



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2022

Les leçons spécifiquement luxembourgeoises
à tirer de la crise sanitaire de la Covid-19

Avis

Luxembourg, le 6 octobre 2022

1. SOMMAIRE

1. Sommaire	1
Introduction.....	1
1. La gestion de la crise sanitaire	2
1.1. Les mesures et aides mises en place tout au long de la pandémie	2
1.1.1. Catalogue des mesures et des aides de lutte contre la Covid-19	2
1.1.2. Ampleur des mesures et aides de lutte contre la Covid-19.....	10
1.1.3. Evaluation des mesures et aides de lutte contre la Covid-19	24
1.1.4. La problématique du niveau de responsabilité de mise en œuvre des mesures ...	29
1.2. La qualité de la communication tout au long de la pandémie.....	31
1.3. La capacité de réaction des différents secteurs publics et privés.....	33
2. Defis économiques mis en avant par la crise sanitaire.....	48
2.1. Les investissements dans les infrastructures TIC	48
2.2. La dépendance du Luxembourg dans certains secteurs d'activité	53
2.2.1. La dépendance de l'étranger	54
2.3 Le télétravail	59
2.3.1. Le télétravail en chiffres.....	59
2.3.2. Les répercussions du télétravail sur le modèle économique luxembourgeois	62
3. Leçons pour l'avenir	68
Annexes	77
Annexe 1 : Les 23 modifications de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19	78
Annexe 2 : Statistiques	83

INTRODUCTION

La pandémie de la Covid-19 a été un événement mondial qui entrera dans l'histoire comme une crise gravissime pour laquelle l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a compté une quinzaine de millions de décès au printemps 2022, dont 1.100 au seul Luxembourg. Elle a entraîné des conséquences désastreuses à tous égards, notamment économiques et sociales un peu partout sur la planète. Logiquement, la question a été posée de savoir quelles sont les leçons que l'humanité doit en tirer pour assurer la résilience des systèmes de santé, le modus operandi économique des nations, la stabilité des chaînes d'approvisionnement, la coopération entre pays pauvres et riches et pour bien d'autres chapitres encore. Ces discussions épousent souvent les lignes idéologiques traditionnelles et tendent à s'épuiser à vouloir refaire le monde.

Pourtant, chaque nation doit très pragmatiquement d'abord se demander ce qui, chez elle, a plus ou moins bien fonctionné et ce qui aurait pu être mieux fait. Lors de son discours sur l'état de la Nation du 12 octobre 2021, le Premier ministre a notamment annoncé que : *« C'est la raison pour laquelle le gouvernement est en pourparlers avec l'OCDE pour faire réaliser une étude indépendante concernant la gestion de la crise. (...) Nous voulons éclairer chaque aspect de cette pandémie, que ce soit sur le plan sanitaire, économique ou social. (...) Le Luxembourg ne peut pas être simplement comparé à d'autres pays. »*

Parallèlement, le Conseil économique et social (CES) a entendu faire de la pandémie le thème de son Avis annuel et a voulu que les partenaires sociaux jettent ensemble un regard en arrière sur les questions spécifiquement luxembourgeoises soulevées ces deux dernières années. Cet avis se veut complémentaire à d'autres avis exprimés par diverses organisations, notamment à celui de l'OCDE, en ce qu'il se concentre sur les volets économiques et sociaux, plus que, par exemple, sur le volet sanitaire. Le CES est conscient que la crise de la pandémie risque de ne pas encore être terminée à ce stade et que ses conséquences directes et indirectes risquent de se faire encore sentir dans les mois et années à venir.

Cette analyse se veut critique. Devant l'ampleur de la catastrophe, il n'y a pas d'autre choix que de décrire aussi les éventuels dysfonctionnements. Mais le CES est unanime pour constater que des efforts exceptionnels ont été fournis à d'innombrables endroits, que la bonne volonté et la persévérance dans l'effort de dizaines de milliers de citoyens, de salariés - résidents ou frontaliers -, de fonctionnaires et de responsables des secteurs publics et privés ont contribué à ce que le Luxembourg s'en tire à ce stade avec le moins de séquelles possibles. C'est aussi le ressenti de la population résidente luxembourgeoise¹. Jusqu'au jour de la publication de cet Avis, le Luxembourg a comparativement bien géré la crise. Beaucoup, et notamment celles et ceux aux tâches essentielles, méritent reconnaissance pour cette prouesse.

¹ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693> (consulté le 13 septembre 2022).

1. LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

1.1. Les mesures et aides mises en place tout au long de la pandémie

Le 18 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré le « Coronavirus », désigné par « Covid-19 » comme constituant une pandémie et une menace réelle pour les intérêts vitaux de la population nécessitant la prise de mesures urgentes et immédiates indispensables pour protéger la population.

Le gouvernement a dès lors considéré que les conditions de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise², étaient remplies et l'état de crise a été déclaré. Ainsi, le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 a constitué la base pour l'application de mesures hors normes visant en premier lieu à protéger la population tout au long de l'état de crise qui a été prorogé jusqu'au 25 juin 2020 en vertu d'une loi régulière du 24 mars 2020.

Par la suite, la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie a constitué la base pour l'application de mesures de protection et de prévention (cf. annexe 1).

1.1.1. Catalogue des mesures et des aides de lutte contre la Covid-19

a) Le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 (RGD)

Au premier chapitre, le RGD limitait le déplacement des personnes. Plus précisément, il interdisait la circulation sur la voie publique, sauf pour effectuer des activités précises, notamment pour acheter des aliments ou des produits pharmaceutiques ou bien pour des déplacements vers des structures de santé ou vers le lieu de travail. Ce chapitre a ensuite été remplacé par des dispositions portant sur la limitation de regroupements de personnes.

Le deuxième chapitre prévoyait des mesures concernant les établissements recevant le public, tels des établissements relevant des secteurs culturel, récréatif, sportif et de l'Horeca (par exemple, fixation des heures d'ouverture et de fermeture, disposition des tables et sièges).

Les activités commerciales et artisanales, ainsi que les chantiers de construction et les activités accueillant du public étaient interdites, à l'exception de certaines activités, dont notamment les commerces vendant principalement des produits alimentaires ou des aliments pour animaux, les pharmacies, les opticiens, orthopédistes ou encore les audioprothésistes.

Au début de l'état de crise, le RGD stipulait que les activités essentielles pour le maintien des intérêts vitaux de la population étaient maintenues (par exemple, les services publics, les secteurs de la santé et des soins, de l'alimentation, la production et la distribution de l'eau, d'énergie et

² L'article 32, paragraphe 4, dit notamment : « En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. »

de produits pétroliers, les transports publics). Ensuite, ce chapitre a été remplacé par des dispositions réglementant l'exercice des activités médicales autorisées sous certaines conditions. Le RGD ainsi modifié prévoyait la reprise des activités médicales et chirurgicales au sein des établissements hospitaliers.

Par la suite, un chapitre dédié aux mesures de protection a été introduit, lequel prévoyait le port obligatoire d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche dans les transports publics et à l'occasion d'activités accueillant du public et si une distance interpersonnelle de deux mètres ne pouvait être respectée. Les obligations ne s'appliquaient pas aux mineurs en-dessous de six ans (ni à l'extérieur pour les mineurs en-dessous de treize ans).

Des sanctions à l'égard des personnes physiques ne respectant pas les interdictions pouvaient être émises sous forme d'avertissement taxé s'élevant à 145 euros ainsi que des amendes allant de 25 à 500 euros pour des infractions commises.

Des entreprises commerciales et artisanales commettant des infractions quant aux fermetures du commerce et à l'interdiction de l'accueil du public risquaient une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle infraction pendant l'état de crise, le montant maximum était porté au double.

Au-delà, le RGD stipulait que les ressortissants de pays tiers ne pouvaient plus entrer sur le territoire du Grand-Duché à partir du 18 mars 2020 le soir pour une durée d'un mois, période renouvelable. Seuls les citoyens de l'Union européenne, du Royaume-Uni et des pays associés à l'espace Schengen étaient exempts des restrictions temporaires de voyage, ainsi que les membres de leur famille, avec l'objectif de regagner leur domicile. Des dérogations à cette disposition s'appliquaient à des personnes y précisées tels qu'aux professionnels de santé, aux travailleurs frontaliers, aux personnes occupées dans le secteur des transports des marchandises et le secteur des transports de biens et de personnes, y compris le personnel des compagnies aériennes, ainsi qu'aux passagers en transit et aux passagers voyageant pour des raisons familiales urgentes et dûment justifiées.

b) Les mesures et aides prévues dans les deux paquets de la lutte contre la Covid-19

Au-delà de ces mesures de pure protection présentées ci-avant, le gouvernement a décidé, le 25 mars 2020, un premier ensemble de mesures, dénommé « Programme de stabilisation »³, visant à sauvegarder l'appareil productif du pays, à protéger les capacités financières des entreprises de toute taille, y compris des indépendants, ainsi qu'à maintenir l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages.

Dans un deuxième temps, ces mesures ont été complétées, en mai 2020, par un paquet dénommé « Neistart Lëtzebuerg »⁴, qui avait aussi déjà en partie pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise suite à la crise sanitaire de la Covid-19.

³ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/03-mars/25-programme-de-stabilisation/Programme-stabilisation-economie.pdf> (consulté le 13 septembre 2022)

⁴ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/05-mai/20-neistart-relance.html (consulté le 13 septembre 2022)

Les trois priorités de ce paquet sont l'encouragement de l'emploi, le soutien des entreprises dans les secteurs les plus touchés et la promotion d'une relance économique durable et solidaire.

Ces deux instruments regroupent une grande partie des mesures que le Luxembourg a apportées pour faire face à la crise économique et sociale liée à la pandémie.

Au niveau budgétaire, d'importantes enveloppes budgétaires ont été débloquées, y compris les garanties financières mises à disposition, d'un montant total de 11 milliards d'euros⁵, soit environ 18% du PIB en 2020, faisant ainsi des mesures luxembourgeoises l'un des paquets de soutien les plus élevés en Europe.

Au fil du temps, l'éventail de mesures a été adapté en fonction de l'évolution de la pandémie et de la crise économique et sociale afin de pouvoir aider au mieux ceux qui en avaient besoin.

Dans un souci de garantir la **main-d'œuvre dans les secteurs essentiels** à la vie, le gouvernement avait mis en œuvre de nombreuses mesures, dont notamment :

- La possibilité d'augmenter la durée de travail maximale dans les secteurs essentiels du privé jusqu'à 12 heures par jour et 60 heures par semaine après consultation de la délégation du personnel ou en cas d'absence d'une délégation (entreprises de moins de 15 salariés), après consultation des syndicats nationalement représentatifs. Cette dérogation temporaire au droit du travail a pris fin le 25 juin 2020. Cette mesure a été utilisée en pratique par les secteurs des hôpitaux, des aides et soins, du gardiennage, de la gestion des déchets et du transport aérien. Un aperçu complet des demandes accordées et refusées ainsi que du nombre de salariés concernés fait toutefois défaut. Dans une deuxième phase (loi du 29 octobre 2020), venant à échéance le 31 décembre 2020, cette mesure se limitait uniquement au secteur de la santé, mais n'a pas été appliquée du fait qu'aucun accord n'a pu être trouvé entre les fédérations des employeurs du secteur et les syndicats nationalement représentatifs.
- La possibilité de refus ou d'annulation de congés dans les secteurs des activités essentielles déroge aussi au droit du travail normal. Un bilan du recours à cette mesure dans les différents secteurs fait défaut.
- L'augmentation du taux de remboursement (de 80% à 100%) aux entreprises pour les périodes de quarantaine ou d'isolement des salariés. A ce stade, cette mesure est prise en charge par l'État⁶.

Parallèlement, afin de répondre au **besoin croissant de certains produits pertinents** pour la lutte contre la Covid-19, le gouvernement avait décidé des mesures de :

⁵ Des 11 milliards d'euros à disposition, 2,6 milliards d'euros ont été effectivement déboursés au 30 juin 2022 (voir Tableau 1 ci-après).

⁶ Extrait du projet de budget 2021 : « Dans un souci d'équité financière, et alors qu'il est proposé que l'État prenne en charge, dans un premier temps, le montant en question dans son intégralité, il est également proposé que la différence de 20% revienne in fine aux employeurs qui cotisent dans la Mutualité des employeurs. Ceci garantira en effet une répartition globale des coûts telle qu'elle aurait eu lieu avec le mécanisme usuel. Pour ce faire, il est prévu de porter le taux de cotisation des employeurs pour la Mutualité des employeurs de 1,85% à 1,90% sur une période de trois ans (2021 à 2023) par le biais d'une disposition dérogatoire. »

- Soutien financier aux entreprises ayant des projets de recherche industrielle et de développement expérimental ainsi que des projets d'investissement permettant la production et le développement de produits contribuant à combattre la crise sanitaire liée à la Covid-19.
- Aide à l'investissement pour la production d'articles pertinents pour la lutte contre la Covid-19, tels que les masques de protection ou le gel hydroalcoolique.
- Soutien aux start-ups : en collaboration avec *Luxinnovation*, le gouvernement avait lancé, en avril 2020, un appel à projets sous le nom « StartupsVsCovid19 » s'adressant aux jeunes entreprises innovantes et portant sur le développement de produits ou services innovants d'ordre technologique destinés à limiter, voire à surmonter les effets économiques, sanitaires ou sociétaux de la crise liée à la pandémie de la Covid-19.

Pour protéger la population, en particulier **les personnes à faible revenu** qui ont particulièrement été affectées par la crise, le gouvernement avait décidé :

- Le doublement de l'allocation de vie chère pour l'année 2020.
- La suspension de l'exécution forcée des déguerpissements ordonnés pour les baux à usage d'habitation ainsi que ceux ordonnés en matière de bail commercial et le « gel des loyers » pour habitation.
- L'augmentation de la prise en charge par l'État des honoraires dans le cadre de l'assistance judiciaire.
- L'élargissement du dispositif du congé pour raisons familiales en garantissant un revenu au parent. Cette mesure est prise en charge par l'État⁷.

Pour atténuer **les conséquences économiques** de la crise Covid-19, constituant un défi sans précédent pour l'économie luxembourgeoise, le gouvernement avait pris des mesures de soutien, dont notamment :

- La mise en place d'un fonds de relance et de solidarité pour encourager et maintenir l'emploi ainsi que pour soutenir les entreprises dans les secteurs de la restauration, du tourisme, de l'événementiel, de la culture et du divertissement.
- Des aides directes en faveur des entreprises : l'aide forfaitaire aux microentreprises de 5.000 euros, (ii) l'aide forfaitaire complémentaire aux microentreprises de 5.000 euros, (iii) l'aide forfaitaire aux microentreprises de 12.500 euros, (iv) l'aide forfaitaire de 2.500 euros pour les indépendants, et (v) l'aide forfaitaire supplémentaire de 3.000 à 4.000 euros pour les indépendants.

⁷ Extrait du projet de budget 2021 : « Alors que ces mesures ont pu être financées dans un premier temps en ayant recours aux réserves financières de l'assurance maladie-maternité, qui sont le résultat de la gestion prudente de ces dernières années, le Gouvernement s'était engagé à faire une analyse des dépenses et, le cas échéant, de prendre en charge certaines d'entre elles. C'est notamment le cas pour le congé pour raisons familiales tel qu'il fut élargi, le congé pour soutien familial et la prise en charge par l'assurance maladie-maternité des prestations en espèces dues en cas d'incapacité de travail à partir du premier jour. »

- Une aide coûts non-couverts s'adressant aux entreprises des secteurs du tourisme, de l'Horeca, de l'événementiel, de la culture, du divertissement, du commerce de détail en magasin, y compris les soins à la personne, et aux gestionnaires d'organismes de formation professionnelle continue. Cette aide était destinée à couvrir une perte de 40% ou plus du chiffre d'affaires, d'une part, des micro- et petites entreprises (moins de 50 salariés) avec un taux de subvention de 90% du montant éligible et, d'autre part, des moyennes et grandes entreprises (50 salariés ou plus), avec un taux de 70% du montant éligible.
- Des avances remboursables en faveur des entreprises.
- Une aide au redémarrage pour le commerce de détail en magasin.
- Des aides en faveur de la relance de la culture et de la créativité artistique ainsi que du sport.
- Le programme « Fit 4 Resilience ».
- Une couverture renforcée du besoin en financement des jeunes entreprises innovantes en augmentant le taux maximum de cofinancement appliqué de 50% à au moins 70%.
- Des aides pour stimuler les investissements à l'ère de la Covid-19, avec comme objectif d'inciter les entreprises moyennant des niveaux de subventions élevés (jusqu'à 50% des coûts éligibles) à réaliser des projets de développement économique, de digitalisation ou de protection de l'environnement.
- Une aide de relance s'adressant aux entreprises des secteurs du tourisme, de l'Horeca, de l'événementiel, de la culture, du divertissement, du commerce de détail en magasin, y compris les soins à la personne, et aux gestionnaires d'organismes de formation professionnelle continue. Cette aide était liée à la condition que l'entreprise ait subi une perte du chiffre d'affaires mensuel d'au moins 25% par rapport au même mois en 2019 et calculée sur base du nombre de salariés et de travailleurs indépendants de l'entreprise.

Pour pallier l'impact de la crise sanitaire sur le tissu économique et en particulier sur **les jeunes en formation**, le gouvernement avait déployé un éventail de mesures et d'aides financières visant à garantir l'insertion des jeunes en formation professionnelle et à les soutenir dans la transition vers la vie active :

- Prolongation de la date limite de signature des nouveaux contrats d'apprentissage jusqu'au 31 décembre 2020 (décision de la tripartite du 3 juillet 2020).
- Prime unique de 1.500 euros aux entreprises ayant créé davantage de places d'apprentissage en 2020 qu'en 2019.
- Soutien financier des organismes de formation pour maintenir des postes d'apprentissage existants, voire créer de nouveaux postes d'apprentissage afin de garantir l'insertion des jeunes en formation professionnelle.
- Accord du chômage partiel aux apprentis (mesure prolongée en fin d'année 2020 pour les apprentis dans les secteurs confinés).
- Pour pallier le manque de postes d'apprentissage, le Centre national de formation professionnelle continue (CNFPC) pouvait assumer la formation patronale durant la première

année de certains certificats de capacité professionnelle (CCP). Aussi, les lycées pouvaient proposer des classes de formation professionnelle à plein temps selon les besoins, assurant alors à la fois l'enseignement scolaire et la formation patronale.

La pandémie de la Covid-19 a mis en avant l'importance du bon fonctionnement du **système de santé**. Afin de garantir la capacité du système et de répondre à la crise sanitaire, le gouvernement avait pris plusieurs mesures, notamment en vue de renforcer la base de personnel de santé ainsi que de développer davantage les infrastructures :

- Mise en place d'une réserve sanitaire pour les médecins libéraux ou pour toute personne exerçant une profession de santé à titre libéral afin qu'ils puissent intégrer cette réserve grâce à un contrat d'employé de l'État à durée déterminée.
- Acquisition de respirateurs supplémentaires pour unités de soins intensifs et augmentation des capacités en équipement de protection individuelle, en tests PCR et en médicaments critiques ainsi que mise en place d'un plan de montée en charge des capacités hospitalières.
- Stratégie de sortie du déconfinement comprenant un dispositif de test PCR à large échelle et de « contact tracing » en vue d'accompagner de manière plus étroite et en connaissance de cause la levée progressive des restrictions du confinement. Le projet « Large Scale Test 2.0 », qui a commencé en septembre 2020, a fait l'objet d'un (co)financement européen via le programme React-EU, géré par l'Autorité de gestion FEDER du ministère de l'Économie.
- Mise en place des centres de consultation « Covid-19 » (soins primaires) ainsi que d'un système d'information sur la situation sanitaire et les mesures mises en place dans le contexte de la Covid-19.
- Refonte et actualisation des missions et attributions des professionnels de santé exerçant au Luxembourg (profession d'infirmier, profession d'aide-soignant, ...).
- Réforme de la formation des professions de santé au Luxembourg, avec, par exemple, la création de nouvelles professions de santé, l'organisation et la mise en place d'une formation de niveau *Bachelor* pour certaines catégories d'infirmiers.

Pour atténuer les effets de la crise économique et sociale résultant de la crise sanitaire, le gouvernement avait mis en place une série de mesures de **maintien de l'emploi**, dont notamment :

- Augmentation de l'indemnité de chômage partiel à 100% du salaire social minimum non qualifié (SSM-NQ) par dérogation au taux normal de 80%, suite à un accord entre le ministre du Travail, l'OGBL et le LCGB.
- Chômage partiel « pour cas de force majeure – Coronavirus » durant la période de l'état de crise, avec la prise en charge par l'État (Fonds pour l'emploi) des rémunérations des salariés recevant 80% de leur salaire et 90% du salaire si le salarié suivait des formations pendant la période de chômage.
- Passage progressif du régime de chômage partiel « Covid-19 » vers le régime chômage partiel structurel, régime simplifié pour les secteurs les plus touchés.
- Prolongation des titres de séjour des ressortissants de pays tiers.

- Imposition temporairement modifiée du télétravail pour les salariés frontaliers belges, français et allemands effectuée dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19.
- Accords bilatéraux pour assurer que les salariés frontaliers en télétravail ne changent pas de système de sécurité sociale.
- Aide à l'investissement dans des infrastructures destinées à mettre en place un système de télétravail.
- Mesures de soutien en faveur des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle et salariés du secteur culturel.
- Introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19 destiné aux salariés et aux travailleurs indépendants devant s'occuper de leurs proches le temps de la fermeture d'une structure pour personnes handicapées ou âgées. Comme pour le congé pour raisons familiales extraordinaire, cette mesure a été prise en charge par l'assurance maladie-maternité et remboursée par l'État via une dotation budgétaire spécifique.
- Extension de certaines mesures de politique active de l'emploi, notamment ouverture de l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et aux demandeurs d'emploi âgés entre 30 et 45 ans ; ouverture du stage de professionnalisation aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans ; ouverture du contrat réinsertion-emploi aux demandeurs d'emploi âgés entre 30 et 45 ans.
- Programme « FutureSkills »⁸.
- Bon de formation « DigitalSkills »⁹.
- Diplom +¹⁰.

Afin de renforcer la situation des liquidités des entreprises, plusieurs mesures avaient été mises en place pour alléger le fardeau fiscal des personnes morales et des personnes physiques en ces temps de crise, dont la **possibilité d'annuler certaines avances trimestrielles** des premier et deuxième trimestres 2020 ou de reporter les paiements d'impôts.

Un **régime de garantie étatique** a été instauré par la loi du 18 avril 2020, lequel prévoyait que l'État garantisse des prêts bancaires accordés aux entreprises à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Les banques participantes ont ainsi pu accorder des crédits garantis aux entreprises touchées par la crise jusqu'à concurrence de 2,94 milliards d'euros (85% x 2,94 milliards d'euros = 2,5 milliards d'euros).

⁸ *FutureSkills* permet aux candidats sélectionnés par l'ADEM de bénéficier d'une formation visant à renforcer leurs compétences et à en acquérir de nouvelles ainsi que d'un stage pratique leur permettant de rester actif pendant la période de chômage.

⁹ Pour tout(e) salarié(e) ayant bénéficié du chômage partiel, le gouvernement luxembourgeois offre un bon de formation d'une valeur de 500 euros pour développer ses compétences dans le domaine digital.

¹⁰ Le « Diplom + » offre une formation courte, sur deux semestres et s'adresse à des jeunes ayant obtenu un diplôme de fin d'études secondaires (classiques ou générales) ou un diplôme de technicien ou un équivalent et n'ayant pas de projet pour la suite.

Le gouvernement a aussi suspendu temporairement l'obligation d'effectuer l'aveu de **cessation de paiement** entraînant la faillite, c'est-à-dire a dispensé une entreprise de l'obligation d'effectuer l'aveu de faillite lorsqu'elle ne dispose pas de liquidités suffisantes.

