

## **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 a bénéficié de son système de gestion de risques mature, de son réseau diplomatique et de l'existence de plans d'urgence développés pour de précédents épisodes épidémiques qui lui ont permis de s'adapter rapidement à la crise. Le pays a également dû faire face à des défis en particulier afin d'assurer la continuité des services essentiels et l'accès au matériel médical et de protection nécessaires pour son personnel soignant et ses citoyens. Ce chapitre examine les capacités d'anticipation des risques du Luxembourg, les procédures d'urgence initiales pour lutter contre la pandémie de COVID-19 avant la déclaration de l'état d'urgence le 18 mars 2020. Le chapitre s'intéresse également à la préparation des opérateurs d'infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels luxembourgeois en cas de pandémie.

---

## Résultats clés

- **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.
- **Le Luxembourg a jugé une pandémie de grippe moins probable que d'autres risques auxquels il est confronté**, ce qui a mené à une priorisation d'autres actions que la mise à jour du plan gouvernemental « Pandémie grippale ».
- **L'anticipation des prochaines crises devrait s'appuyer sur un processus d'évaluation des risques renforcé et un effort généralisé d'utilisation de ses conclusions pour progresser les actions de préparation.**
- **Il est important de veiller à ce que les plans d'urgence reflètent les connaissances actuelles sur les crises potentielles.**
- **Le système luxembourgeois de gestion de crise bénéficie d'un bon niveau de maturité** qui a permis de **mettre en place une structure organisationnelle flexible en réponse à la pandémie** et d'aligner ainsi les efforts entre les autorités politiques et les institutions en charge de la gestion de crise.
- **Le réseau diplomatique luxembourgeois a joué un rôle important tout au long de la pandémie.**
- **Les échanges réguliers avec les instances européennes et ses pays frontaliers montrent l'importance que le Luxembourg a accordé à la coopération internationale** tout au long de la pandémie.
- **Le Luxembourg devrait poursuivre sa coopération internationale dans la réponse de crise, y compris dans sa dimension transfrontalière en tenant compte de son interdépendance avec les territoires limitrophes** pour faire face aux crises futures.
- **Le Plan gouvernemental « Pandémie grippale » du Luxembourg a été utile pour informer l'ensemble des infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels dans leur préparation en amont du premier cas national.**
- **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** car ces prestataires de services dits « essentiels » n'étant pas reconnus comme infrastructure critique et ne possédaient pas de plan de crise pour assurer la continuité de leurs opérations. **Il s'agit donc à l'avenir d'améliorer la préparation aux situations de crise des services essentiels afin d'en garantir la continuité des opérations.**
- **Comme la plupart des membres de l'OCDE, le Luxembourg a été confronté au risque d'une grave pénurie d'équipements de protection individuelle (EPI) à un stade précoce de la pandémie.**
- **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.
- **Son expérience de la pandémie doit encourager le Luxembourg à partager ses propres enseignements et à puiser dans le vaste ensemble de bonnes pratiques identifiées pendant la pandémie.**
- **Les capacités d'anticipation doivent partir d'une compréhension globale des risques** qui reflète les interdépendances et les échanges entre les pays.

## 2.1. Introduction

Ce chapitre examine les capacités d'anticipation des risques du Luxembourg, les procédures d'urgence initiales qui ont été mobilisées au début de la pandémie de COVID-19. Il examine également la préparation des opérateurs d'infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels au Luxembourg en cas de pandémie.

En particulier, ce chapitre examine :

- La mesure dans laquelle l'évaluation et l'anticipation des risques et des crises ont aidé le pays à se préparer à la pandémie de COVID-19.
- La préparation globale des opérateurs d'infrastructures critiques et des prestataires de services essentiels, tels que les services d'urgence, y compris la capacité d'assurer la fourniture d'équipements de protection individuelle et de fournitures médicales aux principaux secteurs d'activité et à l'ensemble de la population.
- Les procédures et mécanismes d'urgence, et la mesure dans laquelle celles-ci ont permis une préparation efficace à la phase aiguë de la crise et ont tenu compte des effets transfrontaliers de la pandémie.

Ce chapitre se concentre sur les mesures prises par le Luxembourg avant la déclaration de l'état d'urgence le 18 mars 2020 (voir Tableau 2.1), étant donné que le troisième chapitre couvrira les mesures de gestion de crise prises à partir de cette date.

## 2.2. Les capacités d'anticipation du gouvernement luxembourgeois avant la pandémie au Luxembourg

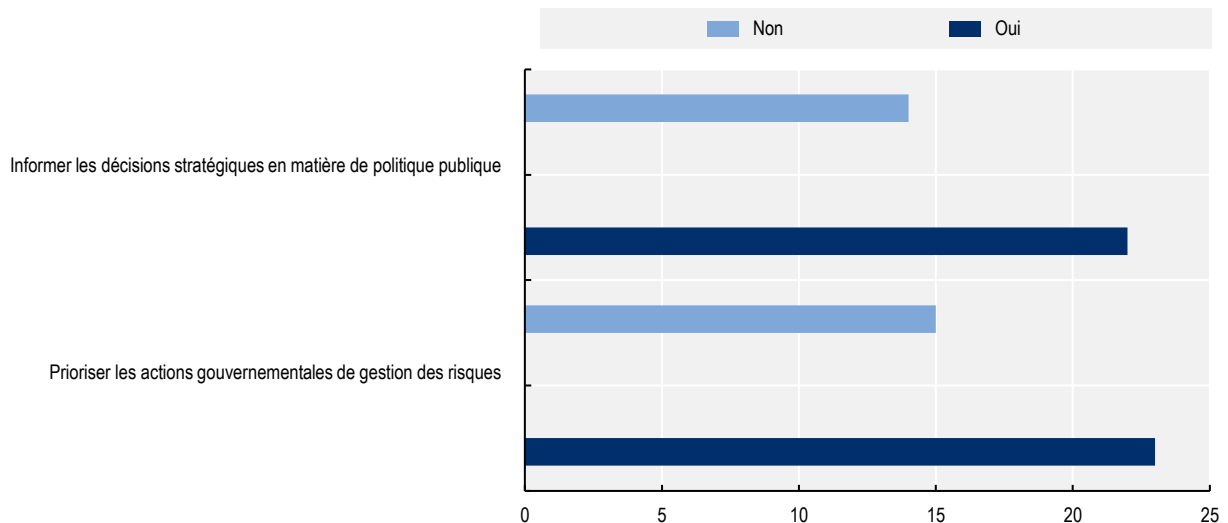
### 2.2.1. Les capacités d'anticipation dépendent d'une compréhension globale des risques

Les capacités, comprises comme l'aptitude des communautés, des organisations ou des sociétés à gérer leurs affaires et leurs propres processus de développement avec succès, vont au-delà des compétences et des procédures. Les capacités englobent également les incitations et la gouvernance nécessaires pour tirer le meilleur parti des compétences et des procédures disponibles (Swedish Civil Contingencies Agency, 2018<sup>[1]</sup>).

Dans ce contexte, les capacités d'anticipation désignent les mesures prises lorsqu'une catastrophe est perçue comme imminente, afin de réduire son impact sur la vie, les moyens de subsistance ou les systèmes et services essentiels au fonctionnement normal de la société (Commission européenne, 2021<sup>[2]</sup>). Les capacités d'anticipation permettent d'agir soit avant le choc, soit au moins avant que des impacts substantiels ne se soient manifestés. L'action anticipative est une intervention proactive, qui a lieu lors de l'émission d'un avertissement ou de l'activation d'un événement déclencheur convenu préalablement. 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 (CERF, 2019<sup>[3]</sup>). De par leur nature, ces actions sont censées être organisées avant une catastrophe afin d'établir le type de capacités nécessaires pour faire face efficacement aux défis à venir qui y sont associés.

Afin de définir les mesures d'anticipation requises, les gouvernements doivent s'appuyer d'abord sur leur compréhension du risque qui est à l'origine de la catastrophe et surveiller l'évolution de la situation afin d'identifier les déclencheurs potentiels et de les intégrer dans des plans d'urgence (Commission européenne, 2021<sup>[2]</sup> ; OCDE, 2014<sup>[4]</sup>). En 2016, plus de la moitié des membres de l'OCDE utilisaient leurs évaluations nationales des risques pour éclairer les décisions stratégiques de politique publique et pour orienter leurs priorités en matière de gestion des risques (voir le Graphique 2.1 ci-dessous).

## Graphique 2.1. Exploitation de l'analyse des risques pour piloter l'activité stratégique



Source : OCDE (2017<sup>[5]</sup>), OECD Dataset on the governance of critical risks, OCDE, Paris, [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_RISK](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_RISK)

StatLink  <https://stat.link/z1xmfw>

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance des risques critiques va au-delà de l'encouragement des membres à lier leur évaluation des risques à leur prise de décision stratégique (voir Encadré 2.1 ci-dessous) (OCDE, 2014<sup>[4]</sup>). Les adhérents sont encouragés à mieux comprendre les répercussions potentielles et la probabilité des risques en utilisant les meilleures données probantes disponibles, en investissant dans de nouvelles recherches et de nouveaux outils, et en mettant de côté les ressources nécessaires.

La Recommandation encourage également l'adoption d'approches à 360 degrés intégrant tous les risques pour l'évaluation nationale des risques afin d'aider à hiérarchiser la réduction des risques de catastrophe, les capacités de gestion des situations d'urgence et la conception de stratégies de protection financière.

Elle invite en outre les membres à revoir périodiquement leur évaluation nationale des risques à la lumière des événements récents, de l'évolution des priorités et des nouvelles informations. Ce processus devrait inclure l'enquête et l'évaluation des dommages et pertes résultant de catastrophes dès que possible après leur survenance. L'évaluation nationale des risques devrait permettre d'analyser les facteurs qui sous-tendent les expositions et la vulnérabilité des populations, des actifs et des activités susceptibles d'engendrer des risques critiques.

