

JUIN 2021

# PLAN POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
*Ministère des Finances*

# TABLE DES MATIERES

<b>I. OBJECTIFS GENERAUX ET RESUME DU PLAN.....</b>	<b>2</b>
1. Contexte général .....	2
2. Résumé du plan .....	7
3. Lien avec le semestre européen .....	14
<b>II. REFORMES ET INVESTISSEMENTS .....</b>	<b>20</b>
Pilier 1 : Cohésion et résilience sociale .....	22
COMPOSANTE 1A: Skilling, Reskilling et Upskilling .....	22
COMPOSANTE 1B : Renforcement de la résilience du système de santé .....	35
COMPOSANTE 1C : Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables .....	44
Pilier 2 : Transition verte .....	55
COMPOSANTE 2A : Décarbonation du transport .....	55
COMPOSANTE 2B : Protection de l'environnement et de la biodiversité .....	65
Pilier 3 : Digitalisation, Innovation et Gouvernance .....	72
COMPOSANTE 3A : Promotion d'une économie basée sur les données .....	72
COMPOSANTE 3B : Modernisation de l'administration publique .....	83
COMPOSANTE 3C : Promotion d'une économie transparente et équitable.....	97
<b>III. COMPLÉMENTARITÉ ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN.....</b>	<b>113</b>
1. Demande de préfinancement .....	113
2. Cohérence avec d'autres initiatives.....	114
3. Complémentarité du financement .....	116
4. Implémentation.....	120
5. Processus de consultation .....	132
6. Contrôle et audit .....	133
7. Strategie de Communication .....	173
<b>IV. IMPACT GLOBAL DU PLAN .....</b>	<b>174</b>
1. Perspectives macroéconomiques et sociales .....	175
2. Impact macroéconomique et social du plan .....	176

# I. OBJECTIFS GENERAUX ET RESUME DU PLAN

## 1. CONTEXTE GENERAL

La crise sanitaire liée à la COVID-19 a fortement marqué la société et a poussé les gouvernements à travers le monde entier à prendre des décisions inédites pour limiter la propagation du virus. L'impact économique et social a été particulièrement ressenti en Europe depuis mi-mars 2020 en Europe quand de nombreux États membres ont décidé des mesures de confinement drastiques, mais nécessaires, pour faire face à la propagation de la COVID-19.

Sur le plan économique, le Gouvernement a fait dans un premier temps recours à un vaste ensemble de mesures ayant comme objectif de protéger au mieux l'appareil productif national du pays ainsi qu'à sauvegarder l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages. En mai 2020, des mesures complémentaires ont été décidées pour soutenir l'économie dans la période post-confinement. Les aides introduites dans le cadre du paquet « Neistart Lëtzebuerg » visaient à maintenir l'emploi et à entamer la relance dans les secteurs les plus touchés par la crise à l'aide de la création d'un fonds de relance et de solidarité, d'une nouvelle aide de redémarrage pour le commerce de détail, en soutenant également le tourisme national et la transition vers une économie plus durable, c'est à dire encore plus respectueuse de l'environnement et ambitieuse pour la protection du climat sans perdre de vue l'impact de la crise économique sur les salariés et les plus démunis.

Compte tenu du fait que les incertitudes relatives à la crise sanitaire demeurent importantes et que l'impact du confinement sur certains secteurs n'a pas diminué, la politique budgétaire pour l'année 2021 continue à s'inscrire dans la lutte contre la COVID-19, tout en continuant à poser les jalons pour une relance durable.

Le Budget de l'État pour 2021 poursuit ainsi cinq priorités, à savoir :

- Maintenir l'investissement public à des niveaux élevés ;
- Assurer la solidarité ;
- Favoriser le logement abordable ;
- Renforcer la compétitivité du pays ;
- Promouvoir une économie durable.

Suite au dépôt du projet de budget de l'État pour 2021, des amendements additionnels ont été apportés lors de la procédure législative suite aux nouvelles restrictions imposées vers la fin de 2020. Les diverses mesures ont été complétées et actualisées de façon ponctuelle début 2021 afin de tenir

compte de la situation des secteurs les plus touchés et en tirant profit de la flexibilité accordée par la Commission européenne en matière d'aides d'État.

L'impact budgétaire des initiatives précitées est d'une envergure historique, comme en témoignent les soldes budgétaires estimés pour 2020 et 2021 (cf. tableau 1).

**Tableau 1: Situation financière de l'administration publique et évolution de la dette publique**

PSC 2021	2019	2020	2021
	% du PIB		
<b>Solde budgétaire</b>	2,4	-4,1	-2,0
<b>Dette publique</b>	22,0	24,9	26,9

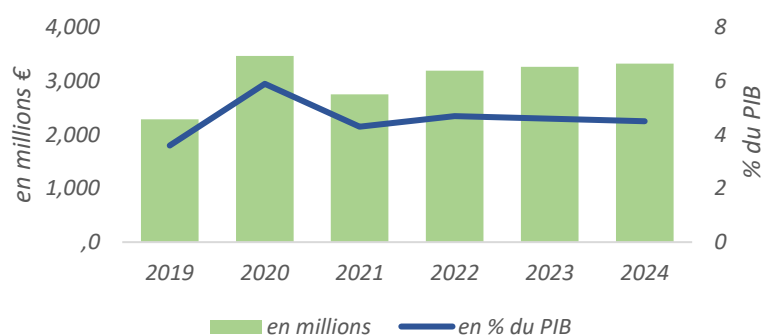
Source : Programme de stabilité et de croissance 2021

En ligne avec l'ambition de l'Union européenne de favoriser la double transition verte et numérique, la programmation financière pluriannuelle du Luxembourg prévoit une enveloppe globale se chiffrant à €2,6 milliards sur la période 2021-2024 pour des investissements dans le domaine de la mobilité et du climat, en mettant l'accent sur le développement continu du transport public ainsi que de la mobilité douce.

Le Luxembourg prévoit également de nombreuses mesures visant à faire avancer la numérisation du tissu économique luxembourgeois. Un montant total d'environ €1 milliard est prévu sur la période 2021-2024 pour renforcer davantage les compétences, les infrastructures, la compétitivité et la formation continue dans ce domaine.

Le graphique 1 offre un aperçu du niveau des investissements envisagés dans la programmation financière pluriannuelle du Luxembourg pour les années à venir, avec une progression constante tout au long de la période de programmation.

**Graphique 1: Investissements directs et investissements indirects de l'administration centrale**



Source : Budget pluriannuel 2021-2024

L'origine de l'augmentation importante des dépenses d'investissements en 2020 s'explique par l'acquisition de l'avion militaire. De même, l'ensemble des dépenses d'investissements directs faites dans le cadre de la crise sanitaire et les aides non-remboursables accordées aux entreprises sont comptabilisées comme investissements en 2020.

Alors que les mesures inédites prises au niveau national par les États membres de l'UE ont eu un effet stabilisateur prononcé, une réponse commune au niveau européen est tout aussi nécessaire pour soutenir la reprise et renforcer la résilience de l'économie européenne.

Le 21 juillet 2020, le Conseil européen est ainsi parvenu à un accord historique sur le prochain budget à long terme de l'Union ainsi qu'un Fonds de relance européen intitulé « Next Generation EU » (ci-après « NGEU »). Grâce aux €750 milliards du NGEU qui seront à financer par l'émission de dette européenne et à l'aide de l'enveloppe de €1.074 milliards du Cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'UE dispose désormais de la capacité financière nécessaire pour affronter les défis posés par la double transition verte et numérique dans un contexte post COVID-19.

Dans l'esprit de solidarité européenne qui lui est propre, le Gouvernement partage pleinement les objectifs recherchés par cette réponse européenne, malgré le fait que le Luxembourg ne figure pas parmi les principaux bénéficiaires des fonds alloués. Il s'agit en effet d'une initiative européenne incontournable pour soutenir l'effort de relance extraordinaire qui est nécessaire dans un contexte de crise sans précédent.

La Facilité pour la reprise et la résilience (ci-après « FRR ») représente la pièce-maîtresse de NGEU. Elle constitue l'élément-clef pour favoriser la mise en œuvre des réformes et investissements indispensables à l'atteinte des objectifs précités. Dotée de 672,5 milliards d'euros, la FRR représente environ 90% de l'enveloppe totale du fonds de relance européen. L'objectif de la FRR est de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne à travers l'amélioration de la résilience, de la préparation aux crises et de la capacité d'ajustement des États membres ainsi que de leur potentiel de croissance.

Les régimes d'aides qui ont été présentés au cours des derniers mois sur le plan national – tant dans le cadre du « Programme de stabilisation » que du programme « Neistart Lëtzebuerg » suivent naturellement les orientations générales de l'Union européenne dans la lutte contre les effets économiques de la pandémie. Dans la même veine, les mesures introduites dans le présent « Plan pour la reprise et la résilience » du Grand-Duché de Luxembourg correspondent aux objectifs inscrits dans le NGEU et de la FRR.

Fidèle à son ambition de transformer durablement l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement met l'accent de son « Plan pour la reprise et la résilience » sur la double transition verte et numérique ainsi que sur la cohésion et la résilience sociale. Les mesures contenues dans ce projet sont ainsi axées sur une véritable transformation continue de l'économie luxembourgeoise et couvrent un large éventail de domaines préparant le pays pour l'avenir.

\* \* \*

En vertu des articles 14 et 15 du règlement (UE) 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience, chaque État membre est tenu de présenter un plan dans lequel il détaille les investissements et réformes qui vont l'aider à atteindre les objectifs de la facilité. Le champ d'application de la facilité est structuré autour de six piliers européens qui ont été pris en compte au cours de l'élaboration du projet de plan luxembourgeois. Afin de guider les États membres dans l'élaboration desdits plans, les services de la Commission européenne ont présenté des orientations et des modèles en date du 22 janvier 2021 auxquels ce plan se tient également.

Les fonds du FRR peuvent être engagés dans les années 2021 à 2023 et déboursés jusqu'en 2026. Ils seront alloués aux États membres en deux tranches. La première tranche couvre 70% de l'enveloppe globale, à savoir €234 milliards sur une enveloppe globale de €312,5 milliards en subventions, et peut être engagée dans les années 2021 et 2022. Les 30% restants seront accordés aux États membres en 2023. Les déboursements des fonds sont conditionnés par l'obligation des États membres de d'atteindre certains jalons et cibles préétablis à l'horizon juillet 2026.

Le Luxembourg a droit à des subventions à hauteur d'environ €93,53 millions, dont €76,64 millions au courant des années 2021 et 2022, et environ €16,89 millions d'euros en 2023. La deuxième tranche prévue pour 2023 est susceptible de changer en fonction de l'évolution économique.

Les fonds issus d'autres programmes du fonds de relance, tels que REACT-EU ou le mécanisme pour une transition juste, n'ont pas été pris en considération au titre du PRR. Or, les mesures identifiées par le Gouvernement pour être financées par le biais des différents programmes européens ne devraient pas être considérées de façon isolée. Elles représentent au contraire un ensemble cohérent de mesures en accord avec l'approche holistique adoptée par le Gouvernement pour allouer les enveloppes à sa disposition au titre des fonds européens. Les fonds alloués au Luxembourg au titre de REACT-EU seront ainsi affectés au cofinancement du *Large Scale Testing*, du régime de chômage partiel, des coûts liés à la vaccination contre la COVID-19 et des initiatives favorisant la transition verte.

La majorité des projets prévus dans ce PRR sont inclus dans le Budget de l'Etat pour l'exercice 2021 et/ou dans la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (adoptés par la

Chambre des députés le 17 décembre 2020). L'approche aura permis d'intégrer des réformes et des investissements avec un certain degré de maturité et suivant un objectif spécifique, réaliste et pertinent. Les estimations des autres projets feront l'objet d'un examen contradictoire prévu dans le cadre des procédures budgétaires pour l'exercice 2022. Les coûts budgétisés ou estimés qui sont renseignés dans ce PRR dépassent l'enveloppe totale des fonds alloués au Luxembourg.

Chaque mesure retenue au PRR du Luxembourg a été évaluée de manière circonstanciée dans l'optique d'assurer le respect du principe consistant à « *ne pas causer de préjudice important* » (en anglais « do no significant harm ») au sens de l'article 17 du règlement (UE) 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables.

Bien que le règlement UE n'exige pas des États membres que les informations relatives aux coûts soient revues par un organisme indépendant, tous les investissements retenus ont été vérifiés par l'Inspection générale des finances pour assurer que les coûts estimés soient raisonnables et plausibles.

## 2. RESUME DU PLAN

Le PRR du Luxembourg définit une feuille de route pour reconstruire une économie apte à relever les défis d'un monde post-COVID-19. Cette feuille de route vise avant tout à poser les jalons permettant d'établir un environnement socio-économique résilient, tout en réussissant les transitions verte et numérique.

Le PRR s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale au centre de laquelle se trouve la politique en faveur de la cohésion sociale et de la promotion d'un environnement économique moderne et attrayant, tout en répondant aux défis climatiques et environnementaux.

Malgré l'environnement économique incertain dû à la pandémie de la COVID-19, le Gouvernement maintient l'ambition de son accord de coalition et il continue à poursuivre une politique ciblée en faveur de la résilience sur les plans économique, social et environnemental.

Le PRR repose dès lors en partie sur des stratégies existantes élaborées dans le cadre plus large de la mise en œuvre des axes prioritaires du Gouvernement. A titre d'exemple, les orientations en matière de politiques climatique et environnementale sont cohérentes avec le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)<sup>1</sup> et certains projets proposés dans le PRR s'inscrivent également dans la stratégie d'une économie fondée sur la connaissance<sup>2</sup>.

Afin de poursuivre les efforts du Gouvernement et de répondre aux différents critères énoncés dans le règlement européen applicable, le PRR du Luxembourg repose sur 3 « piliers », à savoir :

1. « **Cohésion et résilience sociale** » ;
2. « **Transition verte** » ; et
3. « **Digitalisation, Innovation et Gouvernance** ».

Chaque « pilier » est à son tour subdivisé en une ou plusieurs « composantes » au titre desquelles des projets de réformes ou d'investissements sont proposés.

Dans l'élaboration du PRR, il a été tenu compte des principes de l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité des chances pour tous, conformément aux principes 2 et 3 du socle européen des droits sociaux ainsi qu'à l'objectif de développement durable n° 5 des Nations unies. Les départements ministériels compétents ont chacun examiné la conception des mesures retenues pour

---

<sup>1</sup> Source : <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf>.

<sup>2</sup> Etude stratégique «Troisième Révolution Industrielle» (2016) : <https://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/> ; Data-Driven Innovation Strategy for the Development of a Trusted and Sustainable Economy in Luxembourg (2019): <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-etude-analyse/minist-economie/The-Data-driven-Innovation-Strategy.pdf>.



assurer qu'ils soient accessibles à tous, cette évaluation ayant identifié certains défis en matière d'inclusion numérique dans les composantes 1A et 3B.

La composante 1A « Skilling, Reskilling et Upskilling » s'inscrit dans la politique générale poursuivie par le Gouvernement en matière d'inclusion numérique, à savoir le processus qui vise à contrecarrer le clivage numérique en incluant tous les citoyens dans la transformation digitale de la société et en rendant le numérique accessible à chaque individu. Les formations prévues dans le cadre des projet « FutureSkills » et « Digital Skills » offrent des cours à différents degrés de difficulté afin de tenir compte les différents niveaux de compétences numériques et assurent l'égalité d'accès aux démarches et services des administrations publiques à tous, y inclus les personnes à faibles compétences numériques et les personnes âgées.

Les réformes et investissements prévus dans le cadre de la composante 3B « Modernisation de l'administration publique » garantissent l'égalité d'accès aux services pour les personnes à faibles compétences numériques, les personnes âgées et les personnes qui ne possèdent pas de smartphone, notamment en assurant l'accès aux démarches et services des administrations publiques à tous. L'un des axes stratégiques du Ministère de la Digitalisation étant l'inclusion numérique, il a créé en 2019 un groupe de travail interministériel pour analyser, élaborer et coordonner un plan d'action national pour l'inclusion numérique. Ce plan d'action devrait être finalisé d'ici 2021.

#### *Pilier 1 : Cohésion et résilience sociale*

La crise liée à la pandémie de la COVID-19 a eu des répercussions profondes sur le monde du travail. Outre son impact direct sur l'emploi et le chômage, la crise sanitaire a également accéléré des évolutions structurelles posant des défis aux salariés pour répondre aux exigences d'aujourd'hui, dont notamment la transformation numérique. Le Gouvernement recherche également une approche plus inclusive capable de mobiliser tous les talents, y compris ceux des femmes. L'égalité entre les femmes et les hommes constitue en effet un des piliers fondamentaux sur lesquels ont été construites les sociétés européennes. La capacité de reconstruire dépendra des choix qui seront faits lors de la mise en œuvre des plans de relance et il s'agit en effet d'une occasion unique pour reconstruire de manière plus inclusive, en garantissant la participation des femmes à l'économie et en s'attaquant aux inégalités de revenus. En libérant le potentiel économique et entrepreneurial des femmes, les efforts de relance déboucheront sur des économies et des sociétés plus fortes et plus résilientes.

L'acquisition de nouvelles compétences dans le domaine du numérique est essentielle pour intégrer un marché du travail en pleine évolution. Les initiatives « FutureSkills » et « Digital Skills »

(composante 1A) visent à **renforcer et diversifier les compétences professionnelles des demandeurs d'emploi et des salariés en chômage partiel**, en mettant un accent particulier sur le développement des compétences numériques. Par ailleurs, la réforme du « Skillsdësch » vise à sensibiliser au concept du « lifelong learning » et de développer la formation continue et professionnelle au Luxembourg. Les mesures de la composante ne visent pas seulement la population en âge de travailler mais portent également l'ambition à donner aux travailleurs âgés les compétences nécessaires pour rester actifs sur le marché du travail. La composante 1A (« Skilling, Reskilling et Upskilling ») permet d'adresser le pilier européen de *la croissance intelligente, durable et inclusive, y compris la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le bon fonctionnement du marché unique, avec des petites et moyennes entreprises (PME) solides.*

La crise sanitaire a mis à rude épreuve les **systèmes de santé** dans tous les États membres de l'Union européenne. Les ruées de patients vers les hôpitaux ont projeté au-devant de la scène les faiblesses de systèmes marqués par une pénurie d'une main d'œuvre qualifiée. Afin de mieux préparer le système de santé luxembourgeois à prendre en charge une population croissante et vieillissante et à relever les défis sanitaires que de telles évolutions démographiques entraînent, le PRR vise à renforcer sa résilience (composante 1B) en mettant en place de nouvelles solutions numériques et des réformes qui garantissent un suivi continu du fonctionnement du secteur. La composante est en lien avec le pilier européen de *la santé, la résilience économique, sociale et institutionnelle, dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises.*

Le **défi du logement** (composante 1C) continue à figurer parmi les priorités du Gouvernement. La croissance économique et démographique du Luxembourg a entraîné une augmentation considérable des prix du logement, ce qui empêche une partie de la population de se loger dans le pays qui doit dès lors s'installer au-delà des frontières. Afin de remédier à ce déséquilibre, le Gouvernement continuera à déployer tous les moyens nécessaires à travers une politique d'investissement en faveur d'un logement public abordable. L'objectif du Gouvernement de « verdir » l'économie étant un aspect transversal, des considérations de durabilité environnementale et climatique font partie intégrante de la politique de logement, en misant clairement sur la construction de logements durables à basse consommation d'énergie, voire à travers l'exploitation d'énergies renouvelables. L'initiative du « Pacte logement 2.0 » et le projet « Neischmelz » à Dudelange s'inscrivent pleinement dans ces objectifs et sont en ligne avec le pilier européen de *la cohésion sociale et territoriale.*

## *Pilier 2 : Transition verte*

La **relance durable** se trouve au cœur de la stratégie du PRR du Luxembourg. Les actions prévues ont l'ambition de préparer le terrain de la reprise sous l'auspice du Pacte vert pour l'Europe qui sert de feuille de route pour rendre l'économie de l'UE plus durable. Même si la baisse des activités engendrée par la pandémie de la COVID-19 a eu certains effets positifs au niveau environnemental, des efforts supplémentaires devront être déployés de manière conséquente afin de contenir les effets du changement climatique. Ainsi, l'ambition de ce PRR consiste à se pencher sur les projets les plus porteurs pour contribuer aux objectifs climatiques et environnementaux dont le Luxembourg s'est doté.

L'accord de Paris définit un cadre mondial visant à éviter un changement climatique dangereux, en limitant le réchauffement de la planète à un niveau nettement inférieur à 2 °C et en poursuivant les efforts pour le limiter à 1,5 °C. Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif au niveau national, le Gouvernement s'est doté d'une stratégie résolument ambitieuse dans le cadre de son Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) avec un objectif de réduction de gaz à effet de serre de l'ordre de -55% d'ici 2030. La **décarbonation du transport** (composante 2A) figure parmi les axes prioritaires dans ce contexte et les mesures visées au PRR ont pour objectif d'augmenter l'efficacité énergétique dans ce secteur grâce à la promotion de l'acquisition de véhicules à faibles ou à zéro émissions et la mise en place des infrastructures à carburants alternatifs, tout en favorisant le développement rapide de l'électromobilité au niveau des différentes catégories de véhicules.

La pandémie de la COVID-19 a accéléré l'urgence de protéger et de restaurer la biodiversité, tout en menant à une sensibilisation accrue aux liens entre la santé humaine et la santé des écosystèmes. Afin de contribuer à la **protection de la biodiversité et l'environnement** (composante 2B), le Gouvernement a lancé l'initiative « Naturpakt » qui crée la possibilité de subventionner la participation de toutes les communes à la mise en œuvre des stratégies nationales relatives à la protection et la conservation de l'environnement naturel, respectivement aux volets écologiques de ces stratégies, dont le plan national concernant la protection de la nature, le plan de gestion des districts hydrographiques et la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique.

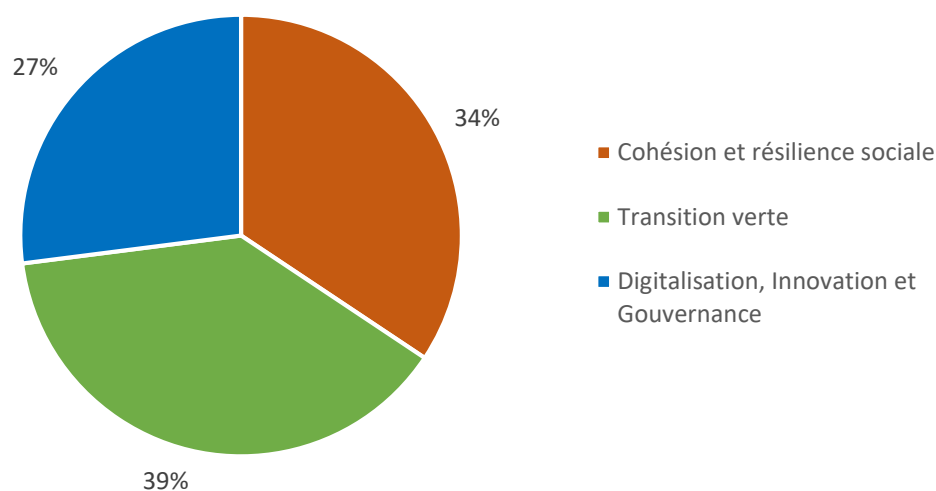
Des réformes ciblées et des investissements de qualité sont donc prévus pour accélérer et accompagner la transition verte, en lien également avec le pilier européen portant sur cet aspect.

### *Pilier 3 : Digitalisation, Innovation et Gouvernance*

En raison de son économie ouverte orientée vers l'international, le Luxembourg sera exposé en première ligne à la vitesse fulgurante de la **transformation numérique**. Le Gouvernement a l'ambition de mener le processus de numérisation sur tous les fronts afin d'assurer des conditions optimales pour le développement d'une économie du savoir et de disposer de **services publics numériques de qualité** (composante 3B). Le développement des services publics numériques est essentiel pour garantir l'accessibilité, l'efficacité et l'efficience de l'administration publique. Tandis que la modernisation de l'infrastructure couvre le pilier européen de *la transformation numérique*, l'utilisation de nouvelles solutions numériques répond également à l'ambition du Gouvernement de renforcer *la résilience institutionnelle*. La mise en place d'une **infrastructure de communication ultra-sécurisée** basée sur la technologie quantique (composante 3A) facilitera l'échange d'informations confidentielles au sein du secteur public et du secteur privé.

Par ailleurs, la complexité des systèmes financiers et fiscaux a été exacerbée par le passé par l'évolution de la technologie et *a fortiori* par la numérisation croissante de l'économie. Des initiatives sont nécessaires afin d'améliorer la **résilience institutionnelle face à la planification fiscale agressive** et la **lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme**. Le PRR vise à rendre la surveillance du marché financier et le système fiscal plus efficace dans le but de **promouvoir une économie transparente et équitable** (composante 3C).

**Graphique 2: Répartition du PRR par Pilier\* suivant l'allocation retenue**



Source : Ministère des Finances.

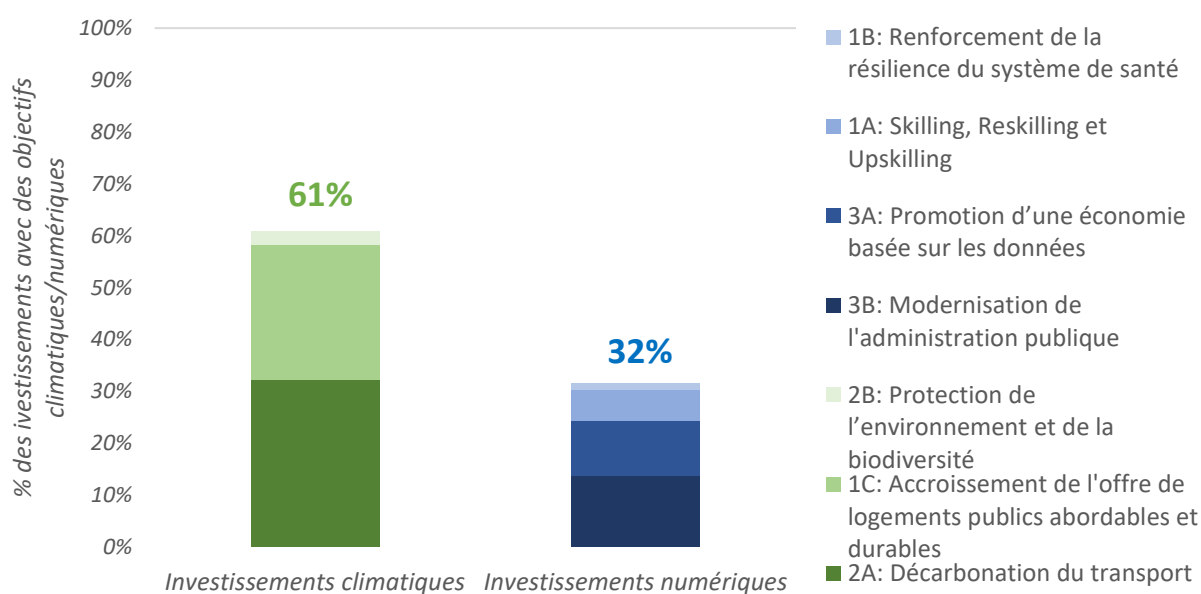
\* Le projet « Neischmelz » à Dudelange contribue à 100% aux investissements climatiques.

Conformément aux exigences de la facilité ainsi qu'aux orientations fournies par la Commission européenne, le PRR contient des projets de réformes et d'investissement qui contribuent directement à la double transition verte et numérique ou qui permettent de relever les défis qui en découlent.

Suite à l'allocation finale retenue par les autorités après consultation avec la Commission européenne, la part des investissements contribuant aux efforts dans la lutte contre le changement climatique s'élève à 61%, soit largement plus que le seuil de 37% requis par la réglementation applicable.

Quant aux investissements numériques, 32% de l'enveloppe totale à laquelle le Luxembourg a droit y est dédié, le seuil minimal requis étant de 20%.

**Graphique 3: Part des investissements climatique et numériques**



Source : Ministère des Finances

Graphique 4: Structure du Plan pour la reprise et la résilience du Grand-Duché de Luxembourg

# Plan pour la reprise et la résilience

**Cohésion et résilience sociale**

**Transition verte**

**Digitalisation, Innovation et Gouvernance**

Skilling, Reskilling et Upskilling

Renforcement de la résilience du système de santé

Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables

Décarbonation du transport

Protection de l'environnement et de la biodiversité

Promotion d'une économie basée sur les données

Modernisation de l'administration publique

Promotion d'une économie transparente et équitable

### 3. LIEN AVEC LE SEMESTRE EUROPEEN

Le PRR est à lire dans le contexte du cycle de coordination annuel des politiques économiques au sein de l'Union européenne, dénommé « Semestre européen », et il va de pair avec le Programme national de réforme (« PNR ») pour une croissance intelligente, durable et inclusive, également élaboré dans le cadre du Semestre européen.

Les liens entre le PNR et le PRR sont évidents dans la mesure où le PRR contient des initiatives qui contribuent à une reprise économique soutenable et le PNR expose de manière détaillée et complémentaire les réformes structurelles envisagées pour adresser les défis auxquels le Luxembourg est confronté. Le PRR et le PNR, ensemble avec le Programme de stabilité et de croissance (« PSC »), dont les délais de soumission coïncident, constituent un paquet de documents cohérent adressant différents aspects d'un même thème plus général. Tandis que le PSC fixe le cadre économique et financier du pays, les deux autres documents présentent les instruments auxquels le Gouvernement a recours pour orienter l'économie luxembourgeoise dans une direction durable, numérique et moderne au cours des prochaines années.

Outre l'interaction entre les trois documents phare énoncés ci-avant, le PRR intègre une réponse aux éléments traditionnels du Semestre européen, à savoir les « recommandations par pays ». En vertu de l'article 17 du règlement applicable, les mesures intégrées dans ce PRR tiennent compte de toutes les recommandations par pays que le Luxembourg a obtenues pour les années 2019 et 2020. Afin d'assurer un degré élevé de cohérence entre le PRR et le Programme national de réforme, ce dernier couvre également les deux périodes.

Les recommandations par pays de 2019 et 2020 invitent le Luxembourg à améliorer la résilience économique tout en accélérant les investissements dans l'innovation, la numérisation et la transition verte, y inclus la décarbonation du transport et les efforts dans le domaine de la biodiversité. Les priorités du Conseil de l'Union européenne se chevauchent avec les objectifs du Budget 2021. Dans ce contexte, le PRR complète les plans d'investissement ambitieux du Gouvernement en faveur de la transition numérique et verte. Le PRR du Luxembourg remplit dès lors les conditions établies par le règlement tout en favorisant les projets pour la relance économique et la résilience institutionnelle.

Des initiatives comme « FutureSkills » et « Digital Skills » poursuivent l'objectif de renforcer et diversifier les compétences professionnelles des demandeurs d'emploi et des salariés en chômage partiel. Les cours de formation mettent un accent particulier sur le développement des compétences numériques qui répondent aux exigences des entreprises. La composante 1A « Skilling, Reskilling et

Upskilling » constitue une réponse aux recommandations du Conseil de l'Union européenne en 2019 et 2020 ayant invité le Luxembourg à « atténuer les effets de la crise sur l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail » et à « stimuler le développement des compétences ».

Dans le but de promouvoir la cohésion et la résilience sociale et de répondre aux recommandations par pays, des projets ciblés et efficaces dans le domaine du logement et du système de la santé ont été identifiés. En ce qui concerne le logement (composante 1C), les réformes et investissements, dont notamment le Pacte logement 2.0, visent à accroître l'offre de logements abordables et durables par le biais d'incitations et la levée d'obstacles à la construction. De même, la crise sanitaire a mis en avant la nécessité de renforcer la résilience du secteur de la santé. Tandis que les réformes envisagées visent à améliorer la gouvernance du système de santé (« Gesundheitsdësch »), de nouvelles solutions numériques favorisent la modernisation des infrastructures et permettent aux personnels de santé d'être disponibles via télémédecine pour garantir le suivi médical à distance de patients.

La promotion d'une économie transparente et équitable englobe en particulier des actions continues en faveur de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et de la modernisation de la fiscalité des entreprises. Dans l'objectif d'améliorer la résilience de l'économie luxembourgeoise, les réformes faisant partie de la composante 3C ont pour ambition d'améliorer la résistance du cadre fiscal luxembourgeois face auxdits défis. D'autre part, la composante 3C promeut l'efficacité, le renforcement et l'uniformité de la surveillance existante dans le cadre réglementaire de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme applicable aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. Les réformes répondent aux recommandations par pays adressées au Luxembourg dans les années 2019 et 2020.

Les graphiques ci-dessous présentent un aperçu desdites recommandations par pays pour les années 2019, 2020 et 2021.



## Recommandations par pays adressées au Luxembourg en 2019 et 2020

### Recommandations par pays 2019

1. à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité; à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée;
2. à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés;
3. à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction;
4. à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants.

### Recommandations par pays 2020

1. à prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en renforçant les investissements; à renforcer la résilience du système de santé en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé; à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne;
2. à atténuer les répercussions de la crise liée à la COVID-19 sur le plan de l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail;
3. à assurer la mise en œuvre efficace des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier les PME et les travailleurs indépendants; à accélérer des projets d'investissement public arrivés à maturité et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique; à orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propres et efficaces d'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie; à favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises;
4. à assurer une surveillance et une mise en œuvre efficaces du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement; à renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements à l'étranger.

En parallèle, le PRR est structuré de façon à être conforme aux initiatives phares européennes contenues dans la « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable » de la Commission européenne. Le tableau 2 reprend le lien entre lesdites initiatives et les projets inclus dans le PRR.

**Tableau 2: Lien avec les initiatives phares européennes**

Initiative phare	Objectif de la composante
<b><i>Power up</i></b>	L'initiative phare « Power up » est reflétée dans la production d'énergie solaire moyennant le concept énergétique du nouveau site <i>Neischmelz</i> à Dudelange
<b><i>Renovate</i></b>	La composante 1C « Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables » contient des projets ayant comme objectif la rénovation profonde des logements existants.
<b><i>Recharge and Refuel</i></b>	Les mesures prises dans le contexte de la composante 2A « Décarbonation du transport » structurent et coordonnent les efforts gouvernementaux pour rendre la mobilité plus propre, davantage accessible, mieux sécurisée et équitable en mettant un focus particulier sur l'efficacité énergétique dans le secteur des transports.
<b><i>Connect</i></b>	L'évolution numérique favorise non seulement la productivité et l'efficacité, mais permet également aux gens de se connecter et de communiquer. La mise en place d'une infrastructure de communication ultra-sécurisée (composante 3A) basée sur la technologie quantique facilitera l'échange d'informations confidentielles pour le secteur public et le secteur privé.
<b><i>Modernise</i></b>	Cette initiative phare de l'Union européenne est adressée d'une part par la composante 3B « Modernisation de l'administration publique » qui garantit la participation de l'État à la transformation numérique en améliorant les infrastructures numériques des services publics. D'autre part, le système de santé luxembourgeois (composante 1B) est modernisé à travers de nouvelles solutions numériques et des réformes ciblées qui garantissent le suivi continu du fonctionnement du secteur aux fins d'une résilience sanitaire renforcée.
<b><i>Reskill and Upskill</i></b>	La composante 1A « Skilling, Reskilling et Upskilling » vise à renforcer et diversifier les compétences professionnelles des demandeurs d'emploi et des salariés en chômage partiel. Une meilleure adéquation entre les aptitudes de la main d'œuvre et les besoins des entreprises favorise l'utilisation optimale du capital humain et augmente l'emploi en encourageant la participation de la main d'œuvre plus âgée.

## TABLEAU CONSOLIDE DES PROJETS DE REFORMES ET INVESTISSEMENTS PROPOSÉS

Composante	Réformes et investissements	Objectifs	Coût (en EUR)	Allocation (en EUR)
<b>PILIER 1: Cohésion et résilience sociale</b>				
<b>1A: Skilling, Reskilling et Upskilling</b>	« Skillsdësch »	Elaboration d'une véritable stratégie des compétences pour favoriser l'acquisition de nouvelles compétences qui répondent aux exigences des entreprises et aux profils des métiers de demain.	-	-
	« FutureSkills »	Formations, dédiées aux demandeurs d'emploi, qui visent à favoriser l'employabilité future en se focalisant sur les compétences transversales	1 895 588	1 504 956
	« Digital Skills »	Organisation de cours de formation en ligne et offre à chaque salarié en chômage partiel un bon à la formation numérique d'une valeur maximale de €500	8 547 009	5 000 000
<b>1B: Renforcement de la résilience du système de santé</b>	« Gesundheitsdësch »	Mise en place d'un « Gesundheitsdësch » en vue de discuter une gouvernance nouvelle et transparente du système de santé	-	-
	Réforme des attributions des professionnels de santé	Redéfinir les compétences, missions et attributions des professionnels de santé	-	-
	Registre numérique des professions de santé	Mise en place d'un registre numérique pour les professions de santé recueillant toutes informations administratives et disciplinaires	335 570	335 570
	Solution de télémédecine pour le suivi médical à distance de patients	Implémenter une solution numérique permettant le suivi et la prise en charge à distance pendant la pandémie de patients atteints de la COVID-19	829 200	829 200
<b>1C: Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables</b>	Pacte Logement 2.0	Concept pour soutenir la politique du logement au niveau communal	-	-
	Projet « Neischmelz » à Dudelange	Revalorisation des anciennes friches industrielles « Neischmelz » à Dudelange et construction progressive de nouveaux logements. Le PRR se focalise sur le concept énergétique du projet.	51 460 000	24 000 000
<b>PILIER 2: Transition verte</b>				
<b>2A: Décarbonation du transport</b>	Objectifs minimaux à atteindre en matière de véhicules à faibles ou à zéro émissions par les pouvoirs adjudicateurs	Des pourcentages minimaux de véhicules à faibles ou à zéro émissions, dont notamment des véhicules électriques, dans le cadre des marchés publics	-	-
	Régime d'aide pour bornes de recharge	Implémentation d'un régime d'aide pour bornes de recharge visant les personnes morales	40 000 000	30 500 000
<b>2C: Protection de l'environnement et de la biodiversité</b>	« Naturpakt »	Cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour soutenir les communes dans leur intervention en faveur de la biodiversité	13 630 000	6 000 000

<b>PILIER 3: Digitalisation, Innovation et Gouvernance</b>				
<b>3A: Promotion d'une économie basée sur les données</b>	Stimuler la création d'un nouvel écosystème au Luxembourg	stimuler la création d'un nouvel écosystème au Luxembourg à travers le développement et la mise en place d'une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique	-	-
	Développement et déploiement d'une infrastructure de test et des solutions de connectivité ultra-sécurisée	Le projet consiste à développer et à déployer un <i>testbed</i> national qui sera pleinement intégré dans un réseau européen de QCI	30 150 000	10 000 000
<b>3B: Modernisation de l'administration publique</b>	Gestion Électronique des Documents et le <i>Case Management</i>	Plateforme centrale offrant l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la gestion électronique des documents et le <i>Case Management</i>	22 710 000	5 040 000
	Evolution de MyGuichet	Fonctionnalité permettant un rendez-vous virtuel utilisant une vidéo conférence	172 000	172 000
		Mise en place de nouvelles démarches visant (C2G et B2G)	360 000	360 000
		Déploiement d'une application mobile de MyGuichet.lu	334 500	334 500
	« eADEM »	L'investissement consiste à rendre possible l'assistance de l'ADEM, pour recenser les besoins (fonctionnels et non-fonctionnels) et définir les spécifications en vue d'une acquisition ou d'un développement d'un système applicatif de gestion centralisée spécifique aux métiers du service public de l'emploi luxembourgeois (appelé « eADEM »)	8 645 327	6 410 256
Plateforme Nationale pour la Gestion d'Enquêtes publiques	Développement et maintenance d'une plateforme nationale pour la gestion électronique des enquêtes publiques	436 470	411 187	
<b>3C: Promotion d'une économie transparente et équitable</b>	Modernisation de la fiscalité des entreprises	Application de mécanismes de contrôle renforcé vis-à-vis des juridictions considérées comme non-coopératives	-	-
	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	Renforcement du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme applicable aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement	-	-
		Approfondissement de l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels le Luxembourg est exposé	1 784 908	1 784 908
		Développement du « Luxembourg Business Register »	1 816 750	671 500
		Renforcement du régime applicable aux prestataires de services aux sociétés et aux trusts	-	-
			<b>183 107 322</b>	<b>93 354 077</b>

## II. REFORMES ET INVESTISSEMENTS

Le Gouvernement a pour objectif d'utiliser des fonds alloués à travers la Facilité pour la reprise et la résilience comme instrument supplémentaire pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés dans son accord de coalition et qu'il poursuit d'ores et déjà à travers un vaste ensemble de mesures et politiques.

Les mesures spécifiques du PRR se concentrent sur les 3 champs d'intervention suivants :

- **PILIER 1 Cohésion et résilience sociale** – Quant au volet concernant la cohésion et la résilience sociale, les composantes de ce pilier sont les suivantes :
  - 1A : Skilling, Reskilling et Upskilling : La crise sanitaire a eu un impact immédiat sur le marché de travail. Des initiatives ambitieuses qui permettent de développer des compétences numériques de demandeurs d'emploi sont nécessaires pour répondre aux attentes des secteurs privé et public ;
  - 1B : Renforcement de la résilience du système de santé : L'objectif de cette composante est d'améliorer la résilience du secteur des soins de santé par le biais de solutions numériques ;
  - 1C : Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables : Le plan vise à remédier à la pénurie de logements abordables et durables sur le marché immobilier pour améliorer la qualité de vie de la population luxembourgeoise.
- **PILIER 2 : Transition verte** - Les actions clefs sont en ligne avec celles élaborées dans le cadre du PNEC et s'articulent autour des composantes suivantes :
  - 2A : Décarbonation du transport : Cette composante comprend des réformes et investissements mis en place pour augmenter l'efficacité énergétique dans le secteur des transports grâce à la réduction de la circulation et au développement rapide de l'électromobilité ;
  - 2B : Protection de l'environnement et de la biodiversité : Etablir un cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour les communes est essentiel pour faciliter l'intervention ciblée en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité.

- **PILIER 3 : Digitalisation, Innovation et Gouvernance** – La croissance économique de demain dépendra de l'exploitation efficace des technologies numériques et d'une gouvernance du système économique à la hauteur des défis contemporains. Ce champ d'intervention s'articule autour des composantes suivantes :
  - 3A : Promotion d'une économie basée sur les données : L'évolution numérique favorise non seulement la productivité et l'efficacité, mais permet également aux gens de se connecter et de communiquer. La mise en place d'une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique facilitera l'échange d'informations confidentielles pour le secteur public et le secteur privé;
  - 3B : Modernisation de l'administration publique : Pour faire face aux attentes du secteur privé et des citoyens, la composante a comme objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques en ayant recours à des solutions numériques;
  - 3C : Promotion d'une économie transparente et équitable : La composante reflète l'ambition du Gouvernement à renforcer la résilience de l'économie en luttant contre la planification fiscale agressive, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

# PILIER 1 : COHESION ET RESILIENCE SOCIALE

## COMPOSANTE 1A: Skilling, Reskilling et Upskilling

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Développement des compétences

Objectif : Promotion des compétences des demandeurs d'emploi et des salariés en chômage partiel

Initiatives phares européennes : « Reskill & Upskill »

Pilier européen : « La croissance intelligente, durable et inclusive, y compris la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur, avec des PME solides »

Recommandations par pays : « À atténuer les répercussions de la crise liée à la COVID-19 sur le plan de l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail » ; « à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité » et « stimuler le développement des compétences »

Réformes et investissements :

1. Réforme : « Skillsdësch »
2. Investissement 1 : « FutureSkills »
3. Investissement 2 : « Digital Skills »

Coût : €10,44 millions, dont €6,51 millions (62%) couverts par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défis : La crise liée à la pandémie de la COVID-19 a eu des répercussions profondes sur le marché du travail. Selon les chiffres du STATEC, le taux de chômage a augmenté de 5,3% en 2019 à 6,3% en 2020.<sup>3</sup> Cette évolution devrait se poursuivre en 2021, avec un taux de chômage en hausse jusqu'à 6,8%.

