

Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg

PANORAMA



Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg

PANORAMA

Crédits photo :

Couverture © Grisha Bruev/Shutterstock.com ; Réalisation © Funda Sun

Photos intérieures : © cucushonok/Shutterstock.com ; © Marcin Krzyzak/Shutterstock.com ;
© nito/Shutterstock.com ; © Sabino Parente/Shutterstock.com ; © by-studio/Shutterstock.com ;
© zebra0209/Shutterstock.com ; © SvetlanaSF/Shutterstock.com ; © Tatiana Popova/Shutterstock.com ;
© Sergey Novikov/Shutterstock.com ; © makasana photo/Shutterstock.com ; © frantic00/Shutterstock.com

Mise en page par Meral Gedik

© OCDE 2022

Introduction

La réponse au COVID-19 a constitué un défi sans précédent pour les pays de l'OCDE – tant en raison de l'ampleur de la crise que de la gravité de ses conséquences sur la santé, l'économie, la continuité pédagogique et plus généralement sur le bien-être des citoyens. Face à cette situation, les pays de l'OCDE ont déployé dans un laps de temps relativement court d'importants moyens humains, financiers et techniques pour gérer et atténuer les conséquences de la crise. Pour renforcer leur résilience aux crises de grande envergure, les pays doivent aujourd'hui tirer les leçons de cette période et comprendre ce qui a fonctionné (ou pas), pour quoi et pour qui. Pour cela, l'OCDE a développé un cadre analytique permettant d'évaluer la réponse des pouvoirs publics face au COVID-19 selon trois axes : la préparation à la pandémie, la gestion de la crise, et les politiques de réponse et de reprise. Le Luxembourg est le premier pays à appliquer ce cadre analytique et ainsi à évaluer de façon

compréhensive ses réponses à la pandémie du coronavirus. Il sert en cela de modèle pour d'autres pays.

Ce document de synthèse présente les principales conclusions du rapport sur *l'Évaluation des Réponses au COVID-19 du Luxembourg*. Ce rapport évaluatif a été informé par les travaux de l'OCDE sur les « Premiers enseignements issus des évaluations gouvernementales de la réponse au COVID-19 », qui offrent une synthèse des principales leçons tirées des évaluations produites par les administrations des pays de l'OCDE. Ce rapport constitue une étape importante dans la collecte de données probantes robustes sur les réponses des pouvoirs publics au COVID-19. Ses conclusions et recommandations guideront les pouvoirs publics dans leurs efforts de relance durable et inclusive.

Table des matières

Introduction	2
1 Évaluer la réponse à la crise du COVID-19 au Luxembourg	6
1.1. Comment évaluer la réponse à la crise du COVID-19 ?	8
1.2. Quels atouts et défis du Luxembourg pour faire face à la crise ?	10
1.3. Aperçu général de la réponse du Luxembourg face à la crise	10
2 Anticipation et préparation aux situations d'urgence au Luxembourg	12
2.1. Les capacités d'anticipation du gouvernement luxembourgeois avant la pandémie	14
2.2. La préparation des services essentiels et des opérateurs d'infrastructure critique	16
2.3. La gestion des effets transfrontaliers de la pandémie	16
3 La gestion de la crise COVID-19	18
3.1. La gestion interministérielle de la crise du COVID-19	20
3.2. La communication de crise externe	21
3.3. L'implication de la société dans son ensemble à la gestion de crise	22
4 La résilience du système de santé face au COVID-19	23
4.1. L'impact sanitaire direct du COVID-19	25
4.2. Les conséquences indirectes de la pandémie	25
4.3. Quelle résilience dans la gestion de la crise pandémique ?	26
5 Le système éducatif pendant la pandémie	28
5.1. Comprendre le système éducatif du Luxembourg	30
5.2. La continuité pédagogique pendant la crise sanitaire	30
5.3. Les effets de la crise liée au COVID-19 et des réponses gouvernementales sur les résultats et le bien-être des élèves	31
5.4. Engagement, coordination et communication avec les acteurs du système éducatif au Luxembourg pendant la pandémie de COVID-19	32
6 Les mesures économiques et budgétaires de crise	34
6.1. Les contours du dispositif global de soutien aux entreprises et les principaux postes de dépense	36
6.2. La mise en œuvre du dispositif de soutien aux entreprises au Luxembourg	37
6.3. Le ciblage et l'impact du dispositif de soutien au Luxembourg	38
7 Les politiques sociales et de l'emploi à l'épreuve de la crise	39
7.1. L'impact de la crise du COVID-19 sur le marché du travail et les résultats sociaux au Luxembourg	41
7.2. Les politiques de protection des emplois et des revenus au Luxembourg pendant la crise du COVID-19	41
Références	44

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Cadre d'évaluation des mesures prises face au COVID-19	8
Graphique 1.2. Les critères d'évaluation	9
Graphique 1.3. Calendrier général de la crise et mise en œuvre des mécanismes de gestion de crise au Luxembourg	10
Graphique 2.1. Date d'activation des mécanismes nationaux de gestion de crise	15
Graphique 3.1. Composition de la cellule de crise lors de la première vague de la pandémie	20
Graphique 4.1. Contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, le Luxembourg n'a pas souffert d'une pénurie de personnel de santé pour répondre à la pandémie de COVID-19	26
Graphique 5.1. Résultats des Épreuves Standardisées (EpStan) dans l'enseignement fondamental	31
Graphique 6.1. Les mesures luxembourgeoises en faveur des entreprises dans le cadre de la crise du COVID-19	36
Graphique 6.2. Un effort budgétaire en phase avec d'autres pays de l'OCDE	37

ENCADRÉS

Encadré 2.1. Recommandation du Conseil sur la Gouvernance des Risques Majeurs de l'OCDE	14
---	----



1 Évaluer la réponse à la crise du COVID-19 au Luxembourg

La pandémie de COVID-19 n'a certes pas touché tous les pays avec la même intensité, mais la réponse à la crise a constitué un défi sans précédent pour la plupart d'entre eux. Dans ce contexte, le Luxembourg a déployé, dans un laps de temps court, d'importants moyens humains, financiers et techniques pour gérer et atténuer les conséquences de la crise. Ce rapport, qui s'inscrit dans le cadre des travaux de l'OCDE sur l'évaluation des réponses à la crise du COVID-19, vise à comprendre quelles mesures ont fonctionné ou pas, pour quoi et pour qui, afin de tirer les enseignements de cette période et ainsi renforcer la résilience future du pays.

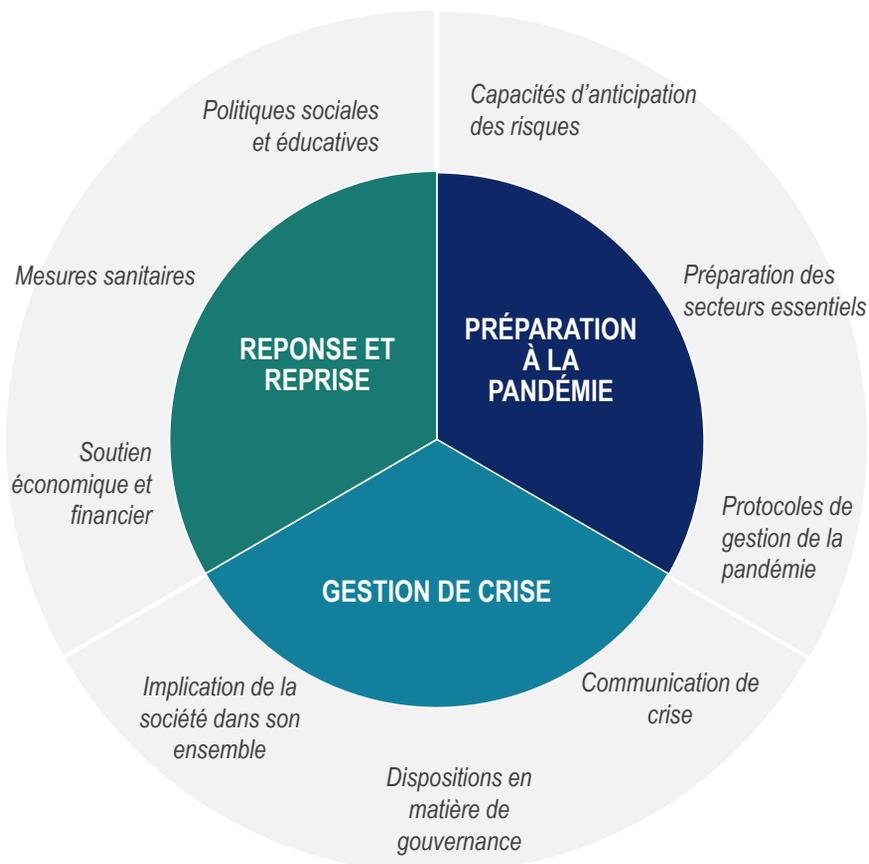


1.1. COMMENT ÉVALUER LA RÉPONSE À LA CRISE DU COVID-19 ?

Évaluer la réponse à la crise pandémique des gouvernements implique de s'intéresser à l'ensemble des mesures adoptées à cet égard, et ce tout au long du cycle de gestion des risques. Les travaux de l'OCDE sur les 'évaluations gouvernementales de la réponse au COVID-19' définissent trois types de mesures que les pays doivent évaluer pour mieux comprendre ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné dans la réponse des pays à la pandémie. Ces trois types de mesures sont :

- **Préparation à la pandémie** : ce sont les mesures adoptées par les pouvoirs publics pour anticiper la pandémie avant qu'elle ne se concrétise et pour se préparer à faire face à une situation d'urgence sanitaire d'ampleur mondiale.
- **Gestion de crise** : ce sont les politiques et actions mises en œuvre par les pouvoirs publics face à la pandémie une fois que celle-ci s'est concrétisée pour coordonner l'action gouvernementale entre toutes les composantes de l'administration, communiquer vis-à-vis des citoyens et du public, et impliquer l'ensemble de la société dans la réponse à la crise.
- **Réponse et reprise** : ce sont les politiques et mesures permettant d'une part d'atténuer les conséquences de la pandémie et de la crise économique sur les citoyens et les entreprises et, dans un deuxième temps, de soutenir la reprise économique et de réduire les pertes de bien-être (confinements, restrictions, soutien financier...).