Au-delà de ces deux paquets de mesures et d'aides, le ministre de la Sécurité sociale, ainsi que le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) ont pris des initiatives pour alléger la charge financière des employeurs et travailleurs indépendants en matière de **cotisations sociales**, à savoir :

- Indemnités pécuniaires : à partir du 1^{er} avril 2020 jusqu'à la fin l'état de crise, à savoir au 24 juin 2020, les périodes d'incapacité de travail n'ont pas été prises en compte pour le calcul des 78 semaines d'incapacité de travail. Cette mesure constituait une dérogation au Code de la Sécurité sociale, laquelle a été entièrement prise en charge par la CNS.
- Cotisations sociales : Bien que les cotisations sociales restaient dues et facturées mensuellement, le CCSS ne percevait pas d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement des cotisations jusqu'au 30 juin 2021. Au-delà du 30 juin 2021, le taux des intérêts moratoires a été réduit à 0% si les délais de paiement dont certains employeurs et travailleurs indépendants bénéficiaient étaient respectés, c'est-à-dire si les cotisations courantes et l'acompte mensuel sur la dette étaient payés à échéance. Cette mesure constituait une dérogation au Code de la Sécurité sociale.
- Recouvrement forcé : Le recouvrement forcé des cotisations sociales pour les employeurs relevant du secteur de l'Horeca a été suspendu jusqu'au 1^{er} novembre 2021. Les travailleurs indépendants issus du même secteur pouvaient demander la suspension du recouvrement forcé. Après cette date et en cas de réouverture, de nouvelles propositions d'apurement des arriérés de cotisations ont été envoyées à ces employeurs, qui ont pu bénéficier d'un délai d'apurement d'office jusqu'à 24 mois. Les travailleurs indépendants concernés pouvaient faire adapter leur assiette cotisable, afin de réduire les cotisations sociales. Les employeurs et travailleurs indépendants dont la situation financière était particulièrement difficile pouvaient contacter le CCSS pour un plan d'apurement individualisé avec pièces à l'appui.
- Remboursement par la Mutualité des employeurs (MDE) : Pendant la période allant du 1^{er} avril 2020 jusqu'à la fin l'état de crise, à savoir au 24 juin 2020, la charge financière des indemnités pécuniaires de maladie incombant aux employeurs a été transférée vers l'assurance maladie-maternité dès le 1^{er} jour de congé de maladie et non pas à partir du 77^e jour, comme prévu dans le Code de la Sécurité sociale. Les dépenses y relatives ont par la suite été compensées via la même dotation budgétaire spécifique prévue pour le congé pour raisons familiales extraordinaire et le congé pour soutien familial (en charge de l'État).

Pour le financement du **corps médical** en vue de la reprise de l'activité, des forfaits horaires pour consultation et traitement dans le cadre de l'épidémie Covid-19, à appliquer indépendamment de la structure de prise en charge (hospitalière ou extrahospitalière) ont été mis en place tels que :

- Introduction pour les médecins d'un « Forfait horaire en cas de consultation et de traitement dans le cadre de l'épidémie Covid-19, y compris, le cas échéant, la téléconsultation et

l'établissement des prescriptions médicales », pris en charge au taux préférentiel de 100% par l'assurance maladie-maternité.

- Introduction d'un « Forfait pour vaccination contre la Covid-19 et inscription dans le registre de vaccination » ; la vaccination est remboursée dans sa totalité par l'assurance maladie-maternité.

1.1.2. Ampleur des mesures et aides de lutte contre la Covid-19

Alors que l'ampleur financière des mesures et aides mises à disposition était considérable, toute l'enveloppe n'a pas toujours été entièrement utilisée.

a) Recours (effectif) aux mesures et aides de lutte contre la Covid-19 ¹¹

Tableau 1 : Mesures discrétionnaires en réponse à la pandémie de la Covid-19 – Montants déboursés en 2020 et 2021 par l'Administration publique

Mesure	Description	Sous-Secteur	Montants déboursés (Exercice 2020)		Montants déboursés (Exercice 2021)		Montants déboursés (Exercice 2022)	
			en millions d'euros	en % du PIB	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Dépenses discrétionnaires								
Mesures sanitaires et liées à la gestion de la crise	Dépenses en matière de gestion de crise sanitaire		247	0.4%	206	0.3%	29	0.0%
	HCPN ¹		118	0.2%	109	0.1%	9	<0,1%
	Frais d'acquisition pour la gestion de crises		7	<0,1%	1	<0,1%		
	Service Information et Presse / Rapatriement		1	<0,1%				
	Contribution et actions de partenariat en matière de capacités militaires dans le cadre de l'UE et de l'OTAN		2	<0,1%				
	Frais d'expert / Achats de médicaments/ Frais de fonctionnement de centres d'hébergement d'urgence		71	0.1%	96	0.1%	20	<0,1%
	Monitoring de la population luxembourgeoise pendant la sortie de crise COVID-19		31	<0,1%				
	Réserve sanitaire		17	<0,1%				
Avances remboursables en faveur des entreprises	Avances remboursables d'un montant maximal de 1.800.000 EUR ²		152	0.2%	28	<0,1%		
Aides directes en faveur des entreprises	Différentes aides directes en faveur des microentreprises et indépendants		105	0.2%	0.2	<0,1%		
	Aide forfaitaire aux microentreprises de 5 000 EUR (Stabilisation)		32	<0,1%				
	Aide forfaitaire complémentaire aux microentreprises de 5 000 EUR (Stabilisation)		37	0.1%	0	<0,1%		
	Aide forfaitaire aux entreprises (10 à 20 pers.) de 12 500 EUR (Stabilisation)		8	<0,1%				
	Aide forfaitaire de 2 500 EUR pour les indépendants (Stabilisation)	AC	6	<0,1%	0	<0,1%		
	Aide forfaitaire supplémentaire de 3 000 - 4 000 EUR pour indépendants (Stabilisation)		13	<0,1%	0	<0,1%		
	Aide de redémarrage pour le commerce de détail en magasin (Neistart)		9	<0,1%	0	<0,1%		
Fonds de relance et de solidarité	Aide directe mensuelle de 1.250 euros par salarié en poste et de 250 euros par salarié au chômage partiel pour soutenir les secteurs les plus touchés par la crise COVID-19 (Neistart) et autres aides		52	0.1%	234	0.3%	29	0.0%
	dont: Aide FRS		49	0.1%	61	0.1%	13	<0,1%
	dont: Aide coûts non-couverts		3	<0,1%	158	0.2%	16	<0,1%
	dont: Aide indépendants 2021				15	<0,1%		
Mesures pour soutenir les investissements	Aide incitant les entreprises, moyennant des niveaux de subvention particulièrement favorables, à réaliser des investissements		2	<0,1%	24	<0,1%	10	<0,1%
Différentes aides sectorielles	Soutien financier pour la culture, le sport, le tourisme, et l'agriculture		21	<0,1%	1	<0,1%		
	Fonds de Relance Tourisme		2	<0,1%				
	Bons d'achat pour une nuitée dans une structure d'hébergement au Luxembourg		5	<0,1%				
	Mesures spécifiques pour la culture		9	<0,1%				
	Restart Sport		2	<0,1%				
	Paquet de relance Agriculture		3	<0,1%	1	<0,1%		

¹¹ Les montants des aides repris dans le présent chapitre peuvent, dans certains cas, légèrement varier à cause de sources de données différentes ou encore de dates de comptabilisation différentes. De plus, il s'agit de distinguer les montants effectivement déboursés des montants alloués.

Mesure	Description	Sous-Secteur	Montants déboursés (Exercice 2020)		Montants déboursés (Exercice 2021)		Montants déboursés (Exercice 2022)	
			en millions d'euros	en % du PIB	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Dépenses discrétionnaires								
Relance économique verte et durable	Aide financière et primes d'achat pour la rénovation énergétique, la promotion des systèmes de chauffage basés sur les énergies renouvelables et l'électromobilité	AC	1	<0,1%				
Mesures pour maintenir l'emploi	Chômage partiel en faveur de tous les secteurs affectés par la crise	AC	1010	1.6%	199	0.3%	19	<0,1%
	<i>Chômage partiel pour cas de force majeure (Stabilisation)</i>		859	1.3%				
	<i>Prolongation de l'indemnisation de chômage pour 3 mois (Stabilisation)</i>		22	<0,1%	18	<0,1%	0	<0,1%
	<i>Chômage partiel structurel (Neistart)</i>		129	0.2%	180	0.2%	19	<0,1%
Mesures en faveur de l'éducation	Aides pour assurer le fonctionnement en alternance des écoles et des services d'éducation et d'accueil	AC	47	0.1%	12	<0,1%		
	<i>Recrutement de personnel</i>		11	<0,1%	5	<0,1%		
	<i>Fonctionnement en alternance des écoles et des services d'éducation et d'accueil</i>		36	0.1%	4	<0,1%		
	<i>Relance formation professionnelle</i>				3	<0,1%		
Aides sociales	Allocation de vie chère doublée pour l'année 2020 et aide financière pour études supérieures étendue	AC	41	0.1%	3.4	<0,1%		
	<i>Aide Salaires social minimum (Compensation)</i>				3.1	<0,1%		
	<i>Allocation de vie chère doublée pour l'année 2020 et reconduction de l'allocation de vie chère pour 2021</i>		40	0.1%				
	<i>Extension de la durée maximale de l'aide pour études supérieures</i>		1	<0,1%	0.3	<0,1%		
Indemnités pécuniaires de maladie	Prise en charge CNS dès le 1er jour d'incapacité de travail et gel de la limite des 78 semaines d'incapacité de travail ³	SS	145	0.2%	17	<0,1%	20	<0,1%
	<i>Prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie jusqu'à la fin de l'état de crise</i>		132	0.2%				<0,1%
	<i>Prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie à partir du 1er juillet 2020 en cas de mise en quarantaine ou d'isolement</i>		11	<0,1%	13	<0,1%	20	<0,1%
	<i>Gel de la limite des 78 semaines d'incapacité de travail</i>		2	<0,1%	4	<0,1%	0	<0,1%
Congé pour raisons extraordinaires	Congé pour raisons familiales extraordinaire et congé pour soutien familial ³	SS	238	0.4%	50	0.1%	15	<0,1%
	<i>Congé pour soutien familial</i>		0	<0,1%	0	<0,1%	0	<0,1%
	<i>Congé pour raisons familiales (CPRF)</i>		238	0.4%	50	0.1%	15	<0,1%
Sous-Total (Dépenses discrétionnaires)			2061	3.2%	774	1.1%	123	0.2%

Mesure	Description	Sous-Secteur	Montants déboursés (Exercice 2020)		Montants déboursés (Exercice 2021)		Montants déboursés (Exercice 2022)	
			en millions d'euros	en % du PIB	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Recettes								
Impôts directs	Annulation des avances en matière d'impôt et report d'échéance de paiement	AC	232	0.4%	4	<0,1%		
	<i>Demande d'annulation de la 1^{ère} et 2^{ème} avance 2020</i>		162	0.3%	0	<0,1%		
	<i>Demande d'annulation HORECA de la 3^{ème} et 4^{ème} avance 2020 ainsi que de la 1^{ère} et 2^{ème} avance 2021</i>				3	<0,1%		
	<i>Demande de délai de paiement</i>		70	0.1%	1	<0,1%		
Impôts indirects	Tolérance administrative et remboursement de soldes créditeurs TVA < 10.000 EUR ¹	AC	196	0.3%				
	<i>TVA Perte COVID-19 (Mesures administratives)</i>		83	0.1%				
	<i>Remboursement COVID-19</i>		113	0.2%				
Cotisations sociales	Report des cotisations sociales sans intérêts ni pénalités	SS	100	0.2%				
	Suspension jusqu'au 31 décembre 2020 des intérêts moratoires sur les cotisations non-payés à l'échéance ¹		4	<0,1%	4	<0,1%		
Sous-Total			532	0.8%	8	<0,1%		
TOTAL			2593	4.0%	782	1.1%	123	0.2%

AC : Administration centrale ; SS : Sécurité sociale.

Source : Ministère des Finances, mise à jour le 30 juin 2022.

Notes: Le tableau présente un aperçu de l'ensemble des mesures Covid-19 prises tant au niveau des dépenses que des recettes publiques pour les années 2020, 2021 et 2022 suivant la logique du périmètre de l'Administration publique. Pour 2020, le gouvernement enregistre à ce jour des remboursements pour le chômage partiel pour cas de force majeure (+386 millions d'euros) et pour les cotisations sociales (+50 millions d'euros).

¹ Ces montants sont neutres d'un point de vue comptable pour le calcul du solde SEC 2010. Les recouvrements ont engendré une baisse du report des cotisations sociales.

² Une partie des dépenses effectuées par le HCPN seront prises en charge par la Sécurité sociale pour un montant total de 14 millions d'euros.

³ L'Administration centrale assurera le financement du congé pour raisons familiales (soutien familial y inclus) et la prise en charge de l'indemnité pécuniaire de maladie par l'assurance maladie-maternité. La prise en charge CNS dès le 1^{er} jour d'incapacité de travail a été intégralement supportée par l'État (cf. loi *Kassensturz*). A noter toutefois que cette dépense ne constitue pas un coût supplémentaire pour l'État ni pour les Administrations publiques, étant donné que cette mesure a entraîné une diminution des dépenses de la Mutualité des employeurs et, par conséquent, une diminution de la participation de l'État dans son financement, ce dernier supportant le déficit de la Mutualité des employeurs en vertu de l'article 56 du Code de la Sécurité sociale.

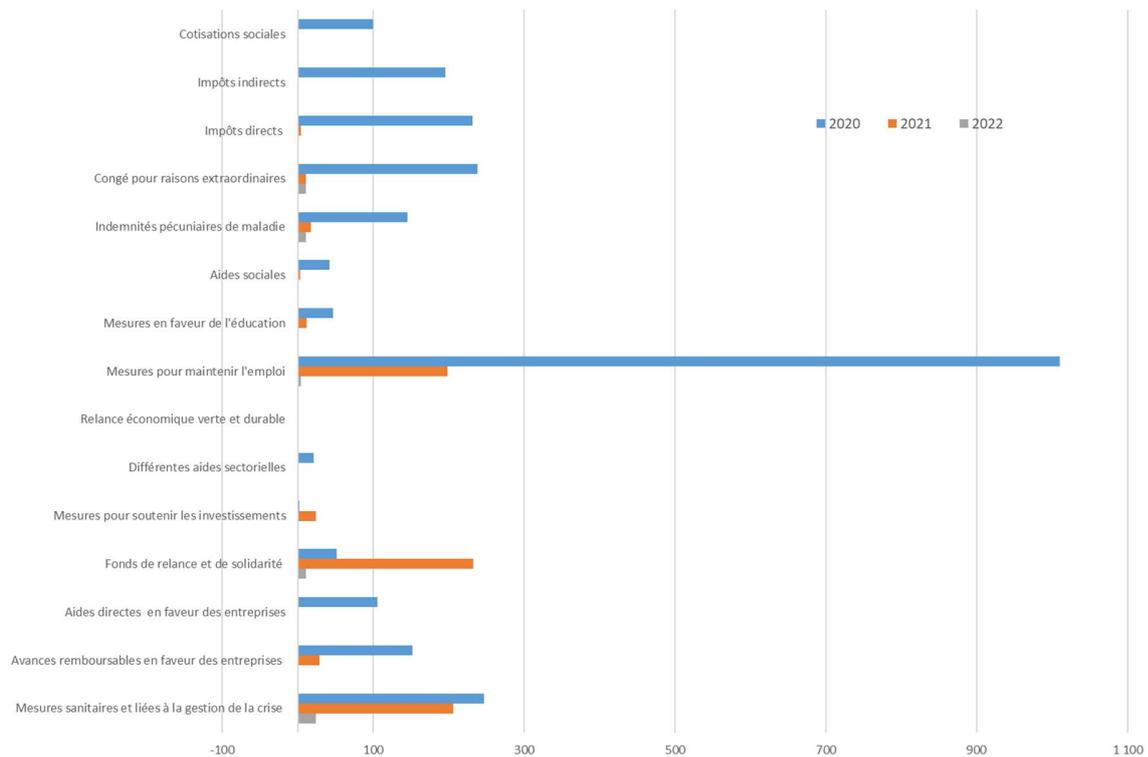
En 2020, le gouvernement a dépensé 2,6 milliards d'euros, soit 4% du PIB pour mettre en œuvre les différentes mesures et aides de lutte contre la crise sanitaire, économique et sociale. La dépense la plus importante constitue le chômage partiel pour cas de force majeure avec 859 millions d'euros en 2020 (1,3% du PIB), suivie par le congé pour raisons familiales avec 238 millions d'euros (0,4% du PIB). Au niveau des recettes, les demandes d'annulation des deux premières avances 2020 en matière d'impôts directs se sont élevées à 162 millions d'euros.

En 2021, le montant total déboursé pour mettre en place les différentes mesures et aides s'est élevé à 782 millions d'euros, soit à 1,1% du PIB, se répartissant entre 774 millions d'euros pour les dépenses et 8 millions d'euros pour les recettes. La dépense relative au chômage structurel mise en place dans le cadre du programme « Neistart » est la plus importante avec 180 millions d'euros.

En 2022, on se situe actuellement (fin juin 2022) à un total déboursé en très nette diminution, avec uniquement 123 millions d'euros (0,2% du PIB).

Le graphique ci-dessous met en avant le coût des différentes mesures par catégorie.

Graphique 1 : Coût des mesures discrétionnaires dans la lutte contre la Covid-19 par catégorie en 2020, 2021 et en 2022 (millions d'euros)



Source : Ministère des Finances. Graphique : CES.

Tableau 2 : Aperçu de certaines aides Covid-19 accordées par le ministère de l'Économie

Aide	Nombre de demandes traitées et éligibles	Montant total accordé (mio EUR)
Première indemnité d'urgence pour indépendants (jusqu'à 2.500€) (expirée en juin 2020)	2 565	5,81
Deuxième indemnité d'urgence pour indépendants (jusqu'à 3.000€ - 4.000€) (expirée en juin 2020)	4 196	13,36
Troisième indemnité en faveur des indépendants (jusqu'à 3.000€ - 4.000€) (expirée en mai 2021)	4 717	14,99
Première indemnité pour micro et petites entreprises (jusqu'à 5.000€) (expirée en juin 2020)	6 220	31,51
Deuxième indemnité pour micro et petites entreprises (jusqu'à 5.000€) (expirée en juin 2020)	7 329	34,54
Indemnité d'urgence pour PME occupant entre 10 et 20 personnes (jusqu'à 12.500€)(expirée en juin 2020)	693	8,41
Aide spécifique pour commerce de détail en magasin (jusqu'à 1.000€) (expirée en février 2021)	2 817	9,59
Aide pour la lutte contre le Covid-19 (expirée en juin 2021)	27	37,28
Aide salaire social minimum (expirée en septembre 2021)	1 151	2,69
Avance remboursable (jusqu'à 800.000€ max.) (expirée en novembre 2021)	2 297	177,73
Aide pour investissements durables dans l'ère du Covid-19 (expirée en novembre 2021)	353	124,10
Fonds de relance et de solidarité (jusqu'à 1.250€ par salarié) (en vigueur jusqu'en juin 2022)	11 897	101,42
Aide coûts non couverts (en vigueur jusqu'en juin 2022)	8 578	165,40

Source : Ministère de l'Économie. Tableau : CES.
Situation au 27 janvier 2022.

De même, sur le tableau ci-dessus, qui donne un aperçu des aides traitées, éligibles et accordées par le ministère de l'Économie, dont la Direction générale des classes moyennes, on constate que le Fonds de relance et de solidarité a été sollicité à 11.878 reprises, suivi par la deuxième demande d'aide pour les micro- et petites entreprises avec 7.329 demandes accordées.

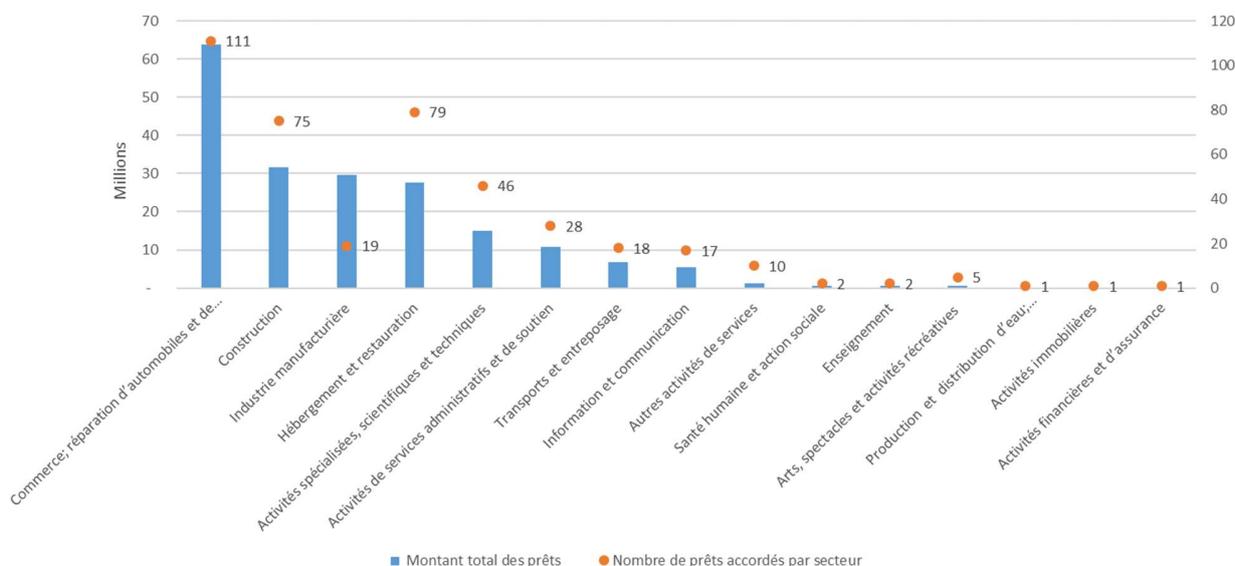
Quant à la mesure du régime de prêts garantis par l'État, initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2020 et prolongée de 6 mois à deux reprises, l'État a accordé une garantie de quelques 165 millions d'euros sur 415 prêts d'un montant total de 194 millions d'euros émis par 8 établissements de crédit ayant signé une convention avec l'État luxembourgeois.

Tableau 3 : Garanties/Prêts en réponse à la pandémie de la Covid-19

Mesure	Description	Montants garantis	
		en millions d'euros	en % du PIB
Régime de garanties étatiques	Garantie étatique pour de nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits. Prolongation du régime de garanties étatiques jusqu'au 31 décembre 2021.	165	0.2%
Office du Ducroire	Soutenir davantage l'exportations, y compris vers les marchés touchés par la COVID-19.	89	0.1%
TOTAL		253	0.3%

Source : Ministère des Finances.

Graphique 2 : Nombre de prêts garantis par secteur d'activité (codification NACE)



Source : Trésorerie de l'État.

En termes de nombre de prêts par secteur d'activité, le secteur du commerce a bénéficié le plus de prêts garantis (26,8%) s'élevant à près de 64 millions d'euros, suivi du secteur de l'hébergement et de la restauration (19%) pour un montant de 32 millions d'euros ainsi que de la construction (18%) pour un montant de près de 30 millions d'euros.

Le succès des garanties étatiques a été très modeste en relation avec les budgets alloués. L'une des raisons en est que les banques, avant d'accorder un prêt, jugent prioritairement la capacité de remboursement de leur débiteur et ne considèrent les garanties du prêt qu'en second lieu. Étant donnée la situation précaire à laquelle la pandémie a soumis les entreprises, les garanties à elles seules ne pouvaient suffire à assurer un financement bancaire. Une autre raison du recours relativement limité aux prêts garantis par l'État par les entreprises réside dans le fait que certaines d'entre elles ne répondaient pas aux critères d'éligibilité posés par la loi. Enfin, pour

certaines entreprises, la contraction d'un nouveau prêt bancaire en dehors du programme de garantie étatique a pu s'avérer financièrement plus intéressante et moins contraignante en termes de formalités. Il convient néanmoins de relever que, suivant les données communiquées par la CSSF, 82% des demandes de prêts garantis ont été accordées par les banques participantes. Un volume important de nouveaux prêts bancaires, représentant un encours de 106 millions d'euros au dernier trimestre 2021, a par ailleurs été consenti en dehors du programme de garantie étatique, permettant ainsi aux entreprises ne remplissant pas les conditions d'éligibilité de bénéficiaire, elles aussi, d'un soutien financier supplémentaire.

Le tableau ci-dessous, extrait du dernier rapport du FMI Art. IV. (2022), permet de mettre en avant l'énorme différence entre le budget, très élevé, mis à disposition (alloué) par le gouvernement pour aider ceux qui étaient touchés par la crise sanitaire et ce qui a finalement été réellement déboursé. Des 4.590 millions d'euros alloués aux mesures de revenu, seuls 540 millions d'euros ont été mobilisés (soit déboursés, soit ont fait l'objet d'une renonciation temporaire ou définitive). De même, pour les garanties étatiques des 2.500 millions d'euros prévus au budget, seuls quelques 165 millions d'euros ont été utilisés en 2020 et 2021.

