81,9	22,9	-16,0	4,4	0,3	1,0	35,1
7	Fonds pour la réforme communale	-0,7	0,0	3,8	2,7	13,4	10,6	4,5	-6,1	0,0	-2,6	-1,0	2,2	5,7
8	Fonds de dotation globale des communes	0,0	0,0	0,0	0,0	33,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	10,1
9	Fonds spécial de la pêche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
10	Fonds pour la gestion de l'eau	-18,0	6,6	14,3	26,0	-8,3	-1,7	13,0	59,7	33,7	41,8	56,3	20,3	25,6
11	Fonds spécial des eaux frontalières	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1
12	Fonds d'équipement sportif national	3,0	0,5	4,2	12,8	8,7	10,9	4,3	-25,6	19,0	5,4	-24,7	1,7	14,2
13	Fonds pour les investissements socio-familiaux	3,5	27,6	29,5	26,6	14,2	9,0	-1,0	2,7	2,4	-8,3	-14,9	8,3	14,8
14	Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	-9,4	1,6	3,5	8,4	11,0	11,9	18,2	3,5	13,1	33,7	-2,5	8,4	11,4
15	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Fonds pour la protection de l'environnement	-9,0	-14,8	-3,5	-2,2	0,6	-3,9	-9,0	0,4	22,7	24,2	39,9	4,1	17,1
17	Fonds climat et énergie	35,4	34,7	18,6	68,8	27,8	24,6	68,1	8,8	25,2	13,0	-97,9	20,7	43,9
18	Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,2
19	Fonds pour l'emploi	-8,6	5,4	29,6	23,1	4,0	55,6	84,0	134,0	12,8	102,7	75,5	47,1	46,5
20	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	-7,9	-5,0	51,5	38,5	9,7	-8,8	-8,1	-14,8	-21,0	8,0	-20,1	2,0	23,6
21	Fonds des routes	-22,1	-6,2	-13,8	23,5	39,0	59,5	-25,5	14,5	15,6	-26,8	-104,9	-4,3	43,5
22	Fonds d'investissements publics administratifs	-25,1	-13,6	-0,9	6,3	-14,4	-13,0	8,9	57,6	21,6	16,8	31,7	6,9	24,2

23	Fonds d'investissements publics scolaires	4,4	-38,1	-16,0	-24,8	-0,1	1,2	20,4	13,4	-3,5	3,1	29,6	-0,9	19,6
24	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5,4	11,9	12,9	10,1	-1,6	3,5	-0,3	1,1	0,7	5,1	10,7	5,4	5,3
25	Fonds pour la loi de garantie	20,2	-34,9	-34,0	-4,5	-16,8	17,0	67,0	18,3	-17,2	1,3	7,2	2,1	29,1
26	Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	-11,7	-10,1	-10,1	2,3	0,8	5,5	10,1	23,6	24,6	18,4	15,7	6,3	13,4
27	Fonds pour la promotion touristique	0,9	-1,3	-0,9	-2,1	-0,6	-1,3	-0,1	-1,7	-0,4	4,6	11,7	0,8	4,0
28	Fonds du rail	-116,9	-48,2	-66,9	50,2	-24,5	32,7	58,6	-16,9	-48,9	-28,4	-8,4	-19,8	52,3
29	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2,0	-6,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	-3,2	-2,4	5,0	0,3	3,0
30	Fonds de l'innovation	4,9	-3,3	9,1	2,0	11,2	-8,7	4,1	-42,5	31,9	-19,2	-0,8	-1,0	18,8
31	Fonds pour le financement des infrastructures (...) dépendant du MENJE	-23,3	8,0	41,2	-19,7	-7,5	-11,8	20,6	27,5	29,1	-1,0	8,4	6,5	21,3
32	Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0,0	0,0	25,0	36,9	37,2	-99,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36,3
33	Fonds social et culturel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
34	Fonds spécial pour le logement abordable	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,1	2,9	16,4	8,1	6,2	12,7
35	Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	148,5	-127,3	-21,1	0,0	0,0	62,2
	<b>Total (en millions d'euros)</b>	<b>-156</b>	<b>-106</b>	<b>67</b>	<b>253</b>	<b>150</b>	<b>93</b>	<b>246</b>	<b>502</b>	<b>3</b>	<b>239</b>	<b>17</b>	<b>119</b>	<b>187</b>

Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

## d. Evolution des avoirs des fonds spéciaux

Le graphique II.15 montre l'évolution des avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre en millions d'euros (axe gauche) et en pourcentage du PIB nominal (axe droite) pour la période de 2013 à 2023.



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

De manière générale, il convient de noter une croissance soutenue des avoirs des fonds spéciaux sur la période sous revue, pendant laquelle les réserves financières sont passés de 1 574 millions d'euros en 2013 à 2 971 millions d'euros en 2023. Cette progression des avoirs des fonds spéciaux reflète une sous-consommation des ressources financières mises à disposition des fonds spéciaux. En comparaison annuelle, les réserves financières des fonds spéciaux ont diminué qu'en 2014 (-124 millions d'euros ou -7,9% sur un an). Le CNFP note par ailleurs que les années 2019 et surtout 2020 étaient particulièrement marquantes en termes de croissance des avoirs. Ceux-ci ont progressé de 246 millions d'euros sur un an au 31 décembre 2019 (+12,5%) et de 502 millions d'euros sur un an au 31 décembre 2020 (+22,7%). Depuis 2021, des signes de stabilisation des avoirs des fonds spéciaux semblent s'annoncer avec des hausses modestes en 2021 (+0,1% sur un an) et en 2023 (+0,6% sur un an), tout en notant la hausse prononcée en 2022 (+8,8% sur un an).

De même, l'évolution des avoirs exprimée en pourcentage du PIB nominal montre une tendance globalement croissante entre 2013 et 2023. Tandis que les avoirs des fonds spéciaux représentaient 2,8% du PIB en 2014, ce chiffre a augmenté à un pic de 4,2% du PIB en 2020. Ce dernier était porté par une croissance modérée du PIB nominal (+3,4% par rapport à 2019) combinée à une forte augmentation des avoirs (+22,7% par rapport à 2019). Depuis 2021, une stabilisation des avoirs des fonds spéciaux à 3,8% du PIB peut être observée.

### Situation à court et à moyen terme

Si l'on considère la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028, les avoirs des fonds spéciaux sont prévus diminuer de 2 971 millions d'euros en 2023 à 1 418 millions d'euros en 2028, soit plus d'une réduction de moitié.

**Graphique 6 – Avoirs au 31 décembre des fonds spéciaux selon la LPFP 2025-2028**

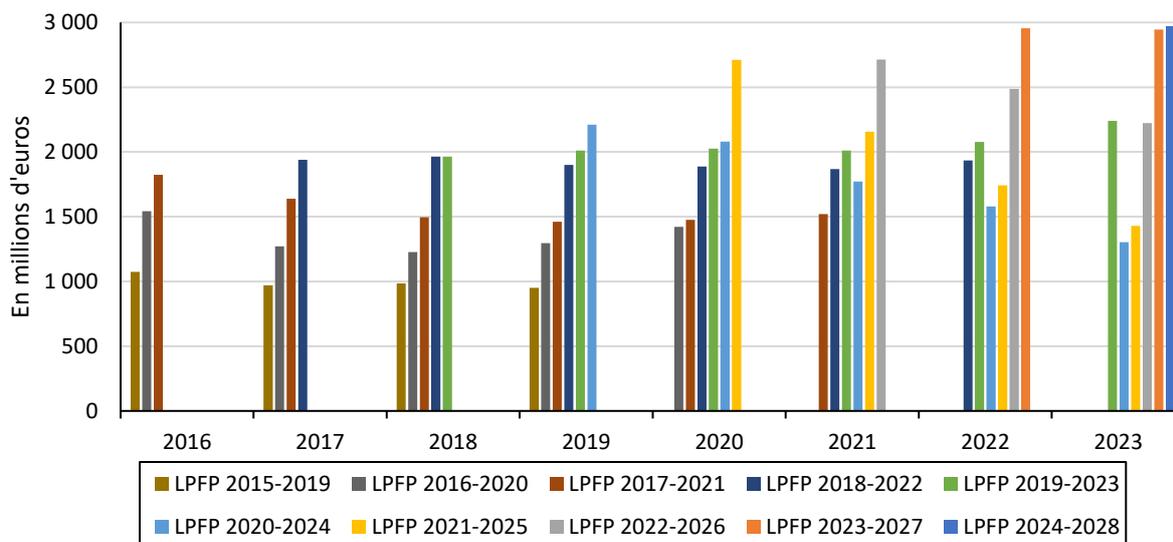


Source : PB 2025 (Volume II).

En comparant les différentes prévisions du total des avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre pour une année donnée par rapport au total des avoirs au 31 décembre de cette année ultérieurement observé, le CNFP constate une sous-estimation des prévisions, qui se réduit progressivement plus les prévisions sont à court terme (voir graphique II.16).

Prenons par exemple les prévisions et l'observation du total des avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre 2019. Celui-ci a été estimé à 950 millions d'euros dans la LPFP 2015-2019 (prévision pour t+4), à 1 296 millions d'euros dans la LPFP 2016-2020 (prévision pour t+3), à 1 462 millions d'euros dans la LPFP 2017-2021 (prévision pour t+2), à 1 901 millions d'euros dans la LPFP 2018-2022 (prévision pour t+1) et à 2 011 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 (prévision pour t). Finalement, dans la LPFP 2020-2024, des avoirs à hauteur de 2 210 millions d'euros ont été retenus pour le 31 décembre 2019 (observation pour t-1).

**Graphique II.16 – Prévisions et observations des avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre**

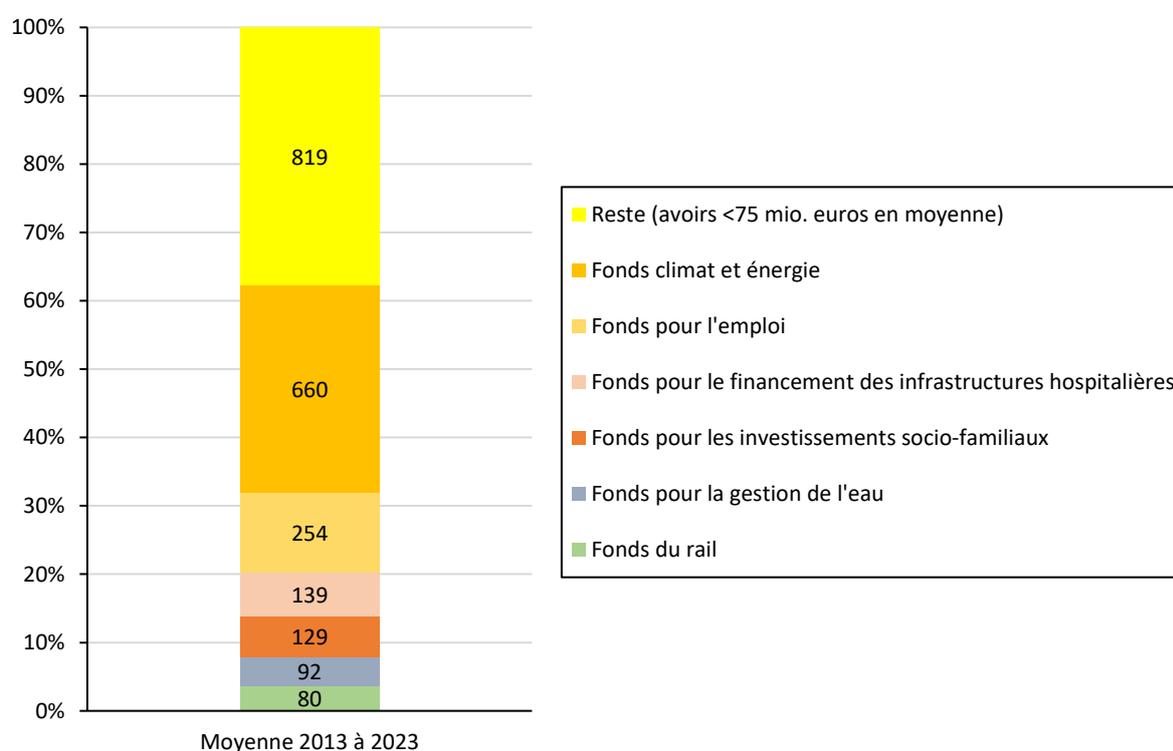


Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Le graphique II.17 montre le total moyen des avoirs des fonds spéciaux au 31 décembre calculé sur la période de 2013 à 2023, égal à 2 172 millions d’euros, réparti selon les fonds spéciaux détenant, en moyenne, les plus importantes réserves financières.

Les avoirs du *Fonds climat et énergie* s’élèvent à 660 millions d’euros en moyenne au 31 décembre, soit à peu près un tiers du total des avoirs moyens. Suivent ensuite le *Fonds pour l’emploi* (254 millions d’euros en moyenne), le *Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières* (139 millions d’euros en moyenne), le *Fonds pour les investissements socio-familiaux* (129 millions d’euros en moyenne), le *Fonds pour la gestion de l’eau* (92 millions d’euros) et le *Fonds du rail* (80 millions d’euros). Le cumul des avoirs de l’ensemble des fonds spéciaux ayant des avoirs moyens inférieurs à 75 millions d’euros s’élève à 819 millions d’euros en moyenne pour la période 2013 à 2023. Pour le détail de ces fonds spéciaux, veuillez consulter l’annexe III.

**Graphique II.17 – Avoirs moyens des fonds spéciaux au 31 décembre**



**Sources :** LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Finalement, le CNFP fait remarquer encore les fortes variations dans le temps du total des avoirs des fonds spéciaux. Le tableau II.5 montre à titre indicatif le poids des réserves financières d’un fonds spécial dans le total des avoirs des fonds spéciaux pour les années 2013 à 2023.