Le dernier élément des capacités d'anticipation des risques comprend l'élaboration d'inventaires géolocalisés des populations et des actifs exposés, ainsi que des infrastructures afin de réduire l'exposition et la vulnérabilité. Le processus d'évaluation devrait également envisager d'identifier les liens entre les différents types de risques critiques et la possibilité d'effets en cascade, qui nécessitent tous une coopération intersectorielle et internationale.

### Encadré 2.1. Capacités d'anticipation et la Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques critiques

Le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation du Conseil sur la Gouvernance des Risques Critiques (ci-après la « Recommandation ») lors de la réunion du Conseil au niveau ministériel de mai 2014. Le Forum de Haut-Niveau sur les Risques (HLRF) a été instrumental dans le développement de cette Recommandation. Depuis son adoption, quarante-et-un pays ont adhéré à la Recommandation. La Recommandation propose aux gouvernements qu'ils :

- identifient et évaluent tous les risques d'importance nationale et utilisent cette analyse pour éclairer les priorités dans les décisions de gestion des risques (i).
- mettent en place des mécanismes de gouvernance pour coordonner les risques et gérer les crises à travers le gouvernement (ii).
- assurent la transparence et la communication des informations sur les risques au public avant que le risque ne se produise et pendant les phases de réaction aux crises (iii).
- 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 9iv).

En particulier en ce qui concerne l'**identification et l'évaluation des risques** (i), la Recommandation :

- reconnaît le rôle de la coopération internationale dans le renforcement des capacités d'anticipation et de préparation.
- invite les membres à élargir leurs capacités d'anticipation par des analyses prospectives, des évaluations des risques et des cadres de financement.
- recommande aux membres d'établir des liens clairs entre leur capacité à anticiper les risques et la prise de décisions en temps opportun.

Source : OCDE (2014<sup>[4]</sup>), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs », *Instruments juridiques de l'OCDE*, [OECD/LEGAL/0405](https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0405), Éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0405>.

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.

### 2.2.2. L'évaluation nationale des risques du Luxembourg a inclus le risque d'une pandémie de grippe avant la pandémie de COVID-19

Le scénario de pandémie humaine pris en compte dans l'évaluation nationale des risques au Luxembourg était celui d'une pandémie de grippe, en commun avec la plupart des autres membres de l'OCDE (OCDE, 2018<sup>[6]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[7]</sup>). Plus précisément, un scénario impliquant une nouvelle souche de grippe aviaire se transmettant à la population humaine.

Bien que l'évaluation des risques en soi ne soit pas un document public au Luxembourg, elle a été partagée au sein du gouvernement national (y compris les ministres) et des informations publiques sur le risque de pandémie de grippe ont été publiées dans le cadre du Plan gouvernemental « Pandémie grippale » sur le site web national sur les urgences (infocrise.lu) (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

Le choix du scénario a été éclairé par un certain nombre de défis, y compris la possibilité pour un tel virus de causer des complications pouvant entraîner la mort. L'évaluation des risques réalisée par le

Luxembourg détaille le potentiel pandémique d'une telle maladie, dont l'épidémie est identifiée comme ayant la possibilité de menacer l'ensemble de la population très rapidement (Gouvernement du Luxembourg, 2006<sup>[9]</sup>).

L'analyse multidimensionnelles des risques du Luxembourg comprenait non seulement des impacts directs sur la population infectée (en termes de morbidité et de mortalité), mais également des impacts et des perturbations sur la santé à plus long terme affectant la population au sens large (y compris les impacts économiques, la perturbation des services essentiels et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement).

Le scénario de pandémie humaine inclus dans l'évaluation nationale des risques au Luxembourg prévoyait qu'une pandémie pourrait frapper en plusieurs vagues d'une durée de 2 à 3 mois, avec un intervalle d'au moins plusieurs mois entre deux vagues consécutives. Ce scénario prévoyait que la deuxième vague serait plus sévère que la première.

L'évaluation des risques a estimé que les laboratoires internationaux mettraient un minimum de 3 à 6 mois, à compter de la date d'isolement de la nouvelle souche, pour mettre au point un vaccin viable. En l'absence de vaccins spécifiques, le scénario de risque analysé par le Luxembourg a également identifié que les vulnérabilités humaines aux pandémies pourraient être très élevées, notamment en raison d'un manque d'immunité à une nouvelle souche virale. L'analyse du Luxembourg a ensuite conclu que des principaux impacts directs seraient probablement ressentis sous la forme d'une morbidité élevée, de la mortalité et de l'absentéisme et, si ces impacts dépassaient un certain seuil, ils étaient considérés comme ayant la possibilité d'entraîner une grave crise socio-économique (Gouvernement du Luxembourg, 2006<sup>[9]</sup>). Lors de son développement, le Plan gouvernemental « Pandémie grippale » s'est appuyé principalement sur la perception du risque par le ministère de la Santé selon l'idée que le secteur sous sa responsabilité serait le plus touché. Même si le plan s'est concentré sur la réponse aux conséquences sanitaires de l'épidémie, il a aussi couvert d'autres domaines comme le maintien des activités essentielles, le renforcement de l'organisation publique, l'élaboration de plans de continuité des ministères et administrations, l'information du public. Le plan aurait cependant pu explorer davantage les impacts indirects et systémiques que causerait une pandémie. La Recommandation du Conseil de l'OCDE souligne en effet l'importance d'une approche holistique de la gouvernance des risques critiques à laquelle participe l'ensemble du gouvernement.

Dans cet ordre d'idées, et pour construire sur l'acquis existant, le Luxembourg devrait encourager tous les ministères à contribuer à l'évaluation nationale des risques et à en faire usage. Dans le même temps, le pays devrait développer davantage les capacités, y compris les compétences et les incitations, dans tous les ministères afin que les décideurs puissent mieux comprendre les risques et l'incertitude et y travailler.

### ***2.2.3. Le Luxembourg doit maintenir l'évaluation des risques à jour et s'assurer qu'elle soit utilisée dans les plans de préparation et d'intervention***

L'évaluation des risques majeurs au Luxembourg (comme l'évaluation nationale des risques est connue) a désigné le risque de pandémie humaine comme un risque majeur. Cette évaluation a servi de base à l'élaboration des plans d'intervention d'urgence pertinents, y compris le Plan gouvernemental « Pandémie grippale » (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

L'activité de préparation avant 2020 s'est concentrée sur la prise en compte des risques considérés comme prioritaires pour le pays en fonction de la probabilité perçue d'occurrence : risques naturels, terrorisme, cyberattaques, et perturbations des services essentiels (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>). En conséquence, les ressources disponibles et l'attention se sont concentrées sur les activités de préparation aux risques prioritaires, avec des exercices et une formation sur la gestion des crises axés sur les risques autres que les pandémies humaines.

Le Luxembourg a à présent l'opportunité de tirer des leçons de la pandémie de COVID-19 concernant la hiérarchisation des risques auxquels il est confronté. Une révision des risques jugés prioritaires devrait inclure les impacts directs et indirects de ceux-ci, comme un taux de mortalité excessif et les impacts systémiques plus larges. Elle devrait également inclure les risques dont l'impact est jugé peu probable mais catastrophique, afin de renforcer sa préparation face aux événements de type « cygne noir », dont la pandémie de COVID-19 a malheureusement été un bon exemple.

#### **2.2.4. Le rôle du système de gestion de crise et son articulation avec le Plan gouvernemental « Pandémie grippale »**

Au centre du système luxembourgeois de gestion de crise se trouve le concept de « protection nationale » qui :

*« consiste à prévenir les crises, [ainsi qu'à] protéger le pays et la population contre les effets d'une crise. En cas de crise, elle comprend la gestion de mesures et d'activités destinées à faire face à la crise et à ses effets et à favoriser le retour à un état normal » (Gouvernement du Luxembourg, 2016<sup>[10]</sup>).*

Le Haut-Commissariat à la protection nationale (HCPN) a pour mission de mettre en œuvre le concept de « protection nationale ». Dans le cadre de cette mission, le HCPN est responsable des mesures de prévention des crises (y compris l'organisation de cours et d'exercices de formation), de la stratégie nationale de gestion des crises et des structures nécessaires à la prévention et à la gestion des crises (voir le chapitre 3 pour une description plus détaillée des fonctions et attributions du HCPN) (Gouvernement du Luxembourg, 2016<sup>[10]</sup>).

En collaboration avec toutes les parties prenantes concernées, le HCPN a été en mesure de définir une structure organisationnelle flexible de gestion des crises. Avant même la pandémie de COVID-19, le système de gestion des risques du Luxembourg pouvait être déjà considéré comme mature selon les standards de l'OCDE et de la Commission Européenne (Tubb, 2020<sup>[11]</sup> ; OCDE, 2014<sup>[4]</sup>). Cette maturité se traduit par une intégration de la connaissance, prévention et préparation au risque, ainsi que de la résilience face à celui-ci, à tous les niveaux du gouvernement et parmi les acteurs du secteur privé. Comme on peut le voir dans le Tableau 2.1 ci-dessous, le système luxembourgeois de gestion de crise présente la quasi-totalité des éléments repris dans la Recommandation de l'OCDE.

**Tableau 2.1. Éléments d'un système mature de gestion des crises**

	Dans la Recommandation de l'OCDE	Présent au Luxembourg
Procédures opérationnelles de gestion de crise	✓	✓
Structure organisationnelle avec rôles et responsabilités définis	✓	✓
Plans d'intervention d'urgence pour les principaux types des risques	✓	✓
Processus pour la coordination entre les divers ministères	✓	✓
Processus de coopération internationale	✓	✓
Système de traitement de l'intelligence pour informer les décisions	✓	✓
Mécanisme de liaison avec les systèmes internationaux de surveillance et d'alerte rapide	✓	✓
Un système d'information du public	✓	✓
Le pouvoir de demander des ressources du secteur privé en temps de crise	✓	✓
Formation des fonctionnaires sur le système de gestion de crise	✓	✓
Formation des ministres sur le système de gestion de crise	✓	✗
Mécanisme de mobilisation d'expertises multidisciplinaires à l'appui de la gestion de crise	✓	✓

Note : un programme élargi de formation des fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement au système national de gestion des crises a été introduit à la suite de la pandémie de COVID-19.