Tableau 4 : Les mesures Covid-19 prévues 2020 - Répartition des aides directes et indirectes allouées et déboursées en 2020 et 2021

	2020		2021		2021	
	Allocated	Uptake	Uptake	Uptake		
	Million euros	Percent of GDP	million euros	Percent of GDP	million euros	Percent of GDP
Direct support	7,620	11.9	2590	4.0	689	1.1
<i>Revenue measures</i>	4,590	7.1	532	0.8	8	0.0
- Direct taxes (PIT/CIT)	1,290	2.0	232	0.4	4	0.0
- Indirect taxes (VAT)	300	0.5	196	0.3		0.0
- Social security contribution	3,000	4.7	104	0.2	4	0.0
<i>Expenditure measures</i>	3,030	4.7	2058	3.2	681	1.1
- Health crisis management	240	0.4	247	0.4	157	0.2
- Grants to firms	540	0.8	178	0.3	220	0.3
- Reimbursable advances to businesses	400	0.6	152	0.2	25	0.0
- Measures to support investment and green recovery	50	0.1	3	0.0	14	0.0
- Short-time work	1,310	2.0	1007	1.6	188	0.3
- Leave for extraordinary/sick	410	0.6	383	0.6	61	0.1
- Social support	50	0.1	41	0.1	0	0.0
- Other current spending	30	0.0	47	0.1	15	0.0
Indirect support	3,390	5.3	253	0.4	267	
<i>State-guarantee for new loans</i>	2,500	3.9	149	0.2	165	
<i>Other capital support/loan guarantee</i>	890	1.4	104	0.2	102	
Total	11,010	17.1	2843	4.4		

Notes: The uptake figures are as of end-March 2022.

Source: 2021 Stability and Growth Programme; and IMF staff calculations

a) Effets économiques des mesures et aides de lutte contre la Covid-19

Tableau 5 : Evolution des principaux indicateurs statistiques suite à la pandémie

	2019	2020	2021
Economie			
PIB (variation annuelle)	3,3%	-1,8%	6,9%
Finances publiques			
Solde public (% du PIB)	2,3%	-3,4%	0,9%
Dettes publiques (% du PIB)	22,3%	24,8%	24,4%
Marché du travail			
Chômage (taux annuel)	5,6%	6,8%	5,3%
Emploi (variation annuelle)	3,5%	1,8%	3,2%

Sources : STATEC ; Eurostat.

Tableau : CES.

Les mesures de confinement instaurées dès le premier semestre 2020 pour limiter les conséquences sanitaires de la pandémie ont lourdement et rapidement impacté l'économie. Dans le cadre de sa Note de conjoncture publiée en juin 2020¹², comme de nombreuses institutions en charge des prévisions, le STATEC avait élaboré deux scénarios possibles aboutissant à deux récessions, l'une, sévère, tablant sur une maîtrise de la pandémie, l'autre, plus sévère encore, tablant sur une nouvelle propagation du virus en hiver. Dans le premier scénario, utilisé comme scénario de base, le STATEC avait prévu que le PIB au Luxembourg devrait enregistrer un repli de -6% en 2020, suivi d'un rebond de +7% en 2021 (courbe en « V ») en partant d'une normalisation de la situation sanitaire et d'une reprise progressive de l'activité. A l'instar de nombreux pays, le STATEC avait prévu que le Luxembourg connaîtrait une récession profonde en 2020, avec des retombées marquées sur le marché du travail et les finances publiques.

Le STATEC a aussi annoncé dans ce cadre qu'il faut reconnaître que le mode de collecte traditionnel des statistiques n'est pas assez vélocité pour livrer des informations utiles aux décideurs, qui comptaient en jours, alors que les chiffres de la statistique traditionnelle suivent une fréquence plutôt mensuelle, voire trimestrielle. Le STATEC a, dès lors, eu davantage recours à des métriques de type « *big data* » utilisant des données à haute fréquence pour traquer le pouls de l'activité (p.ex. indicateurs de mobilité, consommation d'électricité, etc.).

Le CES accueille favorablement les efforts réalisés par le STATEC concernant la mise en place d'indicateurs à haute fréquence durant la pandémie et recommande d'armer le STATEC avec les moyens nécessaires pour en assurer le développement futur.

Finalement, l'impact de la crise économique s'est avéré avoir été moins grave que prévu initialement pour l'année 2020. Selon le STATEC, le PIB a diminué de seulement -1,8% au Luxembourg en 2020 et, pour l'année 2021, l'institut de statistiques prévoit un fort rebond du PIB avoisinant les 7,0% (+5.3% en zone euro). Après deux années marquées par les conséquences

¹² <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2020/note-conjoncture-01-20.html> (consulté le 13 septembre 2022)

de la pandémie, l'année 2022 a débuté sous de bons auspices, avec la perspective d'une activité libérée d'une grande partie des contraintes liées à la pandémie et le retour à une certaine normalité. Néanmoins, en février 2022, la Russie a lancé un conflit armé en Ukraine, ce qui a conduit à une forte aggravation de la situation économique.

Même si d'un point de vue macro-économique le Luxembourg a bien traversé la pandémie, il existe cependant de grandes divergences au niveau des secteurs d'activité. Certains ont senti l'impact de la crise beaucoup plus fortement que d'autres.

Tableau 6 : Valeur ajoutée par branche de 2017 à 2021

Nace rév. 2	Poids		Année					Trimestre			
	2021	2017	2018	2019	2020	2021	21 T1	21 T2	21 T3	21 T4	
	En %		Variation annuelle en %					Variation trimestrielle ¹ en %			
Valeur ajoutée en volume											
Agriculture, sylviculture et pêche	0.2	-6.9	11.9	-3.6	-5.5	4.0	0.6	0.6	-0.6	-3.5	
Industrie	6.7	-11.6	0.0	11.0	-5.2	8.8	-5.3	1.3	3.5	5.0	
Construction	5.5	-1.6	2.4	12.6	-5.7	9.9	2.2	2.8	-2.8	-2.8	
Commerce, transport, Horeca	14.3	4.5	-1.3	-1.0	-8.8	11.9	9.3	-0.8	1.6	-1.8	
Information et communication	6.8	4.6	3.0	-5.6	11.4	8.9	6.1	-0.8	-7.2	6.0	
Activités financières et d'assurance	26.5	-0.2	-0.7	1.8	1.7	4.6	2.1	0.2	1.7	-0.4	
Activités immobilières	7.9	3.2	1.2	3.1	-0.4	0.9	-0.3	0.7	-0.5	1.9	
Services aux entreprises et location	14.1	1.4	8.1	8.2	-4.3	8.3	3.2	1.6	-0.2	1.8	
Adm. publique, défense, éducation et santé	16.1	3.6	4.4	3.2	4.5	6.8	1.8	2.3	0.7	1.3	
Autres services ²	1.6	1.7	1.0	4.5	-6.0	5.5	0.3	1.8	-0.2	1.7	
Total	100.0	0.9	1.8	3.4	-0.9	7.1	3.5	-0.2	0.7	0.8	

Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2022.

¹ Arts, spectacles et activités récréatives, services personnels, activité des ménages, activités extraterritoriales.

Le tableau ci-dessus montre que les restrictions sanitaires mises en place au Luxembourg depuis mars 2020 pour contenir la montée des infections à la Covid-19 ont fortement pesé sur certaines activités au Luxembourg, tout particulièrement sur le commerce, le transport et l'Horeca (-8,8%), sur la construction (-5,7%), et sur les autres services (-6,0%) (pour plus de détails voir le tableau 10 dans l'annexe 2).

En termes de chiffre d'affaires, il ressort d'une enquête menée par la Chambre de Commerce¹³ que les pertes d'activités s'élevaient, début juin, en moyenne à 63% pour les entreprises de l'Horeca, à 42% pour le secteur des services (hors finance), à 39% dans les transports et à 35% dans le commerce.

Par ailleurs, cette enquête révèle que le niveau de liquidités était inquiétant pour un nombre important d'entreprises ; plus de six entreprises sur dix auraient subi des pertes de liquidités depuis le début de la crise. En moyenne, les dirigeants d'entreprises ont vu leurs liquidités se

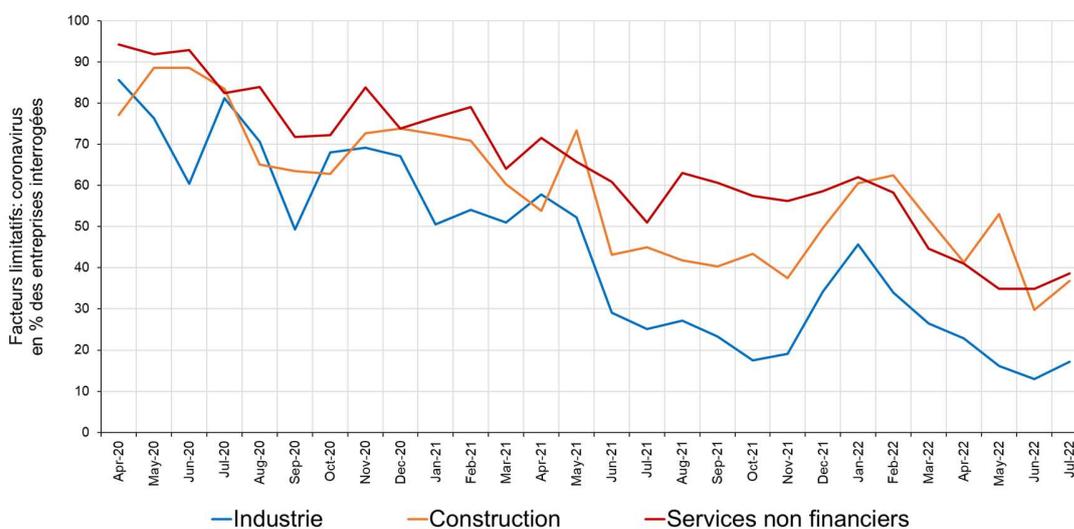
¹³ https://www.cc.lu/fileadmin/user_upload/tx_ccpublications/Barometre_economie_S1_2020.pdf (consulté le 13 septembre 2022)

Cette troisième édition du Baromètre de l'Économie repose sur des résultats obtenus auprès de 431 entreprises de 6 salariés et plus, représentatives de l'économie luxembourgeoise. L'enquête a été menée sur la période allant du 3 au 16 juin 2020 par l'institut TNS-ILRES sous la direction de la Chambre de Commerce.

réduire de 33%, et plus d'une entreprise sur cinq de l'Horeca a perdu plus de 80% de ses liquidités, remettant fortement en cause leur existence même.

Au tournant de 2021 et 2022 au moment de la 4^e vague d'infections, la part des entreprises luxembourgeoises estimant que la pandémie impacte négativement leur activité était repartie à la hausse, selon les enquêtes de conjoncture du STATEC. Celle-ci retombe nettement en mars et avril 2022, en particulier pour les services où elle atteint son niveau le plus bas actuellement et repart à la hausse à partir du mois de juin, comme illustré sur le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Part des entreprises estimant que la Covid-19 pèse sur leur activité (en %)

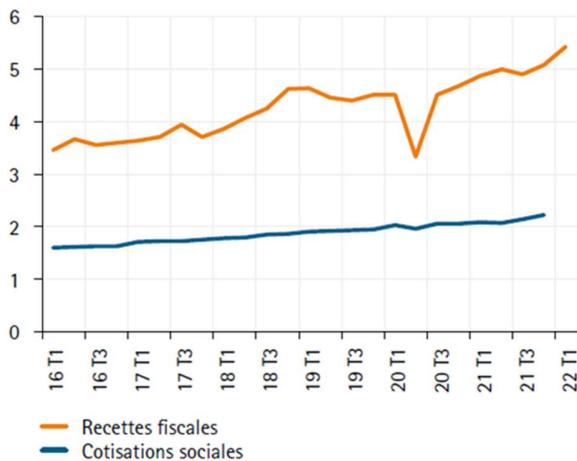


Source : STATEC, Enquête de conjoncture.

Au Luxembourg, comme ailleurs, l'État avait assumé, dès 2020, son rôle stabilisateur face à la crise pandémique. Cette intervention massive de l'État avait débouché sur des déficits publics significatifs en 2020 (-3,4%). Le redressement des finances publiques a été plus rapide que prévu et le solde public a été excédentaire en 2021.

Le graphique ci-dessous montre que les recettes fiscales ont diminué pendant la crise sanitaire. Les cotisations sociales sont restées stables en raison du chômage partiel financé à hauteur de 80% à 100% du salaire via les dépenses de l'État et la continuation des cotisations sociales par les entreprises.

Graphique 4 : Evolution des recettes et cotisations sociales de 2016 à 2022 (milliards d'euros)



Sources : Administrations fiscales, IGSS, STATEC (données désaisonnalisées).

Tableau 7 : Evolution de la dette publique de 2017 à 2021

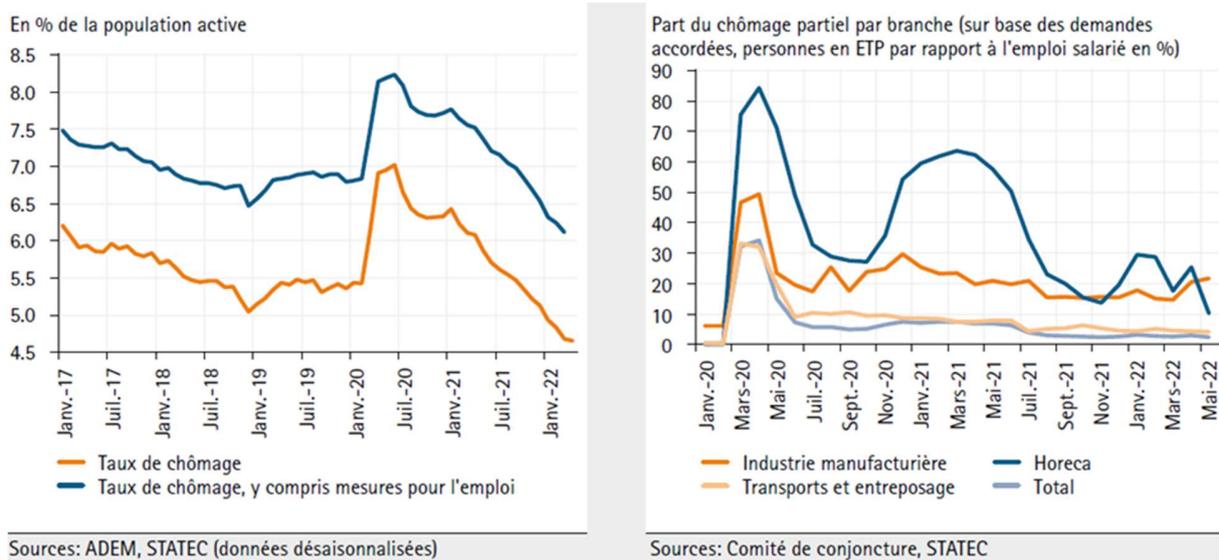
Période	2017	2018	2019	2020	2021
En valeur nominale en fin d'année (millions d'euros)	12.693,7	12.582,8	13.978,2	15.895,1	17.855,8
En % du PIB	21,8	20,8	22,3	24,8	24,4

Sources : Ministère des finances ; STATEC.

A la veille de la pandémie, la dette publique du Luxembourg s'élevait à près de 14 milliards d'euros, soit à 22,3% du PIB. En raison des besoins de financement accrus de l'administration centrale résultant de la pandémie, la dette publique a crû de presque 2 milliards d'euros (+2,5 points de pourcentage du PIB) au cours de l'année de crise 2020. Si le ratio d'endettement a pu être réduit de 0,4 point de pourcentage, de 24,8% du PIB en 2020 à 24,4% du PIB en 2021, l'invasion russe en Ukraine et les perturbations économiques et budgétaires qui en découlent planent sur les perspectives pour les années à venir.

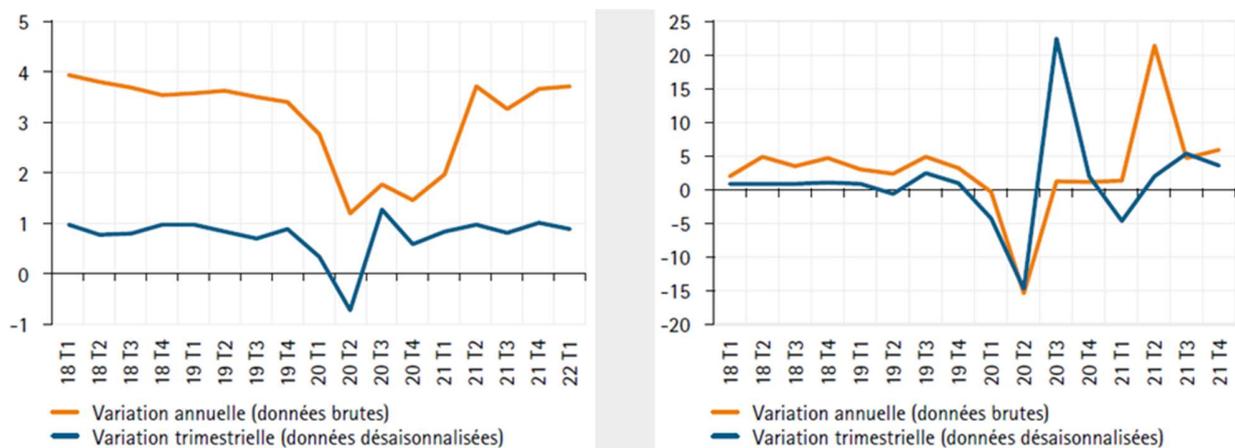
Au niveau du taux de chômage, après avoir atteint un pic de 7,0% en pleine crise sanitaire, il s'est progressivement réduit pour atteindre 4,7% en juin 2022, niveau le plus faible depuis décembre 2008. On voit également sur le graphique ci-dessous que le recours au chômage partiel a fortement baissé depuis le pic lié à la 1^{ère} vague. En mai 2022, seulement 0,2% des salariés (quelques 850 ETP) ont eu recours à cette mesure, contre 1,8% encore il y a un an. L'Horeca reste, en mai 2022, la branche la plus concernée avec 1,4% des salariés en chômage partiel, suivi de l'industrie (1,0%).

Graphique 5 : Taux de chômage (en % de la population active) et part du chômage partiel par branche



Au niveau de l'emploi, le Luxembourg fait partie des pays de l'Union européenne qui ont le mieux traversé la crise sanitaire en 2020, et a même connu une croissance de l'emploi intérieur pendant cette première année de pandémie (+1,8%), en dépit de toutes les restrictions qui ont pesé sur l'économie. En 2021, l'emploi a continué à progresser (+3%), enregistrant une croissance parmi les plus dynamiques en Europe. Les heures ouvrées, ayant baissé de -3,2% en 2020 au plus fort de la crise, ont rebondi en 2021 (+7,7% sur un an et +4,3% par rapport à 2019).

Graphique 6 : Emploi salarié intérieur (%) et heures ouvrées (%)

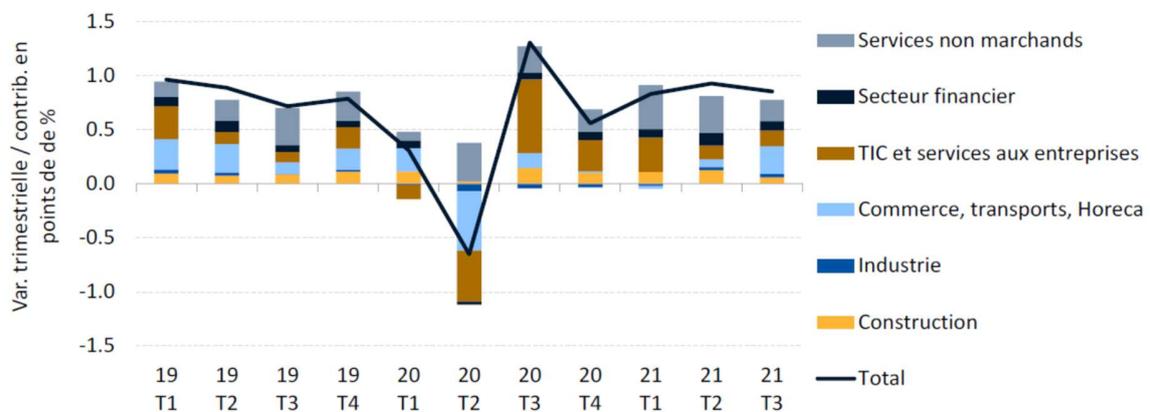


Dans ce contexte, selon l'enquête menée par la Chambre de Commerce précitée, les entreprises anticipaient majoritairement de maintenir les emplois, malgré la crise et les difficultés économiques. Ce sont les secteurs de la construction et des services financiers qui estimaient créer le plus d'emplois, dans un contexte de besoins importants de logement et d'infrastructures

dans le pays. Sept entreprises industrielles sur dix anticipaient un maintien, voire une augmentation de leurs effectifs, alors que plus de la moitié des hôtels, restaurants et cafés présageaient des pertes d'emplois dans leur entreprise, dues à la perte d'activités dans le secteur du tourisme notamment.

Le graphique ci-dessous du STATEC vient confirmer les anticipations récoltées par l'enquête. En effet, on note une reprise de l'emploi à partir du 3^e trimestre 2020, surtout dans les secteurs des TIC et des services aux entreprises ; ce dernier, ainsi que le secteur du Commerce, des transports et de l'Horeca, avaient particulièrement souffert pendant le confinement (pour plus de détails voir tableau 11 dans l'annexe 2).

Graphique 7 : Contributions à l'évolution de l'emploi

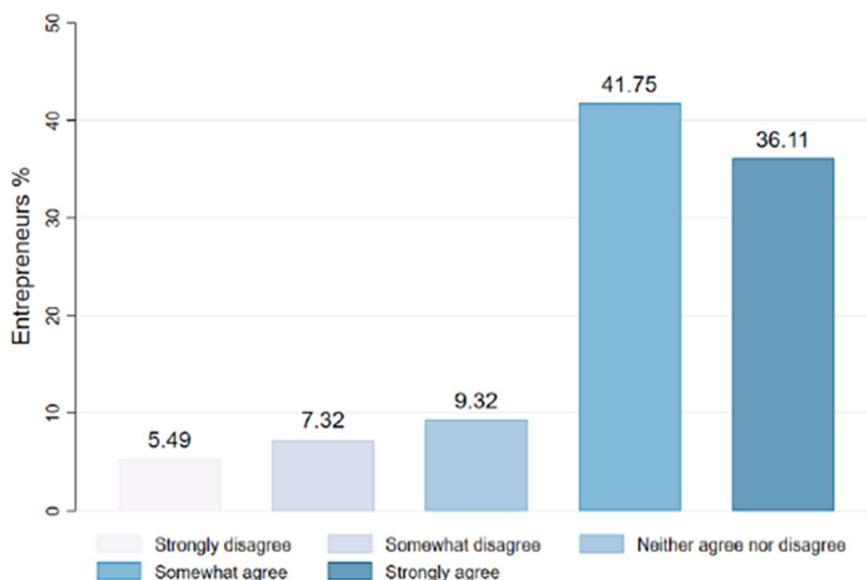


Sources : Note de conjoncture 2-21, STATEC ; IGSS.

1.1.3. Evaluation des mesures et aides de lutte contre la Covid-19¹⁴

Selon une étude du « Global Entrepreneurship Monitor Luxembourg » (GEM)¹⁵, le gouvernement luxembourgeois aurait répondu efficacement aux conséquences économiques de l'épidémie de coronavirus. Les données indiquent une appréciation globalement positive quant aux mesures mises en place par le gouvernement lors de la première vague de la pandémie, environ trois quarts indiquant que la réponse a effectivement été satisfaisante (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 8 : Est-ce que la réponse du gouvernement a été satisfaisante ?



Source : Global Entrepreneurship Monitor Luxembourg (GEM) 2019-2020.