A ceci se rajoute une inadéquation entre les compétences des demandeurs d'emploi et celles requises par les entreprises. Un nombre croissant des personnes en chômage connaît des problèmes pour

<sup>3</sup> [https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2021/03/20210301/2021-03-01-Prevision-moyen-terme\\_PDF.pdf](https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2021/03/20210301/2021-03-01-Prevision-moyen-terme_PDF.pdf)

répondre aux besoins accrus du marché du travail et à fournir les compétences exigées par les entreprises. Plus de 46% des demandeurs d'emploi ont un niveau de qualification faible. Mais même ceux qui ont des qualifications moyennes voire supérieures ont parfois des difficultés à trouver rapidement un emploi, parce que leurs compétences ne correspondent pas aux besoins des entreprises. Cette problématique s'est encore amplifiée par l'accélération de la transformation numérique en raison de la crise sanitaire. Partant, il s'agit de trouver une meilleure cohérence entre les formations continues requises et les nécessités du marché du travail.

Objectifs : La composante vise à renforcer et à diversifier les compétences professionnelles des demandeurs d'emploi, en mettant à disposition des cours de formation qui s'organisent autour du développement des compétences numériques.

La composante est en ligne avec les objectifs de l'initiative phare européenne « *Reskill & Upskill* » et elle adresse la recommandation du Conseil de l'Union européenne « *à atténuer les répercussions de la crise liée à la COVID-19 sur le plan de l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail* » et de « *stimuler le développement des compétences* ». La mesure « FutureSkills » est particulièrement populaire auprès des personnes âgées de plus de 45 ans et aidera « *à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité* ».

Par ailleurs, la composante s'inscrit dans la politique générale poursuivie par le Gouvernement en matière d'inclusion numérique, à savoir le processus qui vise à contrecarrer le clivage numérique en incluant tous les citoyens dans la transformation digitale de la société et en rendant le numérique accessible à chaque individu. Ainsi, les réformes et investissements prévus dans le cadre de la composante 1A contribuent à cet objectif en assurant l'égalité d'accès aux démarches et services des administrations publiques à tous, y inclus les personnes à faibles compétences numériques et les personnes âgées.



## ii. **Description des réformes et des investissements de la composante**

### 1. **Réforme « Skillsdësch »**

Défis : Le programme gouvernemental pour la période 2018-2023 a identifié le développement des compétences comme une condition *sine qua non* pour mettre en œuvre une politique de l'emploi efficace, visant aussi bien le maintien de l'emploi que la lutte contre le chômage.

Le Gouvernement s'est engagé à élaborer une véritable stratégie des compétences pour favoriser l'acquisition de nouvelles compétences qui répondent aux exigences des entreprises et aux profils des métiers de demain. L'augmentation de l'employabilité de la main d'œuvre devra contribuer à assurer le maintien dans l'emploi des salariés ainsi qu'un retour plus rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

Objectifs : L'objectif gouvernemental est donc de sensibiliser au concept du « lifelong learning » et de développer la formation continue et professionnelle au Luxembourg. A cette fin, tous les acteurs, publics et privés, issus du domaine de l'emploi et de la formation professionnelle sont appelés à collaborer étroitement. Il s'agit notamment du service public de l'emploi (ADEM), de la Maison de l'orientation, de l'Institut national de formation professionnelle continue (INFPC), des Centres nationaux de formation professionnelle continue (CNFPC), des centres de formation des chambres professionnelles et des différents centres de formation sectoriels, ainsi que de l'Université du Luxembourg. La création d'une Agence d'accréditation devra permettre une meilleure évaluation et promotion de la qualité des formations offertes.

Enfin, le programme gouvernemental prévoit d'instaurer un véritable droit à la formation professionnelle continue et d'étudier dans ce contexte la création d'un compte personnel de formation.

Public cible : Les initiatives résultant du « Skillsdësch » aideront les personnes employées et les demandeurs d'emploi à développer leurs compétences et ainsi à accroître leur employabilité sur un marché du travail qui se trouve en profonde mutation notamment en raison des transitions verte et digitale.

Procédure de mise en œuvre : En date du 3 juillet 2020, le Comité de coordination tripartite, rassemblant les partenaires sociaux et le Gouvernement, a décidé l'instauration d'une table ronde sur les compétences, appelée « Skillsdësch », qui réunira périodiquement les principaux partenaires concernés, dont notamment le ministère de l'Éducation nationale, le ministère du Travail et de l'Emploi, les représentants des employeurs et les syndicats. La mission du « Skillsdësch » consiste à

analyser les besoins en compétences, à identifier les domaines professionnels les plus porteurs, et enfin, à définir un plan d'action de formations et le mettre en œuvre, en vue d'aboutir début 2022 à un ensemble de parcours de formation conçus spécifiquement, les « skillsbridges »<sup>4</sup>.

Dans la même lancée, le Gouvernement prévoit de charger l'OCDE de la confection d'une étude sur l'évolution future du marché du travail luxembourgeois et les besoins en qualifications et compétences qui en découleront.

Les projets « FutureSkills » (Investissement 1) et « Digital Skills » (Investissement 2) décrits ci-après s'inscrivent dans cette démarche concrète pour amorcer le développement des compétences au Luxembourg.

Notons également que le Luxembourg, à travers son service public de l'emploi ADEM, a pris des engagements concrets dans le cadre du « Pact for Skills » lancé par la Commission européenne fin 2020. Ainsi, les actions 1 et 2 y renseignées, correspondent globalement à l'investissement 1 (« FutureSkills ») et à la réforme « Skillsdësch » ici proposés pour constituer une partie de la composante 1A dans le cadre du présent PRR.

Période de mise en œuvre : Le « Skillsdësch » a été lancé en juillet 2020 et devrait aboutir au cours du premier semestre 2022 à un ensemble de parcours de formation conçus spécifiquement.

#### Aide d'Etat :

La mesure n'implique aucun transfert de ressources publiques et ne relève donc pas des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

#### Jalons :

- Lancement du « Skillsdësch » lors de la réunion du Comité de coordination tripartite avec l'objectif d'analyser la demande de compétences du marché et d'identifier les profils d'emploi les plus prometteurs, au troisième trimestre de l'année 2020 ;
- Lancement officiel des formations professionnelles (les « skillsbridges ») en ouvrant les inscriptions pour les participants intéressés au deuxième trimestre de l'année 2022.

---

<sup>4</sup> <https://men.public.lu/content/dam/men/catalogue-publications/dossiers-de-presse/2020-2021/200910-rentree.pdf>

## **2. Investissement 1 : « FutureSkills »**

Défis : Le programme « FutureSkills » lancé par le Gouvernement répond à deux défis intimement liés. Premièrement, il vise une amélioration des compétences (humaines, digitales et managériales) de la main d'œuvre luxembourgeoise, dans un objectif d'« upskilling » vers les besoins actuels et futurs du marché. Cet « upskilling » stratégique devrait donc également permettre, à moyen terme, d'augmenter la compétitivité et la résilience des entreprises et d'amorcer la croissance économique. Deuxièmement, le programme vise à augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi et à faciliter leur réintégration à court terme, ainsi que leur mobilité sur le marché de l'emploi (résilience) en se focalisant sur les compétences transversales d'actualité, dont la communication efficace, l'organisation du travail ou encore l'utilisation des principaux logiciels informatiques, entre autres.

Le programme répond entre autre au défi lié à la participation relativement faible des travailleurs âgés au marché du travail luxembourgeois. Ce phénomène résulte d'une part du nombre élevé de personnes qui partent en retraite anticipée. D'autre part l'adhésion au marché du travail est relativement limitée pour la population mentionnée, qui a souvent du mal à répondre aux demandes du marché ou de se reformer adéquatement. Malgré le fait que l'initiative ne vise pas directement un groupe d'âge spécifique, une analyse des renseignements de base sur le premier ensemble de participants a clairement démontré que le programme attire des demandeurs d'emploi ayant plus de 45 ans.

Objectifs : L'ambition du programme « FutureSkills » consiste à former (« upskiller »), au cours des années 2020 et 2021, 500 demandeurs d'emploi indemnisés inscrits au service public de l'emploi (ADEM), dont au moins 30% seront issus du groupe d'âge des 45+. En plus, les contenus de cours créés à travers ce programme seront mis à disposition à un public plus large de demandeurs d'emploi (5.000 – 7.000).

Le programme consiste à offrir une formation de trois mois « digital skills » (tendances digitales, logiciels de collaboration et de bureautique, bases de l'analyse de données et de programmation, bases de cybersécurité et de protection des données), « soft skills » (communication, collaboration, créativité, organisation et analyse) et « management skills » (gestion de projet, gestion du changement, gestion des risques), suivie d'un stage pratique de six mois au sein d'une institution du secteur public. Uniquement l'investissement pour la réalisation de la formation est proposé dans le cadre du présent PRR. Les stages sont réalisés via une mesure existante, l'« occupation temporaire indemnisée » qui permet aux demandeurs d'emploi indemnisés de travailler et de percevoir une prime supplémentaire.

L'initiative des « FutureSkills » crée un vrai cadre d'encouragement et de support pour la participation au marché du travail des personnes âgées, en leur permettant d'acquérir les compétences nécessaires pour s'adapter aux exigences des entreprises. Dans le même esprit, l'initiative améliore et soutient l'adhérence au marché du travail des personnes âgées, qui, sinon, se retrouvent souvent en situation de retraite anticipée.

Public cible : Le programme vise les demandeurs d'emploi indemnisés, inscrits à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), qui auront été préalablement sélectionnés. Les critères de sélection sont les langues (maîtrise de la langue française pour pouvoir suivre activement la formation, et idéalement quelques bases en luxembourgeois pour pouvoir intégrer une institution du secteur public pour un stage), le niveau de qualification (un niveau BAC-1 dans la majorité des cas, avec quelques exceptions), la motivation personnelle et la capacité de suivre des cours en ligne (ordinateur personnel et accès internet, compétences numériques de base). L'âge n'est pas un critère strict mais le programme s'adresse principalement aux demandeurs d'emploi ayant au moins 30 ans. Le programme vise à atteindre un taux d'au moins 30% de participants âgés de 45+, soit 150 personnes sur les 500 participants au total.

Procédure de mise en œuvre : Le projet est mis en œuvre sur base d'une convention, signée entre le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, la Chambre de Commerce, le House of Training et la Chambre des Salariés en date du 25 septembre 2020.

Pour garantir le bon fonctionnement du programme, les organismes de formation s'entendent conjointement sur la conception et l'ingénierie pédagogique de l'apprentissage, et la réalisation de la formation est confiée au House of Training. La formation est fournie entièrement à distance, via un mélange de cours virtuels, e-learning autonomes, travaux autonomes et collaborations virtuelles en groupe. Pendant toute la durée du programme, les participants poursuivent activement leur recherche d'emploi et peuvent sortir du programme dès qu'ils commencent un contrat de travail. Les participants recevront un certificat de participation par socle (compétences humaines, compétences digitales générales, compétences de gestion de projet, compétences digitales spécifiques) si le taux de participation était supérieur à 75%.

Période de mise en œuvre : Le projet est structuré en deux phases. La première phase, dite « phase alpha » a été réalisée du 25 septembre 2020 au 15 mars 2021. L'objectif était de tester l'approche, l'organisation et la pertinence du contenu de formation. Afin d'éviter une pause trop longue dans cette période de crise, la deuxième phase (dite « phase d'exploitation ») a été préparée en parallèle de la phase alpha et sur base des enseignements tirés. La phase d'exploitation a été lancée le 11 février 2021 et se terminera le 31 décembre 2021. Les stages continueront encore jusqu'à mi-2022.

Impacts secondaires : L'investissement dans ce programme « FutureSkills » a permis d'acquérir et de créer des contenus e-learning, qui pourront être réutilisés et mises à disposition à un public plus large de demandeurs d'emploi (au-delà des participants dans le programme « FutureSkills » entier). Par exemple, 600-650 accès supplémentaires à une plateforme e-learning avec des contenus « digital skills » (logiciels de bureautique, logiciels de collaboration professionnelle, gestion de bases de données...) sont disponibles. En outre, les contenus « soft skills » acquis (et créés) à travers ce programme, pourront être mises à disposition à max. 7.000 demandeurs d'emploi sur une période de trois ans. Ceci sont des exemples pour illustrer comment cet investissement permet de créer des impacts au-delà des 500 participants du programme.

#### Aide d'Etat :

Les principaux bénéficiaires de la mesure, à savoir les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, ne réalisent pas d'activité économique, de sorte à ce qu'ils ne peuvent pas être qualifiés d'entreprise au sens de la jurisprudence. Par conséquent, la mesure les concernant ne tombent pas sous les règles d'aides d'Etat.

La « House of Training » a été mise en place par la Chambre de Commerce et l'Association des Banques et Banquiers du Luxembourg en 2015 et fait partie intégrante de la politique de formation du Gouvernement. Elle revêt la forme juridique d'une fondation sans but lucratif. Si l'accès aux formations prévus par cet investissement se fait en contrepartie d'une rémunération, il convient de souligner qu'il s'agit d'une contribution symbolique qui ne couvre qu'une fraction des coûts encourus par la House of Training.

La House of Training, l'ABBL et la Chambre de Commerce sont des institutions publiques ou des associations sans but lucratif qui ne constituent pas des entités privées. Par conséquent, leur participation à l'élaboration de cours de formation n'est pas soumise aux règles de l'UE en matière d'aides d'Etat. S'y rajoute que le House of Training et la Chambre des Salariés sélectionnent leurs prestataires de formation de manière transparente et non discriminatoire.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalon :

- 9 février 2021 : Signature par les partenaires du programme (le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, la Chambre de Commerce, la House of Training, la Chambre des Salariés) de la convention (« phase d'exploitation ») du programme « FutureSkills ».

#### Cibles :

- 150 demandeurs d'emploi âgés >45 (sur 500 au total, soit 30%) ayant participé à la formation « FutureSkills » jusqu'au 31 décembre 2021 ;
- En total 440 demandeurs d'emploi ont participé à la formation « FutureSkills » jusqu'au 31 décembre 2021.

Il reste également à noter que le programme « FutureSkills » s'inscrit dans un programme stratégique plus large, à savoir la « Future Skills Initiative », pilotée par l'ADEM. Ce programme stratégique comprend divers projets qui supportent les axes suivants :

- « Upskilling » et « reskilling » des demandeurs d'emploi à travers divers programmes de formation et de coaching (dont e.a. le programme « FutureSkills ») ;
- Soutien aux entreprises dans le « strategic workforce planning », « upskilling » et « reskilling » de leurs salariés ;
- La confection d'études et d'enquêtes sectorielles visant à anticiper l'évolution des métiers sur le marché de l'emploi et à identifier les besoins en formation pour les salariés.

### **3. Investissement 2 : « Digital Skills »**

Défis : La crise sanitaire due à la pandémie de la COVID-19 bouleverse considérablement l'économie luxembourgeoise avec d'importantes répercussions sur les entreprises mais aussi sur le marché du travail.

Le Gouvernement considère la formation continue comme un facteur crucial pour mobiliser le potentiel du capital humain et favoriser ainsi la croissance économique à long terme. Cependant, dans un environnement de distanciation sociale résultant de la pandémie actuelle, le lancement de nouvelles formations pose problème.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement incite les centres de formation à proposer des cours en format e-learning pour avoir plus de souplesse, ce qui permet aux salariés d'avoir accès à des formations en tout moment.

Dans ce contexte, le Gouvernement envisage d'organiser des cours de formation en ligne et d'offrir à chaque salarié en chômage partiel un bon à la formation numérique d'une valeur maximale de €500.

Objectifs : Le Gouvernement compte à renforcer et maintenir l'employabilité des salariés et à faciliter la mobilité sur le marché de l'emploi en se focalisant sur les compétences numériques actuelles et futures. Ces formations constituent un levier d'inclusion numérique et une opportunité pour chaque salarié en chômage partiel. A travers cette initiative, le Gouvernement propose des réponses pédagogiques pour les salariés qui ne disposent pas des compétences numériques nécessaires face à un marché de travail qui est de plus en plus influencé par la transformation numérique.

L'objectif du bon à la formation consiste à accompagner tous les salariés en chômage partiel dans cette transition numérique. Suivant le niveau de connaissance numérique, le salarié peut choisir entre une formation initiale qui l'introduit aux outils numériques ou une formation plus poussée pour approfondir des connaissances numériques existantes.

Public cible : Ce projet s'adresse à tous les salariés qui ont été placés en chômage partiel par leur entreprise entre le 1er janvier 2021 et le 31 mars 2021.

Les candidats doivent démontrer leur motivation pour apprendre de nouvelles compétences et être capables de suivre de manière autonome une formation à distance.

Procédure de mise en œuvre : Afin de faciliter cette initiative, le Gouvernement s'est adressé à tous les centres de formation officiellement agréés au Grand-Duché, dont plus de 30 ont réagi de façon positive.

La réalisation de ces cours est garantie par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire (MTEESS), qui propose un bon pour formation d'une valeur maximale de €500 par salarié.

Le salarié en chômage partiel intéressé par ce genre de e-formations peut choisir sa formation préférée sur la plateforme numérique du Gouvernement « guichet.lu ».

Le bon pour formation servira alors de bon d'accès pour participer à un cours proposé par les centres de formation. Le centre concerné devra faire acte de la présence du salarié et lui fournir à la fin de sa formation un certificat de participation sur lequel le nom du salarié, la durée, la formation choisie et la date d'émission sont référencés.

Afin d'assurer un maximum de participation, le Gouvernement envoie à tous les salariés, qui ont bénéficié du dispositif du chômage partiel entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 mars 2021, une lettre individualisée (par voie postale) avec un code d'accès (One time Password « OTP ») afin de recevoir via la plateforme numérique gouvernementale « guichet.lu » le bon pour la formation « Digital Skills ». Grâce à ce code « OTP » tout salarié concerné peut suivre la procédure via la plateforme sur n'importe quel ordinateur. La procédure est décrite dans tous ses détails dans les trois langues véhiculaires du pays (FR / DE / LU). Tout salarié peut donc suivre la démarche simplifiée sans complication pour

l'acquisition du bon individualisé sur lequel se trouve le titre de la formation, le centre de formation, le nom du salarié, sa matricule et un code QR « GouvCheck » qui permet de **vérifier gratuitement et en temps réel l'authenticité d'un document officiel** émis au Luxembourg. De cette manière le Gouvernement assure que le bon ne peut être transmis à une autre personne.

Afin d'assurer un bon suivi de l'action gouvernementale, un back-office est installé sur la plateforme « guichet.lu » qui permet de suivre le nombre de participants et de voir combien de bons ont été générés. Suivant le nombre d'inscrits via la plateforme, le MTEESS peut ainsi à tout moment réagir, si le nombre de participants ne serait pas suffisant. De plus, le MTEESS a mis à disposition un questionnaire via la plateforme pour mieux connaître les salariés, leur âge, leur provenance, dans quel secteur ils travaillent etc. De cette manière le MTEESS peut suivre le public cible et peut ainsi tirer les conclusions nécessaires pour adapter le programme en conséquence.

En ce qui concerne les organismes de formation, ils s'entendent conjointement sur la répartition des tâches et rôles dans l'élaboration du parcours de formation. Il s'agit en fait de compétences numériques de base qui sont définies selon le cadre de référence indicatif établi par le Centre commun de recherche de la Commission européenne<sup>5</sup>.

**Période de mise en œuvre** : Le projet a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et se terminera le 31 décembre 2021. Il est structuré en cinq phases :

1. Phase de sensibilisation : La sensibilisation des centres de formation en vue de leur participation au projet ;
2. Phase de programmation : La programmation d'une nouvelle approche sur la plateforme numérique existante « guichet.lu » pour permettre aux salariés le choix de la formation et l'activation du bon à la formation continue ;
3. Phase législative : Une adaptation du Code de Travail<sup>6</sup> a été nécessaire pour donner une base légale au projet ;
4. Phase de formation : Le début des cours de formations continues « Digital Skills » est prévu pour le mois de mai 2021 et se terminera en décembre de la même année ;
5. Phase de contrôle : Le MTEESS contrôle et vérifie régulièrement le nombre de participants à l'action gouvernementale et décide des mesures additionnelles à prendre.

---

<sup>5</sup><https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/digcomp-21-digital-competence-framework-citizens-eight-proficiency-levels-and-examples-use>

<sup>6</sup> Article L.631-2 (1) du Code du Travail : <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-code-travail-20190201-fr-pdf.pdf>.



#### Aide d'Etat :

A l'instar de la première mesure, celle-ci vise à former les personnes privées qui se trouvent actuellement en chômage partiel. Elle permet surtout à ces gens de développer de nouvelles compétences sollicitées de plus en plus sur le marché de travail. Les personnes en chômage partiel peuvent choisir parmi tous les prestataires de formation offrant les compétences qu'ils recherchent. Pendant la phase de préparation du projet, le gouvernement a contacté 279 centres de formation, accrédités par l'INFPC. Parmi les centres de formation contactés, 34 ont répondu positivement à notre demande. La sélection du centre de formation a été basée sur des critères objectifs.

En raison de la nature générale du projet, la mesure exclut un avantage indirect prestataires de formation. Il en résulte que les bénéficiaires de la mesure n'exercent pas d'activité économique et ne sont pas soumises aux dispositions européennes en matière d'aides d'Etat.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalons :

- L'accès, au deuxième trimestre de l'année 2021 via la plateforme numérique guichet.lu, à la formation en compétences numériques offerte dans le cadre du programme « Digital Skills » aux 40.000 salariés placés en chômage partiel pendant les mois de janvier 2021 à mars 2021 est opérationnel ;
- 40 000 bénéficiaires potentiels (salariés placés en chômage partiel pendant les mois de janvier 2021 à mars 2021) ont été invités par une lettre postale personnalisée à participer à la formation continue « DigitalSkills » au deuxième trimestre de l'année 2021.

#### Cible :

- En total 11.700 candidats ont suivi avec succès la formation aux compétences numériques proposée dans le cadre du bon de la formation continue « Digital Skills » au quatrième trimestre de l'année 2021.

### iii. ***Dimensions verte et digitale de la composante***

Les initiatives présentées sous cette composante prévoient la participation des bénéficiaires à des parcours de formation en ligne à contenu numérique. Étant donné que l'initiative « FutureSkills » contient des éléments de formation qui vont au-delà des compétences numériques, la mesure est

admissible au champ d'intervention « 016 - Skills development for smart specialisation, industrial transition, entrepreneurship, and adaptability of enterprises to change » avec une contribution de 40% au niveau numérique. L'initiative « Digital Skills » s'inscrit dans le domaine d'intervention « 108 - Support for the development of digital skills » avec une contribution de 100% au niveau numérique.

#### iv. **Financement et coûts**

Le coût total de la composante est de 10,44 millions d'euros et il est réparti comme suit :

<b>Réforme/Investissement</b>	<b>Coût</b>
Investissement 1 : « FutureSkills »	1 895 588€
Investissement 2 : « Digital Skills »	8 547 009€
<b>Total</b>	<b>10 442 597€</b>

Les coûts liés à l'investissement des « FutureSkills » reposent sur le budget élaboré par la House of Training estimant un coût unitaire par participant, ainsi que sur des devis avec les prestataires pour les licences et les frais de gestion du e-learning. L'ambition du programme « FutureSkills » consiste à former 500 demandeurs d'emploi au cours des années 2020 et 2021.

La FRR prend en charge €1,51 millions des coûts totaux de l'investissement et couvre les frais liés au programme de formation pour 443 demandeurs d'emploi (dont 60 participants pendant la phase alpha et 383 participants pendant la phase d'exploitation).

Les coûts liés à l'investissement des « Digital Skills » reposent sur l'hypothèse d'un prix unitaire par participant de €500. Environ 40.000 salariés en chômage partiel de janvier 2021 à mars 2021 sont éligibles pour le programme. Le MTEESS table sur un taux de participation d'environ 50%, avec une certaine marge d'erreur vers le bas, vu les incertitudes qui entourent le programme dans le contexte de la pandémie. Sur base de l'hypothèse que les participants utilisent la totalité de leur bon pour formation, il en résulte un budget de €8,55 millions pour le projet « Digital Skills ».

La FRR couvre €5 millions des coûts totaux de l'investissement des « Digital Skills ». Ainsi sont financés les bons de formation pour 11.700 demandeurs d'emploi.

Suivant le degré de participation, une 2<sup>ème</sup> phase de sensibilisation et de recrutement est prévue pour septembre 2021, afin d'augmenter le taux de participation.

Les investissements proposés dans le cadre de la composante 1A ne font pas l'objet d'un financement à travers d'autres fonds communautaires. Cet aspect est également couvert dans le cadre du processus de contrôle et d'audit.

## COMPOSANTE 1B : Renforcement de la résilience du système de santé

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Système de santé

Objectif : Amélioration de la résilience du secteur des soins de santé

Initiatives phares européennes : « Modernise »

Pilier européen : « La santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises »

Recommandations par pays : « Garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé; à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne » et « renforcer la résilience du système de santé »

Réformes et investissements :

1. Réforme 1 : « Gesundheitsdäsch »
2. Réforme 2 : Réforme des attributions des professionnels de santé
3. Investissement 1 : Registre numérique unique des professions de santé
4. Investissement 2 : Solution de télémédecine pour le suivi médical à distance de patients

Coûts : €1,16 million, dont €1,16 million (100%) couvert par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défis : Le Luxembourg doit s'appuyer sur une main d'œuvre qualifiée pour garantir le fonctionnement de son système de santé. Les défis, parfois liés au manque d'attractivité de ce secteur, sont accentués par la forte croissance de la demande en soins en lien avec l'évolution démographique du pays. Ainsi, il est indispensable d'assurer une utilisation adéquate des ressources disponibles pour minimiser les inefficacités au sein du secteur.

En particulier, pendant la crise sanitaire actuelle, les faiblesses sont devenues apparentes. L'absence d'une base de données centralisée qui regroupe les informations administratives, les parcours et formations des professionnels du secteur ainsi que leur lieu de travail cause un manque de transparence au sein du système de la santé.

Objectifs : Pour renforcer la résilience du système de santé, cette composante a comme objectif de garantir la disponibilité des personnels de santé et d'accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé ainsi que la digitalisation du secteur.

En modernisant les infrastructures du système de santé par le biais de solutions numériques, la composante s'inscrit également dans l'initiative phare européenne « *Modernise* ». Par ailleurs, les réformes et investissements constituent une réponse à la recommandation du Semestre européen qui a invité le Luxembourg à garantir « *une disponibilité appropriée des personnels de santé et à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne et à renforcer la résilience du système de santé* ».

## ii. **Description des réformes et des investissements de la composante**

### 1. **Réforme 1 : « Gesundheitsdësch »**

Défis : En juin 2019, il a été convenu lors d'une concertation entre le ministère de la Santé, le ministère de la Sécurité sociale, les gestionnaires de l'assurance maladie-maternité et l'Association des médecins et médecins-dentistes (AMMD) de mettre en place un groupe de travail dans lequel seront représentées toutes les parties impliquées pour aborder les défis fondamentaux pour le système de santé. Afin de moderniser la gouvernance du système de santé, les ministères respectifs ont validé la proposition de la mise en place d'un « Gesundheitsdësch », pour améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion du secteur.

Objectifs : Le « Gesundheitsdësch » cherche à établir un cadre structurel pour accommoder des discussions politiques sur le système de santé, organisées autour de six axes thématiques :

1. Une meilleure complémentarité entre les secteurs hospitalier et extrahospitalier ;
2. L'amélioration des relations avec les personnes protégées et les prestataires ;
3. La démographie médico-soignante : leviers pour prévenir une pénurie ;
4. La prévention dans le domaine de la santé ;
5. Le recours aux nouvelles technologies en santé ;
6. Le financement du système de santé.

Le but de ces consultations est de s'accorder avec tous les acteurs concernés sur les visions du système de santé de demain et de cadrer les objectifs stratégiques à retenir.

Le « Gesondheetsdëschr » existe indépendamment du Plan National de Santé (PNS). Néanmoins, les décisions prises lors des discussions politiques informent la programmation du PNS qui a pour objectif de regrouper l'ensemble des projets visant à réformer le système de santé en vue de le rendre plus résilient. Une série des projets annoncés, notamment le projet de la réforme des attributions des professionnels de santé, le registre digital des professionnels de santé ainsi que celui lié au télésuivi, sont donc dissociables du futur Plan National Santé. Ces projets font partie des investissements de la composante, découlent directement du « Gesondheetsdëschr » et font preuve des résultats concrets de la réforme.

Public cible : Le public cible comprend les patients, les prestataires de services de santé, les associations professionnelles et les institutions gouvernementales.

Procédure de mise en œuvre : L'organisation du « Gesondheetsdëschr » est basée sur une approche projet. Concernant l'organisation, un comité de pilotage interministériel « Gesondheetsdëschr » (niveau stratégique) ainsi qu'une équipe projet (niveau opérationnel) ont été mis en place<sup>7</sup>. L'équipe est responsable de l'élaboration d'un programme de travail lié aux objectifs stratégiques et d'une feuille de route qui guide la mise en œuvre du programme.

Période de mise en œuvre : La période de mise en œuvre s'étend de février 2020 à décembre 2022.

Aide d'Etat :

La mesure n'implique aucun transfert de ressources publiques et ne relève donc pas des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Jalons :

- Première réunion "kick-off" et lancement de la phase préparatoire du « Gesondheetsdëschr » avec l'objectif de répondre aux six axes thématiques (au troisième trimestre 2020) ;
- Publication du programme de travail pour guider la mise en œuvre du programme « Gesondheetsdëschr » avec pour objectif d'établir un cadre structurel pour accommoder des discussions politiques sur le système de santé en quatrième trimestre 2021. Ce programme de travail est élaboré par les six groupes de travail du « Gesondheetsdëschr ».

---

<sup>7</sup> Voir aussi [gesondheetsdesch.lu](https://gesondheetsdesch.lu).

## 2. Réforme 2 : Réforme des attributions des professionnels de santé

Défis : La consommation croissante en soins de santé liée à l'augmentation de la population et le vieillissement de cette-même constitue un défi pour l'infrastructure, l'organisation et les ressources du secteur de la santé. La pression sur le système est renforcée par l'évolution technologique des soins et l'exigence croissante de qualité et de sécurité, nécessitant un nombre croissant de professions de santé avec des compétences élargies.

Objectifs : Afin de faire face à ces défis, il est nécessaire de redéfinir de manière générale les compétences, missions et attributions entre médecins, infirmiers, aides-soignants et des autres professions de santé visées à la liste de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1992<sup>8</sup>. En conséquence, la réforme a comme but la création de nouveaux rôles parmi les professionnels de santé (par exemple *advanced nurse practitioner, case manager*, infirmiers spécialisés), l'établissement d'un niveau intermédiaire entre les infirmiers et les aides-soignants (par exemple *Fachangestellte Gesundheit* comme en Suisse), ainsi qu'une définition concrète des parcours de formation adéquats pour chaque type d'intervenant.

La réforme visée respectera les principes posés par la directive 2005/36/UE en matière de qualifications professionnelles et plus particulièrement les dispositions relatives aux médecins et sages-femmes seront prises en considération, tout comme les nouvelles règles en matière de contrôle de proportionnalité. L'analyse de proportionnalité sera effectuée en ligne avec la Directive 2018/958/EU pour tous les professionnels du système de santé.

Public cible : Le public cible comprend les différentes professions de la santé.

Procédure de mise en œuvre : La mise en œuvre aura lieu en 2 phases. Pendant la première moitié de l'année 2021, la refonte des compétences, missions et attributions des infirmiers et aides-soignants sera à l'ordre du jour (phase 1). Les compétences, missions et attributions des autres professions de santé seront revues dans la deuxième moitié de l'année 2021 (phase 2).

Période de mise en œuvre : Les travaux relatifs à la réforme des attributions des professions de santé ont débuté en janvier 2021 et la période de la mise en œuvre s'étend jusqu'à la fin de l'année 2021.

---

<sup>8</sup> Lien vers la loi en question :

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1992/03/26/n1/jo#:~:text=Il%20doit%20remplir%20les%20conditions,l%27exercice%20de%20a%20profession.&text=Il%20doit%20r%C3%A9pondre%20aux%20conditions,l%27exercice%20de%20la%20profession.>

### Aide d'Etat :

La mesure n'implique aucun transfert de ressources publiques et ne relève donc pas des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

### Jalons :

- Publication d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme des attributions des professionnels de santé avec l'objectif de redéfinir de manière générale les compétences, missions et attributions entre médecins, infirmiers, aides-soignants et des autres professions de santé visées à la liste de l'art. 1er de la loi de 1992 (premier trimestre 2022) ;
- Entrée en vigueur de la loi sur la refonte des compétences, missions et attributions des infirmiers et aides-soignants au troisième trimestre 2025 ;
- Entrée en vigueur de la loi sur la refonte des compétences, missions et attributions des autres professions de santé (y inclus les infirmiers spécialisés, thérapeutes, sages-femmes, assistants sociaux et diététiciens) au quatrième trimestre 2025.

### **3. Investissement 1 : Registre numérique unique des professions de santé**

Défis : L'absence d'une base de données centralisée entraîne des inefficacités au sein du système de santé. En particulier, l'absence d'un processus automatisé de validation ou de mise à jour des informations fournies par les professionnels de santé crée des divergences et des inadéquations entre les informations recueillies, qui sont souvent trop peu détaillées pour répondre aux finalités et besoins des différentes parties prenantes. Les inconvénients du système actuel et l'importance d'un système unique centralisé ont été démontrés lors de la pandémie de la COVID-19.

Objectifs : L'objectif de cet investissement est la mise en place d'un registre numérique unique pour les professions de santé, recueillant toutes les informations administratives et professionnelles, afin de mieux piloter et gérer les professionnels de santé au Luxembourg. Plus particulièrement, il est essentiel d'assurer que les informations et données soient cohérentes et à jour et que leur qualité soit assurée à tout moment, afin de permettre :

- La gestion des autorisations d'exercer et de répondre à une obligation légale de tenir à jour les données professionnelles ;
- Des analyses du système de santé actuel (par exemple le nombre de médecins pratiquants, leur volume d'activité, la démographie d'âge et la répartition géographique, les spécialisations et les compétences) ;



- Des projections de la démographie du système de santé sur le court à moyen terme pour pouvoir planifier les ressources de santé par rapport aux besoins du terrain identifiés et d'anticiper ainsi une pénurie dans différents métiers ou spécialisations ;
- L'accès aux soins dans toutes régions et spécialités pour éviter des déserts médicaux dans différentes régions et pouvoir orienter de nouveaux médecins sur le terrain luxembourgeois ;
- De contacter tout personnel de santé en cas de crise.

Public cible : Ce projet concerne les professionnels du système de santé.

Procédure de mise en œuvre : Le projet se déroulera en 3 phases principales, dont l'audit et l'analyse de la situation actuelle, la définition de l'état futur et l'implémentation du registre. Cette dernière étape sera de nouveau divisée en plusieurs sous-phases d'implémentation agile où chaque phase est censée amener de nouvelles fonctionnalités au système.

Période de mise en œuvre : La période de mise en œuvre s'étend de décembre 2020 jusqu'à mars 2023.

Aide d'Etat :

La mesure en question se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique, excluant que l'Etat agisse comme une entreprise. Il en résulte qu'elle ne peut pas être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

Cible :

- Le registre numérique unique des professions de santé, qui recueille des informations administratives et professionnelles pertinentes permettant une meilleure gestion des professionnels de la santé, est opérationnel et compte 5.000 professionnels enregistrés au quatrième trimestre de l'année 2022.

#### **4. Investissement 2 : Solution de télémédecine pour le suivi médical à distance de patients**

Défis : L'émergence de la pandémie de la COVID-19 a démontré l'importance particulière d'une solution de télémédecine pour la prise en charge des patients à distance. La propagation du virus en

raison des déplacements physiques des gens et la pression sur le système de santé présentent des défis inédits.

Objectifs : D'une part, l'adoption d'un télé-suivi s'avère comme instrument essentiel pour lutter contre la crise sanitaire en minimisant les déplacements physiques des gens en vue d'endiguer la propagation du virus. D'autre part, l'intégration des solutions numériques répond à la nécessité d'alléger la pression sur le système de santé en modernisant et en augmentant l'efficacité du système actuel. Ainsi, une telle solution numérique sert à améliorer la coordination et l'intégration des soins pour les rendre plus sûrs, efficaces et accessibles tout en supportant la résilience du secteur face aux défis actuels et futurs.

Public cible : Les patients pris en charge dans le système de santé luxembourgeois et les prestataires de soins de santé qui interviennent au Luxembourg dans la prise en charge du patient.

Afin de garantir l'inclusion numérique des personnes à faibles compétences numériques et les personnes âgées, le Ministère de la Santé a mis en place un service d'assistance joignable via une adresse électronique ou un téléphone.

Procédure de mise en œuvre : L'agence eSanté a lancé la solution « Maela » en date du 23 mars 2020 dans le cadre de la gestion de crise sanitaire liée à la COVID-19. En 2022, il est planifié de passer vers une solution qui sera intégrée aux services de santé en ligne déployés à travers la plateforme nationale eSanté.

Période de mise en œuvre : En mars 2020, le Gouvernement a lancé la première solution de télémédecine dans le cadre de la crise sanitaire. Le Gouvernement planifie de passer de l'ancienne solution « Maela » vers une application plus moderne « IdeoPHM » au premier trimestre de l'année 2022.

Aide d'Etat :

A l'instar du point 3 ci-dessus, la mesure en question relève des prérogatives de puissance publique, en l'occurrence la prestation de services de soins de santé, qui repose, au Luxembourg, sur un système solidaire en matière de cotisation. Par conséquent, la mesure se situe en dehors des règles d'aides d'Etat.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

Jalons :

- La solution de télésuivi « Maela » permettant le suivi médical à distance entre les professionnels de la santé (y inclus notamment des médecins et infirmières) et les patients est opérationnelle avec 3.000 protocoles de suivi à distance effectués entre le 23/03/2020 et le 07/02/2021 ;
- La solution de télésuivi « IdeoPHM » remplace « Maela » et permet un suivi médical à distance entre des professionnels de santé (y inclus notamment les médecins et les infirmières) et des patients. La solution est opérationnelle et déployée à travers la plateforme nationale « eSanté » au premier trimestre 2022.

iii. ***Dimensions verte et digitale de la composante***

La mise en place d'un registre numérique unique des professions de santé et l'implémentation d'une solution de télémédecine pour le suivi médical à distance s'inscrivent dans le domaine d'intervention « 095 - Digitalisation in health care », et contribuent ainsi à l'objectif en matière numérique (100%).

iv. ***Financement et coûts***

Le coût total de la composante s'établit à 1,16 million d'euros et est réparti comme suit :

<b>Réforme/Investissement</b>	<b>Coûts</b>
Investissement 1 : Registre numérique unique des professions de santé	335 570 €
Investissement 2 : Solution de télémédecine pour le suivi médical à distance de patients	829 200 €
<b>Total</b>	<b>1 164 770 €</b>

Les coûts liés au registre numérique unique des professions de santé découlent des échanges avec un expert ayant déjà réalisé ce type de projet. Ils se composent d'un audit et d'une analyse de la situation actuelle, dont des frais de gestion de projet et des frais d'audit technique. S'y ajoutent des coûts liés à la définition de l'état future comprenant la gestion de projet et le développement des spécifications techniques pour le cahier des charges. L'implémentation du premier cycle du projet contient des frais de gestion/suivi de l'implémentation, la rédaction du cahier des charges technico-fonctionnelles, le

développement de l'application, dont noyaux, interfaces et la couche de sécurité, des tests et correctifs et la réalisation des supports de formation des utilisateurs et de la documentation.

Les coûts liés à la solution de télémédecine pour le suivi médical à distance de patients comportent le contrat initial pour six mois lié à la solution « Maela », la demande supplémentaire d'extraction de données pour la Direction de la santé et la prolongation du contrat de six mois jusqu'à mars 2021.

Au niveau des coûts liés à la solution du « IdeoPHM », les frais se composent d'une installation initiale de l'application, des frais d'évolution annuelle du logiciel de 2020 à 2022 pour le développement d'un nouveau cas d'usage/parcours de soins par an et, à partir de 2023 jusqu'en 2026, du développement d'un nouveau cas d'usage/parcours de soins par an.

La FRR prend en charge l'intégralité des coûts liés à la composante, à savoir €1,16 million hors TVA.

Les projets en question ne bénéficient pas d'autres soutiens financiers au niveau européen. Les processus de contrôle du double financement des projets du plan pour la reprise et la résilience sont couverts dans le chapitre 3 du plan.

## COMPOSANTE 1C : Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Inclusion par l'habitat, Logement abordable, Energie renouvelable

Objectif : L'objectif de cette composante vise le développement du logement et l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables.

Initiatives phares européennes : « Renovate »

Pilier européen : « La cohésion sociale et territoriale »

Recommandations par pays : « Accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction » et « A orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propres et efficaces d'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie »

Réformes et investissements :

1. Réforme : Pacte Logement 2.0
2. Investissement : Projet « Neischmelz » à Dudelange

Coûts : €51,46 millions, dont €24 millions (47%) couverts par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défis : Le Luxembourg continue à enregistrer une forte progression de la valeur des biens immobiliers, de l'ordre de 16,7% sur un an entre le quatrième trimestre 2019 et 2020. La tendance à la hausse persiste depuis de longue date et a pour conséquence qu'un nombre important de ménages éprouve des difficultés pour acquérir un logement, voire payer les loyers du marché.

Le développement dynamique de la population du Luxembourg, en lien avec la forte expansion économique qu'a connue le pays, crée un déséquilibre entre l'offre et la demande du marché immobilier. L'un des principaux défis est lié à la mobilisation du foncier afin de développer davantage de logements abordables et durables par la main publique.

Objectifs : Les principaux objectifs de cette composante sont l'accroissement du parc public de logements par les promoteurs publics que sont le Fonds de Logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et les communes. S'y ajoute le développement harmonieux des espaces disponibles au niveau national dans une perspective de développement durable, dont la revalorisation d'anciennes friches industrielles en vue d'y créer de nouveaux quartiers respectant les critères de durabilité.

Les logements abordables du parc public seront soit nouvellement construits, soit seront acquis sur le marché immobilier et feront l'objet d'une rénovation profonde. Pour la partie des logements existants à rénover, cette composante est dès lors conforme aux objectifs de l'initiative phare européenne « *Renovate* ». Cette composante répond en même temps à la recommandation par pays du Semestre européen qui a invité le Luxembourg à « *accroître l'offre de logements* ».

## ii. ***Description des réformes et des investissements de la composante***

### **1. Réforme : Pacte Logement 2.0**

Défis : Malgré une multitude d'actions positives réalisées par les Gouvernements précédents, les prix des logements continuent à progresser de manière importante. Le constat reste inchangé : l'offre de logements et de terrains disponibles est insuffisante par rapport à la demande croissante. Un nombre important de ménages n'est plus en mesure d'acquérir un logement, voire de payer les loyers du marché privé et c'est avant tout le prix du foncier qui est à la base de l'évolution rapide des prix du logement.

