



Observations sur l'Accord de partenariat pour le Luxembourg

INTRODUCTION

Les observations ci-dessous ont été faites dans le cadre du règlement portant dispositions communes (règlement (UE) n° 1303/2013) et des règlements spécifiques des Fonds. Les observations prennent en compte les recommandations spécifiques au Luxembourg adoptées par le Conseil le 9 juillet 2013¹, l'analyse conduite par les services de la Commission qui sous-tendent ces recommandations² et sont basées sur la position des services de la Commission pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissements européens (FESI) pour la période 2014-2020.

Les observations se réfèrent à l'Accord de partenariat présenté par le Luxembourg le 30 avril 2014.

1. Evaluation des objectifs de la politique du Luxembourg

Diagnostic

1. Le présent texte de l'accord de partenariat (AP) a tenu compte d'un bon nombre d'observations formulées pendant la phase de négociation informelle. Dans ce sens, la Commission reconnaît l'attitude positive des autorités responsables de la préparation de l'AP.
2. Le diagnostic préalable est globalement pertinent et permet d'identifier l'ensemble des principaux défis posés. Les liens avec la stratégie Europe 2020, ainsi que la position du Luxembourg face aux objectifs Europe 2020 sont clairement exposés. Le texte devrait néanmoins se référer aux recommandations du Conseil, y compris celles de 2014.
3. Il conviendrait toutefois, en lien avec le Programme national de réforme (PNR), de développer davantage les défis liés notamment aux exigences du système éducatif, tant général que professionnel, pour justifier la priorité des actions et ciblages.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/luxembourg/csr2013_council_luxembourg_fr.pdf

² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_luxembourg_fr.pdf

4. Quant à la recherche, développement et innovation (RDI), le diagnostic décrit l'évolution de l'intensité des dépenses ainsi que des mesures prévues dans le PNR en la matière. Le document devrait mettre également en évidence les éléments suivants :
 - les lignes de force du Luxembourg ainsi que les besoins qui restent à satisfaire en matière de recherche et d'innovation, en lien avec les priorités des stratégies de spécialisation intelligente établies au niveau national ;
 - une analyse des raisons du faible niveau de coopération public-privé et de l'absence d'effet levier des investissements publics sur les investissements privés ;
 - la manière dont le renforcement des capacités de recherche publique permettra de promouvoir la coopération public-privé et d'exercer un effet de levier sur les investissements privés, dans le cadre d'une stratégie de spécialisation intelligente établie au niveau national.
5. Pour ce qui est du diagnostic en matière de transition énergétique et écologique, le document identifie les besoins, notamment face aux objectifs Europe 2020, tels que ceux en lien avec les émissions de gaz à effet de serre (GES) ou les énergies renouvelables. Le texte devrait donner toutefois plus d'information en matière des besoins en efficacité énergétique du secteur résidentiel et non résidentiel, ainsi que de l'industrie.
6. Les enjeux eau (mis à part les pollutions agricoles), tels que la pollution ponctuelle et l'artificialisation des sols sont absents du diagnostic. Etant donné que ces enjeux ont été identifiés par le document de position de la Commission (*Position paper*), le diagnostic devrait être complété sur ce point. Une justification de la non sélection de l'objectif thématique (OT) 6 devrait être apportée.
7. L'analyse devrait intégrer les statistiques européennes disponibles, en particulier pour les domaines liés à la stratégie Europe 2020. Les données statistiques doivent avoir une période de référence et provenir des publications les plus récentes (2013) d'Eurostat.

Stratégie

8. Les stratégies nationales sont globalement bien décrites. Néanmoins, le texte gagnerait en qualité si la valeur ajoutée des Fonds européens apparaissait plus clairement et si le rapport aux stratégies nationales était clairement identifiable.