Graphique 1.1. Cadre d'évaluation des mesures prises face au COVID-19



Note : Ces phases sont présentées sous forme de cercle car elles ne sont pas nécessairement chronologiques.

Source : OCDE (2022^[1]), « Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19 : Synthèse », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7bbc0b27-fr>.

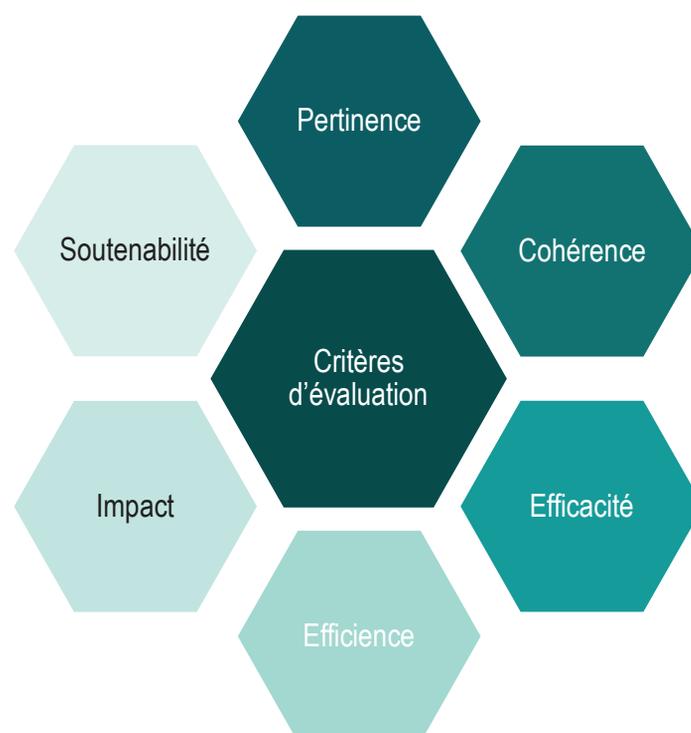
Pour garantir la robustesse des résultats, cette évaluation repose sur une méthode mixte. Elle bénéficie des données comparatives tirées des travaux de l'OCDE sur les évaluations gouvernementales de la réponse au COVID-19. Ces données ont été complétées par une enquête administrée aux autorités du gouvernement central du Luxembourg en charge des différentes mesures de lutte contre la pandémie, ainsi qu'une enquête administrée aux acteurs territoriaux qui ont eu un rôle clé dans la réponse à la crise : les 102 communes et villes, les 171 établissements scolaires d'enseignement fondamental, et les 4 hôpitaux. Des micro-données administratives ont également été utilisées pour l'analyse des impacts de la pandémie sur l'économie et le marché du travail.

L'évaluation a aussi bénéficié de données qualitatives. Les équipes de l'OCDE ont rencontré un vaste panel d'acteurs, comprenant notamment des ministères, des représentants

des communes et des établissements scolaires, du secteur de la santé (hôpital et maison médicale), des députés, des représentants de la société civile (syndicats, Croix-Rouge, Caritas, Asti,...), de la Commission consultative des Droits de l'Homme, de laboratoires privés, de l'Association des patients, du Syndicat des pharmaciens, du Cercle des médecins généralistes, de l'Association des médecins et médecins dentistes, des associations patronales (UJEL, CLC, Chambre des Métiers, Fedil...) de la COPAS, de la Ligue luxembourgeoise d'hygiène mentale et du Conseil économique et social du Luxembourg.

Afin de permettre de comprendre ce qui a réussi – ou pas – dans la préparation et la réaction à la pandémie de COVID-19 au Luxembourg, l'évaluation analyse à la fois les mesures adoptées, leurs processus de mise en œuvre et les résultats obtenus en s'intéressant à l'ensemble des critères évaluatifs.

Graphique 1.2. Les critères d'évaluation



Source : Auteurs, sur la base de (OCDE, 2021^[2]), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

1.2. QUELS ATOUTS ET DÉFIS DU LUXEMBOURG POUR FAIRE FACE À LA CRISE ?

Plusieurs facteurs peuvent affecter la capacité d'un gouvernement à faire face à une crise et évaluer la réponse des gouvernements à la crise implique avant tout de comprendre dans quelle mesure les pouvoirs publics ont su tenir compte de ces facteurs pour déployer des mesures adaptées au contexte national (c'est le sujet de la pertinence et de la cohérence des mesures). Il importe donc de comprendre les enjeux structurels du pays susceptibles d'impacter la performance des politiques adoptées.

La petite taille du pays a été un atout dans la gestion de cette crise de grande ampleur en facilitant la mise en œuvre des mesures. En

revanche, la forte ouverture, la mixité culturelle et la dépendance aux travailleurs étrangers, qui en sont le corolaire, ont constitué un défi important en matière de continuité pédagogique et de fonctionnement des secteurs essentiels. La stabilité du système politique et la gouvernance publique très centralisée du pays ont aussi permis aux pouvoirs publics de prendre des décisions rapides. Sur le plan économique, le Luxembourg a pu se reposer sur de bonnes marges de manœuvre budgétaires et une économie fortement tertiaisée pour faire face au choc pandémique et aux nouvelles modalités de travail imposées par le confinement.

1.3. APERÇU GÉNÉRAL DE LA RÉPONSE DU LUXEMBOURG FACE À LA CRISE

Le Luxembourg a mis en place dès janvier 2020, des politiques pour se préparer à l'arrivée de la pandémie. Ainsi, dès le début du mois de janvier 2020, le gouvernement a suivi l'évolution de la situation liée au COVID-19. Durant les mois de janvier et février, le gouvernement entame une phase de préparation interministérielle pour évaluer les besoins et l'état de préparation à la crise sanitaire des différents ministères, infrastructures critiques et secteurs des services

essentiels. Le 1er mars 2020, tandis que le Luxembourg détecte le premier cas COVID-19 sur son territoire, le Premier Ministre active la cellule de crise. Les 13 et 16 mars 2020, le gouvernement adopte par arrêté des mesures de restriction des déplacements et de fermeture des activités non-essentiels s'apparentant à un « confinement ». L'état de crise est déclaré au Luxembourg le 18 mars 2020.

Graphique 1.3. Calendrier général de la crise et mise en œuvre des mécanismes de gestion de crise au Luxembourg

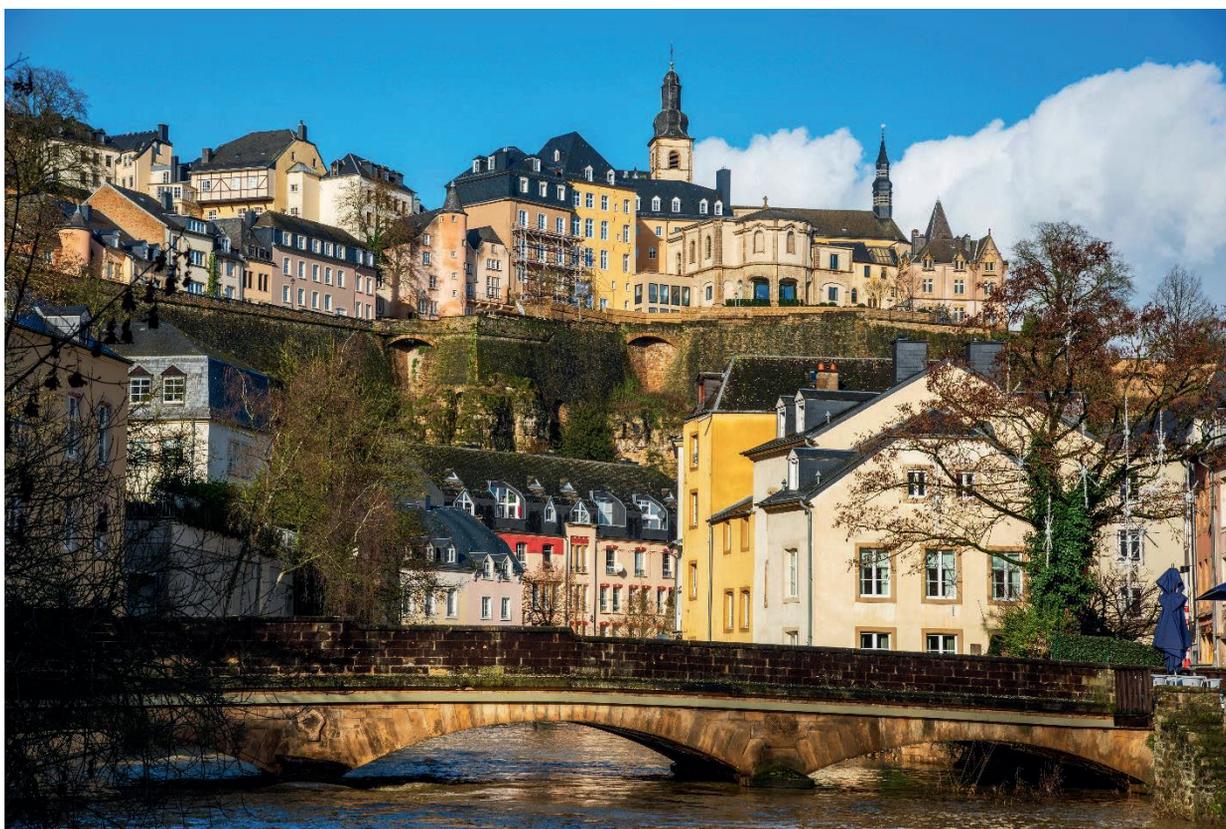


Source : Auteurs

C'est le début de la première phase de la pandémie. Ces mesures de restriction des déplacements et les règles de distanciation sociale et de port du masque seront, comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, adaptées tout au long des deux années qui suivent.

Une fois l'état de crise adopté, les autorités luxembourgeoises ont mis en œuvre des moyens pour coordonner la réponse de toutes les composantes de l'administration et de la société face à la crise. Pour cela, le gouvernement a

adapté l'organisation de la cellule de crise et instauré des instances consultatives (scientifiques et de la société civile). Une communication fréquente et tous canaux (presse écrite, télévision, radio, réseaux sociaux, etc.) a également été mise en place à l'égard du public. Le Parlement luxembourgeois a également adapté son mode de fonctionnement au regard de la crise pour diminuer le temps d'examen des textes législatifs. À quelques changements près, ces mécanismes ont été conservés durant toute la durée de la crise au Luxembourg.