Tableau II.5 – Poids des différents fonds spéciaux dans le total des avoirs au 31 décembre

#	Nom du fonds spécial	Poids 2013	Poids 2014	Poids 2015	Poids 2016	Poids 2017	Poids 2018	Poids 2019	Poids 2020	Poids 2021	Poids 2022	Poids 2023	Moyenne
1	Fonds de la coopération au développement	0,3	0,4	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	1,3	0,6	0,5	0,4	0,3
2	Fonds d'équipement militaire	10,5	9,8	6,6	4,4	1,2	0,6	0,1	0,0	0,0	1,7	1,5	3,3
3	Fonds pour le patrimoine architectural	2,0	2,3	2,1	1,6	1,3	1,1	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	1,3
4	Fonds de rééquilibrage budgétaire	1,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	1,1
5	Fonds de la dette publique	X	X	4,3	3,4	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
6	Fonds de pension	0,1	0,0	0,3	0,0	3,5	4,2	0,0	0,9	0,3	0,4	0,4	0,9
7	Fonds pour la réforme communale	0,0	0,0	0,2	0,4	1,0	1,6	1,6	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8
8	Fonds de dotation globale des communes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Fonds spécial de la pêche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	Fonds pour la gestion de l'eau	0,8	1,3	2,1	3,2	2,6	2,5	2,8	4,5	5,7	6,7	8,5	3,7
11	Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Fonds d'équipement sportif national	3,0	3,3	3,3	3,6	3,8	4,3	4,0	2,3	3,0	3,0	2,1	3,3
13	Fonds pour les investissements socio-familiaux	4,3	5,7	6,5	7,1	7,4	7,7	6,8	5,7	5,7	5,0	4,5	6,0
14	Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	6,1	6,7	6,4	6,0	6,2	6,7	6,8	5,7	6,2	6,8	6,7	6,4
15	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Fonds pour la protection de l'environnement	2,3	1,4	1,1	0,8	0,8	0,6	0,1	0,1	1,0	1,7	3,0	1,2
17	Fonds climat et énergie	31,9	36,7	34,9	34,0	33,3	34,2	33,5	27,6	28,5	26,6	23,2	31,3
18	Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19	Fonds pour l'emploi	3,8	4,4	6,0	6,4	6,2	9,0	11,8	14,6	15,0	17,3	19,7	10,4
20	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	0,3	0,0	3,3	4,9	5,1	4,6	3,7	2,5	1,7	1,9	1,2	2,7
21	Fonds des routes	1,6	1,4	0,4	1,6	3,5	6,5	4,6	4,3	4,9	3,6	0,0	2,9
22	Fonds d'investissements publics administratifs	2,3	1,6	1,4	1,5	0,7	0,0	0,4	2,5	3,3	3,6	4,6	2,0
23	Fonds d'investissements publics scolaires	5,0	2,8	1,6	0,0	0,0	0,1	1,0	1,3	1,2	1,2	2,2	1,5
24	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	2,3	3,4	3,9	3,9	3,7	3,8	3,3	2,7	2,8	2,7	3,1	3,2
25	Fonds pour la loi de garantie	6,4	4,5	2,0	1,5	0,5	1,4	4,2	4,1	3,5	3,3	3,5	3,2

26	Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	1,1	0,5	0,5	0,2	0,2	0,5	0,9	1,6	2,5	2,9	3,4	1,3
27	Fonds pour la promotion touristique	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,6	0,3
28	Fonds du rail	8,8	6,2	1,5	4,0	2,5	4,2	6,3	4,6	2,7	1,6	1,3	4,0
29	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2,5	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	1,8	1,5	1,4	1,2	1,4	1,8
30	Fonds de l'innovation	1,8	1,7	2,2	2,0	2,4	2,0	1,9	0,0	1,2	0,4	0,4	1,4
31	Fonds pour le financement des infrastructures (...) dépendant du MENJE	0,8	1,4	3,9	2,3	1,8	1,1	2,0	2,6	3,7	3,3	3,6	2,4
32	Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0,0	0,0	1,6	3,4	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
33	Fonds social et culturel	X	X	X	X	X	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
34	Fonds spécial pour le logement abordable	X	X	X	X	X	X	0,0	1,5	1,6	2,0	2,3	1,5
35	Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises	X	X	X	X	X	X	0,0	5,5	0,8	0,0	0,0	1,3
	<b>Total</b>	<b>100</b>											
	<b>Total des avoirs au 31.12 (en millions d'euros)</b>	<b>1 574</b>	<b>1 450</b>	<b>1 576</b>	<b>1 823</b>	<b>1 940</b>	<b>1 964</b>	<b>2 210</b>	<b>2 712</b>	<b>2 715</b>	<b>2 954</b>	<b>2 971</b>	<b>2 172</b>

Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

### III. Analyse plus détaillée de certains fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, le CNFP analyse de plus près l'évolution financière d'une sélection de fonds spéciaux qui sont, le cas échéant, regroupés selon différents domaines :

#### Environnement :

- *Fonds spécial de la pêche ;*
- *Fonds pour la gestion de l'eau ;*
- *Fonds spécial des eaux frontalières ;*
- *Fonds pour la protection de l'environnement ;*
- *Fonds climat et énergie ;*
- *Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier ;*
- *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture.*

#### Défense :

- *Fonds d'équipement militaire.*

#### Infrastructures immobilières :

- *Fonds des investissements hospitaliers ;*
- *Fonds d'équipement sportif national ;*
- *Fonds pour les investissements socio-familiaux ;*
- *Fonds d'investissements publics administratifs ;*
- *Fonds d'investissements publics scolaires ;*
- *Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux ;*
- *Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ;*
- *Fonds spécial de soutien au développement du logement.*

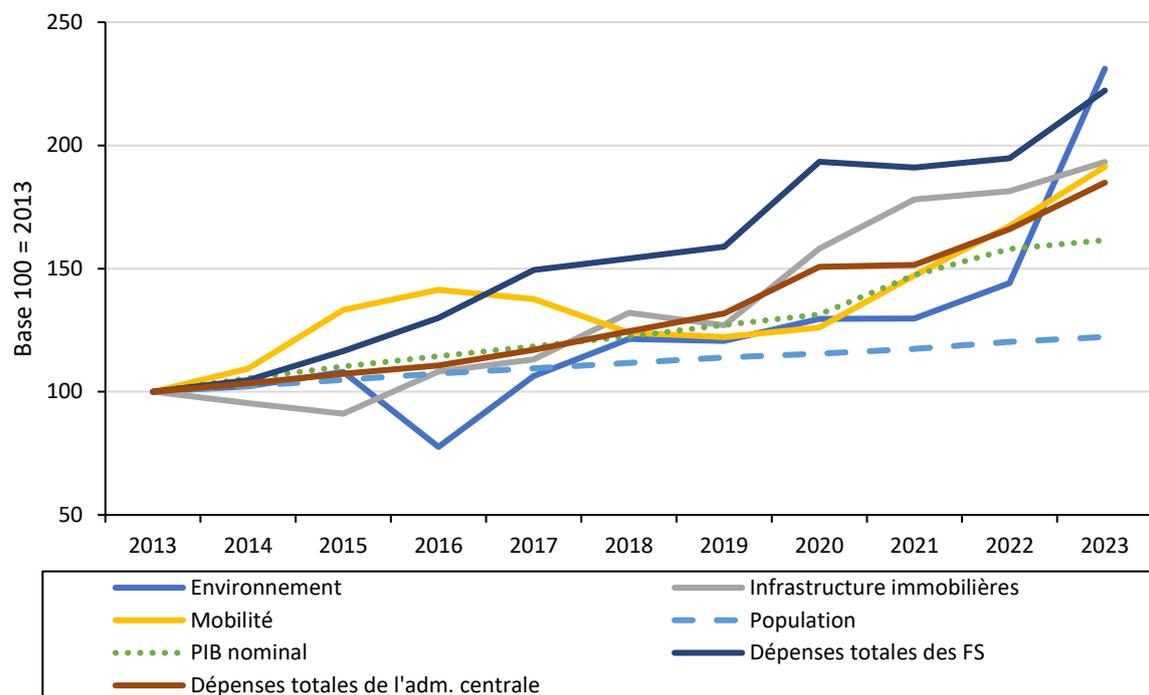
#### Mobilité :

- *Fonds des routes ;*
- *Fonds du rail ;*
- *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux.*

Avant d'entrer dans les détails, le graphique III.1 montre l'évolution des dépenses des fonds spéciaux ventilée selon les domaines environnement, infrastructures immobilières et mobilité, ainsi que celle des dépenses totales de tous les fonds spéciaux et de l'administration centrale. L'évolution du PIB nominal du Luxembourg est également montrée. Pour faciliter la comparaison, toutes les valeurs ont été rapportées à une base 100 en 2013 et le graphique couvre la période allant jusqu'en 2023. L'évolution du *Fonds d'équipement militaire* n'est pas affichée, parce que les dépenses de ce fonds se sont multipliées par plus de dix au cours des années 2013 à 2023.

Les dépenses globales des fonds spéciaux ont progressé plus rapidement que le PIB nominal et les dépenses de l'administration centrale, témoignant de leur poids croissant dans la politique d'investissement publique. Il convient par ailleurs de noter une certaine hétérogénéité selon les domaines. Après une évolution en forme de V au cours des années 2015 à 2017, les dépenses liées à l'environnement ont presque stagné jusqu'en 2021, avant de progresser vivement en 2022-2023 pour atteindre en 2023 un niveau plus de deux fois supérieur à celui de 2013. L'évolution des dépenses en matière d'infrastructures immobilières est plus stable, tandis que les dépenses en mobilité affichent une évolution plus fluctuante, avec une progression marquée après de 2020.

Graphique III.1 – Evolution des dépenses des fonds spéciaux ventilés selon leur domaine d'investissement

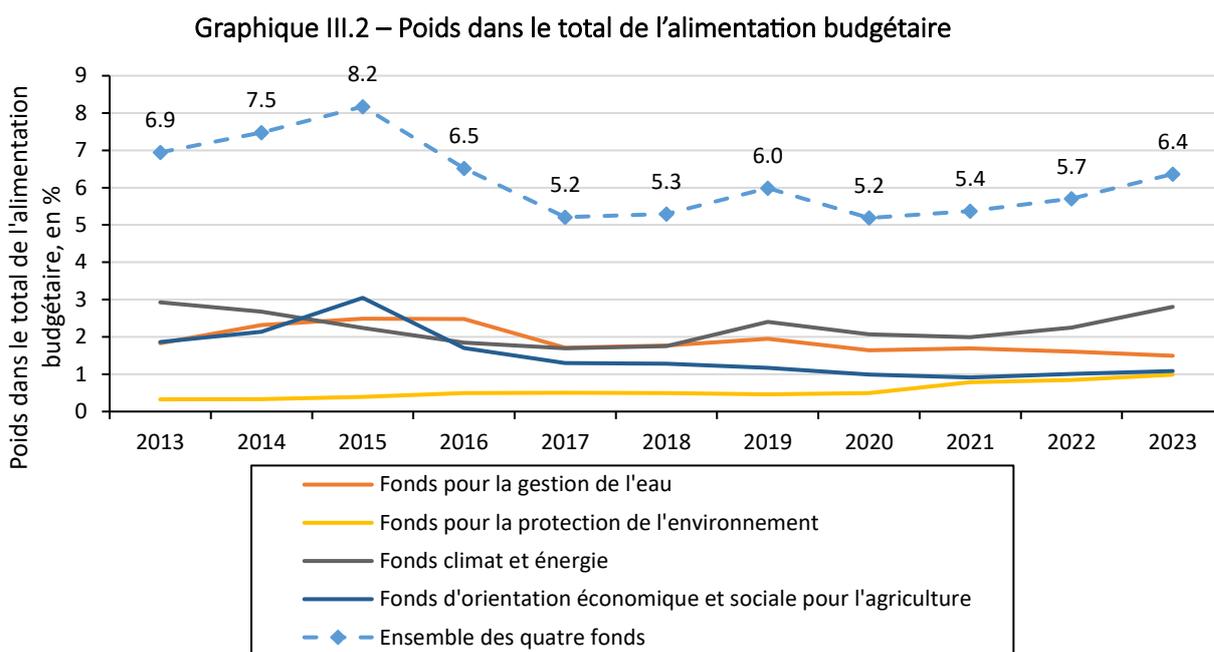


Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

## a. Environnement

Le graphique III.2 montre le poids de quatre fonds spéciaux qui peuvent être attribués au domaine de l'environnement dans l'alimentation budgétaire totale pour la période 2013 à 2023. Il s'agit du *Fonds pour la gestion de l'eau*, du *Fonds pour la protection de l'environnement*, du *Fonds climat et énergie* ainsi que du *Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture*.<sup>16</sup>

Le CNFP constate que, bien que le poids cumulé de l'ensemble de ces quatre fonds spéciaux dans le total de l'alimentation budgétaire semble être sur une voie ascendante les années dernières, il s'est élevé en 2023 à un niveau similaire à celui observé en 2016 (environ 6,5%), bien en deçà du pic observé en 2015 (8,2%).



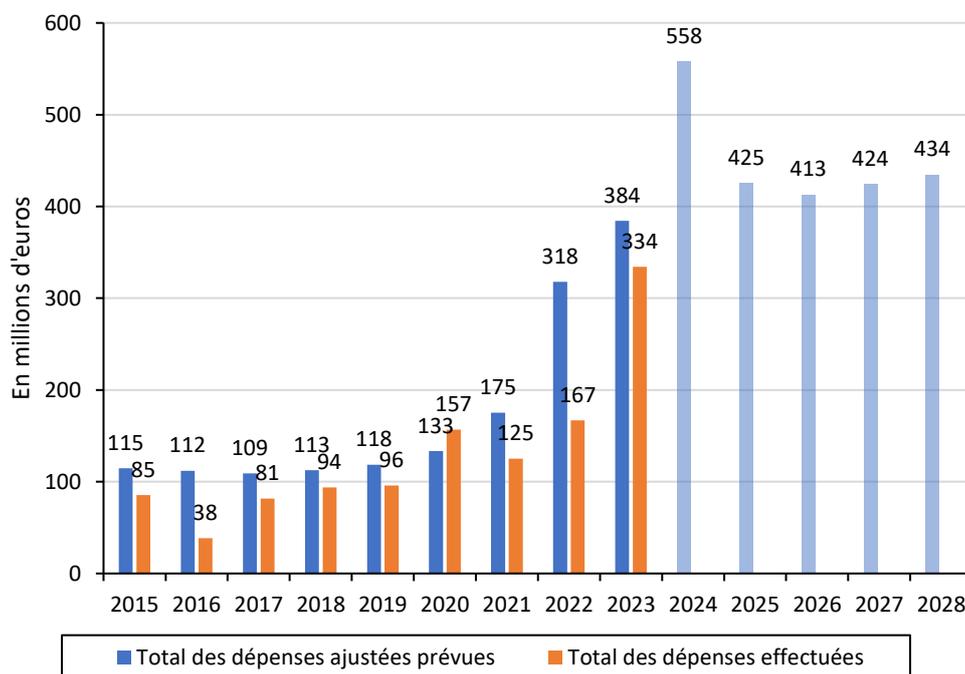
Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Si on focalise l'analyse aux dépenses d'investissement effectuées pour lutter contre le changement climatique, la majorité de celles-ci est effectuée par le biais du *Fonds climat et énergie* et du *Fonds pour la protection de l'environnement*.