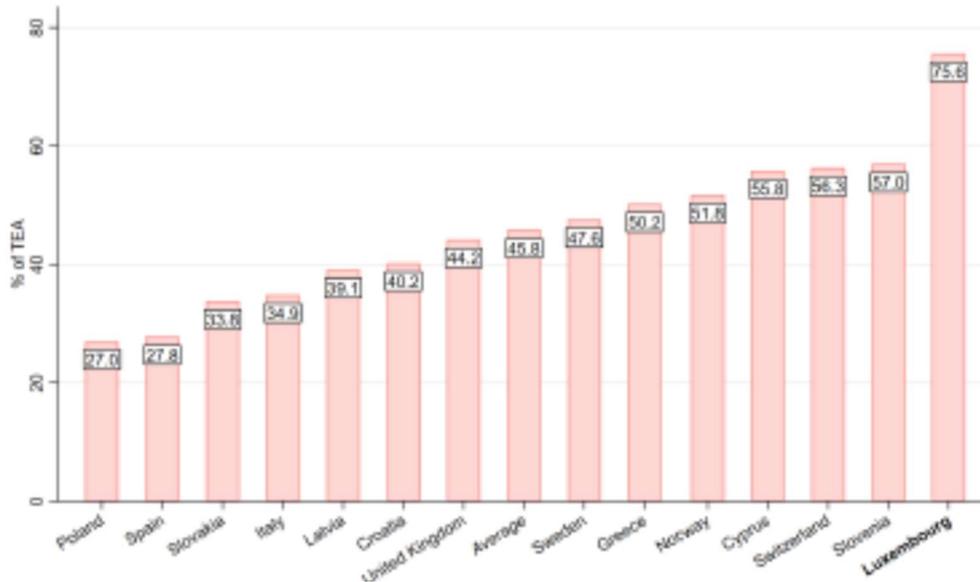
Dans sa version récente¹⁶, GEM indique que près de 76% des jeunes entrepreneurs ayant participé à l'enquête menée entre juin et juillet 2020 sont satisfaits de la réponse donnée par le gouvernement luxembourgeois pour faire face aux conséquences économiques liées à la pandémie (voir graphique ci-dessous). Ce score place le Luxembourg en première position parmi les pays de l'Union européenne. Une appréciation similaire est obtenue au niveau de l'enquête menée auprès des chefs d'entreprises (73%).

¹⁴ Pour des enquêtes plus spécifiques sur le secteur de l'Artisanat, veuillez-vous reporter au point 1.3.1 « La capacité de réaction des différents secteurs » à la section d) de la page 40.

¹⁵ <https://www.gemconsortium.org/report/global-entrepreneurship-monitor-luxembourg-20202021> (consulté le 13 septembre 2022)

¹⁶ <https://www.gemconsortium.org/economy-profiles/luxembourg> (consulté le 13 septembre 2022)

Graphique 9 : Réponse du gouvernement aux conséquences économiques de la pandémie (TEA* %)



*TEA: Total-early entrepreneurial activity.

Source: 2020 GEM Global APS data. Les données pour la Russie, l'Allemagne et les Pays-Bas ne sont pas disponibles.

Dans son dernier rapport-pays ¹⁷, dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne constate que « l'économie luxembourgeoise s'est montrée résiliente face à la pandémie. Certaines des caractéristiques fondamentales du pays ont particulièrement appuyé la gestion de la réponse à la crise. L'économie a bien encaissé le choc, ce qui est en partie dû aux vastes dispositifs de soutien public, et a enregistré une forte reprise à la fin de l'année 2020. (...) »

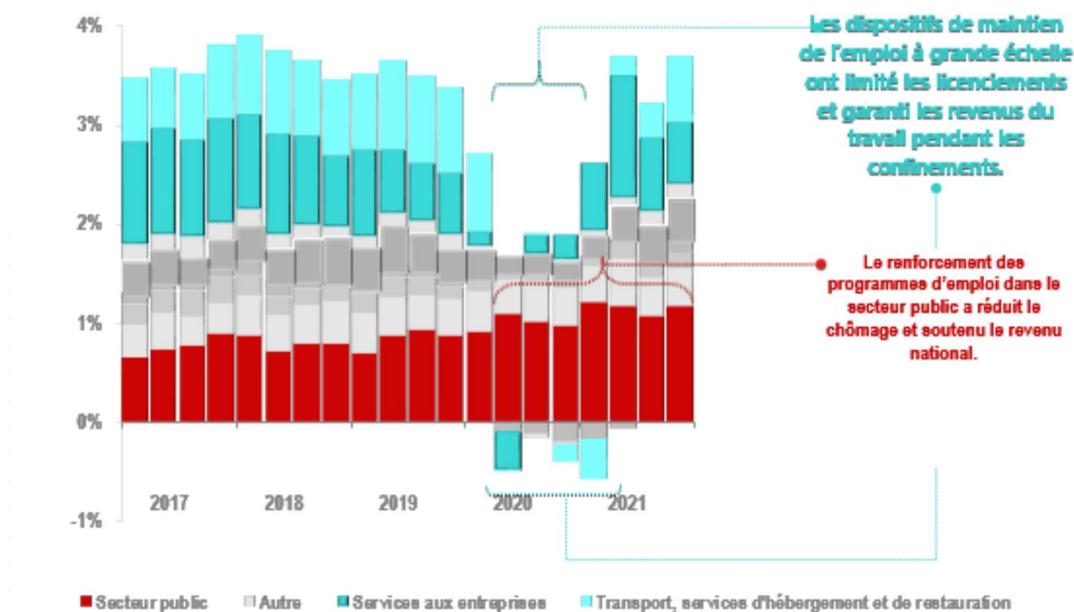
La reprise vigoureuse est également due à l'adoption de mesures inédites visant à protéger le flux de trésorerie des entreprises et à stimuler l'investissement. S'appuyant sur sa vaste marge d'action budgétaire et sur son système de protection sociale bien développé, le Luxembourg a adopté en 2020 deux trains de mesures de soutien pour faire face à la Covid-19. Ces mesures consistaient en des dispositifs de chômage partiel, en des congés familiaux spéciaux, en un régime fiscal réservé aux travailleurs frontaliers et en une aide de trésorerie accordée aux entreprises. »

Au-delà, la Commission européenne estime que la stratégie reposant principalement sur le dépistage individuel, la recherche des contacts et l'isolement, a probablement permis d'éviter un confinement général durant la deuxième vague de la pandémie, dont l'incidence estimée a été de moins de -0,4 point de % du PIB en 2020 et en 2021.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-luxembourg_fr.pdf (consulté le 13 septembre 2022)

Le FMI¹⁸, quant à lui, estime que « *Structural features of the economy and unprecedented policy support cushioned the pandemic's impact in 2020 and set the economy for a strong recovery in 2021. The economy has benefited from the global stimulus and accelerated digitalization. Real GDP surpassed the pre-pandemic trend by early 2021, and the labor market recovered rapidly (...).* »

Graphique 10 : Evolution de l'emploi salarié par secteur de 2017 à 2021 (évolution annuelle en %)



Sources : Eurostat, comptes nationaux trimestriels du Luxembourg ; Commission européenne, Rapport par pays 2022 – Luxembourg.

Les mesures de soutien des pouvoirs publics ont permis de protéger l'emploi, de maintenir la création d'emplois et de préserver les revenus des ménages au cours de la pandémie (cf. graphique ci-dessus).

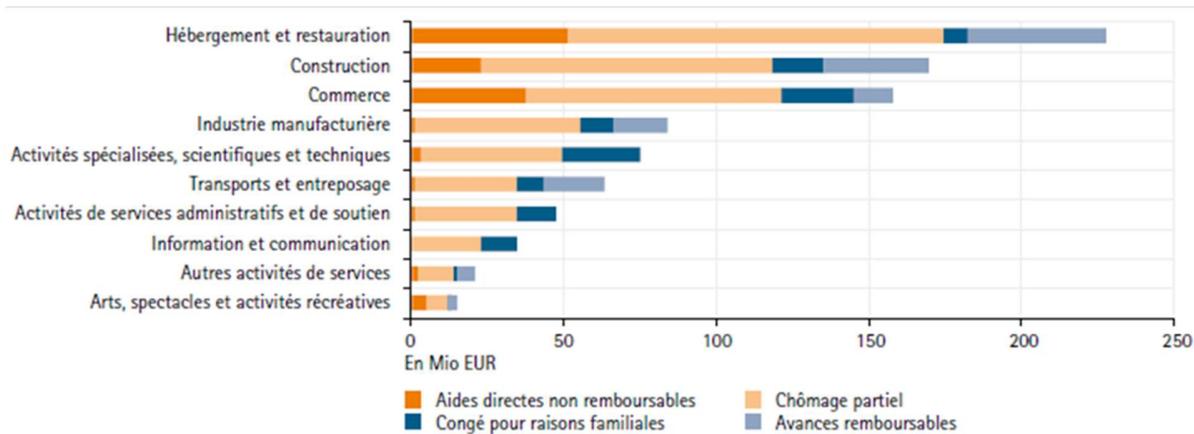
Le STATEC a analysé¹⁹ les impacts des restrictions sanitaires et d'une série de mesures de soutien du gouvernement sur les comptes de résultat et les bilans des entreprises, sur base des données de la Centrale des bilans du STATEC, afin d'identifier celles qui sont en risque d'illiquidité (trésorerie épuisée en l'absence d'endettement supplémentaire) ou d'insolvabilité (montant de dettes supérieur à celui des actifs). Le modèle intègre des données observées sur l'année 2020 (évolution du chiffre d'affaires, les indemnités reçues pour le chômage partiel et les congés pour raisons familiales exceptionnelles) et repose sur les bilans, les comptes de résultat et le plan comptable normalisé déposés par les sociétés non financières en 2019, voire en 2020. Les bilans des indépendants n'étant pas disponibles, ils n'ont pas pu être pris en compte dans cette étude.

¹⁸ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/02/Luxembourg-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-for-Luxembourg-518539> (consulté le 13 septembre 2022)

¹⁹ <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/note-conjoncture/2021/ndc-02-21.pdf> (consulté le 13 septembre 2022)

Le secteur des finances et des assurances n’a pas été considéré non plus dans ce modèle, puisque ce secteur n’a pas fait recours aux mesures mises en place par le gouvernement. Seules les aides principales ont été prises en compte par le STATEC.

Graphique 11 : Estimation des mesures de soutien du gouvernement en 2020

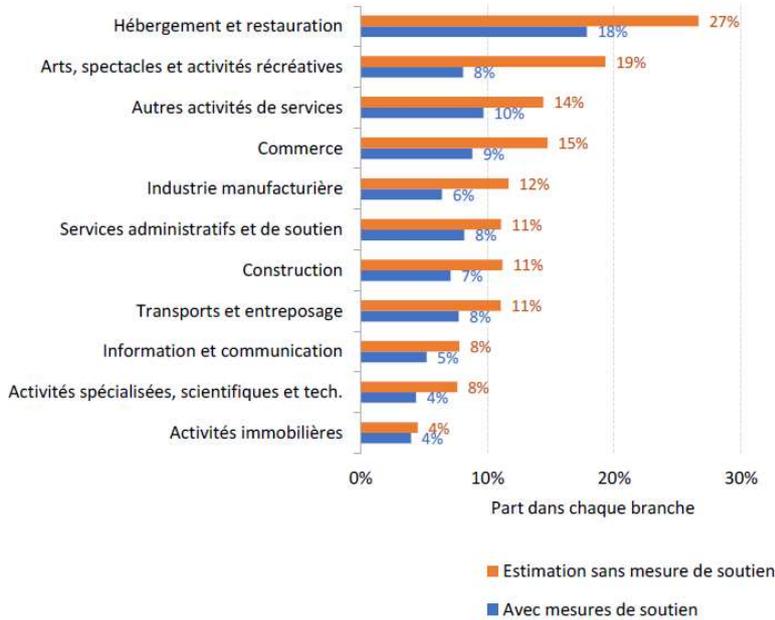


Note : Le chômage partiel et le congé pour raisons familiales se basent sur les indemnités effectivement reçues par chaque entreprise selon l’IGSS, alors que les avances remboursables et les aides directes non financières ont été allouées (estimées) en fonction de la situation de chaque entreprise. Les aides directes non remboursables comprennent l’aide de 5.000 euros aux microentreprises (< 10 employés) et l’aide de 12.500 euros. Les indépendants ne sont pas pris en compte.

Sources : IGSS ; STATEC, estimations.

Les simulations montrent à quelle mesure les aides financières du gouvernement ont limité les pertes sur le résultat et sur la trésorerie des entreprises en 2020, contenu la hausse de l’endettement et soutenu l’investissement en 2021. En comparant les deux graphiques (11 et 12), il y a lieu de constater que le risque d’insolvabilité du secteur de l’hébergement et de la restauration a diminué de 9 points de %, surtout grâce à la mesure du chômage partiel (près de 125 millions d’euros).

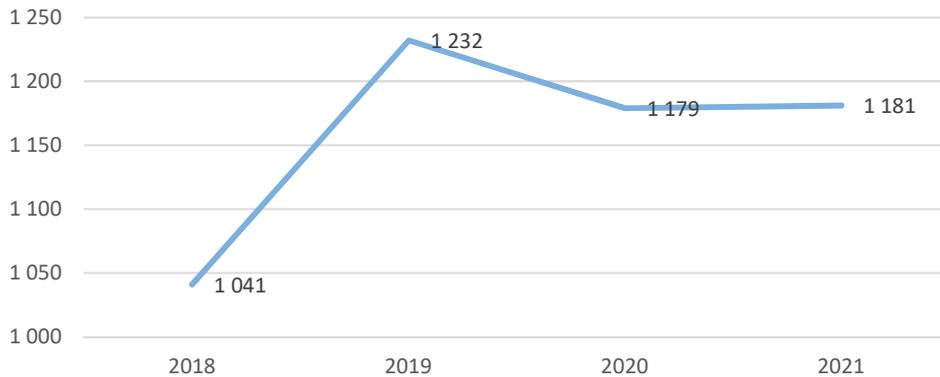
Graphique 12 : Entreprises en risque d'insolvabilité à cause de la crise sanitaire en 2020



Source : STATEC, Note de conjoncture 2-2021.

De manière générale, les aides auraient permis à deux tiers des entreprises à risque d'éviter une situation d'illiquidité et à un tiers des entreprises à risque de rester solvables, évitant ainsi à de nombreuses entreprises de mettre la clef sous la porte. Au final, la part de sociétés non financières en risque d'insolvabilité aurait augmenté de seulement 4 points de % en 2020, ce qui laisse présager une hausse modérée des faillites une fois que toutes les mesures de soutien et les assouplissements temporaires sur les obligations de déclaration des faillites seront terminés.

Graphique 13 : Evolution annuelle des faillites de 2018 à 2021



Sources : Ministère de la Justice ; STATEC.
Graphique : CES.

Pour ce qui est des faillites, les données du ministère de la Justice, respectivement du STATEC comptent 1.179 faillites en 2020, soit une diminution de 4% par rapport à l'année précédente, et 1.181 faillites en 2021, nombre donc quasi identique sur les deux années. Cette stabilité se confirme lorsqu'on considère la moyenne annuelle des faillites des deux années d'avant la crise sanitaire avec la moyenne des années 2020 et 2021 (une moyenne 2018-2019 de 1.197 faillites contre une moyenne 2020-2021 de 1.180 faillites). Malgré les difficultés, le secteur de l'hébergement et de la restauration note une baisse sensible des faillites (presque 38%), avec une moyenne 2018-2019 de 122 faillites par rapport à une moyenne 2020-2021 de 76 faillites).

La perte d'emplois engendrée par les faillites de 2021 (2.527 emplois) est en hausse sensible par rapport à 2020 (+52%), et même par rapport aux années précédentes (+16%, respectivement +21% par rapport à 2019 et 2018). A noter toutefois que celle-ci était limitée en 2020 grâce aux mesures de maintien de l'emploi (1.663 emplois en 2020 ; 2.171 en 2019 ; 2.082 en 2018). Ainsi, la comparaison de la moyenne annuelle des deux années précédant la crise et celle des années de crise fait plutôt ressortir une légère baisse de la perte d'emplois (2.126 en moyenne 2018-2019 par rapport à 2.095 en moyenne 2020-2021). Les branches qui sont le plus concernées par la disparition d'emplois sont les activités de services non financiers, la construction et le commerce.

1.1.4. La problématique du niveau de responsabilité de mise en œuvre des mesures

Le 18 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré le « Coronavirus », désigné par « Covid-19 » comme constituant une pandémie et une menace réelle pour les intérêts vitaux de la population nécessitant la prise de mesures urgentes et immédiates indispensables pour protéger la population.

Le gouvernement a dès lors considéré que les conditions de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise²⁰, étaient remplies et l'état de crise a été déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020. Ainsi, sans consultation du parlement, une première série de mesures hors normes a pu être prise dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, visant en premier lieu à protéger la population par un confinement général, c'est-à-dire notamment par la stricte limitation de déplacements personnels, la fermeture d'établissements, la suspension d'activités commerciales et artisanales ainsi que des chantiers de construction, puis, à l'issue d'une période d'hésitations, par l'imposition du port du masque obligatoire en public.

Par la suite, une loi régulière, à savoir celle du 24 mars 2020 « portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 » a servi de base aux mesures prises dans la lutte contre la Covid-19.

²⁰ L'article 32, paragraphe 4 dit notamment : « En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. »

L'état de crise a pris fin le 25 juin 2020 et la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie a, par la suite, constitué la base pour l'application de mesures de protection et de prévention. Au cours des deux années suivantes, celle-ci a été modifiée à 23 reprises ; la dernière modification, datant du 14 juin 2022, rétablit la quasi-normalité, sauf à maintenir quelques rares lieux où le port du masque reste obligatoire (cf. annexe 1).

Cette façon de procéder par des lois successives, une fois la toute première urgence passée, a permis d'impliquer le parlement bien plus que cela n'a été le cas dans d'autres pays. Ce surplus de démocratie n'était pas vain, en ce sens que de vrais débats ont eu lieu sur la pertinence des mesures, que la légitimité des mesures devenait ainsi incontestable et que le gouvernement se protégeait de cette façon d'attaques sur la nécessité, l'adéquation ou encore la proportionnalité des mesures coercitives prises.

Mais ce choix n'a pas eu que des avantages. La multiplication des procédures législatives et la vitesse avec laquelle les différentes lois ont passé la procédure - souvent sans grande prise en compte des avis d'usage - contraste avec la lourdeur inhérente à la procédure parlementaire. Ainsi, on a dû déplorer une précipitation dans la rédaction des textes, de courts délais, voire l'absence de délais, pour permettre aux intervenants dans la procédure législative de s'exprimer ou encore des votes de textes *a posteriori* (c.-à-d. pour résoudre des problèmes) avec effet rétroactif.

Aussi, les lois qui se succédaient modifiaient d'innombrables autres textes, impactant les matières les plus diverses, des fois de façon pérenne et des fois pour une période déterminée seulement. Il n'est pas toujours compréhensible non plus pourquoi la levée de mesures coercitives d'exception requiert à nouveau l'intervention du législateur. A cela s'ajoute, qu'en adaptant les mesures des dizaines de fois, le législateur n'a pas rendu la vie facile aux entreprises et aux citoyens, puisque les délais de prévenance pour se mettre en conformité étaient souvent extrêmement courts (par exemple, le secteur Horeca vis-à-vis des clients, les employeurs vis-à-vis des salariés, les entreprises vis-à-vis des personnes externes soumises au *Covid-check*).

Les CES invite dès lors le gouvernement à se pencher sur les mérites d'une loi de pandémie qui serait à élaborer en dehors de toute urgence. Elle pourrait éviter de devoir recourir à l'état d'urgence de l'article 32 de la Constitution, un moyen qui exige par nature une justification à toute épreuve. Elle pourrait délimiter d'avance les prérogatives respectives du parlement et du gouvernement à l'occasion de graves crises sanitaires. Elle permettrait d'agir par règlement sur les mesures sanitaires, notamment les mesures sanitaires d'urgence, laissant au législateur toute sa prérogative sur les autres matières, telles que les mesures pérennes en droit du travail ou encore l'aide budgétaire aux entreprises et aux ménages. Elle permettrait aussi le lever des contraintes dès qu'elles ne se justifient plus, évitant ainsi les retards comme celui pris en juin pour permettre l'accès aux transports publics sans masque. Finalement, à bien organiser les choses en fonction de l'expérience acquise ces deux dernières années, la qualité et la lisibilité des mesures à prendre à l'avenir dans une crise semblable pourraient être fort améliorées.

1.2. La qualité de la communication tout au long de la pandémie

Toute communication qui vise un large public est un exercice difficile. A défaut d'un ciblage précis, le risque d'être mal compris est exacerbé lorsqu'il s'agit de communication de crise. En l'occurrence, le gouvernement a dû informer dans l'urgence et aussi largement que possible pour faire passer des messages inhabituels et particulièrement exigeants.

Par le confinement, le gouvernement portait atteinte à la liberté de circuler, à la liberté d'association et de rassemblement, à la liberté du commerce et partiellement à la liberté de travailler. Il séparait entre activités essentielles et non essentielles et prenait le risque d'entraîner des catastrophes économiques, sociales et sociétales sans pareil. Bref, il s'agissait de convaincre la population que la mise en cause momentanée des libertés les plus élémentaires et de toutes les autres priorités sociétales se justifiait par un danger sanitaire exceptionnel. Il faut avouer que ce n'est pas une tâche facile et toute critique de la communication gouvernementale doit se mesurer à l'ampleur de la charge.

Dès les premiers moments, le Premier ministre et la ministre de la Santé sont entrés en première ligne pour motiver l'ensemble des résidents au « Bleiwt doheem ». Aussi, la communication des premières heures a certainement contribué à la bonne observation de la part des résidents des mesures sanitaires. D'autres gouvernements à l'étranger ne se sont sans doute pas mieux acquittés de leur devoir que le gouvernement luxembourgeois.

Pourtant, tout n'a pas toujours été clair. Ainsi a-t-il été affirmé dans une première étape que les masques étaient inutiles pour ensuite revenir sur cette appréciation et les rendre obligatoires. Il a été dit qu'un traçage par application sur le portable était contraire à la protection des données, une affirmation qui ne résiste pas à une analyse approfondie. Le passe sanitaire fut déclaré chose impossible alors qu'il était prévisible que les pays du monde entier retiendraient finalement cette solution. L'obligation vaccinale fut exclue alors qu'elle ne pouvait pas l'être et qu'elle a aussi été envisagée par la suite. Certes, ces couacs sont dus au défaut de prévisibilité, mais lorsqu'on n'a d'autre choix que de naviguer à vue, il est prudent d'éviter les déclarations hasardeuses et intempestives.

Ce qui a le plus nui à la communication des mesures sanitaires sont les changements incessants dans une panoplie de mesures souvent indigestes. Au fur et à mesure que la pandémie perdurait, les messages sont devenus plus flous et compliqués. A force d'adapter les mesures près d'une trentaine de fois, accompagnées d'une ribambelle d'avis souvent contradictoires émis par autant de commissions et de comités - souvent cités, mais souvent ignorés aussi - il devenait impossible, avec le temps, pour le citoyen moyen de s'y retrouver. A cela s'ajoute le fait que les luxembourgophones ont tendance à suivre les médias des trois pays voisins, que les frontaliers étaient visés par les mesures d'au moins deux pays et que les lusophones y ajoutaient les informations venues de leur pays natal. Un tel enchevêtrement ne pouvait qu'éroder la crédibilité des mesures applicables et a finalement contribué pour beaucoup à la triste apparition, à Luxembourg aussi, des sceptiques de la Covid-19.

Pour ce qui est de la communication plus spécifique des différents ministères, les messages relatifs aux finances publiques (« Et kascht wat et kascht ») et au maintien de l'emploi (chômage partiel généralisé) ont certainement contribué à maintenir la confiance. A l'inverse, dans les

entreprises et administrations, l'implication de différents niveaux de responsabilité et de ministères impliqués (ministère de l'Économie, ministère des Finances, ministère de la Santé, ministère de la Sécurité sociale, ministère du Travail, ministère de la Fonction publique, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ...) fut quelquefois ressentie négativement par des différences de mise en œuvre des mesures (p.ex. niveaux de restrictions économiques, types de restrictions, champs des restrictions, utilisation ou non des masques selon les lieux, détermination d'espaces *Covid-check* selon les lieux, ...). On a également dû déplorer la lenteur à communiquer des informations officielles sur les sites Internet de l'État (par exemple celles relatives au chômage partiel), respectivement à mettre à disposition des parties prenantes des formulaires (par exemple pour les demandes de congé pour raisons familiales suite à la fermeture des écoles et des crèches). Ces retards de communication ont conduit des organisations professionnelles, dont les *hotlines* furent prises d'assaut, à élaborer et appliquer elles-mêmes des instructions, notamment en droit du travail.