2 Anticipation et préparation aux situations d'urgence au Luxembourg

La pandémie de COVID-19 a pris de court de nombreux pays non seulement par son ampleur, mais aussi par la rapidité de propagation du virus et les retombées complexes des mesures mises en place pour limiter les contaminations. Le Luxembourg bénéficiait, dès avant la crise du COVID-19, d'un système de gestion des risques mature. Si la pandémie de grippe avait été jugée moins probable que d'autres risques critiques par les pouvoirs publics, ceux-ci ont pu déployer et adapter très rapidement le Plan gouvernemental de « Pandémie grippale » pour faire face à cette situation d'urgence. Ainsi, le Luxembourg a su rapidement et efficacement coordonner les efforts de tous les acteurs impliqués dans la gestion de crise, tant au niveau local, qu'au niveau interministériel, et à l'international, afin d'assurer la continuité des services essentiels. Toutefois, la notion d'infrastructure critique utilisée au Luxembourg, qui détermine quels acteurs doivent disposer de plans d'urgence, mérite d'être revue à l'avenir en faveur d'une définition plus large – et ce afin de couvrir l'ensemble des services essentiels.



2.1. LES CAPACITÉS D'ANTICIPATION DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS AVANT LA PANDÉMIE

Les capacités d'anticipation permettent d'agir soit avant le choc, soit au moins avant que des impacts substantiels ne se soient manifestés. Des mesures d'anticipation efficaces nécessitent des prévisions solides, des déclencheurs et paramètres liés au financement préalablement convenu, ainsi qu'à la surveillance et à l'analyse

des risques, et des capacités de prise de conscience. En tant que telles, les capacités d'anticipation font partie intégrante de la gouvernance des risques, car elles aident à définir les besoins et à y répondre plus efficacement, réduisant ainsi l'impact d'un danger ou d'une menace sur les vies et les moyens de subsistance.

Encadré 2.1. Recommandation du Conseil sur la Gouvernance des Risques Majeurs de l'OCDE

La Recommandation du Conseil sur la Gouvernance des Risques Critiques de l'OCDE de 2014 préconise que les gouvernements :

- Identifient et évaluent tous les risques d'importance nationale et utiliser cette analyse pour éclairer les priorités dans les décisions de gestion des risques
- Mettent en place des mécanismes de gouvernance pour coordonner les risques et gérer les crises à travers le gouvernement
- Collaborent avec le secteur privé et la société civile, et par-delà les frontières par le biais de la coopération internationale, afin de mieux évaluer, atténuer, préparer, réagir et se relever des risques critiques

Source : OCDE (2014^[3]), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs », *Instruments juridiques de l'OCDE*, [OECD/LEGAL/0405](https://www.oecd.org/fr/legal/0405), Éditions OCDE, Paris.

L'évaluation nationale des risques du Luxembourg avait identifié le risque d'une pandémie de grippe avant la pandémie de COVID-19 et un plan gouvernemental avait été développé. Ce plan de « pandémie grippale » comprenait les impacts directs sur la population ainsi que les répercussions économiques sur le long terme. Cependant, la pandémie de grippe a été jugée moins probable que d'autres risques auxquels le Luxembourg est confronté, et l'attention et les ressources ont été axées sur les risques autres que les pandémies humaines. Le Luxembourg a à présent l'opportunité de tirer les leçons de la pandémie de COVID-19 concernant la hiérarchisation des risques auxquels il est confronté. L'évaluation des risques doit également inclure les risques dont l'impact est jugé peu probable mais catastrophique, afin de

renforcer sa préparation aux événements de type « cygne noir ».

Le Luxembourg a également pu rapidement mettre en place une structure organisationnelle flexible en réponse à la pandémie permettant ainsi d'aligner les efforts entre les autorités politiques et les institutions en charge de la gestion des risques. Dès l'apparition d'un premier cas de COVID-19 sur le territoire national, le Premier ministre a activé la cellule de crise comme prévu dans le Plan gouvernemental « Pandémie grippale ». La date d'activation de la Cellule de crise correspond à l'activation la plus précoce du mécanisme national de gestion de crise parmi les pays européens voisins, et a permis au Luxembourg de prendre des mesures pour anticiper la propagation du virus dans le pays très rapidement.

Graphique 2.1. Date d'activation des mécanismes nationaux de gestion de crise

Nombre de jours après la détection du premier cas



Note : Le graphique contient les pays voisins du Luxembourg, les Pays-Bas (en raison de la collaboration BENELUX), et le Portugal (en raison de la taille importante de la population d'origine portugaise résidant au Luxembourg).

Source : auteur utilisant des informations publiques.

Le plan national relatif à la pandémie de grippe au Luxembourg contenait des mesures détaillées pour traiter les aspects médicaux et non médicaux d'une pandémie. Ces mesures ont servi de point de départ pour conseiller l'ensemble des

infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels sur la préparation à la pandémie de COVID-19 avant le premier cas de contamination dans le pays.



2.2. LA PRÉPARATION DES SERVICES ESSENTIELS ET DES OPÉRATEURS D'INFRASTRUCTURE CRITIQUE

Un défi de la pandémie que tous les pays de l'OCDE ont rencontré a été d'assurer la continuité de certains services essentiels au bien-être des citoyens. Le système de gestion des risques du Luxembourg n'identifie pas de secteurs d'activité économique critique en tant que tels et repose sur la notion « d'opérateurs d'infrastructure critique ». Ces opérateurs sont ceux qui ont le potentiel de causer les plus grands impacts en cas d'arrêt ou de destruction. Les services d'urgence (principalement le Corps Grand-Ducal d'Incendie et de Secours) tombent par exemple dans cette catégorie et avaient, à ce titre, mis en place des plans d'urgence avant l'apparition du COVID-19. Ces plans ont été complétés par un plan d'urgence spécifique au COVID-19, introduit dans le cadre de la campagne nationale de préparation pour la pandémie entre janvier et mars 2020.

La pandémie a fait émerger dans tous les pays de l'OCDE l'importance de certains services qui n'avaient pas été nécessairement identifiés comme « critiques » mais qui peuvent être considérés comme essentiels dans le contexte d'une crise. Au Luxembourg, les prestataires de services de ces services n'étaient pas tenus de posséder un plan de crise afin d'assurer la

continuité de leurs opérations. Suite à l'apparition du COVID-19, les prestataires de services essentiels ont donc dû mettre en place des plans d'urgences *ad hoc* pour éviter des perturbations à grande échelle.

La Luxembourg a aussi tiré parti des relations avec le secteur privé pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels et éviter la pénurie d'équipements de protection individuelle. À un stade précoce de la pandémie, le stock national **d'équipements de protection individuelle (EPI) était insuffisant pour garantir le nombre et la variété du matériel nécessaire à la riposte au COVID-19**. Dès mars 2020, une cellule logistique nationale a été mise en place au sein de la cellule nationale de crise afin d'aider les acteurs du système de santé à acquérir des équipements de protection individuelle nécessaires et des médicaments essentiels. **Le Luxembourg a également mis à profit les capacités logistiques et de transport du secteur privé dans le pays** pour établir un contact direct avec les installations de production à l'étranger, acheter du matériel directement auprès des producteurs et assurer le transport des stocks vers le territoire national.

2.3. LA GESTION DES EFFETS TRANSFRONTALIERS DE LA PANDÉMIE

Le réseau diplomatique luxembourgeois a également joué un rôle important tout au long de la pandémie. En s'appuyant en particulier sur les rapports de ses ambassades et consulats, les échanges bilatéraux et les communications des instances européennes, le Luxembourg a pu suivre l'évolution de la situation liée au COVID-19 dès janvier 2020 et adapter sa stratégie de crise.

Les échanges réguliers avec les instances européennes et ses pays frontaliers montrent l'importance que le Luxembourg a accordée à la coopération internationale dans la lutte contre le COVID-19. Cette coopération a été

particulièrement utile pour promouvoir la compréhension par d'autres pays des mesures prises au Luxembourg, par exemple les campagnes nationales de dépistage, et éviter dans la mesure du possible, d'éventuelles restrictions aux frontières. Par ailleurs, la coopération européenne et internationale a permis le rapatriement des citoyens luxembourgeois à l'étranger, et la protection des intérêts des travailleurs frontaliers et d'autres groupes de personnes devant obligatoirement se déplacer par différentes mesures prises en concertation avec les pays voisins.

Synthèse des recommandations

- Renforcer le processus d'évaluation des risques et l'exploiter pour renforcer la résilience nationale.
- Veiller à ce que les plans d'urgence reflètent les connaissances actuelles sur les crises potentielles.
- Améliorer la préparation des services essentiels.
- Renforcer la coopération internationale pour faire face aux crises futures.



3

La gestion de la crise COVID-19

La gestion de crises modernes et complexes, comme celles de la pandémie du COVID-19, implique des gouvernements qu'ils mobilisent et coordonnent de multiples acteurs au-delà des services traditionnels d'urgence. Au Luxembourg, la gestion interministérielle de la crise, pilotée au plus haut niveau du gouvernement, a été particulièrement agile. De même, la communication de crise a bénéficié d'un leadership fort et a permis d'atteindre un public large, malgré quelques difficultés liées à la cohérence des messages exprimés. Si le Luxembourg se démarque par l'implication très active du Parlement pendant toute la durée la crise, permettant ainsi d'assurer la continuité de la vie démocratique de la nation, une participation accrue de la société civile à la gestion de crise serait souhaitable. Aujourd'hui, le Luxembourg pourrait renforcer son système de conseil scientifique au gouvernement et évaluer plus systématiquement l'impact des mesures adoptées pendant la crise pour en tirer les leçons pertinentes.