Source : (OCDE, 2014<sup>[4]</sup> ; Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

La maturité du système de gestion des crises du Luxembourg n'a nécessité que quelques adaptations dans le cadre de la réponse au COVID-19 (qui sont détaillées au chapitre 3).

La pandémie de COVID-19 a rappelé l'importance d'un effort cohérent entre les autorités politiques et les institutions en charge de la gestion des risques. Certains pays de l'OCDE ont mis en place des programmes de formation à la gestion des crises à l'intention des autorités gouvernementales et décideurs dans certains secteurs clés. Par exemple, aux États-Unis, le Programme de Préparation aux Urgences Radiologiques coordonne l'effort national visant à fournir aux gouvernements des États, des collectivités locales et des tribus des orientations et des politiques pertinentes et exécutables en matière de planification, de formation et d'exercices, afin de garantir l'existence de capacités adéquates pour prévenir les incidents impliquant des centrales nucléaires commerciales, s'en protéger, en atténuer les effets, y répondre et s'en remettre (Center for Domestic Preparedness (Federal Emergency Management Agency), s.d.<sup>[12]</sup>). Un autre exemple est le programme de formation de l'Agence nationale de gestion des urgences de Nouvelle-Zélande, qui comprend une offre de formation à plusieurs niveaux sur la gestion des crises et des situations d'urgence (National Emergency Management Agency, s.d.<sup>[13]</sup>). Ce programme comprend des formations en matière de réponse et de récupération qui sont destinées aux responsables stratégiques du pays impliqués dans les efforts de réponse aux crises (Response & Recovery Aotearoa New Zealand (RRANZ), 2019<sup>[14]</sup>). La Nouvelle-Zélande a également développé un paquet de formation en ligne sur mesure pour les maires sur leur rôle dans la réponse et la récupération (National Emergency Management Agency, 2017<sup>[15]</sup> ; Center for Domestic Preparedness (Federal Emergency Management Agency), s.d.<sup>[12]</sup> ; National Emergency Management Agency, s.d.<sup>[13]</sup> ; Response & Recovery Aotearoa New Zealand (RRANZ), 2019<sup>[14]</sup>).

### **2.2.5. Le Luxembourg a pu utiliser ses structures nationales de gestion des crises pour suivre l'évolution de la situation liée au COVID-19 avant le déclenchement du Plan gouvernemental « Pandémie grippale »**

Le gouvernement a suivi l'évolution de la situation liée au COVID-19 avant d'activer son mécanisme de gestion des crises. Les sources suivantes ont été utilisées pour suivre l'évolution de la situation :

- consultation directe avec les pays voisins
- informations communiquées par les ambassades, consulats et les missions permanentes auprès des organisations internationales
- échange d'informations consulaires
- échanges directs avec des pairs en matière de santé ou de gestion de crise dans d'autres pays
- données de surveillance sanitaire (surveillance épidémiologique mondiale, européenne et nationale des pays voisins)
- informations communiquées par la Commission européenne et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies
- informations provenant d'autres organisations internationales (y compris l'Organisation mondiale de la santé)
- médias sociaux et autres sources de médias (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

Le 22 janvier 2020, alors que la situation en Chine évolue, le directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a convoqué une réunion du comité d'urgence du Règlement sanitaire international (RSI) pour déterminer si le nouveau coronavirus remplissait ou non les critères pour être considéré comme une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). La réunion, qui s'est déroulée sur deux jours (22-23 janvier) et s'est terminée sans recommandation de déclarer une USPPI (The Independent Panel of Pandemic Preparedness, 2021<sup>[16]</sup>).



Dans le même temps, le 22 janvier, le HCPN et le Ministère de la Santé ont procédé à une évaluation de la situation en Chine et, le 23 janvier, le ministère luxembourgeois de la Santé a publié un communiqué de presse indiquant les mesures à prendre en cas de détection du nouveau coronavirus sur le sol luxembourgeois ainsi que des recommandations pour les voyageurs en Chine. Dès que le premier cas a été détecté en Europe et plus précisément en France (le 24 janvier 2020), le Luxembourg a établi la probabilité qu'il ne serait pas épargné par la pandémie (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

Les mesures prises par le HCPN, le Ministère des Affaires étrangères et le ministère de la santé, ainsi que la réalisation à la suite du premier cas européen de COVID-19, ont fourni le contexte de la première réunion du Conseil gouvernemental sur le COVID-19 (ou du nouveau coronavirus tel qu'il était initialement connu) le 24 janvier 2020.

Cette réunion a entamé la phase de préparation interministérielle qui s'est déroulée entre janvier et février 2020. Dans le cadre de cette phase, le HCPN et la Direction de la Santé ont organisé des réunions avec les différents ministères et administrations pour évaluer leurs besoins et leur état de préparation à la crise sanitaire (voir Tableau 2.1).

Dès lors et jusqu'à fin février 2020, des réunions interministérielles ont eu lieu régulièrement avec les principaux secteurs des services essentiels (voir Tableau 2.2) afin d'analyser la situation, d'évaluer l'état de préparation et de préparer les mesures prévues dans le Plan gouvernemental « Pandémie grippale » (Gouvernement du Luxembourg, 2006<sup>[9]</sup>). Une partie de ces réunions ont été organisées sous une composition « cellule de crise », même si celle-ci n'a pas encore été activée officiellement.

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 », avec l'adhésion du Ministère de la Santé, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère des Affaires étrangères et européennes, du Ministère de la Fonction publique, du Ministère de la Sécurité sociale, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, du Ministère de l'Économie, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, de la Direction de la Santé, du Haut-Commissariat à la protection nationale, de la Police grand-ducale, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours et du Service de la Communication de crise. La date d'activation de la Cellule de crise correspond à l'activation la plus précoce du mécanisme national de gestion de crise par rapport aux pays européens (voir Tableau 2.2) et a permis au Luxembourg de prendre des mesures pour anticiper la propagation du virus dans le pays très tôt par rapport à ses voisins.

**Tableau 2.2. Activation des mécanismes nationaux de gestion de crise**

Pays	Date d'activation du mécanisme national de gestion de crise	Jours après le premier cas dans le pays
Autriche	27-02-2020	1
Belgique	12-03-2020	39
Allemagne	27-02-2020	31
Espagne	12-03-2020	41
France	29-02-2020	3
Luxembourg	01-03-2020	0
Pays-Bas	03-03-2020	4
Portugal	03-03-2020	1

Note : Le tableau 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.

### **2.2.6. Les mesures de gestion des épidémies et de lutte contre les infections contenues dans le plan national d'intervention d'urgence « Ébola » ont également complété le Plan gouvernemental « Pandémie grippale »**

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les plans de gestion de pandémie grippale ont évolué selon les différentes souches apparues depuis 2005. Les plans d'intervention d'urgence (PIU) ont été élaborés à la suite de la grippe aviaire (H5N1) en 2005. La pandémie H1N1 (2009) a permis au Luxembourg de mettre en œuvre une partie de son plan de pandémie de grippe. Le PIU « Ébola » a été développé à la suite de l'épidémie d'Ébola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015 (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>). Bien que les autorités sanitaires luxembourgeoises aient cherché à tirer des leçons de la pandémie H1N1 de 2009 et des épidémies de MERS, de SRAS et d'Ébola, les enseignements tirés de ces événements n'ont pas été officiellement intégrés dans le plan d'intervention d'urgence « Pandémie grippale » (Gouvernement du Luxembourg, 2006<sup>[9]</sup>). De façon générale, au niveau des pays de l'OCDE, ceux qui ont été effectivement exposés au SRAS, comme le Canada ou la Corée avec le MERS, étaient en général mieux préparés au début de la pandémie. Au Luxembourg, les enseignements tirés de la pandémie H1N1 et de l'épidémie d'Ébola ont cependant utilement permis de compléter, dès le mois de février 2020, les connaissances scientifiques existantes sur le COVID-19 ainsi que l'arsenal des mesures de lutte contre le virus. Face à cette situation incertaine et compte tenu du fait que l'aéroport du Luxembourg aurait pu constituer une porte d'entrée potentielle pour un virus circulant dans certaines parties du monde, il a, par exemple, été décidé d'implémenter au niveau de l'aéroport et des opérateurs les mesures de contrôle, d'alerte et de vigilance inspirées des mesures mises en place à l'époque dans le contexte de l'épidémie d'Ébola.

Il est à noter que si l'épidémie de coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS-CoV) en 2012 n'a pas eu d'impact sur le Luxembourg, elle a encouragé d'autres pays plus affectés, comme la Corée, à tirer d'importantes leçons qui se sont révélées très bénéfiques dans la gestion de la pandémie de COVID-19 (voir l'Encadré 2.2 voir ci-dessous).

#### **Encadré 2.2. Apprentissage de l'épidémie de syndrome respiratoire au Moyen-Orient en 2015 en Corée**

En 2015, la Corée a connu la plus grande épidémie de syndrome respiratoire au Moyen-Orient (MERS) en dehors de la région du Moyen-Orient. Au total, la Corée a enregistré 186 cas confirmés en laboratoire ; 38 décès ; avec 16 000 mises en quarantaine à la fin de l'épidémie.

L'ampleur des impacts subis a incité la Corée à entreprendre une réforme globale de son système de surveillance et de gestion des maladies infectieuses.

La capacité des Centres coréens de contrôle des maladies (KCDC) a été considérablement renforcée dans le cadre de ces réformes. En 2018, de nouveaux services tels que les opérations d'urgence et la communication de crise ont été introduits. Dans le même temps, le service de renseignement épidémiologique du KCDC a été considérablement élargi (de 34 agents en 2015 à 124 agents EIS en 2018). Ces réformes comprenaient également la création d'un centre d'opérations d'urgence qui permet désormais au pays de recueillir et d'analyser en temps réel des informations sur les maladies infectieuses nationales et internationales.