Synthèse des évaluations *ex ante*

9. Le texte sur la synthèse de l'évaluation *ex ante* du programme de développement rural (PDR) du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ne permet pas de conclure si cette évaluation était finalisée au moment de la soumission de l'AP. Le cas échéant, ce texte devra être adapté après la finalisation de l'évaluation. Par ailleurs, le texte devrait développer les mêmes aspects que ceux traités dans les synthèses des évaluations *ex-ante* des programmes opérationnels (PO) du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), comme par exemple la cohérence

des objectifs du PDR, la cohérence avec le Cadre stratégique commun (CSC) et la cohérence interne et externe.

10. La remarque de l'évaluateur sur la faible couverture des interventions de la politique de cohésion 2014-2020 par les recommandations du Conseil prête à confusion et contredit la cohérence du PO FSE avec les recommandations du Conseil relatives aux jeunes et aux travailleurs âgés. Il en est de même pour les interventions du FEDER qui sont concernées par une partie des recommandations du Conseil.

Le choix des objectifs thématiques

11. Le lien entre les choix stratégiques et les enjeux identifiés est clair. La justification du choix des OT est également en ligne avec le processus du Semestre européen. Il serait pertinent d'inclure les liens avec les recommandations du Conseil au Luxembourg dans l'aperçu synthétique de la justification de la sélection des objectifs thématiques, y inclus les recommandations de 2014.
12. Les changements attendus sont formulés clairement, mais devraient être exprimés en termes quantitatifs ou lorsque cela n'est pas possible qualitatifs, indiquant la direction du changement et sa magnitude. Plusieurs Fonds peuvent contribuer à atteindre un résultat, mais la contribution de chaque Fonds doit néanmoins être indiquée conformément à la logique d'intervention des programmes.
13. Quant au FSE, le bilan de la programmation 2007-2013 est présenté de manière très succincte, indiquant un taux de participation globale et un taux de participation des jeunes. Une indication sur les difficultés rencontrées, ainsi que sur l'ordre des priorités découlant des faiblesses identifiées devrait apparaître dans le texte.
14. Etant donné que les travailleurs âgés seront ciblés sous l'OT 10, et non pas sous l'OT 8, il conviendrait d'adapter le texte sur les résultats escomptés sous chaque OT.
15. L'accord de partenariat doit préciser comment l'obligation d'innovation sociale imposée par l'article 9 du règlement (UE) n° 1304/2013 (règlement FSE) va être prise en compte, en décrivant les actions d'innovation sociale qui seront mises en place ou en expliquant comment les champs d'innovation sociale qui correspondent à ses besoins spécifiques seront pris en considération.
16. La référence aux stratégies RIS3 et le support aux éco-innovations sont à élaborer pour l'OT 1.
17. Les interventions en matière de transport urbain doivent être encadrées par des plans de mobilité urbaine durable et tenir compte des plans de qualité de l'air établis au titre de la directive 2008/50/CE.
18. Le lien avec les objectifs du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) doit également être mentionné.

2. Allocations financières proposées par le Luxembourg

19. Afin d'optimiser l'effet de levier des Fonds structurels et d'investissement européens, la Commission demande d'identifier les axes prioritaires des programmes opérationnels pour lesquels il est envisagé de moduler les taux de cofinancement en accord avec l'article 121 du règlement (UE) n° 1303/2013 et rappelle que, selon l'article 120 du même règlement, le taux de cofinancement doit être déterminé au cas par cas et que les taux plafonds ne devraient pas être toujours d'application.
20. Concernant les données financières FSE, il convient de revoir la ventilation budgétaire afin que au moins 20 % de l'enveloppe FSE soit allouée à l'OT 9 (actuellement, uniquement 19,9 % y sont alloués).

3. Questions transversales et facteurs pour une mise en œuvre efficace

Coordination entre Fonds

21. Le mécanisme permettant d'assurer une complémentarité entre les interventions du FSE et celles d'*Asylum and migration fund* ou *Internal security fund*, devrait être mentionné.