3.1. LA GESTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA CRISE DU COVID-19

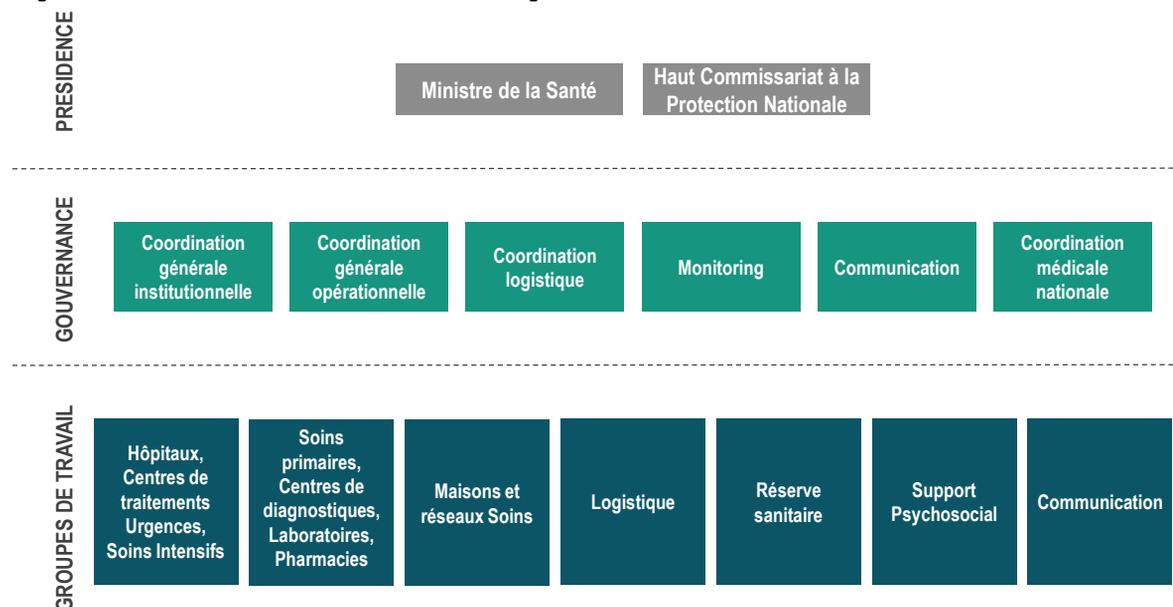
Comme l'indique la Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs, un leadership solide au niveau national est indispensable à une gouvernance efficace de la crise. Au Luxembourg, la gestion interministérielle de la crise, pilotée au plus haut niveau du gouvernement, a été particulièrement agile. En effet, le Luxembourg pouvait se reposer sur le leadership préexistant du Haut-Commissariat à la protection nationale (HCPN), rattaché au niveau du Centre du gouvernement (Ministère d'État), pour articuler plus clairement la réponse nationale au COVID-19. Le HCPN a été créé sous sa forme actuelle afin de coordonner les contributions des ministères, administrations et services à la gestion de crise, et de veiller à l'exécution et au suivi de toutes les décisions prises en ce sens. Au rôle du HCPN s'est ajouté celui de la ministre de la Santé et du Directeur de la Santé. Cette approche double a permis au Luxembourg de bénéficier de l'expertise spécifique en matière de santé nécessaire, tout en assurant la dimension interministérielle de la gestion de crise.

Au-delà d'un leadership clair, la gestion d'une crise nécessite une gouvernance adaptée, permettant de coordonner les efforts d'intervention des différentes parties prenantes gouvernementales. À cette fin, la Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs prévoit la création d'une cellule de crise pour coordonner les efforts d'intervention en cas de catastrophe. Une telle cellule de crise était prévue par le cadre général de la gouvernance des risques au Luxembourg, mais sa composition a été adaptée pour faire face à cette crise complexe.

La cellule de crise, présidée par le HCPN et le Ministère de la Santé, se composait de plusieurs groupes de travail, qui supervisent et prennent en charge des domaines distincts, tels que les hôpitaux, les diagnostics et le suivi des contacts, les tests, les soins primaires, les maisons et réseaux de soins, la logistique, la réserve sanitaire, et la communication.

Graphique 3.1. Composition de la cellule de crise lors de la première vague de la pandémie

Organisation de la cellule de crise du Luxembourg entre le 15 mars 2020 et mi-mai 2020



Source : Auteurs sur la base de documents internes transmis par le HCPN

La flexibilité de l'organisation de la cellule de crise au fil des différentes vagues pandémiques, la composition multidisciplinaire des groupes de travail et le haut niveau de représentation en leur sein, a permis au Luxembourg d'être réactif et innovant dans le pilotage de la crise. En effet, les parties prenantes rencontrées par le secrétariat de l'OCDE soulignent l'agilité dans la gestion de la crise permise par ces mécanismes. Toutefois, il aurait été utile de clarifier les compétences et les missions de chacune des instances de gestion de crise sous la forme de termes de référence. De plus, le Luxembourg pourrait inclure davantage la société civile dès le départ dans les différents groupes de travail de la cellule de crise dans le cadre des crises complexes où il demeure de nombreuses inconnues et qui touchent tous les pans de la société.

La crise du COVID-19 a nécessité des gouvernements qu'ils prennent des décisions claires et légitimes, en s'appuyant sur des données fiables, dans un contexte où les inconnues étaient nombreuses et le temps alloué au dialogue et à la collecte d'informations était extrêmement court. Si aucun système d'information n'existait pour ce faire avant la

crise, le Luxembourg a mis en place très rapidement un système de suivi (système « Qlik ») en temps réel et fiable de certains indicateurs clés à la gestion de la pandémie. Pour être mieux préparé lors d'une prochaine crise, le HPCN devrait renforcer son système de suivi des risques critique et établir des processus de collecte de données pérennes et homogénéisés auprès des infrastructures critiques et services essentiels.

Au Luxembourg, comme dans bon nombre de pays de l'OCDE, un comité scientifique ad hoc chargé de fournir des conseils au Gouvernement a été créé en mars 2020, dit « Task Force COVID-19 ». La création de ce comité a permis de centraliser les avis scientifiques face à un tel degré d'incertitude et des données probantes qui évoluaient rapidement. À l'avenir, pour maintenir un haut niveau de confiance des citoyens envers les pouvoirs publics au Luxembourg, le rôle de l'expertise scientifique par rapport au politique doit faire l'objet de davantage de transparence. Cela passera, entre autres, par la mise en place d'un système pérenne général de conseil scientifique au gouvernement.

3.2. LA COMMUNICATION DE CRISE EXTERNE

La communication de crise a été globalement très efficace au Luxembourg. Les Services de Communication de Crise ont su, grâce à l'existence d'une stratégie claire de communication de crise préexistante à la pandémie, mobiliser de très nombreux canaux pour atteindre un public large et être à l'écoute des attentes des citoyens. Le gouvernement a également fait des efforts notables pour adapter les messages dans les langues officielles du pays, ainsi que dans certaines langues fréquemment parlées par les communautés transfrontalières ou immigrées, et utiliser des canaux de communication bidirectionnelle (facebook live, helpdesk par mail, etc.).

Le Luxembourg a toutefois connu, comme beaucoup de pays de l'OCDE, certaines difficultés en matière de cohérence des messages. Ces difficultés sont principalement liées aux très nombreuses mesures sectorielles et géographiques adoptées lors des vagues successives de la pandémie, mais peuvent être adressées en faisant un effort concerté pour expliciter le rationnel scientifique des décisions et en évaluant systématiquement l'impact des mesures de communication.

3.3. L'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ DANS SON ENSEMBLE À LA GESTION DE CRISE

Enfin, en ce qui concerne l'implication de la société dans son ensemble dans la gestion de crise, la coordination verticale entre le gouvernement national et les communes et villes du Luxembourg a mieux fonctionné que dans d'autres pays de l'OCDE. 95 % des communes répondantes à l'enquête de l'OCDE estiment qu'elles ont bénéficié du soutien du gouvernement central dont elles avaient besoin dans le cadre de la gestion de la crise.

Le Luxembourg se démarque également par l'implication active du Parlement pendant la crise, à l'exception d'une courte phase d'état de crise

entre mi-mars et fin juin 2020. Cette implication a permis d'assurer la continuité de la vie démocratique de la nation, mais ne devrait pas se substituer à d'autres formes de consultation des citoyens qui demeurent très utiles à créer de la confiance dans les pouvoirs publics dans une démocratie représentative.

Quoi qu'il en soit, le Luxembourg devrait maintenant s'atteler à tirer les leçons de la crise, notamment en investissant dans ses capacités d'évaluation des politiques publiques, pour accroître sa résilience aux crises futures.

Synthèse des recommandations

Renforcer la transparence de la gestion de la crise

- Impliquer davantage la société civile, instaurer des consultations directes des citoyens
- Clarifier les compétences et les missions de chacune des instances de gestion de crise
- Rendre public l'ensemble des avis de la Task Force

Clarifier et renforcer le rôle de l'expertise scientifique et des données probantes dans la prise de décision publique

- Mettre en place un système pérenne de conseil scientifique au gouvernement.
- Établir une liste d'experts nationaux issus de différentes disciplines et organisations.
- Continuer à rendre explicite le rationnel scientifique qui sous-tend les décisions publiques.

Se préparer aux prochaines crises

- Renforcer le système de suivi des risques critiques piloté par le HPCN.
- Développer des protocoles et processus de collecte des données.
- Développer un système d'information de santé unique.
- Tirer les leçons de cette crise et se préparer aux suivantes.
- Envisager de revoir le champ d'application des infrastructures critiques.

4 La résilience du système de santé face au COVID-19

La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions majeures sur la santé de la population luxembourgeoise. Face à ces difficultés, la mobilisation des ressources et des acteurs autour de la cellule de crise interministérielle a été remarquable, permettant de développer rapidement des dispositifs inédits et d'élargir l'offre de services de santé pour absorber la crise sanitaire. Les nombreux dispositifs tels que le dépistage intensif des cas, le suivi des contacts, la montée en charge des capacités hospitalières ou la réserve sanitaire sont le témoin de la qualité de la réponse et de l'adaptation du système de santé Luxembourgeois pendant la pandémie de COVID-19. Mais la pandémie a également révélé les faiblesses structurelles du système de santé qui se sont traduites par un niveau insuffisant de préparation. Le Luxembourg doit aujourd'hui continuer ses efforts en matière de nouveaux modèles de fourniture de soins, pour mettre davantage l'accent sur la prévention des risques et sur une approche multidisciplinaire des soins.