Le Pacte Logement, entré en vigueur en 2008, met à disposition des communes des financements pour la construction de nouveaux logements et d'infrastructures publiques. Ce programme de subvention a pris fin en décembre 2020. Vu la demande importante pour des logements abordables au Luxembourg, le Gouvernement a décidé de procéder à une refonte du Pacte Logement, appelée « Pacte logement 2.0 ».

Objectifs : Dans une approche participative, les ministères du Logement et de l'Intérieur ont développé ensemble avec les communes un nouveau concept pour soutenir la politique du logement au niveau communal. Le nouveau Pacte logement mettra l'accent sur :

- L'augmentation de l'offre de logements abordables et durables ;
- La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant (terrains, *Baulücken*, résidentiel existant) ;

- L'amélioration de la qualité résidentielle.

L'objectif est de donner accès au parc public de logements (Fonds de Logement, la SNHBM et les communes) à un plus grand nombre de citoyens en garantissant que le montant des loyers soit adapté au revenu des ménages.

Le Pacte logement 2.0 tiendra compte des priorités de développement arrêtées dans les plans sectoriels et du nouveau programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT) et contribuera ainsi à un développement harmonieux des espaces disponibles au niveau national dans une perspective de développement durable.

Par rapport à son prédécesseur, le Pacte Logement 2.0 prévoit que l'enveloppe financière disponible pour les participations étatiques accordées aux communes est calculée en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et non plus en fonction de la croissance démographique. Par ailleurs, les participations financières accordées aux communes sont versées en fonction de la réalisation des projets approuvés dans le cadre du Pacte logement et visant la réalisation des objectifs dudit Pacte.

Public cible : La réforme cible les communes et les syndicats de commune.

Procédure de mise en œuvre : Le projet de loi du Pacte Logement 2.0 est en cours de procédure législative, mais il devrait être voté d'ici l'été 2021.

Une fois le Pacte Logement voté, sa mise en œuvre se déroule en 4 phases:

1. La commune et l'Etat signent une « convention initiale », permettant la mise à disposition du Conseiller logement ;
2. Avec l'appui du Conseiller logement, la commune élabore une stratégie communale pour le développement du logement appelé « Programme d'action local logement » (PAL) qui constitue une véritable stratégie communale pour la promotion du logement abordable ;
3. Adoption du PAL par le Conseil communal ;
4. La commune et l'Etat signent une « convention de mise en œuvre », permettant la réalisation du PAL dans le cadre des objectifs et des projets du Pacte Logement 2.0.

Le budget disponible pour les participations étatiques accordées aux communes est calculé en fonction du nombre de logements abordables créés chaque année sur le territoire de la commune. L'enveloppe financière ainsi constituée n'est pas versée directement aux communes, mais est gérée par le Ministère du Logement.

A partir du moment où les communes ont signé une convention de mise en œuvre, elles ont droit à une participation étatique, couvrant les prestations d'un « Conseiller logement » et les outils informatiques pour élaborer le « PAL ».

A côté des participations financières pour les prestations du « Conseiller logement » au cours des deux conventions, les communes ont également droit à une participation étatique pour la réalisation de projets visant les objectifs du Pacte logement à partir du moment où elles ont signé une convention de mise en œuvre. Il est à noter que la construction elle-même des logements abordables peut toutefois être faite par la SNHBM ou le FdL, ce qui ne fait pas partie de cette réforme. Les subventions accordées dans le cadre des aides à la pierre de l'Etat ne font pas partie du Pacte Logement 2.0, mais servent de base de calcul des dotations annuelles servant à constituer l'enveloppe financière mise à disposition de la commune. De plus, les communes ont la possibilité de faire l'acquisition de terrains avec les participations financières du Pacte logement et peuvent ensuite soit y réaliser elles-mêmes des projets de logements abordables, soit les faire réaliser par un autre promoteur public (Fonds du Logement ou SNHBM) dans le cadre des aides à la pierre.

Les projets que la commune entend réaliser dans le cadre du Pacte logement doivent se situer dans une des trois catégories suivantes :

- Catégorie 1 : Acquisition de terrains pour la réalisation d'équipements publics et collectifs ou pour la réalisation de logements subventionnés dans le cadre des aides à la pierre de l'Etat, ainsi que leur entretien (sont exclus les stations d'épuration d'eau et le réseau de distribution d'eau).
- Catégorie 2 : Cadre de vie et rénovation urbaine valorisant la qualité de vie des habitants de la commune (améliorations, création et entretien d'espaces publics, de locaux communs et de services de proximité).
- Catégorie 3 : Ressources humaines, communication et dynamiques sociales nécessaires à l'administration communale par exemple pour des études à caractère stratégique, pour la communication avec les citoyens dans le cadre du Pacte logement et pour le renforcement de la participation citoyenne.

La commune, avec l'appui du « Conseiller logement », établit un rapport annuel de la mise en œuvre de ses projets. Ce bilan annuel reprend l'état d'avancement des différents projets que la commune s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte logement 2.0.



Alors que les projets exacts dépendent de l'engagement des communes, on n'est pas en mesure de définir des jalons et cibles spécifiques liés à la performance du Pacte Logement 2.0.

Période de mise en œuvre : La période de mise en œuvre du Pacte Logement 2.0 s'étend de 2021 jusqu'à 2032.

Aide d'Etat :

La mesure en question vise à inciter les communes à mobiliser des terrains permettant la construction de logement social compte tenu du manque de logement abordable ainsi que la construction d'école et de crèches pour faire face à la population croissante. La construction elle-même des logements abordables est toutefois faite par des promoteurs sociaux et en première ligne la SNHBM ou le FdL qui ne font pas partie de cette réforme. Ces derniers réalisent leurs activités conformément à la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. Finalement, la mesure en question n'implique aucune ressource publique et ne relève donc pas des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Jalon :

- Entrée en vigueur de la loi Pacte Logement 2.0, ayant comme objectif l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables au niveau communal, au troisième trimestre 2021. Le Pacte Logement vise à établir des conventions de mise en œuvre avec les communes permettant la réalisation d'un « Programme d'action local logement ».

Cibles :

- Signature de la Convention initiale avec 70% des communes au Luxembourg jusqu'à la fin de l'année 2023 ;
- Signature de la Convention de mise en oeuvre avec au moins 50% des communes au Luxembourg jusqu'à la fin de l'année 2022. Cette convention fixe entre autres les modalités de paiement des participations financières auxquelles la commune a droit.

## **2. Investissement : Projet « Neischmelz » à Dudelange**

Défis : L'assainissement et la revalorisation des anciennes friches industrielles « Neischmelz » à Dudelange permettent le développement de nouveaux quartiers et d'espaces de vie dans une perspective de développement durable afin de faire face à la pénurie de logements à un prix abordable.

En particulier, le projet « Neischmelz » consiste en la reconversion d'une friche industrielle de 40 ha au sein de la ville de Dudelange, avec un concept urbanistique qui tient également compte du patrimoine industriel de la région. Le Fonds du Logement, promoteur public, en est le maître d'ouvrage du projet. A terme, la réalisation de plus de 1.000 logements sur ce site permettra d'accueillir près de 2.300 personnes. Afin de mieux illustrer l'envergure de ce projet, il convient de préciser que près d'un quart des communes du Luxembourg comptent moins de 2.000 habitants. Il convient d'ajouter que plus de la moitié des logements seront destinés à la location abordable. Le projet « Neischmelz » s'inscrit dans la politique générale en matière de logement du Ministère et a comme objectif d'améliorer l'offre de logements sociaux et de logements à coût modéré en développant le parc public de logements.

Objectifs : Les objectifs du projet « Neischmelz » s'articulent autour de trois axes différents, à savoir un axe écologique, un axe économique et un axe social.

Le volet écologique vise à revitaliser les friches industrielles, à encourager le développement durable par l'établissement d'un quartier neutre en CO<sub>2</sub> et à garantir la qualité des espaces de vie.

Dans ce contexte, l'investissement ambitionne d'utiliser des énergies renouvelables à travers le potentiel géothermique théorique du site. L'immense surface de toiture du laminoir est utilisée pour l'installation de modules photovoltaïques et la transformation de la structure en une sorte de centrale solaire procurant de l'énergie électrique à l'ensemble du quartier.

Le concept énergétique du nouveau quartier « Neischmelz » est en cohérence avec les considérations formulées par le programme directeur d'aménagement du territoire et a pour objectif de :

- a. Favoriser une utilisation efficace de l'énergie et une réduction de la consommation, par un urbanisme approprié ;
- b. Favoriser, par la diversification de l'approvisionnement énergétique, l'utilisation d'énergies primaires respectant les exigences écologiques ;
- c. Promouvoir une production énergétique décentralisée valorisant les énergies renouvelables et utilisant les procédés de production combinée chaleur-électricité.

Les bases du concept énergétique du quartier « Neischmelz » reposent davantage sur un urbanisme intégré, rationnel et compact que sur des technologies souvent complexes, coûteuses et vite obsolètes.

Des mesures déjà évoquées telles que la forte mitoyenneté des constructions, la performance énergétique de nouvelles constructions et la réduction de la part du transport motorisé dans le nouveau quartier permettront des économies d'énergie substantielles et une réduction drastique conséquente des émissions de CO<sub>2</sub> favorisant un quartier neutre en CO<sub>2</sub>.

La requalification des anciens terrains de l'ARBED et la sécurisation des sols pollués constituent en soi un pas important vers plus de durabilité du fait que l'urbanisation du nouveau quartier ne se fait pas au détriment de terres agricoles ou forestières.

Par ailleurs, le « couloir d'air frais » (« Frischluftschneise ») en provenance des zones naturelles bordant le site de part et d'autre a été pris en compte et intégré au concept d'aménagement du nouveau quartier. Celui-ci joue un rôle important dans la régulation climatique du centre-ville de Dudelange pendant les mois d'été.

Le Fonds du Logement avait mandaté dès la phase du plan directeur un bureau d'expert en conseil énergétique. Ce bureau a évalué, sur base du projet urbain, différentes approches de concepts énergétiques sans utilisation de sources combustibles fossiles pour le quartier « Neischmelz ». La comparaison des différents concepts a permis de déterminer les approches les plus porteuses pour le quartier, à savoir :

- En premier, la géothermie de grande profondeur pour la production d'énergie thermique dont les hypothèses théoriques ont été partiellement confirmées à l'occasion d'un forage de reconnaissance d'une profondeur de 430 m en 2018. La chaleur identifiée de l'ordre de 28 degrés est prometteuse et près de 65 degrés sont attendus à 1.600 m de profondeur. Un nouveau forage de reconnaissance, convertible en forage de production, doit à présent être entrepris pour atteindre les eaux souterraines du « Bundsandstein », voire du permien, la production électrique pour les besoins du quartier étant couverte par un réseau de panneaux photovoltaïques ;
- En alternative, pour le cas où la géothermie ne permet pas d'obtenir les températures nécessaires, la production d'énergie thermique se baserait sur des modules solaires et des panneaux photovoltaïques seront toujours nécessaires pour les besoins électriques.

De ce concept devraient idéalement profiter également les quartiers voisins.

Le site présente donc un certain nombre de potentiels en matière d'utilisation d'énergies renouvelables qui ont été évalués et seront, le cas échéant, intégrés dans le concept énergétique final retenu lors de son élaboration :

Scénario 1 :

- Utilisation du potentiel géothermique théorique du site pour la production de chaud qui reste encore à confirmer par le second forage de reconnaissance en 2022. Utilisation de l'immense surface de toiture du Laminoir pour l'installation de modules photovoltaïques et transformation de la structure en une sorte de centrale solaire procurant de l'énergie électrique à l'ensemble du quartier.

Scénario 2 :

- Utilisation partielle de l'immense surface de toiture du Laminoir pour l'installation de modules solaires ;
- Utilisation des surfaces de toiture des nouvelles constructions à bonne orientation pour l'installation de modules solaires pour la production du chauffage ;
- Utilisation partielle de l'immense surface de toiture du Laminoir pour l'installation de modules photovoltaïques et transformation de la structure en une sorte de centrale solaire procurant de l'énergie électrique à l'ensemble du quartier.

L'objectif est un bilan annuel équilibré pour l'ensemble du quartier avec zéro émissions avec une couverture intégrale locale des besoins en énergie des bâtiments en ce qui concerne les besoins de chauffage, de refroidissement éventuel, de production d'eau chaude et d'énergies auxiliaires. Les études préliminaires ont cependant démontré qu'une couverture à 100 % par l'électricité produite localement des besoins en énergie électrique et l'*e-mobility* est extrêmement difficile à atteindre tout en gardant un investissement financier raisonnable. Pour cette partie l'objectif est d'atteindre un taux de 80% environ.

Les grandes lignes afin de réduire la consommation d'énergie à un minimum sont les suivantes :

- Utilisation exclusive d'énergies renouvelables ;
- Nouvelles constructions compactes, hautement isolées avec une orientation optimisée en tenant compte du cadre urbain ;
- Eviter la climatisation dans les bâtiments dans la mesure du possible ;

- Définition des standards climatiques et des périodes d'utilisation pour les bâtiments rénovés de manière à clarifier les conditions cadre et d'éviter une sur-climatisation de ces édifices.

Dans le cadre de la poursuite des études les solutions pour le stockage saisonnier d'énergie seront détaillées notamment pour le scénario 2 d'énergie solaire thermique et le stockage de l'énergie électrique produite par le système photovoltaïque.

Dans le cadre du projet, des concepts innovateurs d'approvisionnement en énergie électrique seront évalués et optimisés pour le quartier « Neischmelz » avec l'objectif d'atteindre le taux le plus élevé possible d'utilisation de l'énergie électrique produite sur site. Ceci comprend des analyses fines (par heure) avec les pronostics en découlant pour le taux d'utilisation propre de l'énergie en tenant compte de la répartition des pointes de consommation statistiques.

Des réflexions concrètes concernant *Smart Grids*, concepts intégrés d'*e-mobility* ou des concepts de « location électricité » (*Mieterstrommodelle*) seront à discuter avec les différents fournisseurs d'énergie et le ministère de l'économie.

Le concept énergétique Neischmelz, notamment la géothermie, revêt un caractère de projet pilote et servira de base de réflexion à d'autres projets actuellement en planification, tel que le projet Esch-Schiffflange par exemple.

Finalement, il convient de noter que les travaux liés au concept énergétique sont poursuivis indépendamment des opérations de revalorisation des terres polluées du site. En effet, ces opérations sont prévues pour les années de 2021 à 2031 et s'étendent bien au-delà de la période considérée sous la Facilité pour la reprise et la résilience. Le concept d'utilisation du futur quartier a été élaboré en connaissance de l'état du site, résultant des rapports sur la détection et la quantification de pollutions éventuelles dans le sol, le sous-sol, les eaux souterraines et les constructions. Ainsi, les travaux de revalorisation des terres polluées se concentrent sur les zones où les pollutions ont été détectées et n'affectent pas l'avancement des travaux de forage.

Public cible : Les bénéficiaires d'aides au logement, les candidats pour l'octroi d'un logement locatif subventionné, les administrations, les commerces de proximités et le grand public.

Procédure de mise en œuvre : La procédure de mise en œuvre commence par le dépôt d'un projet de loi de financement en 2022. Après le vote du projet de loi, les travaux de gestion et traitement des terres polluées démarreront. Les travaux de forage de géothermie sont prévus pour 2022 et le raccordement des premiers logements au réseau de chaleur est prévu pour 2026.

Période de mise en œuvre : Sur base des travaux de forage de géothermie en 2022, un choix définitif sur le concept énergétique sera pris en 2023. Le raccordement des premiers logements au réseau de chaleur est prévu pour la fin de l'année 2026. La finalisation du site « Neischmelz » est prévue pour 2035.

Aide d'Etat :

Contrairement au premier investissement qui consiste à encourager la construction de logements sociaux pouvant être qualifiés de SIEG, la mesure en question vise avant tout la production d'énergie de chauffage et d'électricité au profit du nouveau quartier, soit sur base de la géothermie, soit grâce aux installations de thermie solaire pour la production de chauffage et aux installations photovoltaïques pour la production d'électricité. La création d'un concept énergétique n'affecte pas l'avancement des travaux de la revalorisation des terrains.

La création et l'exploitation de ces sources d'énergies renouvelables constituent à priori une activité économique, de sorte à ce que tout financement de cet investissement est soumis aux règles d'aides d'Etat. En fonction des résultats de forage de géothermie, les entités en charge du projet vont devoir soumettre soit une demande d'aide à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces (Loi modifiée du Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement qui repose sur le règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014), soit une demande sur base d'un régime d'aide au fonctionnement qui repose sur les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, à l'instar du régime SA. 57657, soit sur base des articles 46 ou/et 49 du RGEC.

Alors que l'entité responsable à l'exploitation des ressources énergétiques n'est pas encore clarifiée à ce stade du projet, le montant total du support n'est pas encore connu.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficiera de cette mesure.

Jalons :

- Attribution du marché de travaux suite à un appel d'offres pour confirmer la faisabilité d'un système géothermique sur le site au quatrième trimestre 2022 ;
- Signature d'un bon de commande de maîtrise d'œuvre par le Fonds de Logement pour la conception du scénario énergétique retenu (énergie géothermique ou énergie solaire) sur base des conclusions des études techniques et du résultat du forage, au troisième trimestre 2023 ;

- Signature/Passage d'un bon de commande du contrat de travaux pour le lancement des travaux du réseau de chaleur et des installations de production de chaleur au troisième trimestre 2024 ;
- Suite au bon de commande visé au jalon ci-dessus, réception des travaux pour une capacité totale de production de chaleur installée pour 1000 logements à la fin de l'année 2025.

Cible :

- En total 8 000 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques installés et rendus opérationnels pour la fin de l'année 2025.

### iii. ***Dimensions verte et digitale de la composante***

La réalisation d'un concept énergétique durable dans le cadre du projet « Neischmelz » à Dudelange s'inscrit soit dans le champ d'intervention « 029 - Solar energy », soit dans le champ d'intervention « 032 – Other renewable energy (including geothermal energy) », avec une contribution de 100% aux objectifs climatique et 40% aux objectifs environnementaux.

### iv. ***Financement et coûts***

Le coût total de la mise en place du concept énergétique durable sur le site « Neischmelz » à Dudelange s'établit à €51,46 millions. L'estimation du budget se base sur une approche prudente des deux scénarios du concept énergétique.

La Facilité pour la reprise et la résilience couvre les charges du concept énergétique jusqu'à €24 millions (HTVA). Les coûts sont identiques pour les deux scénarii énergétiques et couvrent une période jusqu'à 2026.

Le projet ne fait pas l'objet d'un double financement par d'autres initiatives de l'UE. Cet aspect est également couvert dans le cadre du processus de contrôle et d'audit.

## PILIER 2 : TRANSITION VERTE

### COMPOSANTE 2A : Décarbonation du transport

#### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Transport

Objectif : Augmentation de l'efficacité énergétique dans le secteur des transports grâce à la réduction de la circulation, l'expansion des transports publics et le développement de l'électromobilité

Initiatives phares européennes : « Recharge & Refuel »

Pilier européen : « La transition verte »

Recommandations par pays : « A orienter les investissements vers la transition verte [...] pour contribuer ainsi à la décarbonation progressive de l'économie »

Réformes et investissements :

1. Réforme : Electrification de la flotte des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices et du transport public
2. Investissement : Régime d'aide pour bornes de recharge

Coûts : €40 millions, dont €30,5 millions (76%) couverts par la FRR

#### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défis : L'accord de Paris définit un cadre mondial visant à éviter un changement climatique dangereux en limitant le réchauffement de la planète à un niveau nettement inférieur à 2°C et en poursuivant les efforts pour le limiter à 1,5 °C. Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif au niveau national, le Luxembourg souhaite réduire les émissions de GES de tous les secteurs hors système d'échange de quotas d'émission de 55% d'ici 2030 par rapport à l'année 2005 servant de base. Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) constitue la base de la politique climatique et énergétique du Luxembourg permettant d'atteindre les objectifs nationaux ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-55%), d'énergies renouvelables (25%) et d'efficacité énergétique (de 40% à 44%) à l'horizon 2030. Le plan est basé sur le règlement UE 2018/1999 sur la



gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat<sup>9</sup>. Il convient de souligner que l'objectif de 55% excède largement l'objectif de 40% requis par le règlement sur la répartition de l'effort. Au niveau de l'efficacité énergétique, le Gouvernement prévoit une réduction des émissions grâce à l'expansion des transports publics et une part de 49 % de voitures électriques à l'horizon 2030. Selon l'évaluation des différents PNEC des états membres par la Commission européenne, cet objectif est un des plus ambitieux dans l'UE.

Objectifs : La composante vise à augmenter l'efficacité énergétique dans le secteur des transports grâce à la réduction de la circulation, l'expansion des transports publics et le développement rapide de l'électromobilité au niveau des différentes catégories de véhicules.

Les réformes et investissements ont pour objectif d'inciter l'achat de véhicules à zéro ou à faibles émissions de roulement, tout en rendant l'utilisation de véhicules à hautes émissions en carbone moins lucratif.

Conformément au Pacte vert pour l'Europe et à la « Sustainable and Smart Mobility Strategy » proposés par la Commission européenne, l'ensemble des mesures de cette composante prévoit d'accélérer la décarbonation du secteur des transports du Luxembourg. Par ailleurs, la composante est en ligne avec l'initiative phare européenne « *Recharge and Refuel* » et répond à la recommandation du Semestre européen ayant invité le Luxembourg « *à orienter les investissements vers la transition verte [...] pour contribuer ainsi à la décarbonation progressive de l'économie* ».

## ii. ***Description des réformes et des investissements de la composante.***

### **1. Réforme : Electrification de la flotte des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices et du transport public**

Défis : D'après la directive 2019/1161<sup>10</sup> du Parlement européen et du Conseil, chaque pouvoir adjudicateur et chaque entité adjudicatrice doit atteindre un pourcentage minimal de véhicules propres sur l'intégralité des véhicules mis en adjudication au cours de périodes de références de cinq ans. Pour les véhicules légers (catégories M1, M2 et N1) un objectif minimal de 38,5% est requis par les pouvoirs publics pour les marchés publics attribués entre le 2 août 2021 et le 31 décembre 2025. Le même pourcentage minimal de véhicules propres est applicable pour chaque période quinquennale

---

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1161&from=FR>

successive. Conjointement avec la Suède, il s'agit des objectifs les plus ambitieux en matière de véhicules propres légers.

Pour les autobus (catégorie M3) un objectif minimal de 45% est requis par les pouvoirs publics pour les marchés publics attribués entre le 2 août 2021 et le 31 décembre 2025 et de 65% pour chaque période quinquennale successive. Pour les camions (catégories N2 et N3) un objectif minimal de 10% est requis par les pouvoirs publics pour les marchés publics attribués entre le 2 août 2021 et le 31 décembre 2025 et de 15% pour chaque période quinquennale successive. Conjointement avec 8 autres États membres, il s'agit des objectifs les plus ambitieux en matière de véhicules propres lourds.

Objectifs : Au Luxembourg, la transposition proposée de la directive précitée prévoit que les objectifs minimaux énumérés pour les différentes catégories de véhicules, ne doivent non seulement être atteints en moyenne nationale sur l'entièreté des véhicules mis en adjudication mais doit aussi être obtenu au cours de périodes de références de cinq années et tel qu'exigé par la directive. Ainsi, il est proposé que chaque pouvoir adjudicateur et chaque entité adjudicatrice doit atteindre le pourcentage minimal exigé de véhicules propres sur l'entièreté des véhicules mis en adjudication au cours de périodes de références de cinq années. Environ 200 pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices au total au Luxembourg, comme l'Etat luxembourgeois, se sont dotés d'objectifs internes plus hauts. Le pourcentage minimal de véhicules propres à l'échelle nationale sera alors au-dessus des exigences de la directive précitée.

D'autant plus, il est important de mentionner que l'Etat luxembourgeois s'est doté pour son propre parc routier d'environ 2.000 véhicules, ce qui constitue des objectifs plus ambitieux en matière de décarbonation. Ainsi, le Conseil de Gouvernement a décidé, en sa séance du 17 février 2017, que l'acquisition de voitures (M1) électriques est prescrite à partir de l'année 2018. L'achat de voitures à moteur thermique est depuis seulement autorisé dans des cas très exceptionnels ou pour des véhicules spécifiques et ce sur base d'une justification détaillée. Seulement des véhicules 100% électriques ou plug-in hybrides avec des émissions inférieures ou égales à 50g CO<sub>2</sub> par kilomètre selon le cycle d'essai WLTP sont acquis. À partir de l'année budgétaire 2021, les dispositions quant à l'acquisition prioritaire de véhicules électriques s'appliquent aussi aux véhicules N1. A partir de 2023, il est prévu que des véhicules 100% seront acquis d'office et une dérogation accompagnée d'une justification devra aussi être introduite pour l'acquisition de véhicules plug-in hybrides. Par l'intermédiaire d'un circulaire budgétaire les critères pour les différents types de véhicules sont évaluées et les conditions d'éligibilité pour une demande de dérogation sont réévaluées chaque année.

S'y ajoute, que le Gouvernement prévoit une électrification complète du parc des autobus opérés pour l'opérateur de transports publics RGTR (Régime Général des Transports Routiers) pour l'horizon 2030. En 2020, 5 millions de kilomètres en mode électrique ont été parcourus par les bus RGTR (7% de la distance totale). Pour 2022 le réseau du RGTR sera réorganisé et dans ce contexte un marché public européen a été lancé en 2020 qui est subdivisé dans des lots de contrats de services. Pour chaque lot il est prévu qu'en certain nombre de lignes de bus devra être opéré par des bus électriques.

Pour tout le réseau du RGTR il est prévu qu'en 2025 32,6 millions de kilomètres seront parcourus en mode électrique, ce qui correspond à 50% de la distance totale parcourue dans le réseau et à environ 400 bus 100% électriques exploités par les soumissionnaires sélectionnés à l'issue du marché public.

Public cible : Les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices.

Procédure de mise en œuvre : La mesure a été lancée par un projet de règlement grand-ducal qui a été adopté par le Conseil de Gouvernement en date du 24 février 2021<sup>11</sup>. A travers le circulaire budgétaire pour l'année 2022, les prix de référence pour les types les plus courants de véhicules motorisés et de vélos à assistance électrique seront établis. Puis la mesure envisage le marché public pour la réorganisation du réseau RGTR et l'électrification y liée.

Période de mise en œuvre : Il est prévu que les dispositions pour chaque pouvoir adjudicateur et chaque entité adjudicatrice soient applicables pour tous les marchés publics pour lesquels l'avis d'appel à la concurrence est envoyé après le mois d'août 2021. L'attribution du marché public sur la réorganisation du réseau RGTR est programmé pour le mois d'avril 2021 et la mise en vigueur de la réorganisation pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Aide d'Etat :

La mesure n'implique aucun transfert de ressources publiques et ne relève donc pas des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Jalon :

- Entrée en vigueur du règlement grand-ducal définissant les pourcentages minimaux de véhicules propres (véhicules légers, autobus, véhicules utilitaires lourds) parmi les véhicules obtenus par voie de marchés publics que doit atteindre chaque pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice sur la période 2021-2025 (3<sup>ième</sup> trimestre 2021).

---

<sup>11</sup>[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/02-fevrier/24-conseil-gouvernement1.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/02-fevrier/24-conseil-gouvernement1.html)

## **2. Investissement : Régime d'aide pour bornes de recharge**

Défis : Le fait que le secteur des transports routiers est à l'origine de deux tiers des émissions de gaz à effet de serre du Luxembourg témoigne du fait qu'une baisse des ventes de carburants fossiles routiers, accompagnée d'une croissance significative du nombre de véhicules électriques est nécessaire afin d'atteindre l'objectif d'une décarbonation du transport. Ainsi, le PNEC prévoit différentes mesures, notamment une réduction de la circulation grâce à l'expansion massive des transports publics, la promotion d'une mobilité douce, et une part de 49 % d'électromobilité à l'horizon 2030. Alors que l'expansion des transports publics ainsi que la mobilité douce font partie d'autres mesures et projets déjà en cours de développement, l'essor des véhicules électriques comme alternative viable aux voitures à essence ou diesel risque à présent encore d'être limité par l'insuffisance du nombre de bornes de recharges. C'est donc un défi de haute priorité qui se présente actuellement. De plus, et aussi à cause de la crise sanitaire, une certaine partie de la société semble prête à changer vers l'électromobilité ce qui renforce le besoin pour une infrastructure de recharge adéquate.

Ainsi le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques dense et bien accessible, couvrant l'entièreté du territoire national est l'une des conditions du succès de la mobilité électrique.

Cependant, pendant la phase de développement du marché des véhicules électriques (VE), le marché luxembourgeois connaîtra vraisemblablement un déficit de financement important qui, sans intervention, bloquerait le déploiement de l'infrastructure de recharge à travers le pays, en particulier au niveau des entreprises ainsi que dans les zones plus isolées où l'utilisation des points de charge est plus faible, ainsi que pour les projets pour lesquels un renforcement conséquent des capacités du réseau s'avère nécessaire et les coûts de raccordement au réseau sont par conséquent prohibitifs.

### Objectifs :

Afin de stimuler la croissance requise de l'adoption des VE et de faire en sorte que les VE deviennent une alternative viable aux véhicules à moteurs à combustion interne, le Gouvernement a l'intention de mettre en place une série de mesures soutenant le développement rapide des infrastructures de recharge des VE. Une infrastructure de recharge adéquate est une condition préalable essentielle pour garantir que les véhicules électriques deviennent accessibles pour une grande majorité de citoyens, et il faut éviter que l'infrastructure de charge ne devienne un le point bloquant dans le développement de l'écosystème des véhicules électriques.

Dans une première étape, le Gouvernement a mis en place un dispositif d'aide aux bornes de recharge pour les particuliers en juillet 2020. Les particuliers peuvent bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à 50% pour l'achat et l'installation d'une wallbox, plafonnée entre 750 et 1650 € selon le cas. Le programme encourage les solutions de recharge intelligentes et impose même de telles solutions dans des bâtiments multipartites avec quatre places de stationnement ou plus. De cette manière, le programme vise à favoriser le déploiement de boîtiers muraux privés de manière à ce qu'ils puissent être efficacement intégrés dans le système électrique.

Pour faciliter le déploiement d'un écosystème de recharge cohérent au Luxembourg, l'étape suivante consiste à introduire un ensemble complémentaire de régimes de soutien mis à la disposition des entreprises. Ce régime soutiendra aussi bien les points de recharge accessibles au public que ceux non-accessible au public. En ce qui concerne les infrastructures non-accessibles au publique, l'approche couvre à la fois l'infrastructure pour la recharge de flottes de véhicules électriques et la recharge au travail pour les employés. En ce qui concerne l'infrastructure de charge publique, l'approche vise à étendre l'infrastructure de charge publique existante, qui a été dans une large mesure déployée par les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) nationaux d'électricité à travers le système dit « Chargy ». Au vu d'un récent changement dans la législation Européenne en matière de propriété et d'exploitation des infrastructures de recharge, les GRD ne pourront dans le futur plus être propriétaires d'infrastructure de recharge pour VE, ni la développer, l'exploiter ou la géré, à moins qu'aucune autre partie ne soit en mesure de le faire.

En plus d'un développement de l'infrastructure de recharge au niveau national, le régime d'aide vise donc aussi placer le système « Chargy » sur une solide base juridique et financière, indépendamment d'une éventuelle reprise par un tiers, tout en créant des conditions de concurrence équitables pour de nouvelles infrastructure qui seront nécessaires afin de répondre aux besoins futurs.

En conséquence de ce qui précède, le Gouvernement est en train d'élaborer un régime d'aide pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'UE et le propose comme mesure importante dans le présent plan. Ce régime d'aides supplémentaire devrait comprendre trois axes :

1. Aide à l'infrastructure de recharge accessible au public ;
2. Aide aux infrastructures de recharge non accessibles au public ;
3. Aide à l'infrastructure publique nationale de recharge actuellement détenue et exploitée par les GRD nécessaire pour s'adapter aux nouveaux règles de l'UE en matière de propriété et d'exploitation des infrastructures de recharge.

Afin d'assurer une couverture d'infrastructure de charge adéquate pour atteindre les objectifs en termes de véhicules électriques définis dans le PNEC ainsi que dans le National Policy Framework Luxembourg, l'objectif des trois axes énumérés ci-dessus est d'atteindre une « supply metric » de 5900 selon la méthodologie définie par « Transport & Environment<sup>12</sup> » en 2025.

Cet indicateur a été choisi plutôt qu'un simple nombre de points de charges parce qu'il permet de pondérer les points de charge en fonction de leur capacité électrique et ainsi du temps de recharge. Ainsi, il tient compte du fait qu'une borne de charge rapide est capable de servir en moyenne plus d'utilisateurs qu'une borne lente. Afin de couvrir les différents axes du régime, sont inclus dans cet indicateur de performance les bornes non-accessible au public financées par le régime qui sont prises en compte dans la méthodologie de la même façon que les bornes semi-publiques. Par rapport à la cible donnée par Transport & Environment dans le même document pour le Luxembourg, c'est-à-dire une supply metric de 7900, une marge de 25% est respectée à cause de i) l'option de recharger à la maison qui est jugée de rester prédominante, et ii) la difficulté générale de prévisions dans un marché peu mature.

Les autres détails du régime d'aide avec ses trois axes d'aide sont actuellement élaborés suivant la procédure de mise en œuvre décrite ci-dessus.

Public cible : Le régime d'aide s'adresse aux personnes morales. Par ailleurs, le régime devrait avoir un impact positif pour toute la société moyennant sa contribution au développement durable en promouvant l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Procédure de mise en œuvre : La procédure de mise en œuvre peut être résumée comme suit :

- Au quatrième trimestre de l'année 2020, le Gouvernement a lancé une étude préparatoire visant à examiner la situation actuelle de l'infrastructure des bornes de recharge pour véhicules électriques au Luxembourg, ainsi que la nécessité d'une aide étatique potentielle afin de promouvoir le déploiement de bornes de recharge ;
- La préparation d'un avant-projet de loi est prévue pour le deuxième trimestre de l'année 2021. Cette préparation est censée tenir compte des résultats de l'étude préparatoire. En outre, l'élaboration d'un avant-projet de loi encadre l'octroi d'une aide financière, c'est-à-dire les bénéficiaires, les conditions, les catégories, les modalités, ainsi que les coûts éligibles ;

---

<sup>12</sup> Transport & Environment (2020). *Recharge EU: how many charge points will Europe and its Member States need in the 2020s*, Accessible sous: <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/01%202020%20Draft%20TE%20Infrastructure%20Report%20Final.pdf>

- Une notification d'aide d'État à la Commission européenne, notamment à la Direction Générale Concurrence est prévu pour le deuxième trimestre de l'année 2021. En application de l'article 108, § 3 TFUE, tout projet d'aide nouvelle doit être notifié par l'État et autorisé par la Commission européenne avant sa mise en œuvre ;
- Au quatrième trimestre de l'année 2021/début 2022, un vote de la loi par la Chambre des Députés, y inclus la consultation des Chambres Professionnelles est envisagé ;
- Cette étape est suivie par traitement efficace des demandes dès le deuxième semestre de l'année 2022 par le Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire et le Ministère de l'Economie, qui sont en charge du dossier. L'octroi des premières aides en assurant une procédure administrative fiable et une communication au grand public appropriée s'ensuit ;
- Le traitement des demandes et le suivi de la mesure s'étendent du premier trimestre de l'année 2022 jusqu'au premier trimestre de l'année 2025, y compris l'analyse des demandes, la communication avec les demandeurs, l'octroi des aides, et, le cas échéant, un contrôle des activités sur le terrain, collecte de statistiques et monitoring du processus et du succès.

Période de mise en œuvre : La mise en œuvre a été lancée en 2020 par une étude préparatoire. Le traitement des premières demandes est prévu au début 2022 et s'étend jusqu'à 2025.

#### Aide d'Etat :

La mesure en question vise à soutenir les personnes morales effectuant une activité économique de sorte à ce qu'elle tombe dans le champ d'application des règles d'aides d'Etat. Le Luxembourg a déjà procédé à une pré-notification auprès de la DG Concurrence pour avoir son aval. Il convient de noter que la mesure en question s'inscrit dans les projets phares prévus par la Commission européenne ainsi que la future révision du règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalon :

Le jalon découle de la procédure de mise en œuvre du régime d'aide des bornes de recharge :

- Entrée en vigueur de la loi mettant en place un régime d'aide pour les infrastructures de recharge des véhicules électriques, mis à la disposition des entreprises, et soutenant les points de recharge accessibles au public ainsi que ceux non accessibles au public, au début de l'année 2022.

### Cibles :

- Le régime d'aide pour les bornes de recharge finance un ensemble de bornes additionnelles représentant une « supply metric » de 1.300, calculée selon la méthodologie définie par « Transport & Environment<sup>13</sup> », en appliquant la même pondération pour les bornes de recharge publiques et non-publiques, à la fin de l'année 2023.
- Le régime d'aide pour les bornes de recharge finance un ensemble de bornes additionnelles représentant une « supply metric » de 2.600, calculée selon la méthodologie définie par « Transport & Environment<sup>14</sup> » », en appliquant la même pondération pour les bornes de recharge publiques et non-publiques, au deuxième trimestre de l'année 2025.

### iii. ***Dimensions verte et digitale de la composante***

L'investissement nécessaire pour le régime d'aides pour bornes de recharge s'inscrit dans le domaine d'intervention « 077 - *Alternative fuels infrastructure* » contribue aux objectifs en matière climatique (100%) et environnemental (40%).

Spécifiquement, la mesure vise à développer des points de recharge pour véhicules électriques et à assurer que les spécifications techniques pour de tels points de recharge ainsi que l'information des utilisateurs soient satisfaisantes. Elle contribue donc explicitement aux objectifs de la directive 2014/94/UE en ce qui concerne l'infrastructure de recharge électrique. De plus, elle remplit aussi différentes exigences discutées dans le contexte de la révision en cours, notamment en ce qui concerne l'interopérabilité. Au niveau de la digitalisation, la mesure s'intègre dans une stratégie d'intégration intelligente des systèmes en considérant des outils « smart charging » notamment pour les systèmes de recharge qui permettent une meilleure gestion de flottes et donc une gestion plus efficace du réseau électrique. De plus, le back-end du système Chargy est une solution digitale performante qui permet l'interopérabilité des bornes ainsi qu'une expérience positive du client.

---

<sup>13</sup> Transport & Environment (2020). Recharge EU: how many charge points will Europe and its Member States need in the 2020s, Accessible sous:

<https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/01%202020%20Draft%20TE%20Infrastructure%20Report%20Final.pdf>

<sup>14</sup> Transport & Environment (2020). Recharge EU: how many charge points will Europe and its Member States need in the 2020s, Accessible sous:

<https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/01%202020%20Draft%20TE%20Infrastructure%20Report%20Final.pdf>



#### iv. **Financement et coûts**

Le coût total du régime d'aide pour bornes de recharge est estimé à €40 millions pour les trois axes. Ce montant vise à couvrir le déficit de financement, c'est-à-dire le delta entre les coûts des bornes et les rendements du déploiement, estimé par l'étude préparatoire mentionnée dans la procédure de mise en œuvre ci-dessus.

Le régime d'aide pour bornes de recharges est actuellement en phase de développement. Les modalités exactes du régime sont en cours d'élaboration en collaboration avec la Commission européenne. Cela explique qu'il existe encore une certaine incertitude en ce qui concerne les modalités finales du régime et que la structure du régime final sera différente de la proposition avancée par KPMG dans l'étude préparatoire. Par conséquent, les coûts ne peuvent pas être entièrement basés sur l'étude préparatoire de KPMG, qui date de 2020. Afin de respecter le principe de prudence, une marge d'environ 15% a été ajoutée à l'estimation des coûts de KPMG. Cette marge tient compte de l'incertitude entourant les spécificités du régime et minimise le risque de coûts imprévus à l'avenir.

La Facilité pour la reprise et la résilience prend en charge €30,5 millions du projet, ce qui serait équivalent à l'atteinte d'une « supply metric » d'environ 5.100 selon la méthodologie définie par « Transport & Environment » (niveau actuel selon la « supply metric » est à 2.500).

Le projet ne fait pas l'objet d'un double financement par d'autres initiatives de l'UE. Cet aspect est également couvert dans le cadre du processus de contrôle et d'audit.

## COMPOSANTE 2B : Protection de l'environnement et de la biodiversité

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Biodiversité et environnement

Objectif : Etablissement d'un cadre de référence pour les communes afin de faciliter l'intervention en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité.

Pilier européen : « La transition verte »

Recommandations par pays : « A orienter les investissements vers la transition verte »

Réformes et investissements :

Réforme et Investissement : « Naturpakt »

Coûts : €13,63 millions, dont €6 millions (44%) couverts par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défis : Dans la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la Commission note que l'émergence de la pandémie de la COVID-19 a accéléré l'urgence de protéger et de restaurer la biodiversité. La sensibilisation aux liens entre la santé humaine et la santé des écosystèmes sous la crise sanitaire fait témoignage que « *la protection et la restauration de la biodiversité, de même que le bon fonctionnement des écosystèmes, sont donc essentiels pour renforcer notre résilience et prévenir, à l'avenir, l'apparition et la propagation de maladies* ». Le recul de la biodiversité et l'effondrement des écosystèmes représentent une des principales menaces de la décennie à venir et « *les coûts de l'inaction, déjà élevés, vont continuer à augmenter* »<sup>15</sup>.

Objectifs : Les objectifs comprennent la restauration d'habitats terrestres et aquatiques, le rétablissement de la connectivité écologique et la résilience des écosystèmes. La mise en œuvre des mesures de gestion destinées à améliorer l'état de conservation des habitats et des espèces, la restauration d'écosystèmes dégradés, ainsi que la sensibilisation continue, l'échange de

---

<sup>15</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN#:~:text=La%20protection%20et%20la%20restauration,et%20la%20propagation%20de%20maladies.&text=La%20protection%20de%20la%20biodiversit%C3%A9%20se%20justifie%20clairement%20sur%20le%20plan%20%C3%A9conomique.>

connaissances et le monitoring régulier s'inscrivent dans les objectifs recherchés par cette composante.

## ii. **Description des réformes et des investissements de la composante**

### 1. Réforme : « Naturpakt »

Défis : La rapidité de l'avancement de la perte de la biodiversité et du déclin de l'état de conservation des espèces, des habitats et des écosystèmes depuis plus de 40 ans sur le territoire luxembourgeois représente un des plus grands enjeux du patrimoine naturel du pays. Dans son dernier rapport national sur l'état de conservation des habitats et des espèces en septembre 2020, l'Observatoire de l'environnement naturel fait un constat alarmant. Selon l'inventaire scientifique, 80% des espèces de la faune et de la flore sauvages sont en état de conservation précaire tandis que deux tiers des habitats naturels sont dans un état de conservation « insuffisant » ou « mauvais ». Ainsi, le rapport conclut que seulement un tiers des biotopes se développent favorablement.

Objectifs : A travers le « Naturpakt », le Gouvernement établit un cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour les communes, en vue de faciliter l'intervention ciblée en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité. Le « Naturpakt » se base sur le modèle du Pacte Climat établi au Luxembourg dans le cadre du *European Energy Award* (EEA) et s'adresse exclusivement aux communes.

Le « Naturpakt » crée la possibilité de subventionner la participation de toutes les communes à la mise en œuvre des stratégies nationales relatives à la protection et conservation de l'environnement naturel, respectivement aux volets écologiques de ces stratégies, dont notamment le plan national concernant la protection de la nature, le plan de gestion des districts hydrographiques et la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique.

Pour pouvoir prétendre à une subvention, une commune doit s'engager contractuellement par la signature d'un contrat « Naturpakt » et la mise en œuvre de mesures sur son territoire. La performance de toute commune signataire est évaluée par rapport aux mesures mises en œuvre telles que prescrites par un catalogue de mesures développé à cette fin.