En comparant les dépenses ajustées prévues pour ces deux fonds spéciaux aux dépenses réellement effectuées de leur part, il ressort du graphique III.3 que seulement en 2020 les dépenses réalisées ont dépassé les dépenses prévues (157 millions d'euros contre 133 millions d'euros). En revanche, entre 2015 et 2019, les dépenses prévues se sont élevées à 567 millions d'euros en cumul, tandis que les dépenses effectivement réalisées n'ont atteint que 395 millions d'euros en cumul, soit un taux de réalisation d'environ 70%. Ce dernier est impacté par l'année 2016, au cours de laquelle les dépenses prévues s'élevaient à 112 millions d'euros, tandis que les dépenses réalisées n'ont atteint que 38 millions d'euros (ce qui correspond à un taux de réalisation de 34%). Cela s'explique avant tout par des dépenses prévues mais non exécutées dans la catégorie « *Energie* », composée des sous-catégories « *Mesures de coopération* » et « *Mécanisme de compensation* », du *Fonds climat et énergie* où aucune dépense prévue a été réalisée.

<sup>16</sup> Le *Fonds spécial de la pêche*, le *Fonds spécial des eaux frontalières* et le *Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier* ne sont pas montrés dans le graphique III.2 parce que leur poids dans l'alimentation budgétaire totale est inférieur à 0,1% en moyenne sur toute la période sous revue.

Graphique III.3 – Dépenses prévues et effectuées du Fonds climat et énergie et du Fonds pour la protection de l’environnement



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

De manière générale, il faut noter une forte progression des dépenses prévues du *Fonds climat et énergie* et du *Fonds pour la protection de l’environnement*. De fait que cette hausse est accompagnée d’une hausse de l’alimentation budgétaire, cela reflète l’importance accrue accordée aux dépenses mobilisées pour lutter contre le changement climatique au sein des derniers budgets de l’État. En effet, les prévisions de dépenses ont augmenté de 133 millions d’euros pour 2020 à 558 millions d’euros pour 2024, ce par rapport à une moyenne de 113 millions d’euros pour les années 2015 à 2019. Par après, au cours des années 2025 à 2028, les dépenses sont prévues se stabiliser à un niveau d’environ 425 millions d’euros.

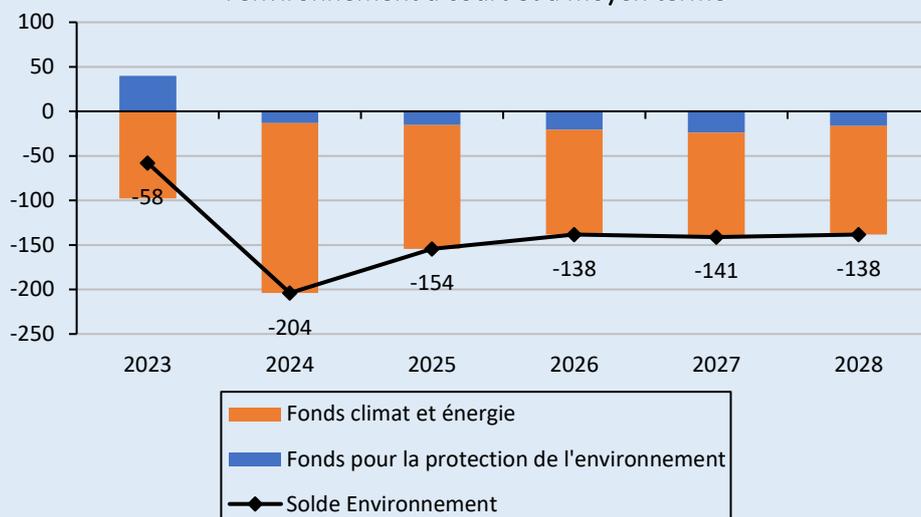
La forte hausse des dépenses prévues pour 2024 est avant tout liée à une forte progression des dépenses prévues dans la catégorie « *Mécanismes de compensation* » du *Fonds climat et énergie*. Selon la LPFP 2024-2028, ces dernières devraient s’élever à 225 millions d’euros en 2024, contre 109 millions d’euros enregistrés en 2023 et 141 millions d’euros prévus pour 2025.

### Situation à court et à moyen terme

La LPFP 2024-2028 prévoit un solde cumulé déficitaire, qui s'obtient en déduisant les dépenses ajustées des recettes totales, à hauteur de 776 millions d'euros du *Fonds climat et énergie* et du *Fonds pour la protection de l'environnement* pour la période 2024 à 2028.

Le CNFP note que celui-ci est entièrement couvert par les avoirs des deux fonds, qui s'élèvent à 779 millions d'euros au 31 décembre 2023 et qui sont prévues de diminuer à 3 millions d'euros en 2028.

**Graphique 7 – Evolution du solde du Fonds climat et énergie et du Fonds pour la protection de l'environnement à court et à moyen terme**



Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

En ce qui concerne les priorités politiques en matière de l'environnement, le PB 2025 (page 34) précise que :

« En 2025 les priorités budgétaires restent principalement guidées par les quatre domaines environnementaux précités, à savoir l'action climat (...), la lutte contre la perte de la biodiversité (...), la gestion durable des ressources (...) et le plan d'action zéro pollution.

Au sujet du PNEC des investissements conséquents seront réalisés sur l'horizon 2025-2028 avec une nette priorité accordée à la décarbonisation, ainsi qu'à l'efficacité énergétique et à l'innovation.

La dimension de la décarbonisation vise une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et la neutralité climatique d'ici 2050. Des objectifs sectoriels couvrent l'industrie, le transport, les bâtiments, l'agriculture et les déchets. Le pays prévoit aussi d'augmenter l'absorption nette de carbone, ainsi que d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, en la faisant passer de 25% en 2020 à 37% d'ici 2030.

La dimension de l'efficacité énergétique vise à améliorer l'efficacité énergétique de 42% d'ici 2030 par rapport à la référence européenne EU PRIMES (REF2007) pour cette même année.

En 2025, le total des dépenses allouées au PNEC atteindra 2,62 milliards d'euros, et cette somme augmente pour atteindre 2,86 milliards d'euros en 2028, reflétant l'engagement croissant en faveur de la transition énergétique et face au défi du changement climatique. ».

Le tableau III.1 présente le détail des dépenses environnementales tel que fourni dans le dernier *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg* (« PNEC ») et repris dans le PB 2025 (page 34).

Tableau III.1 – Dimensions des dépenses PNEC (en millions d’euros)

Dimensions des dépenses PNEC	2025	2026	2027	2028
Décarbonisation	2 567	2 602	2 504	2 778
Efficacité énergétique	47	57	66	70
Marché intérieur de l’énergie	0,2	0,2	0,2	0,2
Recherche, innovation et compétitivité	8	9	9	9
<b>Total</b>	<b>2 622</b>	<b>2 667</b>	<b>2 579</b>	<b>2 858</b>

Source : PB 2025.

Le CNFP relève qu’il est difficile de retracer les dépenses climatiques effectuées à travers les différents fonds spéciaux et d’évaluer dans quelle mesure celles-ci permettent d’atteindre les objectifs fixés dans le cadre du PNEC. Cela rejoint l’appréciation de la Cour des comptes sur ce point, qui a relevé que « *faute d’informations plus détaillées des dépenses en faveur du PNEC, notamment en ce qui concerne les domaines d’intervention (par exemple : dépenses en relation avec la mobilité : fonds du rail ou bien fonds des routes), l’analyse desdites dépenses est difficile* »<sup>17</sup>. En raison de l’importance croissante des dépenses énergétiques et environnementales et du taux de réalisation des dépenses en matière d’environnement encore améliorable, il est d’autant plus essentiel que les autorités budgétaires fournissent des informations détaillées concernant les dépenses publiques et les mesures politiques liées aux politiques climatiques et environnementales.

Cela pourrait se faire sous forme d’une évaluation des dépenses qui pourrait soit être intégrée à la documentation budgétaire annuelle, soit, comme le recommande la Cour des comptes, faire l’objet d’une analyse séparée.<sup>18</sup> Elle pourrait comprendre, par exemple, une comparaison des dépenses prévues et des dépenses effectivement réalisées en relation avec le PNEC, y comprise une ventilation selon le domaine d’intervention. Une telle évaluation permettra non seulement un meilleur pilotage des politiques climatiques et environnementales mais augmenterait également la transparence budgétaire et faciliterait le suivi des progrès réalisés. A noter dans ce contexte que, depuis 2020, la France élabore chaque année, à côté du budget habituel pour l’exercice suivant, un budget « vert » qui vise à évaluer l’impact environnemental des dépenses de l’État en les classant selon leur effet favorable, défavorable ou neutre sur l’environnement.

<sup>17</sup> Cour des comptes, « Avis sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’État pour l’exercice 2023 et le projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 à 2026 », page 130, 21 novembre 2022.

<sup>18</sup> Cour des comptes, « Avis sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’État pour l’exercice 2023 et le projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 à 2026 », page 130, 21 novembre 2022 : « A l’instar du « budget vert » mis en place en France, la Cour recommande que le gouvernement présente annuellement une évaluation exhaustive de toutes les dépenses publiques ou mesures étatiques liées aux politiques climatiques et environnementales ».

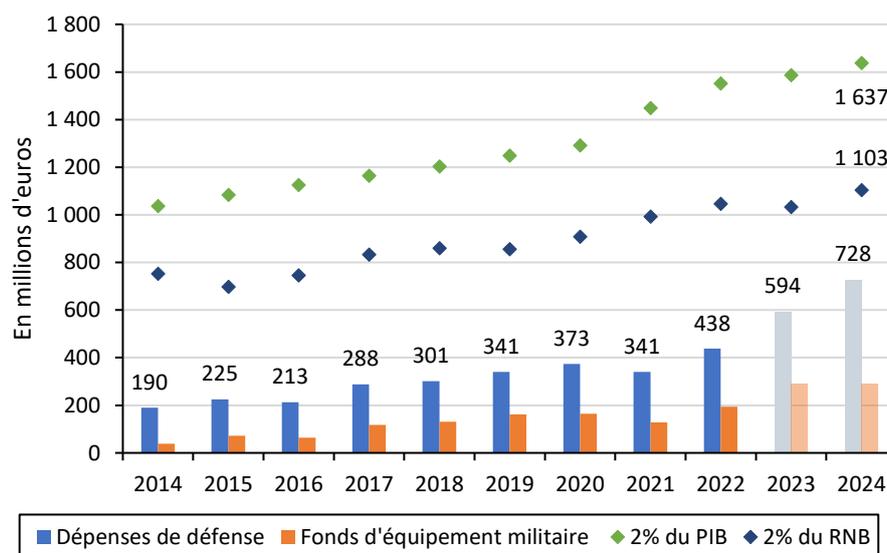
## b. Défense

En tant que membre de l'organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (« OTAN »), le Luxembourg s'est engagé à porter ses dépenses de défense à 2% de son PIB. En raison de sa structure économique particulière, le Luxembourg a cependant obtenu au sommet de l'OTAN à Vilnius en juillet 2023 l'accord pour utiliser le revenu national brut (« RNB ») et non le PIB comme base de calcul de son effort de défense.<sup>19</sup>

Dans l'accord de coalition 2023-2028 (page 30), le Gouvernement a retenu que : « L'armée luxembourgeoise sera modernisée afin de mieux répondre aux défis géopolitiques actuels. L'effort de défense sera porté à un pourcent du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2028. L'objectif de la défense luxembourgeoise est d'accroître, à moyen terme l'effort de défense à la hauteur de deux pourcents du revenu national brut (RNB) (...) ».

Le graphique III.4 montre que, dans le passé, les dépenses militaires du Luxembourg se sont situées nettement en dessous de l'objectif de 2% du PIB et aussi du RNB. Le CNFP fait remarquer, à titre indicatif, qu'en 2024, l'objectif à atteindre en matière de dépenses militaires aurait été supérieur d'environ 500 millions d'euros si l'effort de 2% est calculé sur la base du PIB plutôt que du RNB.

Graphique III.4 – Evolution des dépenses de défense et des dépenses du Fonds d'équipement militaire



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; OTAN ; Comptes nationaux ; Calculs CNFP.

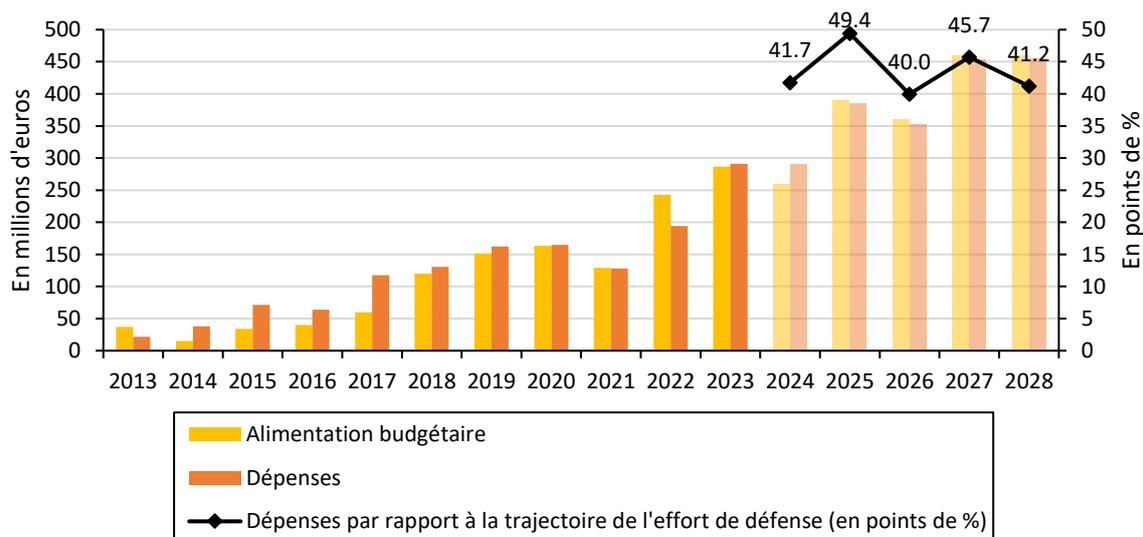
Le *Fonds d'équipement militaire* est un des principaux moyens à travers lequel le Luxembourg effectue ses dépenses de défense. Il faut cependant préciser que les dépenses effectuées par d'autres ministères, sans que celles-ci transitent nécessairement par un fonds spécial, sont également considérées au titre de l'effort de défense du Luxembourg. Il s'agit, selon la Direction de la Défense, par exemple des dépenses en matière d'infrastructures militaires effectuées par l'Administration des bâtiments publics, d'une quote-part à hauteur de 1,6% des dépenses de la Police grand-ducale, d'une quote-part de la défense des intérêts sur les prêts de l'État ou encore des prestations sociales au profit du personnel de l'armée<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Gouvernement luxembourgeois, « Xavier Bettel, François Bausch et Jean Asselborn au Sommet de l'OTAN à Vilnius », communiqué de presse du 12 juillet 2023.