La leçon à tirer de cette description très succincte est que la communication lors d'une crise sanitaire est un exercice qui mérite une réflexion et un accompagnement professionnels en amont des événements. Même si les crises, par définition, ne sauraient être pré-décrites dans leur déroulement, une analyse professionnelle de ce qui n'a pas fonctionné cette fois-ci pourrait aider à mieux maîtriser ce volet la prochaine fois.

Le CES n'entend pas ici mettre en cause une responsabilité politique du gouvernement pour les aléas des deux dernières années. D'ailleurs, les ministres en charge ont plutôt gagné en profil politique durant la crise, ce qui montre que si la confiance s'est fissurée chez certains, elle n'a pourtant pas été perdue. Il s'agit, au contraire, de retenir que les politiques ne peuvent pas seuls tout expliquer sous la pression du moment, que le « moins » peut quelquefois être « plus » et que des relais de communication doivent être mis en place pour informer, et quelquefois avertir le public de la façon la plus efficace possible, afin de minimiser ainsi les dangers et de maintenir la confiance dans les institutions dans les moments difficiles.

1.3. La capacité de réaction des différents secteurs publics et privés

De façon générale, la capacité de réaction rapide du monde professionnel à Luxembourg a été étonnante. Une condition nécessaire, mais pas suffisante, fut sans doute l'existence d'une infrastructure capable d'assurer du jour au lendemain du télétravail massif.

Le secteur public a réussi à relever les nouveaux défis en s'adaptant aux nouvelles circonstances dans un temps record, ce qui a permis de maintenir, même en période de confinement, le service au citoyen. Ainsi, la fonction publique a fonctionné en toutes circonstances, assurant sa tâche systémique – par exemple par l'enseignement à distance - et assumant, en sus, les tâches exceptionnelles requises par la pandémie : dans ce contexte, il y a lieu de citer la *Cellule de Crise* qui rassemblait des agents de différentes administrations, la *Ligne d'assistance téléphonique* (« Helpline »), les activités de recherche des contacts (« Contact tracing »), ou encore les efforts déployés lors de l'installation d'urgence des hôpitaux sous tente.

De même, les administrations et services qui, pour des raisons évidentes, n'ont pas pu recourir au télétravail, se sont adaptées sans délais aux nouvelles circonstances, telle la Police grand-ducale, confrontée aux défis de la surveillance du confinement et de l'interdiction des rassemblements, ou encore l'Armée luxembourgeoise, qui s'est révélée être un acteur important et performant, notamment dans le domaine de la logistique (p.ex.: mise en place de centres de vaccinations, distribution de masques), et, évidemment, les services d'urgence *Corps Grand-Ducal Incendie & Secours* (CGDIS).

Dans le secteur privé, l'orientation économique du pays vers les services en général, et les services financiers en particulier, a permis de faire fonctionner des entreprises d'importance économique majeure en télétravail malgré un confinement radical. Il faut saluer en cela la flexibilité des entreprises et de leurs salariés qui ont immédiatement ré-agencé leurs priorités pour faire face à la difficulté du moment. Les règles légales et conventionnelles ou les règlements internes ont souvent été mis entre parenthèses pour assurer le fonctionnement de l'entreprise. L'État luxembourgeois et les États voisins y ont mis du leur de par leur tolérance en matière de fiscalité et de sécurité sociale au sujet des frontaliers en télétravail.

Des flexibilités d'un autre ordre ont joué dans l'industrie et l'artisanat, largement privés du télétravail. L'application consensuelle des mesures sanitaires sur le terrain a, là encore, permis de continuer les différents types de production qui, pour certaines, étaient essentielles pour l'approvisionnement continu de la population.

Les questions d'approvisionnement prenaient surtout une tournure vitale pour les transports et le commerce. C'est notamment dans ce cadre qu'est né le terme de « travailleurs essentiels », lequel hissait ces salariés à un niveau comparable à celui du personnel médical.

Alors que d'innombrables personnes – souvent chargées de tâches ingrates en dehors de toute crise – ont de grands mérites dans la transition instantanée exigée par le confinement, il reste que ces efforts sont largement identiques à ceux des pays voisins. On retiendra aussi le fonctionnement sur le terrain du dialogue social entre employeurs et syndicats (accords sectoriels, avis du Conseil économique et social et accord interprofessionnel sur le télétravail, ...) au plus vif de la crise, même si d'autres instruments du dialogue social institutionnel ont

fonctionné de manière moins satisfaisante en raison de l'impact de la crise (pas de réunions dans le cadre du Semestre européen en 2020, moins de réunions et peu d'avancement des discussions au sein du Comité permanent du Travail et de l'Emploi (CPTÉ) ou encore l'unique réunion, en 2020, de l'instrument de crise par excellence, à savoir le Comité de coordination tripartite, malgré la demande insistante des syndicats).

Et peut-être que l'on se souviendra aussi de quoi le pays est capable dans la contrainte et l'adversité communes.

Plus spécifiquement, le CES relève les efforts et difficultés pour des secteurs particuliers, autres que le secteur de la santé qui est traité dans le chapitre 2.2 La dépendance du Luxembourg dans certains secteurs d'activité et dans les conclusions.

a) Le secteur de l'enseignement

Ce secteur vital a dû se réorganiser, voire se réinventer du jour au lendemain en raison de la pandémie : les écoles restaient fermées, les enseignants et élèves étant confinés à domicile. Comment réagir à cette situation nouvelle, inédite même ?

Les enseignants ont déployé de considérables efforts afin de garantir une continuité pédagogique auprès des élèves. Les enseignants, qui, jusque-là, ne pouvaient se baser que sur des expériences très limitées dans le domaine de l'enseignement à distance, ont relevé le défi en faisant preuve de créativité et de flexibilité. En mobilisant des ressources personnelles, professionnelles et matérielles, ils ont réussi à réinventer l'enseignement en toute urgence.

Or, nombreux étaient les défis auxquels ils se sont vus confrontés et le surplus de travail qu'impliquaient ces nouvelles circonstances était considérable. En effet, les enseignants maintenaient un contact permanent avec les élèves et leurs parents, afin de garantir une certaine stabilité pour les élèves dans ces temps incertains. Ils se sont familiarisés avec le fonctionnement des nouvelles technologies et applications éducatives. Ils ont réalisé des vidéos explicatives. Ils ont réorganisé les étudiants en groupes, planifié de nouvelles plages horaires, adapté le contenu à enseigner à cette nouvelle réalité digitale, ..., pour ne mentionner que quelques-unes de toutes les solutions recherchées par les enseignants afin de garantir un enseignement à distance de qualité.

Même si les écoles étaient fermées, l'enseignement n'a pas été interrompu et la continuité pédagogique a pu être garantie. Toujours est-il que, peu importe la qualité de l'enseignement à distance, ce dernier ne peut guère remplacer un enseignement en présentiel : Le contact personnel entre élèves et enseignants, ainsi qu'entre les élèves eux-mêmes est un élément crucial dans le processus d'apprentissage. A l'évidence, tous les enseignants et tous les élèves n'étaient pas préparés au même niveau à passer à l'enseignement à distance ainsi un décrochage a été constaté auprès d'une minorité non négligeable d'élèves lesquels n'ont pas pu être joints par leurs enseignants. Ces derniers ont manqué des leçons en conséquence.

b) Le secteur de la culture et de l'événementiel

Le secteur culturel et de l'événementiel a, comme partout dans le monde, été percuté de plein fouet par la pandémie de la Covid-19. Bien que la période de fermeture totale d'un mois ait été comparativement courte à Luxembourg, les intermittents du spectacle, vivant du contact avec le public, ont vu leur travail mis en péril par les restrictions et fermetures au point que, pour certains, la pandémie s'est avérée être la cause d'une remise en question existentielle.

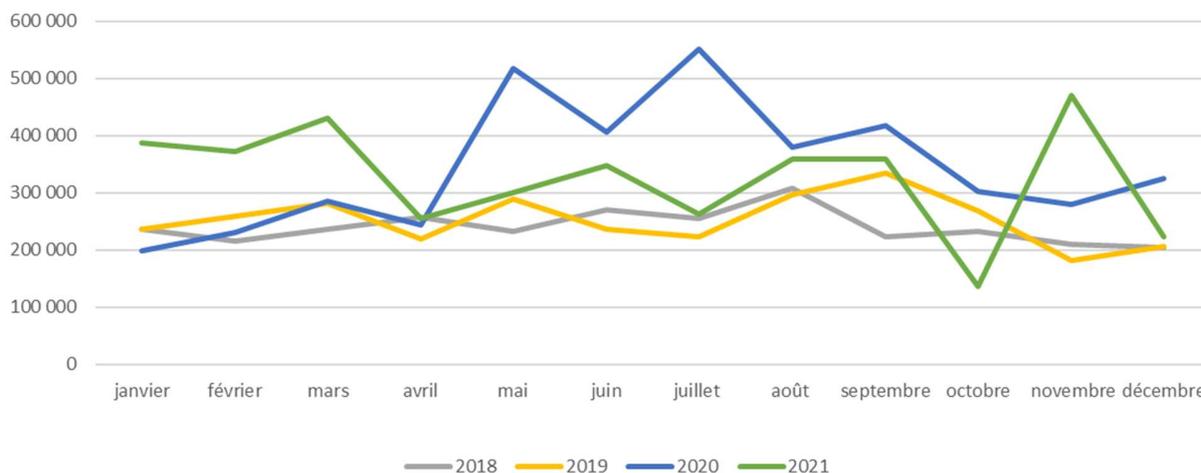
Au Luxembourg, le ministère de la Culture a soutenu, dès le début de la crise, les professions les plus vulnérables et les plus exposées aux effets néfastes des restrictions sanitaires successives. Les cadres législatif et réglementaire relatifs aux aides sociales en faveur des artistes professionnels indépendants et intermittents du spectacle ont ainsi été modifiés à plusieurs reprises afin d'adapter les aides à la situation et de faciliter les conditions d'accès auxdites aides. Celles-ci ont été très généreuses puisque les artistes professionnels indépendants et intermittents du spectacle ont bénéficié, sur base de la loi modifiée du 3 avril 2020, d'une aide sociale mensuelle supplémentaire à hauteur du salaire social minimum pour personnes qualifiées (au lieu de 50% du salaire social minimum pour personnes qualifiées, en temps « normal »). Entre mars 2020 et décembre 2020, 1.134.549 euros d'aides supplémentaires ont ainsi pu être versés aux artistes professionnels indépendants et aux intermittents du spectacle, ce montant s'élevant à 334.561 euros d'aides supplémentaires entre janvier 2021 et juin 2021.

Au-delà, une enveloppe budgétaire de l'ordre de 5 millions d'euros a été débloquée pour le secteur de la culture dans le cadre du plan de relance *Neistart Lëtzebuerg*. Le grand avantage de cette enveloppe fut qu'elle pouvait être utilisée d'une manière très flexible en raison du fait qu'elle ne reposait pas sur des articles budgétaires précis et que l'argent a pu être attribué aux plus nécessiteux. Elle s'est déclinée en plusieurs programmes d'aides financières, regroupés dans trois catégories de soutien, à savoir :

1. les mesures compensatoires pour structures et associations conventionnées, accordées à 29 bénéficiaires pour un total de 1.499.500 euros ;
2. les aides en faveur de la relance de la culture et de la créativité artistique, comprenant notamment des bourses de « résidence à domicile » pour artistes, auteurs et travailleurs culturels professionnels indépendants, pouvant bénéficier d'office de 8.000 euros pour chaque projet soumis. Au total, 123 candidatures ont été introduites, pour un montant total 861.395 euros ;
3. les investissements en faveur des musées régionaux et sites patrimoniaux à vocation touristique, comptant au total 13 bénéficiaires à hauteur de 1.280.435 euros.

Le graphique ci-dessous montre que les aides accordées aux artistes professionnels indépendants et aux intermittents du spectacle (y incluses les aides supplémentaires) ont augmenté de manière significative entre avril et août 2020, témoignant de la véritable nécessité des mesures d'urgence introduites pendant la crise sanitaire.

Graphique 14 : Aides aux artistes professionnels indépendants et aux intermittents du spectacle versées mensuellement de 2018 à 2021



Source : Rapport d'activité 2021 du ministère de la Culture.

Graphique : CES.

Notes : Le tableau reprend les engagements financiers effectivement liquidés par mois. Etant donné que les opérations financières relatives aux aides sollicitées sont effectuées le mois suivant celui pour lequel l'aide est demandée, la lecture de ce tableau exige la prise en compte de ce décalage d'au moins un mois. Ainsi, le pic observé au mois de novembre 2021 s'explique par le fait que le paiement des aides accordées au mois d'octobre 2021 a été retardé et a effectivement été liquidé au cours du mois de novembre, ensemble avec le paiement des aides accordées pour ce même mois.

Alors que les aides ont permis la survie des artistes et la continuation de la production culturelle durant la crise, de nombreux concerts, manifestations et événements culturels ou spectacles ont été annulés ou reportés. Le ministère de la Culture estime, sur base de sondages effectués auprès des institutions culturelles du pays entre mars et septembre 2020, le nombre d'expositions fermées à une centaine, le nombre de manifestations annulées ou reportées à plus de mille, et le nombre de spectateurs ainsi affectés à un million.

Les manifestations ou événements prévus durant la crise sanitaire ont généralement été reportés à l'année 2022, contribuant ainsi à un programme culturel assez chargé pour cette année. Les organisateurs tirent cependant la sonnette d'alarme pour les années à venir puisqu'après cette brève reprise, ils n'arrivent pas à remplir leur programmation, ni leur salle de spectacle ou de concert, d'une part en raison d'une certaine incertitude quant à la reprise, et d'autre part en raison du changement du comportement du public. Les théâtres enregistrent ainsi une baisse de ventes de tickets d'entrée de 80% et les cinémas de 20%. Il s'avère que le secteur culturel, loin d'en avoir fini avec la pandémie, continue de souffrir de la surproduction et des reports et n'a pas pu revenir à un rythme normal.

De nombreux acteurs de ce secteur éprouvent ainsi des difficultés à joindre les deux bouts, surtout ceux qui n'emploient pas de salariés et exercent leur profession en tant qu'indépendant, comme, par exemple, les petites maisons d'édition. Le problème est que le Luxembourg, en raison de son exigüité, ne possède pas la masse critique significative ni le public cible assez large nécessaires, comme c'est le cas pour d'autres pays. **La crise a ainsi mis en évidence la fragilité de ce secteur et la faiblesse structurelle auxquelles il est essentiel de remédier en créant des**

fusions et/ou des synergies. La pandémie a montré que de telles alliances ou fédérations entre artistes professionnels, indépendants et intermittents du spectacle sont tout-à-fait possibles et envisageables, en raison de la grande solidarité et des nombreux liens qu'elle a engendrés, à l'instar, par exemple, de l'« Alliance luxembourgeoise des structures professionnelles de la musique ». A l'avenir, il est important de soutenir de telles alliances, puisqu'elles permettent, d'une part, d'établir une collaboration interministérielle plus étroite et coordonnée (entre le ministère de la Culture et la Direction générale des classes moyennes du ministère de l'Économie) et, d'autre part, de réunir les artistes et intermittents du spectacle ayant un intérêt commun.

Le Conseil économique et social salue les nombreux efforts du ministère de la Culture pour entretenir un échange étroit et régulier avec le secteur culturel durant la crise sanitaire en vue de l'informer sur les circonstances en évolution permanente. Dès les premiers jours de confinement, les initiatives en matière de culture à domicile se sont démultipliées. De la sorte, des alternatives aux moyens traditionnels d'accéder à la culture ont été développées, telles que la diffusion de concerts en ligne, l'organisation d'expositions virtuelles ou encore de projets culturels respectant la distanciation sociale. La crise a aussi montré, outre la vulnérabilité du secteur, que les frontières entre l'événementiel commercial et la culture sont assez floues et que souvent l'un ne saurait survivre sans l'autre. A cet égard, la collaboration entre les ministères en charge des classes moyennes et de la culture semble avoir bien fonctionné.

Le CES note que le Luxembourg était l'un des pays de l'Union européenne à l'exception de l'Espagne, qui a autorisé les bibliothèques, les musées, les archives et les centres d'exposition et de représentation à ouvrir leurs portes aux visiteurs individuels déjà à partir du mois de mai 2020. Or, s'il s'agissait certes d'un signal fort soulignant l'importance de la culture, cette situation a néanmoins entraîné de nombreuses visites de touristes étrangers dans des institutions culturelles luxembourgeoises, exposant ainsi les personnes y travaillant à un risque accru d'infection à la Covid-19.

Le CES tient par ailleurs à souligner que le rôle prépondérant de la culture pour les sociétés dépasse le simple « événementiel ». La culture est le reflet de l'identité et de l'héritage d'un pays, et constitue un vecteur de construction citoyenne, d'émancipation personnelle, d'identification collective et d'information.

c) Le secteur du transport de fret aérien

L'apparition de la pandémie mondiale de la Covid-19 a fortement impacté l'industrie aéronautique. Du jour au lendemain, les avions de passagers sont restés cloués au sol et ce tout au long du *lock-down*, alors que les compagnies de fret aérien ont continué à voler, certes sous de strictes conditions sanitaires, mais dans le but d'assurer les chaînes d'approvisionnement. Elles ont donc dû s'adapter à des circonstances exceptionnelles et imprévues.

Au Luxembourg, Cargolux et LuxairCargo ont collaboré de manière étroite avec le gouvernement luxembourgeois, lequel avait établi une *Cellule logistique Covid-19* pour ainsi faire face aux défis dans la lutte contre la pandémie et pour répondre aux besoins de la population tant nationale qu'internationale. Ces deux compagnies aériennes ont joué un rôle clé dans la livraison de fournitures essentielles tout au long de la crise de la Covid-19, en comblant en grande partie le

vide laissé par les avions de passagers long-courrier au sol et en maintenant les chaînes d'approvisionnement. Elles ont mis à profit leurs longues années d'expérience pour fournir des solutions de transport pour les expéditions d'Équipements de Protection Individuelle (EPI) ainsi que pour d'autres produits qui ont fini par dépendre du transport aérien pour maintenir intactes les lignes logistiques.

Grâce à ses relations étroites avec la Chine, Cargolux²¹ a constitué un pont aérien entre la Chine, l'Europe et les États-Unis pour garantir la continuité de la chaîne d'approvisionnement et le transport des biens vitaux, en particulier les EPI. La compagnie aérienne a continuellement adapté ses programmes de vols et ses réseaux avec l'objectif d'optimiser ses services et de s'adapter aux besoins du marché mondial. Sa flotte d'avions du type Boeing-747 s'est avérée être un atout majeur sur le plan opérationnel, du fait que tout au long de la pandémie, la compagnie aérienne a su naviguer dans le monde entier pour transporter tout type de marchandise, y compris les substances nécessaires à la fabrication des vaccins contre la Covid-19 et ainsi répondre aux demandes des différents marchés à travers le monde.

L'entreprise Cargolux s'est avérée être un partenaire stratégique dans la lutte contre la pandémie, comme en témoigne le tableau ci-après, lequel renseigne notamment sur l'augmentation fulgurante du profit net de l'entreprise entre 2019 et 2020.

Tableau 8 : Données statistiques de Cargolux de 2019 à 2021

	2019	2020	Δ 2020/2019	2021	Δ 2021/2020
Block Hours	137.247	140.584	2,4%	152.785	8,7%
Cycles	22.646	23.781	5,0%	25.322	6,5%
Tonnes sold	1.009.338	1.107.071	9,7%	1.241.908	12,2%
Load Factor (FTK/ATK)	65,7%	68,7%	3,0%	72,8%	4,1%
Total Revenues (\$ million)	2.259	3.171	40,4%	4.429	39,7%
EBIT (\$ million)	114	991	770,5%	1.718	73,4%
% of revenue	5,0%	31,3%	26,2%	38,8%	7,5%
Profit before Tax (\$ million)	26	869	3.256,6%	1.688	94,3%
Taxes (\$ million)	6	100	1.672,8%	393	293,1%
Net Profit (\$ million)	20	769	3.697,4%	1.295	68,5%

Source : Cargolux. Tableau : CES.

De même, l'entreprise LuxairCargo a enregistré une année record (cf. tableau ci-dessous), le tonnage total manutentionné s'étant élevé à 1.125 millions de tonnes en 2021, soit une hausse de presque 19% par rapport à 2020. (Une tendance similaire peut d'ailleurs être observée en 2008 lors de la crise financière sur le graphique 27 dans l'annexe 2). Or, la croissance en volume en 2021 ne s'est pas accompagnée d'une augmentation concomitante du résultat opérationnel. En effet, des coûts supplémentaires dus aux contraintes liées à la pandémie ont rendu les opérations très difficiles, de sorte que le résultat opérationnel s'est plutôt détérioré, passant

²¹ En 2021, la compagnie Cargolux était classée cinquième dans le classement IATA des 25 plus grands transporteurs de fret internationaux réguliers au monde.

d'une perte de 3 millions d'euros en 2019 à une perte d'un peu plus de 10 millions d'euros en 2020.

Tableau 9 : Tonnage total manutentionné par LuxairCargo de 2019 à 2021 (tonnes)

	2019	2020	Δ 2020/2019	2021	Δ 2021/2020
Tonnage total manutentionné (tonnes)	893.091	947.339	6,07%	1.125.000	18,8%

Source : LuxairCargo

L'Aéroport de Luxembourg a également joué un rôle stratégique tout au long de la crise sanitaire, notamment en matière de livraison et de stockage de matériel de protection sanitaire et de médicaments. L'infrastructure de LuxairCargo a ainsi pourvu des solutions adaptées permettant de récupérer et de stocker dans l'un de ses 1.600 emplacements le matériel de protection sanitaire. Son aire de stockage dédiée aux médicaments a constitué un atout majeur durant la pandémie garantissant notamment la continuité de la chaîne du froid, cruciale pour la conservation (à -80°C) des vaccins contre la Covid-19.

L'Administration de la Navigation Aérienne (ANA) de Luxembourg-Findel s'est, surtout en pareille crise, révélée être systématiquement pertinente et indispensable. Cette considération vaut non seulement pour les services du contrôle aérien (en charge de la surveillance de la piste d'atterrissage ainsi que de l'espace aérien), mais aussi pour le service responsable du traitement des plans de vol, le service fournissant les données météorologiques aéronautiques ou encore pour ses services techniques.

Comme partout ailleurs, cette administration a été prise de court et a dû s'adapter aux nouvelles circonstances en très peu de temps et elle a parfaitement su le faire comme en témoigne le fait que la navigation aérienne a pu être maintenue 24h/24, grâce aussi à la flexibilité de son personnel.

En raison de l'importance de ses missions et de la permanence opérationnelle de l'aéroport, les services de ANA sont, même en dehors toute crise, classés comme « installation critique » par le Haut-Commissariat à la Protection Nationale (HCPN). Or, bien qu'ANA bénéficie de ce classement, le niveau des mesures de protection sanitaires mises en place pour protéger son personnel ne dépassait pas celui des normes standard, alors qu'au début de cette pandémie il n'existait pas de données précises sur une éventuelle transmissibilité du virus.

Il n'en reste pas moins que toute perturbation majeure des activités de ANA aurait inévitablement conduit à une catastrophe nationale, du fait qu'aucun avion n'aurait pu ni atterrir ni décoller sur l'Aéroport de Luxembourg.

d) Le secteur de l'Artisanat

L'Artisanat a vécu une période difficile lors de la pandémie bien qu'à des degrés divers.

Le confinement a touché l'ensemble du secteur, mises à part quelques activités considérées comme « essentielles », à l'instar de l'alimentation et des professions de santé (opticien, prothésiste dentaire, ...). En l'absence de toute activité économique et donc de revenus, ces entreprises ont dû continuer à supporter leurs coûts fixes, ce qui a inéluctablement dégradé leur trésorerie.

Or, même hors confinement, les restrictions sanitaires imposées aux entreprises ont eu un effet négatif sur leur productivité et leur chiffre d'affaires. A titre d'exemple on peut citer la fermeture des salons de consommation ou l'arrêt, temporaire, des activités de type « soins à la personne » à l'issue du confinement.

Au regard de la nature manuelle de l'écrasante majorité des activités artisanales, le télétravail ne constituait une option que pour le personnel administratif et les salariés de certaines branches comme la communication.