L'objectif du « Naturpakt » est de créer une incitation pour les communes de s'engager davantage à la mise en œuvre des stratégies nationales relatives à la protection et conservation de l'environnement naturel. Les fonds alloués aux communes ne sont pas directement liés aux coûts des mesures telles que décrites dans le catalogue de mesures.

Les subventions seront allouées aux communes en fonction du degré de réalisation des mesures telles que prescrites par le catalogue de mesures. Pour déterminer le degré de réalisation des mesures, la commune peut se baser en partie sur les réalisations des années précédentes et les éléments naturels préservés au cours de ces années, tout en étant incitée à mettre davantage en œuvre afin d'accéder à des niveaux de certification plus élevés. Le niveau de performance et l'accès à la subvention de certification des communes prétendant à une certification seront évalués dans le cadre d'un audit, qui aura lieu au moins tous les trois ans.

A partir de l'année qui suit la première certification « Naturpakt Gemeng », l'allocation de la subvention de certification est soumise à une progression annuelle minimale du niveau de performance, impliquant donc que les communes s'engagent de mettre de plus en plus en œuvre.

Les mesures du catalogue ciblent six domaines dont la stratégie générale de la protection de la nature, les milieux urbain, ouvert, forestier et aquatique, ainsi que la communication et la coopération y relatives. Le catalogue de mesures comporte trois catégories de mesures :

- La première catégorie vise des décisions communales purement politiques auxquelles un maximum d'un point est attribué par mesure ;
- La deuxième catégorie vise des décisions qui nécessitent une intervention sur le terrain, d'envergure faible à moyenne, ponctuelle ou localisée, impliquant de faibles investissements en ressources humaines ou financières. Un maximum de trois points est attribué par mesure ;
- La dernière catégorie, qui permet l'accumulation du nombre maximal de cinq points, vise des mesures qui nécessitent une intervention conséquente à travers la création, la restauration ou l'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration des écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques. De ce fait, ces mesures participent de manière forte à la mise en œuvre des objectifs respectifs du plan national concernant la protection de la nature, du plan de gestion des districts hydrographiques et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique.

Les résultats concrets dans le délai du FRR dépendent des mesures choisies dans le catalogue par les municipalités. Le catalogue propose toutefois diverses mesures à court et à long terme. Les mesures à court terme sont cependant clairement censées fournir des résultats en temps voulu.

Le « Naturpakt » comprend une partie qualifiable de réforme qui concerne le dispositif mis en place par le Gouvernement pour permettre un bon déroulement du pacte nature, notamment les conseillers pacte nature au service des communes, la subvention de participation annuelle allouée aux

communes pour couvrir les frais de fonctionnement, l'administration et l'assistance technique assurée aux communes ainsi que les frais d'audit couverts par l'Etat.

La partie d'investissement du « Naturpakt » comprend les subventions de certification accordées aux communes. Les communes qui atteignent un pourcentage d'accomplissement du catalogue de mesures de plus de 40%, vérifié par un audit, ont droit à une subvention de certification dont le montant est fonction du pourcentage d'accomplissement du catalogue de mesures, de l'année de la certification ainsi que de la surface du territoire de la commune. Plus le pourcentage d'accomplissement du catalogue de mesures est élevé, plus la contribution de la commune à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de protection des ressources naturelles est importante. Le montant de cette subvention de certification peut être investi par la commune sur le territoire communal, entre autre, en vue d'améliorer l'état de la biodiversité en milieux urbains, ouverts, aquatiques et forestiers.

Public cible : Le « Naturpakt » cible les communes du Grand-Duché de Luxembourg.

Procédure de mise en œuvre : Le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a commencé les travaux préparatoires en 2018. Suite à une consultation publique, le catalogue de mesures visées est actuellement en train d'être finalisé dans le cadre d'une phase test avec dix communes. Après la phase test et l'entrée en vigueur de la loi portant création d'un pacte nature avec les communes, l'initiative sera disponible pour toutes les communes.

Période de mise en œuvre : Le projet de loi n° 7655 prévoit le subventionnement des communes s'engageant dans le « Naturpakt » pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2030.

Aide d'Etat :

Compte tenu du fait que la mesure relève de la protection de la nature, tel que décrit au point 2.6. de la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la mesure ne constitue pas une activité économique et n'est donc pas soumise aux règles d'aides d'Etat.

Enfin, les communes doivent veiller à ce qu'elles ne subventionnent aucune entreprise provenant des secteurs agricoles et forestier.

Jalons :

- Publication du catalogue adopté de mesures relatives à l'environnement naturel et aux politiques de biodiversité dans le cadre du « Naturpakt », qui est conforme au principe du « *do*

*no significant harm* », au troisième trimestre de l'année 2021 ;

- Entrée en vigueur de la loi n°7655 portant création d'un « pacte nature » avec les communes, prévoyant la signature d'un contrat de mise en œuvre entre l'Etat et la commune respective, par lequel la commune s'engage à mettre en œuvre des actions de protection de l'environnement naturel et de la biodiversité sur leur territoire jusqu'en 2030, et reçoit une certification et des subventions financières associées lorsqu'elle présente un niveau de performance suffisant au regard d'un catalogue de mesures relatives aux politiques d'environnement naturel et de biodiversité (quatrième trimestre 2021).
- Publication de la première phase d'audit du niveau de performance des communes par rapport aux mesures mises en œuvre telles que prescrites par le catalogue de mesures<sup>16</sup>, pour chaque commune ayant signé le pacte nature avant le premier trimestre 2022 (premier trimestre 2023) ;

#### Cibles :

- En total 30 communes ont signé le contrat « Naturpakt » avec le gouvernement (premier trimestre 2024) ;
- En total 15 communes certifiées dans le cadre du programme « Naturpakt », sur base d'une évaluation positive de l'audit au premier trimestre de l'année 2025. La certification « Naturpakt Gemeng » est octroyée aux communes qui atteignent un niveau de performance d'au moins 40% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du «pacte nature».

La certification n'est attribuée aux communes que si un audit confirme le niveau de performance de la commune.

### iii. ***Dimension verte et digitale de la composante***

L'initiative du « Naturpakt » s'inscrit dans les domaines d'intervention « *050 Nature and biodiversity protection, natural heritage and resources, green and blue infrastructure* » et contribue aux objectifs en matière climatique et environnemental (40% et 100%). Le champ d'intervention correspond aux mesures proposées dans le catalogue.

---

<sup>16</sup> Un audit doit obligatoirement avoir lieu au cours de la première année qui suit la signature du contrat « pacte nature » et au moins tous les trois ans à partir de l'octroi de la première certification

#### iv. **Financement et coûts**

Le coût estimé de l'initiative s'élève à €13,63 millions pour les années de 2021 à 2026.

L'estimation des coûts liés à la réforme du pacte nature se base sur les expériences gagnées dans le cadre du pacte climat mis en œuvre au Grand-Duché de Luxembourg depuis 2012. Ces coûts incluent les frais liés aux conseillers pacte nature (1,76 millions d'euros), à la subvention de participation annuelle allouée aux communes (2,1 millions d'euros), à l'administration et l'assistance technique (1,25 millions d'euros), ainsi que les frais liés aux audits et frais d'experts d'études (0,23 millions d'euros).

L'estimation des coûts liés à la partie investissement se base sur l'hypothèse que la moitié des 10 communes qui s'engagent chaque année dans le pacte nature obtiennent une certification (3/5 la certification de base, 1/5 la certification de catégorie 1 et 1/5 la certification de catégorie 2). Les communes certifiées bénéficient d'une subvention de certification qui comprend i) une partie forfaitaire dont le montant alloué dépend de la catégorie de certification et qui varie de 25 000 euros à 70 000 euros et ii) une partie variable liée à la surface communale et dont le montant alloué par hectare varie entre 5 euros par hectare et 40 euros par hectare en fonction de la catégorie de certification et de l'année de certification. Afin d'estimer le montant lié à la partie variable de la subvention de certification, la valeur moyenne de la surface des communes luxembourgeoises a été prise pour multiplier les montants par hectare correspondants aux catégories de certification attribuées aux communes. Les montants des subventions de certification allouées aux communes certifiées sont dans un ordre de grandeur similaire à celui des subventions du pacte climat et s'établissent à environ 8,28 million d'euros.

La part des coûts liés à la réforme concerne 39% du budget estimé tandis que les coûts liés à l'investissement sous forme de subventions de certification concernent 61% du budget estimé pour l'initiative « Naturpakt » (sous l'hypothèse que chaque année dix communes supplémentaires participent au « Naturpakt » dont la moitié passera la certification).

Le pourcentage des parts des coûts liés à la réforme et à la partie investissement est susceptible de varier en fonction du nombre de communes qui s'engagent, en fonction du nombre de communes qui obtiennent une certification et en fonction de la certification obtenue.

Le montant de €6 millions (HTVA) financé à travers la FRR couvre les frais de participation pour les 30 premières communes ayant signé le « Naturpakt » et les 15 premières communes ayant reçu une certification jusqu'à l'année 2025. Ces chiffres se basent sur l'hypothèse que la moitié des 10 communes qui s'engagent chaque année dans le pacte nature obtiennent une certification. Ces coûts

sont essentiels au succès du projet « Naturpakt » et s'inscrivent à l'objectif de la Commission à promouvoir la protection de la biodiversité. Par ailleurs, le fonds pour la protection de l'environnement couvre les coûts du projet après l'année 2025 en évitant des dépenses imprévues au budget de l'Etat. Suivant le financement par la FRR, l'impact négatif sur le solde budgétaire ne sera que temporaire.

Le projet « Naturpakt » est complémentaire aux initiatives européennes. Le « Naturpakt » pourrait éventuellement inciter les communes à élaborer ou participer à un projet « LIFE Nature » ciblant une des thématiques visées dans le cadre du pacte nature. Les mesures mises en œuvre dans le cadre d'un tel projet « LIFE » pourront apporter des points à la commune par rapport au catalogue de mesures. Cependant, les subsides alloués à la commune dans le cadre du pacte nature ne pourront être utilisés pour financer un projet LIFE. De même, le conseiller pacte nature financé dans le cadre du pacte nature ne pourra être sollicité pour rédiger ou mettre en œuvre le projet LIFE.

Par ailleurs, le projet pourrait inciter les communes à motiver les exploitants agricoles de s'engager davantage dans les programmes proposés par le « FEADER » pour une gestion appropriée de terres agricoles à haute valeur écologique. Une telle motivation se fera uniquement par la sensibilisation des exploitants agricoles sans apport de fonds de la part des communes.

Le projet ne fait pas l'objet d'un double financement par d'autres initiatives de l'UE. Cet aspect est également couvert dans le cadre du processus de contrôle et d'audit.



## PILIER 3 : DIGITALISATION, INNOVATION ET GOUVERNANCE

### COMPOSANTE 3A : Promotion d'une économie basée sur les données

#### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Cybersecurity, connectivity / digital skills

Objectif : Développement des solutions de connectivité ultra-sécurisée

Initiatives phares européens : « Connect »

Pilier européen : « La santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises » et « la transformation numérique »

Recommandations par pays : « à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation » et « à favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises »

Réformes et investissements :

1. Réforme : Stimuler la création d'un nouvel écosystème au Luxembourg
2. Investissement : Développement et déploiement d'une infrastructure de test et des solutions de connectivité ultra-sécurisée

Coûts : Coût total au niveau UE : €2,3 milliards / Coût pour le Luxembourg : €30,15 millions, dont €10 millions (33%) couverts par la FRR

#### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défi : Notre société repose de plus en plus sur les communications numériques. La sécurité de nos données est un enjeu majeur pour notre société.

Dans de nombreux cas, qu'il s'agisse de données sensibles pour l'État, pour des entreprises ou des particuliers une faille de sécurité peut avoir des conséquences graves. Dans un proche avenir, les progrès de l'informatique, combinés à des attaques de plus en plus sophistiquées, pourraient mettre en danger la sécurité de nos réseaux de télécommunications et de communication de données sensibles. En conséquence, les réseaux de communication actuels pourraient devenir extrêmement vulnérables.

Etant donné que certains des protocoles sécurisés utilisés aujourd'hui ne résistent pas à des attaques provenant d'un ordinateur quantique, une infrastructure de communication quantique (QCI) pourrait être la réponse à ces menaces en permettant d'échanger de manière sûre des clés de cryptage, qui utilisent les propriétés quantiques des photons renforçant de par leur nature les mesures contre les interceptions de données.

Objectif : L'objectif de cette initiative est de mettre en place une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique et s'adressant aussi bien au secteur public qu'au secteur privé, le but étant de renforcer la sécurité de communication de données sensibles.

Cette infrastructure est basée, pour la partie terrestre, sur des fibres optiques reliant de manière directe deux utilisateurs. Ces derniers doivent être munis d'appareils spécifiques permettant de générer et de recevoir la clé quantique. Les clés permettent un chiffrement ultra-sécurisé pour transmettre des données avec un très haut niveau de confidentialité.

Cette infrastructure terrestre a néanmoins une limitation physique liée à la distance entre deux utilisateurs. Au-delà de 100 km de distance, il est nécessaire d'utiliser une infrastructure spatiale en recourant à des solutions satellitaires. Ces satellites doivent héberger des équipements spécifiques qui sont actuellement en voie de développement.

Le développement et la mise en œuvre de ce projet entraînera aussi la **création d'un nouvel écosystème** au plan national, en s'inscrivant directement tant dans la priorité politique du Gouvernement en matière de développement des activités spatiales que dans la priorité européenne de souveraineté technologique.

Dans ce contexte, le Luxembourg devra **créer des emplois et attirer des experts scientifiques** pour développer ce secteur. Il est primordial de donner tout le support nécessaire à la recherche quantique et à la formation de nouveaux étudiants/doctorants dans les divers domaines de la technologie quantique, tout en renforçant les ressources déjà présentes au sein du « Interdisciplinary Centre for Security, Reliability and Trust » (SnT) de l'Université de Luxembourg.

La composante s'inscrit dans l'initiative phare européenne « *Connect* » et visera à renforcer la souveraineté numérique de l'Union européenne, en contribuant au développement et au déploiement de nouvelles infrastructures de communication.

## ii. *Description des réformes et des investissements de la composante*

### 1. Réforme : Stimuler la création d'un nouvel écosystème au Luxembourg

Défis : La technologie de communication quantique se trouve encore au stade de l'expérimentation. Un réseau de communication quantique reposerait sur deux composantes. La composante terrestre en fibre optique doit être complétée par une composante spatiale qui est nécessaire pour couvrir les connexions à grande distance. A part l'utilisation de l'infrastructure de fibres optiques déjà déployée au Luxembourg, toute l'infrastructure de gestion des services quantiques doit encore être créée.

L'ambition de la Commission européenne est de créer une véritable filière européenne en la matière. Depuis 2018, un consortium international, mené par SES et associant le milieu de la recherche, a réussi à se positionner en pionnier sur la composante spatiale d'une telle infrastructure de communication quantique. Toutes les recherches menées par ce consortium ont été intégrées dans le projet du EuroQCI sous le nom de Eagle-1. Ce projet vise donc à renforcer la souveraineté numérique de l'Union européenne, en mettant clairement l'accent sur les données, les technologies et les infrastructures numériques.

Pour mener à bien ce projet d'une grande infrastructure de communication quantique européenne, des efforts importants de coordination seront nécessaires.

Objectifs : La réforme a comme objectif de stimuler la création d'un nouvel écosystème au Luxembourg à travers le développement et la mise en place d'une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique, en favorisant la participation d'entreprises du secteur privé et de chercheurs. Ainsi est soutenu l'innovation dans le domaine des communications quantiques avec le but de réformer les technologies de communication existantes et d'intégrer l'infrastructure nationale dans le projet européen du EuroQCI.

Le projet aura de multiples impacts quantitatifs et surtout qualitatifs. En premier lieu, une infrastructure de communication quantique (QCI) permettra l'échange d'informations de manière sécurisée en empêchant qu'un tiers ne puisse intercepter le message ou l'information sans qu'il ne soit remarqué. Il s'agit donc de **créer un niveau de protection inconnu à ce jour**.

Deuxièmement, l'objectif est de **créer un écosystème autour de la technologie quantique** au Luxembourg. Il est impératif que le Luxembourg se donne aussi les moyens de former des personnes hautement qualifiées dans ces nouvelles technologies et de pousser davantage les entreprises innovantes dans ce domaine, qui collaborent étroitement avec la communauté de recherche, notamment au sein du SnT. Ceci permettra de **créer de nouveaux emplois hautement qualifiés et d'attirer des étudiants et des chercheurs** au Luxembourg.

Le développement et le déploiement de cette infrastructure ne pourra se faire sans le support du **secteur privé qui joue un rôle important** dans la création de ce nouvel écosystème au Luxembourg.

En dernier lieu, il faut souligner que le projet de la QCI est une initiative de la Commission européenne née en 2019 ce qui a également donné le nom à cette initiative, à savoir « European Quantum Communication Infrastructure » (EuroQCI). Ce projet est entretemps reconnu comme un projet de grande priorité pour la Commission européenne et pour les États membres (26 États membres sur 27 ont signé une déclaration de coopération, sachant que le Luxembourg figure parmi les 7 premiers États membres qui ont signé).

Public cible : Suivant le plan élaboré dans le cadre du projet national « Luxembourg Quantum Communication Infrastructure » (LuxQCI), les premiers utilisateurs de cette infrastructure viendront du secteur public.

A terme, cette infrastructure permettra l'échange ultra-sécurisé d'informations entre ministères ou administrations ou entre ministères et ambassades pour ne mentionner que ces cas de figure. Comme il s'agit d'un projet initié par la Commission européenne, nous estimons qu'il est impératif d'inclure les institutions européennes au Luxembourg dans la QCI et de relier les services implantés dans les différents États membres.

A côté du secteur public et des institutions européennes, on peut citer les infrastructures critiques. Des cyber-attaques contre celles-ci sont reconnues comme une menace au niveau européen selon la directive européenne relative à la sécurité des réseaux et des systèmes d'informations. Une attaque contre des infrastructures critiques du Luxembourg (énergie, eau, santé, secours, transports, etc.) peut avoir d'énormes impacts pour le pays, raison pour laquelle il est primordial de les sécuriser davantage.

A moyen (et long) terme, il est également prévu de déployer cette solution au secteur privé et notamment le secteur financier qui occupe une place très importante au Luxembourg. A long terme, l'infrastructure de communication ultra-sécurisée devra être déployée de manière plus large permettant aux citoyens d'en bénéficier également.

Procédure de mise en œuvre : Avec la signature de la déclaration de coopération, le Service des Médias, des communications et du numérique (SMC) a pris le lead sur ce projet de la EuroQCI initié par la Commission européenne. De ce fait, le SMC participe à toutes les réunions du *EuroQCI Board* pour y représenter et défendre les intérêts du Luxembourg.

Sachant que la EuroQCI est une fédération des infrastructures nationales des 27 États membres, un consortium national a été créé sous le lead de SES Techcom, avec Luxtrust, LuxConnect, InCert,itrust

et SnT (et RHEA System Luxembourg qui pourra rejoindre le consortium lors de la deuxième phase du projet) comme partenaires. Du côté du Gouvernement, le consortium est complété par le SMC, la « Luxembourg Space Agency » (LSA) et l’Autorité nationale de sécurité (ANS). Le ministère des Finances vient également de rejoindre le comité de pilotage de la première phase du projet, qui vient d’être lancé.

Le rôle du consortium est de réaliser le développement et la mise en place de cette infrastructure de communication sécurisée, avec le support de la Commission européenne et de l’Agence Spatiale Européenne.

La coordination du projet est assurée par le SMC, la LSA et SES Techcom.

Période de mise en œuvre : Il est à noter que les investissements du plan pour la reprise et la résilience viendraient en complément d’investissements déjà effectués ces dernières années, essentiellement à travers des activités d’études et de développements technologiques effectuées dans le cadre des programmes de l’ESA ou du programme spatial national « LuxImpulse ».

La signature de la déclaration de coopération remonte à juin 2019, et c’est au premier trimestre 2020 que l’idée du LuxQCI est née. Dans le contexte de ce projet LuxQCI, la première phase a démarré en décembre 2020 et consiste en une étude ayant pour objectif de définir les différents aspects pour le déploiement d’une telle infrastructure de communication sécurisée au Luxembourg.

Le lancement du premier satellite est prévu pour début 2024 et le deuxième satellite devrait suivre environ une année plus tard. En 2026, il est prévu de lancer plusieurs autres satellites afin d’augmenter la connectivité, sachant toutefois que cela ne marque pas la fin du projet.

Aide d’Etat<sup>17</sup> :

La réforme a comme objectif de stimuler la création d’un nouvel écosystème au Luxembourg à travers le développement et la mise en place d’une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique. Il s’agit essentiellement d’un projet de recherche et de développement du fait que cette technologie quantique est largement absente au Luxembourg. Au sein du SnT il existe un groupe APSIA qui est entre autres spécialisé dans les protocoles cryptographiques (classiques et quantiques), mais le développement et le déploiement d’une infrastructure de communication quantique va bien au-delà.

A cet effet, la création du LuxQCI Lab permettra au SnT de mener et de coordonner toutes les expérimentations et recherches indispensables afin d’atteindre notre cible, ceci en collaboration avec

---

<sup>17</sup> Cette évaluation est susceptible d’être modifiée

des acteurs du secteur privé. Le but est de connecter au moins deux sites (points géographiques comme par exemple le SnT et le SMC) dans le cadre de l'infrastructure de recherche LuxQCI Lab au deuxième trimestre de l'année 2022. La première étape consiste à mettre en place un réseau terrestre permettant de procéder aux tests de la composante terrestre, et dans une deuxième étape, il s'agira d'intégrer le segment spatial dans le segment terrestre.

Ces étapes n'ont pas vocation à inclure une activité économique étant donné qu'elles sont centrées exclusivement autour de la recherche et du développement d'un type de communication inconnu au Luxembourg à ce jour. Dans ce contexte, il n'est pas encore question d'utilisateurs, sachant que le but est de sélectionner deux points géographiques à connecter, et par la suite à étendre le réseau sur plusieurs autres points géographiques. Une fois que l'infrastructure sera opérationnelle, les utilisateurs potentiels proviendront du secteur public, et une utilisation commerciale ne sera envisageable qu'à plus long terme, éventuellement au-delà de 2026 seulement. La transition vers une activité économique se fera forcément soit conformément au principe d'investisseur privé avisé, soit suite à une notification préalable à la Commission européenne.

En ce qui concerne le segment spatial, le premier satellite sera lancé vers la fin de l'année 2023 et ce ne sera qu'à partir de 2024 que les tests de ce segment pourront démarrer.

Le LuxQCI Lab accompagnera l'ensemble des recherches et expérimentations des segments terrestre et spatial et permettra donc de créer un nouvel écosystème autour des technologies quantiques au Luxembourg. Les aides seront destinées à soutenir les activités du LuxQCI Lab et le développement de cette infrastructure de communication basée sur les technologies quantiques.

Jalon :

- Connexion réussie du segment terrestre et du segment spatial, par l'intégration du *Key Management System* (KMS) en ayant recours à une simulation de *Space Quantum Key Distribution* (QKD), rapportée dans les procès-verbaux du comité de pilotage et un rapport du consortium au premier trimestre de l'année 2023.

Cible :

- Connexion réussie d'au moins 2 sites dans le cadre du LuxQCI Lab, par l'établissement d'un réseau terrestre (deuxième trimestre 2022).

## **2. Investissement : Développement et déploiement d'une infrastructure de test et des solutions de connectivité ultra-sécurisée**

Défis : Certains États membres ont une longue expérience dans le domaine de la technologie quantique, ce qui n'est pas le cas pour le Luxembourg. Les premiers investissements précités ont permis au Luxembourg de se positionner en pionnier sur la composante spatiale d'une telle infrastructure.

Le projet initié par la Commission européenne consiste à installer des infrastructures de communication quantique dans plusieurs pays européens, qui seront ultérieurement liées entre elles.

Objectifs : Ce volet du projet consiste à développer et à déployer une infrastructure de recherche qui permettra de gagner des connaissances et de l'expérience dans le domaine des communications basées sur la technologie quantique. Ce laboratoire, qui sera une infrastructure de recherche utilisée par la communauté scientifique pour mener des recherches, constitue la première étape de dans la mise en œuvre de cette composante et s'étend sur plusieurs années. La création du laboratoire permettra de gagner l'expertise nécessaire pour développer et opérer une infrastructure de communication quantique. L'investissement dans cette infrastructure de recherche aura un impact positif sur la recherche au Luxembourg et comblera des lacunes existantes à travers le recrutement ou la formation de scientifiques et de chercheurs.

La vision de la Commission européenne est une fédération de l'ensemble des infrastructures nationales visant à créer le réseau européen « European Quantum Communication Infrastructure ». Dès le début, il sera essentiel de développer ce projet ensemble avec d'autres États partenaires participant au projet multi-pays afin d'en assurer l'interopérabilité. Sur proposition de la Commission européenne, le Luxembourg devra assurer la coordination de ce projet, notamment pour ce qui est du segment spatial.

Public cible : Suivant le plan élaboré dans le cadre du projet national LuxQCI, les premiers utilisateurs de cette infrastructure viendront du secteur public. Les institutions européennes ainsi que les infrastructures critiques sont également visés par cette infrastructure, sachant que le secteur privé pourra suivre à moyen terme. Dans ce contexte, il faut préciser que la QCI ne sera pas immédiatement opérationnelle et qu'il est prévu de réaliser d'abord des tests grandeur nature en choisissant des points à relier par une telle communication sécurisée.

Procédure de mise en œuvre : Sur le plan national, un *Steering Committee* a été créé afin de suivre les évolutions du projet LuxQCI dans sa première phase et pour donner des recommandations sur certains

aspects du projet. Ce comité a été créé en janvier 2021 sachant que le Gouvernement y est représenté actuellement par le SMC, la LSA, le Ministère des Finances et le SRE.

Un autre aspect concerne le laboratoire QCI (« LuxQCI Lab »), une infrastructure de recherche dont la création a été avancée afin de permettre à la communauté scientifique et aux partenaires du consortium de gagner de l'expérience dans le domaine de la technologie quantique déjà lors de cette première phase du projet. Le « LuxQCI Lab » sera mis en œuvre ensemble avec l'institut de recherche SnT et offrira une plateforme expérimentale à la communauté scientifique et à d'autres utilisateurs. Ce laboratoire permettra de réaliser des tests au niveau national et devra également préparer la phase de tests transfrontaliers, par voie terrestre et aussi via satellite.

La première étape du projet consiste à identifier les utilisateurs potentiels d'une telle infrastructure ainsi que leurs besoins. Ces utilisateurs potentiels proviendront du secteur public.

Période de mise en œuvre : La première phase du projet consiste en une étude ayant pour objectif de définir les différents aspects pour le déploiement d'une telle infrastructure de communication sécurisée au Luxembourg. Cette phase qui a démarré en décembre 2020 et ne fait pas partie de la présente composante, s'étend sur environ une année vise plusieurs aspects :

- Définir l'architecture nationale en considérant les besoins des utilisateurs ;
- Concevoir une distribution de clés quantiques hybrides, terrestre et via satellite, comme un service reliant deux utilisateurs de manière directe ;
- Préparer l'intégration de la LuxQCI dans le réseau européen du EuroQCI ;
- Définir la coopération transfrontalière ainsi que les interfaces avec certains États membres déjà approchés dans ce contexte ;
- Définir les besoins en CAPEX et OPEX nécessaires pour mettre en place et opérer l'infrastructure nationale.

En parallèle de cette étude, il est prévu de mettre sur pieds une infrastructure de recherche qui pourra, le cas échéant, être lancé au deuxième trimestre de l'année 2021. Ce laboratoire QCI qui sera utilisé par la communauté scientifique, accompagnera le projet de la LuxQCI jusqu'en 2024, ce qui est nécessaire afin de mener des recherches en vue de tester tous les aspects de l'infrastructure y compris l'intégration de la LuxQCI dans EuroQCI et l'établissement du lien entre le segment terrestre et le segment spatial. Le lancement du premier satellite Eagle-1 est planifié pour fin 2023 / début 2024 ce qui permettra donc de tester le segment spatial en conditions réelles. Même si l'idée du LuxQCI est



née au premier trimestre 2020, le projet en tant que tel n'a démarré qu'à fin 2020 avec le lancement de la Phase 1, qui est déjà entièrement financée et ne fait donc pas partie de cette composante.

#### Aide d'Etat<sup>18</sup> :

Certains aspects de cette mesure tombent sous les règles d'aides d'Etat compte tenu du caractère économique de certains bénéficiaires. Toute aide octroyée à ces acteurs reposera sur la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation qui repose sur le règlement (UE) No 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Les autres acteurs, constituant principalement des organismes de recherche publique tels que le SnT, n'exercent pas d'activité économique compte tenu de l'activité principale. Cette dernière consiste à réaliser des activités de R&D indépendantes en vue de connaissances plus étendues et d'une meilleure compréhension, y compris les activités de R&D en collaboration dans le cadre desquelles l'organisme de recherche mène une collaboration effective avec des entreprises.

Le LuxQCI Lab sera un organisme de recherche qui sera utilisé principalement par la communauté scientifique. Ceci implique évidemment aussi les collaborations effectives entre l'organisme de recherche publique et les éventuelles entreprises. Enfin, toute utilisation par des opérateurs économiques privés sera limitée à 20 % de sa capacité globale.

Étant donné que les futurs projets susceptibles d'être réalisés par des entités privées ne sont pas encore connus, il est difficile de dire de quel article du RGEC ils relèvent. Cependant, la nature du projet, les projets relèveront très probablement de l'article 25 du RGEC (recherche industrielle et développement expérimental).

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalons :

- Opérationnalisation du laboratoire LuxQCI pour gagner l'expertise nécessaire pour développer et opérer une infrastructure de communication quantique au troisième trimestre 2021 ;

---

<sup>18</sup> Cette évaluation est susceptible d'être modifiée.

- Connexion transfrontalière établie pour une démonstration d'un système de distribution de clés quantiques par voie terrestre, formalisée par un accord entre un pays tiers et le Luxembourg, au premier trimestre 2023 ;
- Démonstration transfrontalière du système de distribution quantique par une connexion satellitaire, formalisée dans un accord entre le pays tiers et le Luxembourg, au troisième trimestre 2024.

### iii. ***Dimensions verte et digitale de la composante***

La composante s'inscrit dans le domaine d'intervention « *021quinquies - Development and deployment of cybersecurity technologies, measures and support facilities for public and private sector users* ». La composante contribue pleinement à la transition numérique (100%), étant donné qu'il s'agit de créer une infrastructure numérique permettant de communiquer ou d'échanger des données de manière ultra-sécurisée ou de protéger des données stockées grâce à la technologie quantique.

### iv. ***Financement et coûts***

Le coût total de cette infrastructure européenne a été estimé par la Commission européenne à €2,3 milliards.

Le coût pour l'infrastructure nationale quant à lui est estimé à €30,15 millions.

Cette estimation de coût se compose des frais liés à la réalisation des prochaines étapes de la feuille de route pour le LuxQCI qui englobe notamment les quatre volets suivants :

- Le développement et le déploiement d'un système de distribution de clés quantiques terrestres, sachant que l'interconnectivité est basée sur la fibre noire, avec un déploiement initial sur 3 à 4 sites, y compris le futur site national de l'OGS (optical ground station);
- Le déploiement d'un KMS hybride (sur Hardware Secure Module) et l'intégration avec le KMS terrestre, et augmentation du nombre de sites à connecter;
- La mise en œuvre du premier OGS national pour établir le lien avec le satellite EAGLE 1 et l'intégration de celle-ci dans la LuxQCI;
- Le développement et déploiement de l'infrastructure nationale et fourniture de services pré-opérationnels aux premiers utilisateurs.

S'y ajoutent les frais liés aux efforts d'intégration des initiatives transfrontalières dans la LuxQCI, ainsi que la mise en œuvre du deuxième OGS national et son intégration dans la LuxQCI respectivement la EuroQCI.

La Facilité pour la reprise et la résilience prend en charge €10 millions de la mesure qui se partagent sur les projets suivants :

1. Le développement et le déploiement du LuxQCI Lab ;
2. Le déploiement d'un KMS hybride (sur Hardware Secure Module) et l'intégration avec le KMS terrestre, et augmentation du nombre de sites à connecter ;
3. La mise en œuvre du premier OGS national pour établir le lien avec le satellite EAGLE 1 et l'intégration de celle-ci dans la LuxQCI.

Bien que le projet soit éligible pour un financement au titre d'autres fonds de l'Union européenne, dont le « *Digital Europe Programme* » et la « *Connecting Europe Facility 2* », ce sont différents aspects du projet qui vont être financés par ces fonds. Afin d'éviter un double engagement entre les diverses facilités, les coûts sont présentés de manière transparente et intelligible.

## COMPOSANTE 3B : Modernisation de l'administration publique

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Digitalisation

Objectif : Accroissement de l'efficacité et de l'efficience des administrations publiques et des services qu'elles offrent, en tenant compte des défis, des besoins et des attentes actuelles des citoyens et des agents de l'État.

Initiatives phares européennes : « Modernise » et « Scale-up »

Pilier européen : « La santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises » et « la transformation numérique »

Recommandations par pays : « A favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises » et « à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation »

Investissements :

1. Investissement 1 : Gestion Électronique des Documents et le *Case Management*
2. Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 1/3 : Prise de rendez-vous virtuelle
3. Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 2/3 : Diverses démarches C2G et B2G
4. Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 3/3 : App Mobile MyGuichet.lu
5. Investissement 3 : « eADEM »
6. Investissement 4 : Plateforme Nationale pour la Gestion d'Enquêtes publiques

Coûts : €32,66 millions, dont €12,73 millions (39%) couverts par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Défi : Malgré le progrès du Luxembourg sur plusieurs aspects relatifs à la digitalisation suivant l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) 2020<sup>19</sup>, notamment dans les domaines des services publics numériques et de la connectivité, la pandémie de la COVID-19 et les mesures de

<sup>19</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services>

confinement y associées ont démontré l'urgence de développer davantage de solutions numériques adéquates pour les services publics et les administrations.

Les principaux défis et obstacles concernent les inefficacités du marché des services numériques, l'adoption limitée de l'identification électronique, ainsi que les progrès limités dans la mise en œuvre des mesures relatives au « Single Digital Gateway » et concernant la numérisation et l'interopérabilité des services, processus et procédures dans les principaux secteurs et systèmes publics.

Objectifs : La composante promeut des objectifs communs relatifs à la digitalisation de l'administration publique et des services tels que les systèmes judiciaires, fiscaux et douaniers, et fournit des services publics numériques interopérables et personnalisés.

Les différents projets visent à accroître l'efficacité et l'efficience des administrations publiques et des services qu'elles offrent, en tenant compte des défis, des besoins et des attentes actuelles des citoyens et des agents de l'État.

Les objectifs sont reflétés dans ceux de l'initiative phare européenne « *Modernise* » et promeuvent le développement de services publics numériques clés, accessibles à tous. La composante s'inscrit également dans l'initiative phare européenne « *Scale-up* », qui vise à augmenter les capacités de cloud industriel européen et à développer les processeurs les plus puissants, les plus avancés et les plus durables.

Enfin, la composante s'inscrit aussi dans un effort de renforcement de la résilience institutionnelle et contribue à la croissance et à la création d'emplois.

Une des missions principales du ministère de la Digitalisation et du Centre des technologies de l'information de l'Etat concerne l'inclusion numérique, le processus qui vise à rendre le numérique accessible à chaque individu et à lui transmettre les compétences qui seront le levier de son inclusion, sociale et économique. Cette mission répond à l'engagement du Gouvernement d'étudier les nombreuses pistes permettant d'inclure tous les citoyens dans la transformation digitale de la société et de contrecarrer ainsi le clivage numérique qui risque de la diviser. Ainsi, les investissements prévus dans le cadre de la composante 3B « Modernisation de l'administration publique », garantissent l'égalité d'accès aux services pour les personnes à faibles compétences numériques, les personnes âgées et les personnes qui ne possèdent pas de smartphone, notamment en assurant l'accès aux démarches et services des administrations publiques à tous.

Dans la stratégie « Gouvernance électronique 2021-2025<sup>20</sup> », élaborée conjointement par le ministère de la Digitalisation et le Centre des technologies de l'information de l'État, un des six principes clés évoqués pour le développement d'une eAdministration efficiente est le « Once Only Principle ». Dans le cadre de la stratégie, le ministère prévoit que l'administration publique réutilisera de manière conséquente les données qu'elle a déjà demandées à un citoyen ou une entreprise afin d'offrir des démarches simples et rapides et d'améliorer la qualité des données qui sont la base pour des services efficaces et sur mesure. Cette réutilisation ne se fera que sous condition que le citoyen ou l'entreprise ait marqué son accord explicite à ce principe.

## ii. **Description des investissements de la composante**

### 1. **Investissement 1 : Gestion Électronique des Documents et le *Case Management***

Défis : Le défi de ce projet, concernant la modernisation de l'administration publique, est la digitalisation de la gestion documentaire au sein des entités étatiques, accompagné d'un référentiel unique pour la gestion électronique des documents et le *case management*.

Objectifs : L'objectif est d'implémenter une plateforme centrale offrant l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la gestion électronique des documents et au *case management* et de déployer des instances spécifiques dans chacune des entités étatiques candidates.

Comme indiqué dans la description, ce projet vise à couvrir totalement la gestion documentaire des administrations publiques, et à ce titre, également l'ensemble des échanges documentaires entre les administrations et les citoyens ou les entreprises du Luxembourg.

Ces échanges seront permis via différents canaux :

- Soit en réception directe par des courriers et des documents digitalisés à la réception, des documents échangés sous forme électronique (e-mail par exemple), ou autres ;
- Soit via le portail MyGuichet qui permettra l'échange de documents et de formulaires entre les administrations et les citoyens, respectivement les entreprises. Par ailleurs, l'outil offre la possibilité de constitution de dossiers qui seront complétés par les acteurs concernés et consultables à tout moment ;

---

<sup>20</sup> [Electronic Governance 2021-2025 strategy - government.lu \(gouvernement.lu\)](https://www.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement/actualites/gouvernement/2021/07/2021-2025-strategie-gouvernance-electronique.html)

- En outre l'accès via MyGuichet permettra également les interactions entre les citoyens (respectivement les entreprises) et les administrations en étant intégré dans la gestion de *workflows* et d'affaires (par exemple l'approbation d'une notification).

Public cible : L'investissement vise dans une première instance les démarches internes des administrations publiques qui pourront bénéficier de l'usage de cette plateforme centrale. Par la suite, le projet vise le grand public, notamment en supportant l'échange de documents sur MyGuichet.

Procédure de mise en œuvre : En premier lieu, une plateforme de base (« GED Factory ») sera déployée par le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) avec le support d'un intégrateur pour la solution logicielle retenue (2020 – 2021). Par la suite, chaque entité souhaitant déployer l'application sera supportée par le CTIE pour l'individualisation de la solution par rapport aux besoins propres. Cette dernière étape se déroulera potentiellement sous soutien de partenaires externes, particulièrement en ce qui concerne les analyses fonctionnelles et l'intégration du produit.

Période de mise en œuvre : La période de mise en œuvre s'étend de mi-2020 jusqu'à la fin de l'année 2025 pour les principaux déploiements de la solution.

#### Aide d'Etat :

Cette mesure relève à nouveau des prérogatives de l'Etat et ne bénéficiera pas à une entité exerçant une activité économique. En effet, il est de jurisprudence constante que la mise en place d'une plateforme numérique permettant l'échange entre l'Etat et les personnes physiques et morales dans le cadre de l'exercice des fonctions de ce premier ne peut pas être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalon :

- La plateforme centrale est opérationnelle et permet une gestion électronique des documents et des échanges documentaires des administrations publiques au quatrième trimestre 2021. A cette fin des améliorations sont attendues au niveau de l'effort administratif lié à la gestion documentaire des administrations publiques.

#### Cibles :

- La nouvelle solution de GED et du *Case Management* est opérationnelle au sein de cinq entités gouvernementales pour améliorer leur gestion documentaire au dernier trimestre de l'année

2024. Les deux solutions seront individualisées pour les besoins de chaque entité. Le déploiement de ces solutions individualisées sera effectué par le CTIE ;

- Trois modules spécifiques au minimum disponibles au niveau de la plateforme correspondant à l'automatisation de procédures génériques, au dernier trimestre de l'année 2024 ;
- Mise en service de deux interconnexions entre instances (workflow cross-tenants) au deuxième trimestre 2024. L'objectif est de permettre le flux de travail et le *Case Management* par différentes entités gouvernementales, même si chacune d'entre elles possède sa propre instance spécifique de la gestion des documents.

## **2. Investissement 2 : Évolution de MyGuichet Projet 1/3 : Prise de rendez-vous virtuelle**

Objectifs : L'objectif est de permettre aux administrations publiques d'offrir des prises de rendez-vous virtuels et d'établir l'accès à une fonctionnalité supportant des rendez-vous virtuels par vidéo conférence. Les citoyens et les entreprises pourront éviter les déplacements à un guichet physique. La prise de rendez-vous et le rendez-vous sont dématérialisés. Cette fonctionnalité permet d'éviter les déplacements inutiles et de gagner du temps. L'administration est accessible par les personnes à mobilité réduite et la prise de rendez-vous virtuelle sera disponible à travers un « single entry point » pour un grand nombre de services pour lesquels il faut aujourd'hui se déplacer à un guichet physique.

Public cible : Cette partie du projet vise le grand public, et plus particulièrement, les citoyens ainsi que les entreprises et sociétés.

Procédure de mise en œuvre : L'établissement d'un projet d'infrastructure permettant un échange en ligne par vidéo conférence est suivi par l'intégration de cette fonctionnalité au sein de MyGuichet.lu.

Période de mise en œuvre : Le déclenchement du projet est prévu pour le premier trimestre de l'année 2021 et prendra fin une année plus tard.

Jalons :

- Mise en place d'un projet d'infrastructure permettant à deux personnes d'établir un échange via vidéoconférence avec leurs navigateurs web au deuxième trimestre de l'année 2022. Cette fonctionnalité inclut des rendez-vous virtuels entre les citoyens et les entreprises avec l'administration publique ;



- Disponibilité de la fonctionnalité de rendez-vous par vidéoconférence dans MyGuichet.lu au quatrième trimestre de l'année 2022 (adapter la prise de rendez-vous, adapter l'écran des listes des rendez-vous, développer la salle d'attente, adapter les espaces personnels pour visualiser les rendez-vous pris).

### **3. Investissement 2 : Évolution de MyGuichet Projet 2/3 : Diverses démarches C2G et B2G**

Objectifs : La deuxième partie de ce projet vise la stimulation de l'offre de services digitaux plus généralement et inclus plusieurs sous-projets. Les principaux objectifs sont la mise en place de nouvelles démarches, à savoir trois démarches authentifiées, trois démarches sans authentification, trois projets « eDelivery », ainsi que trois démarches additionnelles. La mise en place de nouveaux services en ligne permet d'étoffer l'offre digitale destinée aux citoyens et aux entreprises et s'inscrit dans la stratégie du « digital by default » poursuivie pour le Gouvernement. Cette offre permet de supporter une simplification administrative tant à l'égard du déclarant (citoyen ou entreprise) qu'à l'égard de l'administration en charge de traitement de la démarche. De plus les démarches en ligne permettent d'éviter les déplacements inutiles, sont disponibles à toute heure, garantissent un usage facile et ergonomique et procurent de la transparence quant au niveau d'avancement de la procédure.

Public cible : Cette partie du projet vise le grand public, et plus particulièrement, les citoyens ainsi que les entreprises et sociétés.