4.1. L'IMPACT SANITAIRE DIRECT DU COVID-19

L'impact sanitaire direct, mesuré en termes d'excès de mortalité, est plus faible au Luxembourg qu'en moyenne dans les autres pays de l'OCDE. Le taux de surmortalité jusqu'au premier semestre 2022 s'élève à 1 226 par million d'habitants au Luxembourg, plus de 60 % inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, la pandémie a touché de façon disproportionnée les populations âgées et les populations désavantagées. Le taux de mortalité au sein des populations âgées de 80 ans et plus résidant dans les structures de soins de longue durée (population en moyenne plus vulnérable que dans les autres pays de l'OCDE) est presque deux fois plus élevé que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

L'efficacité de la campagne vaccinale au Luxembourg pour réduire les hospitalisations et

les décès est indéniable. La campagne a été menée grâce aux travaux menés en amont par des groupes thématiques dès le mois de mars 2020, permettant de travailler sur des sujets clés tels que le déroulement du stockage et des livraisons, ou le développement des systèmes d'information. Si la campagne vaccinale s'est avérée fortement personnalisée (avec l'envoi d'invitations et un accompagnement personnel), l'hésitation vaccinale semble encore relativement élevée. Malgré des biais de surestimation, presque 30 % de la population résidente au Luxembourg n'a toujours pas reçu un schéma complet de vaccination en mai 2022. Il aurait été bénéfique de déployer plus précocement la vaccination dans les cabinets médicaux et les pharmacies d'officines au Luxembourg. Les actes de sensibilisation ciblés, basés sur des approches communautaires, sont à renforcer.

4.2. LES CONSÉQUENCES INDIRECTES DE LA PANDÉMIE

Les conséquences indirectes de la pandémie au Luxembourg sont préoccupantes, tant en termes de reports de diagnostics et de soins courants, que de détérioration de la santé mentale (essentiellement chez les jeunes et les personnes en emploi). Au Luxembourg, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la pandémie et les mesures pour enrayer la pandémie pendant les deux premières vagues ont eu des conséquences négatives importantes dans le champ de la santé mentale. L'enquête menée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) en collaboration avec TNS Ilres montre des signes d'une nette dégradation de la santé mentale des Luxembourgeois. Un résident sur trois affirme que sa santé mentale s'est détériorée pendant la pandémie de COVID-19, une proportion qui décline avec l'âge.

Le Luxembourg a aussi enregistré un recul des consultations avec les professionnels de santé en ville. Les médecins généralistes, dentistes,

dermatologues, ophtalmologues, pédiatres et psychiatres ont vu leur consultation diminuer de plus de 10 % sur l'ensemble de l'année, et de plus de 26 % entre mars-mai 2020. L'activité hospitalière a également diminué et les opérations non-urgentes ont été moins nombreuses dans la majorité des hôpitaux. Ainsi, les interventions chirurgicales non urgentes et non essentielles ont été reportées dans les hôpitaux du Luxembourg durant les phases aiguës de la crise, pouvant mener à une augmentation des délais d'attente pour certaines interventions chirurgicales. Le dépistage et le traitement des cancers ont également subi des retards en 2020, avec une forte diminution du nombre d'interventions carcinologiques. Sur l'ensemble de l'année 2020, l'activité de chirurgie des hystérectomies a par exemple connu une diminution de 27 % par rapport à l'année 2019. Les retards de diagnostic et de traitement du cancer auront probablement de graves répercussions sur le pronostic du patient.

4.3. QUELLE RÉSILIENCE DANS LA GESTION DE LA CRISE PANDÉMIQUE ?

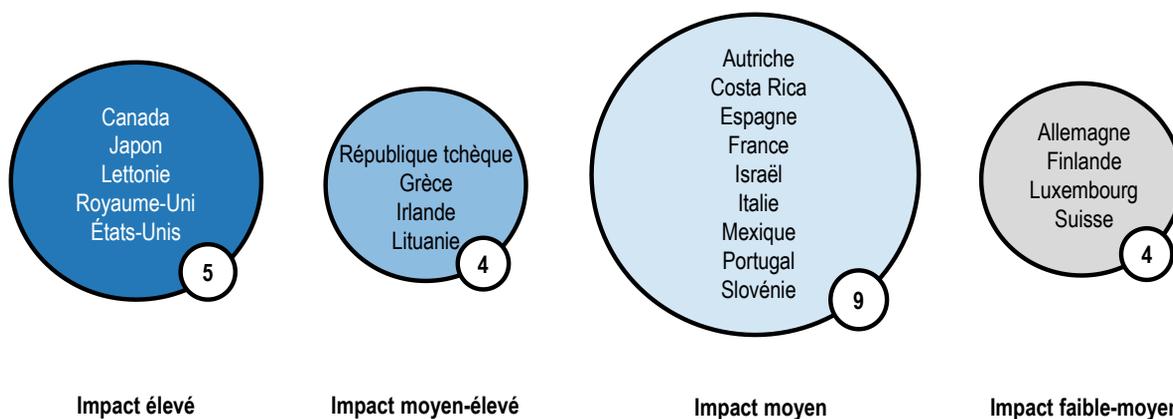
La réactivité de la cellule de crise interministérielle et la mobilisation des acteurs du système de santé ont été remarquables, mettant en place de nombreuses solutions pragmatiques dès la mi-mars 2020 pour absorber le choc et endiguer la pandémie. Un dépistage intensif des cas a été mis en place dès le début de la pandémie grâce à un arsenal d'actions tels que le dépistage massif ou la mise en place d'équipes mobiles. La stratégie de dépistage à grande échelle figure parmi les bonnes pratiques des pays de l'OCDE pour réduire la transmission du virus et détecter rapidement les clusters dans des secteurs spécifiques. Le nombre total de cas possibles aurait été plus de 40 % plus élevé sans le programme de dépistage à grande échelle. Le dispositif de suivi des contacts s'est avéré performant pour identifier de manière exhaustive les cas contact grâce à trois facteurs clés : un renforcement des équipes, l'accompagnement spécifique des catégories de populations fragiles

suite aux enquêtes rétrospectives, et le développement de l'application CARE+.

La forte montée en charge des capacités hospitalières s'est traduite par le doublement du nombre de lits en soins intensifs pendant la première vague épidémique, permettant de répondre à l'afflux important de patients luxembourgeois et des pays limitrophes. Cette montée en charge a été rendue possible par la contraction des activités chirurgicales et médicales aux seules interventions urgentes et essentielles pendant la première vague.

La réserve sanitaire, ainsi que la réallocation du personnel aux secteurs d'activités critiques, a permis de mobiliser du personnel de santé pendant les deux premières vagues épidémiques, évitant toute pénurie du personnel de santé pour les soins COVID-19. Ainsi, contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, le Luxembourg n'a pas souffert d'une pénurie de personnel de santé pour répondre à la pandémie de COVID-19.

Graphique 4.1. Contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, le Luxembourg n'a pas souffert d'une pénurie de personnel de santé pour répondre à la pandémie de COVID-19



Note : Ce schéma montre les réponses des pays à la question : « Sur une échelle de 1 à 5, veuillez indiquer l'impact du manque de personnel de santé pour faire face à la pandémie de COVID-19 : 1 (faible), 2 (faible-moyen), 3 (moyen), 4 (moyen-élevé) et 5 (élevé) ».

Source : Questionnaire OCDE sur la résilience des systèmes de santé.

Les nouveaux modèles de fourniture de soins ont pu redresser une partie des fonctions du système de santé au Luxembourg. Il s'agit de maintenir ces efforts et d'évaluer les pratiques pour améliorer la résilience du système de santé. Ainsi, le Luxembourg a réorganisé **les soins de premier recours** pour répondre de manière plus efficiente à l'ensemble des besoins de la population pendant les premières vagues de la pandémie. La mise en place des Centres de Soins Avancés et des centres de consultations COVID-19 dans le secteur des soins primaires figure parmi les bonnes pratiques des pays de l'OCDE.

La téléconsultation, le télé-suivi des patients COVID-19, et les services de e-prescriptions

ont été rapidement déployés pour maintenir l'accès aux soins au Luxembourg. Cependant, en comparaison aux autres pays de l'OCDE, les téléconsultations ne représentent que 9 % de toutes les consultations médicales en 2020, contre une moyenne de 21 % dans les pays de l'OCDE.

De nouveaux dispositifs de **soutien à la santé mentale** pour le public et les personnels de santé ont été créés, mais des approches multisectorielles imbriquant la santé mentale et les politiques de l'éducation, de la jeunesse et de l'emploi manquent pour répondre aux besoins des populations à risques.

Synthèse des recommandations

Se préparer aux prochaines crises

- Développer un système d'information unique pour l'ensemble du système de santé.
- Investir davantage dans le personnel de santé, investir dans les soins primaires basés sur des équipes pluri-professionnelles.
- Renforcer les compétences en hygiène et la médicalisation des structures des soins longues durées.
- Constituer une centrale d'achat et de logistique pour toutes les institutions de santé pour les produits critiques, les médicaments et les dispositifs médicaux.
- Maintenir la réserve sanitaire en délivrant des formations requises.

Absorber le choc et redresser les fonctions du système de santé

- Renforcer l'offre des services de santé auprès des populations désavantagées.
- Renforcer le dépistage et la surveillance des troubles dépressifs, et développer des politiques de santé mentale multisectorielles.
- Évaluer des bénéfices-risques du déploiement des services de soins à distance.
- Repenser la montée en charge des capacités hospitalières plus finement pour maintenir la continuité des interventions non urgentes.

5 Le système éducatif pendant la pandémie

La gestion de la crise pandémique dans le système éducatif du Luxembourg se distingue d'autres pays de l'OCDE par le faible nombre de jours durant lesquels les établissements scolaires sont restés fermés. Dans l'ensemble, le système éducatif a su résister aux bouleversements imposés par la crise, par le biais d'une gestion sanitaire flexible et efficace, d'infrastructures adaptées à l'enseignement à distance, et de l'investissement coordonné des acteurs éducatifs à tous les échelons du système, le tout permettant une bonne continuité pédagogique. Cependant, la priorité donnée à la réouverture des établissements scolaires n'a pas toujours répondu aux défis posés par la crise, particulièrement pour prévenir l'accroissement des inégalités et mieux accompagner les enseignants dans la durée. Dans cette optique, le gouvernement doit par exemple renforcer ses mesures de soutien différencié à certaines catégories d'élèves, et, à plus long terme, réfléchir à des transformations plus profondes de son système éducatif. Malgré la bonne structure de gouvernance, la politique éducative de crise aurait aussi bénéficié d'une meilleure concertation avec les acteurs de terrain pour adapter certaines mesures aux besoins des établissements.