La Corée a également mis en place un protocole d'autorisation d'utilisation d'urgence en 2017 pour approuver les nouveaux kits de diagnostic à usage commercial.

Ces réformes et ces changements institutionnels se sont avérés essentiels dans la réponse efficace de la Corée à la pandémie de COVID-19, ce qui a permis au pays d'obtenir de meilleurs résultats par rapport à la réponse du pays au MERS en 2015.

Source : (Asian Development Bank, 2021<sup>[17]</sup>).

Le Luxembourg devrait envisager de mettre en œuvre un processus d'examen systématique de ses plans de préparation et d'intervention en cas d'urgence afin de s'assurer qu'ils sont tenus à jour et que les enseignements tirés des exercices, des crises, tant au niveau national qu'international, et des accidents évités de justesse sont tous intégrés dans les plans d'intervention sur une base continue.

Pour tirer les leçons de la crise du COVID-19, le Luxembourg devrait s'efforcer de tirer parti de son évaluation des risques et de ses capacités de prospective stratégique pour identifier les risques futurs qui vont au-delà de ceux similaires au COVID-19, afin de garantir que les enseignements puissent être applicables à l'ensemble des risques auxquels le pays est confronté.

## 2.3. Préparation des services essentiels et des opérateurs d'infrastructures critiques au Luxembourg

### 2.3.1. Le plan national de lutte contre la pandémie de grippe a fourni un bon point de départ pour les discussions sur la préparation avec les services essentiels et les opérateurs d'infrastructures critiques

Le groupe de travail intergouvernemental ouvert d'experts sur les indicateurs et la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe définit la préparation comme suit :

*« Les connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours. »*

*(United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2016<sup>[18]</sup>)*

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 (y compris la prise de décisions en période de crise, les avis scientifiques, les communications publiques et les stocks nationaux). 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.

Le Luxembourg n'identifie pas de secteurs d'activité économique critiques en tant que tels. Le HCPN et les ministères compétents pour chaque secteur collaborent afin d'identifier au sein de chaque secteur des opérateurs qui sont considérés comme « critiques » selon 4 critères d'impact : impacts économiques, impacts environnementaux, impacts sur les personnes, impacts sur la société en général. Ces opérateurs considérés comme « critiques » sont ceux qui ont le potentiel de causer les plus grands impacts en cas d'arrêt ou de destruction. Une autre façon de définir les opérateurs d'infrastructures critiques consiste à déterminer s'ils représentent eux-mêmes une dépendance essentielle pour un autre opérateur d'infrastructures critiques. Dans le cadre de ses compétences en matière de résilience des infrastructures nationales critiques, le HCPN a mis en place avec les ministères concernés pour les secteurs concernés des groupes de travail sectoriels qui déterminent des critères plus détaillés pour identifier au sein du secteur les opérateurs d'infrastructures critiques. Le cadre juridique luxembourgeois permet également au pays de définir un secteur entier comme une infrastructure critique et ce même si un ou plusieurs opérateurs ne répondent pas nécessairement aux critères de criticité, mais que l'ensemble des opérateurs pourrait être considéré comme tel. Les analyses sectorielles réalisées par le passé n'ont pas permis d'aboutir à une telle définition pour un secteur en particulier (Gouvernement du Luxembourg, 2012<sup>[19]</sup> ; Gouvernement du Luxembourg, 2018<sup>[20]</sup>).

Le règlement grand-ducal du 12 mars 2012 applique la directive 2008/114/CE du Conseil de l'Union Européenne du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes (ICE) dans les secteurs du transport et de l'énergie (Gouvernement du Luxembourg, 2012<sup>[19]</sup>). Le Règlement grand-ducal du 21 février 2018 considère comme infrastructures critiques celles qui appartiennent aux secteurs de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, des finances, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de l'industrie chimique et de l'administration publique (Gouvernement du Luxembourg, 2018<sup>[21]</sup>).

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 » (OCDE, 2022<sup>[22]</sup>), mais qui peuvent être considérés comme essentiels dans le contexte d'une crise précise. Au Luxembourg, les services essentiels constituent une nouvelle distinction introduite dans le cadre des mesures mises en place en 2020 en réponse au COVID-19 (Gouvernement du Luxembourg, 2020<sup>[23]</sup>). Cette désignation plus inclusive regroupe à la fois les secteurs qui comptent des opérateurs d'infrastructures critiques, mais inclut également d'autres services comme les services de garde, de sécurité, de transport en espèces et de nettoyage qui ne sont pas traditionnellement considérés comme infrastructures critiques (voir le Tableau 2.3). Les ministères compétents ont travaillé avec le HCPN pour veiller à ce que des réunions consultatives en matière de planification d'urgence comprennent des représentants des principales parties prenantes dans les secteurs des services essentiels concernés (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

**Tableau 2.3. Services essentiels et infrastructures critiques**

Services essentiels - 2020	Secteurs des opérateurs d'infrastructures critiques - 2018
Services publics nécessaires au bon fonctionnement de l'État	Administration publique : services de prérogative publique, tels que la défense, la justice, les activités d'ordre public et de sécurité et les services d'urgence
Le secteur de la santé et des soins, y compris les activités hospitalières et les laboratoires médicaux	Secteur de la santé : y compris les activités hospitalières et les laboratoires d'analyse médicale
Production et distribution d'énergie et de produits pétroliers	Secteur de l'énergie, y compris la production et la distribution d'électricité, l'emballage et la distribution de gaz, ainsi que le stockage et le commerce du pétrole
Le secteur alimentaire	Le secteur alimentaire comprend l'approvisionnement alimentaire, la production alimentaire et la sécurité alimentaire
Production et distribution de l'eau Collecte et traitement des eaux usées Collecte et gestion des déchets	Le secteur de l'eau englobe le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets.
Transports publics	Le secteur des transports comprend le transport terrestre (par route et par chemin de fer), le transport par voie navigable (mer et fluvial), le transport aérien et les activités de poste et de messagerie;
Services postaux et de télécommunications	Secteur des technologies de l'information et de la communication, y compris la programmation informatique, gestion des installations informatiques, traitement des données, hébergement de services d'information et portails internet Élément de communication, y compris les télécommunications câblées, les télécommunications sans fil et les télécommunications par satellite
Activités essentielles liées au fonctionnement du secteur financier et du secteur de l'assurance et de la réassurance Systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments	Secteur financier, y compris les activités de la banque centrale, ainsi que les infrastructures et systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers
Services de garde, de sécurité, de transport en espèces et de nettoyage	<i>Non mentionné</i>
<i>Non mentionné</i>	le secteur de l'industrie chimique cible les infrastructures manipulant des substances dangereuses

Source : Gouvernement du Luxembourg (2020<sup>[23]</sup> ; 2018<sup>[20]</sup>), Règlements grand-ducal du 18 mars 2020 et du 21 février 2018.

### **2.3.2. Les opérateurs d'infrastructure critique ont mis en place des plans de réaction en cas de pandémie à la suite de l'apparition du COVID-19 et ont réussi à éviter les perturbations à grande échelle**

Depuis 2018, il est explicitement prévu par un Règlement grand-ducal que les opérateurs d'infrastructures critiques au Luxembourg incluent les risques naturels, environnementaux et sanitaires, y compris les intempéries graves, les inondations et les pandémies, dans leur plan de sécurité et de continuité de l'activité (Gouvernement du Luxembourg, 2018<sup>[20]</sup>).

Le plan de réponse à la pandémie actualisé de la Ville de Luxembourg lui a permis d'assurer la continuité des services essentiels avec un minimum d'interruption, et a également servi de modèle pour les plans d'intervention en cas de pandémie pour d'autres communes.

En tant qu'opérateurs d'infrastructures critiques, les services d'urgence (principalement le CGDIS) avaient également 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 (Corps grand-ducal d'incendie et de secours, 2020<sup>[24]</sup>). Les services d'urgence ont ainsi pu mettre en place leurs structures internes de gestion des crises et mettre en œuvre des procédures de lutte contre les infections dès le début de mars 2020 afin de minimiser l'exposition de leur personnel et de limiter les perturbations. Le personnel a également été informé des pratiques d'hygiène respiratoire et de lavage des mains. Par exemple, les relèves du personnel de première ligne ont été organisées de manière à limiter de possibles contagions entre les équipes. Ces mesures ont permis au CGDIS de réagir rapidement et efficacement aux différentes urgences auxquelles le pays a été confronté pendant la pandémie, y compris l'une des plus grandes inondations de ces dernières années (voir l'Encadré 2.3).

#### **Encadré 2.3. Faire face à des situations d'urgence simultanées pendant le COVID-19**

##### **Réponse du Luxembourg aux inondations de juillet 2021**

Le mois de juillet 2021 a été marqué par des précipitations record (plus de 193 mm au-dessus de la moyenne pluriannuelle). Les 14 et 15 juillet 2021, les intempéries ont provoqué des inondations d'une ampleur sans précédent, affectant gravement de nombreuses localités au Luxembourg. Le 14 juillet, les 32 stations météorologiques ont enregistré entre 62.6 mm de pluie à Remerschen et un maximum quotidien record de 105.8 mm à Godbrange.

Suite à ces pluies, des fermetures de routes ont dû être mises en place à travers le Luxembourg en raison de dommages au réseau routier, aux ponts et aux remblais (y compris les inondations, l'engorgement, les glissements de terrain, les murs de soutènement effondrés, les ponts endommagés et les arbres tombés).

Le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) a fait face à plus de 1 000 appels de secours au cours de cet épisode extrême. Une cellule de crise, activée par le HCPN à la demande du Premier ministre, s'est réunie pour la première fois le 15 juillet 2021 à 00h00 afin de coordonner les opérations avec les différentes parties prenantes prévues dans le Plan d'intervention d'urgence en cas d'intempéries.