Conditions *ex ante* (CEA)

22. Cette partie est une évaluation de la Commission concernant la vérification des CEA qui sont reprises dans l'accord de partenariat, et ne préjuge pas de l'évaluation des CEA qui sera réalisée ultérieurement par la Commission lors de la soumission des programmes. L'article 19(2) du règlement (UE) n° 1303/2013 stipule que, si les conditions *ex-ante* applicables ne sont pas remplies lors de la soumission de l'AP, des plans d'action contenant une description des mesures à prendre, des organismes responsables ainsi que le calendrier seront à intégrer pour s'assurer que les CEA soient satisfaites au plus tard le 31 décembre 2016.
23. Les liens qui renvoient à la législation et documents nationaux pertinents devraient être intégrés dans le texte.

CEA générales

24. Quant aux CEA G1, G2, G3, le texte précise uniquement pour la G2 que les organes chargés de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes seront associés à l'ensemble de la préparation et de l'exécution des programmes. Il faudrait indiquer, pour la G1 et la G3, si les organes chargés de promouvoir l'égalité de traitement de toutes les personnes et ceux chargés de protéger les droits des personnes handicapées y seront également associés. Concernant la CEA G3, le lien avec les FESI manque et les informations fournies ne permettent pas d'évaluer la réalisation du troisième critère.
25. Concernant la CEA G4 (marchés publics), la Commission est d'accord avec l'analyse des autorités luxembourgeoise et peut considérer cette CEA comme remplie.

26. Afin que la vérification de la CEA G5 sur les aides d'Etat soit complète, le texte devrait développer les points suivants :

- Il est mentionné dans le texte que le respect de plafonds *de minimis* est assuré sur la base de l'auto-déclaration faite par le bénéficiaire. L'autorité de gestion vérifie-t-elle ces déclarations et quel type de sanctions prévoit-elle en cas de non-respect?
- Le texte pourrait donner plus d'information sur la procédure selon laquelle les autorités luxembourgeoises vérifient la conformité avec les règles d'aides d'État dans le cas des instruments financiers.
- Quelle est la base juridique nationale pour faire respecter les ordres de recouvrement?
- Comment le Service des aides d'Etat fonctionne-t-il? Est-ce le personnel du Service des aides d'Etat qui donne des conseils juridiques et pratiques sur les questions d'aides d'État?
- L'opinion de la Commission des aides d'État est-elle contraignante pour les autorités octroyant les aides?

A défaut de ces éléments supplémentaires, un plan d'action serait nécessaire.

27. Comme le précise le texte, la CEA G7 s'applique au niveau de chaque programme et sera vérifiée lors de la réception de ces derniers.

CEA thématiques

28. La CEA 1.1 : le document sur la stratégie de spécialisation intelligente (RIS3) contient bien une analyse Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats, SWOT), une priorisation des domaines stratégiques ainsi qu'un système de gouvernance. Néanmoins, la RIS3 n'est pas adoptée et doit être mise à jour par les autorités luxembourgeoises. Il serait pertinent d'apporter une indication sur la finalisation des nouveaux contrats de performance. Un système d'indicateurs et de suivi de la stratégie (les indicateurs cités concernent l'évaluation de projets et de programmes et non de politique ou de stratégie), ainsi que l'effet levier sur l'investissement privé, manquent. En ce qui concerne le cadre des ressources budgétaires disponibles pour la recherche et l'innovation, il n'est pas précisé si ce cadre a déjà été adopté. Un plan d'action visant à remédier à ces faiblesses est à élaborer.

29. La CEA 1.2 comprend la vérification de l'existence d'un plan de financement multi-annuel des infrastructures de recherche et d'innovation. Le Luxembourg indique que la CEA est remplie. Néanmoins, les dépenses prévisionnelles existent uniquement jusqu'en 2014. Un plan d'action visant à disposer d'un plan de financement pluriannuel est à élaborer par le Luxembourg.