<sup>20</sup> Direction de la défense, « Yuriko Backes a présenté l'évolution de l'effort de défense : 2% en 2023 », communiqué de presse du 12 juin 2024. Toute référence à la Direction de la défense dans la suite de ce sous-chapitre renvoie à cette source.

De manière générale, il convient de constater une progression continue des recettes et des dépenses du *Fonds d'équipement militaire*, qui étaient inférieures à 50 millions d'euros en 2013 et sont passés à presque 300 millions d'euros en 2023, et qui devraient atteindre environ 450 millions d'euros en 2028. Les dépenses totales du *Fonds d'équipement militaire* dépassent les recettes totales, composées uniquement de l'alimentation budgétaire, sur la période sous revue, à l'exception des années 2013 et 2022 (solde excédentaire de 16 et de 49 millions d'euros respectivement) (voir graphique III.5). La sous-alimentation du fonds s'élève à 9 millions d'euros en moyenne entre 2013 et 2023 et passe à 21 millions d'euros si on exclut les années 2013 et 2022.

**Graphique III.5 – Evolution passée (2013-2023) et prévue (2024-2028) de la situation financière du Fonds d'équipement militaire**



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Direction de la défense ; Calculs CNFP.

Concernant les récentes prévisions fournies dans la LPFP 2024-2028, le solde du *Fonds d'équipement militaire* devrait être déficitaire dans l'ordre de 31 millions d'euros en 2024, avant de devenir excédentaire (entre 4 et 8 millions d'euros) à court et à moyen terme. Malgré cette évolution positive, le *Fonds d'équipement militaire* ne devrait couvrir qu'un peu moins de la moitié de l'effort de défense prévu par le Gouvernement en juin 2024 pour la période 2024 à 2028 (voir graphique III.5).

Pour des raisons d'exhaustivité, le tableau III.2 montre le détail de la trajectoire de l'effort de défense telle que présentée par madame la ministre de la Défense en juin 2024. Le CNFP a pris note de l'annonce du premier ministre dans la déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025 que le Luxembourg se fixe désormais l'objectif de 2% du RNB déjà pour l'année 2025. Le tableau III.2 montre que, pour l'ensemble de la période couverte par l'ancienne trajectoire (2025-2030), le total des dépenses additionnelles se chiffre à quelque 1,4 milliard d'euros.

**Tableau III.2 – Dépenses de défense du Luxembourg**

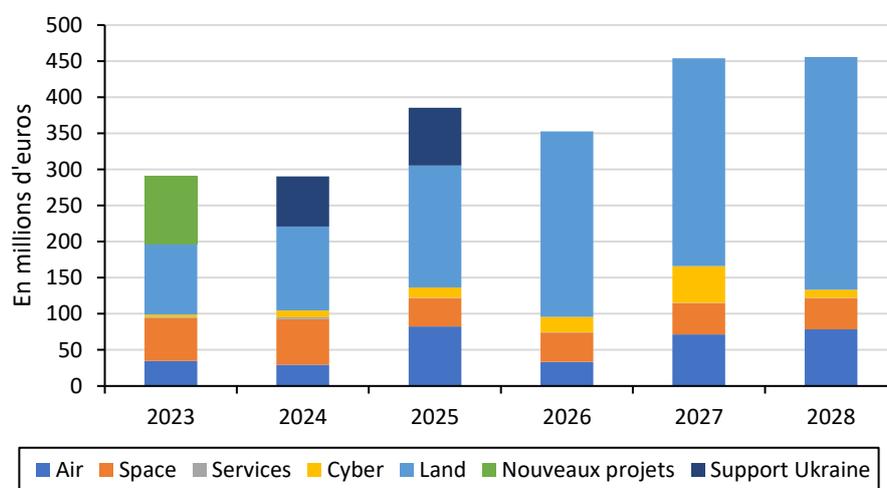
En millions d'euros	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Ancienne trajectoire</b> (juin 2024)	728	780	882	993	1 106	1 277	1 461
<i>En % du RNB</i>	1,29	1,32	1,43	1,55	1,66	1,83	2,0
<b>Nouvelle trajectoire</b> (mai 2025)	728	1 118	1 234	1 281	1 333	1 396	1 461
<i>En % du RNB</i>	1,29	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Dépenses additionnelles</b>	0	402	352	288	227	119	0

Sources : Direction de la Défense (juin 2024), Discours sur l'état de la nation (mai 2025).

A court et à moyen terme, le budget militaire du Luxembourg devrait être avant tout utilisé pour la mise en place du bataillon binational avec la Belgique, attribuable au domaine « Land », et pour financer des projets multi-annuels dans les domaines « Air », « Space », « Services » et « Cyber » (voir graphique III.6). La baisse des dépenses du *Fonds d'équipement militaire* prévu pour 2026 (-33 millions d'euros ou -8,5% par rapport à 2025) est avant tout liée à la création d'une ligne budgétaire spécifique non-limitative pour le soutien militaire au profit de l'Ukraine à partir de 2025 qui ne sera donc plus financé par le biais du *Fonds d'équipement militaire*. Cela permet, selon la Direction de la défense, une meilleure planification budgétaire, garantit une mise à disposition de moyens financiers pour le financement des projets de la défense et accorde au Gouvernement une plus grande flexibilité concernant le soutien militaire au profit de l'Ukraine. En revanche, la forte progression des dépenses en 2027 (+101 millions d'euros ou +29% par rapport à 2026) est en grande partie liée au bataillon belgo-luxembourgeois. La LPFP 2024-2028 prévoit des dépenses à hauteur de 60 millions d'euros en 2025, de 204 millions d'euros en 2026, de 271 millions d'euros en 2027 et de 308 millions d'euros en 2028 pour la mise en œuvre du bataillon.

Le CNFP soutient l'approche de ne plus financer le soutien pour l'Ukraine par le biais du *Fonds d'équipement militaire* pour les motifs avancés par la Direction de la défense susmentionnés et il revendique une ventilation plus détaillée des dépenses prévues pour la mise en œuvre du bataillon belgo-luxembourgeois, compte tenue de l'ampleur des dépenses prévues. Ces dernières représentent 67,7% des dépenses totales du *Fonds d'équipement militaire* prévues pour 2028.

**Graphique III.6 – Prévisions de dépenses du Fonds d'équipement militaire ventilées selon sous-catégories**



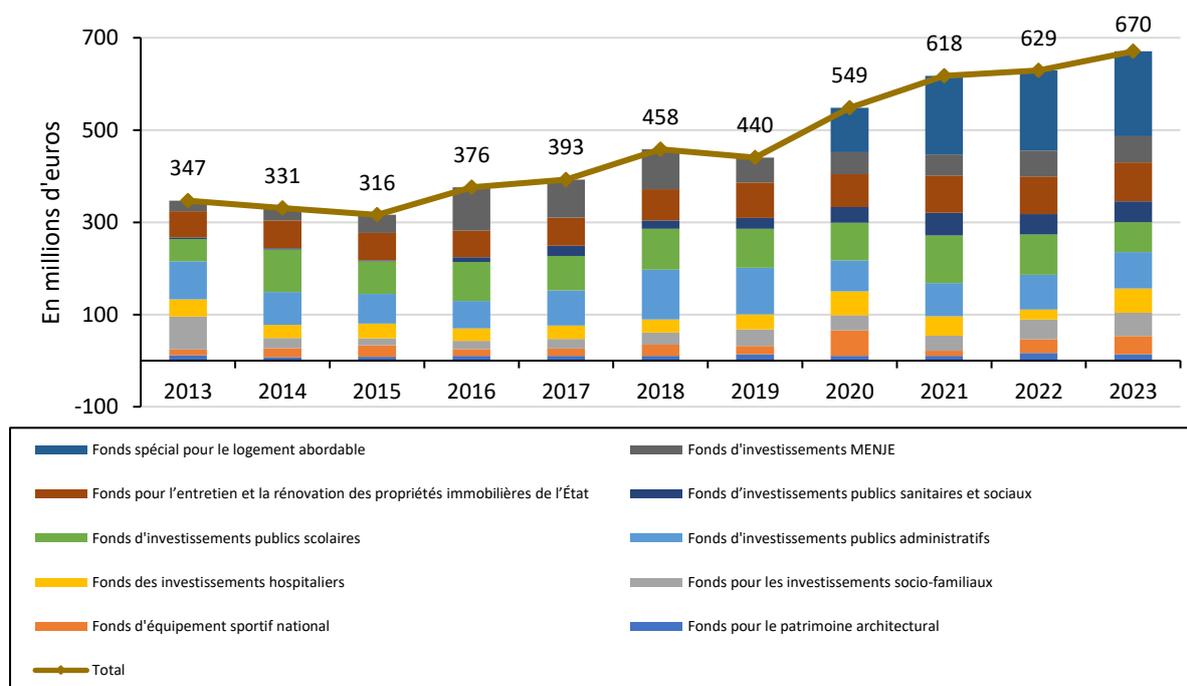
Sources : LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Compte tenu du fait qu'un relèvement des engagements des pays membres de l'OTAN en matière de dépenses pour la défense à moyen terme semble à l'heure actuelle probable, il faut prendre en considération la possibilité d'une charge budgétaire (encore) plus importante à moyen terme. En outre, indépendamment du niveau de l'objectif des dépenses de défense définie au sein de l'OTAN, c'est fortement probable que les engagements seront plus contraignants dans le futur. Cela soulève des incertitudes quant au maintien dans le futur de la dérogation spécifique pour le Luxembourg de considérer dans le calcul des dépenses de défense le RNB au lieu du PIB. Le CNFP soutient la stratégie formulée par la Direction de la Défense visant à générer des retombées à la fois économiques (intégration d'entreprises luxembourgeoises dans les projets), et donc aussi fiscales, et sociétales (travaux routiers, aéroportuaires ou ferroviaires) à travers les dépenses pour la défense.

### c. Infrastructures immobilières

L'administration centrale effectue une partie importante de ses dépenses de gestion, d'entretien, de rénovation et de construction d'infrastructures immobilières par le biais de différents fonds spéciaux. Le graphique III.7 montre l'évolution des dépenses des fonds spéciaux qui peuvent, dans un sens large, être attribués au domaine des infrastructures immobilières entre 2013 et 2023.

Graphique III.7 – Dépenses totales dans le domaine des infrastructures immobilières ventilées selon les fonds spéciaux



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Les dépenses effectuées dans le domaine des infrastructures immobilières ont augmenté de 347 millions d'euros en 2013 à 670 millions d'euros en 2023, soit presque un doublement sur 10 ans (graphique III.7). Le CNFP note que la forte progression des dépenses relatives aux infrastructures immobilières depuis 2020 est avant tout portée par les investissements réalisés par le biais du *Fonds spécial pour le logement abordable*, sans lesquelles les dépenses totales dans ce domaine auraient stagné à un niveau d'environ 450 millions d'euros depuis 2018. Sur la période sous revue, le poids des dépenses effectuées par l'ensemble de ces fonds spéciaux dans le total des dépenses effectuées par l'administration centrale est passé de 9,9% en 2013 à 8,5% en 2023.

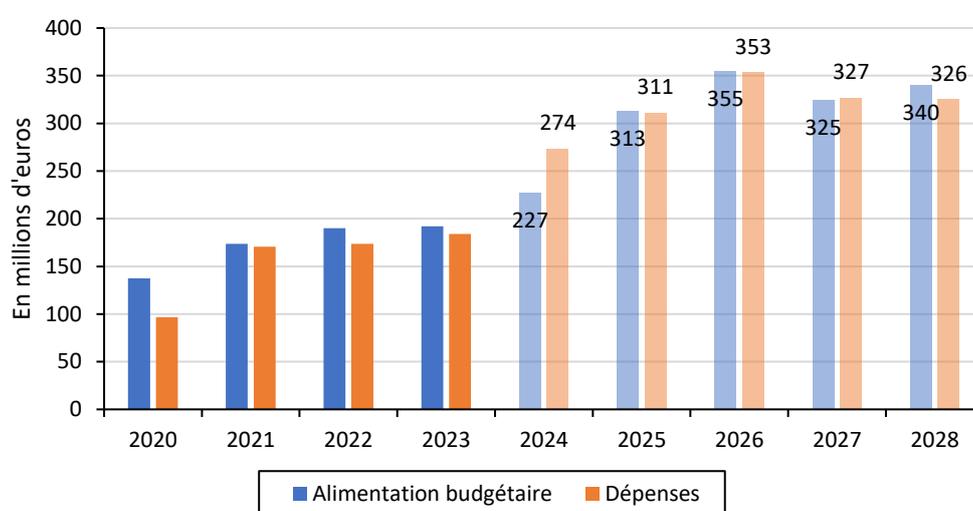
Les fonds spéciaux ayant pour mission de financer des investissements publics dans les infrastructures scolaires (*Fonds d'investissements MENJE* et *Fonds d'investissements publics scolaires*) ont dépensé ensemble, en moyenne entre 2013 à 2023, 136 millions d'euros par an. Cela reflète presque un tiers du total des dépenses de 466 millions d'euros réalisées en moyenne par an par l'ensemble des fonds spéciaux sous considération. Il convient encore de noter les dépenses annuelles moyennes du *Fonds d'investissements publics administratifs* (78 millions d'euros) et du *Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État* (69 millions d'euros).

Les investissements réalisés par le biais du *Fonds spécial pour le logement abordable*, dont la loi modifiée du 25 mars 2020 porte création, s'élèvent à environ 100 millions d'euros en 2020 et à 176 millions d'euros en moyenne pour les années 2021 à 2023 (voir graphique III.8). Concernant le taux de

réalisation des dépenses prévues au cours de cette période, celui-ci s'élève à 121% en 2021, à 68% en 2022 et à 75% en 2023.