5.1. COMPRENDRE LE SYSTÈME ÉDUCATIF DU LUXEMBOURG

Comprendre le système éducatif du Luxembourg est indispensables pour mettre en perspective les décisions prises par le Gouvernement luxembourgeois pendant la pandémie. Le caractère unique du système éducatif luxembourgeois réside en grande partie dans son approche multilingue de l'enseignement et de l'apprentissage, et dans la population très internationale qu'il accueille. Le pays compte trois langues officielles (le luxembourgeois, l'allemand et le français) qui sont, chacune à tour de rôle, la langue d'enseignement du système éducatif. Les enfants âgés de 1 à 4 ans peuvent bénéficier du programme d'éducation plurilingue des services d'éducation et d'accueil. La langue d'enseignement évolue ensuite au fur et à mesure que les élèves progressent dans leur parcours scolaire. Dans l'offre du système éducatif « traditionnel », l'enseignement pré-primaire est dispensé en luxembourgeois, l'enseignement primaire en allemand (y compris l'alphabétisation des enfants), et la majeure partie de l'enseignement secondaire en français ou en allemand. L'enseignement supérieur est dispensé en allemand, en anglais et en français.

Malgré des investissements élevés (la dépense annuelle par élève au Luxembourg est plus de deux fois supérieure à la moyenne de l'OCDE), le Luxembourg a obtenu des performances inférieures à la moyenne de l'OCDE dans les trois domaines évalués (lecture, mathématiques et sciences) par l'enquête PISA 2018.

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENEJ) a un vaste champ d'action, tout en laissant de l'autonomie pédagogique aux établissements et aux enseignants. En effet, bien que le programme scolaire soit centralisé, les enseignants disposent d'une autonomie pédagogique pour le mettre en œuvre. Cette autonomie pédagogique s'étend au choix du matériel didactique ainsi qu'à leurs choix de formation professionnelle. Enfin, alors que c'est au MENEJ de fournir de manière harmonisée l'équipement et l'infrastructure (y compris numérique) aux lycées de l'enseignement secondaire, c'est une compétence qui revient aux communes quand il s'agit des écoles de l'enseignement fondamental.

5.2. LA CONTINUITÉ PÉDAGOGIQUE PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les établissements scolaires sont restés le plus souvent ouverts pendant la pandémie de COVID-19. Pour assurer la continuité pédagogique, le Luxembourg s'est distingué par sa volonté de réduire au minimum les jours de fermeture des établissements scolaires. La stratégie du MENEJ rejoint là le premier des dix principes prônés par l'OCDE pour une reprise efficace et équitable de l'éducation pendant et après la pandémie : maintenir les écoles ouvertes autant que possible et en toute sécurité. Au total, en 2020 et 2021, la durée des fermetures d'établissement correspond à 48 jours d'instruction dans l'enseignement fondamental et 34 dans le secondaire (moins pour les classes terminales, autorisées à revenir plus tôt pour préparer les examens de fin d'année), avec des

solutions de continuité pédagogique durant ce temps.

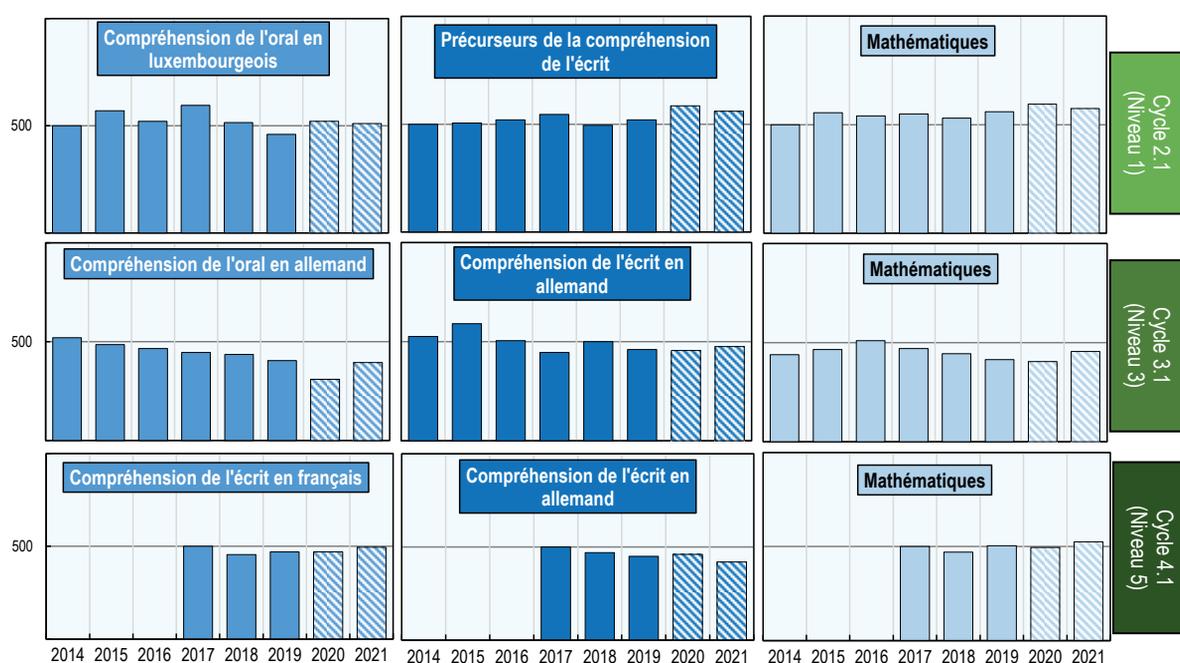
Ainsi, le Luxembourg se place parmi ceux de l'OCDE qui ont le moins fermé leurs établissements, la moyenne de l'OCDE étant d'environ 81 jours dans le primaire et 94 jours dans le secondaire. Cette continuité pédagogique a pu être assurée en raison d'un important effort de prêt de matériel numérique et de mesures de soutien particulières (par exemple à travers l'assistance téléphonique ou l'encadrement individuel) pour les élèves à besoins spécifiques. Avoir réussi à faire émerger un consensus sur la stratégie générale qui a soutenu toute son action constitue une des réussites de la gestion de la crise du gouvernement.

5.3. LES EFFETS DE LA CRISE LIÉE AU COVID-19 ET DES RÉPONSES GOUVERNEMENTALES SUR LES RÉSULTATS ET LE BIEN ÊTRE DES ÉLÈVES

Grâce à la continuité pédagogique permise par l'enseignement à distance puis, très rapidement, par l'enseignement en alternance dès la réouverture des écoles, et comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il n'y a pas eu d'effet négatif systématique détecté sur les résultats d'apprentissage des élèves au Luxembourg. Dans l'ensemble, le système a su résister aux bouleversements imposés par la

crise, l'enseignement a continué et les apprentissages ont suivi. Les résultats des Épreuves Standardisées (ÉpStan) des deux années de crise sont restés globalement stables. Les scores des épreuves, en langues comme en mathématiques, n'ont pas suivi de tendance à la baisse malgré les défis qu'a représentés l'enseignement à distance puis en alternance.

Graphique 5.1. Résultats des Épreuves Standardisées (ÉpStan) dans l'enseignement fondamental



Note: Les cycles 2.1, 3.1 et 4.1 correspondent aux niveaux 1, 3 et 5, c'est-à-dire aux classes de CP, CE2 et CM2 en France.

Source: Résultats des Épreuves Standardisées (ÉpStan) administrées par le LUCET.

Le léger recul des résultats dans la compréhension de l'allemand, à l'oral en 2020 puis à l'écrit en 2021, aurait cependant pu être anticipé étant donné la nature du système éducatif luxembourgeois et la pluralité linguistique de sa population scolaire, ainsi que les effets sur la charge de travail des élèves, des enseignants et des parents, qui ont dû faire face au long cours à des circonstances d'exception. En ce sens, il y a une réflexion plus large à mener sur la pérennisation de parcours d'apprentissage différents du système traditionnel, par exemple sur le modèle des écoles européennes, qui pourraient mieux convenir aux élèves qui ne parlent ni luxembourgeois ni allemand à la maison (de plus en plus nombreux), deux facteurs déterminants dans la réussite scolaire au Luxembourg.

Le Luxembourg a mené plusieurs études pour évaluer l'impact de la pandémie sur le bien-être

des acteurs de l'éducation (élèves, parents et enseignants). Malgré leurs limites méthodologiques, ces multiples sondages dressent un tableau nuancé de la situation mentale des élèves, des parents et des enseignants pendant la crise. À l'instar des enquêtes statistiques menées dans d'autres pays de l'OCDE, il apparaît que le bien-être des élèves, des enseignants et des parents a été affecté par la crise, et ce, de plus en plus à mesure qu'elle durait, même si dans l'ensemble tant les enseignants que les parents ont estimé avoir pu s'accommoder de l'enseignement à distance et des contraintes imposées par la situation sanitaire. Aucune baisse notable du niveau de bien-être des élèves ne peut être constatée, même si la situation sanitaire n'était assurément pas plaisante pour eux. C'est plutôt le bien-être des enseignants qui semble s'être dégradé à mesure que la crise durait.

5.4. ENGAGEMENT, COORDINATION ET COMMUNICATION AVEC LES ACTEURS DU SYSTÈME ÉDUCATIF AU LUXEMBOURG PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19

Comme dans d'autres systèmes éducatifs, un sentiment d'urgence partagé par les acteurs du système luxembourgeois a favorisé une grande vitesse de réaction et un esprit de solidarité pendant la crise. Cela a facilité la mise en œuvre des mesures importantes décrites telles que la fermeture des établissements, leur réouverture partielle puis totale, ou la mise en place des protocoles sanitaires et du dépistage à grande échelle dans les établissements.

Le MENEJ a créé une structure de gouvernance propre à l'éducation : « COVID-19 et éducation »

afin de répondre à l'évolution de la crise dans la deuxième moitié de l'année 2020. Dans le cadre de cette structure de gouvernance, et notamment par le biais de la cellule de coordination, le MENEJ et le secteur sanitaire ont pu établir des processus de concertation pour décider de l'évolution de l'enseignement dans les écoles en fonction du stade de la pandémie. Tout au long de ces interactions, c'est la sécurité sanitaire qui a guidé les actions et les efforts des deux parties.