Dans ce contexte économique très difficile, le gouvernement est intervenu en proposant un arsenal d'aides étatiques aux entreprises. Différentes enquêtes réalisées par la Chambre des Métiers confirment que ces dernières leur ont fourni une bouffée d'oxygène.

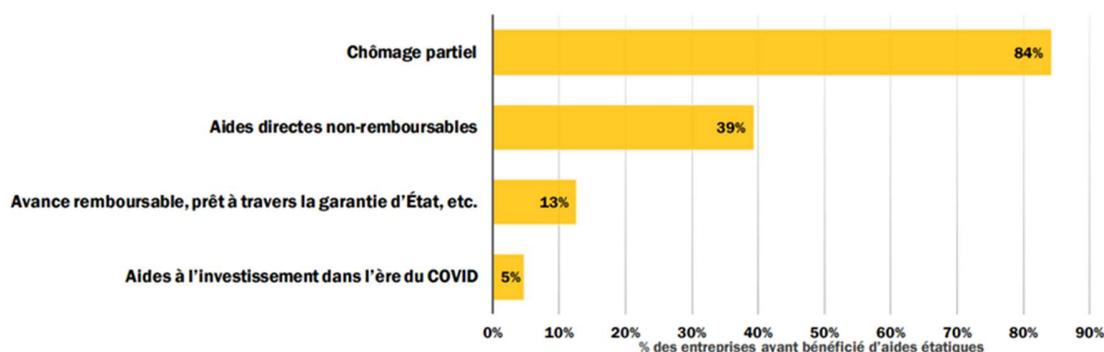
Par conséquent, les dispositifs d'aides ont clairement contribué à amortir le choc économique de la Covid-19 sur les entreprises artisanales. C'est ainsi que 89% d'entre elles ont bénéficié de mesures qui peuvent être classées en 3 catégories : la prise en charge d'une partie des frais des entreprises, l'indemnité pour les indépendants et l'injection de liquidités (avance remboursable, prêts garantis par l'État).

Plus de la moitié des entreprises consultées (54%) indique que les aides leur ont permis de surmonter la crise en 2020²². En tête des dispositifs les plus prisés figurent le chômage partiel (84%) - qui a réduit la charge des dépenses de personnel lors d'une période d'activité creuse, voire d'inactivité - et les aides directes non remboursables (39%).

²² Communiqué de presse du 3 mai 2021 « L'Artisanat 2020 : une croissance ralentie qui cache de larges disparités sectorielles », <https://www.cdm.lu/media/Communique-de-Presse-CdM-I---Artisanat-2020-03052021.pdf> (consulté le 13 septembre 2022)

Présentation des chiffres-clés 2020 du 3 mai 2021 « L'Artisanat en 2020 : Bilan et Perspectives contrastés », <https://www.cdm.lu/media/20210503-Presentation-Conference-de-Presse-VF-PRINTVERSION.pdf> (consulté le 13 septembre 2022)

Graphique 15 : Différentes aides utilisées par le secteur de l'Artisanat



Source : Chambre des Métiers.

Les statistiques de la Chambre des Métiers soulignent de plus que l'Artisanat, dans son ensemble, a fait preuve d'une certaine résilience face à la crise, en affichant notamment une hausse du nombre d'entreprises et de l'emploi, bien que des disparités sectorielles soient apparues. Ces données montrent en tout cas que l'esprit d'entreprise a bien résisté aux circonstances adverses décrites ci-avant.

Au niveau de la trésorerie, seulement 6% des entreprises indiquaient que leurs recettes étaient suffisantes pour couvrir leurs frais courants. Les autres ont géré la situation tendue en recourant aux aides étatiques non-remboursables (85%), en puisant dans leurs réserves, respectivement en augmentant leurs capitaux (43%) ou en utilisant un financement externe sous forme de prêt bancaire, de ligne de crédit ou d'avance remboursable de l'État (32%).

Autre point positif : la pandémie a poussé la digitalisation, notamment en ce qui concerne l'introduction de demandes d'aides, ce qui a permis d'accélérer leur traitement et finalement leur versement aux bénéficiaires.

Pour les représentants de l'Artisanat, la crise de la Covid-19 a mis à nu les inégalités liées au statut d'indépendant face à celui du salarié. Ainsi, les premiers ne pouvaient, par exemple, pas bénéficier du chômage partiel.

Une leçon à tirer de la pandémie serait donc certainement celle de mieux valoriser le statut de l'indépendant, alors que ce sont *in fine* ces personnes qui contribuent à la création d'emplois et de la valeur ajoutée pour l'économie dans son ensemble.

e) Le secteur de l'industrie

Le secteur de l'industrie a pu rester en activité pendant les périodes de confinement, ce qui s'est avéré particulièrement important pour le maintien des chaînes d'approvisionnement. Toutefois, au début de la pandémie, des taux d'absentéisme particulièrement importants ont fortement perturbé les productions pendant plusieurs semaines. Les leçons qu'ont pu tirer les groupes multinationaux exposés très tôt aux risques de contamination en Asie et le partage de bonnes pratiques ont permis au secteur de s'adapter assez rapidement à la nouvelle donne. Ceci a encore été facilité par le fait que la plupart des entreprises industrielles ont l'habitude de travailler conformément à des procédures. L'intervention ponctuelle de médecins du service de santé au

travail de l'industrie dans l'une ou l'autre entreprise a contribué à une bonne implémentation des règles à respecter et elle a permis de rassurer le personnel.

La divergence des règles nationales Covid-19 a affecté négativement la mobilité des personnes, notamment lors de déplacements professionnels indispensables. Un dialogue régulier avec les autorités nationales et les représentants diplomatiques des pays voisins du Luxembourg a permis la mise en place de solutions (temporaires) à ces problèmes. Cette expérience a souligné l'importance d'échanges et de coordinations permanentes avec les autorités des autres pays européens et notamment avec les pays voisins. Les décisions prises avec les trois pays voisins en matière de télétravail en constituent un bon exemple. Les arrangements trouvés pour garantir à tout moment les passages faciles des frontières pour des dizaines de milliers de frontaliers indispensables au bon fonctionnement de l'industrie dans un pays où presque la moitié de la population active est non-résidente, vont dans la même direction.

Les interruptions des chaînes d'approvisionnement en amont et en aval de nos industries ont causé des ralentissements, voire des « stops & go », dont certains perdurent encore deux ans et demi après l'avènement de la pandémie. Une bonne diversification des sources d'approvisionnement et des relations bien établies avec différents fournisseurs se sont avérées utiles pour assurer la continuité des activités pendant les périodes de disruptions. On a vécu, si besoin en était, une démonstration de l'importance vitale des relations commerciales internationales, en général, et des chaînes de valeur fonctionnelles, en particulier.

Le ralentissement économique pendant l'année 2020, marquée par de longues périodes de confinement, a causé un recul notable de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. Or, ces reculs n'étaient pas le résultat d'améliorations des performances écologiques. Ils s'expliquent principalement par un haut degré d'inactivité, source de récession. Les investissements dans la transition énergétique ont plutôt pris du retard. Les programmes de relance ont eu pour objectif de compenser ce retard, ce qui a réussi dans plusieurs cas de figure. Mais, face à une offre affectée par des chaînes d'approvisionnement défectueuses, la reprise de la demande a causé des délais de livraison particulièrement longs et des hausses de prix considérables. L'explosion des coûts de l'énergie constitue une nouvelle donne, source d'insécurité pour les industries appelées à décarboniser leurs processus. Or, le temps presse si on veut rester en ligne avec les ambitions climatiques du pays. En termes de leçons à tirer, le ralentissement économique de 2020, dû à la pandémie, donne un aperçu du niveau d'inactivité dont le pays aurait besoin pour réaliser ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre si les avancées technologiques et le développement des énergies renouvelables ne suivaient pas la cadence dictée par la *loi climat*. En effet, la baisse exceptionnelle des émissions de gaz à effet de serre en 2020 correspond à la somme des baisses que l'ensemble des sources d'émission nationales devrait réaliser en moyenne sur trois années seulement conformément à la trajectoire légale décidée pour la période 2020-2030.

f) Le secteur du commerce

Le secteur commercial a été dépassé par les événements au début de la pandémie. Les enseignes ont, dans leur immense majorité, fermé sans avoir la possibilité de générer du revenu par la livraison. S’y est ajouté que, déjà avant la crise, de nombreux petits indépendants n’utilisaient pas ou peu les outils numériques et les services en ligne.

Grâce à son rôle essentiel, le commerce alimentaire a été le seul secteur d’activité n’ayant pas été impacté par le confinement, bénéficiant de la sédentarisation des habitants et des travailleurs, ainsi que des restrictions imposées au secteur Horeca. Le respect des mesures sanitaires ainsi que l’impact de la pandémie ont obligé les acteurs du secteur alimentaire à revoir constamment leur organisation et la planification de l’affectation de leur personnel. Or, toujours est-il que les grossistes alimentaires ont vu une énorme baisse de leur activité liée à l’approvisionnement de l’Horeca, allant jusqu’à une diminution de 80% du chiffre d’affaires afférent. S’y ajoute qu’avec la fermeture temporaire des frontières, l’afflux de visiteurs n’a pas été le même partout sur le territoire. Les commerces situés en zone frontalière ont assisté à une chute essentielle du nombre de clients, tandis que les enseignes plus centrales ont vu leur chiffre d’affaires partir à la hausse. Les entreprises situées dans le Nord ou le Sud du pays ont connu une chute de leur chiffre d’affaires de l’ordre de 90%, tandis que les supermarchés dans le centre du pays ont réalisé une progression de leur chiffre d’affaires de l’ordre de 10 à 30%.

Si le commerce de détail a déploré une absence d’activité économique, le plan de stabilisation du gouvernement aura néanmoins permis de mettre ces entreprises plus ou moins à l’abri pendant les mois de confinement. Après leur réouverture, les enseignes du commerce de détail ont pu profiter d’un petit effet de récupération lors des soldes d’été.

La vente en ligne a connu une renaissance lors du confinement, notamment à cause de la gratuité généralisée de la livraison (d’habitude liée à un certain seuil d’achat). Les enseignes ont ainsi essayé de garder un lien avec leur clientèle.

Initiée par la Direction générale des Classes moyennes du ministère de l’Économie, la plateforme de vente en ligne « Letzshop.lu » a accueilli beaucoup de nouveaux commerçants lors du premier confinement. Ceci a conduit à une explosion du chiffre d’affaires réalisé en 2020 de +803% par rapport à 2019 pour le commerce local.

g) Le secteur de l’Horeca

Sur l’ensemble de 2020, l’activité de l’Horeca, en termes de valeur ajoutée, a chuté d’un tiers environ. Le secteur de l’hébergement – hôtels, auberges, campings – a vu son chiffre d’affaires en volume baisser de 45% environ (à comparer avec une baisse d’environ 30% pour les restaurants, également durement éprouvés par les conséquences de la crise sanitaire). En termes de nombre d’arrivées et de nuitées dans les établissements d’hébergement du Luxembourg, on observe une diminution équivalente sur l’ensemble de l’année, et cette tendance perdure sur les trois premiers mois de 2021 avant une nouvelle hausse à partir du mois d’avril avec un pic au mois d’août 2021 (plus de 120.000 arrivées et presque 375.000 nuitées).

Malgré tout, l'année 2021 s'est soldée, pour le secteur de l'Hôtellerie, avec une baisse de 60,5% du revenu par chambre. Pour la restauration et la cafétéria le chiffre d'affaires a baissé de plus de 20%.

Il y a toutefois lieu de constater une baisse des faillites dans le secteur, grâce aux régimes d'aides étatiques, à savoir l'aide remboursable, l'aide relance, l'aide des coûts non couverts ou encore le régime du chômage partiel). Ces aides ont donc majoritairement eu l'effet voulu par le gouvernement. Il reste à soulever que, dans certains cas, les aides n'ont pas atteint leur objectif. En comparaison, par exemple, avec l'Allemagne ou encore l'Autriche, les grands groupes au Luxembourg ont bénéficié d'un régime d'aides étatiques moins favorable. L'étalement de la dette des entreprises auprès du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) et du paiement de la TVA a aussi contribué à aider les entreprises à mieux surmonter la crise. S'y ajoute que, comparé aux pays voisins, le délai de paiement des aides étatiques aux entreprises était court, souvent endéans 2 à 3 semaines à partir du moment de l'introduction de la demande d'aide.

Toutefois, au moment de la rédaction du présent avis, on constate toujours une baisse du chiffre d'affaires dans l'hôtellerie de -12,8% en juin 2022 par rapport à 2019. Vu la situation économique actuelle avec la flambée des prix des matières premières et l'inflation avoisinant les 8%, les baisses des marges bénéficiaires dans la restauration et la cafétéria est de 8%, respectivement de 5% et parfois même 3% selon l'implantation géographique de l'entreprise.

h) Le secteur bancaire et financier

Tant le secteur bancaire en particulier que le secteur financier dans son ensemble ont fait preuve d'une capacité d'adaptation très rapide. La digitalisation des services bancaires, entamée depuis plusieurs années déjà, a permis d'assurer une continuité des services offerts aux particuliers et aux entreprises. Les employés des banques étant souvent déjà équipés d'appareils mobiles tels les téléphones ou ordinateurs portables, en amont de la crise, ont pu poursuivre leurs activités à partir de leur domicile, moyennant parfois des adaptations mineures. De plus, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) qui, jusqu'alors, imposait une procédure de notification préalable à la mise en place du télétravail dans un établissement bancaire, a levé cette exigence et a, expressément, demandé aux banques de maintenir au maximum les employés en télétravail. C'est ainsi que la plupart des banques ont procédé par alternance entre les équipes sur site et en télétravail, de sorte à maintenir une activité dans leurs locaux tout en évitant au maximum les contacts entre les salariés afin de limiter les expositions au virus et donc les absences pour cause de maladie.

Au niveau fiscal et de la sécurité sociale, le secteur a profité des mesures dérogatoires mises en place entre le Luxembourg et ses pays voisins concernant le télétravail des travailleurs transfrontaliers, permettant aux salariés du secteur financier (dont plus de 50% sont des non-résidents) de poursuivre leur activité depuis leur domicile sans limitation.

Pour ce qui concerne les agences bancaires, elles ont continué à fonctionner sur rendez-vous avec leur clientèle, de sorte à éviter les contacts entre clients au sein des agences. De plus, les salariés des banques à réseau pouvaient de se rendre au travail à condition de ne pas se retrouver tous simultanément au siège et de limiter ainsi les contacts.

Le secteur bancaire a, par ailleurs, activement contribué à l'effort public de soutien aux entreprises dans le contexte de la crise économique induite par la pandémie en collaborant étroitement avec le gouvernement et la CSSF dans la mise en place d'un programme de nouveaux prêts bancaires bénéficiant de la garantie étatique et d'un moratoire sur les prêts existants consentis aux clients professionnels. En complément de ces mesures mises en place en coopération avec les autorités publiques, un volume important de nouveaux prêts bancaires a été consenti en dehors du programme de garantie étatique, permettant ainsi aux entreprises ne remplissant les conditions d'éligibilité de bénéficier elles aussi d'un soutien financier supplémentaire.

Lors des retours sur site, à partir du mois d'avril 2020, l'Association pour la Santé au Travail des Secteurs Tertiaire et Financier (ASTF) a offert à ses membres un service de support et de certification de la mise en place de mesures d'hygiène et de sécurité dans les locaux des établissements afin d'assurer un retour dans les meilleures conditions possibles, tout en évitant la propagation du virus sur les lieux de travail.

A titre prospectif, le recours massif au télétravail dans le secteur financier et sa pérennisation sur le plus long terme ont mis en exergue une vulnérabilité du secteur face aux places concurrentes, lesquelles, du fait de l'absence de frontières internationales entre le lieu de travail et celui de résidence de leurs salariés, ne sont pas soumises aux contraintes résultant des limitations en matière fiscale et de sécurité sociale applicables à la main d'œuvre frontalière dans la Grande Région.

i) Le secteur des indépendants FTI (Fédération Luxembourgeoise des Travailleurs Intellectuels Indépendants)

Les professions libérales de santé et de soin se sont très investies dans la crise sanitaire par des efforts considérables pour garantir leurs activités par des téléconsultations, des mesures sanitaires appropriées dans les consultations et un engagement sans failles pour assurer des soins de qualité dans un contexte si difficile et anxiogène. La collaboration avec le ministère de la Santé a été excellente et il faut espérer qu'elle continue à se développer dans ce sens.

Dans ce contexte, une revalorisation des professions de santé s'avère indispensable pour gérer le manque en médecins et en personnel infirmier.

Les autres professions intellectuelles indépendantes ont manifesté clairement leur solidarité avec les secteurs vitaux de notre société dès le début de la pandémie tout en échafaudant des stratégies afin de conserver le fonctionnement de leurs bureaux le moins perturbées que possible (passage rapide au télétravail, accélération de la digitalisation, ...).

Tout en informant continuellement leurs ressortissants de l'évolution de la crise sanitaire et de l'impact des mesures mises en place par le gouvernement sur leurs activités spécifiques, les organes représentatifs du secteur ont maintenu les contacts avec les administrations afin d'adapter les dispositions mises en place sur le terrain pour maintenir leur activité au maximum.

Il y a également lieu de rappeler l'importance de soutenir financièrement les indépendants largement oubliés dans les premiers régimes d'aides mis en place.

Des réflexions ont été lancées en parallèle en vue de préparer l'après-Covid-19 et d'élaborer des suggestions procédurales, opérationnelles, juridiques, financières, etc., en vue de mettre en place des pratiques utiles pendant la crise, d'amorcer un « reboot » rapide des différents secteurs d'activité et de participer au débat sociétal pour tirer les bonnes leçons de cette crise pour construire un meilleur vivre-ensemble.

Citons à ce niveau l'initiative du *Think Tank OAI*, dont les premières conclusions²³ de ce processus ont été transmises le 7 septembre 2020 au Premier ministre et aux Vice-premiers ministres. Dans ce contexte, l'État doit encore accentuer ses efforts en matière de digitalisation. Il s'agit de généraliser la remise et la validation des dossiers en ligne pour tous les acteurs publics (maîtres d'ouvrage et administrations) tout en assurant la sécurité juridique des échanges dématérialisés.

j) Le secteur agricole, viticole et horticole

L'impact de la Covid-19 sur ce secteur s'est fait ressentir très différemment selon les orientations technico-économiques des exploitations ainsi qu'en fonction de certaines situations particulières. Si certains secteurs économiques ont été empêchés de travailler, les agriculteurs ont globalement pu maintenir leur activité de production.

Il convient toutefois de noter que la crise a changé les pratiques de consommation auprès d'une partie de la population : évitement des grandes surfaces, réorientation vers les circuits courts/ de proximité (vente à la ferme, paniers), souvent tenus par des producteurs plus orientés vers des pratiques biologiques. Ceci a donné un nouvel élan à ce secteur, à savoir la vente locale et une production davantage écologique, qui a partiellement développé son offre et investi dans de nouveaux moyens de production et de commercialisation. La « fin » de la crise a vu les consommateurs largement revenir vers leurs anciennes pratiques, un retour renforcé par une inflation importante réduisant les moyens financiers d'une partie des consommateurs, dès lors tentés de revenir vers des produits à moindre coûts, et, partant, importés et cultivés de façon conventionnelle. Les entités productrices et commerciales, dont les ventes de certains produits s'étaient fort accrues durant la crise et qui ont investi, parfois lourdement, dans l'augmentation de leurs activités, se trouvent, depuis un certain « retour à une situation normale » parfois dans des situations économiquement très difficiles.

Si des aides ont été débloquées pour palier à certaines situations, ces aides restaient néanmoins, pour certains types d'exploitations, loin en deçà des besoins et des pertes subies, en sachant que, pour certaines productions, par exemple la production porcine, les causes du problème sont à la fois de nature conjoncturelle et structurelle. La crise de la Covid-19, associée à de précédentes crises (p.ex. la peste porcine en Belgique et en Allemagne), et suivie de la récente guerre en Ukraine, a donc mis en lumière une faiblesse de certains pans de l'économie agricole luxembourgeoise, tout en soulignant son importance stratégique.

Au-delà, la fermeture des frontières a empêché certains agriculteurs de se rendre sur leurs terres situées en Belgique, en Allemagne ou en France, ou leur imposant des détours économiquement absurdes et non rentables. La Chambre d'agriculture qui, par des pressions politiques directes

²³ <https://www.oai.lu/fr/26/accueil/mediatheque/documentation/1-mode-news-id-2687/> (consulté le 13 septembre 2022)

auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), a réussi à assouplir le régime de blocus.

Aussi, nombre de fournisseurs de pièces de rechange ou de réparateurs ou prestataires de services pour le secteur agricole se trouvent de l'autre côté de la frontière. L'interdiction de passage a eu, pour certains d'entre eux, comme conséquence le blocage de leurs activités économiques.

De même, le blocage de la circulation des personnes a eu de lourds effets sur le monde des ouvriers agricoles; ces derniers, notamment les travailleurs saisonniers, viennent majoritairement des anciens pays de l'Est. La Chambre d'agriculture a fini par rejoindre l'initiative *Jobswitch* lancée par la Chambre de Commerce.

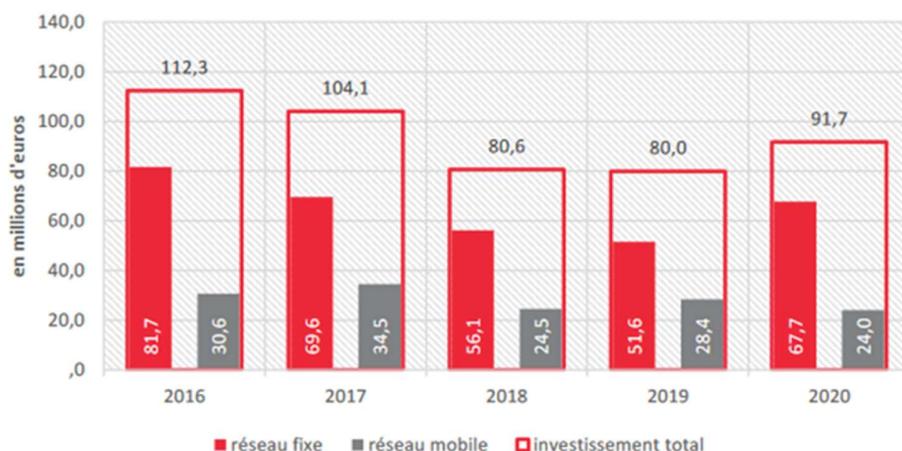
2. DEFIS ECONOMIQUES MIS EN AVANT PAR LA CRISE SANITAIRE

2.1. Les investissements dans les infrastructures TIC

Au cours de l'année 2020, le Luxembourg a beaucoup investi dans les infrastructures des Technologies de l'information et de la communication (TIC), ce qui s'est avéré bénéfique durant la crise sanitaire de la Covid-19. Le graphique ci-dessous montre que les investissements effectués par l'ensemble des opérateurs de télécommunication dans les infrastructures techniques des réseaux fixes et mobiles se sont élevés à 91,7 millions d'euros en 2020, soit une augmentation de 15% par rapport à l'année précédente. Il s'agit de la première hausse des investissements depuis 2014, année pour laquelle les investissements dans le déploiement de la fibre optique avaient atteint le maximum de 156,1 millions d'euros.

Tandis que les investissements dans les infrastructures techniques des réseaux mobiles ont diminué de 15,5% pour atteindre 24 millions d'euros, les investissements dans les infrastructures fixes ont augmenté de 31,2% pour atteindre 67,7 millions d'euros en 2020. Les investissements dans la vente et le service client ainsi que les investissements tangibles se sont élevés à 6,8 millions d'euros en 2020 (-3,8% sur base annuelle).