Procédure de mise en œuvre : La procédure vise la prise en charge de douze nouveaux projets au sein du portefeuille MyGuichet.lu.

Période de mise en œuvre : L'initiative débute au premier trimestre de l'année 2021 et prendra fin au quatrième trimestre de l'année 2022.

Cible :

- Mise en place et disponibilité de 12 nouveaux services destinés aux citoyens et aux entreprises, accessible via MyGuichet.lu au quatrième trimestre de l'année 2022.

#### **4. Investissement 2 : Évolution de MyGuichet Projet 3/3 : App Mobile MyGuichet.lu**

Objectifs : La transmission des fonctionnalités offertes par le portail transactionnel MyGuichet.lu vers une application mobile est l'objectif central de la troisième partie du projet. L'application mobile sera accessible au grand public et améliorera l'efficacité des démarches pour les citoyens, les entreprises et les sociétés. Elle permet d'accéder aux fonctionnalités desktop (démarches, sources authentiques et communications) depuis un mobile. L'application offre également la possibilité de scanner et de télécharger un document. Le smartphone peut ainsi se substituer à un scanner.

Public cible : Cette partie du projet vise le grand public, et plus particulièrement, les citoyens ainsi que les entreprises et sociétés.

Procédure de mise en œuvre : La procédure de mise en œuvre de cette partie du projet comprend l'établissement d'un projet dédié à la création d'une application mobile.

Période de mise en œuvre : Le déploiement de l'application est planifié pour le troisième trimestre de l'année 2021.

Aide d'Etat :

L'ensemble de ces investissements liés au Myguichet relève à nouveau des prérogatives de l'Etat et ne bénéficiera pas à une entité exerçant une activité économique. En effet, il est de jurisprudence constante que la mise en place d'une plateforme numérique permettant l'échange entre l'Etat et les personnes physiques et morales dans la cadre de l'exercice des fonctions de ce premier ne peut pas être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

Jalons :

- Déploiement d'une version Mobile de MyGuichet, opérationnelle et accessible pour un public restreint, au deuxième trimestre de l'année 2021 ;
- Déploiement d'une version mobile de MyGuichet.lu accessible au grand public au troisième trimestre de l'année 2021.

## 5. Investissement 3 : « eADEM »

Défis : Dans un contexte de changements profonds du marché de l'emploi, mais aussi en matière réglementaire ou par rapport aux attentes des composantes du marché du travail luxembourgeois, l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) doit adapter son modèle opérationnel et ses ressources pour répondre au mieux aux mouvements de transformation de l'emploi et aux nouvelles attentes en termes de compétences. L'amélioration des services fournis par l'ADEM passe par une mise à niveau des ressources informatiques qui doivent conduire à une organisation plus digitalisée et plus à même de répondre à des clients et des bénéficiaires toujours plus nombreux. Actuellement, plusieurs systèmes obsolètes technologiquement (« legacy systems ») sont en production pour lesquels un support ne peut plus être garanti à moyen terme. Afin de réussir la transformation digitale de l'ADEM avec le nouveau projet « eADEM », l'équipe de projet est soutenue par une société de conseil externe.

Pour élaborer le cahier de charges, le projet se décline en plusieurs « work packages » : spécifications fonctionnelles, besoins non-fonctionnels, approche marché public, *communication/change management* et gestion de programme. Les besoins sont collectionnés dans des workshops ciblés avec les agents de l'ADEM et une sélection de demandeurs d'emploi et employeurs. Dans les workshops, des méthodologies modernes et holistiques sont appliquées comme le « Design Thinking », la « User Experience » (avec des parcours typiques) ou encore le modèle de cycle de vie de prestations.

Objectifs : L'investissement consiste à rendre possible l'assistance de l'ADEM pour recenser les besoins (fonctionnels et non-fonctionnels) et définir les spécifications en vue d'une acquisition ou d'un développement d'un système applicatif de gestion centralisée spécifique aux métiers du service public de l'emploi luxembourgeois (appelé « eADEM »).

Public cible : Compte-tenu du rôle et du périmètre d'intervention (et d'impact) de l'ADEM et vu que le projet touche à la façon dont l'ensemble des métiers et services de l'ADEM seront amenés à travailler dans le futur, le public-cible renvoie à un grand nombre de composantes de l'écosystème du marché national de l'emploi, dont les clients et bénéficiaires de l'ADEM dans un sens premier (demandeurs d'emploi, employeurs, demandeurs de formation professionnelle). Dans un sens plus large, le projet cible les salariés résidents ou frontaliers comme l'ensemble des inactifs, mais aussi les partenaires naturels de l'ADEM dans le traitement de l'instruction d'un certain nombre de prestations ou de processus dont bénéficient les acteurs économiques et les citoyens.

Impact visé : En se dotant d'un outil informatique qui répond davantage aux besoins métiers de son organisation et aux besoins de ses clients que sont les demandeurs et les employeurs, l'ADEM entend

contribuer, dans un environnement changeant rapidement, à un marché de l'emploi plus transparent, plus efficient et plus résilient. Les impacts attendus sont de plusieurs ordres et concernent plusieurs publics-cibles tels que décrits ci-avant :

- L'outil applicatif « eADEM » va faciliter et accélérer le travail des agents de l'ADEM, et ce en augmentant leur productivité dans un contexte de hausse sensible et prévisible du chômage (en raison de la crise pandémique) et d'élargissement du périmètre d'intervention du service public de l'emploi luxembourgeois, que ce soit notamment en favorisant l'employabilité ou en prémunissant le risque de chômage; les gains d'efficacité de travail et de productivité permettront aux agents de mieux cibler leurs efforts et de consacrer davantage de temps et de moyens en direction des clients qui le nécessitent via un accompagnement personnalisé renforcé et adapté ;
- « eADEM » devrait également permettre d'optimiser les grands processus de travail des agents, que ce soit par rapport à l'ouverture de compte personnalisé, l'instruction, l'exécution, le contrôle des aides financières en direction des bénéficiaires, ou encore des dispositifs et mécanismes d'appariement (« matching »). Ces derniers visent à faire rencontrer plus vite et de manière cohérente l'offre et la demande de compétences, au bénéfice des demandeurs d'emploi et des entreprises. En outre, l'outil « eADEM » devrait faciliter et améliorer la qualité de l'accompagnement personnalisé des clients de l'ADEM, et ce en digitalisant davantage de services au bénéfice des clients, en rendant les clients plus autonomes compte-tenu de leur prise en main de l'outil et en rendant plus pertinent et plus impactant l'adéquation entre les besoins des bénéficiaires et les prestations et services offerts par l'ADEM, particulièrement au niveau des bénéficiaires les plus vulnérables, exposés au risque de chômage.

Procédure de mise en œuvre : L'ADEM prévoit de décliner les moyens nécessaires à la réussite du projet selon plusieurs axes :

- La nomination du chef de service « Process & Projects Management Office » (S-PPMO) qui, en tant que gestionnaire de projet/programme, optimisera le fonctionnement du service de gestion des programmes et projets, organisera la mobilisation des ressources internes dans l'optique de la conduite de « eADEM » et coordonnera l'ensemble du projet/programme et l'implication à la fois du top management, des services de l'ADEM et de l'ensemble des agents de l'organisation ;

- La sélection d'une équipe de consultants externes qui accompagneront l'ADEM dans l'analyse des besoins, la sélection de la (des) solution(s) et du (des) opérateur(s) le(s) plus pertinent(s) et l'implémentation du nouveau système ;
- L'établissement d'une stratégie ADEM 2025 et d'un programme de travail sur le moyen terme qui permettront de mobiliser les agents de l'ADEM face aux transformations opérationnelles et digitales auxquelles « eADEM » va nécessairement conduire.

Période de mise en œuvre : Le début du projet est prévu une fois la sélection du consultant externe opérée, c'est-à-dire début février 2021. Après la phase d'analyse des besoins, conduite sur une période de 6-8 mois, le projet entrera en phase de sélection de la solution pendant trois mois. Par la suite la phase d'implémentation commencera, qui est prévue de durer trente-six mois (jusqu'à la fin de l'année 2024/ début 2025).

#### Aide d'Etat :

A l'instar des autres investissements décrits dans cette section, le même raisonnement s'applique de sorte à ce qu'elle ne relève pas du champ d'application des dispositions européennes en matière d'aides d'Etat.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

#### Jalons :

- L'adoption d'une stratégie ADEM 2025 et d'un programme de travail sur le moyen terme qui permettront de mobiliser les agents de l'ADEM face aux transformations opérationnelles et digitales auxquelles « eADEM » va nécessairement conduire au quatrième trimestre de l'année 2021 ;
- Une première version du système « eADEM » est opérationnelle au dernier trimestre de l'année 2024 ;
- Des assistants digitaux du portail MyGuichet, liés à eADEM, sont à la disposition du public au quatrième trimestre 2024.

Il convient de noter que les jalons proposés représentent des apports clairement dissociables dans le processus d'implémentation du projet.

Les assistants MyGuichet désignent les démarches administratives électroniques qui sont disponibles sur la partie transactionnelle de MyGuichet.lu. Toutes les démarches électroniques sont regroupées dans un espace virtuel dédié. Il existe actuellement un espace pour les citoyens et un espace pour les entreprises qui contient toutes les démarches électroniques disponibles pour le citoyen et pour les entreprises, respectivement. Pour le projet « eADEM », toutes les démarches comme par exemple les demandes pour une aide financière ou bien l'inscription du demandeur d'emploi seront implémentées comme assistant MyGuichet. Il est même envisageable de séparer la partie avec les assistants MyGuichet de l'ADEM du reste du portail MyGuichet en créant un espace dédié « my eADEM ». Dans cette sous-partie de MyGuichet.lu toutes les démarches concernant l'ADEM pourront être créées, effectuées et consultées. Cela rendra l'interaction entre l'ADEM d'un côté et le demandeur d'emploi et l'employeur de l'autre côté encore plus interactive et plus intuitive. MyGuichet est géré par le CTIE, et chaque assistant MyGuichet est une application qui s'inscrit dans un *framework* technique. Donc, chaque assistant MyGuichet doit être développé, interfacé avec le *framework* technique et déployé dans les différents environnements techniques du CTIE (test et production).

## **6. Investissement 4 : Plateforme Nationale pour la Gestion d'Enquêtes publiques**

Défis : L'investissement soutient le développement d'une plateforme nationale pour la gestion des procédures d'enquêtes publiques composée d'un portail Internet, d'un back-office et d'un assistant MyGuichet.lu.

Objectifs : Le support financier de la plateforme des enquêtes publiques vise une centralisation de la publication des enquêtes publiques, la consultation de leur dossier en un seul site web et l'augmentation de leur visibilité pour faciliter l'accès et la visibilité des enquêtes pour les citoyens. S'y ajoute l'objectif de mettre à disposition un moyen simple de déposer une contribution permettant de favoriser la récolte d'observations avant que le projet ne soit engagé et facilitant la gestion des observations pour les autorités. Finalement, le projet a pour objectif de rendre le processus plus effectif en digitalisant toutes les étapes en ligne même si une solution physique reste disponible.

La plateforme nationale pour la gestion des procédures d'enquêtes publiques offre un accès facilité aux procédures d'enquêtes publiques aux citoyens et aux entreprises. Vu le caractère transversal des enquêtes publiques, cet outil digital centralise la consultation des enquêtes publiques et permet aux citoyens et aux entreprises de déposer leurs contributions par le biais de l'assistant MyGuichet, avant la prise de décision par l'autorité compétente. À l'heure actuelle, les informations concernant une enquête publique sont diffusées sous forme d'avis officiels publiés dans la presse nationale et les

canaux de diffusion spécifiques à chaque entité. Avec la mise en œuvre de la plateforme nationale pour la gestion des enquêtes publiques, une valeur ajoutée est la disponibilité continue des enquêtes publiques.

En outre, vu que cet outil digital centralise la consultation des enquêtes publiques et permet aux citoyens et aux entreprises de déposer leurs contributions par le biais de l'assistant numérique MyGuichet, ceci permet en effet un processus plus rapide.

Public cible : Ciblés sont le grand public, les administrations étatiques et communales ainsi que les organisations de la société civile.

Procédure de mise en œuvre : La programmation prévoit une consultation de toutes les parties prenantes en amont du développement informatique du projet, la mise en place d'un comité de pilotage et une communication pertinente au grand public par le ministère de la Digitalisation.

Période de mise en œuvre : La première phase du programme a été mise en œuvre en janvier 2021. Le processus d'intégration (sur demande) des 102 communes du pays afin d'utiliser la plateforme en tant qu'organismes d'enquêtes publiques est prévu pour la fin de l'année 2023.

Aide d'Etat :

A l'instar des autres investissements décrits dans cette section, le même raisonnement s'applique de sorte à ce qu'elle ne relève pas du champ d'application des dispositions européennes en matière d'aides d'Etat.

Enfin, compte tenu des bénéficiaires de la mesure, il s'ensuit qu'aucune entreprise des secteurs agricoles et forestier bénéficieront de cette mesure.

Jalon :

- Une plateforme nationale est à la disposition de toutes les administrations organisant des enquêtes publiques avec les fonctionnalités clés disponibles, notamment la gestion et publication des enquêtes publiques et des documents y afférents dans le cadre d'une procédure. S'y ajoute la fonctionnalité destinée au grand public de déposer une contribution en ligne au premier trimestre de l'année 2021.

Cible :

- En total 90 municipalités ont accès à la plateforme nationale de gestion des enquêtes publiques et sont en mesure de l'utiliser en tant qu'organismes d'enquêtes publiques jusqu'au dernier trimestre de l'année 2023.

### iii. **Dimensions verte et digitale de la composante**

La modernisation de l'administration publique s'inscrit dans le domaine d'intervention « 011 - Government ICT solutions, e-services, applications » et contribue pleinement à la transition numérique (100%).

### iv. **Financements et coûts**

Le coût total de la composante se cumule à 32,66 millions d'euros et est réparti comme suit :

<b>Investissements</b>	<b>Coûts</b>
Investissement 1 : Gestion Électronique des Documents et le <i>Case Management</i>	22 710 000€
Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 1/3 : Prise de rendez-vous virtuelle	172 000€
Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 2/3 : Diverses démarches C2G et B2G	360 000€
Investissement 2 : Evolution de MyGuichet Projet 3/3 : App Mobile MyGuichet.lu	334 500€
Investissement 3 : « eADEM »	8 645 327€
Investissement 4 : Plateforme nationale pour enquêtes publiques	436 470€
<b>Total</b>	<b>32 658 297€</b>

L'implémentation du premier investissement est subdivisée en trois types de projets différents. Les coûts y liés se basent sur les charges de travail en sous-traitance d'analyse fonctionnelle et de réalisation pour les projets de petite et moyenne taille, ainsi que pour les projets d'envergure. Les coûts journaliers pour ces travaux s'établissent à €800, voir €1 000 pour les analyses et la réalisation, respectivement. S'y ajoutent les frais de licences pour un montant total de €3 850 000, ainsi que les coûts liés au déploiement de la plateforme de base, à savoir €1 100 000.

Pour ce premier investissement, la FRR couvre les coûts de 4 petits projets, 1 moyen projet et 1.5 projets d'envergure. Ainsi, la contribution de la facilité s'élève à €5,04 millions et couvre la période de l'année 2021 jusqu'à 2023.

Les coûts estimés pour la réalisation des différents projets faisant partie de l'évolution de MyGuichet sont décomposés par volet d'intervention. Ainsi, pour la prise de rendez-vous virtuelle sont considérées la mise en place de l'infrastructure et les adaptations de MyGuichet.lu. S'y ajoutent les



frais liés au projet pilote, dont les coûts de l'analyse, le développement, ainsi que le testing, le retour sur recette et le déploiement. La mise en place des diverses démarches C2G et B2G prend en compte les frais d'analyse, de développement, de testing, de retour sur recette et de déploiement. Pour le troisième projet, notamment l'application mobile MyGuichet.lu sont considérés la licence, la consultance externe, l'analyse, le développement, le testing, le retour sur recette et le déploiement. Il convient de noter que l'estimation du volume de travail et des tarifs journaliers est basée sur une approximation issue des contrats en régie contrôlée du CTIE.

La FRR couvre la totalité des coûts de ce deuxième investissement de €866 500 hors TVA.

Les frais liés à l'investissement « eADEM » se composent de l'analyse des besoins, de la définition des spécifications et de l'aide à la supervision de la réalisation. S'y ajoutent les coûts de la réalisation, le poste le plus important au niveau du financement du projet.

La FRR prend en charge les coûts de la réalisation pour €6,40 millions hors TVA.

Les coûts du dernier investissement relatif à la plateforme nationale pour enquêtes publiques se composent de prestations externes, dont le développement du *back-office*, du *front-office* et du portail web. Au niveau des coûts internes sont concernés la coordination et les tests par le CTIE et le Ministère de la Digitalisation.

La FRR prend en charge tous les coûts liés au développement du *back-office* qui s'élèvent à €411 187 hors TVA.

## COMPOSANTE 3C : Promotion d'une économie transparente et équitable

### TABLEAU DE SYNTHÈSE

Domaine : Fiscalité et Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Objectif Renforcement de la résilience de l'économie en luttant contre la planification fiscale agressive ainsi que contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Recommandations par pays : « A se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants. » et « à assurer une surveillance et une mise en œuvre efficaces du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement; à renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements à l'étranger. »

Réformes:

1. Réforme 1 : Modernisation de la fiscalité des entreprises
2. Réforme 2 : Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Coûts : €3,60 millions, dont €2,46 millions (68%) couverts par la FRR

### i. **Défis et objectifs de la composante**

Fiscalité :

Les pratiques de planification fiscale agressive permettent à certaines entreprises multinationales d'éroder leur base imposable et de transférer artificiellement leurs bénéfices dans des juridictions où ces bénéfices échappent partiellement ou complètement à l'impôt. Ces pratiques peuvent avoir des effets néfastes sur les recettes fiscales des pays où l'activité économique est exercée.

Les pratiques de planification fiscale dite agressive ont été exacerbées par le passé par l'évolution de la technologie et *a fortiori* par la numérisation croissante de l'économie. Des réformes paraissent ainsi nécessaires afin de rétablir la confiance des contribuables dans les systèmes fiscaux en les rendant plus efficaces et afin de garantir l'équité et la certitude juridique. Au-delà de l'équité fiscale, il y a lieu de s'assurer que des instruments encourageant la mise en conformité et la déclaration des revenus provenant des activités transfrontières soient renforcés.

Au cours des dernières années, la politique fiscale du Luxembourg a été orientée de manière conséquente et ciblée sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, en ligne avec les développements au niveau de l'Union européenne ainsi que dans le cadre des travaux menés au niveau international.

Les objectifs poursuivis par les réformes faisant partie de la présente composante visent à renforcer ces orientations de politique fiscale générale du pays. Les réformes ont comme ambition d'améliorer la résilience du cadre fiscal luxembourgeois face aux défis exposés ci-dessus.

D'autre part, les réformes envisagées visent à mieux tenir compte de l'activité menée par les contribuables qui ont recours aux nouveaux modèles d'entreprise qualifiés par le terme générique d'« économie numérique ». Il s'agit notamment de rétablir, d'un point de vue fiscal, les conditions de concurrence équitables entre les opérateurs actifs dans l'économie dite « traditionnelle » et ceux engagés dans l'économie dite « numérique ». L'objectif est par ailleurs de promouvoir au niveau global la transparence fiscale, une imposition équitable et la mise en œuvre des mesures anti-BEPS.

Ces objectifs de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale ont été concrétisés à travers de nombreuses initiatives au cours des dernières années.

Premièrement, en termes de promotion de la transparence fiscale globale, le Luxembourg s'est engagé dès 2015 en tant que membre du groupe des *early adopters* pour mettre en œuvre la « Norme commune de déclaration » (NCD ou CRS, en anglais) de l'OCDE, visant l'échange automatique d'information relative aux revenus financiers des non-résidents et le Luxembourg a transposé toutes les directives européennes en matière de coopération administrative (Directives dites DAC 1, 2, 3, 4, 5 et 6). Ces initiatives contribuent à une coopération administrative accrue entre les autorités fiscales au niveau européen, voire au-delà dans certains cas, par le biais d'échange de renseignements fiscaux et permettent ainsi de lutter plus efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales. La transposition de la plus récente directive en matière de coopération administrative, connue sous l'acronyme « DAC7 », qui s'attaque aux potentiels cas de non-déclaration des activités de prestations de services et ventes effectuées par l'intermédiaire des plateformes numériques, est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Deuxièmement, en termes de fiscalité des entreprises, le Luxembourg a activement participé à l'élaboration des réformes dans le cadre du Plan d'Action BEPS de l'OCDE, notamment par le biais de la transposition des directives européennes y afférentes et en renforçant les instruments nationaux de lutte contre la planification fiscale agressive.

Afin d'endiguer davantage l'érosion de la base imposable et le transfert des bénéficiaires, le Luxembourg a également abrogé le régime fiscal en faveur de la propriété intellectuelle en 2015, tout en introduisant un nouveau régime en conformité à l'Action 5 du Plan d'action BEPS qui détaille l'approche du lien modifiée pour les régimes de propriété intellectuelle<sup>21</sup>.

L'ambition de limiter les potentiels cas de BEPS s'est poursuivie en 2015 et 2016 par la modernisation de la législation nationale en matière des prix de transfert<sup>22</sup>. Dans ce contexte, le Luxembourg a également transposé les deux directives dites « ATAD1 » et « ATAD2 » en 2018 et 2019, respectivement. Les mesures nationales anti-abus ont été renforcées par la transposition de la directive 2014/86/UE par laquelle le Luxembourg a intégré dans son droit national deux clauses anti-abus spécifiques relatives au régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales.

Au-delà des transpositions de directives européennes et de la mise en œuvre du Plan d'action BEPS de l'OCDE, la législation nationale a été renforcée dans l'objectif de lutter contre la planification fiscale agressive. En 2019, une précision a été ajoutée à la loi concernant les procédures fiscales pour mettre fin à des conflits d'interprétation en relation avec l'existence d'un établissement stable qui résultent de l'interaction entre des dispositions de droit interne et de celles d'une convention pour l'élimination de la double imposition en matière fiscale. La problématique des opérations d'échange de titres réalisées en neutralité fiscale et susceptibles d'aboutir à des situations de non-imposition a été résolue. Enfin, la procédure d'octroi de *rulings* a été réformée.

Finalement, en ce qui concerne les conventions fiscales, le Luxembourg a ratifié le 7 mars 2019 la Convention multilatérale de l'OCDE pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir BEPS. Cet instrument permet de modifier les conventions fiscales bilatérales existantes de manière efficace et rapide pour y inclure les mesures BEPS de l'OCDE afin de lutter contre l'évasion et le chalandage fiscaux.

#### Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme :

De manière liminaire, il y a lieu de noter que tous les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies (« PSSF ») sont d'ores et déjà surveillés en ce qui concerne le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (« LBC/FT »).

Certaines catégories de professionnels fournissant des services aux sociétés et aux fiducies sont surveillées par la CSSF, il s'agit notamment des agents de domiciliation d'entreprise, des

---

<sup>21</sup> Articles 50ter de loi de l'impôt sur le revenu / Loi de l'impôt sur le revenu (« LIR »).

<sup>22</sup> Le principe de la pleine concurrence ainsi que des normes retenues dans le cadre de l'Action 8 à 10 du Plan d'action BEPS ont été introduits dans la législation nationale, voir Articles 56 et 56bis LIR.

professionnels fournissant des services de constitution et de gestion d'entreprises et des *family offices*. Ils sont soumis aux mêmes exigences en matière de LBC/FT que les établissements financiers surveillés par la CSSF, y compris en ce qui concerne les exigences de CDD. Il en va de même pour les entités surveillées par le CAA, où la catégorie des professionnels du secteur de l'assurance (PSA) comprend les prestataires de services de gouvernance et les sociétés de gestion de fonds de pension et d'assurances. Les autres PSSF sont surveillés soit par un organisme d'autorégulation, soit par l'AED. Tous les PSSF, peu importe leur autorité de surveillance, sont soumis aux obligations professionnelles définies dans la législation nationale en matière de LBC/FT qui reprend fidèlement les exigences de la directive AMLD 5 et les standards du GAFI.

Les autorités susmentionnées se coordonnent entre elles dans le cadre du Comité de prévention BC/FT, présidé par le Ministre de la Justice, qui assure une application cohérente du dispositif LBC/FT.

Afin de perfectionner la surveillance existante et de soutenir sa mise en application, le cadre législatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme applicable aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement ainsi qu'aux autorités de contrôle et organismes d'autorégulation qui les surveillent est renforcé et est uniformisé davantage.

Aussi, dans un souci de continuer l'approfondissement de l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques émergents en matière de LBC/FT, dont ceux auxquels les PSSF sont exposés, il est procédé à des intervalles réguliers à une évaluation nationale des risques. Cette évaluation des risques permet d'identifier et de mettre en place des facteurs d'atténuation au sein des différents secteurs afin de réduire le niveau de risque inhérent à un niveau de risque résiduel.

En complément à ces mesures, le ministère de la Justice vise, en vue de la consolidation du régime légal applicable aux PSSF au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004, sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, à renforcer le régime applicable aux PSSF. Ainsi, le ministère s'adjoindra les services d'un expert externe au vu de préparer une étude ayant pour objet le renforcement du régime applicable aux PSSF. Cette étude vise à renforcer l'encadrement législatif commun à tous les PSSF, à revoir le régime existant de supervision applicable aux PSSF, à améliorer la collecte centralisée de données sur les activités de PSSF et à clarifier les mécanismes de sanctions applicables en cas de non-respect des obligations professionnelles par les PSSF. Les résultats de l'étude guideront le ministère pour rédiger un avant-projet de loi en vue de la consolidation du régime légal applicable aux PSSF.

Finalement, le ministère de la Justice travaille sur la possibilité de permettre au ministère public ainsi qu'aux juridictions de s'adjoindre des référendaires afin d'avancer plus rapidement dans le traitement des affaires.

## ii. ***Description des réformes de la composante***

### **1. Réforme 1 : Modernisation de la fiscalité des entreprises**

#### **Non-déductibilité des dépenses d'intérêts ou de redevances dues à une entreprise liée établie dans un pays ou territoire figurant sur la liste UE des juridictions non-coopératives**

Défis : La souveraineté des pays et juridictions de déterminer leur politique fiscale, peut, dans un contexte globalisé, encourager certains contribuables à exploiter, par des pratiques de planification fiscale agressive, certaines différences inhérentes aux systèmes fiscaux des différents pays afin d'aboutir à un résultat fiscal favorable.

Objectifs : L'objectif poursuivi par la mesure est de mettre fin aux pratiques de planification fiscale agressive qui exploiteraient encore le cas échéant certaines dispositions du système fiscal luxembourgeois en relation avec des paiements sortants. Dans le but de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, la mesure proposée vise de manière ciblée certaines opérations, notamment financières, qui sont réalisées avec des entreprises liées établies dans des pays ou territoires qui sont considérés comme étant non-coopératifs sur le plan fiscal. Elle contribue de manière efficace à la promotion au niveau global de la transparence fiscale, d'une imposition équitable et de l'implémentation des mesures anti-BEPS.

La limitation de la déductibilité de certaines dépenses contribue ainsi à lutter contre certaines structures de planification fiscale agressive qui aboutissent à ce que les paiements sortants d'intérêts et de redevances effectués par des entreprises situées au Luxembourg vers des juridictions qui sont considérées comme étant non-coopératives échappent à l'impôt ou ne soient que peu imposés dans la mesure où ces paiements ne sont assujettis à aucune imposition, ou ne sont que faiblement imposés, dans de telles juridictions.

La mesure présente une réponse aux engagements pris par les États membres dans le cadre des lignes directrices du Groupe Code de Conduite (fiscalité des entreprises) concernant davantage de coordination en matière de mesures défensives dans le domaine fiscal liées à la liste UE des juridictions non-coopératives. L'engagement consiste dans l'introduction d'au moins une mesure défensive de

nature législative. Les mises à jour régulières de la liste UE seront prises en compte pour déterminer le champ d'application matériel de la mesure.

La mesure constitue aussi une réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne ayant invité le Luxembourg « à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants »<sup>23</sup>.

La mesure contribue de manière plus générale à la promotion de la transparence fiscale, d'une imposition équitable et de l'implémentation des mesures anti-BEPS et renforce la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. En décourageant certains investissements sortants, la mesure permet en outre de maintenir les conditions de concurrence équitable entre le Luxembourg et les pays tiers considérés comme non coopératifs sur le plan fiscal, tout en résorbant l'érosion de la base taxable et le transfert des bénéfices vers ces pays.

En complément de cette réforme, les autorités luxembourgeoises effectueront une analyse quant à l'impact de la mesure de non-déductibilité des dépenses d'intérêts ou de redevances sous l'angle de son adéquation à prendre en compte la recommandation de lutte contre la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants.

L'analyse sera effectuée à la lumière de la disponibilité des données fiscales quant à l'application au cours de l'année d'imposition 2021 de la mesure de non-déductibilité des dépenses d'intérêts ou de redevances, et sera conduite sans préjudice des éventuelles conclusions à en tirer par rapport au champ d'application de la mesure retenu à travers la loi du 10 février 2021, et dans la perspective d'éclairer la discussion sur un élargissement de la mesure à des juridictions tierces autres que celles figurant sur la liste UE.

Au-delà de la réalisation de l'étude d'impact mentionnée ci-avant, les autorités luxembourgeoises continueront d'adopter une approche constructive dans les discussions en cours et à venir sur la modernisation du système de la fiscalité internationale et européenne des entreprises. Ainsi, la réforme du système fiscal international pour relever les défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie est une priorité de la communauté internationale qui a entrepris des efforts considérables au cours des dernières années sur ce sujet. Cette dernière s'est engagée à trouver une solution fondée sur le consensus d'ici mi-2021 au niveau du cadre inclusif de l'OCDE. La solution globale sous discussion est articulée autour de deux « Piliers » qui sont censés jouer un rôle important pour assurer l'équité et la justice des systèmes fiscaux, tout en renforçant l'architecture fiscale internationale face à l'émergence de nouveaux modèles d'affaires et à la transformation de modèles plus anciens. La mise

---

<sup>23</sup> [https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L\\_121104\\_blanchiment.pdf](https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L_121104_blanchiment.pdf)

en œuvre des mécanismes sous discussion notamment dans le cadre du Pilier Deux, visant à instaurer un niveau minimum d'imposition, limitera considérablement les éventuelles problématiques liées à une éventuelle faible imposition des paiements sortants des dividendes, intérêts et redevances.

Le Luxembourg participe de manière active et constructive aux négociations des deux Piliers au niveau du Cadre inclusif de l'OCDE. En fonction de l'accord global trouvé, le Luxembourg mettra en œuvre ce nouveau corps de règles pour adapter le cadre fiscal national. Dans ce contexte, il est aussi à noter qu'un certain nombre d'initiatives annoncées dans la récente Communication de la Commission européenne « Business Taxation for the 21st Century » sont de nature à contribuer à remédier à d'éventuelles problématiques en matière de paiements sortants de dividendes, intérêts et redevances. Le Luxembourg participera de façon constructive au processus de négociation de ces initiatives au sein du Conseil, en tenant compte de la recommandation par pays en matière de planification fiscale agressive.

Public cible : Sociétés commerciales.

Procédure de mise en œuvre : Procédure législative nationale, mise à jour de la loi concernant l'impôt sur le revenu.

Période de mise en œuvre : La mesure est entrée en application le 1<sup>er</sup> mars 2021.

Jalons :

- Entrée en vigueur la loi du 10 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (précédemment projet de loi n°7547) introduisant, aux fins de l'impôt sur les sociétés, la non-déductibilité des dépenses d'intérêts ou de redevances dues à une entreprise liée établie dans un pays ou territoire figurant sur la liste UE des juridictions non-coopératives.

## **2. Réforme 2 : Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**

### **a) Renforcement du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme applicable aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement**

Comme détaillé ci-dessus, le renforcement du cadre législatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme applicable aux prestataires de services aux sociétés et aux fiducies permet de perfectionner la surveillance existante et de soutenir sa mise en application. Les



mesures prises dans le cadre de cette réforme répondent donc de manière directe à l'objectif de rendre la surveillance et la mise en application encore plus efficaces.

**La loi du 25 mars 2020 portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme** transpose certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 et renforce ainsi les dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 ayant trait aux obligations professionnelles qui s'appliquent aux PSSF et services d'investissement, en particulier en ce qui concerne les obligations de vigilance. En supplément de la transposition de certaines dispositions de de la directive (UE) 2018/843, la loi renforce et harmonise davantage les pouvoirs de surveillance et de sanctions des autorités de contrôle et organismes d'autorégulation chargés de la supervision des PSSF et services d'investissement en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

**La loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts** institue l'obligation pour tous les PSSF de s'enregistrer auprès de l'autorité de contrôle ou organisme d'autorégulation duquel ils relèvent. Cette nouvelle obligation vise spécifiquement à améliorer l'efficacité en termes de surveillance BC/FT des PSSF et la mise en œuvre de l'ensemble du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Enfin, elle s'ajoute aux obligations existantes en matière d'agrément à des fins de contrôle d'accès au marché de ces professionnels et de surveillance prudentielle. En ce qui concerne les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation, la loi institue l'obligation de se coordonner, d'établir et de tenir à jour une liste unique de tous les PSSF. Cette liste devra renseigner l'autorité de contrôle ou l'organisme d'autorégulation en charge de la surveillance BC/FT de chaque entité renseignée sur la liste.

**La loi du 25 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme** précise les dispositions particulières en matière d'honorabilité professionnelle applicables aux personnes physiques et morales exerçant l'activité de PSSF soumises à la surveillance de l'AED en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

**Le Règlement grand-ducal du 14 août 2020 modifiant le règlement grand-ducal du 1er février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme** adapte le règlement grand-ducal du 1er février 2010 suite à la transposition de la directive AMLD5 en alignant la terminologie, en évitant des redondances et en précisant certaines dispositions applicables aux PSSF.

Finalement, le **Règlement CSSF n° 20-05 du 14 août 2020 portant modification du Règlement CSSF n° 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme** et le **Règlement du Commissariat aux Assurances N° 20/03 du 30 juillet 2020 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme** adapte le Règlement CSSF n° 12-02 du 14 décembre 2012 suite à la transposition de la directive AMLD5 en alignant la terminologie, en évitant des redondances et en précisant certaines dispositions applicables aux PSSF et services d'investissement soumis à la surveillance de la CSSF, respectivement remplace et abroge le Règlement CAA n° 13/01 suite à la transposition de la directive AMLD5 en alignant la terminologie, en évitant des redondances et en précisant certaines dispositions applicables aux PSSF soumis à la surveillance du CAA.

En supplément de ces mesures nationales de renforcement du cadre législatif en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il convient de mentionner aussi la **loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts** qui institue un registre central des bénéficiaires effectifs des trusts et fiducies auquel ont accès les PSSF dans le cadre de l'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.

**b) Approfondissement de l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels le Luxembourg est exposé, y compris les risques relatifs aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement**

Une première évaluation nationale des risques (ENR) a été réalisée en 2018. L'évaluation nationale des risques (ENR) constitue le fondement de l'approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation des risques de BC/FT sont à la mesure des risques identifiés. Cette approche permet à l'État, mais aussi aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation d'allouer de façon efficiente les ressources consacrées à la lutte contre le BC/FT. Elle permet aussi de s'assurer que le régime de lutte contre le BC/FT permette de faire face aux risques plus élevés et, sous certaines conditions, de simplifier certaines mesures lorsque les risques sont plus faibles.

Le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et européennes, les autorités de contrôle (CSSF, CAA et AED), les organismes d'autorégulation (OAL et OAD, CdN, CdH, IRE et OEC), les autorités judiciaires (parquet général, parquets, cabinets d'instruction), la CRF, les autorités policières et douanières (PGD et ADA) et les associations

professionnelles ont procédé à une mise à jour de l'ENR, initiée début 2020. Cet effort collectif a permis de recueillir un large éventail de données quantitatives et qualitatives de sources publiques et privées. Ces informations ont par la suite été étoffées par l'avis d'experts dans le cadre d'interactions régulières de haut niveau avec les autorités et organismes concernés et le secteur privé.

Pour ce qui est de la méthodologie, l'**ENR 2020** a suivi la même approche que l'ENR 2018. Elle consiste à évaluer d'abord le risque inhérent qui résulte des principales menaces de BC/FT auxquelles le Luxembourg est exposé et des vulnérabilités des différents secteurs et sous-secteurs visés par la loi LBC/FT de 2004. Ensuite les mesures de mitigation pour atténuer lesdites menaces et vulnérabilités sont prises en compte pour déterminer le risque résiduel.

L'ENR 2020 a été enrichie par des études de cas pour illustrer les vulnérabilités sectorielles.

La mise à jour de l'ENR a été publiée le 14 décembre 2020.

En complément à l'ENR, le Comité de prévention réalise des Evaluations verticales des risques (EVR).

Ainsi, l'**EVR relatifs aux prestataires de services d'actifs virtuels** a été publiée en date du 25 janvier 2021. Cette évaluation fait suite aux modifications apportées, en octobre 2018, aux recommandations du GAFI et en particulier à la recommandation 15 qui exige désormais que les PSAV soient réglementés aux fins de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qu'ils soient enregistrés et soumis à une surveillance.

Dans la foulée de la mise à jour de l'ENR, en septembre 2020, le Comité de prévention s'est lancé dans une **EVR en matière de financement du terrorisme**. Tandis que l'ENR 2020 couvre à la fois le blanchiment et le financement du terrorisme, l'EVR a pour vocation d'approfondir la compréhension des ressorts du financement du terrorisme (FT). L'évaluation des risques en matière de FT est délicate à cause de plusieurs facteurs. A part la difficulté évidente d'évaluer des risques liés à des activités, individus ou groupes qui se situent à l'étranger, l'attention jusqu'à ce jour s'est portée davantage sur des montants, traditionnellement faibles, qui servent à préparer et à exécuter des attaques terroristes plutôt que sur les sommes bien plus importantes détenues par des organisations terroristes et qui ne sont pas liés à des attaques terroristes particulières. Pour cette raison, l'EVR va se concentrer davantage sur les grands flux financiers avec des juridictions cibles. L'EVR se concentre sur les secteurs jugés les plus vulnérables au FT. Au niveau des juridictions cibles, l'EVR analyse les liens entre le Luxembourg et ces juridictions cibles en se basant entre-autres sur les paramètres suivants : flux financiers, personnes morales et constructions juridiques, personnes politiquement exposées, déclarations d'opérations suspectes, organisations à but non lucratif. Cette EVR est en voie de finalisation et devrait être adopté par le Comité de prévention en mai 2021.

L'EVR liés aux personnes morales et arrangements juridiques, telle que requise au critère 24.2 des recommandations du GAFI, permettra de développer de nouvelles mesures pour mitiger les risques résiduels mis le cas échéant en lumière.

Le calendrier du projet est le suivant :

17 mars 2021	envoi de la demande de données et informations aux parties prenantes
7 avril 2021	réception des données et informations et exploitation de ces dernières
avril 2021	réception des données et informations manquantes et exploitation de ces dernières
20-22 avril 2021	réunions virtuelles avec les parties prenantes
21 mai 2021	premier projet de rapport
28 mai 2021	les autorités fournissent leurs commentaires
juin 2021	version finale du rapport
juin 2021	adoption et publication du rapport

De manière similaire, la CSSF a réalisé en 2020 une **Analyse du risque BC/FT des professionnels du secteur financier spécialisés fournissant des services aux sociétés et aux fiducies** (publication de l'Analyse des risques BC/FT des professionnels du secteur financier spécialisés fournissant des services aux sociétés et aux fiducies : 20 juillet 2020).

Pour mener à terme l'ensemble de ces projets, le Comité de prévention a dû s'adjoindre les services d'un prestataire externe. Ce prestataire avait déjà contribué à la première ENR en 2018. Le nouveau contrat, conclu début 2020, a permis d'opérer un transfert de savoir-faire du prestataire vers le nouveau secrétariat exécutif du Comité de prévention établi auprès du ministère de la Justice. Le secrétariat exécutif comprend six membres dont un spécialiste en matière d'évaluations des risques. Par ailleurs, le prestataire a contribué largement à l'EVR sur les PSAV et a permis le démarrage des travaux concernant les risques liés au financement du terrorisme, aux personnes morales et aux constructions juridiques. Le soutien du prestataire a facilité la réalisation et la conclusion en parallèle de la mise à jour de l'ENR et l'EVR sur les PSAV et de lancer deux autres EVR par après. Le montant payé au prestataire externe (2,07 millions €) doit dès lors être ventilé entre ces quatre projets, sans qu'il ne soit toutefois possible de déterminer le montant exact affecté à chaque projet étant donné que les travaux ont été menés largement en parallèle. Ces projets ont permis de développer l'autonomie du secrétariat exécutif en matière d'évaluations des risques. Ainsi les travaux sur l'EVR en matière de financement du terrorisme ont été finalisés sans appui extérieur. Cet investissement de 2,07 millions € facilite l'approfondissement de l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels le Luxembourg est

exposé, y compris les risques relatifs aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. Outre leurs effets bénéfiques sur le long terme, ces investissements produisent des bénéfices à court terme en matière de relance, alors qu'ils permettent aux superviseurs et aux professionnels d'ajuster leur approche basée sur les risques et de mieux affecter leurs ressources en fonction des risques identifiés et partant une meilleure maîtrise de leurs coûts qui peut s'avérer bénéfique en matière de relance pour développer leur modèle d'affaire en harmonie avec les impératifs de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

### **c) Développement du « Luxembourg Business Register »**

Les normes internationales en matière de transparence des personnes morales sont en constante mouvance, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de risques de criminalité fiscale et financière. Par ailleurs, les attentes des utilisateurs de registres du commerce évoluent également en fonction de l'offre numérique à laquelle ils ont désormais régulièrement accès.

Le « Luxembourg Business Register » (LBR) tient les registres nationaux des entreprises du Luxembourg et, à ce titre, est la principale source d'informations sur les 130 000 personnes morales du pays. Le « Registre du Commerce et des Sociétés » (RCS) a été complété en 2019 par l'établissement du « Registre des Bénéficiaires Effectifs » (RBE) qui offre une transparence accrue sur la propriété effective des personnes morales luxembourgeoises.

Afin de pouvoir suivre le rythme des évolutions internationales, le LBR devra mieux exploiter les données dont il dispose, principalement dans le contexte de l'évaluation nationale des risques en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

Le LBR poursuit une stratégie et un programme de transformation ambitieux. La vision globale est que le LBR devienne la source primaire pour les données essentielles sur les entités juridiques pour tous les utilisateurs concernés. A cet effet, le LBR entreprendra une transformation importante de ses processus, de son organisation et de ses capacités, y compris un renforcement de ses capacités numériques, afin de devenir de plus en plus axé sur les données et les connaissances. Le LBR alignera son organisation pour qu'elle soit davantage centrée sur l'utilisateur, conformément aux normes internationales de plus en plus strictes. En outre, le LBR sera doté de nouveaux pouvoirs, y compris un élargissement de ses pouvoirs d'exécution.

La première partie de ce projet a consisté dans l'évaluation de la situation actuelle du LBR, de son rôle et des améliorations envisageables. Cette étude a conduit à la production d'un rapport détaillant les possibles actions à mener.