Selon la LPFP 2024-2028, l'alimentation budgétaire de et les dépenses prévues à être réalisées par le *Fonds spécial pour le logement abordable* devraient passer à environ 350 millions d'euros jusqu'en 2026, avant de diminuer légèrement en 2027 et en 2028 (voir graphique III.8). Les dépenses prévues (ajustées) du fonds correspondraient ainsi à 3,6% de l'ensemble des dépenses prévisionnelles de l'administration centrale en 2026 (contre 2,3% en 2023). Cela reflète l'affirmation formulée dans l'accord de coalition 2023-2029 (page 38) que « l'objectif primaire du Gouvernement sera d'assurer un logement décent à un prix abordable au plus grand nombre de personnes, que ce soit en matière de logements abordables, de logements locatifs ou en matière d'accès à la propriété ».

**Graphique III.8 – Evolution passée (2020-2023) et prévue (2024-2028) de la situation financière du Fonds spécial pour le logement abordable**



Sources : LPFP 2021-2025 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

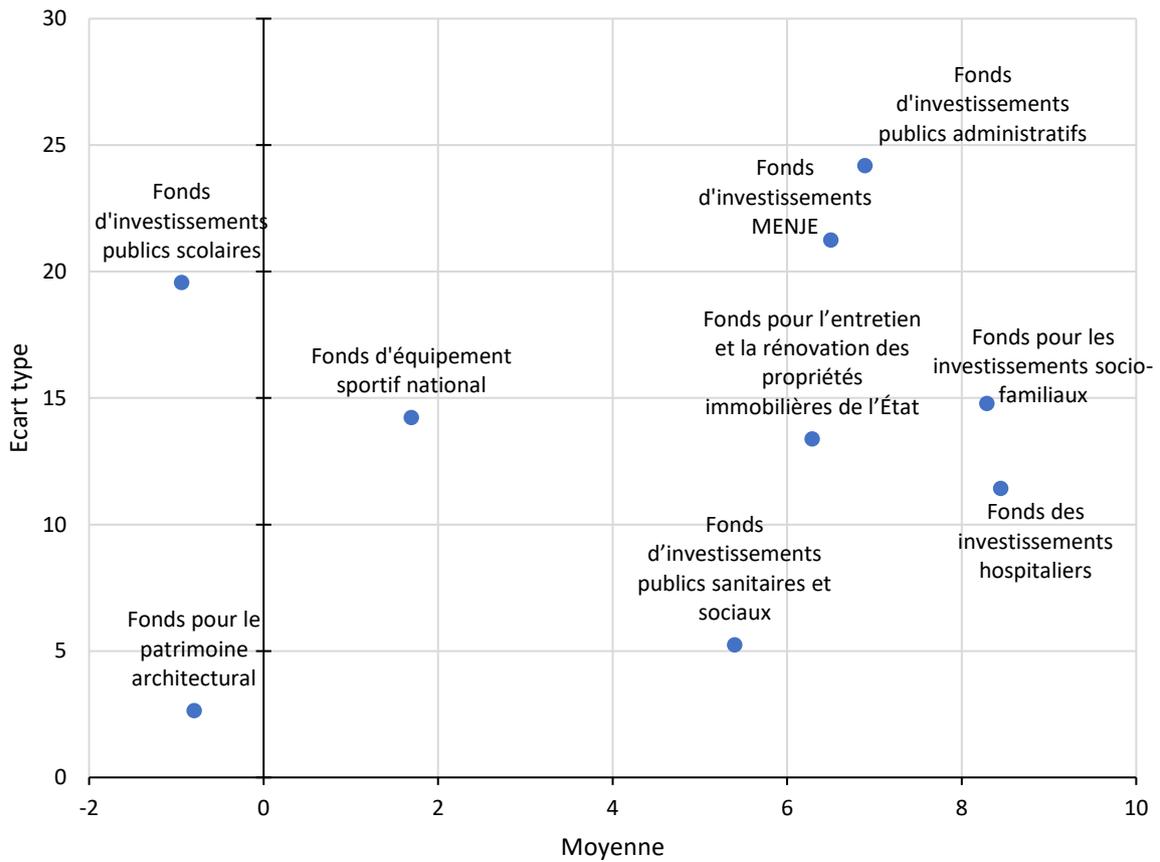
Le [graphique III.9](#) ci-dessous présente un nuage de points permettant de visualiser pour chaque fonds spécial sa situation financière à travers deux dimensions :

- Le solde annuel moyen entre 2013 et 2023 (axe horizontale), ce qui permet de repérer à la fois les fonds spéciaux structurellement excédentaires ou déficitaires ;
- L'écart-type annuel moyen entre 2013 et 2023 (axe verticale), ce qui permet de visualiser la variabilité du solde d'une année à l'autre.

Le *Fonds spécial pour le logement abordable* n'est pas affiché, car il n'a été créé qu'en 2020.

Le CNFP constate que, de manière générale, les fonds spéciaux agissant dans le domaine des infrastructures immobilières affichent en moyenne un solde annuel excédentaire, principalement en raison de la sous-consommation récurrente de l'alimentation budgétaire allouée. L'écart-type élevé reflète la volatilité inhérente aux dépenses d'investissement relatifs à l'immobilier, souvent concentrées sur quelques grands projets ponctuels.

Graphique III.9 – Moyenne et écart type des soldes annuels des fonds spéciaux de 2013 à 2023



Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

## d. Mobilité

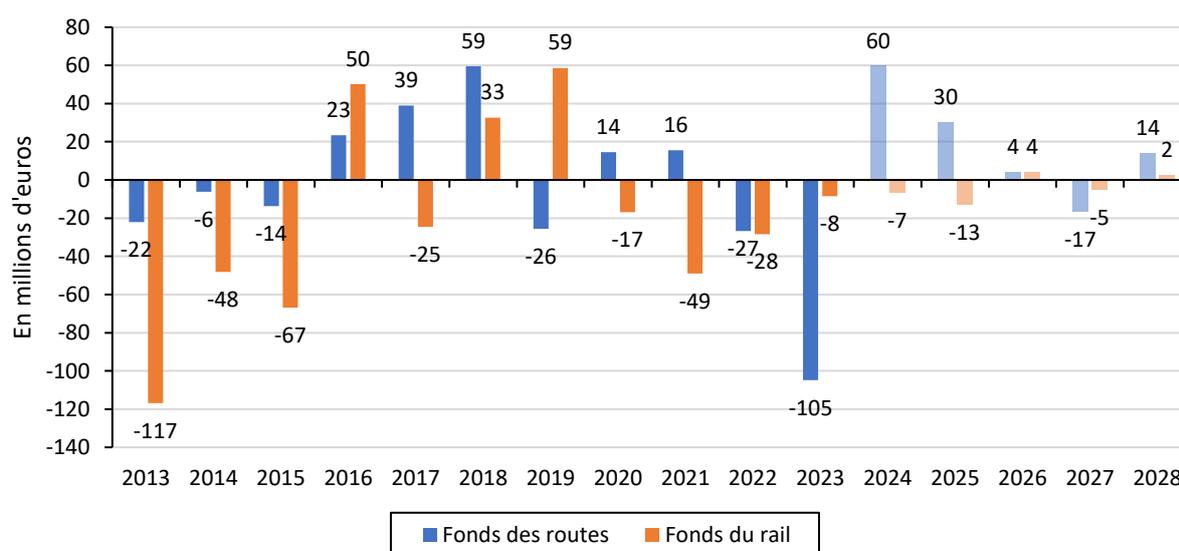
Ils existent trois fonds spéciaux par lesquels l'administration centrale effectue une partie importante de ses investissements dans le domaine de la mobilité, notamment en matière d'infrastructures. Il s'agit du *Fonds des routes*, le *Fonds du rail* et le *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux*.

Le *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux* a pour objet de financer « la participation à la réalisation de projets ferroviaires situés en-dehors du territoire national lorsque ces projets contribuent au maintien et au développement des raccordements ferroviaires du Grand-Duché de Luxembourg avec ses pays voisins et à l'insertion du réseau ferroviaire national dans les réseaux de transport transeuropéens »<sup>21</sup>. Le CNFP note que les lignes ferroviaires utilisées par les travailleurs frontaliers n'ont pas fait l'objet d'investissements significatifs dans un passé récent, de fait que les dépenses cumulées de ce fonds spécial ne s'élèvent qu'à 21 millions d'euros entre 2013 et 2023. Il convient cependant de noter qu'actuellement, l'extension du tracé Bettembourg-Thionville-Metz est financé par le biais du *Fonds des raccordements ferroviaires internationaux*, pour laquelle la LPFP 2024-2028 prévoit des dépenses à hauteur de 67,5 millions d'euros entre 2024 et 2028.

Au niveau national, ce sont le *Fonds des routes* et le *Fonds du rail* à travers lesquels la plupart des investissements publics dans le domaine de la mobilité sont effectués. Le graphique III.10 montre l'évolution passée et prévue des soldes de ces deux fonds spéciaux pour la période entre 2013 et 2028. Concernant les années 2013 à 2023, le CNFP note des soldes déficitaires pour la plupart des années, à l'exception des années 2016 à 2019 notamment.

Le solde cumulé sur la période 2013 à 2023 s'élève à -218 millions d'euros pour le *Fonds du rail* et à -47 millions d'euros pour le *Fonds des routes*. Les soldes des deux fonds spéciaux affichent par ailleurs une volatilité élevée d'une année à l'autre, ce qui se traduit par un écart-type de 44 millions d'euros pour le *Fonds des routes* et de 52 millions d'euros pour le *Fonds du rail*. En outre, tandis que les soldes des deux fonds spéciaux sont en moyenne déficitaires, celui du *Fonds des routes* (-4,3 millions d'euros) est plus équilibré que celui du *Fonds du rail* (-19,8 millions d'euros).

Graphique III.10 – Soldes enregistrés (2013-2023) et prévus (2024-2028) du Fonds des routes et du Fonds du rail



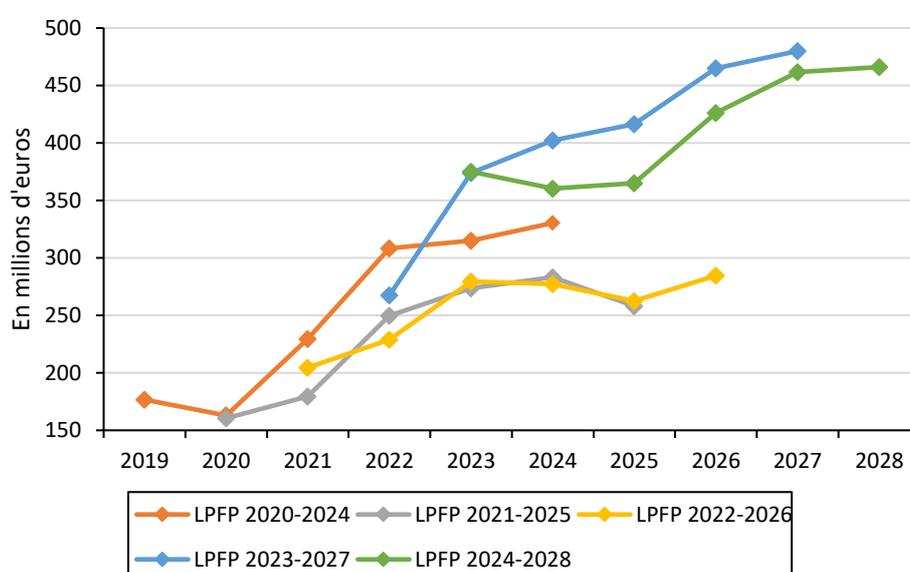
Sources : LPFP 2014-2018 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

<sup>21</sup> LPFP 2024-2028, Annexe II, page 470.

Le graphique III.11 compare les prévisions de dépenses (ajustées) du *Fonds des routes* telles que présentées dans les dernières lois de programmation financière pluriannuelle, il convient de constater globalement une révision à la hausse des prévisions de dépenses pour chaque année. Cela reflète une sous-estimation des prévisions en matière d'investissements routiers. Le CNFP constate que les prévisions pour les années 2024 à 2027 telles que fournies dans la LPFP 2024-2028 sont toutefois inférieures à celles fournies dans la LPFP 2023-2027, ce de 38 millions d'euros en moyenne pour les quatre années. Cette révision à la baisse des prévisions de dépenses pour cette période n'est toutefois pas attribuable à un seul chantier mais découle de diverses baisses des prévisions de dépenses de faible envergure.

Concernant le taux de réalisation des dépenses, celui-ci s'élève pour le *Fonds des routes* à 80% en 2020, à 89% en 2021, à 107% en 2022 et à 134% en 2023.

**Graphique III.11 – Prévisions des dépenses ajustées pour le Fonds des routes**

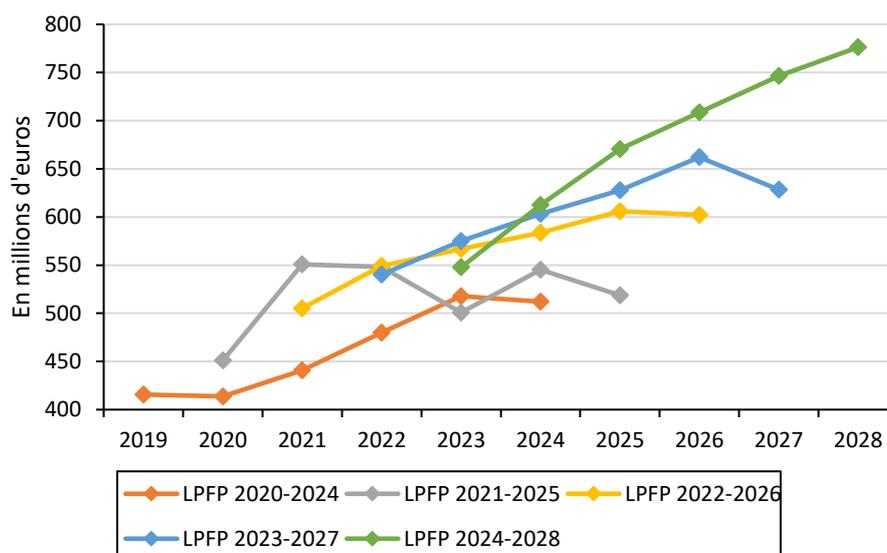


Sources : LPFP 2020-2024 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Du côté du *Fonds du rail*, le [graphique III.12](#) montre que les prévisions de dépenses ajustées pour chaque année sont également revues à la hausse d'une LPFP à l'autre, ce qui indique, comme pour le Fonds des routes, une sous-estimation des prévisions en matière d'investissements ferroviaires. De manière générale, il convient de noter une forte progression des dépenses prévues dans le domaine des infrastructures ferroviaires. Celles-ci sont augmentées de 2 364 millions d'euros en cumul pour les années 2020 à 2024 dans la LPFP 2020-2024 à 3 514 millions d'euros en cumul pour les années 2024 à 2028 dans la LPFP 2024-2028. En outre, tandis que les prévisions de dépenses sont généralement diminuées vers la fin de l'horizon des prévisions, la LPFP 2024-2028 table sur une progression continue d'ici 2028.