Synthèse des recommandations

Assurer une continuité pédagogique en temps de crise

- Garder les écoles ouvertes autant que possible comme principal moyen de continuité de l'éducation, par le biais de protocoles sanitaires flexibles et efficaces, élaborés et continuellement révisés en étroite collaboration avec le ministère de la santé, sans négliger l'accompagnement pédagogique des acteurs sur le terrain et dans la durée.
- Mettre en place des formes de soutien différencié, particulièrement en temps de crise, pour prévenir les inégalités des contextes d'apprentissage qui sont susceptibles d'accroître les inégalités scolaires ; à long terme, envisager la pérennisation de parcours d'apprentissage qui conviendraient mieux aux enfants qui ne parlent ni l'allemand ni le luxembourgeois à la maison.
- Soutenir les enseignants de manière concertée dans leurs fonctions pédagogiques lorsqu'ils continuent de faire face à des situations d'enseignement inhabituelles.
- Repenser la répartition des responsabilités de gestion et d'équipement en infrastructures numériques des établissements scolaires entre l'État et les communes pour s'assurer d'une couverture homogène à tous les niveaux d'enseignement.

Renforcer les mécanismes d'engagement des parties prenantes

- Inclure le secteur de l'éducation dans la cellule de crise interministérielle du gouvernement luxembourgeois.
- Mettre en place aussi tôt que possible une structure de gouvernance stable.
- S'employer à trouver, en période de crise, un équilibre entre les temps de consultation des parties prenantes pour la formulation des décisions, et la communication des décisions prises.
- Continuer à renforcer l'infrastructure d'information du ministère.

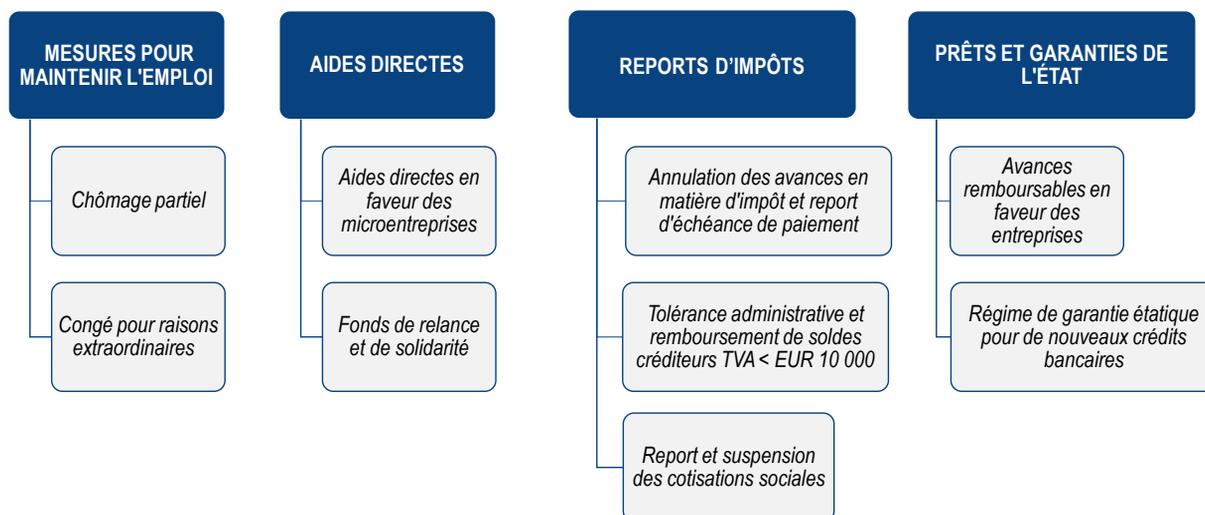


6 Les mesures économiques et budgétaires de crise

Face à la crise sanitaire, la réponse budgétaire des pays de l'OCDE a été rapide, massive et protéiforme. Au Luxembourg, le dispositif global de soutien aux entreprises a été similaire à celui de nombreux pays de l'OCDE. Il a consisté en une diversité de mesures qui ont eu pour but d'offrir une réponse adaptée à la situation de chaque entreprise. Ces mesures peuvent être regroupées en quatre catégories principales : i) mesures pour maintenir l'emploi, ii) aides directes, iii) annulation et report d'impôts, et iv) prêts et garanties de l'État.



Graphique 6.1. Les mesures luxembourgeoises en faveur des entreprises dans le cadre de la crise du COVID-19



Source : Élaboration des auteurs

6.1. LES CONTOURS DU DISPOSITIF GLOBAL DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE

Comme ses voisins, le Luxembourg a soutenu rapidement ses entreprises. Les premières mesures ont été mises en place dès les premières semaines de la crise, dans la foulée de l'adoption de la loi d'état de crise, adoptée le 24 mars 2020. Des procédures budgétaires relativement flexibles, accompagné d'une transmission régulière d'information budgétaire vers le Parlement, ont permis au gouvernement de rapidement engager et déboursier les crédits nécessaires.

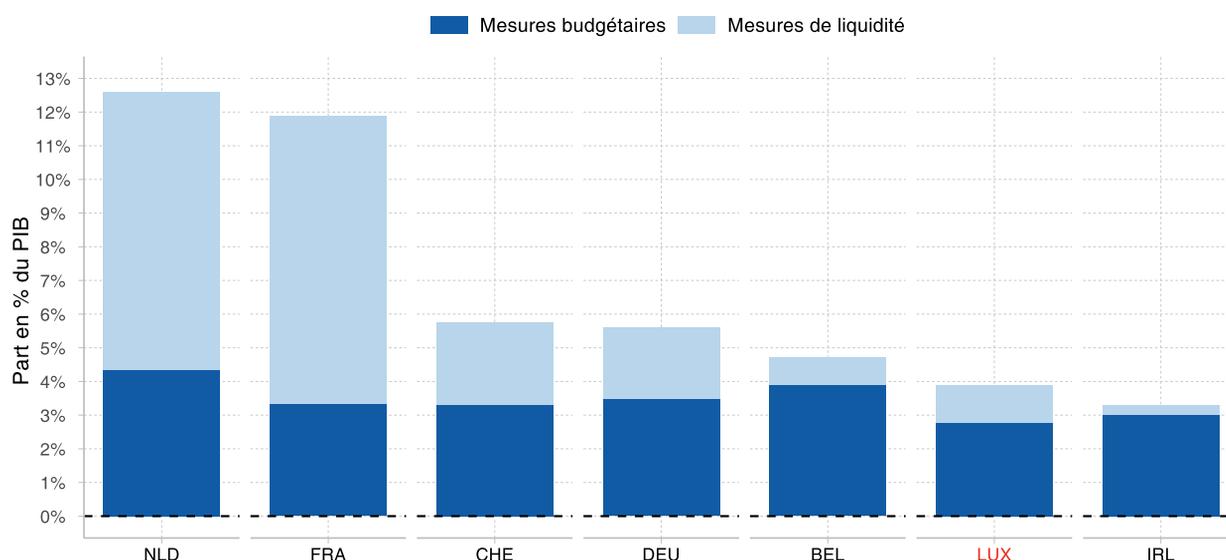
Les mesures mises en place couvrent une diversité de dispositifs et ont permis de répondre aux besoins de la plupart des secteurs économiques. Les mesures les plus plébiscitées

par les entreprises sont le chômage partiel, les avances remboursables, les aides à coûts non couverts, l'aide de relance et le prêt garanti de l'État.

L'effort budgétaire du Luxembourg est en phase avec celui consenti par d'autres pays comparables de l'OCDE. Sur les 3.57 milliards EUR que le Luxembourg a alloués en deux ans pour faire face à la crise du COVID-19, 2.85 milliards EUR étaient destinés aux entreprises et aux ménages (dont 200 millions EUR octroyés sous forme de prêt garanti par l'État). Ce montant correspond à 3.8 % de son PIB (2021) et est proche du niveau de dépenses d'autres pays européens.

Graphique 6.2. Un effort budgétaire en phase avec d'autres pays de l'OCDE

Part des montants décaissés ou octroyés en 2020-2021 par type de mesure en % du PIB de 2021



Note : Les montants renseignés ne sont pas exhaustifs. Ils correspondent aux principales mesures que l'OCDE a identifiées à partir des informations publiques et de l'enquête menée auprès des pays sélectionnés pour la préparation de ce chapitre. Les montants renseignés dans les aides directes, le chômage partiel et le congé ont été décaissés. Les montants renseignés dans les mesures de reports de charges et d'impôts et de prêts de l'État ont été décaissés temporairement et les mesures de garanties étatiques ont été alloués sous forme de garanties.

Source : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Comptes d'État de la Confédération Suisse ; Ministère des Finances des Pays-Bas ; Gouvernement Fédéral d'Allemagne ; Gouvernement de l'Irlande ; Gouvernement fédéral et Gouvernements régionaux de Belgique ; EU PolicyWatch (Eurofound) ; Eurostat ; élaboration des auteurs.

En particulier, le Luxembourg a fait le choix de privilégier les dispositifs en faveur de l'emploi, ce qui a permis de maintenir un niveau d'emploi relativement élevé, notamment dans les premières phases de la crise. Ce choix, alignés

avec ceux fait par d'autres économies ouvertes comme l'Irlande et la Belgique, semble pertinent pour retenir le plus possible les travailleurs transfrontaliers.

6.2. LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES AU LUXEMBOURG

Le maintien de l'emploi a été appuyé par un dispositif de chômage partiel introduit le 18 mars 2020. Ce régime spécial reposait sur des avances aux entreprises et un contrôle comptable ex post ainsi qu'un cadre consultatif existant. Contrairement au chômage partiel, les aides directes ont pris plus de temps pour être mises en place faute de cadre légal préexistant. De plus, les travailleurs indépendants n'ont pas bénéficié du chômage partiel et ont perçu une aide

forfaitaire spécifique deux semaines après la première aide forfaitaire.

Les administrations publiques ont été réactives et ont su faire face à un afflux important de demandes des entreprises, en travaillant de concert avec les associations patronales et en s'appuyant sur les outils informatiques. Cette agilité a permis aux entreprises d'obtenir des aides rapidement, facteur décisif de sauvegarde de leur liquidité.