La deuxième partie de ce projet inclut la transformation du LBR sur trois grands axes :

1. Mandat et pouvoirs : Modifier la législation, en particulier pour accroître la coopération et les pouvoirs d'exécution du LBR ; ceci comprend la mise en place, en complément des dispositifs déjà existants, d'un mécanisme de sanctions administratives permettant d'assurer un degré accru de compliance et de sanctionner systématiquement des manquements tels que par exemple les retards dans la fourniture d'information requise ainsi que des mécanismes de contrôle proactif par le LBR par voie de demandes de mises à jour / confirmations des données régulières, suivant un modèle à déterminer en fonction de critères à fixer.
2. Modèle d'exploitation de l'état cible : Opérationnalisation du nouveau modèle et des processus requis dans l'état cible ;
3. Capacités : Investir dans les capacités technologiques et humaines pour atteindre l'état cible (par exemple, les capacités analytiques pour effectuer des analyses sur les données historiques des entités juridiques et un renforcement des compétences en matière d'analyse des données).

Cette étude sur l'état actuel du LBR et des améliorations envisageables a été menée en 2020, alors que la deuxième partie du projet commencera en mars 2021 et s'étendra jusqu'à la fin de l'année 2023.

#### **d) Renforcement du régime applicable aux prestataires de services aux sociétés et aux fiducies**

En vue de la consolidation du régime légal applicable aux PSSF au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004<sup>24</sup> sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, le ministère de la Justice vise à renforcer le régime applicable aux PSSF. Ainsi, le ministère s'adjoit les services d'un expert externe au vu de préparer une étude ayant pour objet le renforcement du régime applicable aux PSSF.

Cette étude se base sur 4 axes différentes :

1. Renforcement de l'encadrement législatif commun à tous les PSSF ;
2. Revue du régime existant de supervision applicable aux PSSF ;
3. Amélioration de la collecte centralisée de données sur les activités de PSSF ;

---

<sup>24</sup> [https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L\\_121104\\_blanchiment.pdf](https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L_121104_blanchiment.pdf)

#### 4. Clarification des mécanismes de sanctions applicables en cas de non-respect des obligations professionnelles par les PSSF.

Les résultats de l'étude guideront le ministère pour rédiger un avant-projet de loi en vue de la consolidation du régime légal applicable aux PSSF. Le projet débutera en mai 2021 et durera environ 6 mois.

#### Aide d'Etat :

Les investissements en question découlent d'une volonté politique, voire d'une obligation réglementaire, dans le cadre des prérogatives de la puissance publique. La prestation de service (rapports ou développement technologique) fera l'objet d'une mise en concurrence conformément aux dispositions nationales et européennes en matière de marché public. Il s'ensuit que les entreprises retenues pour réaliser les travaux ne bénéficient d'aucun avantage économique de sorte à ce que les mesures en questions ne relèvent pas de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

#### Jalons :

- Entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2020<sup>25</sup> portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
- Entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 14 août 2020<sup>26</sup> modifiant le règlement grand-ducal du 1er février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
- Publication, après l'adoption par le Comité de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, de l'évaluation verticale des risques de financement du terrorisme, une évaluation des risques auxquels le Luxembourg est confronté en tant que canal du financement du terrorisme, au deuxième trimestre 2021 ;
- Publication d'une évaluation sectorielle des risques des personnes morales et arrangements juridiques au quatrième trimestre 2021 ;
- Publication de la mise à jour de l'évaluation nationale des risques (ENR 2020) en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au quatrième trimestre 2020 ;

---

<sup>25</sup> <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/03/25/a194/jo>

<sup>26</sup> <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/08/14/a694/jo#:~:text=V1.9.7%20%2D%20202010071413,R%C3%A8glement%20grand%20ducal%20du%2014%20ao%C3%BBt%202020%20modifiant%20le%20r%C3%A8glement,contre%20le%20financement%20du%20terrorisme>

- Finalisation du projet de transformation du Luxembourg Business Register (élaboration d'un avant projet de loi, déploiement d'un modèle opérationnel sur base des recommandations du consultant et déploiement des capacités additionnelles) à la fin de l'année 2023 ;
- Finalisation de l'étude sur le renforcement du régime applicable aux PSSF au quatrième trimestre de l'année 2021 ;
- Entrée en vigueur de la loi visant à renforcer le régime applicable aux PSSF au 3<sup>ème</sup> trimestre 2023.

### iii. **Dimensions verte et digitale de la composante**

La présente composante n'inclut a priori pas d'investissements, ni des réformes en lien avec la transition verte de l'économie.

La composante présente une dimension digitale dans la mesure où la réforme liée au développement du « Luxembourg Business Register » vise à investir dans les capacités technologiques pour améliorer les capacités analytiques permettant d'effectuer des analyses sur les données historiques des entités juridiques et de renforcer des compétences en matière d'analyse des données.

### iv. **Coûts et financements**

Le coût total de la composante s'établi à 3,60 millions d'euros et s'est réparti comme suit :

<b>Initiatives de la réforme</b>	<b>Coûts</b>
Initiative 2 : Approfondissement de l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels le Luxembourg est exposé, y compris les risques relatifs aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement	1 784 908€
Initiative 3 : « Luxembourg Business Register »	1 816 750€
<b>Total</b>	<b>3 601 658€</b>

Les besoins de financement couvrent la réalisation de l'Evaluation nationale des risques 2020, des Evaluations verticale et sectorielle des risques et le projet du « Luxembourg Business Register ». Les



coûts liés à l'initiative 2 se composent d'une évaluation nationale des risques en année 2020 et d'une évaluation sectorielle des risques relatifs liés aux personnes morales.

Les frais du « Luxembourg Business Register » se composent d'une étude menée en 2020 avec un consultant externe de la situation du LBR, de son rôle et des améliorations envisageables dans ce contexte, ainsi que de l'accompagnement du projet par ce même expert à partir de mars 2021.

Le financement à travers la FRR s'élève à €2,46 millions hors TVA. Ces coûts sont répartis comme suit :

- Initiative 2 : €1 784 908 ;
- Initiative 3 : €671 500.

En vertu de l'article 5 du règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience, le soutien financier ne remplace pas des dépenses budgétaires récurrents.

### **III. COMPLÉMENTARITÉ ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN**

#### **1. DEMANDE DE PREFINANCEMENT**

A l'instar de tous les autres pays de l'Union européenne, le Luxembourg continue à ressentir l'impact socio-économique de la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19. La récente évolution épidémiologique et le déroulement des campagnes de vaccination donnent de l'espoir, mais des risques et des incertitudes continuent de subsister.

Afin de soutenir la reprise économique, tout en contribuant à relever la double transition écologique et numérique, le PRR du Luxembourg est basée sur une approche qui permet d'intégrer des réformes et des investissements ayant un certain degré de maturité et pouvant être rapidement mis en œuvre.

La grande majorité des projets inclus dans ce plan est en cours de réalisation, d'autres seront prochainement lancés. C'est pourquoi le Luxembourg souhaite avoir recours à la faculté offerte par l'article 13 du règlement (UE) 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience et fait la demande en vue de l'obtention d'un préfinancement de 13% de la contribution financière disponible.

## 2. COHERENCE AVEC D'AUTRES INITIATIVES

La crise actuelle a eu des répercussions profondes sur le monde du travail. Outre son impact direct sur l'emploi et le chômage, elle a également accéléré des évolutions structurelles présentant des défis pour les salariés, dont notamment la transformation numérique.

Le projet « FutureSkills » de la composante 1A (« Skilling, Reskilling et Upskilling ») s'inscrit dans un programme stratégique plus large (« Future Skills Initiative »). Ce programme stratégique comprend des projets qui soutiennent l'élargissement des demandeurs d'emploi, offrent un soutien aux entreprises dans le « workforce planning », « upskilling » et « reskilling » de leurs salariés et lancent des études et des enquêtes sectorielles visant à anticiper l'évolution des métiers sur le marché de l'emploi et à identifier les besoins en formation pour les salariés.

La relance durable se trouve au cœur de la stratégie du PRR du Luxembourg. Les actions prévues ont l'ambition de préparer le terrain de la reprise sous l'auspice du Pacte vert pour l'Europe qui sert de feuille de route pour rendre l'économie de l'UE plus durable. L'ambition du PRR consiste à se pencher sur les projets les plus porteurs pour contribuer aux objectifs climatiques et environnementaux dont le Luxembourg s'est doté.

L'accord de Paris définit un cadre mondial visant à éviter un changement climatique dangereux, en limitant le réchauffement de la planète à un niveau nettement inférieur à 2 °C et en poursuivant les efforts pour le limiter à 1,5 °C.

Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif au niveau national, le Gouvernement s'est doté d'une stratégie résolument ambitieuse dans le cadre de son Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) avec un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-55%), d'énergies renouvelables (25%) et d'efficacité énergétique (de 40% à 44%) à l'horizon 2030.

La décarbonation du transport (composante 2A) figure parmi les axes prioritaires dans ce contexte et les mesures visées au PRR ont pour objectif d'augmenter l'efficacité énergétique dans ce secteur grâce à la promotion de l'acquisition de véhicules à faibles ou à zéro émissions et la mise en place des infrastructures à carburants alternatifs, tout en favorisant le développement rapide de l'électromobilité au niveau des différentes catégories de véhicules.

Dans la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, la Commission note que l'émergence de la pandémie de la COVID-19 a accéléré l'urgence de protéger et de restaurer la biodiversité. Le recul de la biodiversité et l'effondrement des écosystèmes représentent une des

principales menaces de la décennie à venir et « les coûts de l'inaction, déjà élevés, vont continuer à augmenter ». Au niveau national, l'Observatoire de l'environnement naturel fait un constat similaire et conclue dans son rapport national que seulement un tiers des biotopes se développent favorablement. La protection et conservation de l'environnement naturel est un objectif clé du plan pour la reprise et la résilience et constitue un élément essentiel de la transition verte. A travers le projet « Naturpakt » (composante 2B), le Gouvernement établit un cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour les communes, en vue de faciliter l'intervention ciblée en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité.

Au-delà de la numérisation de l'administration publique, le PRR vise à renforcer la résilience institutionnelle en mettant en place une infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique (composante 3A). L'initiative s'inscrit dans un projet plus large de l'installation d'infrastructures de test de communication quantique dans plusieurs pays européens, qui seront ultérieurement liées entre elles. La vision est celle d'une fédération de l'ensemble des infrastructures nationales visant à créer le réseau européen « European Quantum Communication Infrastructure ». La composante 3A prévoit tant la mise en œuvre de l'infrastructure de communication quantique que aussi la création d'un écosystème autour de la technologie quantique.

### 3. COMPLEMENTARITE DU FINANCEMENT

Le présent chapitre vise à rappeler l'importance et la prise en compte dans le cadre du soutien à la facilité des principes de coordination et de complémentarité.

Il est ainsi veillé à encourager les synergies et assurer une coordination efficace entre la facilité et d'autres programmes et instruments de l'Union, y compris l'instrument d'appui technique, et notamment avec les mesures financées par les Fonds de l'Union.

À cette fin, la complémentarité, la synergie, la cohérence et l'homogénéité entre les différents instruments au niveau de l'Union et au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, notamment pour ce qui est des mesures financées par les Fonds de l'Union, tant lors de la phase de planification que durant la mise en œuvre doivent gouverner la gestion et le suivi du soutien au titre de la facilité.

Il convient également à ce titre d'optimiser les mécanismes de coordination afin d'éviter les doubles emplois et veiller à ce que les responsables de la mise en œuvre de cet instrument et d'autres mesures financées par l'Union collaborent étroitement en vue d'atteindre les objectifs de la facilité.

Le soutien au titre de la FRR étant additionnel aux autres fonds de l'Union, il importe de s'assurer en premier lieu que pour les projets de réformes et d'investissements prévus dans le PRR, les fonds potentiellement en concurrence ne couvrent pas les mêmes coûts.

Il appartient donc tout d'abord de proposer une définition claire des propositions de réformes et d'investissements afin de permettre une identification précise des projets soutenus au titre de la FRR, et ce en vue de pouvoir les distinguer d'autres projets soutenus par d'autres fonds de l'Union.

Le PRR prévoit ainsi un tableau consolidé des projets de réformes et d'investissements, accompagné d'objectifs pour chacun d'entre eux, lesquels se concentrent sur les trois champs d'intervention suivants : la cohésion et résilience sociale, la transition verte ainsi que la digitalisation, l'Innovation et la Gouvernance.

Une fois la définition précise des projets de réformes et d'investissements réalisée, il convient ensuite de prévoir des mesures spécifiques destinées à prendre en compte et éviter le risque de double-financement.

Le système de contrôle mis en place pour le soutien au titre de la facilité prévoit à ce titre un chapitre prévoyant un ensemble de dispositions permettant de couvrir le risque de double financement, lesquelles sont rappelées ci-après.

Selon le principe d'interdiction du double financement, aucune dépense imputée à une opération financée au titre de la facilité ne peut bénéficier de plusieurs sources de financement de façon à atteindre un niveau de couverture de plus de 100%. Le soutien apporté au titre de la facilité peut s'ajouter au soutien apporté au titre d'autres programmes et instruments de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent ainsi bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts.

Ainsi, lorsqu'un même bénéficiaire met en œuvre plusieurs opérations en même temps ou lorsqu'une opération reçoit un financement au titre de diverses formes de soutien ou de plusieurs fonds, un mécanisme est mis en place pour vérifier le risque de double financement éventuel d'un poste de dépense.

Le premier dispositif mis en place se situe au niveau du bénéficiaire, lequel doit indiquer les sources et montants de tout autre financement, en dehors du soutien pour la facilité, dont il bénéficie ou demande à bénéficier au cours du même exercice pour la même action ou pour d'autres actions.

Il doit par ailleurs certifier, dans le cadre de sa demande de remboursement, la vérification et la documentation de l'absence d'un tel risque.

La comptabilité du bénéficiaire doit ensuite pouvoir permettre d'identifier l'ensemble des recettes et des dépenses liées à un projet. Si les systèmes de comptabilité analytique ou une codification comptable spécifique pour toutes les transactions liées à l'opération sont utiles à cet égard, d'autres mesures peuvent également être prévues.

Le service ou son service délégataire doit donc s'assurer que le système d'information comptable et financier du bénéficiaire permet d'assurer un suivi précis des sources de financement et le cas échéant de chacun des programmes auxquels participe le bénéficiaire.

En outre et lors des contrôles sur pièces réalisés dans le cadre du paiement de subventions aux bénéficiaires, le service gestionnaire ou son délégataire identifie son contrôle sur les documents de dépenses originaux sur papier et d'autres documents probants au moyen d'un cachet, qui doit inclure la date du contrôle et le nom du soutien. En ce qui concerne les frais de personnel, chaque membre du personnel ou assimilé devra remplir des feuilles de temps mensuelles avec une indication claire des jours et des heures du temps réel consacré au projet, qui sera vérifié par le service gestionnaire ou son délégataire.

Ce contrôle spécifique est dans la mesure du possible réalisé sur pièces originales en même temps qu'une vérification arithmétique par le service gestionnaire ou son délégataire, dont l'occurrence est fixée par ce dernier, indépendamment de la présentation d'une demande de remboursement.

A ce titre, le service gestionnaire ou son délégataire contrôle le relevé de factures obtenu avec la demande de remboursement et s'assure qu'il est approuvé et signé par une personne autorisée du bénéficiaire. Il fait une comparaison par rapport au plan et budget initial retenu dans la convention et rapproche la demande de remboursement des précédentes, afin d'éviter un double financement.

Il est enfin prévu, dans le cadre du dispositif pour assurer le suivi et la mise en œuvre effectifs du PRR un outil de suivi et pilotage partenarial permettant également de contrôler le risque de double financement.

Ainsi, des comités de concertations sont mis en place réunissant les différents acteurs et autorités de gestion en charge des différents fonds structurels au Grand-Duché de Luxembourg. Ils sont l'occasion de partager des informations sur les stratégies d'investissements, les projets en cours ainsi que les progrès réalisés dans les politiques d'investissements affectées aux différents fonds. Ils permettent également le cas échéant de débattre des décisions ou ajustements à adopter en concertation avec les différents partenaires d'autant que les règles applicables pour chaque fond de l'Union sont spécifiques.

Un représentant du service gestionnaire siègera activement au sein de ces comités afin de partager les avancées des projets financés au titre de la facilité et d'en préciser le niveau de mise en œuvre tout en bénéficiant des informations des représentant d'autres fonds dans le cadre d'un suivi et pilotage partenarial, permettant une concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des fonds structurels.

Cet outil de coordination permet d'assurer un niveau de contrôle renforcé du risque de double financement dans la mesure où l'échanges d'information sur les différents projets et le type de dépenses financées permettra au service gestionnaire de vérifier qu'une même dépense n'est pas valorisée dans deux projets différents.

Il permet de garantir en outre la valeur ajoutée du soutien du budget de l'Union dans la mesure où ces comités permettront de différencier les mesures, activités et projets spécifiques financés au titre du mécanisme de relance et de résilience de ceux financés au titre des fonds de la politique de cohésion.

### **Autres sources de financement public des projets d'investissement proposés dans le PRR**

Les coûts du plan dépassant l'enveloppe totale prévue dans le cadre de la FRR seront financés par le Budget de l'Etat ou d'autres sources de financement. Une vue globale du financement des coûts est incluse dans le chapitre 2 du PRR. Un aperçu plus détaillé des coûts sera partagé séparément avec la Commission européenne sur base d'un template excel.

Les investissements inclus dans la composante 3A du plan (« Promotion d'une économie basée sur les données ») sont susceptibles d'être cofinancés par le « Digital Europe Programme » et la « Connecting Europe Facility 2 ». La planification financière garantit que le projet ne fera pas l'objet d'un double financement et le cadre de contrôle nécessaire sera mis en place pour vérifier qu'aucun double financement n'aura lieu.



## 4. IMPLEMENTATION

### i. ***Dispositif pour assurer le suivi et la mise en œuvre effectifs du plan pour la reprise et la résilience***

La Commission suit la mise en œuvre de la facilité et mesure la réalisation des objectifs, le suivi de la mise en œuvre étant ciblé et proportionné aux activités entreprises au titre de la facilité.

La facilité doit avoir pour objectif spécifique d'apporter un soutien financier en vue d'atteindre les jalons et cibles des réformes et des investissements que prévoit le PRR.

Pour des raisons d'efficacité et de simplification dans la gestion financière de la facilité, le soutien financier de l'Union au PRR doit prendre la forme d'un financement conditionné par l'obtention de résultats mesurés par référence à ces jalons et cibles, la libération des fonds au titre de la facilité étant subordonnée à l'atteinte satisfaisante de ces derniers.

Il convient donc de mettre en place un dispositif pour assurer le suivi et la mise en œuvre effectif du PRR, y compris les jalons et cibles proposés, ainsi que les indicateurs connexes, de manière à garantir que les données permettant de suivre la mise en œuvre des activités et les résultats des activités sont collectées de manière efficace et effective et en temps utile.

On entend par jalons et cibles, les mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement, les jalons étant des réalisations qualitatives et les cibles étant des réalisations quantitatives.

Les dispositions proposées en vue de garantir le suivi et la mise en œuvre effectifs du PRR, y compris, les jalons et cibles, ainsi que les indicateurs connexes sont décrites ci-après.

### ii. ***Système permettant de mesurer en continu la performance du plan RRF***

#### **Recueil en continu des données de suivi des réalisations et résultats**

Afin de suivre les progrès accomplis par rapport aux objectifs traduits à travers les jalons et cibles identifiés dans le cadre du PRR, un dispositif pour assurer le suivi et la mise en œuvre effectifs du PRR est mis en place.

Il s'appuie sur le recueil en continu des données de suivi des réalisations et résultats permettant de s'assurer que la mise en œuvre du PRR répond aux attentes et engagements.

Il importe de préciser que les données collectées seront mises à la disposition de la Commission, de la Cour des comptes européenne, de l'OLAF et du Parquet européen, sur demande.

Il se formalise à travers un rapport annuel de suivi et mise en œuvre, sans préjudice du compte rendu qui sera réalisé au moins une fois par an lors de la soumission des demandes de paiement.

Le service gestionnaire est chargée de la mise en œuvre du PRR, du suivi des progrès réalisés au regard des jalons et cibles et à ce titre de l'établissement de ce rapport.

Le service gestionnaire assure ainsi le pilotage et la mise en œuvre du PRR et assure ainsi l'agrégation de toutes les remontées d'informations portant sur les indicateurs dont elle réalise également un contrôle de cohérence et plus généralement un contrôle qualité. Le service gestionnaire se doit également de communiquer et de valoriser ces données de suivi, dans le cadre des comités de concertation mais également des rapports annuels d'exécution.

### iii. ***Rapports de suivi et mise en œuvre***

#### **Rapport de visite et d'état d'avancement**

Les contrôles et visites sur place réalisés par le service gestionnaire ou son délégataire lors de la gestion et le suivi des projets donnent lieu à l'établissement d'un rapport de visite décrivant l'état d'avancement du projet. Ces contrôles permettent de vérifier que l'opération est conforme aux objectifs et à la stratégie prévue dans le PRR (objectifs fixés à travers les jalons et cibles dans la convention et le PRR).

Ce suivi peut intervenir également à l'occasion des contrôles réalisés lors du paiement de subventions aux bénéficiaires donnant lieu à l'établissement d'un rapport de contrôle, lequel peut intégrer le rapport de suivi et d'état d'avancement.

#### **Rapport annuel d'exécution**

Le service gestionnaire élabore un rapport annuel d'exécution contenant des données quantitatives et qualitatives, assurant le suivi et la mise en œuvre effectifs du PRR pour chaque projet financé au

titre de la facilité , sans préjudice du compte rendu qui sera réalisé au moins une fois par an lors de la soumission des demandes de paiement.

Afin de pouvoir établir ce rapport, le service gestionnaire demandera de manière annuelle à ses bénéficiaires de renseigner les informations nécessaires telles que les informations quant à l'avancement des projets, les données financières et plus spécialement les jalons et cibles, tels que définis dans le PRR et retenus dans les conventions entre les bénéficiaires et le Ministère des Finances. Par ailleurs, des représentants du service gestionnaire s'assureront de l'existence et de la fiabilité des informations fournies lors de leurs visites sur place.

Le service gestionnaire veille également à la qualité du dispositif de collecte des informations (cohérence et fiabilité des données collectées, dynamique de remontée des informations) et accompagne les bénéficiaires dans une perspective d'amélioration en continu de la collecte ou de la valorisation des données.

#### **iv. *Rôle des bénéficiaires***

Les bénéficiaires du soutien au titre de la facilité jouent un rôle important dans le recueil d'une information de qualité, utile pour le pilotage du plan. Cette remontée d'information permet de disposer en continu de données relatives aux réalisations et résultats des opérations qu'ils mettent en œuvre, et ainsi d'ajuster si besoin le ciblage des participants et les stratégies d'accompagnement. Les bénéficiaires fournissent également des éléments essentiels dans la réalisation de travaux d'évaluations sur la mise en œuvre et la performance du PRR.

Le service gestionnaire s'assure dès l'instruction des projets que les bénéficiaires sont en capacité de fournir les informations requises dans le système de suivi. Ils suivent la dynamique de collecte des informations en cours de réalisation des opérations et s'assurent que les prérequis en matière de qualité et de fiabilité des informations sont respectés et de l'atteinte des cibles de performance sur lesquelles ils se sont engagés.

#### **v. *Suivi et pilotage partenarial du PRR***

Des comités de concertations sont mis en place réunissant les différents acteurs et autorités de gestion en charge des différents fonds structurels et de l'Union au Grand-Duché de Luxembourg. Ils sont l'occasion de partager des informations sur les stratégies d'investissements, les projets en cours

ainsi que les progrès réalisés dans les politiques d'investissements affectées aux différents fonds. Ils permettent également le cas échéant de débattre des décisions ou ajustements à adopter en concertation avec les différents partenaires.

Un représentant du service gestionnaire siègera activement au sein de ces comités afin de partager les avancées des projets financés au titre de la facilité et d'en préciser le niveau de mise en œuvre tout en bénéficiant des informations des représentant d'autres fonds dans le cadre d'un suivi et pilotage partenarial, permettant une concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des fonds de l'Union.

## **vi. Outils de recueil d'informations**

En tenant compte du principe de proportionnalité, un système de recueil d'information a été mis en place favorisant la collecte, le stockage, l'agrégation et la transmission des données relative aux indicateurs.

La collecte des données relatives aux bénéficiaires doit être réalisée dès leur entrée dans l'opération de manière à renseigner l'ensemble des indicateurs détaillés dans le PRR.

Le recueil des données se réalise grâce à la saisie directe de données par le service gestionnaire ou par l'importation de données via un fichier Excel d'importation. L'envoi des données par les bénéficiaires se réalise ainsi soit par courrier, soit sous un format électronique sur un server sécurisé. Le service gestionnaire se charge alors du stockage, de l'agrégation et de la transmission de ces données à la Commission européenne.

Les bénéficiaires ont également la possibilité de charger leurs données sur une plate-forme d'échanges du service gestionnaire, via un accès internet sécurisé par Luxtrust.

En cas d'envoi de données par courrier ou sous un format électronique sur un server sécurisé, le service gestionnaire se chargera alors de la transmission vers la plate-forme d'échanges.

La plate-forme d'échanges, couplée au système d'envoi des données permet donc la collecte des données, leur stockage, leur agrégation et leur transmission sous forme informatisée. Par ailleurs, cela permet d'extraire les informations nécessaires à la gestion des projets, leur suivi et analyse, ainsi que des vérifications et la production de statistiques.

La plate-forme électronique sera opérationnelle au début de l'année 2022. Dans l'attente de sa mise en place effective, les fichiers sont enregistrés sur un server sécurisé.

Le suivi consiste donc à observer la mise en œuvre du plan à travers deux éléments :

- dans un premier temps, grâce à un processus systématique et continu de production et recueil de données quantitatives et qualitatives sur la mise en œuvre du PRR,
- dans un second temps, grâce à l'analyse des données par le service gestionnaire et au sein du comité de concertation dans le cadre d'une approche partenariale.

### **Pluralité d'indicateurs**

Les jalons et cibles proposés sont clairs et réalistes et les indicateurs proposés pour ces jalons et cibles sont pertinents, acceptables et solides. Il est veillé en outre à ce que des données fiables sur les jalons et les objectifs soient communiquées. Une vue globale des jalons et cibles sont couverts dans le chapitre 2 du plan.

### **vii. *Entités chargées du reporting***

Les entités suivantes sont également chargées du reporting et du suivi.

#### Liste des entités chargées du reporting :

- Ministère des Finances,
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire,
- Ministère de la Santé,
- L'agence esanté,
- Ministère du Logement,
- Le Fonds du Logement
- Ministère de la Mobilité et des Travaux publics,
- Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire,
- Ministère de l'Economie,
- Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable,
- Ministère d'Etat,
- Ministère de la Digitalisation,
- Ministère de la Justice.

viii. ***Mesures prises pour assurer le respect des règles relatives aux marchés publics et la protection des intérêts financiers de l'Union, la prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts***

Dans un souci de cohérence, un dispositif spécifique est intégré au système de contrôle détaillé au chapitre 6 « Contrôle et audit ». Les dispositions pertinentes relatives aux mesures prises pour assurer le respect des règles relatives aux marchés publics et la protection des intérêts financiers de l'Union, la prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts sont extraites de ce dernier et reprises ci-après.

ix. ***Contrôles du respect des règles relatives aux marchés publics***

*Risques identifiés :*

Les procédures et dispositions nationales et européennes relatives aux marchés publics sont-elles prises en compte par le bénéficiaire des actions financées au titre de la facilité lorsque de telles procédures sont requises ?

Existe-t-il des contrôles fiables avant que le marché ne soit passé ?

Le responsable de la gestion du projet est-il informé des règles nationales et européennes en matière de de marchés publics ?

Des procédures sont-elles mises en place pour assurer le respect des règles relatives aux marchés publics pour les actions financées au titre de la facilité ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

On entend par marché public, selon l'article 2 paragraphe 5 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, les contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la pres-tation de services.

Le bénéficiaire du projet est informé en amont par le service gestionnaire des obligations de respect des règles en matière de marchés publics, obligations reprises dans la convention signée avec ce dernier.

Les dispositions applicables sont mises à la disposition du bénéficiaire.

Aux termes de la convention signée par ce dernier, celui-ci s'engage à respecter la législation nationale et de l'Union sur les marchés publics, notamment la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et le règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, textes ayant transposé les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

Le bénéficiaire est en outre conventionnellement tenu d'assurer l'archivage complet des documents de marchés afin de permettre un contrôle par le service gestionnaire ou son délégataire du respect des obligations en la matière et d'assurer la documentation suffisante d'une piste d'audit, conformément à l'obligation de conservation des pièces et documents prévue à l'article 132 du règlement financier.

Le service gestionnaire veille en outre à mettre en place un contrôle spécifique sur ce point à l'occasion des contrôles réalisés lors du paiement de subventions aux bénéficiaires décrits dans le système de contrôle grâce à une vérification systématique des marchés publics sur la base d'un rapport de contrôle.

#### **X. *Protection des intérêts financiers de l'Union, prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts***

*Risques identifiés :*

Toutes les mesures appropriées sont-elles prévues pour protéger les intérêts financiers de l'Union et veiller à ce que l'utilisation des fonds dans le cadre des mesures soutenues par la facilité respecte le droit de l'Union et le droit national applicables, en particulier en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts ?

Le financement octroyé a-t-il été correctement utilisé conformément à toutes les règles applicables et toute mesure de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR a-t-elle été correctement mise en œuvre conformément à toutes les règles applicables, en particulier en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts ?

Le système de contrôle prévoit-il des mesures appropriées pour prévenir, détecter et corriger toute fraude, toute corruption et tout conflit d'intérêts au sens de l'article 61, paragraphes 2 et 3, du

règlement financier qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et engager des poursuites pour recouvrer les fonds qui ont été détournés, y compris en ce qui concerne toute mesure de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Aux termes de l'article 61 du règlement financier, il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1 de cet article, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre intérêt personnel direct ou indirect.

Dans le respect des dispositions de l'article précité, les membres du service gestionnaire ou leurs délégataires de même que les autres personnes, y compris les autorités nationales à tout niveau, intervenant dans l'exécution du soutien au titre de la facilité de manière, indirecte ou partagée, y compris les actes préparatoires à celle-ci, ainsi que dans l'audit ou le contrôle, ne prennent aucune mesure à l'occasion de laquelle leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'Union. Ils prennent en outre les mesures appropriées pour éviter un conflit d'intérêts dans les fonctions relevant de leur responsabilité et pour remédier aux situations qui peuvent, objectivement, être perçues comme un conflit d'intérêts.

Lorsqu'il existe un risque de conflit d'intérêts, la personne concernée en réfère à son supérieur hiérarchique. Le supérieur hiérarchique compétent confirme par écrit si l'existence d'un conflit d'intérêts a été établie. Lorsque l'existence d'un conflit d'intérêts a été établie, l'autorité nationale compétente veille à ce que la personne concernée cesse toutes ses activités en rapport avec la matière concernée. L'autorité nationale compétente veille également à ce que toute mesure supplémentaire appropriée soit prise conformément au droit applicable.

Selon la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude, les éléments suivants sont considérés comme étant une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union:

- a) en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics, tout acte ou omission relatif:
  - i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;



- ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement de tels fonds ou avoir à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés;
- b) en matière de dépenses relatives aux marchés publics, à tout le moins en vue, pour son auteur ou une autre personne, de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union, tout acte ou omission relatif:
  - i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
  - ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement de tels fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés, qui porte atteinte aux intérêts de l'Union;
- c) en matière de recettes autres que les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA visées au point d), tout acte ou omission relatif:
  - i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
  - ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet;
- d) en matière de recettes issues des ressources propres provenant de la TVA, tout acte ou omission commis dans le cadre d'un système frauduleux transfrontière concernant:
  - i. l'utilisation ou la présentation de déclarations ou de documents relatifs à la TVA qui sont faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution des ressources du budget de l'Union;
  - ii. la non-communication d'une information relative à la TVA en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou

- iii. la présentation de déclarations relatives à la TVA correctes aux fins de la dissimulation frauduleuse d'une absence de paiement ou de la création illégitime de droits à des remboursements de TVA.

Dans le cadre de sa politique antifraude, le service gestionnaire, y compris les membres des entités délégataires, s'engage à maintenir des normes juridiques, éthiques et morales élevées, à respecter les principes d'intégrité, d'objectivité et d'honnêteté et veut être considérée comme opposée à la fraude et la corruption dans la conduite de ses activités. Il est attendu de l'ensemble de ces personnes qu'elles partagent cet engagement. L'objectif de cette politique de lutte contre la fraude est de promouvoir une culture qui dissuade les activités frauduleuses et facilite la prévention et la détection de la fraude, ainsi que le développement de procédures qui seront utiles dans les enquêtes sur des cas de fraudes et les infractions qui y sont liées et qui garantiront que ces cas seront traités de manière appropriée en temps voulu.

Dans tous les cas, en cas de fraude ou corruption présumée ou établie ou de manière générale toute infraction susceptible d'être caractérisée au niveau pénal, des mesures adéquates seront prises par le service gestionnaire qui procédera sans tarder à un signalement à l'autorité judiciaire compétente en coordination avec l'autorité d'audit et informera dans les mêmes délais la Commission européenne et l'OLAF tout en veillant à suspendre le financement européen et à engager le cas échéant une procédure de récupération des fonds versés en cas de condamnation du bénéficiaire conformément aux dispositions pénales nationales applicables grâce à un processus suivi de toute suspicion de fraude.

De plus et notamment en matière de prévention des risques de fraudes, corruption et conflits d'intérêts, le service gestionnaire a assuré le déploiement d'un contrôle interne détaillé, y compris au sein des entités délégataires en élaborant une cartographie des risques spécifiques à la gestion du soutien au titre de la facilité ainsi que des procédures susceptibles de les maîtriser.

Enfin, il sera procédé à l'adhésion à ARACHNE, outil de lutte contre la fraude mis à disposition par la Commission européenne. Le système ARACHNE fait partie de la stratégie de prévention et de détection de la fraude de la Commission dans le domaine des Fonds structurels.

ARACHNE vient compléter une base de données existante des projets mis en œuvre dans le cadre des Fonds structurels, d'ores et déjà utilisé par les autorités de gestion de ces fonds au Grand-Duché de Luxembourg par des informations publiques afin d'identifier les projets les plus risqués, sur la base d'un ensemble d'indicateurs de risques.

Ainsi, plusieurs fois par an, le service gestionnaire adressera à la personne en charge de l'outil ARACHNE à la Commission européenne les informations nécessaires via l'extraction des données requises du système d'information.

#### **xi. Réserve de projets mature**

La majorité des projets prévus dans ce PRR sont inclus dans le Budget de l'Etat pour l'exercice 2021 et/ou dans la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024. L'approche aura permis d'intégrer des réformes et des investissements avec un certain degré de maturité et suivant un objectif spécifique, réaliste et pertinent. Ainsi, une masse suffisante de projets suffisamment mature est en place, qui garantit que les fonds sont absorbés en temps opportun.

#### **xii. Responsabilité du PRR et fonction de Coordinateur**

La Direction des affaires économiques et budgétaires au sein du Ministère des Finances assume la responsabilité globale du PRR et fait office de point de contact unique pour la Commission en tant que « coordinateur ». Le coordinateur est chargé de la mise en œuvre du PRR et d'assurer la coordination avec les autres autorités compétentes du pays (y compris d'assurer la cohérence concernant l'utilisation d'autres fonds de l'UE), de suivre les progrès accomplis sur les jalons et les objectifs, de superviser et de garantir la mise en œuvre des mesures de contrôle et d'audit, et pour fournir tous les rapports nécessaires, les demandes de paiement et la déclaration de gestion qui l'accompagne.

La Direction des affaires économiques et budgétaires au sein du Ministère des Finances, en tant que service gestionnaire du soutien au titre de la facilité, gère ce dernier dans sa forme intégrale et assure en tant que tel la mission de coordination rappelé ci-avant entre le soutien au titre de la facilité et les différents fonds afin de veiller au principe de complémentarité.

Le service dispose des capacités administratives suffisantes pour la mise en œuvre du PRR et a prévu dans le cadre du système de contrôle un ensemble pertinent des mesures/procédures et dispositions requises pour veiller et assurer le respect des grands principes relevés par la Commission dans le cadre du PRR, à savoir notamment le respect des règles relatives aux marchés publics, à la protection des intérêts financiers de l'Union, la prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts, au risque de double financement.

Le service gestionnaire, d'une manière adaptée à ses responsabilités, veille à encourager les synergies et assure une coordination efficace entre la facilité et d'autres programmes et instruments de l'Union, y compris l'instrument d'appui technique, et notamment avec les mesures financées par les Fonds de l'Union.

Les dispositions envisagées et détaillées dans le système de contrôle garantissent la complémentarité, la synergie, la cohérence et l'homogénéité entre les différents instruments au niveau de l'Union et au niveau national, notamment pour ce qui est des mesures financées par les Fonds de l'Union, tant lors de la phase de planification que durant la mise en œuvre.

Il est également prévu ce que les responsables de la mise en œuvre et du contrôle au niveau national collaborent étroitement avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la gestion des fonds de l'Union en vue d'atteindre les objectifs de la facilité.

xiii. ***Mandat spécifique de la Direction des affaires économiques et budgétaires au sein du Ministère des Finances***

L'adoption du plan pour la reprise et la résilience lors de la réunion du Conseil de Gouvernement au 26/04/2021 confirme le mandat du Ministère des Finances comme organe de gestion et de coordination

## 5. PROCESSUS DE CONSULTATION

Le Luxembourg attache une grande importance à la consultation de la société civile. Dans le cadre du dialogue social annuel sur le Semestre européen, que le Gouvernement mène depuis 2016 avec les partenaires sociaux, le Ministre des Finances a ainsi présenté le projet de PRR telle que publiée en date du 10 mars 2021 suivie par un échange avec les associations représentations des partenaires sociaux.

Lors de cet échange de vues, les partenaires sociaux ont saisi l'opportunité pour présenter leurs priorités dans le cadre de la relance. Selon eux, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) devrait promouvoir un modèle européen fondé sur l'inclusion sociale, la création et le soutien d'emplois de qualité et l'accélération de la transition verte et numérique. En particulier, le plan du Luxembourg devrait aider les travailleurs qui doivent s'adapter à la transition vers une économie verte et numérique.

Les priorités énoncées par les partenaires sociaux correspondent dans une large mesure à ceux qui sont reflétées dans ce PRR à travers ses 3 piliers, qui sont « la cohésion sociale et la résilience », la « transition verte » et la « digitalisation, l'innovation et la gouvernance ».

Par ailleurs, le projet de PRR a été présentée à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés en date du 22 mars 2021. Ceci a permis aux membres du parlement de contribuer à l'orientation et au contenu de la version finale du PRR.

Avant la transmission finale du PRR à la Commission européenne, le Gouvernement a une nouvelle fois consulté les partenaires sociaux en date du 27 avril 2021. Le PRR finalisé a été présenté à la Chambre des députés lors de sa séance plénière du 27 avril 2021 également, suite à sa présenté en commission parlementaire le 26 avril 2020, et les débats parlementaires afférents ont eu lieu le 29 avril 2021.

## 6. CONTROLE ET AUDIT

### i. *Textes de référence*

Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience.

Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no 1296/2013, (UE) no 1301/2013, (UE) no 1303/2013, (UE) no 1304/2013, (UE) no 1309/2013, (UE) no 1316/2013, (UE) no 223/2014, (UE) no 283/2014 et la décision no 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012.

Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

Règlement (UE) 2021/240 du Parlement européen et du Conseil du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique.

Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017.

Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE.

Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer ».

Règlement (UE) no 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

Règlement (UE, Euratom) n ° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n ° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n ° 1074/1999 du Conseil.

Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités.

Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

Loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Règlement grand-ducal du 25 janvier 2019 portant modification : 1° du règlement grand-ducal du 27 août 2013 relatif à l'utilisation des moyens électroniques dans les procédures des marchés publics modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi

communale du 13 décembre 1988 ; 2° du règlement grand-ducal d'exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Règlement ministériel du 18 janvier 2021 instituant les conditions d'utilisation du portail des marchés publics.

Loi du 8 juin 1999 telle qu'elle a été modifiée : a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat;

b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.

Loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes telle qu'elle a été modifiée.

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.

Loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale.

Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et modifiant 1. la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 2. la

Loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale.

Régimes d'aides notifiés à la Commission européenne dans le contexte de la pandémie due au coronavirus portant les numéros SA.56742, SA.56805, SA.58063, SA.56954, SA.57304, SA.57338, SA.57708, SA.58061, SA.58063, SA.59322, SA.59428, SA.59726, SA.59944, SA.59945, SA.60541, SA.61934 et SA.62239.



ii. ***Mise en place d'un dispositif de contrôle interne pour la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience***

**Objectifs du contrôle interne**

Le présent chapitre relatif au dispositif de contrôle interne décrit et explique les différentes fonctions et actions du Ministère des Finances, afin d'assurer le bon déroulement de la mise en œuvre du PRR, conformément aux exigences du règlement (UE) 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience ainsi qu'en application des orientations fournies par la Commission européenne dans les différents documents de travail rédigés par ses soins.

Le dispositif mis en place vise à garantir un processus de contrôle performant pendant toute la durée d'exécution du PRR et à répondre aux différentes demandes d'échanges et de transmissions de données souhaitées par la Commission européenne.

Le présent descriptif du système de contrôle mis en place rappelle le rôle de chacune des entités impliquées dans la mise en œuvre du contrôle. Il décrit les fonctions des différents acteurs et les procédures de contrôle de chacun aux différentes étapes de la piste de contrôle et d'audit. Ces fonctions sont les suivantes :

1. Instruction de la fiche de financement
2. Lettre d'intention/Conventionnement
3. Demande de remboursement adressée par le bénéficiaire
4. Contrôles sur place (visites sur place) et/ou sur pièces
5. Demande de paiement adressée à la Commission européenne
6. Paiement du montant dû au bénéficiaire

Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par le service gestionnaire du PRR et doit mobiliser l'ensemble des agents de ce service y compris les organismes délégués également impliqués dans ce processus de contrôle.

L'objectif du système de contrôle mis en place est d'assurer la mise en place des actions suivantes :

- Identification des risques,
- Mise en place d'une démarche structurée visant l'organisation des activités, procédures et entités en fonction des risques identifiés,

- Prise en compte et maîtrise des risques significatifs opérationnels, financiers ou de conformité.
- Mise en place de dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable des dépenses au niveau ministériel,
- Mise en place d'un contrôle interne spécifique au titre de la facilité, à savoir:
  - Identification des risques spécifiques et actions concomitantes ;
  - Organigrammes fonctionnels nominatifs ;
  - Structuration d'un processus de contrôle ;
  - Actions visant fournir une assurance raisonnable que le dispositif de contrôle interne fonctionne de manière efficace et efficiente ;
  - Bilan annuel des mesures de contrôle interne mises en place.

### iii. ***Identification des risques dans l'évaluation du système de contrôle interne***

L'identification des risques s'inscrit dans le cadre de l'implémentation du système de contrôle interne au sein du service gestionnaire en charge de la facilité et participe à la lutte contre la corruption, la fraude et les conflits d'intérêts, lors de l'utilisation des fonds fournis au titre de la facilité, et vise à éviter le double financement de la facilité et d'autres programmes de l'Union, conformément aux dispositions de l'article 18 paragraphe 4 point r) du règlement (UE) 2021/241.

Cette démarche vise également à prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union et veiller à ce que l'utilisation des fonds en relation avec les mesures soutenues par la facilité soit conforme au droit de l'Union et au droit national applicables, conformément aux dispositions de l'article 22 paragraphe 1 du règlement (UE) 2021/241.

L'identification des risques permet de sécuriser le processus de gestion, d'assurer une efficacité accrue du système de contrôle interne à travers une définition claire et détaillée des fonctions, des activités et procédures de contrôle afin de réduire les risques d'erreurs associés à la gestion de la facilité.