30. La CEA 4.1 : le deuxième critère de la conditionnalité portant sur la performance énergétique des bâtiments n'est pas rempli. En effet, le système de certification de la performance énergétique des bâtiments n'est pas entièrement conforme à l'article 11 de la directive 2010/31/UE. Par conséquent, un plan d'action est nécessaire pour parfaire la

réalisation de cette conditionnalité ex ante, en indiquant les organes responsables ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

31. La CEA 8.1 (priorité d'investissement – PI - 8.1): il est fait mention du fait que "un système de récolte national des emplois disponibles est en place et des bases de données nationales et régionales sont en place". Or, il est également stipulé que ce système est en cours de modernisation. Le texte devrait indiquer ce qui est prévu à ce sujet. Des mesures proactives sont en place, mais l'on ne parle pas de l'impact des activités de recherche sur le marché de l'emploi à court terme vers la création de mesures actives pour les jeunes et/ou personnes vulnérables sans emploi. Il n'est pas fait mention de la régionalisation de l'ADEM. Ces éléments devraient être mis en avant.
32. La CEA 10.3 (PI 10.3) peut être considérée comme remplie mais les projets mentionnés mériteraient d'être plus développés. Par exemple, sont mentionnées des mesures mises en place dans le but d'améliorer l'orientation, telles que la création de la maison de l'orientation, la réforme de l'ADEM et son service orientation professionnelle, le projet 'orientation' mené dans 8 lycées de l'enseignement secondaire et secondaire technique, le projet 'Bock Drop', le projet 'jeunes', etc. Ces projets pourraient être expliqués davantage à l'aide d'un résumé succinct par exemple.
33. En ce qui concerne les CEA spécifiques pour le FEADER, l'AP doit être complété avec une référence aux CEA spécifiques du FEADER avec l'indication mentionnant si elles sont remplies ou non. Si elles ne sont pas remplies, un plan d'action doit être prévu.

Développement territorial

34. L'AP présente une bonne description de la zone de coopération. Il serait souhaitable cependant d'indiquer si les autorités luxembourgeoises comptent soutenir des actions de coopération interrégionale ou transnationale avec des bénéficiaires d'au moins un autre Etat membre (hors les programmes de coopération), conformément à l'article 96.3d du règlement (UE) n° 1303/2013.

Capacité administrative

35. En matière d'audit public, le texte indique que le mécanisme de lutte anti-fraude est piloté par un service de l'Inspection générale des finances. Cette partie devra être néanmoins développée, afin d'expliquer comment l'autorité de gestion mettra en place des mesures anti-fraude efficaces et proportionnées en tenant compte des risques identifiés (article 125(4)(c) du règlement (UE) n° 1303/2013).

Charge administrative pesant sur les bénéficiaires

36. Une des actions de simplification planifiée est l'organisation d'un seul contrôle annuel sur place par projet et/ou bénéficiaire. Il faudrait néanmoins nuancer que cette mesure ne sera pas appliquée pour tous les bénéficiaires, mais proportionnellement et en prenant compte d'autres facteurs de risques tels que la complexité des opérations ou les montants concernés.

Observations supplémentaires

37. Les données devraient être mises à jour et être cohérentes dans l'ensemble du texte, notamment dans la partie du diagnostic :

- en ce qui concerne les données pour les dépenses en R&D, les chiffres de 2012 sont déjà disponibles (source Eurostat) et devraient être utilisés ;
- quant aux données se référant au chômage, des données de différentes sources sont comparées : des données nationales pour le Luxembourg et des données d'Eurostat pour la moyenne européenne, ce qui prête à confusion ;
- les données du tableau des objectifs EU2020 prêtent également à confusion concernant les données et leur années de référence ; la source indiquée est bien le PNR 2014, mais l'année à laquelle se réfère ces chiffres manque.

38. Suite à une réduction d'OT dans le PO FEDER qui mobilisera désormais uniquement deux OT, le texte de la synthèse des évaluations ex ante s'y référant devra être mis à jour.