Concernant le taux de réalisation, celui-ci s'élève pour le *Fonds du rail* à 97% en 2020, à 87% en 2021, à 101% en 2022 et à 103% en 2023.

Graphique III.12 – Prévisions des dépenses ajustées pour le Fonds du rail



Sources : LPFP 2020-2024 à LPFP 2024-2028 ; Calculs CNFP.

Enfin, pour conclure ce sous-chapitre, le CNFP fait remarquer que l'analyse des dépenses prévisionnelles de chantiers qui s'étendent sur plusieurs années et qui sont financés par le biais de fonds spéciaux est difficile si l'horizon temporel jusqu'à l'achèvement des travaux dépasse l'horizon couvert par la LPFP. Cela concerne particulièrement le *Fonds des routes* et le *Fonds du rail*, mais également certains fonds spéciaux qui financent des investissements dans le domaine des infrastructures immobilières. Dans de tels cas, il serait utile de présenter une feuille de route qui couvre l'horizon prévisionnel des travaux et qui donne une vue d'ensemble des étapes, des coûts et des indicateurs d'avancement du projet. Cela permettra une meilleure traçabilité et comparabilité des dépenses des fonds spéciaux et augmentera la transparence budgétaire.

## IV. Evolution historique des investissements publics

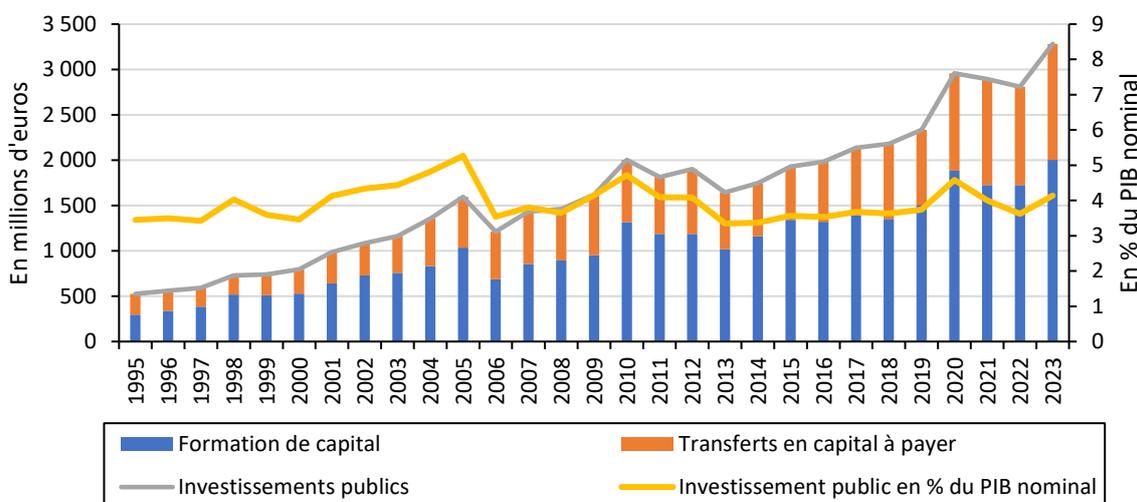
De fait que les dépenses de certains fonds spéciaux sont des dépenses d'investissement, il convient d'analyser plus en détail l'évolution historique des investissements publics au Luxembourg. Ces derniers constituent un levier essentiel pour moderniser les infrastructures, stimuler l'économie, renforcer la cohésion sociale, accompagner la transition écologique et mobiliser l'investissement privé autour des priorités nationales.

De manière générale, les investissements publics se composent ...

- ... de la *Formation de capital* : il s'agit des investissements directs réalisées par les administrations publiques dans le but d'acquérir, de produire ou d'améliorer les biens durables utilisés pendant au moins un an.<sup>22</sup>
- ... des *Transferts en capital à payer* : il s'agit des investissements indirects sous forme d'aides, en espèces ou en nature, effectuées par les administrations publiques à d'autres unités institutionnelles (résidentes ou non résidentes) pour leur permettre de financer (en partie ou en totalité) le coût de l'acquisition d'actifs fixes.

Le graphique IV.1 montre l'évolution historique des investissements publics de l'administration centrale (courbe grise), ventilée selon les sous-catégories, et exprimé en pourcentage du PIB nominal pour la période allant de 1995 à 2023.

Graphique IV.1 – Evolution historique des investissements publics de l'administration centrale



Sources : Comptes nationaux ; Calculs CNFP.

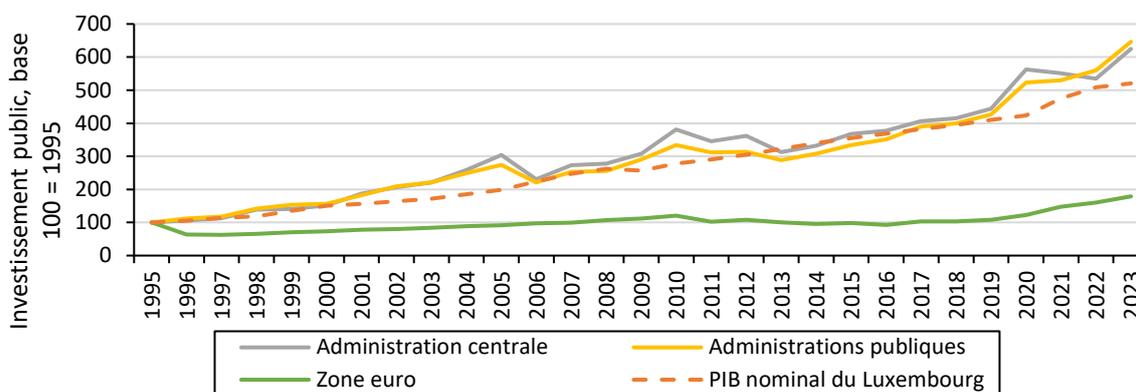
Les investissements publics de l'administration centrale sont passés de 525 millions d'euros en 1995 (3,4% du PIB) à 3 282 millions d'euros en 2023 (4,1% du PIB), soit une progression annuelle moyenne de 6,8% ou de 98,5 millions d'euros. Le total des investissements publics réalisés en 2023 se compose en 2 002 millions d'euros d'investissements directs (61%) et en 1 280 millions d'euros d'investissements indirects (39%). En moyenne, sur toute la période sous revue, les investissements directs représentaient 64% des investissements publics de l'administration centrale<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> D'après le SEC2010, la formation brute de capital comprend les catégories suivantes : a) la formation brute de capital fixe, b) la variation des stocks et c) les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

<sup>23</sup> Poids minimal et maximal des investissements directs dans le total des investissements publics de l'administration centrale : 56% en 1995 et 71% en 1998.

Le graphique IV.2 montre, pour le Luxembourg, l'évolution des investissements publics des administrations publiques (courbe jaune) et de l'administration centrale (courbe grise), ainsi que celle du PIB nominal (courbe pointillée). En outre, à titre indicatif, l'évolution des investissements publics au niveau des administrations publiques réalisées au sein de la zone euro est montrée (courbe verte). Pour faciliter la comparaison, toutes les valeurs ont été rapportées à une base 100 en 1995 et le graphique couvre la période allant jusqu'en 2023.

**Graphique IV.2 – Evolution historique des investissements publics au Luxembourg et dans la zone euro**

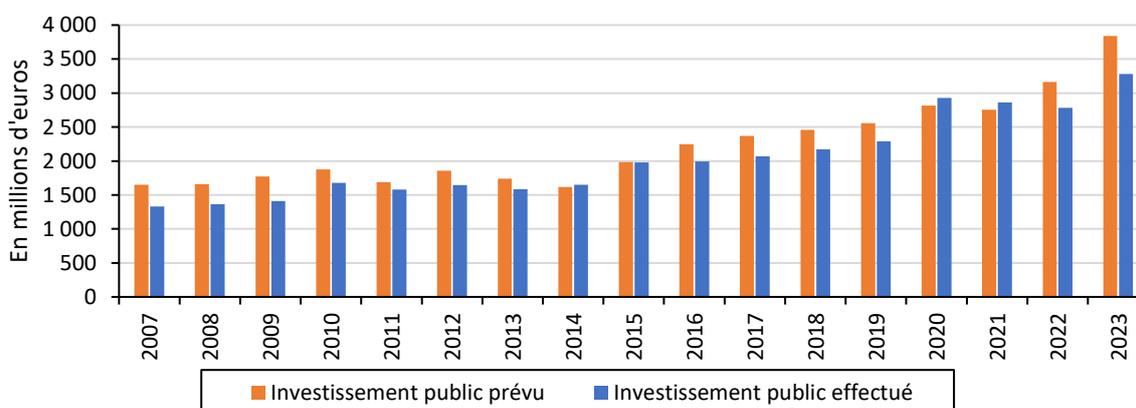


Sources : Comptes nationaux ; Eurostat ; Calculs CNFP.

L'évolution des investissements publics au Luxembourg témoigne d'un effort constant et important des pouvoirs publics en matière d'investissement, dépassant la progression du PIB nominal sur la période 1995 à 2023 (à l'exception des années 2013 à 2016 pour les administrations publiques). L'évolution des investissements publics de l'administration centrale est plus soutenue que celle des administrations publiques, à l'exception des années 2022 et 2023, tout en rappelant que les données ont été indexées sur la base 100 en 1995. Exprimé en montants absolus, les investissements publics des administrations publiques dépassent toujours ceux de l'administration centrale, ce dans un ordre de grandeur de 575 millions d'euros en moyenne par an entre 1995 et 2023.

En comparant les investissements publics prévus à ceux ultérieurement réalisés au niveau de l'administration centrale pour les années 2007 à 2023, on constate un taux de réalisation moyen de 90,7%. Le CNFP souligne qu'il s'agit ici des prévisions (établies en t pour t+1) et des observations (faites en t pour t-1) issus des annexes des différentes LPFP et que les montants des investissements effectués ne concordent pas avec les montants des investissements publics montrés dans le graphique IV.1 qui sont issues de la comptabilité nationale et qui ont été revues à multiples reprises.

**Graphique IV.3 – Prévisions et observations des investissements publics de l'administration centrale**



Sources : Comptes nationaux ; Calculs CNFP.

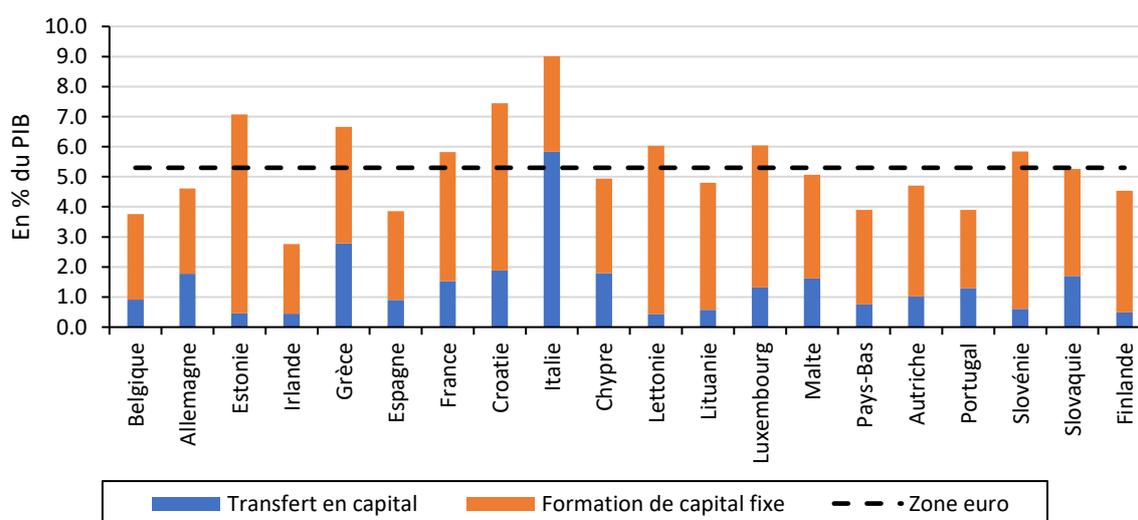
Le CNFP fait remarquer l'impact des contextes de crises sur l'évolution des investissements publics au Luxembourg. Le graphique IV.2 monte un décrochage progressif entre la courbe des investissements publics au Luxembourg et celle du PIB nominal dans les périodes entourant l'éclatement de la bulle internet (2000-2002), la crise financière (2007-2008), la crise de la dette souveraine en zone euro (2010-2013), la crise sanitaire (2020) et la crise énergétique dans le contexte de la guerre en Ukraine (2022-2023). Ce décrochage reflète la mise en œuvre d'une politique budgétaire expansionniste pendant (et après) les périodes de crise, en s'appuyant sur l'investissement public comme levier d'action pour soutenir la croissance et pour préserver les emplois.

Il convient par ailleurs de souligner la forte progression des investissements publics depuis 2019, tant au niveau national qu'au niveau européen. En effet, selon les statistiques de Eurostat, les investissements publics au sein de la zone euro ont progressés de 65% entre 2019 et 2023, passant de 471 milliards d'euros à 777 milliards d'euros.<sup>24</sup> Le CNFP note dans ce contexte la forte probabilité d'une progression des investissements publics au niveau européen à un rythme soutenu à court et à moyen terme sous les effets volonté générale d'augmenter les dépenses pour la défense et à cause d'un changement dans la politique budgétaire, surtout en Allemagne.

Finalement, pour conclure ce chapitre, il convient encore de noter que les investissements publics au Luxembourg ont connu une croissance bien supérieure à celle observée en moyenne dans l'ensemble de la zone euro. En effet, il ressort du graphique IV.2 à la page 55, que le volume des investissements publics réalisés au sein de la zone euro n'a même pas doublé entre 1995 et 2023, tandis que celui du Luxembourg s'est plus que multiplié par six.