6.3. LE CIBLAGE ET L'IMPACT DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AU LUXEMBOURG

Les restrictions sanitaires mises en place au Luxembourg depuis mars 2020 pour contenir la montée des infections au COVID-19 ont fortement pesé sur les entreprises. Dans certains secteurs, les entreprises ont dû faire face à une chute brutale de leur activité. Les montants des aides et le soutien à l'emploi ont été globalement suffisants pour préserver la situation financière de la plupart des entreprises, telle qu'elle est mesurée par les profits, la liquidité et la solvabilité de ces dernières.

Les mesures de subvention ont été principalement ciblées sur les entreprises les plus affectées par la crise, celles qui étaient relativement dynamique avant la crise mais qui nécessitaient des aides pour survivre. Les entreprises qui étaient faiblement ou fortement rentables (ou endettées) en 2019 ont perçu

moins d'aides pendant la crise. Les quatre premiers déciles des entreprises les plus impactées, en termes de baisse du chiffre d'affaires en 2020, ont reçu 57 % du montant total des subventions, conformément à l'objectif poursuivi de soutenir les secteurs les plus exposés à la crise.

Le taux de faillite du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA), parmi les plus touchés par la crise, est à la baisse en 2020 et en 2021, ce qui confirme une certaine efficacité et générosité des aides mise en place pour ce secteur. Les secteurs particulièrement touchés par la crise nécessiteront cependant un suivi accru car certains, comme l'HORECA, font face à des changements structurels dus à la diffusion du télétravail et des visioconférences.

Synthèse des recommandations

Améliorer le ciblage des mesures d'aides

- Prendre mieux en compte les travailleurs indépendants.
- Surveiller à court terme les secteurs plus affectés pour assurer leur résilience face aux crises.
- Mieux intégrer les données administratives et de bilans des entreprises et faciliter leur accès.
- Considérer la progressivité des aides pour mieux cibler toute intervention future.

Renforcer le dispositif de mise en œuvre des aides aux entreprises

- Considérer la mise en place d'une structure de concertation avec les partenaires sociaux pour toutes les interventions futures.
- Poursuivre la simplification et la digitalisation des démarches administratives.
- Poursuivre la démarche d'information et de contrôle du Parlement.

Améliorer l'information au Parlement

- Poursuivre un échange régulier avec la Chambre des députés sur les bénéficiaires, le ciblage et l'impact des mesures mises en place.

Évaluer l'impact des aides sur le long terme

- Poursuivre la démarche de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises.

7 Les politiques sociales et de l'emploi à l'épreuve de la crise

La politique de l'emploi et la politique sociale du Luxembourg ont largement permis de faire face à la pandémie de COVID-19. Les congés maladie payés, le congé pour raisons familiales extraordinaire, les dispositifs de maintien dans l'emploi, ainsi que les allocations de chômage, ont été déclenchés rapidement pour répondre aux besoins des salariés malades, contraints de réduire leurs heures de travail ou subissant une perte de revenus. Les dispositifs existants ont été étendus et renforcés, tandis que de nouvelles mesures ont été adoptées pour répondre aux besoins émergents. Le resserrement du marché du travail à la sortie de la crise a favorisé une forte reprise, et bon nombre des personnes fortement touchées ont retrouvé leurs moyens de subsistance. Néanmoins, il est encore possible d'affiner les politiques pour garantir que, si une telle crise se reproduit, l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin et n'oublie personne.



7.1. L'IMPACT DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES RÉSULTATS SOCIAUX AU LUXEMBOURG

L'endiguement de la pandémie de COVID-19 a nécessité des restrictions sans précédent de l'activité sociale et économique. Au Luxembourg, le Grand-Duc a déclaré l'état de crise le 18 mars 2020 et entériné un confinement total, exigeant la fermeture de tous les commerces non essentiels et des écoles, et imposant de sévères restrictions de mobilité. Bien que nécessaires, ces restrictions ont entraîné des perturbations généralisées dans la vie, l'emploi et les revenus de la population luxembourgeoise.

Le marché du travail luxembourgeois a été fortement touché. Le taux de chômage a augmenté de 1.8 point de pourcentage en 2021, tandis que le nombre d'heures travaillées a diminué de 10 % par rapport à l'année précédente. Pourtant, la reprise a été rapide et forte. Les taux d'emploi dépassent désormais leurs niveaux antérieurs à la crise et les taux d'inactivité sont tombés à des niveaux jamais observés depuis la période précédant la crise

financière de 2008. La concentration sectorielle de la crise a toutefois entraîné une exposition prononcée de certains groupes.

L'accès accéléré à l'aide de maintien dans l'emploi a atténué l'impact du choc sur le marché du travail et, au plus fort de la crise, près de deux salariés sur cinq bénéficiaient de ce dispositif. Cependant, l'impact de la crise a été très différent selon les groupes de travailleurs, en fonction, dans une large mesure, de leur secteur d'emploi et des types d'emplois qu'ils occupaient. Les travailleurs des secteurs fortement touchés et des emplois jugés « non essentiels » qui nécessitaient une proximité physique et ne pouvaient donc pas être exercés à domicile ont vu leur travail disparaître, tandis que ceux qui occupaient des emplois précaires et avaient des contrats peu stables se sont retrouvés moins protégés par le soutien massif à l'emploi que constituait le chômage partiel.

7.2. LES POLITIQUES DE PROTECTION DES EMPLOIS ET DES REVENUS AU LUXEMBOURG PENDANT LA CRISE DU COVID-19

Avec ses systèmes complets et généreux de protection de l'emploi et des moyens de subsistance, le Luxembourg était bien placé pour soutenir sa population pendant la pandémie de COVID-19. Ces mécanismes de protection, rapidement étendus pour s'adapter aux exigences de la crise, ont permis de minimiser les pertes d'emploi et de maintenir les revenus de bon nombre de personnes.

Les congés maladie payés, qui ont remplacé 100 % des revenus, ont été essentiels pour protéger les travailleurs et garantir que les personnes infectées par le COVID-19 et en quarantaine restaient isolées.

Le Luxembourg a également très rapidement introduit un congé pour raisons familiales extraordinaire. Ce congé pour raisons familiales extraordinaire a été un élément essentiel, et novateur, des mesures d'urgence prises par le

pays pour répondre à la crise. Cette politique a permis aux parents de conserver leur emploi et leur revenu, tout en assurant la prise en charge de leurs enfants. Pendant la période de confinement au printemps 2020, près de 40 % des parents éligibles ont bénéficié de cette mesure, et il est probable qu'elle a joué un rôle important pour éviter le gonflement de l'écart du taux d'emploi entre les femmes et les hommes, observé dans certains pays de l'OCDE.

Outre les extensions des dispositifs de maintien dans l'emploi et des programmes d'allocations de chômage et d'aide sociale, le Luxembourg a mis en œuvre des mesures de soutien ciblées pour les travailleurs atypiques, mal couverts par les mécanismes standard de protection de l'emploi et des revenus. Il s'agit notamment des travailleurs indépendants, en particulier ceux du secteur des arts, du divertissement et des loisirs.

Les dispositifs de soutien n'étaient pas disponibles et accessibles à tous les travailleurs – les jeunes, ceux ayant une carrière professionnelle entrecoupée et les travailleurs indépendants étaient les plus vulnérables. Les femmes ont subi plus fortement les conséquences de la crise, mais les taux d'emploi des femmes se sont ensuite redressés et améliorés par rapport à ceux des hommes. Les travailleurs dont la carrière professionnelle est plus fragmentée, en particulier les jeunes, peuvent avoir été confrontés à des lacunes dans la couverture des prestations de chômage. Les jeunes adultes, entre 18 et 25 ans, ont eu un accès limité à l'aide sociale. Certains travailleurs

luxembourgeois ont dû trouver un compromis entre le congé pour raisons familiales extraordinaire et le dispositif de maintien dans l'emploi. Les travailleurs nés à l'étranger ont été durement touchés, mais une forte reprise s'est produite grâce à la progression de l'emploi dans les services hautement qualifiés, la santé et la construction. Les travailleurs concentrés dans les secteurs les plus fortement touchés, ont souvent été moins en mesure d'accéder au soutien fourni par le chômage partiel, l'aide au revenu et même aux congés maladie. Les travailleurs indépendants étaient moins bien couverts par les congés maladie payés et le congé pour raisons familiales extraordinaire que les salariés.



Synthèse des principales recommandations

Revoir le chômage partiel

- Évaluer la possibilité d'exiger des employeurs une contribution plus importante pour les heures non travaillées au fur et à mesure que le soutien est réduit.
- Renforcer les mesures d'incitation à la formation pendant la période du dispositif de maintien dans l'emploi, en particulier pour les personnes qui auraient des difficultés à trouver un nouvel emploi.
- Examiner les pistes en faveur d'un soutien récurrent, comparable au chômage partiel, à destination des travailleurs indépendants.
- Veiller à ce que les dispositifs de maintien dans l'emploi soient davantage mobilisés pour les préserver les emplois des travailleurs qui en ont le plus besoin.

Adapter le congé pour raisons familiales extraordinaire

- Permettre aux personnes pouvant bénéficier d'un congé pour raisons familiales extraordinaire, mais percevant une aide au titre du chômage partiel, de recevoir un complément de revenus pour les amener à un niveau d'aide comparable.
- Assurer l'équilibre entre les sexes parmi les travailleurs qui prennent un congé pour raisons familiales.
- Examiner les moyens d'étendre le soutien aux travailleurs indépendants contraints de s'occuper de leur famille en raison de la fermeture des écoles ou de la maladie/quarantaine.

Élargir l'accès aux congés maladie payés

- Veiller à ce que, en cas de pandémie, tous les travailleurs indépendants aient accès à des congés maladie payés.

Élargir l'accès aux allocations chômage

- Envisager, dans le cadre d'une crise similaire, de réduire ou de supprimer les exigences en matière de cotisations minimales afin d'améliorer l'accès des jeunes travailleurs et de ceux dont la carrière est plus fragmentée.

Veiller à ce que l'aide sociale soit accessible à tous ceux qui en ont besoin

- Renforcer le soutien aux moyens de subsistance des jeunes travailleurs ; tous n'auront pas accès à un soutien familial.

Références

- OCDE (2022), « Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19: Synthèse », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7bbc0b27-fr>. [1]
- OCDE (2021), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>. [2]
- OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0405, Éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0405>. [3]