Ce cadre est flexible afin de permettre une implémentation de ce dernier à travers l'identification possible de nouveaux risques et/ou l'adaptation des mesures préventives. Il peut être actualisé en cas de besoin, notamment suite à des constats issus de contrôles de tous niveaux, donnant lieu le cas échéant à des plans d'actions ciblés.

L'ensemble de la documentation issue du contrôle interne est d'ailleurs conservé à des fins d'audit.

#### iv. **Liste de contrôles pour l'élaboration du système de contrôle interne**

La Commission européenne a identifié un certain nombre de risques à travers une liste de contrôles pour l'auto-évaluation des systèmes de surveillance et de contrôle. Celle-ci sert de base à l'élaboration du présent système de contrôle interne et conditionne l'ensemble des mesures et actions sous-jacentes<sup>27</sup>.

*Contrôles relatifs à la protection des intérêts financiers de l'Union, à la lutte contre la fraude, aux conflits d'intérêts et aux irrégularités :*

- Vérifier régulièrement que le financement fourni a été correctement utilisé conformément à toutes les règles applicables et que toutes les mesures ont été correctement mises en œuvre conformément à toutes les règles applicables (article 22, paragraphe 2, point a) du règlement (UE) 2021/241,
- Accompagner chaque demande de paiement d'une déclaration de gestion, garantissant que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, que les informations sont complètes, exactes et fiables et que les systèmes de contrôle donnent les assurances nécessaires, ainsi qu'un résumé des audits (article 22, paragraphe 2, point c) du règlement (UE) 2021/241,
- Collecter des données sur les destinataires finaux des fonds (article 22, paragraphe 2, point d) du règlement (UE) 2021/241,
- Donner accès aux données et coopérer aux enquêtes de la Commission, de l'OLAF, de la Cour des comptes et, le cas échéant, du Parquet européen (article 22, paragraphe 2, point e) du règlement (UE) 2021/241,
- Tenir des registres conformément à l'art. 132 du règlement financier (article 22, paragraphe 2, point f) du règlement (UE) 2021/241,
- Utiliser l'outil unique d'exploration de données et de notation des risques mis à disposition par la Commission européenne en tant qu'outil efficace dans la lutte contre la fraude, les conflits d'intérêts et les irrégularités.

---

<sup>27</sup> Annex – Self-assessment checklist for monitoring and control systems (Ref. Ares (2021) 137 9239-19/02/2021).

*Contrôles relatifs à la collecte/conservation de données en matière de contrôle et suivi des recommandations et récupération des fonds :*

- Les différents organes impliqués dans le contrôle peuvent-ils garantir qu'une piste d'audit est conservée au niveau des destinataires finaux ?
- La manière avec laquelle ces organismes enregistrent les contrôles qu'ils effectuent est-elle prévue ?
- Existe-t-il une indication de la manière avec laquelle les différents organes impliqués garantiront que les données nécessaires sur les destinataires finaux sont collectées et stockées?
- Existe-t-il une indication de la manière avec laquelle le suivi des recommandations d'audit sera assuré ?
- Existe-t-il des procédures en place pour récupérer des fonds et poursuivre les activités criminelles ?
- Existe-t-il une indication de la manière avec laquelle l'accès de la Commission, de la Cour des comptes européenne, de l'OLAF et du Parquet européen à toutes les données sous-jacentes sera assuré ?

*Contrôles relatifs au système de contrôle interne :*

- Le système de contrôle est-il décrit de manière claire et autonome ?
- Les procédures permettant de vérifier que les transactions sous-jacentes ne comportent pas d'irrégularités graves sont-elles indiquées ?
- La description du système de contrôle aborde-t-elle clairement les trois domaines suivants : fraude, corruption et conflit d'intérêts ?
- La description du système de contrôle comprend-elle une description des procédures mises en place pour garantir que le droit de l'Union et le droit national applicables seront respectés tout au long de la mise en œuvre de toutes les mesures ?
- Les organes responsables et le rôle et les responsabilités des tâches de contrôle au sein du ou des systèmes de contrôle interne sont-ils indiqués ?

- Les organes responsables et le rôle et les responsabilités des tâches de contrôle au sein du système de contrôle interne sont-ils indiqués ?
- Existe-t-il une indication claire que ces organes ont un mandat / une autorité appropriée pour exercer ces tâches ?
- Existe-t-il des informations montrant que ces organes ont la capacité administrative (effectifs, profils du personnel, expérience institutionnelle et expertise) pour exécuter ces tâches ?
- Existe-t-il une indication que les irrégularités identifiées seront signalées aux organes de contrôle responsables, aux autorités nationales et à l'OLAF ?
- Existe-t-il une description spécifique des mesures antifraude, y compris la prévention de la fraude ?
- Une évaluation du risque de fraude et la définition de mesures d'atténuation anti-fraude appropriées seront-elles mises en œuvre ?
- Si un organe est responsable des tâches de contrôle, son rôle et son interaction vis-à-vis de l'organe central de coordination sont-ils clairement décrits ?
- Existe-t-il une indication des systèmes informatiques qui seront utilisés pour collecter et stocker les données, en particulier les données sur les destinataires finaux ?
- Existe-t-il une indication si les données seront fournies à l'outil unique d'exploration de données et de notation des risques qui sera mis à disposition par la Commission, et comment cet outil sera-t-il utilisé, en particulier pour accéder et analyser les données pertinentes concernant les bénéficiaires de financement au titre du PRR, pour renforcer les contrôles et les audits et permettre l'interopérabilité des données pertinentes ? A défaut, existe-t-il une indication des systèmes informatiques nationaux qui seront utilisés à la place ?

*Contrôles relatifs à l'audit :*

- Les organismes responsables de l'audit et des enquêtes au niveau national et leur rôle spécifique sont-ils indiqués ?
- Existe-t-il une indication claire que ces organes ont un mandat/une autorité appropriée pour exercer ces tâches ?
- Existe-t-il des informations montrant que ces organes ont la capacité administrative (effectifs, profils du personnel, expérience institutionnelle et expertise) pour exécuter ces tâches ?
- Existe-t-il une indication de la manière avec laquelle l'indépendance fonctionnelle des organismes chargés de l'audit pour la mise en œuvre du plan RRF sera assurée par rapport aux organismes impliqués dans la mise en œuvre du plan RRF ?
- La stratégie d'audit est-elle indiquée, en particulier la fréquence et le type d'audits, couvrant à la fois les systèmes en place et les actions sous-jacentes (c'est-à-dire le soutien apporté aux bénéficiaires finaux) ?

*Contrôles relatifs au Double financement :*

- Existe-t-il une description des responsabilités des différents organes impliqués et des processus pertinents pour assurer la complémentarité et la coordination de la gestion des différentes sources de financement de l'Union ? Et en outre :
- Toutes les sources de données pertinentes sont-elles prises en compte ?
- Existe-t-il une coordination suffisante avec d'autres organes responsables ?
- Existe-t-il une séparation systémique des flux de financement ?
- Des contrôles croisés sont-ils envisagés ?

**v. *Procédures à suivre pour la mise en place d'un contrôle interne efficace et efficient***

L'ensemble de risques précédemment listés ainsi que ceux mis en lumière à l'occasion de l'élaboration du système de contrôle interne sont détaillés ci-après afin d'en tenir en compte dans le cadre de chacune des étapes depuis l'instruction de la fiche de financement jusqu'au paiement du montant dû au bénéficiaire et à la déclaration des dépenses à la Commission européenne pour lesquels une mesure/procédure concomitante est mise en place pour maîtriser le risque.

## vi. **Contrôles réalisés lors de l’instruction de la fiche de financement**

### *Risque identifié :*

Existe-t-il des procédures adéquates garantissant que les investissements financés au titre de la facilité et les décisions dont ils font l’objet sont conformes aux règles applicables et correspondent aux besoins du domaine concerné, et que les décisions des autorités sont parfaitement documentées ?

### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Le Ministère des Finances a préparé le PRR. Ce document résume la stratégie et les domaines d’investissements retenus. Il comprend un plan de financement annuel par objectif thématique. La Facilité pour la reprise et la résilience constitue l’élément-clef pour favoriser la mise en œuvre des réformes et investissements indispensables à l’atteinte des objectifs fixés dans le PRR. Il détaille les investissements et réformes qui vont participer à l’atteinte des objectifs de la facilité. Il comprend un tableau consolidé des projets de réforme et investissements proposés.

Une fiche de concours renseignée par le bénéficiaire potentiel comprenant une description des projets envisagés, une définition des objectifs et de la finalité de l’action ainsi qu’un budget prévisionnel pour la période visée est instruite par le service gestionnaire du soutien au titre de la facilité (par la suite « service gestionnaire ») afin de vérifier sa conformité avec le PRR.

Pour garantir une piste d’audit et une traçabilité des décisions, le service gestionnaire transmet la fiche de concours au Ministre des Finances pour la prise de décision finale.

### *Risque identifié :*

Les bénéficiaires retenus sont pleinement informés sur leurs droits et leurs obligations en ce qui concerne l’octroi du concours ?

### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Les bénéficiaires des projets retenus sont informés de la décision positive du Ministre par courrier et une convention réglant les droits et obligations est signée entre les parties.

## vii. **Contrôles réalisés lors de la gestion et le suivi des projets**

### *Risques identifiés :*

La planification, la méthodologie et le suivi du contrôle sur place des autorités sont-ils conformes aux règles de l'Union européenne et des Etats membres, et garantissent-ils de manière adéquate la qualité des systèmes et l'état d'avancement des actions, à la fois en termes de réalisation des objectifs et d'utilisation des ressources ?

L'autorité procède-t-elle à des contrôles sur place de l'état d'avancement des actions ?

### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Les représentants du service gestionnaire, ou son délégataire, se rendent sur les lieux durant la période de l'action. Ces visites sont documentées par un rapport de visite décrivant l'état d'avancement tel qu'il a été trouvé sur place. Ce contrôle est systématique et vise à assurer un contrôle des dépenses systématique et pour tous les projets.

Un rapport annuel d'exécution avec des données quantitatives et qualitatives est en outre demandé au bénéficiaire. Afin de pouvoir établir ce rapport, le service gestionnaire demande de manière annuelle à ses bénéficiaires de renseigner les informations nécessaires telles que les informations quant à l'avancement des projets, les données financières ou encore les jalons et cibles, tels que définis dans le PRR et retenus dans les conventions entre les bénéficiaires et le Ministère des Finances. Par ailleurs, des représentants du service gestionnaire s'assurent de l'existence et de la fiabilité lors de leurs visites sur place dans le cadre du contrôle des dépenses et suivi annuel du projet.

## viii. **Contrôles réalisés lors des demandes de remboursement de subventions aux bénéficiaires**

### *Risques identifiés :*

Les systèmes garantissent-ils que seuls les paiements exigibles sont effectués, que les montants sont exacts et que les ressources de l'Union sont dûment protégées ?

Existe-t-il des dispositions garantissant que le service gestionnaire du projet présente des demandes de paiement correctes et rédigées dans la forme requise ?

Les demandes de remboursement contiennent-elles des informations appropriées sur les dépenses et suffisamment de justificatifs ?



*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Les demandes de remboursement sont préparées et signées par le bénéficiaire final avec toutes les informations financières appropriées. Elles sont envoyées au service gestionnaire du Ministère des Finances.

Le service gestionnaire est responsable de la réception des demandes de remboursement pour l'octroi de la subvention. Elle tamponne et date les documents lors de la réception.

Toute demande de remboursement est datée et signée par le bénéficiaire, déclarant de façon formelle au service gestionnaire que les informations fournies sont véridiques, correctes et complètes et qu'il y a une assurance raisonnable que les dépenses sont exemptes d'erreur matérielle.

#### **ix. Contrôles réalisés lors du paiement de subventions aux bénéficiaires**

*Risques identifiés :*

Existe-t-il des contrôles appropriés au niveau du service gestionnaire garantissant que les demandes de remboursement sont correctes et qu'elles ont été approuvées par une personne qualifiée ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Un contrôle spécifique est dans la mesure du possible réalisé sur pièces originales en même temps qu'une vérification arithmétique par le service gestionnaire ou son délégataire, dont l'occurrence est fixée par ce dernier, indépendamment de la présentation d'une demande de remboursement.

En dehors du contrôle de suivi portant notamment sur les jalons et cibles fixés dans le PRR et repris dans la convention avec le bénéficiaire (donnant lieu à un rapport spécifique accompagnant le rapport de contrôle principal et détaillé dans les paragraphes consacrés au suivi), le service gestionnaire contrôle le relevé de factures obtenu avec la demande de remboursement et s'assure qu'il est approuvé et signé par une personne autorisée du bénéficiaire. Il fait une comparaison par rapport au plan et budget initial retenu dans la convention et rapproche la demande de remboursement des précédentes, afin d'éviter un double financement.

Chaque projet fait obligatoirement l'objet d'un ou plusieurs contrôles sur place par le service gestionnaire ou son délégataire. Le maximum de dépenses et pièces justificatives de paiement sont contrôlées, tamponnées et datées par un membre du service de gestion ou son délégataire. Conformément au principe de proportionnalité, le taux de contrôle sera significatif, en fonction de la

taille du projet et du risque estimé. En ce qui concerne les frais de personnel, le service gestionnaire déterminera un taux de couverture adéquat, selon la taille et la durée du projet, tant au niveau du personnel à contrôler, que des heures de travail, des fiches de salaires ou encore des contrats, afin de tendre vers un niveau de risque acceptable. Le service gestionnaire tiendra compte notamment, pour la détermination du taux, de toute certification établie par une fiduciaire ou une société de révision et de l'expérience du bénéficiaire dans la gestion de projets cofinancés par les fonds structurels. Le contrôle sur place se fait à partir de pièces d'origine.

Le service gestionnaire vise à obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des transactions sous-jacentes, compte tenu du niveau de risque qu'elle a déterminé pour le type de bénéficiaires et d'opérations concernés. Le contrôle par échantillonnage porte essentiellement sur les plus grosses factures liées au projet, afin d'atteindre, d'une manière efficiente et sensée, un taux de contrôle significatif.

En cas de constatations de dépenses irrégulières, le service gestionnaire ou son délégataire augmentera son taux de contrôle. Un rapport de contrôle est systématiquement établi décrivant et justifiant le coût total éligible et indiquant les opérations et transactions sélectionnées et contrôlées. Une copie de chaque pièce justificative contrôlée sur place est classée dans le dossier du projet et archivée à l'intérieur des locaux du Ministère des Finances.

Toute demande de paiement est accompagnée, d'une part, d'une déclaration de gestion détaillant le suivi des procédures et attestant que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, que les informations fournies avec la demande de paiement sont complètes, exactes et fiables et que les systèmes de contrôle mis en place donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment les règles visant à éviter les conflits d'intérêts et à prévenir les fraudes, la corruption et un double financement au titre de la facilité et d'autres programmes de l'Union, conformément au principe de bonne gestion financière et d'autre part, d'un résumé des audits réalisés, y compris la portée de ces audits en termes de montant des dépenses couvertes et de la période couverte et une analyse des faiblesses associées constatées et des mesures correctives prises ainsi que les résultats de l'audit sur les jalons et cibles contenus dans la demande de paiement en question.

## **X. Contrôles du respect des règles relatives aux marchés publics**

### *Risques identifiés :*

Les procédures et dispositions nationales et européennes relatives aux marchés publics sont-elles prises en compte par le bénéficiaire des actions financées au titre de la facilité lorsque de telles procédures sont requises ?

Existe-t-il des contrôles fiables avant que le marché ne soit passé ?

Le responsable de la gestion du projet est-il informé des règles nationales et européennes en matière de marchés publics ?

Des procédures sont-elles mises en place pour assurer le respect des règles relatives aux marchés publics pour les actions financées au titre de la facilité ?

### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

On entend par marché public, selon l'article 2 paragraphe 5 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, les contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services.

Le bénéficiaire du projet est informé en amont par le service gestionnaire des obligations de respect des règles en matière de marchés publics, obligations reprises dans la convention signée avec ce dernier.

Les dispositions applicables sont mises à la disposition du bénéficiaire.

Aux termes de la convention signée par ce dernier, celui-ci s'engage à respecter la législation nationale et de l'Union sur les marchés publics, notamment la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et le règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, textes ayant transposé les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et de manière générale l'ensemble de la réglementation nationale et de l'Union applicables.

Le bénéficiaire est en outre conventionnellement tenu d'assurer l'archivage complet des documents de marchés afin de permettre un contrôle par le service gestionnaire ou son délégataire du respect des obligations en la matière et d'assurer la documentation suffisante d'une piste d'audit,

conformément à l'obligation de conservation des pièces et documents prévue à l'article 132 du règlement financier.

Le service gestionnaire veille en outre à mettre en place un contrôle spécifique sur ce point à l'occasion des contrôles réalisés lors du paiement de subventions aux bénéficiaires décrits ci-avant grâce à une vérification systématique des marchés publics sur la base d'un rapport de contrôle et de manière générale l'ensemble de la réglementation nationale et de l'Union applicables.

**xi. *Protection des intérêts financiers de l'Union, prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts***

*Risques identifiés :*

Toutes les mesures appropriées sont-elles prévues pour protéger les intérêts financiers de l'Union et veiller à ce que l'utilisation des fonds dans le cadre des mesures soutenues par la facilité respecte le droit de l'Union et le droit national applicables, en particulier en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts ?

Le financement octroyé a-t-il été correctement utilisé conformément à toutes les règles applicables et toute mesure de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR a-t-elle été correctement mise en œuvre conformément à toutes les règles applicables, en particulier en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts ?

Le système de contrôle prévoit-il des mesures appropriées pour prévenir, détecter et corriger toute fraude, toute corruption et tout conflit d'intérêts au sens de l'article 61, paragraphes 2 et 3, du règlement financier qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et engager des poursuites pour recouvrer les fonds qui ont été détournés, y compris en ce qui concerne toute mesure de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Aux termes de l'article 61 du règlement financier, il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1 de cet article, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre intérêt personnel direct ou indirect.

Dans le respect des dispositions de l'article précité, les membres du service gestionnaire ou leurs délégataires de même que les autres personnes, y compris les autorités nationales à tout niveau, intervenant dans l'exécution du soutien au titre de la facilité de manière, indirecte ou partagée, y compris les actes préparatoires à celle-ci, ainsi que dans l'audit ou le contrôle, ne prennent aucune mesure à l'occasion de laquelle leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'Union. Ils prennent en outre les mesures appropriées pour éviter un conflit d'intérêts dans les fonctions relevant de leur responsabilité et pour remédier aux situations qui peuvent, objectivement, être perçues comme un conflit d'intérêts.

Lorsqu'il existe un risque de conflit d'intérêts, la personne concernée en réfère à son supérieur hiérarchique. Le supérieur hiérarchique compétent confirme par écrit si l'existence d'un conflit d'intérêts a été établie. Lorsque l'existence d'un conflit d'intérêts a été établie, l'autorité nationale compétente veille à ce que la personne concernée cesse toutes ses activités en rapport avec la matière concernée. L'autorité nationale compétente veille également à ce que toute mesure supplémentaire appropriée soit prise conformément au droit applicable.

Selon la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude, les éléments suivants sont considérés comme étant une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union:

- a) en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics, tout acte ou omission relatif:
  - i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
  - ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement de tels fonds ou avoir à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés;
- b) en matière de dépenses relatives aux marchés publics, à tout le moins en vue, pour son auteur ou une autre personne, de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union, tout acte ou omission relatif:

- i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
  - ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement de tels fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés, qui porte atteinte aux intérêts de l'Union;
- c) en matière de recettes autres que les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA visées au point d), tout acte ou omission relatif:
  - i. à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
  - ii. à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet;
- d) en matière de recettes issues des ressources propres provenant de la TVA, tout acte ou omission commis dans le cadre d'un système frauduleux transfrontière concernant:
  - i. l'utilisation ou la présentation de déclarations ou de documents relatifs à la TVA qui sont faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution des ressources du budget de l'Union;
  - ii. la non-communication d'une information relative à la TVA en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
  - iii. la présentation de déclarations relatives à la TVA correctes aux fins de la dissimulation frauduleuse d'une absence de paiement ou de la création illégitime de droits à des remboursements de TVA.

Dans le cadre de sa politique antifraude, le service gestionnaire, y compris les membres des entités délégataires, s'engage à maintenir des normes juridiques, éthiques et morales élevées, à respecter les principes d'intégrité, d'objectivité et d'honnêteté et veut être considérée comme opposée à la fraude et la corruption dans la conduite de ses activités. Il est attendu de l'ensemble de ces personnes qu'elles partagent cet engagement. L'objectif de cette politique de lutte contre la fraude est de promouvoir

une culture qui dissuade les activités frauduleuses et facilite la prévention et la détection de la fraude, ainsi que le développement de procédures qui seront utiles dans les enquêtes sur des cas de fraudes et les infractions qui y sont liées et qui garantiront que ces cas seront traités de manière appropriée en temps voulu.

Dans tous les cas, en cas de fraude ou corruption présumée ou établie ou de manière générale toute infraction susceptible d'être caractérisée au niveau pénal, des mesures adéquates seront prises par le service de gestion qui procédera sans tarder à un signalement à l'autorité judiciaire compétente en coordination avec l'autorité d'audit et informera dans les mêmes délais la Commission européenne et l'OLAF tout en veillant à suspendre le financement européen et à engager le cas échéant une procédure de récupération des fonds versés en cas de condamnation du bénéficiaire conformément aux dispositions pénales nationales applicables grâce à un processus suivi de toute suspicion de fraude.

De plus et notamment en matière de prévention des risques de fraudes, corruption et conflits d'intérêts, le service gestionnaire a assuré le déploiement d'un contrôle interne détaillé, y compris au sein des entités délégataires en élaborant une cartographie des risques spécifiques à la gestion du soutien au titre de la facilité ainsi que des procédures susceptibles de les maîtriser.

Enfin, il sera procédé à l'adhésion à ARACHNE, outil de lutte contre la fraude mis à disposition par la Commission européenne. Le système ARACHNE fait partie de la stratégie de prévention et de détection de la fraude de la Commission dans le domaine des Fonds structurels.

ARACHNE vient compléter une base de données existante des projets mis en œuvre dans le cadre des Fonds structurels par des informations publiques afin d'identifier les projets les plus risqués, sur la base d'un ensemble d'indicateurs de risques.

Ainsi, plusieurs fois par an, le service gestionnaire adressera à la personne en charge de l'outil ARACHNE à la Commission européenne les informations nécessaires via l'extraction des données requises du système d'information.

Le présent chapitre rappelle ainsi de manière claire la politique du service gestionnaire en la matière. Une procédure interne est à ce titre mise en place pour prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts.

Une ligne de conduite sera mise en place rappelant la procédure à suivre pour lutter contre les conflits d'intérêts. Une procédure de signalement en cas de suspicion de fraude ou de commission d'une infraction pénale aux autorités compétentes sera également élaborée.

Celle-ci permettra d'assurer en outre la prévention/détection des cas de fraude et la formation des membres du service gestionnaire en la matière. Une procédure de protection du lanceur d'alerte sera par ailleurs intégrée dans la procédure de signalement en cas de suspicion de fraude et d'infraction pénale.

Le service gestionnaire veillera ainsi à mettre en place des mesures anti-fraude et de lutte contre les conflits d'intérêts efficaces, comme indiqué également dans les commentaires qui suivent.

Le service gestionnaire veillera en outre à mettre en place des formulaires de déclaration de conflits d'intérêt et des attestations d'indépendance afin de disposer d'un système complet et efficace résumé ci-après :

- Politique interne prévue dans le système de contrôle,
- Procédure interne en cas de déclaration de conflit d'intérêt,
- Adhésion à ARACHNE,
- Ligne de conduite en matière de conflits d'intérêts,
- Procédure de signalement en cas de suspicion de fraude et d'infraction pénale,
- Formulaire de déclaration de conflits d'intérêts,
- Attestations d'indépendance.

Il est attendu de toute personne bénéficiant d'une délégation de tâche d'assurer les mêmes contrôles et de respecter l'ensemble des obligations indiquées ci-avant, lesquels seront mentionnés dans le mandat. Il sera également procédé à un enregistrement des éventuels cas rencontrés

## **xii. *Irrégularités et recouvrement des montants indûment versés***

*Risques identifiés :*

Un système de détection des dépenses irrégulières est-il mis en place ?

Les dépenses irrégulières font-elle l'objet d'une documentation ?

Une comptabilité des montants recouvrables est-t-elle organisée ?

Une communication des irrégularités est-elle organisée ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*



L'irrégularité est définie dans le Règlement n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 en son article 2 comme « toute violation du droit de l'Union ou du droit national relatif à son application résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique participant à la mise en œuvre des Fonds ESI, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union européenne par l'imputation au budget de l'Union d'une dépense indue ».

En matière de prévention des risques de fraudes, corruption et conflits d'intérêts, le service gestionnaire a d'ores et déjà assuré le déploiement d'un contrôle spécifique, en élaborant une cartographie des risques spécifiques à la gestion du soutien au titre de la facilité ainsi que des procédures susceptibles de les maîtriser, rappelé au sein du chapitre consacré à la protection des intérêts financiers de l'Union, prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts.

De plus, un système de contrôle interne détaillé au sein du chapitre consacré aux procédures à suivre pour la mise en place d'un contrôle interne efficace et efficient détermine l'ensemble des contrôles réalisés lors de l'instruction de la fiche de financement, lors de la gestion et le suivi des projets, lors des demandes de remboursement de subventions aux bénéficiaires, lors du paiement de subventions aux bénéficiaires et dans le cadre de la passation de marchés publics.

En pratique, le système mis en place favorise la détection de toutes dépenses irrégulières, lesquelles seraient constatées par le service de gestion ou son délégataire et documentées dans le rapport de contrôle établi lors du contrôle des dépenses.

Toute irrégularité serait alors formalisée et identifiée dans le rapport de contrôle et exclue du relevé de dépenses soumis au paiement.

Avant d'adopter toute mesure portant atteinte aux droits d'un participant ou d'un destinataire, le service gestionnaire s'assure que le bénéficiaire a été mis en mesure de présenter ses observations.

Le service gestionnaire tient une comptabilité des montants recouvrables au titre de paiements de concours déjà effectués et initialise le recouvrement des montants éventuellement recouvrables. Le service gestionnaire identifie ainsi et documente les montants de recouvrements, respectivement de retraits, résultant des contrôles et audits, et les communique à la Commission européenne dans le cadre de la déclaration de gestion.

Les cas suivants ne doivent pas être communiqués, à savoir les cas décelés et corrigés par le service gestionnaire ou son délégataire avant tout paiement au bénéficiaire de la contribution publique et avant l'inclusion des dépenses concernées dans l'état des dépenses soumis à la Commission, ainsi que

les cas signalés au service gestionnaire ou son délégataire par le bénéficiaire, volontairement et avant leur découverte par l'une ou l'autre de ces autorités, soit avant, soit après le paiement de la contribution publique.

### xiii. **Mesures prises pour éviter un double financement**

#### *Risques identifiés :*

Existe-t-il des dispositions visant à assurer que le risque de double financement a été pris en compte ?

Quelles mesures permettent de contrôler ce risque ?

Le service gestionnaire a-t-il mis en place un système financier et comptable adéquat dans lequel toutes les opérations pertinentes sont enregistrées ?

Le service gestionnaire a-t-il pris des dispositions garantissant que les fonds de l'Union sont clairement différenciés de ceux de l'Etat membre ?

Le système comptable permet-il d'identifier les responsables de la gestion du projet et les motifs du paiement ?

#### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Selon le principe d'interdiction du double financement, aucune dépense imputée à une opération financée au titre de la facilité ne peut bénéficier de plusieurs sources de financement de façon à atteindre un niveau de couverture de plus de 100%. Le soutien apporté au titre de la facilité peut s'ajouter au soutien apporté au titre d'autres programmes et instruments de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent ainsi bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts.

Ainsi, lorsqu'un même bénéficiaire met en œuvre plusieurs opérations en même temps ou lorsqu'une opération reçoit un financement au titre de diverses formes de soutien ou de plusieurs fonds, un mécanisme est mis en place pour vérifier le risque de double financement éventuel d'un poste de dépense.

Le premier dispositif mis en place se situe au niveau du bénéficiaire, lequel doit indiquer les sources et montants de tout autre financement, en dehors du soutien pour la facilité, dont il bénéficie ou demande à bénéficier au cours du même exercice pour la même action ou pour d'autres actions.

Il doit par ailleurs certifier, dans le cadre de sa demande de remboursement, la vérification et la documentation de l'absence d'un tel risque.

La comptabilité du bénéficiaire doit ensuite pouvoir permettre d'identifier l'ensemble des recettes et des dépenses liées à un projet. Si les systèmes de comptabilité analytique ou une codification comptable spécifique pour toutes les transactions liées à l'opération sont utiles à cet égard, d'autres mesures peuvent également être prévues.

Le service ou son service délégataire doit donc s'assurer que le système d'information comptable et financier du bénéficiaire permet d'assurer un suivi précis des sources de financement et le cas échéant de chacun des programmes auxquels participe le bénéficiaire.

En outre et lors des contrôles sur pièces réalisés dans le cadre du paiement de subventions aux bénéficiaires, le service gestionnaire ou son délégataire identifie son contrôle sur les documents de dépenses originaux sur papier et d'autres documents probants au moyen d'un cachet, qui doit inclure la date du contrôle et le nom du soutien. En ce qui concerne les frais de personnel, chaque membre du personnel ou assimilé devra remplir des feuilles de temps mensuelles avec une indication claire des jours et des heures du temps réel consacré au projet, qui sera vérifié par le service gestionnaire ou son délégataire.

Ce contrôle spécifique est dans la mesure du possible réalisé sur pièces originales en même temps qu'une vérification arithmétique par le service gestionnaire ou son délégataire, dont l'occurrence est fixée par ce dernier, indépendamment de la présentation d'une demande de remboursement.

A ce titre, le service gestionnaire ou son délégataire contrôle le relevé de factures obtenu avec la demande de remboursement et s'assure qu'il est approuvé et signé par une personne autorisée du bénéficiaire. Il fait une comparaison par rapport au plan et budget initial retenus dans la convention et rapproche la demande de remboursement des précédentes, afin d'éviter un double financement.

Il est enfin prévu, dans le cadre du dispositif pour assurer le suivi et la mise en œuvre effectifs du PRR un outil de suivi et pilotage partenarial permettant de contrôler le risque de double financement.

Ainsi, des comités de concertations sont mis en place réunissant les différents acteurs et autorités de gestion en charge des différents fonds structurels au Grand-Duché de Luxembourg. Ils sont l'occasion de partager des informations sur les stratégies d'investissements, les projets en cours ainsi que les progrès réalisés dans les politiques d'investissements affectées aux différents fonds. Ils permettent également le cas échéant de débattre des décisions ou ajustements à adopter en concertation avec les différents partenaires.

Un représentant du service gestionnaire siègera activement au sein de ces comités afin de partager les avancées des projets financés au titre de la facilité et d'en préciser le niveau de mise en œuvre tout en bénéficiant des informations des représentant d'autres fonds dans le cadre d'un suivi et pilotage partenarial, permettant une concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des fonds de l'Union.

Cet outil de coordination permet d'assurer un niveau de contrôle supplémentaire du risque de double financement dans la mesure où l'échanges d'information sur les différents projets et le type de dépenses financées permettra au service gestionnaire de vérifier qu'une même dépense n'est pas valorisée dans deux projets différents.

#### **xiv. *Procédure d'enregistrement comptable au niveau du service gestionnaire***

Il est précisé que le service gestionnaire dispose de systèmes financiers et comptables garantissant que les dépenses sont correctement enregistrées et allouées de manière appropriée, l'enregistrement de toutes recettes et dépenses se faisant d'après la loi budgétaire et comptable de l'Etat luxembourgeois du 8 juin 1999 au budget pour ordre.

Les comptes récapitulatifs et notifiés à la Commission européenne sont référencés aux états des dépenses individuelles des différents projets et ceux-ci référencés aux pièces justificatives détenues par le Ministère des Finances. Il est assuré que le détail des états de dépenses contrôlées permet à travers l'organisation de la comptabilité et les procédures internes du bénéficiaire le passage aux pièces justificatives originales.

Les transferts de fonds de l'Union et nationaux sont enregistrés dans le système financier et comptable de l'Etat luxembourgeois et documentés dans le dossier du projet. Au niveau des comptes bancaires de l'Etat, des comptes spéciaux ont été ouverts pour chaque fond de l'Union sur lequel l'Etat luxembourgeois gère ces liquidités.

Le libellé de chaque opération comptabilisée contient une description de la nature de la dépense engagée et payée. Le bénéficiaire final peut également être identifié. Le système comptable utilisé est SAP qui correspond à un outil standard et performant.

## **XV. Procédure de collecte et stockage des données**

### *Risques identifiés :*

Existe-t-il des dispositions adéquates garantissant que les bénéficiaires des concours fournissent des informations appropriées sur leurs activités et que ces informations reflètent fidèlement l'état réel d'avancement ?

Le contenu et la fréquence des informations sont-ils définis d'une manière adéquate ?

L'autorité reçoit-elle suffisamment d'informations financières sur les actions pour évaluer précisément l'état d'avancement ?

Existe-t-il des dispositions adéquates garantissant que des mesures sont prises lorsque les actions ne se déroulent pas selon le plan initial ?

Existe-t-il un système de collecte, d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée ?

### *Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

La convention de Financement règle les relations entre le Ministère des Finances et le bénéficiaire et oblige ce dernier à produire de manière régulière des informations et rapports au service gestionnaire, à savoir :

- Fiche de concours dûment renseignée ;
- Rapport annuel d'exécution documentant l'évolution du projet avec les indicateurs correspondants à l'action financée ;
- Demande de remboursement.

Ces informations sont fournies au moins une fois par an et sur simple demande du service gestionnaire.

Le service gestionnaire ou son délégataire effectue des visites des lieux ponctuelles et informelles et entretient des contacts réguliers avec les responsables des projets. L'ensemble de la documentation adressée est accompagnée de pièces probantes.

Tout écart entre l'exécution réelle et le plan de financement initial fixé dans la convention doit être rapporté et motivé. Ainsi, toute action qui ne se déroule pas conformément au plan initial est documentée dans les dossiers concernés et le service gestionnaire décide des actions à prendre pour remédier à la situation.

Le moyen de collecte des données simplifié consiste pour les bénéficiaires en l'envoi des données soit par courrier, soit sous un format électronique (file system sur un server sécurisé).

Ce mode permet donc la collecte des données, leur enregistrement et le stockage sous forme informatisée dès l'entrée des bénéficiaires dans l'opération. Par ailleurs, il permet d'extraire les informations nécessaires à la gestion des projets, leur suivi et analyse, ainsi que des vérifications et la production de statistiques.

Par ailleurs et dans le cadre du système permettant de mesurer en continu la performance du plan RRF, un recueil en continu des données de suivi des réalisations et résultats est réalisé permettant de s'assurer que la mise en œuvre du PRR répond aux attentes et engagements.

Le service gestionnaire assure ainsi l'agrégation de toutes les remontées d'informations portant sur les indicateurs dont il réalise également un contrôle de cohérence et plus généralement un contrôle qualité. Le service gestionnaire se chargera également de communiquer et de valoriser ces données de suivi, dans le cadre des comités de coordination mais également du rapport annuel d'exécution.

Afin de pouvoir établir ce rapport, le service gestionnaire demandera de manière annuelle à ses bénéficiaires de renseigner les informations nécessaires et s'assurera de l'existence et de la fiabilité des informations fournies lors de ses visites sur place et veillera également à la qualité du dispositif de collecte des informations, tout en accompagnant les bénéficiaires dans une perspective d'amélioration en continu de la collecte ou de la valorisation des données.

Le service gestionnaire s'assure dès l'instruction des projets que les bénéficiaires sont en capacité de fournir les informations requises dans le système de suivi. Ils suivent la dynamique de collecte des informations en cours de réalisation des opérations et s'assurent que les prérequis en matière de qualité et de fiabilité des informations sont respectés.

Les outils de recueil d'informations permettent ainsi la collecte des données relatives aux bénéficiaires dès leur entrée dans l'opération, lequel se réalise grâce à la saisie directe de données par le service gestionnaire ou par l'importation de données via un fichier Excel d'importation. Les données recueillies de cette manière devront alors être saisies soit directement dans le système d'information, ou importées via des fichiers.

Enfin, conformément aux dispositions prévues par l'article 22 paragraphe 2 point d) du règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021, à des fins d'audit et de contrôle et afin de disposer d'informations comparables sur l'utilisation des fonds en lien avec les mesures de mise en œuvre des réformes et des

projets d'investissement au titre du PRR, le service gestionnaire assurera le recueil des catégories de données standardisées suivantes et assurera l'accès à celles-ci :

- a) Le nom du destinataire final des fonds;
- b) Le nom du contractant et du sous-traitant, lorsque le destinataire final des fonds est un pouvoir adjudicateur conformément au droit l'Union ou au droit national en matière de marchés publics;
- c) Le(s) prénom(s), le(s) nom(s) et la date de naissance du ou des bénéficiaires effectifs du destinataire des fonds ou du contractant, au sens de l'article 3, point 6), de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil;
- d) Une liste de toutes les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR, avec le montant total du financement public de ces mesures et en indiquant le montant des fonds versés au titre de la facilité et d'autres Fonds de l'Union.

L'ensemble des information, pièces et documents seront conservées, conformément à l'article 132 du règlement financier.

Dans le cadre de la procédure de décharge donnée à la Commission, conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la facilité est en effet soumise à l'obligation de communiquer un certain nombre d'informations, en sorte que les données à caractère personnel visées ci-avant sont traitées uniquement aux fins, et pour la durée correspondante, des procédures de décharge, d'audit et de contrôle liées à l'utilisation des fonds dans le cadre de la mise en œuvre du PRR.

#### xvi. **Piste d'audit**

*Risques identifiés :*

Le service gestionnaire a-t-il pris des dispositions garantissant une piste d'audit adéquate ?

Existe-t-il des dispositions prévoyant que la piste d'audit est documentée avec précision ?

*Procédures susceptibles de maîtriser le risque :*

Il est tout d'abord rappelé que les comptes récapitulatifs et notifiés à la Commission européenne sont référencés aux états des dépenses individuelles des différents projets et ceux-ci référencés aux pièces justificatives détenues par le Ministère des Finances. Il est assuré que le détail des états de dépenses contrôlées permet à travers l'organisation de la comptabilité et les procédures internes du bénéficiaire le passage aux pièces justificatives originales. Les transferts de fonds de l'Union et nationaux sont enregistrés dans le système financier et comptable de l'Etat luxembourgeois et documentés dans le dossier du projet.

Le service gestionnaire effectue des contrôles qui portent sur les aspects administratifs, financiers, techniques et physiques des opérations rappelés dans les paragraphes relatifs à ces différents contrôles, lesquels se réalisent à toutes les phases de la gestion d'un projet, à savoir lors de l'instruction de la fiche de financement, lors de la gestion et le suivi des projets, lors des demandes de remboursement de subventions aux bénéficiaires, lors du paiement de subventions aux bénéficiaires et des mesures spécifiques sont mises en œuvre pour le contrôles du respect des règles relatives aux marchés public, la protection des intérêts financiers de l'Union, la prévention, la détection et la lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts et le risque de double financement.

L'ensemble de ces contrôles garantissent une piste d'audit adéquate.

La piste d'audit a pour objectif :

- d'établir une réconciliation entre, d'une part, les montants globaux communiqués à la Commission et, d'autre part, la comptabilité des opérations et les pièces justificatives dont disposent le service gestionnaire et les bénéficiaires en ce qui concerne les opérations cofinancées dans le cadre de la facilité ;
- de vérifier le paiement de la participation publique au bénéficiaire ;
- de contenir pour chaque projet, le cas échéant, le cahier des charges et le plan de financement, les documents relatifs à l'octroi de l'aide, les documents relatifs aux procédures de passation des marchés publics, les différents rapports relatifs aux vérifications, audits et contrôles réalisés.

Les contrôles établissent la réalité des dépenses déclarées, la fourniture des services concernés conformément à la convention, l'exactitude des demandes de remboursement présentées par le bénéficiaire et la conformité des opérations et des dépenses avec les règles de l'Union et nationales.



Les contrôles comprennent les procédures suivantes:

- des contrôles administratifs concernant chaque demande de remboursement présentée par les bénéficiaires;
- des contrôles sur place auprès du bénéficiaire final.

Ils sont détaillés pour chaque phase d'un projet aux chapitres correspondants et sont repris ci-après.

Un contrôle spécifique est dans la mesure du possible réalisé sur pièces originales en même temps qu'une vérification arithmétique par le service gestionnaire ou son délégataire, dont l'occurrence est fixée par ce dernier, indépendamment de la présentation d'une demande de remboursement.

Il contrôle le relevé de factures obtenu avec la demande de remboursement et s'assure qu'il est approuvé et signé par une personne autorisée du bénéficiaire. Il fait une comparaison par rapport au plan et budget initial retenu dans la convention et rapproche la demande de remboursement des précédentes, afin d'éviter un double financement.

Chaque projet fait obligatoirement l'objet d'un ou plusieurs contrôles sur place par le service gestionnaire ou son délégataire. Le maximum de dépenses et pièces justificatives de paiement sont contrôlées, tamponnées et datées par un membre du service de gestion ou son délégataire. Conformément au principe de proportionnalité, le taux de contrôle sera significatif, en fonction de la taille du projet et du risque estimé. En ce qui concerne les frais de personnel, le service gestionnaire déterminera un taux de couverture adéquat, selon la taille et la durée du projet, tant au niveau du personnel à contrôler, que des heures de travail, des fiches de salaires ou encore des contrats, afin de tendre vers un niveau de risque acceptable. Le service gestionnaire tiendra compte notamment, pour la détermination du taux, de toute certification établie par une fiduciaire ou une société de révision et de l'expérience du bénéficiaire dans la gestion de projets cofinancés par les fonds structurels. Le contrôle sur place se fait à partir de pièces d'origine.

Le service gestionnaire vise à obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des transactions sous-jacentes, compte tenu du niveau de risque qu'elle a déterminé pour le type de bénéficiaires et d'opérations concernés. Le contrôle par échantillonnage porte essentiellement sur les plus grosses factures liées au projet, afin d'atteindre, d'une manière efficiente et sensée, un taux de contrôle significatif.

En cas de constatations de dépenses irrégulières, le service gestionnaire ou son délégataire augmentera son taux de contrôle. Un rapport de contrôle est systématiquement établi décrivant et justifiant le coût total éligible et indiquant les opérations et transactions sélectionnées et contrôlées.

Une copie de chaque pièce justificative contrôlée sur place est classée dans le dossier du projet et archivée à l'intérieur des locaux du Ministère des Finances.

Toute demande de paiement est accompagnée, d'une part, d'une déclaration de gestion détaillant le suivi des procédures et attestant que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, que les informations fournies avec la demande de paiement sont complètes, exactes et fiables et que les systèmes de contrôle mis en place donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment les règles visant à éviter les conflits d'intérêts et à prévenir les fraudes, la corruption et un double financement au titre de la Facilité et d'autres programmes de l'Union, conformément au principe de bonne gestion financière et d'autre part, d'un résumé des audits réalisés, y compris la portée de ces audits en termes de montant des dépenses couvertes et de la période couverte, et une analyse des faiblesses associées constatées et des mesures correctives prises ainsi que les résultats de l'audit sur les jalons et cibles contenus dans la demande de paiement en question.

Notons que le Grand-Duché de Luxembourg gère un programme plus restreint que la grande majorité des Etats membres et dispose à ce titre d'un budget également plus restreint.

Le service gestionnaire a néanmoins veillé, dans le respect du principe de proportionnalité précité, à prendre des dispositions garantissant que la piste d'audit est documentée avec précision.