En considérant les efforts en matière d'investissements publics des différents pays membres de la zone euro en 2023, le Luxembourg range parmi les pays affichant les investissements publics les plus élevés. Les investissements publics du Luxembourg et de la Lettonie s'élèvent à 6% du PIB, et seulement la Grèce (6,7% du PIB), l'Estonie (7,1% du PIB), la Croatie (7,4% du PIB) et l'Italie (9% du PIB) affichent des taux plus élevés. A titre de comparaison, la moyenne pour l'ensemble de la zone euro s'élève à 5,3% du PIB (graphique IV.4).

**Graphique IV.4 – Investissements publics au niveau des administrations publiques dans les pays membres de la zone euro en 2023**



Sources : CE (novembre 2024) ; Calculs CNFP.

<sup>24</sup> Commission européenne, « Autumn 2024 Economic Forecast », AMECO base de données.

## Conclusion

Le CNFP a analysé l'évolution passée et prévisionnelle de la situation financière des fonds spéciaux pour la période de 2013 à 2028 sur base des données présentées dans la documentation budgétaire pluriannuelle (LPFP 2014-2028 à LPFP 2024-2028). Les fonds spéciaux constituent un levier essentiel pour réaliser des investissements publics visant à moderniser les infrastructures, stimuler l'économie, renforcer la cohésion sociale, accompagner la transition écologique et mobiliser l'investissement privé autour des priorités nationales.

**Du côté des recettes totales des fonds spéciaux**, le CNFP note que celles-ci ont augmenté de 3 364 millions d'euros en 2013 (6,9% du PIB) à 7 905 millions d'euros en 2023 (10% du PIB). Selon la LPFP 2024-2028, les recettes totales devraient passer à 10 839 millions d'euros d'ici 2028 (10,7% du PIB), soit une augmentation de 2 934 millions d'euros ou de 37% entre 2023 et 2028.

**Du côté des dépenses des fonds spéciaux**, le CNFP note que celles-ci ont augmenté de 3 549 millions d'euros en 2013 (7,2% du PIB) à 7 889 millions d'euros en 2023 (9,9% du PIB). Selon la LPFP 2024-2028, les dépenses totales des fonds spéciaux devraient passer de 7 889 millions d'euros en 2023 à 12 193 millions d'euros en 2028 (12% du PIB), soit une augmentation de 4 304 millions d'euros ou de 54,6% depuis 2023.

Le CNFP fait remarquer par ailleurs que les dépenses des fonds spéciaux représentent environ 24% des dépenses totales de l'administration centrale au début de la période sous revue (en 2013-2014) et environ 30% des dépenses au cours des années 2017 à 2023. Selon la LPFP 2024-2028, ce ratio devrait augmenter de manière continue pour atteindre 34,7% en 2027-2028.

**Concernant la fiabilité des prévisions**, le CNFP constate que, de manière générale, les prévisions de recettes se sont a posteriori avérées trop pessimistes, tandis que les prévisions de dépenses se sont a posteriori avérées trop optimistes. Il est à noter favorablement que les autorités budgétaires appliquent des décotes (pour la plupart entre 10% et 40%) sur certaines dépenses afin d'améliorer la fiabilité des prévisions en tenant compte de potentiels retards et aléas de chantiers ou de mesures d'économies.

Il faut par ailleurs noter une croissance soutenue des **avoirs des fonds spéciaux** sur la période sous revue, pendant laquelle les réserves financières sont passés de 1 574 millions d'euros en 2013 (3,2% du PIB) à 2 971 millions d'euros en 2023 (3,7%). Le CNFP fait remarquer que cette progression des avoirs des fonds spéciaux reflète une sous-consommation des ressources financières mises à disposition des fonds spéciaux.

**L'analyse détaillée des soldes des différents fonds spéciaux** a révélé que le *Fonds du rail* et le *Fonds d'équipement militaire* sont structurellement déficitaires (-19,8 et -9,4 millions d'euros respectivement en moyenne entre 2013 et 2023) et que leur situation financière est marquée par une volatilité élevée. En revanche, le *Fonds pour l'emploi*, le *Fonds climat et énergie* et le *Fonds pour la gestion de l'eau* peuvent être catégorisés comme fonds excédentaires (solde annuel moyen supérieur à 20 millions d'euros) avec une situation financière volatile.

**L'analyse historique (1995 à 2023) des investissements publics de l'administration centrale** témoigne d'un effort constant et important des pouvoirs publics en matière d'investissement, dont la progression dépasse celle du PIB nominal sur la période 1995 à 2023. Les investissements réalisés par l'administration centrale ont augmenté de 525 millions d'euros en 1995 (3,4% du PIB) à 3 282 millions d'euros en 2023 (4,1% du PIB), soit une progression annuelle moyenne de 6,8% ou de 98,5 millions d'euros. Le taux de réalisation des investissements prévus par l'administration centrale s'élève, en moyenne et calculé sur base des chiffres présentées dans les différentes LPFP, à 90,7%.

Pour augmenter la transparence, la traçabilité, la comparabilité et la fiabilité des données relatifs aux fonds spéciaux, **le CNFP recommande** :

- Dans les limites du possible, une dénomination uniforme et standardisée des différents flux de recettes et de dépenses dans l'annexe de la LPFP présentant la situation financière des fonds spéciaux ;
- L'établissement d'une feuille de route pour les projets et stratégies pluriannuels (surtout dans le domaine des infrastructures et du climat) qui donne une vue d'ensemble des étapes, des coûts et des indicateurs d'avancement ;
- L'évaluation à posteriori des prévisions de dépenses (non-ajustées et ajustées) et des dépenses effectuées afin d'identifier d'éventuelles causes d'écart. Lors de cette évaluation des précisions supplémentaires sur la justification de ces ajustements pourraient également être fournies.

En guise de conclusion, le CNFP partage l'avis d'autres institutions (inter-)nationales que le pilotage des finances publiques devient particulièrement complexe (tant pour le parlement que pour d'autres institutions) de fait qu'une part croissante des dépenses de l'administration centrale soit réalisée par le biais des fonds spéciaux. Même si le recours aux fonds spéciaux présente des avantages, notamment en termes de flexibilité budgétaire, il est indispensable de maintenir un niveau élevé de transparence budgétaire. Le CNFP apprécie la réduction du nombre de fonds spéciaux prévue dans le PB 2025, tout en se prononçant en faveur d'un aperçu exhaustif et facile à consulter de la situation financière passée et prévisionnelle des fonds spéciaux existants.

## Annexe 1

Par souci d'exhaustivité, les fonds spéciaux suivants ont changé de nom :

- « *Fonds pour les monuments historiques* » a été renommé « *Fonds pour le patrimoine architectural* » dans le PB 2023 ;
- « *Fonds de crise* » a été renommé « *Fonds de rééquilibrage budgétaire* » dans le PB 2021 ;
- « *Fonds communal de dotation financière* » a été renommé « *Fonds communal de dotation financière et Fonds de dotation globale des communes* » dans le PB 2017 et puis « *Fonds de dotation globale des communes* » dans le PB 2019 ;
- « *Fonds des investissements hospitaliers* » a été renommé « *Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières* » dans le PB 2022 ;
- « *Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse* » a été renommé « *Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement, des infrastructures socio-familiales et des infrastructures des administrations dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse* » dans le PB 2025.
- « *Fonds spécial de soutien au développement du logement* » a été renommé « *Fonds spécial pour le logement abordable* » dans le PB 2024.

## Annexe 2

Les extraits ci-après sont issus de l'Annexe 2 de la LPFP 2024-2028.

### 1. FONDS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

#### **1. Base légale**

Loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire.

#### **2. Objet**

Art. 2. - Le fonds a pour mission de contribuer au financement de la coopération au développement en faveur des populations des pays en développement au moyen :

1. de la coopération bilatérale ;
2. de la coopération régionale ;
3. de la coopération avec les organisations internationales ;
4. de la coopération avec les organisations non gouvernementales de développement agréées au sens de l'article 7.

Ce financement peut inclure des programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique, y compris des frais en relation avec le recrutement d'agents de la coopération et de coopérateurs ainsi que la formation de boursiers et de stagiaires.

### 2. FONDS D'EQUIPEMENT MILITAIRE

#### **1. Base légale**

Loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire.

#### **2. Objet**

Selon l'article 1er de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire, le Fonds d'équipement militaire créé par l'article 2 de la loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire peut servir au paiement des dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires à définir par une ou plusieurs lois spéciales.

### 3. FONDS POUR LE PATRIMOINE ARCHITECTURAL

#### **1. Base légale**

Articles 111 et 112 de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

#### **2. Objet**

Le fonds est destiné à financer :

- a. les dépenses en relation avec l'acquisition de biens immeubles du patrimoine architectural ;
- b. les dépenses d'investissement à réaliser par l'État dans l'intérêt de la conservation des biens immeubles du patrimoine architectural appartenant à l'État ; dans des cas exceptionnels, pour des raisons dûment motivées et expressément arrêtées par le ministre, l'État peut procéder en tant que maître d'ouvrage à la conservation des biens du patrimoine architectural dont il n'est pas propriétaire ;
- c. les dépenses d'investissement et d'acquisition à réaliser par l'État dans l'intérêt de la conservation de biens mobiliers appartenant au patrimoine industriel et religieux, ce dernier devant meubler les édifices religieux ;
- d. les subventions en capital allouées par l'État conformément aux articles 34 à 36 à toute personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la conservation des biens immeubles classés ou pour lesquels une procédure de classement a été entamée ou encore des biens immeubles faisant partie d'un secteur protégé d'intérêt national ;
- e. les subventions en capital alloués par l'État à toute personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la conservation des biens immeubles qui bénéficient d'une protection communale. On entend par mesure de protection communale le fait de faire figurer un bien immeuble en tant que bâtiment à conserver dans un secteur protégé d'intérêt communal par le plan d'aménagement général d'une commune, ceci en vertu des dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de ses règlements grand-ducaux d'exécution.

### 4. FONDS DE REEQUILIBRAGE BUDGETAIRE

#### **1. Base légale**

Article 40 de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, modifiant la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise. Par cette loi, le Fonds de crise est remplacé par le Fonds de rééquilibrage budgétaire.

#### **2. Objet**

D'après l'article 1er de la loi, le fonds a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

## 5. FONDS DE PENSION

### **1. Base légale**

Loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (art 62).

### **2. Objet**

Le Fonds de pension, géré par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, a pour objet de rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires de l'État et des établissements publics dont le personnel tombe dans le champ d'application du régime de pension spécial des fonctionnaires de l'État.

## 6. FONDS POUR LA REFORME COMMUNALE

### **1. Base légale**

Article 21 de la loi du 23 décembre 1972 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1973.

### **2. Objet**

Art. 21. (2)- Le fonds est destiné au financement des opérations réalisées, dans le cadre de l'aménagement du territoire, en vue de la réforme administrative et du regroupement des communes, notamment de la fusion des communes.

## 7. FONDS DE DOTATION GLOBALE DES COMMUNES

### **1. Base légale**

Loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

### **2. Objet**

Le fonds a pour objet de recevoir et de permettre la répartition de la dotation à allouer aux communes sur la base de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

## 8. FONDS SPECIAL DE LA PECHE

### **1. Base légale**

Loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures.

### **2. Objet**

Art. 7. (1) Les montants de la taxe piscicole sont versés sur un fonds spécial qui sert :

1. au repeuplement des eaux de la première catégorie ;
2. au repeuplement des eaux intérieures qui sont polluées accidentellement, si le pollueur est inconnu ;
3. à l'allocation de primes d'encouragement aux propriétaires riverains, qui ont effectué, dans l'intérêt piscicole, des travaux d'aménagement sur leurs propriétés riveraines ;
4. à l'indemnisation des propriétaires riverains des cours d'eau déclarés zones de frayère ;
5. à l'établissement d'études scientifiques ayant comme but l'amélioration du milieu aquatique ;
6. au financement de mesures et d'aménagements visant à améliorer le milieu aquatique ;
7. à la construction, l'extension, l'équipement et la modernisation d'installations utilisées pour la pêche dans les cours d'eau ;
8. à la sensibilisation, à la formation et à l'information des pêcheurs et du public en matière de pêche et de protection du milieu aquatique.

## 9. FONDS POUR LA GESTION DE L'EAU

### **1. Base légale**

Art. 62 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Art. 31 de la loi budgétaire pour 2020 (engagement des études préparatoires aux projets).

### **2. Objet**

Art. 63 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau : Le fonds prend en charge, dans les limites prévues aux articles 65, 66 et 71 (notamment tels que respectivement remplacés (art. 65 et 71) et modifié (art. 66) par la loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau), les dépenses occasionnées pour la réalisation des études et l'exécution des travaux visés. Ces dépenses font l'objet d'une programmation pluriannuelle arrêtée par le Gouvernement.

## 10. FONDS SPECIAL DES EAUX FRONTALIERES

### **1. Base légale**

Loi du 21 novembre 1984 portant approbation de la convention entre le Grand-Duché, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975.

### **2. Objet**

Art. 3. La délivrance d'un permis de pêche prévu dans la Convention peut être assujettie au paiement à charge du titulaire d'une taxe. Les montants de cette taxe sont versés sur un fonds spécial qui sert exclusivement aux fins prévues par l'article 8 de la Convention.

## 11. FONDS D'ÉQUIPEMENT SPORTIF NATIONAL

### **1. Base légale**

Article 14 de la loi budgétaire du 24 mars 1967.

Loi du 8 novembre 2002 autorisant le Gouvernement à subventionner un huitième programme quinquennal d'équipement sportif.

Loi du 19 décembre 2008 autorisant le Gouvernement à subventionner un neuvième programme quinquennal d'équipement sportif.

Loi du 11 février 2014 autorisant le Gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif.

Loi du 18 juillet 2018 autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif.

Loi du 21 juillet 2023 autorisant le Gouvernement à subventionner un douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives.

### **2. Objet**

Réalisation d'un programme d'équipement sportif national qui fait l'objet de lois spéciales.

## 12. FONDS POUR LES INVESTISSEMENTS SOCIO-FAMILIAUX

### **1. Base légale**

Article 50 de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999, modifié par l'article 50 de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2000 et par l'article 36 de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014.