Source : (Gouvernement du Luxembourg, 2021<sup>[25]</sup> ; Météo Luxembourg, 2021<sup>[26]</sup> ; Gouvernement du Luxembourg, 2021<sup>[27]</sup>), rapports du Gouvernement du Luxembourg concernant les inondations de juillet.

De même, les forces armées ont participé au contexte du COVID-19 en mettant en place des mesures de contrôle des contaminations et un système de télétravail pour les tâches qui pouvaient être effectuées à distance. L'Armée a ainsi pu non seulement assurer la continuité de ses propres fonctions essentielles, mais aussi soutenir la réponse du Luxembourg au COVID-19. Cependant, la gestion des missions COVID-19 et le maintien des missions quotidiennes a par moment engendré une charge de travail considérable pour l'Armée. Par exemple, la distribution de masques a mobilisé jusqu'à 200 personnes par jour, ce qui représente environ 20 % de l'effectif total de l'Armée (Armée luxembourgeoise, 2021<sup>[28]</sup>).

Un autre défi a été l'absence de plan d'urgence chez certains prestataires. En effet, la plupart des prestataires de services essentiels ne relevaient pas de la désignation d'opérateurs d'infrastructures nationales critiques et n'étaient donc pas tenus par la loi de posséder des plans de crises pour assurer la continuité de leurs services. L'importance que la pandémie a apporté à ces prestataires les a obligés à développer leur planification d'urgence pendant la crise. Bien que ces plans n'aient été, en grande partie, introduits que depuis le début de l'émergence de COVID-19, ils se sont cependant révélés efficaces pour limiter les perturbations des services essentiels durant les premières vagues de la pandémie. Le Luxembourg peut tirer parti de cette expérience pour renforcer la mise à jour et l'application des plans de préparation parmi les opérateurs d'infrastructures critiques et les fournisseurs de services essentiels. Afin de renforcer ces processus, les ministères compétents et le HCPN pourraient inviter les différents prestataires de services essentiels et les opérateurs d'infrastructures critiques à partager leurs bonnes pratiques identifiées pendant la pandémie. Ces bonnes pratiques pourraient ensuite être partagées entre les secteurs afin de briser les silos traditionnels et d'encourager la résilience à tous les niveaux de la société en vue de la prochaine crise.

### **2.3.3. Le Luxembourg a pu tirer parti des relations avec le secteur privé pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels**

Comme la plupart des membres de l'OCDE, le Luxembourg a été confronté au risque d'une grave pénurie d'équipements de protection individuelle (EPI) à un stade précoce de la pandémie et le stock national d'EPI n'était pas suffisant pour garantir le nombre et la variété du matériel nécessaire à la riposte au COVID-19. Les mesures spécifiques contenues dans le plan d'intervention d'urgence « Pandémie grippale » ont déjà mis en évidence la nécessité de disposer de stocks au niveau national, principalement au sein des établissements de santé et dans les missions diplomatiques et consulaires (Gouvernement du Luxembourg, 2006<sup>[9]</sup>).

Le Luxembourg a pu mettre en place le 15 mars 2020 un système d'analyse et d'anticipation des besoins en équipements de protection individuelle (EPI) du secteur de la santé par le biais d'une cellule logistique nationale. Cette cellule, créée en tant que groupe de travail de la cellule nationale de crise, a été chargée d'aider les acteurs du système de santé et des soins à acquérir des équipements de protection individuelle et des médicaments essentiels nécessaires pour les soins aux patients atteints de COVID-19 (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).

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 Luxembourg. Grâce à ces efforts, le Luxembourg a ainsi pu constituer un stock national *ad hoc*, spécifiquement pour le COVID-19, qui a permis au pays de couvrir non seulement les besoins des secteurs des services essentiels, y compris de santé, mais aussi du grand public.

Le Luxembourg pourrait réfléchir à la manière de partager son expérience avec l'ensemble des pays de l'Union européenne (en particulier la mise en place d'un partenariat public-privé pour aider à l'achat et au transport d'équipements).

Le pays devrait explorer ce que son expérience du COVID-19 a révélé en termes d'approvisionnements qui pourraient être nécessaires pour faire face à de futures pandémies et à des risques de nature différente. Par exemple, le Danemark a créé l'Agence danoise des approvisionnements critiques, sous l'égide du Ministère de la Justice, afin de relever les défis des chaînes d'approvisionnement mondiales en équipements de protection individuelle et autres ressources critiques (Ministère des Finances, Danemark, 2022<sup>[29]</sup>). Le gouvernement des États-Unis a présenté un projet de loi visant à créer un bureau de résilience de la chaîne d'approvisionnement et de réponse aux crises au sein de son ministère du commerce afin de mettre en œuvre un nouveau programme de résilience de la chaîne d'approvisionnement critique (Library of Congress, 2021<sup>[30]</sup>).

## 2.4. Gestion des effets transfrontaliers de la pandémie au Luxembourg

### 2.4.1. Le Luxembourg a pu s'appuyer sur sa grande expérience en matière de coopération internationale pour faire face à la crise

La participation active du Ministère des Affaires étrangères et européennes au mécanisme de gestion de crise du pays démontre l'importance que le Luxembourg a accordée à la coopération internationale tout au long de la pandémie.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes a régulièrement communiqué au Conseil de gouvernement et à la cellule de crise des informations sur les mesures prises par d'autres pays et sur l'orientation de ces pays en termes d'interventions non pharmaceutiques visant à contrôler le virus. Le Ministère a répertorié les mesures sanitaires internes en vigueur dans les autres pays européens, notamment dans les pays voisins, telles que l'obligation de port du masque, couvre-feu, politique en matière de rappels de vaccin pour différentes catégories d'âge. Le Ministère a également fourni des informations pour informer les citoyens sur les développements dans d'autres pays, en particulier sur les décisions qui étaient susceptibles d'avoir un impact sur le Luxembourg. Le ministère a pu fournir une communication factuelle sur les décisions prises, mais aussi sur les discussions préalables aux décisions prises par d'autres pays.

Au niveau international, le Ministère des Affaires étrangères et européennes a œuvré pour que les critères d'évaluation objectifs de la pandémie tiennent compte du contexte local luxembourgeois. Il a pris contact avec les gouvernements d'autres pays pour empêcher que le Luxembourg ne soit déclaré zone à risque, et soit soumis à des restrictions à la liberté de circulation. En effet, il y avait un risque que le Luxembourg soit classé comme zone à restrictions du fait de sa politique nationale de dépistage à grande échelle qui donnait l'impression d'un nombre de cas positifs au COVID-19 ou à ses variants disproportionnés comparé aux pays qui ne testaient pas autant au début de la crise. Un effort similaire a été fait auprès de la Commission européenne et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) pour que l'évaluation de la situation dans les pays respectifs se fasse sur base de critères objectifs et multiples, en tenant compte de la stratégie globale de tests du Luxembourg.

L'Italie a introduit certaines mesures de restriction aux frontières dès la fin janvier, mais ce n'est qu'entre le début et la mi-mars que la plupart des pays européens ont introduit des restrictions à leurs frontières (y compris, pour certains, à leurs frontières avec d'autres pays de l'espace Schengen) (Coatleven, Hublet et Rospars, 2020<sup>[31]</sup>) (voir le Tableau 2.4 ci-dessous). Le Ministère des Affaires étrangères et européennes a également déployé un effort diplomatique au niveau de l'Union Européenne en faveur du maintien de la libre circulation et pour que les mesures adoptées dans la zone Schengen correspondent aux critères de proportionnalité et de non-discrimination. Son engagement a aussi porté sur les recommandations du Conseil de l'Union Européenne afin que celles-ci prennent en compte les besoins particuliers des bassins de vie transfrontaliers, afin d'éviter une obligation de tests ou de quarantaine pour les déplacements des habitants et travailleurs transfrontaliers dans ces zones. Dans ce contexte, un effort de sensibilisation a

été fait auprès des pays voisins, et de l'ensemble des pays de l'UE, sur la situation « transfrontalière » particulière de l'économie luxembourgeoise qui concentre près de 10% des travailleurs frontaliers de l'Union Européenne. Une insistance particulière a été placée sur la dépendance du secteur de santé luxembourgeois des travailleurs frontaliers (60% du personnel vient des pays voisins), qui doivent donc pouvoir franchir les frontières sans obstacle (Coatleven, Hublet et Rospars, 2020<sup>[31]</sup>).

**Tableau 2.4. Introduction des mesures de restriction aux frontières**

Pays	Date d'introduction des mesures
Italie	30-01-2020
Grèce	01-03-2020
Hongrie	06-03-2020
Autriche	10-03-2020
Portugal	11-03-2020
Espagne	11-03-2020
Pays-Bas	13-03-2020
Chypre	15-03-2020
Pologne	15-03-2020
République tchèque	16-03-2020
Allemagne	16-03-2020
Bulgarie	17-03-2020
Estonie	17-03-2020
France	17-03-2020
Belgique	18-03-2020
Luxembourg	18-03-2020
Croatie	19-03-2020
Liechtenstein	19-03-2020
Irlande	20-03-2020
Lituanie	27-03-2020

Note : Ce tableau indique la date d'introduction des mesures de contrôle aux frontières par les autorités nationales dans les pays de l'UE qui avait mis en place des couvre-feux nationaux et indique la date des premières restrictions introduites, qu'il s'agisse d'une fermeture totale de la frontière ou d'une restriction partielle.

Source : auteur à partir des données de (Shiraef et al., 2021<sup>[32]</sup>), COVID Border Accountability Project.

Le Luxembourg n'a pas procédé à des fermetures de points de passage à ses frontières terrestres avec les pays voisins, ni instauré de contrôles. Des restrictions temporaires pour les ressortissants de pays tiers ont été mises en place avec la déclaration de l'état de crise en date du 18 mars 2020 uniquement à l'aéroport de Luxembourg, considéré comme frontière extérieure. Ces restrictions ont par la suite été prolongées par la loi du 20 juin 2020 portant sur l'introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2009 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Gouvernement du Luxembourg, 2020<sup>[33]</sup>). Un règlement précisant la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues a été adopté en parallèle. Ce règlement, régulièrement adapté et prolongé au cours de la crise, a notamment permis une levée progressive des restrictions en instaurant une liste de pays tiers dont les résidents et ressortissants ont été autorisés à entrer sur le territoire du Grand-Duché. Les adaptations apportées aux restrictions ont tenu compte des recommandations agréées au niveau européen dans le but d'assurer une approche coordonnée en ce qui concerne la levée progressive de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne.