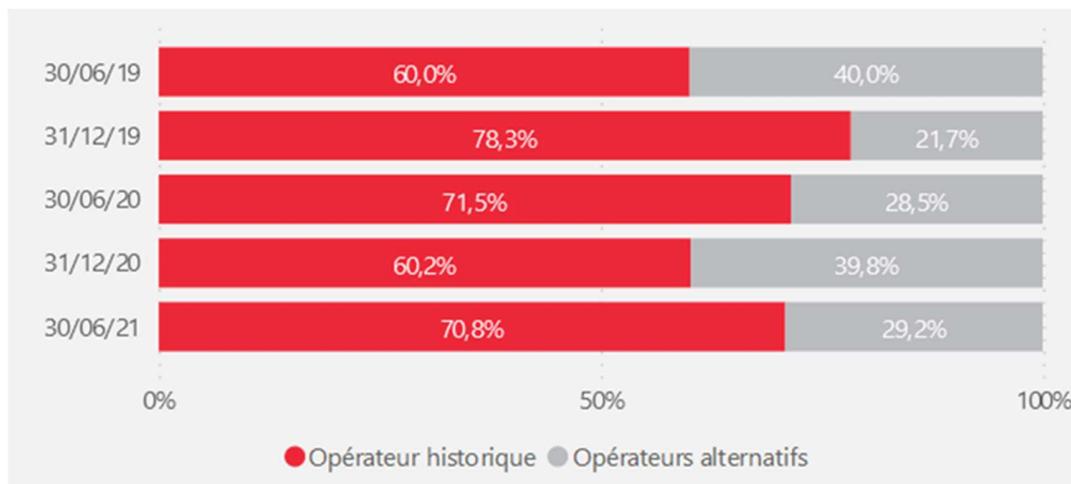
Graphique 16 : Evolution des investissements dans les infrastructures techniques des réseaux fixes et mobiles



Source : Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).

Tout comme les années précédentes, la plus grande partie des investissements est réalisée par POST, dénommé « opérateur historique », avec 64,3% du montant total des investissements en 2020. En 2021, les investissements réalisés par POST ont augmenté de 13,1 millions d'euros pour atteindre 150,6 millions d'euros. Ils concernent notamment la fibre optique, dont la valeur brute, le déploiement de la 5G, le développement de logiciels de télécommunication et la construction du nouveau siège social de POST Luxembourg.

Graphique 17 : Evolution de la répartition entre les opérateurs de télécommunication



Source : ILR.

En tant que prestataire de services essentiels et exploitant d'infrastructures critiques, POST a, au plus fort de la crise sanitaire, assuré la continuité des services de télécommunications et la connectivité qu'elle soutient, afin de permettre à l'économie luxembourgeoise de continuer à fonctionner.

Les investissements massifs consentis depuis plus de 10 ans pour le déploiement de réseaux à ultra-haut débit se sont avérés essentiels afin de disposer d'un réseau suffisamment dimensionné pour absorber une augmentation conséquente de l'utilisation de la bande passante, en raison notamment du recours soudain et massif au télétravail, à l'enseignement à distance, mais également à l'e-commerce.

Grâce à ses investissements massifs et continus dans ses réseaux à ultra-haut débit, une politique de cybersécurité renforcée, ainsi que l'implication de ses collaborateurs qui ont redoublé d'efforts durant cette période de confinement pour permettre la continuité de ses services, POST a joué un rôle déterminant afin d'assurer la continuité des activités des clients et mettre le digital à la portée de tous. Ceci représente une avancée vers davantage d'inclusion numérique dans la société luxembourgeoise.

Quant aux autres opérateurs de télécom, à savoir Eltrona, Orange et Luxembourg Online, dénommés « opérateurs alternatifs », ils réalisent près de 35% des investissements dans les infrastructures.

En matière d'investissement dans les TIC, il y a lieu de citer les entreprises SES (Société Européenne des Satellites), LuxConnect qui s'est spécialisée dans le déploiement du réseau *Dark Fiber*²⁴ (1.700 km de Dark Fiber au total en décembre 2020), et Luxprovide/ Meluxina qui a investi dans le supercalculateur (High Performance Computing - HPC) pour un montant de 30,4 millions

²⁴ La fibre optique noire, ou fibre morte, est une fibre optique brute installée mais qui n'est pas encore activée. Elle est appelée ainsi parce qu'elle n'est pas encore alimentée par une source lumineuse.

d'euros, partagé entre l'Union européenne et le Luxembourg. Ce supercalculateur compte parmi les plus puissants d'Europe et est particulièrement conçu pour répondre aux besoins des entreprises.

Dans son rapport de mars 2021, intitulé « *La fourniture des services de communications électroniques au Luxembourg pendant la période de confinement* », l'ILR fournit les résultats de l'enquête qu'il a réalisée avec pour objectif de détecter les éventuels défis rencontrés par les clients finals relatifs aux services de communications électroniques durant la période de confinement. L'étude conclut qu'en dépit de l'apparition massive de nouveaux usages (télétravail, enseignement à distance) et d'une augmentation exponentielle de la consommation de données, l'enquête menée a mis en évidence le rôle joué par les opérateurs de télécommunication dont POST, pour assurer la continuité des activités et rendre les technologies digitales accessibles aux citoyens du pays. L'ILR a constaté l'absence de goulot d'étranglement, aussi bien en voie ascendante que descendante, grâce au bon dimensionnement des réseaux.

Dans son rapport, l'ILR indique en effet que « *L'analyse permet de conclure que le volume de données échangées sur les réseaux fixes a connu une augmentation importante pendant quasiment toute la période du confinement. Les consommateurs ont notamment utilisé davantage les services de streaming pour se divertir. En outre, l'utilisation accrue des outils de visioconférence et de collaboration en ligne ont conduit à une augmentation considérable des volumes de trafic. À titre d'illustration, lors de la première phase du confinement, l'augmentation était de +25% à +30%, pendant la deuxième phase elle était d'environ +15% et pendant la troisième phase elle était de +5% à +10% comparée à la période de référence. Une variation du profil d'utilisation entre jours ouvrés et non ouvrés n'a pas été observée pendant toute la durée du confinement.*

Par ailleurs, les augmentations du volume en voie ascendante étaient bien supérieures à celles en voie descendante. Lors du confinement, le recours au télétravail et à l'enseignement à distance a impliqué une augmentation accentuée du volume de données en voie ascendante ce qui aurait pu constituer un goulet d'étranglement pour certaines applications. »

Ces nombreux investissements expliquent la bonne performance du Luxembourg dans les *benchmarks* et classements internationaux en matière de technologies de l'information et de la communication. A titre d'exemple, la Commission européenne a publié, en juillet 2022, son rapport annuel relatif à l'économie et à la société numériques, à savoir le « Digital Economy and Society Index (DESI) »²⁵. DESI est un indice composite qui permet de suivre les progrès réalisés par les États membres dans le domaine numérique et est structuré en quatre dimensions, à savoir :

1. le capital humain (compétences numériques, spécialisation en TIC) ;
2. la connectivité (couverture et adoption des connexions à haut débit fixe et mobile, prix du haut débit) ;

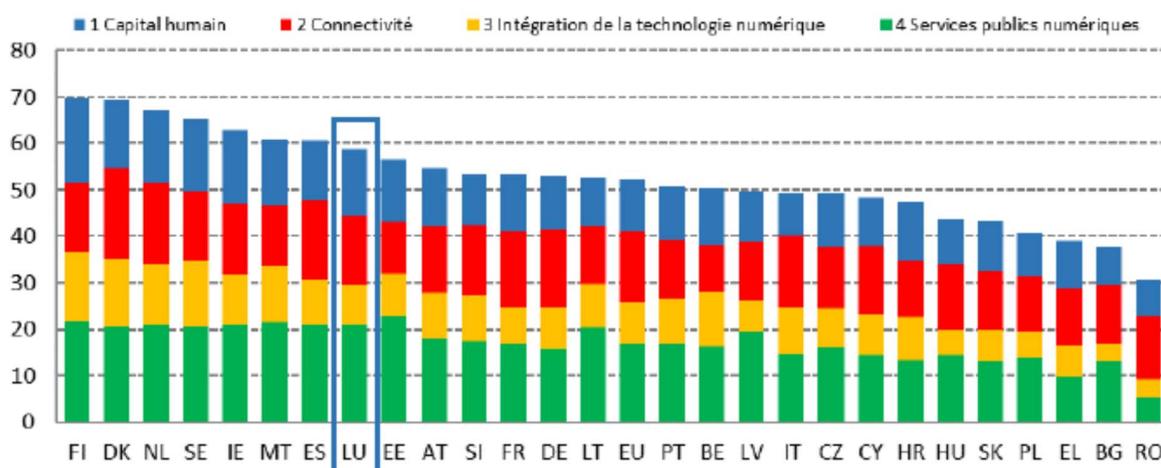
²⁵ <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88754> (consulté le 13 septembre 2022)

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/desi-luxembourg> (consulté le 13 septembre 2022)

3. l'intégration des technologies numériques (intensité numérique des PME, technologies numériques dans les entreprises, commerce en ligne) ; et
4. les services publics numériques (gouvernance électronique).

Le classement général DESI 2022 est mené par la Finlande (avec un score de 69,0, 6/100) devant le Danemark (69,3), les Pays-Bas (67,4), la Suède (65,2), et l'Irlande (62,7). Le Luxembourg se classe en 8^e position (58,9), la France est 12^e (53,3), l'Allemagne 13^e (52,9) et la Belgique 16^e (50,3). En tout, le Luxembourg dépasse la moyenne européenne dans chaque dimension DESI 2022.

Graphique 18 : Classement général DESI 2022

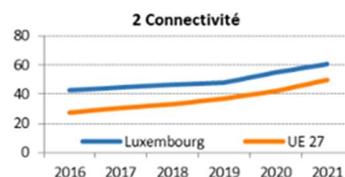


Source : Commission européenne, Digital Scoreboard.

La Commission européenne note toutefois pour le Luxembourg que son amélioration de performance relative est plus lente que celle des autres pays ayant des scores similaires. Avec 6% en moyenne chaque année entre 2017 et 2022, le Luxembourg affiche le taux de croissance le plus faible dans l'UE. Par ailleurs, la proportion de diplômés et de spécialistes en TIC au Luxembourg est supérieure à la moyenne de l'UE, mais le pays connaît malgré tout une pénurie de cette main d'œuvre spécialisée qui risque d'entraver la numérisation de son économie.

Graphique 19 : DESI 2021 - Connectivité du Luxembourg

2 Connectivité	Luxembourg		UE
	classement	note	note
DESI 2021	4	61,0	50,2



	Luxembourg			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
2a1 Adoption globale du haut débit fixe	88 %	91 %	88 %	77 %
% des ménages	2018	2019	2020	2020
2a2 Adoption du haut débit fixe d'au moins 100 Mbps	33 %	45 %	53 %	34 %
% des ménages	2018	2019	2020	2020
2a3 Pénétration des connexions d'au moins 1 Gbps	n.d.	0,46 %	1,80 %	1,3 %
% des ménages		2019	2020	2020
2b1 Couverture en haut débit rapide (NGA)	98 %	98 %	99 %	87 %
% des ménages	2018	2019	2020	2020
2b2 Couverture par réseau fixe à très haute capacité (VHCN)	63 %	92 %	95 %	59 %
% des ménages	2018	2019	2020	2020
2c1 Couverture 4G	98,7 %	99,8 %	99,8 %	99,7 %
% des zones habitées	2018	2019	2020	2020
2c2 Préparation à la 5G	0 %	0 %	61 %	51 %
Pourcentage de radiofréquences attribuées sur le total du spectre 5G harmonisé	2019	2020	2021	2021
2c3 Couverture 5G	n.d.	n.d.	0 %	14 %
% des zones habitées			2020	2020
2c4 Adoption du haut débit mobile	81 %	84 %	84 %	71 %
% de particuliers	2018	2019	2019	2019
2d1 Indice de prix du haut débit	n.d.	71	72	69
Note (de 0 à 100)		2019	2020	2020

Source : Commission européenne, Digital Scoreboard.

Dans son rapport de 2021, la Commission européenne note notamment que le Luxembourg obtient de très bons résultats en matière de connectivité. Le pays est presque entièrement couvert par les réseaux fixes à haut débit rapides et bénéficie également d'une très bonne couverture des réseaux à très haute capacité. En plus, les services à haut débit sont légèrement plus abordables qu'en moyenne dans l'UE. Le Luxembourg est également bien préparé à la 5G. Finalement, la Commission européenne signale que le Luxembourg a accompli d'importants progrès dans le domaine des services publics numériques.

De même, au niveau du « eGovernment Benchmark », lequel compare la maturité en matière de services publics numériques de 35 pays, à savoir les États membres de l'Union européenne, les pays candidats, les pays membres de l'EFTA et le Royaume-Uni, le Luxembourg se positionne à la 3^e place avec un score de 87%, s'améliorant ainsi de deux places par rapport à 2021 et de 8 places par rapport à 2020²⁶. Il y a lieu de noter qu'au niveau de l'une des composantes de cet indicateur,

²⁶ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/08-aout/01-egovernment-benchmark.html (consulté le 13 septembre 2022)

la « *user centricity* » qui concerne la disponibilité des services publics en ligne, le Luxembourg atteint un score de 95%.

Au-delà, l'Union européenne a mis sur table un budget important, à savoir 127 milliards d'euros, pour soutenir la transformation numérique dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience qui ont été approuvés. Le Luxembourg figure parmi les cinq États membres (avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande et la Lituanie) qui ont choisi d'investir plus de 30% (20% est le seuil obligatoire) de leur dotation dans le numérique, au titre de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR) à la transformation numérique.

2.2. La dépendance du Luxembourg dans certains secteurs d'activité

Tout au long de la pandémie, l'économie luxembourgeoise a relativement bien résisté, que ce soit en termes de valeur ajoutée ou d'emploi. Différents facteurs expliquent cette relative bonne position, notamment :

- Le secteur financier qui représente environ un quart de l'activité totale au Grand-Duché et qui a largement pu recourir au télétravail. (Voir ci-après le chapitre 2.3 « Le télétravail »)
- La forte spécialisation du Luxembourg dans des activités de services, en particulier, les services d'information et communication a constitué un élément de soutien majeur (progression de la valeur ajoutée de 17% en 2020) contribuant à 2 points de % à l'évolution du PIB en 2020. Les acteurs de la digitalisation ont sans doute bénéficié d'opportunités, notamment via le développement du télétravail et des achats en ligne.
- Une bonne performance des services de transport, en particulier dans le domaine du fret aérien qui a bénéficié d'opportunités induites par la crise sanitaire (+6% de la valeur ajoutée par rapport à l'année précédente).
- La bonne tenue des exportations : +2,5% en volume, contre une baisse de presque 10% en zone euro. Cette performance relève exclusivement de la hausse des exportations de services non financiers²⁷, soutenues notamment par les services de banque de données et traitement de données²⁸, de transports aériens de marchandises et d'études de marché.

Le Luxembourg s'appuie largement sur une économie spécialisée et relativement peu diversifiée, faisant ainsi valoir ses avantages comparatifs. Cette situation très particulière favorise certains secteurs, tels que le secteur financier ou celui du transport de fret aérien, mais elle place le Luxembourg dans une position de dépendance, en particulier, à l'égard des pays limitrophes, contribuant ainsi à la vulnérabilité de certains secteurs d'activité, comme le secteur de la santé, lequel dépend largement des travailleurs frontaliers. S'y ajoute qu'en raison de son exigüité, à la

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022#:~:text=Malta%20emerged%20as%20the%20top,across%20EU%20countries%20was%2068%25> (consulté le 13 septembre 2022)

²⁷ Les exportations de biens se sont repliées de 10% en 2020, alors que celles des services financiers ont globalement stagné par rapport à l'année précédente.

²⁸ Celles-ci s'inscrivent en lien avec la forte progression de la valeur ajoutée des services d'information et communication.

fois territoriale et économique, oblige le Luxembourg à recourir à une main-d'œuvre, à des produits, à des services ou à des prestations provenant de l'étranger.

2.2.1. La dépendance de l'étranger

a) Le marché intérieur - les importations et exportations

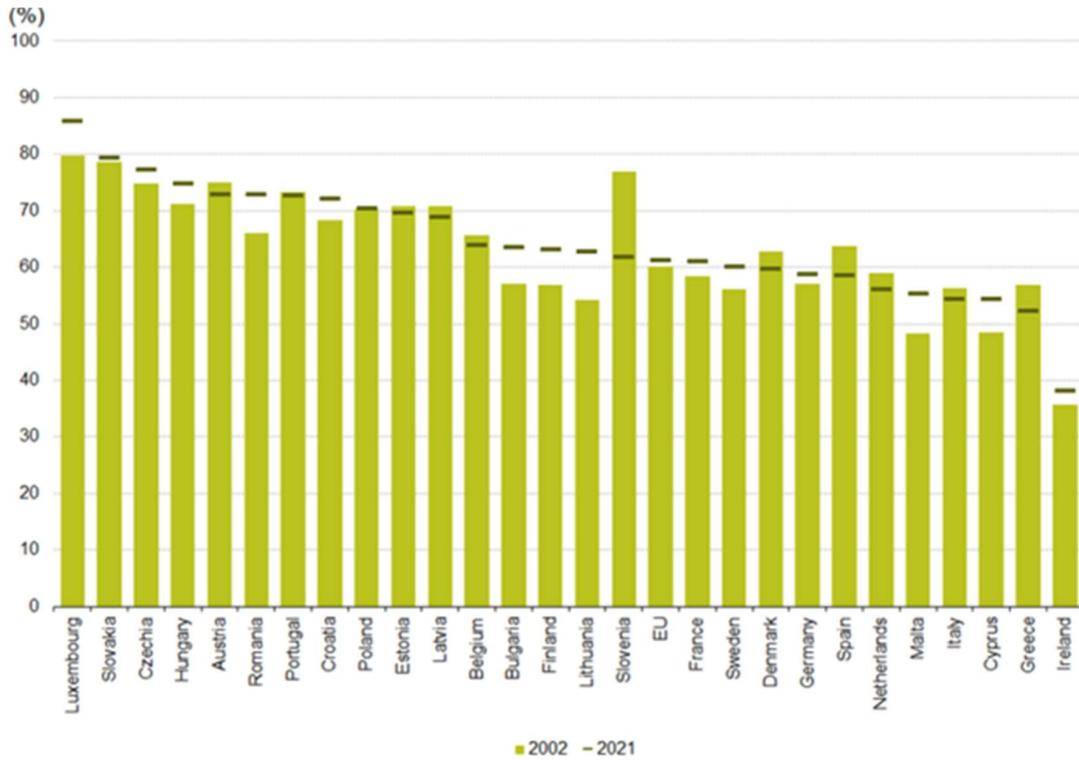
Les petits pays, comme le Luxembourg, sont confrontés à un marché national (domestique) de taille limitée et ne peuvent souvent pas compter sur celui-ci pour atteindre la masse critique dans la production d'une multitude de produits et de services. De plus, ils ont tendance à être dotés de ressources limitées et dépendent ainsi largement des importations depuis l'étranger. A cause de ces caractéristiques, les petits pays ont tendance à dépendre davantage des relations économiques internationales et affichent souvent un degré d'ouverture économique élevé.

Depuis le début de son industrialisation au 19^e siècle, le Luxembourg dépend largement de l'investissement étranger (capital), du commerce international (exportations et importations de biens et de services) et de travailleurs étrangers (immigration et travailleurs frontaliers). De bonnes relations économiques extérieures et un accès à des marchés efficients ont constitué dans le passé et continuent à constituer des facteurs-clés pour son développement. L'intégration économique au niveau de l'UE et le bon fonctionnement de son marché intérieur jouent, depuis plusieurs décennies, un rôle majeur à cet égard. En effet, le marché intérieur et la liberté de circulation des marchandises, la liberté de circulation des travailleurs, la liberté de circulation des capitaux et des paiements, et la libre prestation de service, constituent l'un des principaux moteurs du développement économique du Luxembourg depuis la signature du Traité de Maastricht il y a maintenant 30 ans.

A titre d'exemple, le Luxembourg figure parmi les économies les plus ouvertes dans l'UE pour les exportations et importations de biens et de services par rapport au PIB. Le Luxembourg exporte également la majorité de sa production, à la fois au niveau des biens et des services. La part de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations luxembourgeoises est très élevée, le pays étant profondément intégré dans les chaînes de valeurs internationales.

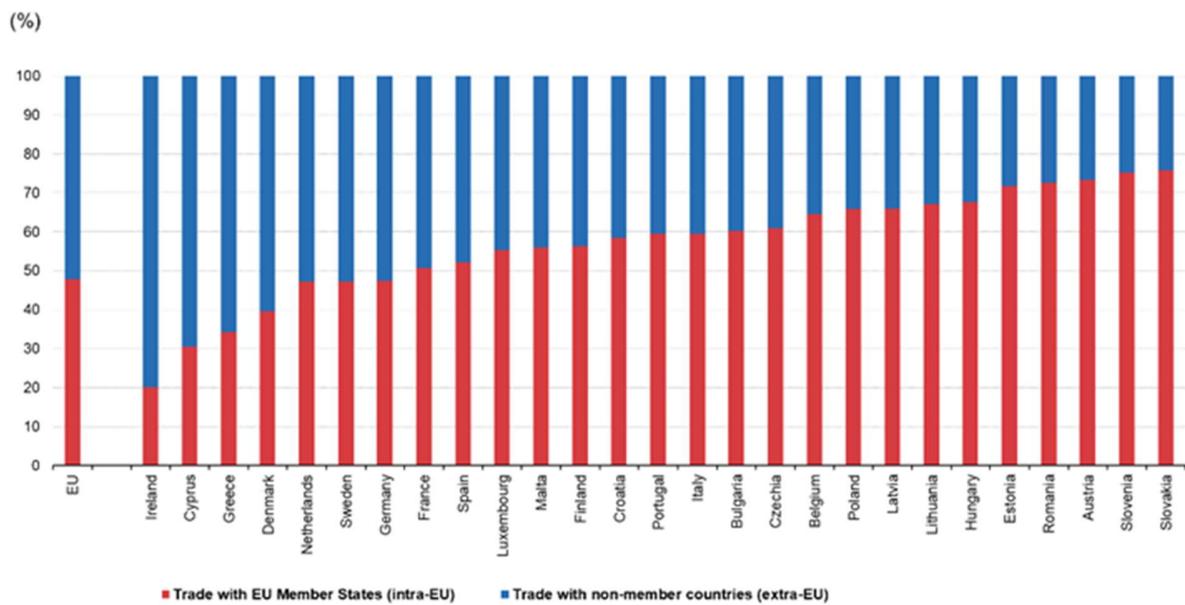
Dans ce cadre, les entreprises luxembourgeoises dépendent largement du marché intérieur pour les exportations et les importations. En 2021, le commerce intra-UE a constitué plus de 85% du total du commerce international de biens pour le Luxembourg, selon une tendance croissante depuis 2002, ce qui classe le Luxembourg en 1^{ère} position dans l'UE. Pour les services, la part du marché intérieur est moindre que pour les biens au Luxembourg, mais représente toujours un taux de plus de 50%. La raison en est notamment que, pour ce qui concerne les services, la place financière luxembourgeoise entretient des liens très importants en dehors de l'Union européenne (en particulier avec la Suisse, Singapour et le Royaume-Uni).

Graphique 20 : Commerce extérieur intra-UE de biens en pourcentage du commerce extérieur total de biens en 2002 et 2021



Source : Eurostat.

Graphique 21 : Répartition des échanges intra-UE et extra-UE (exportations et importations) de services en 2020 (en %)



Source. Eurostat.

A côté de ces relations économiques, le Luxembourg a, depuis son industrialisation, aussi très fortement misé sur la main-d'œuvre étrangère. Actuellement, environ trois quarts de la force de travail au Luxembourg est composée d'étrangers, à savoir des résidents étrangers (environ 28%, dont la très large majorité est issue de l'UE), et des travailleurs frontaliers non-résidents de ses trois pays voisins (environ 45%). Le marché intérieur de l'UE et la libre circulation des travailleurs joue donc aussi un rôle essentiel sur le marché du travail au Luxembourg, et ce dans la quasi-totalité des secteurs économiques.

La pandémie de la Covid-19 a rappelé de manière brutale, depuis 2020, l'importance cruciale d'un bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE pour le Luxembourg. Les nombreuses barrières et restrictions introduites par les États membres de l'UE face à la crise, afin de protéger leurs marchés et leurs approvisionnements nationaux, enfreignant les règles existantes et ignorant la dimension transfrontalière et l'interconnexion des économies de l'UE, avaient, de facto, aboli le marché intérieur à un moment où il y en avait le plus besoin. Ceci a révélé la fragilité du marché intérieur à travers la multiplication de barrières injustifiées, souvent pas liées à la crise sanitaire et introduites par opportunisme, comme les obligations de « buy local » dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est, l'interdiction d'exportation intra-UE de masques de protection en France, l'exigence de tests Covid-19 de camionneurs aux frontières allemandes, et ainsi de suite. En tant que petite économie ouverte, dépendant largement des importations (et des exportations) de biens et de services ainsi que de la main-d'œuvre étrangère, le Luxembourg en a fait l'expérience de première main.