## xvii. ***Organisme réalisant les audits***

### **Les contrôles et audits relevant de l'autorité d'audit**

L'autorité d'audit est chargée d'établir une stratégie d'audit.

Celle-ci veillera ainsi à s'assurer annuellement des audits de système en vue de vérifier le fonctionnement efficace du système de contrôle de même que des audits d'opérations sur la base d'un échantillon approprié pour vérifier les dépenses déclarées, dans le cadre de contrôles décrits ci-après.

A cette fin, chaque année, l'autorité d'audit choisit de manière aléatoire certaines opérations figurant sur les demandes de paiement à la Commission, transmet cette liste au service gestionnaire, et demandera à ce dernier de lui transmettre, pour chaque opération sélectionnée, les documents nécessaires à sa revue.

Le service gestionnaire se charge donc de transmettre toute donnée (y compris d'éventuelles irrégularités et/ou fraude suspecte ou établie) à l'autorité d'audit sous un format électronique sur un file system sur un serveur sécurisé.

L'autorité d'audit réalisera ainsi un audit d'opération et de système de manière annuelle, à savoir chaque année de 2021 à 2026 donnant lieu à un rapport annuel d'audit détaillant les contrôles réalisés et exposant les résultats des audits et contrôles au cours de la période de référence démarrant en 2021 et prenant fin en 2026 en conformité avec la stratégie d'audit et indiquant les lacunes éventuelles constatées dans les systèmes de contrôle.

Elle veillera à formuler un avis, sur la base des contrôles et des audits qui ont été effectués sous sa responsabilité, indiquant si le système de gestion et de contrôle fonctionne de manière efficace, de façon à fournir une assurance raisonnable que les états des dépenses présentés à la Commission sont corrects et par conséquent une assurance raisonnable que les transactions sous-jacentes sont légales et régulières.

Sur la base de ce document, le service gestionnaire pourra établir un résumé des audits réalisés, y compris la portée de ces audits en termes de montant des dépenses couvertes et de la période couverte, une analyse des faiblesses associées constatées et des mesures correctives prises ainsi que les résultats de l'audit sur les jalons et cibles contenus dans la demande de paiement accompagnant la déclaration de gestion.

Dans tous les cas, l'autorité d'audit veillera à présenter à la Commission, dans les cinq mois suivant l'approbation du PRR, une stratégie d'audit couvrant les organismes qui procéderont aux audits et contrôles, l'évaluation des risques réalisée, la méthodologie à utiliser, la méthode d'échantillonnage pour les contrôles des opérations et la planification indicative des audits et contrôles.

Lorsqu'un système commun s'applique à plusieurs programmes de l'Union, une stratégie d'audit unique pourra être présentée.

### **Audit d'opérations**

L'audit d'opération est un contrôle sur pièces et/ou sur place (chez le service gestionnaire en charge de l'instruction et du contrôle, et le bénéficiaire) effectué par un contrôleur d'opération rattaché fonctionnellement à l'autorité d'audit.

Ce contrôle vise notamment à s'assurer que :

- l'opération est conforme aux objectifs du PRR et s'y intègre parfaitement ;

- l'opération a été mise en œuvre conformément à la décision d'approbation (convention) et qu'elle satisfait à toutes les conditions applicables à la date de l'audit en ce qui concerne son éligibilité, son utilisation et les objectifs à atteindre notamment les jalons et cibles fixés dans le PRR ;
- les dépenses déclarées à la Commission correspondent aux documents comptables et aux pièces justificatives exigées par la réglementation nationale et de l'Union ;
- l'opération est en cours de mise en œuvre ou a été réalisée physiquement ;
- la contribution publique a été versée au bénéficiaire conformément au niveau de dépense indiqué selon les termes de la convention par le service gestionnaire.

Chez le service gestionnaire en charge de l'instruction et du contrôle, le contrôleur d'opération doit notamment :

- s'assurer de la réalité, régularité, fiabilité de la piste d'audit (fiche de concours, instruction, conventionnement, réalisation, paiement, archivage) ;
- vérifier que l'opération est conforme aux objectifs et à la stratégie prévue dans le PRR, notamment à travers le respect des conditions d'éligibilité ainsi que les objectifs fixés à travers les jalons et cibles prévus dans le PRR ;
- s'assurer de la complétude et de la correcte saisie des informations obligatoires dans le système d'information ;
- vérifier que l'opération a été mise en œuvre conformément à la décision d'approbation et qu'elle satisfait à toutes les conditions applicables à la date de l'audit en ce qui concerne sa fonctionnalité, son utilisation et les objectifs à atteindre.

Chez le bénéficiaire, le contrôleur d'opération doit notamment :

- s'assurer que le bénéficiaire utilise soit un système de comptabilité distinct, soit un code comptable adéquat pour toutes les transactions liées à l'opération ;
- vérifier l'absence de double financement européen ;
- vérifier le respect de la réglementation européenne (ex : marchés publics) ;
- s'assurer que les dépenses déclarées à la Commission correspondent aux documents comptables et aux pièces justificatives exigées par la réglementation nationale et de l'Union ;

- la contribution publique a été versée au bénéficiaire conformément au niveau de dépense selon les termes de la convention ;
- s'assurer de la conservation et de l'archivage des pièces justificatives et constitutives du dossier.

L'autorité d'audit fait en sorte que les contrôles sont réalisés sur un échantillon approprié d'opérations sur la base des dépenses déclarées. Les dépenses déclarées doivent être vérifiées sur la base d'un échantillon représentatif et en règle générale sur les méthodes d'échantillonnage statistiques.

Ce contrôle d'opération donne lieu à une phase contradictoire et à un rapport signé et daté par le contrôleur :

- un rapport provisoire de contrôle, avant phase contradictoire ;
- un rapport définitif après phase contradictoire.

### **Audit de système**

L'audit de système mené par l'autorité d'audit a pour objectif principal de s'assurer du bon fonctionnement du système de contrôle relatif au soutien au titre de la facilité. Il s'agit d'un audit sur pièces et sur place visant à déterminer si les procédures de gestion et de contrôle sont conformes à la piste d'audit et à la réglementation de l'Union et nationale.

L'audit du système doit également fournir l'assurance raisonnable que les dispositifs de suivi et de mise en œuvre du plan concerné produisent des données complètes, exactes et fiables pour les indicateurs définis dans le plan et évaluer si des contrôles efficaces sont mis en œuvre pour collecter, résumer, agréger et communiquer les données connexes, et si les chiffres compilés déclarés concordent avec les données sources.

L'audit du système garantit enfin que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables et que les systèmes sont en mesure de prévenir, détecter et corriger les cas de conflit d'intérêts, de corruption, de fraude et de double financement.

Cet audit donne lieu à une phase contradictoire et à un rapport signé et daté par l'autorité d'audit nationale :

- un rapport provisoire d'audit, avant phase contradictoire ;
- un rapport définitif d'audit après phase contradictoire.

Jalons à atteindre avant la première demande de paiement :

Avant la première demande de paiement, le Luxembourg soumet également un rapport d'audit dédié confirmant l'efficacité des fonctionnalités minimales du système de recueil d'information mis en place favorisant la collecte, le stockage, l'agrégation et la transmission des données liées à la mise en œuvre du PRR - la réalisation des jalons et des cibles, les données sur le destinataire final, les entrepreneurs, les sous-traitants et les bénéficiaires effectifs.

En outre et avant la soumission de la première demande de paiement, le Luxembourg finalise la mise en œuvre des supplémentaires pour la protection des intérêts financiers de l'UE, telles que présentées dans la partie III, chapitre 4 sur la mise en œuvre, sous-chapitre x et chapitre 6 sur l'audit et les contrôles, sous-chapitre xi du Plan. La déclaration de gestion et le résumé des audits accompagnant la première demande de paiement doivent confirmer leur état de mise en œuvre et identifier le cas échéant les faiblesses associées constatées et les actions correctives prises ou envisagées.

Les deux points précédents font l'objet de jalons et cibles spécifiques propres au système de contrôle et d'audit, lesquels sont inclus dans la liste prévue dans le PRR.

### **Organisation de l'autorité d'audit**

L'Inspection Générale des Finances (ci-après IGF) a été créée par la loi du 10 mars 1969. Elle est placée sous l'autorité du Ministre ayant le budget dans ses attributions. Elle est dirigée par son directeur responsable. La fonction d'audit du soutien au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience est assurée par Gilles Reckert.

<b>Inspection Générale des Finances</b>		
Raymond BAUSCH	Directeur	Inspection générale des finances
Gilles RECKERT	Premier Inspecteur des finances	Inspection générale des finances
Laurent SANAVIA	Inspecteur adjoint des finances	Inspection générale des finances

### **Mesures garantissant l'indépendance**

Il n'existe qu'une seule autorité d'audit. Celle-ci est indépendante du service gestionnaire.

Les audits de systèmes et les contrôles d'opérations sont externalisés à des cabinets d'audit expérimentés. L'IGF demande aux cabinets une déclaration d'indépendance pour la réalisation de tout

audit ou contrôle couvrant également l'absence de conflits d'intérêts et vérifie sa validité. L'IGF reste dans tous les cas responsable des contrôles et audits réalisés par le prestataire externe.

### **Qualification ou expérience requise**

Les audits de système et les audits d'opérations sont externalisés à des cabinets d'audit expérimentés en matière de fonds de l'Union. Le prestataire externe devra contractuellement désigner au minimum un coordonnateur de l'activité, un auditeur senior chargé de l'assister et au moins un auditeur junior pour la réalisation des travaux lui confiés.

L'expérience requise est de 4 années dans la pratique du contrôle des fonds de l'Union pour le coordonnateur, 2 années pour le senior et une expérience appropriée pour l'auditeur junior. Les candidats à la réalisation de la prestation devront fournir les curriculum vitae des personnes proposées, lesquels seront vérifiés lors de l'évaluation des offres.

Toute variation de ces moyens devra être justifiée et validée par l'autorité d'audit.

### **Description des procédures de suivi de l'application des recommandations et mesures correctives découlant des rapports d'audit**

Une lettre d'engagement sera signée avec le prestataire externe lors de chaque audit ou contrôle externalisé afin d'en fixer le cadre précis.

Le prestataire externe devra, dans ses travaux, décrire avec précision les findings et les recommandations correspondantes. La période contradictoire sera lancée après revue par l'IGF du projet de rapport. Un délai de 2 mois sera donné à l'autorité et au bénéficiaire concerné afin de répondre de manière détaillée à tout finding et indiquer les éventuelles mesures de correction prises.

### **Description, le cas échéant, des procédures appliquées par l'autorité d'audit pour superviser les activités d'autres organismes réalisant des audits et des contrôles et placés sous sa responsabilité**

Comme déjà indiqué, les audits de systèmes et les audits d'opérations peuvent être externalisés à des cabinets d'audit expérimentés en matière de fonds de l'Union. L'IGF garde dans tous les cas la responsabilité de ces travaux.

Avant le démarrage des travaux, une lettre d'engagement sera signée avec le prestataire externe lors de chaque audit ou contrôle externalisé afin d'en fixer le cadre précis.

Le suivi et la supervision du travail effectué par le prestataire externe est en fait permanent. En effet, l'IGF assiste en principe à la réunion d'ouverture et de clôture des travaux. De même, elle est en contact permanent avec l'auditeur en chef et/ou l'associé du cabinet d'audit lors de réalisation des travaux et de la confection du rapport d'audit. Le cabinet privé externe remettra ses documents de travail à la première demande de l'IGF.

De manière générale il faut souligner que le prestataire externe assiste l'autorité d'audit en tant qu'expert mais n'a pas de pouvoir de décision qui est du ressort exclusif de l'IGF qui conserve dans tous les cas la responsabilité des contrôles et audits.

Avant leur publication, les rapports d'audit et de contrôle seront soumis pour revue de qualité et approbation à l'IGF.

#### **Description des procédures de préparation du rapport annuel d'audit**

La rédaction de chaque projet de rapport annuel d'audit sera réalisée par le prestataire externe ayant réalisé les travaux d'audit et de contrôle correspondants.

Le recours au prestataire externe unique garantira l'homogénéité de la rédaction des rapports et avis de même qu'elle permettra de garantir le respect des calendriers.

Comme pour les rapports d'audit de système et d'opérations, ces rapports seront soumis pour revue de qualité et approbation à l'IGF avant leur publication. L'IGF en restera dans tous les cas responsable.

La procédure sera la même pour les éventuels autres rapports.

### **xviii. *Organisation du service gestionnaire***

#### **Organigramme**

Le service gestionnaire est représentée par la Direction des affaires économiques et budgétaires au sein du Ministère des Finances.

Les coordonnées du service gestionnaire du soutien au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience sont les suivantes :



Ministère des Finances  
Direction « Affaires économiques et budgétaires »  
3, rue de la Congrégation  
L - 1352 Luxembourg

Nom, prénom	Titre	Fonction
AHMADZADEH Nima	Conseiller de Gouvernement 1ère classe	Directeur
WILWERT Tim	Employé	Secrétariat
BAUSTERT Pierre	Candidat-Attaché	
ENGLARO Tom	Attaché	
BOZ Selma	Employée	
GILLEN Jil	Employée	

### Principales fonctions du service gestionnaire

Le service gestionnaire est responsable de la gestion et de la mise en œuvre du soutien au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience, conformément au principe de bonne gestion financière, et en particulier :

- Préparation, rédaction et soumission du PRR ;
- Préparation, rédaction et soumission des différents rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation du PRR ;
- Elaboration du système de contrôle du soutien au titre de la facilité ;
- Gestion, mise en œuvre, suivi, notamment à travers le contrôle des progrès du PRR réalisés eu égard aux jalons et cibles fixés, et contrôle du PRR ;
- Préparation des demandes de paiement et des déclarations de gestion attestant que les fonds ont été utilisés aux fins prévues, que les informations fournies avec la demande de paiement sont complètes, exactes et fiables et que les systèmes de contrôle mis en place donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment les règles visant à éviter les conflits d'intérêts et à prévenir les fraudes, la corruption et un double financement au titre de la Facilité et d'autres programmes de l'Union, conformément au principe de bonne gestion financière et des résumés des audits réalisés, y compris la portée de ces audits en termes de montant des dépenses couvertes et de la période couverte et une analyse des faiblesses associées constatées et des mesures

correctives prises, sans préjudice de la communication de toute irrégularité constatée conformément aux procédures mises en place.

A ce titre, le service gestionnaire est responsable notamment de :

- Veiller à ce que les opérations financées soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles de l'Union et nationales applicables;
- Vérifier la fourniture des produits et services cofinancés et de contrôler que les dépenses déclarées par les bénéficiaires pour les opérations ont été effectivement encourues et qu'elles sont conformes aux règles de l'Union et nationales, notamment les dispositions relatives aux marchés publics, au risque de double financement ainsi que les dispositions prises pour assurer la protection des intérêts financiers de l'Union en matière de prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts ;
- Assurer les vérifications sur place des opérations, lesquelles peuvent être effectuées par sondage;
- S'assurer qu'il existe un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des pièces comptables pour chaque opération au titre du soutien pour la facilité et que les données relatives à la mise en œuvre nécessaires à la gestion financière, au suivi, aux vérifications, aux audits et à l'évaluation sont collectées;
- S'assurer que les bénéficiaires et les autres organismes participant à la mise en œuvre des opérations appliquent soit un système de comptabilité séparé, soit une codification comptable adéquate pour toutes les transactions relatives à l'opération, sans préjudice des règles comptables nationales;
- S'assurer que les évaluations requises soient effectuées;
- S'assurer que les documents relatifs aux dépenses et aux audits requis pour garantir une piste d'audit suffisante soient conservés;
- Assurer un suivi quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre du soutien au titre de la facilité en fonction de ses objectifs spécifiques;
- Etablir et présenter à la Commission les rapport requis.

Il pourra cependant confier à des tiers (organismes publics ou privés) certaines tâches relatives à la gestion ou au contrôle dans le cadre de l'externalisation de ces missions. Celles-ci sont dans tous les cas placées sous son autorité.

### **Service gestionnaire en tant qu'organe de coordination**

Le service gestionnaire gère le soutien au titre de la facilité dans sa forme intégrale et assure en tant que tel la mission de coordination auprès de la Commission européenne telle que prévue au point 3.3 « Implementation » du document de guidance pour le PRR publié par la Commission<sup>28</sup>.

Le service gestionnaire dispose des capacités administratives suffisantes pour la mise en œuvre du PRR et a prévu dans le cadre du présent système de contrôle un ensemble pertinent des mesures/procédures et dispositions requises pour veiller et assurer le respect des grands principes relevés par la Commission dans le cadre du PRR, à savoir notamment le respect des règles relatives aux marchés publics, à la protection des intérêts financiers de l'Union, la prévention, détection et lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts, au risque de double financement.

Il a également été prévu d'assurer une coordination entre le soutien au titre de la facilité et les différents fonds de l'Union, dans le respect du principe de complémentarité.

Le service gestionnaire, d'une manière adaptée à ses responsabilités, a ainsi veillé à encourager les synergies et assurer une coordination efficace entre la facilité et d'autres programmes et instruments de l'Union, y compris l'instrument d'appui technique, et notamment avec les mesures financées par les Fonds de l'Union.

Les dispositions envisagées et reprises dans le présent système de contrôle garantissent la complémentarité, la synergie, la cohérence et l'homogénéité entre les différents instruments au niveau de l'Union et au niveau national, notamment pour ce qui est des mesures financées par les Fonds de l'Union, tant lors de la phase de planification que durant la mise en œuvre.

Il a également été veillé à ce que les responsables de la mise en œuvre et du contrôle au niveau national collaborent étroitement avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la gestion des fonds de l'Union en vue d'atteindre les objectifs de la facilité.

### **Externalisation des missions de contrôles**

La réalisation des contrôles d'opération peut être externalisée à d'autres organismes publics ou privés sous la responsabilité du service gestionnaire.

---

<sup>28</sup> Commission staff working document, Guidance to member states recovery and resilience plans.

Ainsi, les contrôles opérationnels et de gestion réalisés à l'occasion du paiement de subventions aux bénéficiaires peuvent être externalisés à des tiers expérimentés et spécialisés dans le domaine des fonds de l'Union.

Le service de gestion demeure dans tous les cas responsable des contrôles réalisés par un prestataire externe et assurera la supervision de l'externalisation.

Au regard de la complexité technique des opérations à vérifier et des règles à respecter, un personnel suffisamment compétent et expérimenté devra être affecté auxdites vérifications, afin de garantir leur exécution correcte et ponctuelle.

En cas d'externalisation, le mandat entre le prestataire externe et le service de gestion définira clairement l'ampleur du travail à exécuter et la façon dont il doit être exécuté, dans le parfait respect des règles, mesures et procédures fixées dans le présent système de contrôle.

Il incombera donc au service gestionnaire de veiller à la qualité et les références du prestataire et notamment le niveau de compétences dans les fonds de l'Union ainsi que l'ensemble de la réglementation applicable à ce titre, dont notamment celle relative aux marchés publics.

Le prestataire externe devra contractuellement désigner au minimum un coordonnateur de l'activité, à travers un contrôleur senior, lequel pourrait être assisté d'au moins un contrôleur junior pour la réalisation des travaux lui confiés.

L'expérience requise est d'au minimum quatre années dans la pratique du contrôle des fonds de l'Union pour le contrôleur senior et coordinateur, une expérience appropriée serait suffisante pour le contrôleur junior. Les candidats à la réalisation de la prestation devront fournir les curriculums vitae des personnes proposées, lesquels seront vérifiés lors de l'évaluation des offres afin d'être en conformité avec l'ensemble des compétences exigées pour une telle mission.

Une lettre d'engagement sera signée avec le prestataire externe afin d'en fixer le cadre précis. Il y sera notamment décrit les procédures appliquées par le service de gestion pour superviser les activités du prestataire externe réalisant les contrôles et placé sous sa responsabilité. Il fixera également la durée de la mission et les délais pour la mener à bien.

Le prestataire externe devra, dans ses travaux, décrire avec précision l'ensemble des contrôles réalisés et son adéquation avec les mesures/procédures et dispositions prévues dans le présent système de contrôle

Le suivi et la supervision du travail effectué par le prestataire externe sera permanent. Le service gestionnaire sera en contact permanent avec le contrôleur en chef et/ou l'associé principal de l'entité

chargée du contrôle lors de réalisation des travaux et de la confection des différents rapports de contrôle dont le contenu sera fixé, en adéquation avec les mesures/dispositions et procédures fixées dans le présent système de contrôle, par le service gestionnaire.

Le prestataire externe remettra ses documents de travail à la première demande du service gestionnaire.

De manière générale il faut souligner que le prestataire externe assiste le service gestionnaire en tant qu'expert mais n'a pas de pouvoir de décision qui est du ressort exclusif de ce dernier, lequel conserve dans tous les cas la responsabilité des contrôles.

La rédaction de chaque projet de rapport de contrôle sera réalisée par le prestataire externe ayant réalisé les travaux de contrôle correspondants.

Avant leur publication, les rapports de contrôle seront soumis pour revue de qualité et approbation du service gestionnaire.

La procédure sera ainsi identique pour tout contrôle et mission demandée au prestataire externe.

Le recours au prestataire externe unique garantira l'homogénéité de la rédaction des rapports et avis de même qu'elle permettra de garantir le respect des calendriers.

#### **xix. Liste des documents de travail/Formulaires**

- 1) Fiche de concours
- 2) Lettre d'intention/Convention de financement
- 3) Rapport de visite et d'état d'avancement
- 4) Rapport annuel d'exécution
- 5) Demande de remboursement
- 6) Rapport de contrôle
- 7) Demande de paiement et déclaration de gestion
- 8) Procédure de protection du lanceur d'alerte

## **7. STRATEGIE DE COMMUNICATION**

Conformément à l'article 34 du règlement (UE) 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience, les autorités luxembourgeoises ont l'intention de mettre en œuvre une stratégie de communication pour contribuer à la sensibilisation du grand public au financement européen assuré à travers le PRR.

Dans un souci de transparence, le Ministère des Finances a publié le projet de PRR dès son approbation par le Conseil de Gouvernement sur son internet en date du 10 mars 2021. La publication a été accompagnée par un communiqué reflétant les objectifs principaux du plan.

La version finale du PRR est intégralement publiée sur le site du Ministère dans une rubrique dédiée. Outre la communication à travers les canaux habituels, cette rubrique dédiée permettra de fournir un aperçu des projets financés à travers le PRR et informer le public intéressé sur les réformes et investissements financés par la FRR.

## IV. IMPACT GLOBAL DU PLAN

La présente section tente de fournir un aperçu général de l'impact potentiel du Plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg sur les plans économique, social et environnemental. L'analyse d'impact présentée dans les lignes qui suivent est délibérément de nature qualitative. En effet, une véritable analyse d'impact quantitative ne présenterait guère d'avantages tangibles, compte tenu de la taille de l'enveloppe accordée au Luxembourg au titre de la FRR et de l'impact quantitatif qui en découle.

Cette approche est entièrement en ligne avec la vision de long terme du Gouvernement qui a guidé l'élaboration du présent PRR. Le Gouvernement ne s'oriente en effet pas aux seuls indicateurs macroéconomiques, mais utilise le PRR comme un levier supplémentaire pour atteindre les objectifs de long terme qu'il s'est fixés. Au lieu de viser un niveau ou une croissance spécifique d'une variable macroéconomique à court ou moyen terme, le Gouvernement entend ainsi poser les jalons pour une économie durable, numérique et résiliente à travers les mesures contenues dans ce PRR.

Toutefois, à des fins d'exhaustivité et afin d'avoir une idée approximative des effets du PRR sur les principaux agrégats macroéconomiques, une analyse d'impact quantitative simplifiée a été effectuée en ayant recours à l'expertise de l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC).

Avant de détailler les résultats de l'analyse, la prochaine sous-section présente la situation économique et budgétaire à moyen terme – telle qu'elle figure dans le Programme de stabilité et de croissance 2021 du Luxembourg – qui constitue l'arrière-plan de ce PRR.

## 1. PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES ET SOCIALES

En cette deuxième année de crise, les perspectives de l'économie luxembourgeoise s'annoncent plutôt bienveillantes. Grâce aux mesures de soutien courageuses du Gouvernement en réponse à la crise de la COVID-19 ainsi qu'à la structure de l'économie luxembourgeoise axée sur les services – ce qui a permis un recours généralisé au télétravail – l'effet de la crise sur le PIB réel en 2020 s'est révélé moins dévastateur qu'initialement prévu (-1,3% au PSC 2021 contre -8,5% au PSC 2020).

Ce taux de croissance du PIB réel contraste avec la performance de la zone euro qui s'est montrée nettement moins résiliente (-7,1%). Avec les progrès des campagnes de vaccination et l'ouverture progressive des économies, la croissance du Luxembourg rentrera en territoire positif en 2021 (+4,0%) et s'approchera de 2,6% à moyen-terme.

Le retour de la croissance économique fera remonter les prix pétroliers après leur chute drastique en 2020, ce qui aura un impact positif sur l'inflation au Luxembourg. Cette dernière renoue ainsi avec les taux d'avant-crise en 2021 (+1,8%) avant de converger vers l'objectif d'inflation à moyen-terme de la BCE, à savoir un taux d'inflation proche, mais inférieur, à 2,0%. Sur base de cette trajectoire, la prochaine indiciaire sera déclenchée en 2022.

Selon les prévisions du STATEC, la crise aura pourtant des effets quelque peu persistants sur le marché du travail luxembourgeois qui ne retrouvera vraisemblablement pas la situation favorable d'avant-crise sur les cinq années à venir. Après une légère baisse en 2022 en raison d'un impact positif décalé de la reprise en 2021, le taux de chômage augmenterait ainsi de façon continue pour atteindre 7,5% en 2025.

Néanmoins, le cadre économique général est propice à une amélioration de la situation des finances publiques luxembourgeoises au courant des cinq prochaines années. S'y ajoute la volonté du Gouvernement de retourner graduellement vers des finances publiques saines par le biais d'un contrôle continu des dépenses publiques à moyen-terme. Par conséquent, le solde public suivrait une trajectoire ascendante tout au long de la période sous revue dans le PSC 2021. D'un déficit de -4,1% du PIB en 2020 entraîné par les effets néfastes de la crise de la COVID-19, le solde public enregistrerait un premier léger surplus en 2024 avant d'aboutir à +0,4% du PIB à la fin de la période sous considération.

Cette tendance est reflétée par l'évolution de la dette publique qui atteindrait un pic en 2023 (28,4%) et embarquerait sur une trajectoire baissière par la suite pour aboutir à 27,6% en 2025, sous l'impulsion d'un assainissement des finances publiques et d'un PIB nominal à la hausse.



## 2. IMPACT MACROECONOMIQUE ET SOCIAL DU PLAN

Tel qu'expliqué ci-avant, la taille de l'enveloppe du Luxembourg est telle qu'un impact macroéconomique substantiel du PRR en termes purement quantitatifs ne peut que difficilement être déterminé.

En même temps, le PRR a vocation à s'intégrer parfaitement dans la stratégie de longue date du Gouvernement pour favoriser une économie durable et numérique qui se veut garante d'une cohésion sociale renforcée. Le seul moyen pour jauger l'impact économique et social du plan consiste dès lors à évaluer la contribution des mesures comprises dans le Plan à l'atteinte des objectifs précités. C'est sous cet angle que l'analyse d'impact a été effectuée.

Pourtant, pour avoir une idée indicative des effets quantitatifs et s'acquitter des obligations indiquées dans les lignes de conduite de la Commission européenne publiées le 22 janvier 2021, une analyse d'impact quantitative simplifiée a été menée dont les résultats sont présentés ci-dessous.

### i. ***Méthodologie***

L'analyse quantitative a été réalisée en étroite collaboration avec le STATEC. En adoptant une approche « top down », le STATEC a utilisé son modèle macroéconométrique « Modux » pour estimer l'impact quantitatif sur les principales variables macroéconomiques d'une injection de €93,5 millions d'euros dans l'économie luxembourgeoise.

Modélisée comme une augmentation des investissements publics, cette injection s'inscrit dans le cadre temporel fixé par le règlement (UE) 2021/241 établissant la Facilité pour la reprise et la résilience. Ainsi, un scénario alternatif a été simulé dans lequel 70% de l'enveloppe luxembourgeoise sont introduits en 2021 et 2022 et le reste dans les deux années suivantes.

## ii. Analyse d'impact

**Tableau 4: Evolution des principaux agrégats macroéconomiques par rapport au scénario contrefactuel sans mesures du PRR pour les années 2021 à 2024**

	2021	2022	2023	2024
PIB en volume (mio. €)	+3,2	+9,6	+17,7	+23,7
Recettes publiques (mio. €)	+34,7	+70,1	+101,2	+103,0
Dépenses publiques (mio. €)	+41,3	+83,9	+118,8	+117,4
Solde publique (mio. €)	-6,6	-13,8	-17,5	-14,4
Inflation (%)	+0,001	+0,001	+0,002	+0,001
Emploi total (%)	-0,001	-0,001	+0,002	+0,007

Source : STATEC

Les effets d'une augmentation des investissements publics à hauteur de 93,5 millions d'euros (0,1% du PIB) sur les principaux agrégats économiques sont décrits au tableau 4.

Par rapport au scénario contrefactuel sans mesures du PRR, l'analyse quantitative suggère que le PIB augmenterait progressivement pendant la période sous revue et le différentiel (en niveaux) s'établirait à €24 millions d'ici 2024. Cette hausse du PIB s'accompagne d'un effet inflationniste qui se manifeste à travers une augmentation annuelle moyenne du taux de croissance des prix à la consommation de 0,001 point de pourcentage, comparé au scénario de base.

L'emploi réagit de façon décalée à cette légère tendance inflationniste : après une diminution de -0,001% par rapport au scénario de base en 2021 et 2022, la tendance s'inverse par après et l'emploi atteint un niveau excédant de 0,007% celui du scénario hors FRR en 2024. Le taux de chômage reflète l'évolution de l'emploi même si les variations sont inchiffrables. Ainsi, il augmente légèrement par rapport au scénario contrefactuel en 2021 (+0,0004%) avant de se contracter à moyen terme (-0,0015% en 2024).

S'agissant des finances publiques, le solde public connaîtrait une évolution négative par rapport au scénario de base (-7 millions d'euros en 2021 et -14 millions d'euros en 2024). En effet, les hausses des recettes publiques (+35 millions d'euros en 2021 et +103 millions d'euros en 2024), suite à un élargissement des bases imposables découlant de la progression de l'activité économique, n'arriveraient pas à compenser l'augmentation des dépenses (+ 41 millions d'euros en 2021 et +117 millions d'euros en 2024). Cette augmentation s'explique entre autres par une hausse des salaires et des prestations sociales liée à l'augmentation de l'inflation et de l'échelle mobile des salaires.

Si l'on considère les chiffres regroupés dans le Tableau 4, il est évident que l'impact quantitatif n'arrive pas à capturer la véritable valeur ajoutée du PRR du Luxembourg. L'ambition du PRR du Luxembourg consiste en effet à se focaliser sur les projets les plus porteurs pour contribuer à la résilience économique, sociale et institutionnelle à long terme et à favoriser les transitions verte et numérique. Il s'agit de souligner ici que le Gouvernement est pleinement convaincu de l'efficacité des mesures incorporées dans ce PRR, ce qui se reflète dans le taux de co-financement étatique d'environ 50%.

Le PRR luxembourgeois se distingue par la qualité des réformes et d'investissements qu'il contient et qui constituent un paquet cohérent dont les effets se renforcent mutuellement. Les réformes visent à induire des changements structurels pour accroître l'efficacité des investissements à long terme. Les investissements quant à eux sont conçus de manière à refléter l'amplitude et l'envergure des réformes, afin d'atteindre les objectifs ambitieux poursuivis par le Gouvernement.

Les mesures présentées sont centrées sur des activités économiques innovantes et durables disposant d'un important potentiel d'exploitation. A travers de nombreux projets innovateurs, le Luxembourg diversifie son activité économique, crée de nouvelles opportunités d'investissement et s'engage sur une voie de croissance plus résiliente.

De l'autre côté, l'ensemble des actions présentées visent à apporter une réponse adéquate à la crise sanitaire actuelle qui risque d'aggraver les inégalités existantes. Ainsi, les mesures ont été conçues de manière à bénéficier à chaque membre de la société en favorisant la protection et l'inclusion sociale, ainsi que l'égalité des chances tout en protégeant les citoyens les plus vulnérables.

La composante 1A (« Skilling, Reskilling et Upskilling ») soutient l'égalité des chances et l'accès au marché du travail en proposant des mesures qui favorisent le développement des compétences numériques. En ligne avec l'objectif du plan d'action du socle européen des droits sociaux qu'au moins 60 % de tous les adultes devraient participer à une formation chaque année d'ici 2030, la composante contribue à la sensibilisation au concept du « lifelong learning ». Axées sur le reskilling et le upskilling, les formations visent à orienter les salariés ainsi que des demandeurs d'emploi vers les carrières professionnelles adaptées et recherchées. Cette stratégie améliore et soutient l'adhérence au marché du travail des personnes âgées tout en réduisant le chômage et en rendant plus compétitives les entreprises et l'économie luxembourgeoises. En offrant des formations sous format numérique aux salariés en chômage partiel en raison de la crise de la COVID-19, la composante contribue également à mitiger les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire tout en renforçant la cohésion sociale.

Les initiatives de la composante 1B (« Renforcement de la résilience du système de santé ») s'inscrivent également dans la lutte contre les répercussions économiques et sociales de la crise en visant une gestion et une organisation appropriées des ressources du secteur à travers le renforcement des capacités et l'adaptation structurelle du secteur. Conjugué à la modernisation des infrastructures et à la redéfinition des attributions et compétences du personnel qui rendent des carrières dans le secteur plus attractives, le focus mis sur l'accroissement du recrutement local permet de renforcer la résilience du secteur en le rendant moins dépendant la main d'œuvre étrangère. Finalement, en garantissant un meilleur accès rapide et fiable à des services de qualité pour ceux qui en ont besoin, notamment à travers le nouveau registre numérique, les mesures de la composante supportent la protection et l'inclusion sociale, l'un des grands objectifs du socle européen des droits sociaux.

La création de logements abordables et durables qui constitue l'objectif principal du « Pacte logement 2.0 » et du projet « Neischmelz » – deux projets phares de la composante 1C (« Accroissement de l'offre de logements publics abordables et durables ») – promeut la protection et l'inclusion sociale. En inversant la tendance croissante de personnes se trouvant dans une situation à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en raison de l'augmentation des prix du logement, le Luxembourg joue son rôle pour atteindre la cible ambitieuse de l'Union européenne d'une réduction d'au moins 15 millions de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030. La composante 1C adresse aussi la cohésion sociale et territoriale en remédiant au déséquilibre qui découle du fait qu'une partie de la population est contrainte de s'installer au-delà des frontières nationales. Finalement, le « Pacte Logement 2.0 », compte tenu de son ampleur et de sa portée, va entraîner un réel dynamisme dans le secteur de la construction et contribuer au potentiel de croissance et à la création d'emplois.

Le concept énergétique du projet « Neischmelz » fait aussi partie des mesures prises en vertu de la transition verte qui supportent avant tout l'instauration des économies résilientes et durables à faible émission de carbone. En particulier, le projet contribue à cet objectif en proposant des solutions d'utilisation de l'énergie géothermale ou solarthermique afin d'alimenter un quartier neutre en CO<sub>2</sub>. Ces concepts innovateurs d'approvisionnement en énergie électrique ciblent une couverture maximale des besoins des bâtiments au niveau du chauffage, du refroidissement éventuel, de la production d'eau chaude et d'énergies auxiliaires.

Les mesures élaborés dans la composante 2A (« Décarbonation du transport ») augmentent l'efficacité énergétique dans le secteur des transports grâce à la réduction de la circulation, l'expansion des transports publics et le développement rapide de l'électromobilité au niveau des différentes catégories de véhicules. A l'instar des réformes et de l'investissement de la composante, le

Luxembourg adopte un rôle pionnier dans la technologie de l'électromobilité et se dote d'un avantage comparatif dans cette activité avec un potentiel de croissance significatif. Le potentiel de croissance du pays est aussi soutenu par l'attraction d'entreprises multinationales, ainsi que par la création de nouvelles entreprises spécialisés dans le domaine énergétique au territoire national. Ainsi l'action soutient la création d'emplois (green jobs) dans le secteur émergent de l'écologie ce qui est une des priorités principales du plan d'action du socle européen des droits sociaux. Ainsi, les mesures contribuent à l'objectif de l'Union européenne qu'au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi d'ici 2030. En outre, les actions de la composante supportent la résilience économique et institutionnelle, en favorisant la diversification de l'activité économique et en soutenant la transition vers les activités durables. En proposant aux petites et moyennes entreprises un cadre pour prendre des mesures d'efficacité énergétique, la composante renforce leur résilience et offre de nouvelles perspectives tout en les préparant aux défis du futur.

Dans un même ordre d'idées, le projet du « Naturpakt », élément intégral de la composante 2B (« Protection de l'environnement et de la biodiversité »), s'inscrit dans l'objectif d'améliorer la résilience des écosystèmes au Luxembourg et fournit un cadre pour stimuler les investissements dans la restauration et la préservation écologique. La mesure propose un plan d'action qui prépare et qui équipe les communes afin de faire face aux défis liés au déclin de la biodiversité.

En s'aventurant dans les activités novatrices de la technologie quantique décrit dans la composante 3A (« Promotion d'une économie basée sur les données »), le Luxembourg se dote d'un avantage comparatif dans ce domaine innovant, renforçant la compétitivité et le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise. La création d'un nouvel écosystème autour de cette technologie attire des professionnels hautement qualifiés, des étudiants ainsi que des chercheurs, faisant du Luxembourg un pôle scientifique dans la matière. La création d'emplois dans le secteur émergent du numérique reflète une des priorités principales du plan d'action du socle européen des droits sociaux et contribue à l'objectif qu'au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi d'ici 2030. L'infrastructure de communication ultra-sécurisée basée sur la technologie quantique permet aussi de sécuriser les communications et les données contre de futures attaques ce qui complète et renforce les technologies existantes et les rend plus productif à cette fin. De ce fait, la mesure supporte aussi la résilience économique et institutionnelle, surtout en vue de l'utilisation de l'infrastructure par le secteur public (et ultérieurement par le secteur privé). L'investissement dans le secteur des technologies quantiques agit comme un levier pour l'investissement privé. Il convient de souligner que pendant la crise sanitaire, le nombre d'attaques cyber n'a pas diminué, au contraire. A

terme, la sécurisation des communications pourra contrer ces attaques aussi bien pour des entités du secteur public que privé, et à plus long terme également pour des individus.

Les réformes et investissements proposés dans le cadre de la composante 3B (« Modernisation de l'administration publique ») ont comme impact de contribuer, dans un environnement changeant rapidement, à un marché de l'emploi plus transparent, plus efficient et plus résilient. Dans ce contexte, l'outil applicatif « eADEM » facilite et accélère les services de l'agence ADEM et ainsi supporte le dynamisme au marché de travail. De manière générale, les investissements prévus favorisent le développement de concepts innovants, se basant sur les nouvelles technologies, qui contribuent à des nouvelles solutions dont les citoyens, les agents publics et les administrations publiques peuvent bénéficier. Ainsi, la composante renforce la résilience des institutions publiques en accroissant l'efficacité et la capacité des services des administrations par l'adoption des services numériques.

La composante 3C (« Promotion d'une économie transparente et équitable ») s'inscrit pleinement dans le renforcement de la résilience économique et institutionnelle du pays. En se penchant sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, l'objectif de la réforme sur la modernisation de la fiscalité des entreprises est de promouvoir au niveau global la transparence fiscale, une imposition équitable et la mise en œuvre des mesures anti-BEPS. Ainsi, la mesure supporte la confiance des contribuables dans les systèmes fiscaux en les rendant plus efficaces et elle favorise l'équité et la certitude juridique. Afin de perfectionner la surveillance existante et de soutenir sa mise en application, le cadre législatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme applicable aux professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement ainsi qu'aux autorités de contrôle et organismes d'autorégulation qui les surveillent est renforcé et est davantage uniformisé par le biais de la deuxième réforme de la composante.

### iii. ***Viabilité du plan***

Depuis 2013, le Luxembourg est régi par un gouvernement de coalition composé de trois partis représentant une large partie de l'échiquier politique, à savoir le Parti démocratique, les Verts et le Parti socialiste. Le périmètre d'application vaste du PRR du Luxembourg couvre une grande partie des priorités politiques de ce gouvernement.

Une économie résiliente focalisée sur la durabilité et la digitalisation et qui se veut garante de cohésion sociale constitue le fondement d'une société moderne à la hauteur des défis contemporains.

Cette conviction qui sous-tend le PRR du Luxembourg est non seulement partagée par les trois partis du Gouvernement, mais aussi par une large partie de la société civile et reflète les axes prioritaires énoncés également par la Commission européenne.

Au-delà du fait que les axes principaux du PRR s'inscrivent dans un contexte général formant un large terrain d'entente, le Gouvernement a également impliqué la Chambre des Députés ainsi que la société civile dans la conception du Plan.

Le Projet de Plan pour la reprise et la résilience a ainsi été présenté à la Chambre des députés fin mars. Dans la même veine, le dialogue social traditionnel sur le Semestre européen, organisé sous l'égide du Conseil économique et social début avril, a été dédié entre autres au PRR.

Compte tenu du consensus qui règne autour de l'orientation générale et des thèmes principaux du PRR ainsi que de la consultation publique entreprise par le Gouvernement, le risque d'une remise en cause des réformes et investissements mis en œuvre par le biais du PRR en cas de changement de la situation politique paraît relativement limité. Il convient enfin de rappeler que la majorité des projets contenus dans le PRR sont déjà budgétisés et seraient donc viables, même sans la contribution financière de la FRR.

#### **iv. *Cohésion sociale et territoriale***

Les mesures du PRR ont été conçues de manière à canaliser la politique de cohésion, notamment au niveau social, en tenant compte des disparités et des inégalités sociales existantes et en mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux. En se concentrant sur les enjeux les plus pressants, les mesures visent à réduire les facteurs avancés comme entravant l'accès à l'égalité des chances pour tous, dont le manque de programmes de formation professionnelle adaptés aux besoins du marché ou l'accès à des logements abordables.

Compte tenu de la taille du pays et de l'allocation limitée, l'approche retenue en matière de cohésion territoriale est cohérente avec la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) utilisée dans le cadre des fonds de cohésion européens selon laquelle le pays entier constitue une région sans subdivisions territoriales.

## V. *Comparaison avec la base d'investissement*

Indépendamment de l'enveloppe allouée au Luxembourg au titre de la FRR, le pays figure parmi les pays avec les investissements publics les plus élevés de l'Union. Le Luxembourg poursuivra sa politique d'investissement ambitieuse des dernières années et prévoit, en 2021, d'investir 4,5% du PIB selon les projections du PSC 2021, comparé à 3,1% du PIB en zone euro.

L'augmentation des investissements publics induits par le PRR contribue à l'effort d'investissement du Luxembourg, en contribuant à une augmentation de 3% des investissements publics et de 0,3% des dépenses publiques luxembourgeoises en 2021, par rapport au scénario hors FRR décrit dans le PSC 2021.

Dans le modèle du STATEC, une approche purement macroéconomique a été choisie pour déterminer l'impact quantitatif de la dotation luxembourgeoise. Le montant agrégé a été introduit dans le modèle sans faire de distinctions entre les différentes mesures auxquelles le montant est rattaché.

Finalement, il y a lieu de noter que toute catégorisation des montants selon la classification COFOG ainsi qu'une division par année n'ont pas été réalisables dans les délais imposés.