Par ailleurs, à partir de janvier 2021, des mesures sanitaires ont été applicables à tous les voyageurs arrivant au Luxembourg par une connexion aérienne. Ces mesures, limitées dans le temps, ont été prolongées à plusieurs reprises par voie d'ordonnance du Directeur de la Santé.

D'autres mesures sanitaires spécifiques temporaires ont été prises pour l'entrée au Luxembourg par des personnes en provenance de certaines régions, notamment au moment de l'émergence de nouveaux variants du virus.

Les impacts de ces fermetures des frontières n'étaient pas prévus dans les mesures du Plan gouvernemental « Pandémie grippale ». Afin de pallier ces impacts, le Luxembourg a coopéré étroitement avec les pays voisins à différents niveaux (Premier Ministre, Ministre des Affaires étrangères et européennes et Ministre de la Grande Région, Représentations permanentes et Ambassades), ainsi que dans le dialogue sur la libre circulation au sein de l'Union européenne. Pour atténuer les impacts de ces fermetures, le Luxembourg a également mis en place des logements pour les travailleurs frontaliers dans le secteur de la santé et des soins, ainsi qu'en début de crise, des laissez-passer visant à faciliter pour les travailleurs le passage des contrôles frontaliers introduits par l'Allemagne, la Belgique et la France. L'engagement du Ministère des Affaires étrangères et européennes a porté également sur d'autres déplacements transfrontaliers considérés comme « essentiels », comme ceux des étudiants devant rejoindre les lieux de leurs universités, les personnes devant se faire soigner dans des hôpitaux spécialisés dans les pays voisins et les déplacements résultant de la garde partagée d'enfants suite à un divorce.

Bien que ces mesures et concertations ne soient pas incluses dans l'actuel Plan gouvernemental « Pandémie grippale », les conséquences de l'interdépendance et l'interconnexion du Luxembourg dans de multiples dimensions avec ses pays voisins avaient été identifiées avant même la crise. Les mécanismes nationaux de consultation nécessaires pour aborder les sujets ayant une dimension transfrontalière existaient déjà et ont ainsi pu être mobilisés pendant celle-ci. Le Comité de coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT) sous la présidence du Ministère des Affaires étrangères et européennes était notamment opérationnel avant la crise, tel que prévu par le programme de la coalition gouvernementale 2018-2023. Le gouvernement a ainsi disposé d'une enceinte de coordination interministérielle spécialisée pour faire face aux multiples aspects liés à la nécessité de maintenir les flux transfrontaliers dont dépend l'économie du pays, notamment avec plus de 200 000 travailleurs frontaliers. Le Luxembourg a pu utiliser sa connaissance de la situation et ces mécanismes afin les introduire avant que sa main-d'œuvre essentielle ne soit perturbée (Ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg, 2021<sup>[34]</sup>).

La fermeture des frontières aux non-citoyens afin d'endiguer la propagation du virus a non seulement remis en cause la libre circulation des personnes, mais a également eu un impact négatif sur les minorités vivant dans les régions transfrontalières. Ces fermetures ont eu un impact sur leur capacité à maintenir des contacts essentiels et des activités culturelles et linguistiques. La coopération positive entre les associations régionales du Schleswig méridional et les représentants de la minorité allemande au Danemark est un exemple du type de mesures introduites pour remédier à ces impacts, au point qu'ils s'efforcent désormais de garantir un arrangement spécial pour les personnes vivant dans la région frontalière entre le Danemark et l'Allemagne (Cramer Marsal, Ahlund et Wilson, 2020<sup>[35]</sup>). La pandémie a non seulement mis à l'épreuve les relations entre les États, mais elle a aussi fourni un certain nombre d'opportunités de solidarité entre les pays. Dans le contexte européen, le Mécanisme de protection civile de l'Union européenne a joué un rôle important pour relever les défis posés par la pandémie de COVID-19. Depuis sa première activation, suite à une demande d'assistance de la France pour apporter un soutien consulaire aux citoyens de l'Union européenne à Wuhan (Chine), le mécanisme a connu plus de 150 activations entre 2020 et 2021 (Conseil européen, 2022<sup>[36]</sup>).

Il s'agissait notamment de :

- 127 activations visant à obtenir des équipements de protection individuelle ou du matériel médical, des tests de diagnostic, des équipes médicales, des médicaments et des vaccins et
- 31 activations visant à rapatrier des citoyens de l'UE bloqués à l'étranger.

Cela représente cinq fois plus de demandes d'assistance par rapport au nombre moyen de demandes présentées entre 2007 et 2019 (Conseil européen, 2022<sup>[36]</sup>).

Le Luxembourg a pu utiliser le soutien d'autres États membres de l'Union Européenne pour rapatrier près de 1 000 résidents luxembourgeois au cours des deux dernières années. Le Luxembourg a également pu établir des contacts avec les centres de crise d'autres pays européens pour que les citoyens/résidents luxembourgeois et leurs familles puissent bénéficier d'un vol de rapatriement organisé par d'autres États. Les contacts avec les Ministères des Affaires étrangères belges, français, néerlandais et allemands se sont avérés essentiels pendant la pandémie. À deux reprises (25 mars et 5 mai 2020), des vols de rapatriement au départ du Cabo Verde ont également été organisés par le Luxembourg dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union Européenne sans frais pour les voyageurs. Dans le cadre des mesures de rapatriement, le Ministère des Affaires étrangères et européennes a aussi mis à disposition des bus pour récupérer les résidents luxembourgeois dans différents aéroports européens et les ramener au Luxembourg, qui a permis au Luxembourg de transporter les personnes rapatriées sans dépendre des services de transport public, à un moment où ceux-ci étaient de plus en plus perturbés (Ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg, 2021<sup>[34]</sup>).

Au-delà des rapatriements, le Luxembourg a également pu renforcer ses capacités d'assistance consulaire afin de fournir les moyens nécessaires au soutien des ressortissants et résidents luxembourgeois à l'étranger (Voir l'Encadré 2.4 ci-dessous).

#### **Encadré 2.4. Soutien aux citoyens luxembourgeois bloqués à l'étranger**

Le Luxembourg a fourni assistance à ses citoyens en ces temps de crise grâce à son réseau de missions diplomatiques et consulaires. Là où le Luxembourg n'est pas représenté, un accord bilatéral avec la Belgique et les régimes de l'Union européenne garantit l'accès à l'assistance pour les ressortissants luxembourgeois.

Au début de la crise, le Ministère des Affaires étrangères et européennes a pu redéployer du personnel d'autres départements afin de répondre au grand nombre de demandes d'assistance et de rapatriements depuis l'étranger (période mars à juin 2020). L'équipe d'assistance consulaire, au sein du ministère, est passée de 6 à 20 personnes.

Le Ministère a également mis en place une procédure de gestion des dossiers entre l'équipe d'assistance consulaire au niveau de la capitale et les missions diplomatiques et consulaires pour traiter l'afflux considérable des cas de demande d'assistance.

Le Luxembourg a également été capable de profiter des réseaux considérables de ses Consuls honoraires, ainsi que de leur connaissance du terrain, pour répondre rapidement aux besoins des citoyens en détresse.

Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg (2021<sup>[34]</sup>), Note de service : résumé des mesures prises depuis mars 2020.

Il importe aussi de mentionner les partenariats avec des organisations internationales et des mesures d'assistance ad hoc à d'autres pays.

Le Luxembourg s'est ainsi engagé à une contribution financière de 69 millions EUR sous la bannière « Team Europe ». Au niveau multilatéral, le Luxembourg s'est engagé en 2021 à soutenir la garantie de marché COVAX (COVAX AMC) à hauteur de 4 millions EUR, ainsi que le mécanisme C19RM du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à hauteur de 2 millions EUR. Au niveau bilatéral, l'agence de coopération LuxDev a obtenu un mandat de 18.5 millions EUR pour contribuer financièrement à la lutte contre la pandémie.

Le Luxembourg a partagé du matériel médical notamment à travers le mécanisme européen de protection civile, ainsi que des vaccins dans le cadre du mécanisme COVAX et du mécanisme européen de protection civile. La Défense luxembourgeoise a fait profiter la Lituanie du contrat de 1 200 mètres cubes d'équipements médicaux acheminés depuis la Chine. Le gouvernement a aussi organisé des vols effectués par Cargolux afin d'acheminer de l'aide au bénéfice de 10 pays européens.

Dans le cadre du processus de mise à jour des autres plans nationaux, le HCPN pourrait travailler avec les ministères compétents pour s'assurer que les impacts des risques majeurs sur la libre circulation des biens, des services et des personnes sont correctement pris en compte dans les plans d'intervention d'urgence (PIU).

Le Luxembourg a aussi l'opportunité d'utiliser les fora européens et internationaux pour explorer comment prévenir de nouvelles mises en cause de la libre circulation. Il pourra ainsi sensibiliser ses partenaires aux impacts potentiels des fermetures de frontières sur la libre circulation des biens, des services et des personnes, et à leur gestion le cas échéant. Grâce à son expérience durant la pandémie, le Luxembourg pourra veiller à ce que les spécificités des bassins de vie transfrontaliers soient plus systématiquement pris en compte dans les processus de décision européens et nationaux.

Le gouvernement pourrait également soutenir les efforts du monde universitaire pour fournir des données solides sur l'efficacité de la fermeture des frontières pour contenir ou ralentir la propagation du COVID-19. Le gouvernement pourrait réfléchir à la manière de financer de nouvelles recherches sur ce sujet, ainsi que de soutenir les efforts de diffusion des recherches existantes.