### **2. Objet**

Financement des infrastructures socio-familiales des services gérés par les organismes conventionnés et/ou dûment agréés par le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil ou la Ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité conformément aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Par dérogation à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, le Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil a également comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité des bâtiments publics gérés par ce Ministère ou celui de l'Égalité des genres et de la Diversité, ou loués par l'État pour le compte des deux ministères précités mêmes, ou pour le compte d'un organisme conventionné et/ou agréé par l'un des deux ministères précités et financés par le fonds.

## 13. FONDS POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES HOSPITALIÈRES

### **1. Base légale**

Loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière (Art. 8, Art. 15, Art. 18).

### **2. Objet**

Art.8 (1) (...)

1. des projets de modernisation, d'extension ou de mise en conformité avec des normes de sécurité ou d'hygiène de structures hospitalières existantes ;

2. des projets de construction nouvelle en remplacement de structures existantes ou résultant de synergies ou de coopérations entre plusieurs établissements hospitaliers existants (...);

3. des projets de réaménagement ou de transformation de structures existantes (...).

## 14. FONDS D'ASSAINISSEMENT EN MATIÈRE DE SURENDETTEMENT

### **1. Base légale**

Loi du 8 janvier 2013 concernant le surendettement (art 29).

### **2. Objet**

Art. 29.- L'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou du redressement judiciaire des dettes.

## 15. FONDS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

### **1. Base légale**

Loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la protection de l'environnement.

### **2. Objet**

Aux termes de l'article 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 le fonds a pour objet :

1. la prévention et la lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit et le changement climatique ;

2. la prévention et la gestion des déchets ;

3. la protection de la nature et des ressources naturelles ;

4. l'assainissement et la réhabilitation de sites de décharge de déchets et de sites contaminés ;
5. l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables ;
6. la mise en œuvre des objectifs de la convention des Nations Unies sur la diversité biologique et de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

## 16. FONDS CLIMAT ET ENERGIE

### **1. Base légale**

La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat constitue la base légale du Fonds climat et énergie. Le fonds a ainsi repris les avoirs dont disposait le Fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

### **2. Objet**

Aux termes de l'article 13, paragraphe 3, de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, le fonds a pour objet de contribuer au financement des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Enfin, il contribue au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ainsi que ceux prévus par la législation communautaire en la matière.

Le fonds intervient dans les domaines suivants :

1. projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la réduction des émissions ;
2. mesures d'adaptation aux changements climatiques ;
3. frais de fonctionnement d'un programme de réduction des émissions par une subvention forfaitaire annuelle, une subvention variable annuelle ainsi que les frais des conseillers climat dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes ;
4. financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ;
5. financement de projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dans les pays en développement et au Luxembourg ;
6. échange de droits d'émission et projets communs concernant la réduction des émissions dans le cadre d'un accord avec un ou plusieurs pays respectivement une ou plusieurs entités privées ;
7. activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition, y compris l'achat et la vente de droits d'émission ;
8. activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en développement, l'achat et la vente de droits d'émission ;
9. mécanisme de réduction des émissions prévu par l'Accord de Paris ;
10. participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdits activités et projets communs ;
11. mécanisme de compensation tel que prévu par l'article 7 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
12. mesures de coopération prévues par la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE et par la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
13. projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la promotion de la construction et de l'habitat durables ;
14. projets, actions et mesures visant la finance durable ; et
15. la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub>.

## 17. FONDS SPECIAL D'INDEMNISATION DES DEGATS CAUSES PAR LE GIBIER

### **1. Base légale**

Loi du 25 mai 2011 relative à la chasse.

### **2. Objet**

Art.45. Indemnisation des dommages causés par les espèces cerf et sanglier sur un fonds chassable

## 18. FONDS POUR L'EMPLOI

### **1. Base légale**

Loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un Fonds pour l'emploi ;

Loi modifiée du 31 juillet 2006 portant institution d'un Code du travail.

### **2. Objet**

Le Fonds pour l'emploi est destiné à couvrir les dépenses résultantes :

1. de l'octroi des indemnités de chômage ;

2. de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ;
3. de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des adultes ;
4. de la promotion de la formation pratique en entreprise ainsi que de l'insertion et de la réinsertion professionnelles des demandeurs d'emploi, inscrites à la section spéciale.

#### 19. FONDS D'ORIENTATION ECONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'AGRICULTURE

##### **1. Base légale**

Loi d'orientation agricole du 23 avril 1965 (art. 20).

Loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural (art. 55).

Loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (art. 72).

Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

##### **2. Objet**

Les aides prévues dans la présente loi, telles qu'elles sont spécifiées par règlement grand-ducal, sont imputables au Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (...).

#### 20. FONDS DES ROUTES

##### **1. Base légale**

Loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes (art. 16 et 17) modifiée entre autres par la :

- Loi du 29 août 1972- Loi du 26 mars 1998

- Loi du 21 décembre 1998

- Loi du 6 juin 2002

- Loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006 (art. 50.)

- Loi du 29 mai 2009

##### **2. Objet**

Art. 16. Les dépenses occasionnées par la réalisation du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication prévu à l'article 6, alinéa 1er, ainsi que celles relatives à la remise en état de cette même voirie et les frais de maintenance et d'entretien du centre de contrôle du trafic sont imputables au Fonds des routes.

Peuvent également être imputées à charge du Fonds des routes les dépenses relatives à des travaux :

- de construction, de reconstruction, de remplacement, de réhabilitation et d'assainissements, ainsi que d'entretien des ouvrages d'art et hydrauliques de l'État ;

- de construction de routes nationales et de chemins repris ;

- de redressement et d'aménagement de la chaussée, d'amélioration et de réfection des revêtements des routes nationales et des chemins repris ;

- de construction et de réfection de toute piste cyclable faisant partie du réseau national de pistes cyclables mis en place par la loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national de pistes cyclables ;

- d'aménagement de couloirs pour bus avec dispositifs de signalisation ;

- d'aménagement de plates-formes intermodales et de gares routières.

La Ministre de la Mobilité et des Travaux publics ordonnance les montants versés au Fonds des routes

#### 21. FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS

##### **1. Base légale**

Loi du 25 juin 1960 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1960 (art. 10).

Loi du 2 janvier 1963 autorisant l'exécution d'un programme extraordinaire d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et autorisant le Gouvernement à émettre un emprunt de trois cents millions de francs pour l'exécution d'une première série de travaux (art.3).

Loi du 23 décembre 1967 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1968 (art. 13).

##### **2. Objet**

Art. 10- Ce fonds est destiné à recevoir les sommes inscrites au budget en vue de réaliser un programme de constructions qui fera l'objet d'une loi spéciale.

#### 22. FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS SCOLAIRES

##### **1. Base légale**

Loi du 25 juin 1960 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1960 (art. 10).

Loi du 2 janvier 1963 autorisant l'exécution d'un programme extraordinaire d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et autorisant le Gouvernement à émettre un emprunt de trois cents millions de francs pour l'exécution d'une première série de travaux (art. 3).

Loi du 23 décembre 1967 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1968 (art. 13).

## **2. Objet**

Art. 10- Ce fonds est destiné à recevoir les sommes inscrites au budget en vue de réaliser un programme de constructions qui fera l'objet d'une loi spéciale.

### 23. FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS SANITAIRES ET SOCIAUX

#### **1. Base légale**

Loi du 25 juin 1960 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1960 (art. 10).

Loi du 2 janvier 1963 autorisant l'exécution d'un programme extraordinaire d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et autorisant le Gouvernement à émettre un emprunt de trois cents millions de francs pour l'exécution d'une première série de travaux (art. 3).

Loi du 23 décembre 1967 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1968 (art. 13).

Loi du 29 décembre 1970 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1970 (art. 20).

#### **2. Objet**

Art. 20- Seront financées :

- les constructions sanitaires autorisées ou à autoriser par une loi spéciale ;
- la construction de maisons de retraite prévue par la loi du 18 février 1950 autorisant le Gouvernement à faire procéder à la construction de maisons de retraite ;
- les constructions à caractère social à autoriser par une loi spéciale

### 24. FONDS POUR LA LOI DE GARANTIE

#### **1. Base légale**

Loi du 20 décembre 1996 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1997 modifiée par la loi du 22 décembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2001 ainsi que la loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2004 (art.36).

#### **2. Objet**

Art. 43.- Le Fonds pour la loi de garantie est destiné à financer les dépenses stipulées dans les contrats de location-vente conclus conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatives de tels immeubles, ainsi que les dépenses résultant de la location d'immeubles destinés à accueillir des institutions et organismes internationaux, y compris les charges locatives et frais annexes afférents, et pour lesquels le Gouvernement dispose d'une option d'achat.

### 25. FONDS POUR L'ENTRETIEN ET LA RENOVATION DES PROPRIETES IMMOBILIERES DE L'ETAT

#### **1. Base légale**

Loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2007 (art.40).

#### **2. Objet**

Art. 40- Objet et champ d'application du fonds :

II.- Le fonds a pour objet :

- a. l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'État ;
- b. la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles.

### 26. FONDS POUR LA PROMOTION TOURISTIQUE

#### **1. Base légale**

Loi du 1er août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième plan quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique et loi 16 mai 2023 autorisant le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

#### **2. Objet**

La loi du 16 mai 2023 précitée prévoit des aides en capital destinées à encourager les investissements ayant pour but le développement de l'infrastructure touristique nationale. Sont visés les investissements

1. de création, d'aménagement, de modernisation et d'équipement ;
  - a. d'infrastructures récréatives présentant un attrait touristique ;
  - b. de structures d'accueil ou d'information touristiques ;
  - c. d'hébergements touristiques répondant à un intérêt économique général et des infrastructures de restauration ou de débit de boissons connexes ;
2. d'aménagement et d'équipement de sites touristiques ;
3. d'équipement de lieux publics à grande fréquentation touristique ;
4. de conservation et de mise en valeur touristique des patrimoines naturel, historique et culturel matériels ;
5. de développement et d'acquisitions d'outils numériques dédiés au tourisme ;
6. d'élaboration d'études, de concepts et de stratégies touristiques.

## 27. FONDS DU RAIL

### **1. Base légale**

Loi du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire.

### **2. Objet**

Les projets de remise en état, de modernisation et d'extension du réseau ou de suppression de lignes sont repris dans un programme d'investissement quinquennal établi par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics avec le concours du gestionnaire de l'infrastructure.

## 28. FONDS DES RACCORDEMENTS FERROVIAIRES INTERNATIONAUX

### **1. Base légale**

Loi du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire.

### **2. Objet**

La participation à la réalisation de projets ferroviaires situés en-dehors du territoire national lorsque ces projets contribuent au maintien et au développement des raccordements ferroviaires du Grand-Duché de Luxembourg avec ses pays voisins et à l'insertion du réseau ferroviaire national dans les réseaux de transport transeuropéens.

## 29. FONDS DE L'INNOVATION

### **1. Base légale**

Loi modifiée du 5 juin 2009 ayant pour objet :

1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ;
3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

### **2. Objet**

Art. 27- Objet et champ d'application du fonds :

(1) Le fonds a pour objet de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par :

- a. la mise en application des régimes et mesures d'aide faisant l'objet des titres I et II de la loi du 17 mai 2017 ayant pour objet
  1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation
  2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
- b. la participation nationale à des programmes ou projets de coopération internationale en matière de recherche développement-innovation ;
- c. l'exécution des missions de l'Agence désignée au titre II de la loi du 17 mai 2017 ayant pour objet
  1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation
  2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

## 30. FONDS POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT, DES INFRASTRUCTURES SOCIO-FAMILIALES ET DES INFRASTRUCTURES DES ADMINISTRATIONS DEPENDANT DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

### **1. Base légale**

Article 35 de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014, modifié par l'article 47 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 et par l'article 32 de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020.

### **2. Objet**

Le fonds est destiné au financement de la construction, de l'extension, de la modernisation, de l'aménagement, de l'équipement, des études et des plans dans l'intérêt des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et des infrastructures communales hébergeant des conservatoires, écoles de musique ou cours de musique.

## 31. FONDS SOCIAL CULTUREL

### **1. Base légale**

Article 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative

1. aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle
2. à la promotion de la création artistique

## **2. Objet**

Le fonds prend en charge les mesures sociales prévues au profit des artistes professionnels indépendants tels que définis à l'article 2 et des intermittents du spectacle tels que définis à l'article 3 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 susvisée.

### 32. FONDS SPECIAL POUR LE LOGEMENT ABORDABLE

#### **1. Base légale**

Loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable.

#### **2. Objet**

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière à :

1. la réalisation de logements abordables au sens de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
2. la constitution par l'État d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
3. la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
4. l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
5. les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil.

Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

### 33. FONDS DE RELANCE ET DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES ENTREPRISES

#### **1. Base légale**

Loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un Fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de :

1. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2. la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ;
3. la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

Loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts des entreprises.

Loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance.

#### **2. Objet**

Les dépenses du fonds spécial liquident l'aide initiale du Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises, l'aide "coûts non couverts" ainsi que la nouvelle aide de relance.

## Annexe 3

Le tableau suivant présente les avoirs moyens des fonds spéciaux au 31 décembre au cours de la période 2013 à 2023.

#	Nom du fonds spécial	Avoirs moyens au 31.12 (2013-2023)
1	Fonds de la coopération au développement	9
2	Fonds d'équipement militaire	57
3	Fonds pour le patrimoine architectural	26
4	Fonds de rééquilibrage budgétaire	22
5	Fonds de la dette publique	18
6	Fonds de pension	19
7	Fonds pour la réforme communale	19
8	Fonds de dotation globale des communes	0
9	Fonds spécial de la pêche	0
10	Fonds pour la gestion de l'eau	92
11	Fonds spécial des eaux frontalières	1
12	Fonds d'équipement sportif national	69
13	Fonds pour les investissements socio-familiaux	129
14	Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	139
15	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0
16	Fonds pour la protection de l'environnement	26
17	Fonds climat et énergie	660
18	Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	1
19	Fonds pour l'emploi	254
20	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	57
21	Fonds des routes	67
22	Fonds d'investissements publics administratifs	48
23	Fonds d'investissements publics scolaires	30
24	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69
25	Fonds pour la loi de garantie	69
26	Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'État	34
27	Fonds pour la promotion touristique	5
28	Fonds du rail	80
29	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37
30	Fonds de l'innovation	28
31	Fonds pour le financement des infrastructures (...) dépendant du MENJE	56
32	Fonds spécial pour la réforme des services de secours	17
33	Fonds social et culturel	0
34	Fonds spécial pour le logement abordable	19
35	Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises	15
	<b>Total</b>	<b>2 172</b>