

# Résumé

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.

## Les atouts du Luxembourg pour faire face à la pandémie du COVID-19

Pour évaluer les mesures adoptées par le Luxembourg, leur mise en œuvre et résultats, il importe de comprendre les enjeux structurels du pays susceptibles d'impacter la performance des politiques adoptées. La petite taille du pays, 2 586 km<sup>2</sup> de superficie et 645 397 habitants, 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 depuis 30 ans, 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 manœuvres budgétaires et une économie fortement tertiaisée pour faire face au choc pandémique et aux nouvelles modalités de travail à distance imposées par le confinement.

## Anticipation et préparation aux situations d'urgence

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 l'urgence. Le Luxembourg est ainsi le seul pays de la région à avoir mobilisé sa cellule de crise le jour même de l'apparition du premier cas de COVID-19 dans le pays. Le Luxembourg a aussi pu s'appuyer sur son réseau diplomatique pour rapatrier les près de 1 000 résidents luxembourgeois à l'étranger et éviter d'éventuelles restrictions des déplacements aux frontières qui auraient eu des impacts négatifs sur l'économie et le fonctionnement du système de santé. 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.

## La gestion de la crise COVID-19

La gestion des crises modernes et complexes implique de multiples acteurs autres que les services d'urgence et nécessite donc une coordination et un pilotage importants de la part du gouvernement. 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, systématiquement émise dans les trois langues officielles du pays, 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 de la crise, ce dernier ayant adopté 30 lois relatives à des mesures de lutte contre la pandémie, 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.

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

Si le taux de surmortalité au Luxembourg était, début 2022, de plus de 60 % inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, la pandémie a touché de façon disproportionnée les populations âgées de plus de 80 ans et les populations désavantagées. Les conséquences indirectes de la pandémie au Luxembourg sont également préoccupantes, s'agissant de reports de soins et de détérioration de la santé mentale. Face à ces difficultés, la mobilisation des ressources et des acteurs a été remarquable, permettant de développer rapidement des dispositifs inédits et d'élargir l'offre de services de santé pour absorber la crise sanitaire. Ainsi, l'efficacité de la campagne vaccinale, de la politique de dépistage intensif et de suivi des cas contacts est indéniable. Le Luxembourg doit cependant renforcer des aspects essentiels de la préparation pour disposer d'un système de santé davantage résilient aux menaces futures. Ceci inclut notamment un renforcement des systèmes d'information, du personnel de santé ou encore la constitution d'une centrale d'achat et de logistique des produits essentiels. Il s'agit également d'adapter le système de santé après la crise en répondant aux besoins à long terme et en atténuant les effets indirects de la crise en mettant davantage l'accent sur la prévention des risques, en renforçant les soins de premiers recours et en continuant à lutter contre l'hésitation vaccinale.

## Le système d'éducation pendant la pandémie

Avec 48 jours dans l'enseignement fondamental et 34 dans le secondaire, le 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 s'adapter aux bouleversements imposés par la crise, 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 cette optique, le gouvernement doit par exemple renforcer ses mesures de soutien différencié à certaines catégories d'élèves. Malgré la bonne structure de gouvernance, la politique éducative de crise aurait aussi bénéficié d'une meilleure concertation avec les acteurs de terrain, tels que les 170 établissements publics d'enseignement fondamental et 41 établissements publics d'enseignement secondaire, pour davantage adapter certaines mesures à leurs besoins.

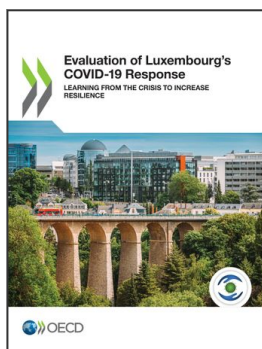
## Les mesures économiques et budgétaires de crise

L'effort budgétaire relatif du Luxembourg en faveur des ménages et des entreprises, de 2.85 milliards EUR soit 3.9 % du PIB en 2021, est en phase avec celui consenti par d'autres pays similaires de l'OCDE. Ceci a permis de préserver la situation financière des entreprises et maintenir un niveau d'emploi relativement élevé. L'octroi des aides a aussi été rapide et simple pour les entreprises, malgré quelques hésitations initiales. Cette agilité leur a permis d'obtenir ces aides rapidement pour préserver leur liquidité, facteur décisif de sauvegarde de leur activité. Le dispositif d'aides a couvert les secteurs économiques les plus impactés par la crise et les mesures semblent avoir préservé la situation financière des entreprises dans les secteurs les plus touchés. Cependant, les indépendants n'ont pas bénéficié du chômage partiel et ont perçu une aide forfaitaire spécifique plus tard que les autres. À l'avenir, il sera important de prendre mieux en compte les indépendants et considérer la progressivité des aides pour mieux cibler toute intervention. Sur le court terme, il sera également important de surveiller les secteurs plus affectés par la crise pour en assurer la résilience, y compris en s'appuyant sur les données administratives et de bilans des entreprises. Il faudra également poursuivre la démarche de digitalisation des pratiques administratives qui a fait ses preuves pendant la crise et qui peut faciliter toute future intervention pour soutenir les entreprises.

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

La politique du marché du travail et les politiques sociales au Luxembourg étaient relativement bien préparées à la pandémie de COVID-19. Ainsi, bien que le Luxembourg a vu son taux de chômage augmenter de 1.8 points de pourcentage au deuxième trimestre 2020, les répercussions de la crise ont été relativement modestes par rapport à la moyenne de l'OCDE. En effet, dès lors que les employés tombaient malades, réduisaient leurs heures de travail ou perdaient leurs revenus, des congés maladie payés, des congés extraordinaires pour raisons familiales, des dispositifs de maintien dans l'emploi ainsi que des allocations de chômage sont rapidement entrés en jeu. Les dispositifs existants ont également été étendus et renforcés, tandis que de nouvelles mesures ont été adoptées pour répondre aux besoins émergents. Une forte reprise a permis le resserrement du marché du travail à la sortie de la crise. Bon nombre des personnes très fortement touchées ont depuis 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 le plus besoin et n'oublie personne.





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), « Résumé », dans *Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response : Learning from the Crisis to Increase Resilience*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9fb97299-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>.