## 2.5. Synthèse des recommandations

### 2.5.1. Renforcer le processus d'évaluation des risques et l'exploiter pour renforcer la résilience nationale

- Encourager tous les ministères à contribuer à l'évaluation nationale des risques et à en faire usage.
- Développer les capacités, y compris les compétences et les incitations, dans tous les ministères afin que les décideurs puissent mieux comprendre les risques et l'incertitude et y travailler.
- Le HCPN doit tenir l'évaluation des risques à jour et s'assurer qu'elle est utilisée par tous.
- Le gouvernement doit établir un lien plus explicite entre l'évaluation des risques, les efforts de préparation et les plans d'intervention d'urgence.
- Le gouvernement doit s'assurer que les critères de hiérarchisation des risques permettent de tenir compte des impacts tant directs qu'indirects (compte tenu des scénarios avec des décès excessifs et des impacts systémiques plus larges) et des risques peu probables mais potentiellement catastrophiques.

### **2.5.2. Veiller à ce que les plans d'urgence reflètent les connaissances actuelles sur les crises potentielles**

- Le HCPN doit envisager de mettre en œuvre un processus d'examen des plans d'intervention qui s'assure que les plans sont tenus à jour et que les leçons tirées d'exercices, de crises (à l'échelle nationale et internationale) et d'accidents évités de justesse sont toutes intégrées dans les plans d'intervention de manière continue.
- Le gouvernement doit tirer parti de l'évaluation des risques et des capacités de prospective stratégique pour identifier les risques futurs qui vont au-delà de ceux similaires au COVID-19.
- Dans le cadre du processus de mise à jour des plans nationaux, le HCPN pourrait travailler avec les ministères compétents pour s'assurer que les impacts des risques majeurs sur la libre circulation des biens, des services et des personnes sont correctement pris en compte dans les plans d'intervention d'urgence (PIU).

### **2.5.3. Améliorer la préparation des services essentiels**

- Le gouvernement devrait envisager d'élargir la définition actuelle des infrastructures critiques, afin de mieux inclure les fournisseurs de services essentiels (tels que ceux identifiés pendant la crise du COVID-19).
- Le HCPN doit s'assurer que les plans de préparation des opérateurs d'infrastructures critiques sont mis à jour et exercés.
- Le gouvernement doit faciliter un partage des leçons et bonnes pratiques entre les opérateurs d'infrastructures critiques de différents secteurs et des fournisseurs de services essentiels
- Le gouvernement doit diffuser les bonnes pratiques de différents secteurs afin de faciliter le partage des leçons.

### **2.5.4. Partager ce que le pays a appris**

- Le gouvernement pourrait réfléchir à la manière de partager son expérience avec l'ensemble de la région (en particulier la mise en place d'un partenariat public-privé pour aider à l'achat et au transport d'équipements).
- Le gouvernement, avec ses partenaires clefs du secteur privé et du monde de la recherche, devrait explorer ce que son expérience du COVID-19 signifie pour obtenir des approvisionnements qui pourraient être nécessaires pour faire face à de futures pandémies et à des risques de nature différente.

### **2.5.5. Renforcer la coopération internationale pour faire face aux crises futures**

- Le gouvernement pourrait continuer à jouer un rôle actif dans le développement du rôle de coordination de l'Union européenne en matière de flux frontaliers en cas de crises, notamment en intégrant dans ses processus de décision la notion d'une prise en compte systématique des besoins spécifiques des communautés des bassins de vie transfrontaliers
- Le gouvernement pourrait également soutenir les efforts du monde universitaire en fournissant des données solides sur l'efficacité de la fermeture des frontières pour contenir ou ralentir la propagation du COVID-19. Le gouvernement pourrait réfléchir à la manière de financer de nouvelles recherches sur ce sujet, ainsi que soutenir les efforts de diffusion des recherches existantes.

## Références

- Armée luxembourgeoise (2021), *Premier bilan de la crise COVID-19*. [28]
- Asian Development Bank (2021), *The Republic of Korea's Coronavirus Disease Pandemic Response and Health System Preparedness*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, <https://doi.org/10.22617/TCS210332-2>. [17]
- Center for Domestic Preparedness (Federal Emergency Management Agency) (s.d.), *Radiological Emergency Preparedness Program (REPP)*, <https://cdp.dhs.gov/repp> (consulté le 22 juillet 2022). [12]
- CERF (2019), *Anticipatory Action Internal Note*, Organisation des Nations Unies, Fonds central pour les interventions d'urgence, <https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/211117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>. [3]
- Coatleven, L., F. Hublet et T. Rospars (2020), *Subsidiary crisis management in the COVID-19 pandemic. Germany's federalist experiment in transborder perspective*, Groupe d'études géopolitiques, Paris, <https://legrandcontinent.eu/fr/wp-content/uploads/sites/2/2020/12/Subsidiary-crisis-management-en.pdf> (consulté le 15 juillet 2022). [31]
- Commission européenne (2022), *Timeline of EU action*, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en) (consulté le 15 juillet 2022). [37]
- Commission européenne (2021), *DG ECHO Note d'orientation : Préparation aux catastrophes*, Commission européenne - DG ECHO, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-02/dg\\_echo\\_guidance\\_note\\_-\\_disaster\\_preparedness\\_fr.pdf](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-02/dg_echo_guidance_note_-_disaster_preparedness_fr.pdf) (consulté le 15 juillet 2022). [2]
- Conseil européen (2022), *Le mécanisme de protection civile de l'UE en chiffres*, Conseil de l'UE et du Conseil européen, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/civil-protection/> (consulté le 26 juillet 2022). [36]
- Corps grand-ducal d'incendie et de secours (2020), *Plan d'opération COVID*, <https://112.public.lu/dam-assets/pictures/actualites/2020/covid19/Plan-d-operation-COVID19.pdf>. [24]
- Cramer Marsal, S., C. Ahlund et R. Wilson (2020), *COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe member states*, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI). [35]
- Gouvernement du Luxembourg (2022), *Questionnaire de collecte d'information pour l'évaluation de la gestion de la crise au Luxembourg*. [8]
- Gouvernement du Luxembourg (2021), *Intempéries – premier bilan des dégâts causés dans le secteur agricole*, [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiques/2021/08-aout/20-bilan-degats-secteur-agricole.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/08-aout/20-bilan-degats-secteur-agricole.html) (consulté le 15 juillet 2022). [25]

- Gouvernement du Luxembourg (2021), *L'Administration des ponts et chaussées est en train de dresser le bilan des dégâts du réseau routier occasionnés par les inondations des 14 et 15 juillet 2021*, [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiques/2021/07-juillet/22-bilan-degats-reseau-routier.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/07-juillet/22-bilan-degats-reseau-routier.html) (consulté le 15 juillet 2022). [27]
- Gouvernement du Luxembourg (2020), *Loi du 20 juin 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a536/jo> (consulté le 29 août 2022). [33]
- Gouvernement du Luxembourg (2020), *Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a165/jo> (consulté le 15 juillet 2022). [23]
- Gouvernement du Luxembourg (2018), *Règlement grand-ducal du 21 février 2018 déterminant les modalités du recensement et de la désignation des infrastructures critiques.* - Legilux, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2018/02/21/a152/jo> (consulté le 29 août 2022). [21]
- Gouvernement du Luxembourg (2018), *Règlement grand-ducal du 21 février 2018 fixant la structure des plans de sécurité et de continuité de l'activité des infrastructures critiques*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2018/02/21/a151/jo> (consulté le 15 juillet 2022). [20]
- Gouvernement du Luxembourg (2016), *Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/07/23/n1/jo> (consulté le 15 juillet 2022). [10]
- Gouvernement du Luxembourg (2012), *Règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2012/03/12/n1/jo> (consulté le 15 juillet 2022). [19]
- Gouvernement du Luxembourg (2006), *Plan gouvernemental « Pandémie grippale »*, <https://infocrise.public.lu/fr/publications/grippe-pandemie/plan-gouvernemental-pandemie-grippale.html> (consulté le 13 juin 2022). [9]
- Library of Congress (2021), *H.R. 5495 -Building Resilient Supply Chains Act*, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5495/text> (consulté le 27 juillet 2022). [30]
- Météo Luxembourg (2021), *Retour sur les pluies diluviennes du 14 et 15 juillet 2021*, <https://www.meteolux.lu/fr/actualites/retour-sur-les-pluies-diluviennes-du-14-et-15-juillet-2021/?lang=fr> (consulté le 15 juillet 2022). [26]
- Ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg (2021), *Note de service : résumé des mesures prises depuis mars 2020*. [34]
- Ministère des Finances, Danemark (2022), *Denmark's National Reform Programme 2022*. [29]
- National Emergency Management Agency (2017), *CDEM guide for Mayors and elected officials* » National Emergency Management Agency, <https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/capability-development/cdem-training-courses/webinar-cdem-guide-for-mayors-and-elected-officals/> (consulté le 22 juillet 2022). [15]

- National Emergency Management Agency (s.d.), *CDEM Training Courses*, [13]  
<https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/capability-development/cdem-training-courses/>  
 (consulté le 22 juillet 2022).
- OCDE (2022), « The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f36e931e-en>. [22]
- OCDE (2018), *Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309272-en>. [6]
- OCDE (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>. [7]
- OCDE (2017), *OECD Dataset on the governance of critical risks*, OCDE, Paris, [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_RISK](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_RISK) (consulté le 22 juillet 2022). [5]
- 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>. [4]
- Response & Recovery Aotearoa New Zealand (RRANZ) (2019), *Response + Recovery Leadership Capability brochure*. [14]
- Shiraef, M. et al. (2021), « COVID Border Accountability Project, a hand-coded global database of border closures introduced during 2020 », *Scientific Data*, vol. 8/1, p. 253, <https://doi.org/10.1038/s41597-021-01031-5>. [32]
- Swedish Civil Contingencies Agency (2018), *Capacity Development Guide*, <https://rib.msb.se/filer/pdf/28858.pdf>. [1]
- The Independent Panel of Pandemic Preparedness (2021), *COVID-19: The Authoritative Chronology, December 2019-March 2020*, The Independent Panel of Pandemic Preparedness, [https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-The-Authoritative-Chronology\\_final.pdf](https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-The-Authoritative-Chronology_final.pdf) (consulté le 30 juin 2022). [16]
- Tubb, H. (2020), *Crisis management, coordination and capacities*, Commission européenne, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0921295enn\\_en\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0921295enn_en_.pdf). [11]
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2016), *Report of the second session of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*, United Nations General Assembly, New York, [https://www.preventionweb.net/files/47136\\_reportsecondsessionoiewg.pdf](https://www.preventionweb.net/files/47136_reportsecondsessionoiewg.pdf) (consulté le 15 juillet 2022). [18]

## Annex 2.A. Chronologie des premiers mois de la crise du COVID-19

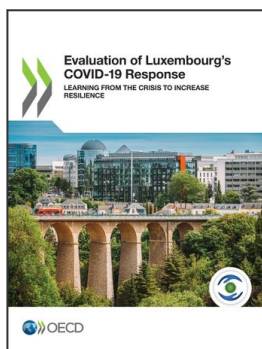
International	Mesures de préparation et de réaction au Luxembourg
<p><b>4 janvier 2020</b> L'OMS alerte les États membres par l'intermédiaire du système d'information sur les événements du règlement sanitaire international (RSI) d'une épidémie en Chine.</p> <p><b>9 janvier 2020</b> Les autorités chinoises ont déterminé que l'épidémie était causée par un nouveau coronavirus. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) estime que la probabilité d'introduction dans l'Union européenne (UE) est faible.</p> <p><b>13 janvier 2020</b> L'OMS publie le premier protocole pour un test RT-PCR par un laboratoire partenaire de l'OMS pour diagnostiquer le nouveau coronavirus.</p> <p><b>22-23 janvier 2020</b> Le Directeur général de l'OMS a convoqué un comité d'urgence (CE) du RSI, mais aucune recommandation pour classer l'épidémie comme une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI).</p> <p><b>24 janvier 2020</b> Trois premiers cas confirmés de nouveau coronavirus Europe (France).</p> <p><b>28 janvier 2020</b> La présidence du Conseil de l'UE active le mécanisme intégré de réaction aux crises politiques (IPCR) de l'UE en mode d'échange d'informations et le mécanisme de protection civile de l'UE est activé à la suite d'une demande d'assistance de la France pour le rapatriement des citoyens de l'UE de Wuhan.</p> <p><b>30 Jan 2020</b> Le directeur général de l'OMS déclare l'urgence de santé publique de portée internationale (USPPI).</p> <p><b>31 janvier 2020</b> 10 millions EUR sont octroyés au titre du programme de recherche et d'innovation de l'UE, Horizon 2020, pour soutenir la recherche sur la nouvelle maladie à coronavirus.</p>	<p><b>22 janvier 2020</b> Évaluation de la situation en Chine</p> <p><b>23 janvier 2020</b> Le ministère de la Santé a publié un communiqué de presse indiquant les mesures à prendre en cas de détection du nouveau coronavirus sur le sol luxembourgeois ainsi que des recommandations pour les voyageurs en Chine.</p> <p><b>24 janvier - 28 février 2020</b> <b>Phase de préparation interministérielle</b> À la demande du Premier Ministre, le Conseil du Gouvernement a eu un premier débat sur les caractéristiques du virus et l'état de préparation le 24 janvier. Dès lors, et jusqu'à la fin du mois de février, les principales parties prenantes se sont réunies à de nombreuses reprises, soit sous la forme d'une cellule de crise, soit sous la forme de réunions interministérielles à liste variable, afin d'analyser l'état de préparation des mesures incluses dans les plans de préparation et d'intervention d'urgence « Pandémie grippale » et « Ébola ».</p> <p><b>29 janvier 2020 - 25 février 2020</b> Réunions de coordination sur la situation des citoyens luxembourgeois à l'étranger et leur rapatriement potentiel.</p> <p><b>30 janvier 2020 - 9 mars 2020</b> Réunions préparatoires avec les principaux secteurs des services essentiels, les ministères compétents et le HCPN.</p>
<p><b>2 février 2020</b> Les États-Unis mettent en place des contrôles aux frontières pour les non-ressortissants qui se trouvaient en Chine au cours des 14 jours précédents.</p> <p><b>4 février 2020</b> Le Directeur général de l'OMS a demandé au Secrétaire général de l'ONU d'activer la politique de gestion de crise de l'ONU</p> <p><b>11 février 2020</b> L'OMS a annoncé que la maladie causée par le nouveau coronavirus serait nommée COVID-19.</p> <p><b>21 février 2020</b> Premier cas suspect de transmission asymptomatique rapporté par les chercheurs.</p> <p><b>23 février 2020</b> Les régions d'Italie introduisent les premières mesures de confinement/séjour à domicile en Europe.</p>	<p><b>1er février 2020</b> Premier test COVID-19 au Luxembourg (réalisé sur un pilote Cargolux qui a été testé négatif).</p> <p><b>5 février 2020 - 16 mars 2020</b> Réunions pour mettre en place des structures de quarantaine/traitement et planifier d'autres structures de soins de santé</p> <p><b>7 février 2020</b> Premier ordre d'équipement de protection</p> <p><b>9 février 2020</b> En collaboration avec les autorités britanniques, le Luxembourg a organisé le rapatriement d'un citoyen luxembourgeois de Chine. Ce rapatriement a été organisé dans le cadre d'un accord bilatéral.</p> <p><b>20-21 février 2020</b> Deux autres rapatriements ont été effectués grâce au mécanisme européen de protection civile activé le 28 janvier 2020. Le premier est arrivé à Roissy CDG dans la matinée du 21 février 2020. Le transport de Paris à Luxembourg a été effectué par une ambulance du Corps grand-</p>



International	Mesures de préparation et de réaction au Luxembourg
<p><b>27 février 2020</b> L'OMS fournit des orientations aux pays sur l'utilisation rationnelle des EPI. Aucun masque ou EPI conseillé pour les personnes asymptomatiques.</p> <p><b>28 février 2020</b> La Commission européenne et l'achat d'équipements médicaux conjointement avec les États membres La première des quatre acquisitions conjointes d'équipements de protection individuelle a été lancée avec les États membres.</p>	<p>ducal d'incendie et de secours (CGDIS). Le second concernait un couple de touristes luxembourgeois, qui étaient restés au Cambodge, sur le navire de croisière Westerdam, qui avait fait escale à La Haye.</p> <p><b>26 février 2020</b> Exercice visant à tester l'activation de l'exercice d'activation des cellules de crise afin de tester la réactivité des administrations concernées et d'attirer l'attention des acteurs concernés sur les défis que le Luxembourg devrait relever dans le cadre de la gestion de la crise du COVID-19.</p> <p><b>28 février 2020</b> Conseil gouvernemental — création d'une cellule permanente de communication interministérielle</p>
<p><b>2 mars 2020</b> La présidence du Conseil européen intensifie l'IPCR en mode d'activation complète.</p> <p><b>10 mars 2020</b> L'Italie impose un premier confinement national.</p> <p><b>11 mars 2020</b> La DG de l'OMS annonce une pandémie.</p> <p><b>14 mars 2020</b> L'Espagne déclare l'état d'alarme et annonce un confinement de deux semaines.</p> <p><b>15 mars 2020</b> La Commission a pris des mesures pour protéger la disponibilité des équipements de protection individuelle (EPI), en exigeant que les exportations de ces équipements en dehors de l'Union européenne soient soumises à une autorisation d'exportation par les États membres.</p>	<p><b>1 mars 2020</b> Premier cas positif au Luxembourg</p> <p><b>1 mars - 15 mars 2020</b> <b>Premières réunions de la cellule de crise, comme prévu dans le plan de lutte contre la pandémie de grippe</b> La Cellule de crise, telle que prévue dans le plan de préparation et d'intervention d'urgence « pandémie de grippe », a été activée par le Premier ministre à la suite de l'apparition du premier cas positif le 1er mars sur le territoire luxembourgeois. <b>Composition</b> : A) Ministère de la santé; Ministère des Affaires étrangères et européennes; Ministère de la fonction publique; Ministère de la sécurité sociale; Ministère de la Mobilité et des Travaux publics; Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse; Ministère de l'économie; Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire; B) Ministère de la famille; Direction de la santé; Haut-commissariat pour la protection nationale; Police grand-ducale; Service d'incendie et de sauvetage grand-ducal; Service de communication en cas de crise. La cellule de crise se réunirait à nouveau les 11, 12 et 15 mars dans ce mode.</p> <p><b>13 mars 2020</b> Le Luxembourg adopte les premières contre-mesures non pharmaceutiques en réponse au COVID-19 (toutes les écoles et les structures d'accueil des enfants doivent fermer à partir du 16/03)</p> <p><b>15 mars 2020</b> La réunion extraordinaire du Gouvernement a exhorté les habitants du Luxembourg à « rester à la maison » autant que possible.</p>

Source : Pour le calendrier international : Chronologie faisant autorité pour le COVID-19, décembre 2019-mars 2020 (The Independent Panel of Pandemic Preparedness, 2021<sup>[16]</sup>) et la chronologie de l'action de l'Union européenne (Commission européenne, 2022<sup>[37]</sup>); Pour le calendrier luxembourgeois : auteurs avec la contribution de documents internes du gouvernement luxembourgeois et le questionnaire de collecte d'information pour l'évaluation de la gestion de la crise au Luxembourg (Gouvernement du Luxembourg, 2022<sup>[8]</sup>).





Extrait de :

## Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response Learning from the Crisis to Increase Resilience

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/2c78c89f-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « Anticipation et préparation aux situations d'urgence au Luxembourg », dans *Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response : Learning from the Crisis to Increase Resilience*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/1c298368-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.