Il est donc primordial de tirer les leçons de cette crise et de veiller à ce qu'une telle situation ne se reproduise pas à l'avenir. Il s'avère notamment primordial pour l'UE de continuer à créer un marché intérieur pleinement opérationnel pour ne pas répéter les graves erreurs commises au début de la pandémie.

Dans ce cadre, la Commission européenne a présenté en septembre 2022, une proposition législative pour un instrument d'urgence pour le marché intérieur, dénommé *Single market emergency instrument* (SMEI). **Le CES est d'avis que de manière générale, le Luxembourg devrait soutenir toutes les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à protéger son intégrité. Plus particulièrement, dans le contexte de ce nouvel outil SMEI, le Luxembourg devrait aussi se porter fort afin que les obstacles au sein du marché intérieur en temps de crise ne soient pas considérés comme plus importants que les obstacles en dehors de toute situation de crise.** L'acquis communautaire et les outils existants permettent déjà de réagir rapidement lorsque des situations d'urgence l'exigent (p.ex. crise du gaz russe en 2022), sans bureaucratiser les procédures. Il existe plus que jamais le besoin d'une Commission européenne forte qui prenne ses responsabilités en utilisant ses vastes prérogatives, dont aussi les procédures d'infraction.

b) Le secteur de la santé

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a mis en exergue la vulnérabilité du système de santé et la dépendance du Luxembourg par rapport aux professionnels de santé provenant des pays limitrophes. En effet, face à la crainte d'un rapatriement du corps médical frontalier vers ses pays de résidence respectifs et la fermeture des frontières, celles-ci ont délibérément été maintenues ouvertes pour les frontaliers travaillant au Luxembourg, et de son côté, le Luxembourg a accueilli des malades en réanimation pour les soigner dans des hôpitaux luxembourgeois grâce à *Luxembourg Air Rescue asbl*. D'autre part, pour pallier au manque de personnel soignant, le gouvernement a fait appel à toutes les personnes travaillant dans le domaine social ou ayant une formation dans le domaine social et paramédical pour constituer une « réserve sanitaire ».

Selon un rapport commandité par le ministère de la Santé et la Direction de la Santé en 2019²⁹, donc en amont de la crise sanitaire, ce risque avait déjà été mis en avant : « ... avec un taux de 62% de professions de santé réglementées provenant de l'étranger, le pays a dépassé un seuil critique le rendant extrêmement vulnérable et dépendant des décisions politiques et économiques des pays frontaliers concernant leurs professions de santé. De même, avec un taux de 51% de médecins de nationalité luxembourgeoise, le Luxembourg n'est pas en capacité d'assurer seul la prise en charge de la population avec les médecins provenant du pays, c'est pourquoi il a recours aux médecins étrangers, dont le pourcentage s'accroît d'année en année. »

Il constate, par ailleurs, que le marché de l'emploi des médecins est devenu très tendu et que le Luxembourg a perdu de son attractivité pour le personnel médical. La plupart des pays ont réalisé, ces dix dernières années, de nombreux efforts pour conserver leurs propres médecins et ainsi éviter leur migration.

Le CES tient à signaler à cet égard que même si le recrutement à l'étranger a permis jusqu'à présent de combler les besoins, les difficultés de recrutement vont s'aggraver d'année en année. En effet, le Luxembourg ne devra pas seulement remplacer les départs, mais aussi faire face à l'accroissement des besoins en soins lié à l'augmentation du nombre de résidents et au vieillissement de la population, ce qui augmentera la vulnérabilité et la dépendance du Luxembourg par rapport aux professionnels de santé provenant des pays limitrophes.

Pour éviter de mettre en péril le système de soins, le CES est d'avis que des mesures profondes s'imposent. Tel que recommandé par le rapport susmentionné, « il s'agit de repenser complètement le fonctionnement du système de soins et notamment d'organiser de manière efficiente les services de santé afin d'éviter toute utilisation inappropriée de ressources, de développer une nouvelle forme d'interaction entre les professionnels de la santé (médecins et professions de santé) en attribuant de nouveaux rôles aux professions de santé, de mieux organiser les compétences de manière synergique en optimisant les ressources professionnelles rares tout en garantissant la qualité des prises en charge. Pour cela, il y a lieu de revoir totalement le rôle, les compétences et attributions, la formation, ainsi que le positionnement des professions de santé au sein du système de soins.

²⁹ « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg », Santé et Prospectives, octobre 2019.

En parallèle, il y a lieu de renforcer le nombre d'étudiants en médecine, de rester attractif pour le recrutement médical en provenance de l'étranger, d'améliorer les conditions de l'exercice médical au Luxembourg, d'investir dans les soins primaires, de valoriser et promouvoir l'ensemble des professions. »

c) La sécurité alimentaire

Cette crise (renforcée par la guerre en Ukraine), a soulevé des questions de fond sur la résilience et la nécessité d'une plus grande autonomie/ autarcie alimentaire (entre autres) de l'Europe et du Luxembourg. Alors que le modèle économique européen et mondial s'appuie sur les lois du marché et les règles de (plus ou moins) libre circulation des biens, en particulier dans l'Espace économique européen (EEE), la fermeture des frontières pour les personnes a auguré la menace d'un frein volontaire voire d'un blocage de la circulation des biens et services (« export bans »).

La possible remise en cause de cette libre circulation en cas de grave crise et de pénuries implique la nécessité de réfléchir à un nouvel équilibre, entre une spécialisation économiquement soutenable et une diversification économique sur des créneaux moins, voire non compétitifs (en situation normale), ceci pour des raisons de sécurité alimentaire et de sécurité économique nationale. Un pas vers une telle démarche implique néanmoins nécessairement l'octroi d'aides pour maintenir la compétitivité des orientations soutenues car jugées stratégiques pour une sécurité alimentaire alors que dans une situation de libre circulation (telle que nous l'avons connue au cours des dernières décennies), ces orientations sont jugées peu compétitives au Luxembourg (et pour autant qu'un tel dispositif soit permis par les règles européennes (ce qui n'est, sauf erreur, pas le cas !)).

2.3 Le télétravail

Alors que la pandémie de la Covid-19 se propageait partout dans le monde et que la distanciation physique était nécessaire pour réduire la contagion, le gouvernement a fortement encouragé, voire obligé, les travailleurs à minimiser leur présence sur site.

En conséquence, un grand nombre d'entreprises et d'administrations se sont tournées vers les technologies numériques pour poursuivre leurs activités, incitant leur personnel à travailler à distance. Le recours au télétravail a ainsi explosé du jour au lendemain au niveau de toute la population active au Luxembourg.

A ce stade, le CES tient à rappeler son avis du 11 septembre 2020 intitulé « Le télétravail au Luxembourg », lequel a été élaboré en pleine crise sanitaire. Cet avis étudie de près la thématique et présente les différents aspects du télétravail, ses nombreuses implications légales, fiscales, de sécurité sociale, économiques, sociétales et budgétaires. C'est d'ailleurs sur base de la convention proposée dans son avis qu'une convention relative au régime juridique du télétravail a été conclue le 20 octobre 2020 entre les partenaires sociaux nationalement représentatifs dans les secteurs privés.

Le présent avis se limite à la présentation de certaines statistiques concernant le télétravail ainsi que sur ses implications sur l'économie luxembourgeoise et sur différents secteurs d'activité ; pour des informations plus détaillées sur le télétravail, il convient de se référer à l'avis susmentionné.

2.3.1. Le télétravail en chiffres

En 2019, 11,6% des personnes actives (âgées entre 15 et 64 ans) résidentes au Luxembourg déclaraient télétravailler régulièrement à domicile (au moins un jour par semaine).

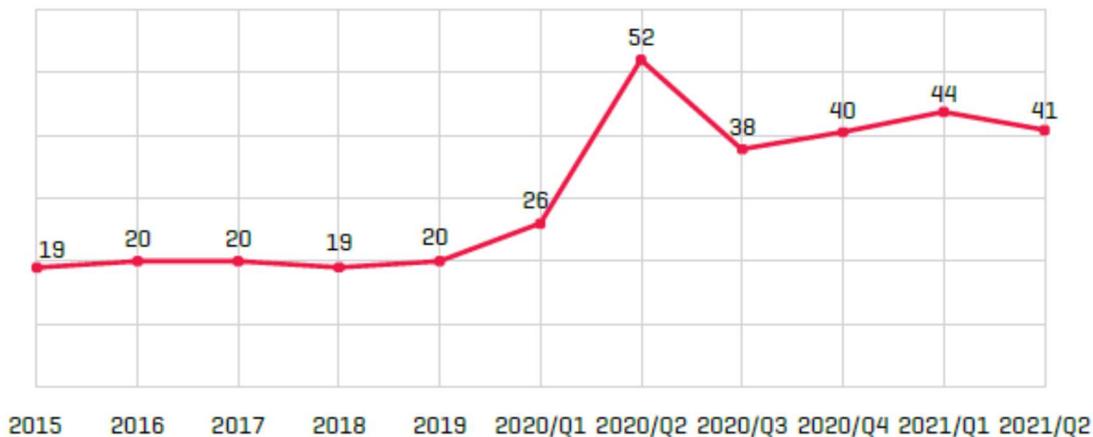
Pendant le *lockdown*, la part des personnes actives (à l'exclusion des personnes étant en chômage partiel et celles étant en congé pour raisons familiales) pratiquant le télétravail a littéralement explosé, avec 69% du total des personnes actives, selon les résultats d'une enquête ad hoc³⁰ menée par le STATEC. 48% des travailleurs (salariés et indépendants) étaient en télétravail complet, 21% en alternance et 31% ont continué à travailler sur leur lieu de travail. Le télétravail complet a été particulièrement élevé dans les secteurs de l'enseignement (74%), des services administratifs et financiers (61%) et de la Fonction publique (47%). Pendant le confinement, le télétravail a ainsi permis aux différents acteurs économiques de continuer toutes ou du moins une partie de leurs activités en dehors de leurs locaux de travail habituels.

En observant les récents résultats de l'Enquête de Force de Travail (EFT) du STATEC, il semble que le télétravail ait créé une percée en tant que mode de travail alternatif, compte tenu de sa continuité. En effet, alors qu'entre 2015 et 2019, seulement 1 personne sur 5 ayant un emploi effectuait du télétravail, pendant le confinement, ce rapport a changé avec 1 personne sur 2 faisant du télétravail (52% au 2^e trimestre 2020). Après ce pic, le pourcentage du télétravail a

³⁰ « Le télétravail explose : une expérience jugée positive par la majorité des travailleurs », Statnews n° 15, 19 juin 2020, Statec. L'enquête ad hoc a été réalisée entre le 29 avril et le 8 mai 2020 auprès de 2.000 personnes résidentes.

quelque peu diminué tout en restant à un niveau élevé, soit 41% des actifs effectuant du télétravail tel qu'illustré sur le graphique ci-après.

Graphique 22 : L'évolution du télétravail au Luxembourg de 2015 à 2021, (%)

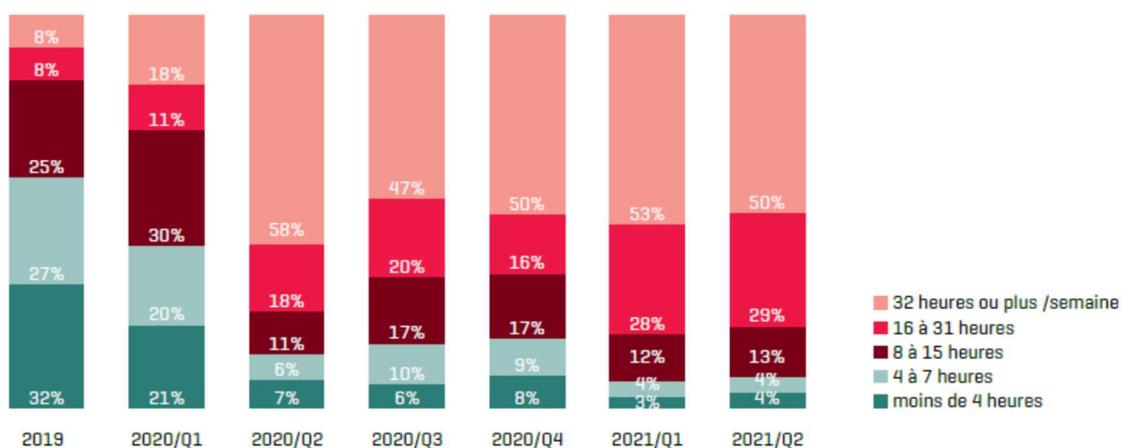


Source : STATEC, EFT 2015-2021.

Note : Cette enquête couvre uniquement les résidents et non pas les frontaliers.

Le Luxembourg a connu par ailleurs un essor en termes d'intensité du télétravail. En effet, en considérant le nombre d'heures en télétravail par semaine, la plupart des personnes ont travaillé (presque) complètement à distance au 2^e trimestre de 2020 (voir graphique ci-après). En comparaison, 59% des personnes ayant effectué du télétravail travaillaient au maximum une journée par semaine en dehors des locaux de l'employeur avant la crise sanitaire (2019) ; ce taux n'est plus que de 8% en 2021.

Graphique 23 : Evolution de l'intensité du télétravail de 2019 à 2021 (heures par semaine)



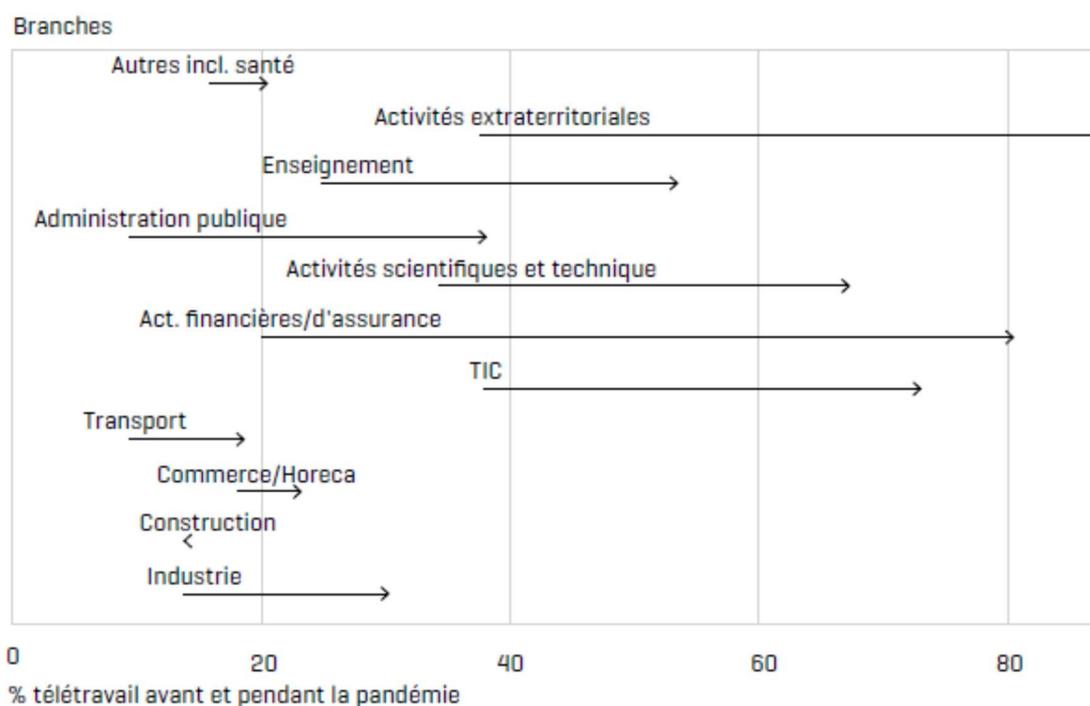
Source : STATEC, EFT-2020.

Note : Personnes résidentes travaillant à plein temps seulement.

Au niveau des différents secteurs d'activité (voir graphique ci-après), certains secteurs ou professions ont eu plus de facilité, pendant le confinement, à se réorganiser et ainsi à poursuivre leurs activités sur base du travail à distance, tels que les secteurs des activités financières, des TIC ou encore des activités scientifiques et techniques. A l'opposé, au niveau du secteur de la santé

et du travail social, la part de télétravailleurs est restée très faible. L'administration publique³¹ et le secteur des activités financières et d'assurance se démarquent par une croissance exceptionnelle, où la part du télétravail a plus que quadruplé. Ce n'est cependant pas le cas, par exemple, pour les activités de transport, le commerce, l'Horeca et la santé, qui nécessitent des interactions avec des clients, respectivement des patients où les tâches ne peuvent pas être réalisées à distance dans la même mesure.

Graphique 24 : Croissance de la part du télétravail au niveau des différents secteurs d'activité entre 2019 et 2020



Source : STATEC, EFT 2019 et 2020.

Note : Les flèches indiquent le changement entre 2019 et 2020 (Les trimestres 2 à 4 excluant le 1^{er} trimestre 2020).

Il convient de noter que les données EFT du STATEC ne comprennent pas les travailleurs frontaliers. Une autre enquête de la Chambre des salariés (CSL) « Quality of Work Index Luxembourg » (QdW)³², réalisée auprès de tous salariés ayant un emploi au Luxembourg permet

³¹ Avant la crise sanitaire, la Fonction publique n'avait qu'une pratique très limitée du télétravail, avec seulement 167 (!) agents impliqués dans un projet pilote y afférent.

³² Depuis 2013, la Chambre des salariés (CSL), en collaboration avec l'Université du Luxembourg, interroge régulièrement les salariés au Luxembourg dans l'enquête représentative *Quality of Work Index Luxembourg* sur leurs conditions de travail et la qualité de travail au Luxembourg. L'enquête s'adresse aux salariés âgés de 16 à 64 ans qui ont un emploi régulier au Luxembourg de 10 heures ou plus par semaine, qui résident au Luxembourg ou qui sont des travailleurs frontaliers en provenance de la Belgique, de la France ou de l'Allemagne. Plus de 1.500 répondants à l'enquête (plus de 2.000 à partir de 2020) forment l'échantillon représentatif.

Rapport 2021 : Source : https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2022/01/resume_quality-of-work-index-2021_4.pdf (consulté le 13 septembre 2022)

d'avoir plus d'informations sur le télétravail et aussi sur celui pratiqué par les travailleurs frontaliers qui représentent, au Luxembourg, environ 45% de l'emploi intérieur total. Selon cette enquête, ce sont surtout les travailleurs résidents qui ont bénéficié du télétravail en 2020 (voir graphique ci-dessous). En 2021, on peut observer que les frontaliers ont quasiment rattrapé leur retard, avec une augmentation de +15 points de % pour les frontaliers français (38%), de +5 points de % pour les frontaliers allemands (33%) et de +10 points de % pour les travailleurs belges (37%). Le recours au télétravail chez les résidents reste stable à 42% en 2021 (40% en 2020).

Graphique 25 : Le recours au travail à domicile selon le pays de résidence en 2017, 2020 et 2021



Source: CSL, *Quality of work Index* 2017, 2020, 2021.

Au-delà, cette enquête révèle qu'en 2021, seulement 29% des travailleurs résidant au Luxembourg sont favorables au télétravail, alors qu'en revanche 53% des frontaliers français, 42% des frontaliers allemands et 43% frontaliers belges préfèrent travailler à domicile.

2.3.2. Les répercussions du télétravail sur le modèle économique luxembourgeois

S'il est évident que le travail à distance n'est généralement possible qu'à travers le recours aux TIC, le fait est que ces technologies ne sont plus nouvelles. Omniprésentes dans la vie quotidienne de chacun, ces technologies ont été banalisées au cours de la dernière décennie à tel point que le télétravail a été rendu possible à réaliser à partir de n'importe quel lieu et à n'importe quelle heure.

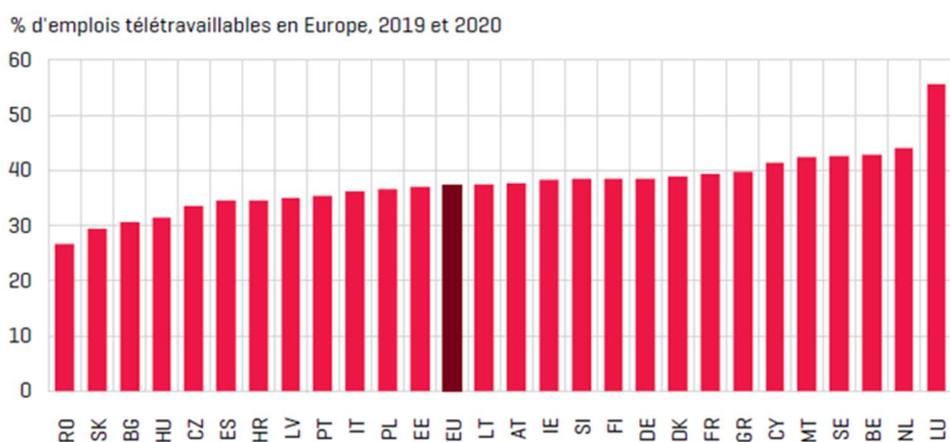
Au-delà de cette tendance fondamentale, le confinement imposé dans la lutte contre la Covid-19 et les recommandations gouvernementales de recourir davantage au télétravail ont fait en sorte que le télétravail soit devenu une forme de travail de plus en plus plébiscitée (voir les enquêtes mentionnées ci-avant).

Source de flexibilité pour les salariés des entreprises, il permet de mieux articuler vie professionnelle et vie extra-professionnelle, mais aussi la qualité de vie des salariés et ainsi la performance générale de l'entreprise. Le télétravail peut constituer une opportunité pour mobiliser les outils du numérique au service de la qualité de vie au travail. Sous cet aspect, le télétravail peut être une opportunité pour concilier la qualité de vie des salariés (par exemple : réduction des déplacements, horaires plus souples, ...) et la performance de l'entreprise (par exemple : réduction des coûts, image positive et moderne de l'entreprise, ...) et permettre de nouveaux compromis socio-productifs. Une diminution des déplacements aux heures de pointe constitue à elle-seule un avantage, non seulement pour les salariés concernés, mais pour tous les usagers des transports, en désengorgeant les voies d'accès vers et au départ de Luxembourg-Ville. Mais le régime de télétravail peut aussi comprendre des risques tant pour l'employeur, sur

un plan de performance et de productivité, (par exemple : contrôle plus difficile, diminution de la loyauté et de l'implication, ...) que pour les salariés, sur un plan d'organisation du travail (par exemple : isolement social, conflit entre espaces privé et professionnel, ...)»³³. Aussi, la pression sur le logement n'en serait guère amoindrie, ne serait-ce que parce que les besoins de confort, de connectivité, de chauffage et de climatisation à l'intérieur des logements augmenteraient.

Parmi tous les pays européens, le Luxembourg se trouve, avec 57%, en première position en matière de « télétravaillabilité »³⁴ : plus de la moitié des salariés effectue au Luxembourg un travail qui peut aussi être effectué à distance (voir graphique ci-dessous). Ce pourcentage élevé s'explique en grande partie par la structure économique du Grand-Duché, qui est fortement développée et concentrée sur les services, et plus particulièrement les services financiers (la totalité des services comptant pour près de 90% du PIB au Luxembourg). Le recours réel au télétravail d'un pays dépend non seulement de ce potentiel, mais aussi des méthodes de travail appliquées et de l'emploi des technologies (TIC). À l'autre bout de la comparaison européenne en termes de « télétravaillabilité » se trouve la Roumanie, où seul un salarié sur quatre pourrait potentiellement télétravailler.

Graphique 26 : La « télétravaillabilité » en Europe en 2019 et 2020



Source : STATEC, Rapport travail et cohésion 5-2021- Sostero et al. (2020) et Milasi (2020).

Au cours de la pandémie, le degré réel de télétravail (52% au pic de la pandémie) s'est rapproché de son potentiel de « télétravaillabilité » (57%) et le potentiel hypothétique explique bien la variation de facto du taux de télétravail. La question est de savoir si la situation « expérimentale » en termes de télétravail déclenchée par la pandémie persistera dans le futur et amènera, tel qu'exprimé par le STATEC dans son rapport, « une percée du télétravail en tant que véritable forme de travail alternative ».

³³ Pour plus d'informations voir avis du CES « Le Télétravail au Luxembourg » du 11 septembre 2020, chapitre 3 « Le télétravail – une organisation de travail différente ».

³⁴ La « télétravaillabilité » est généralement définie comme le pourcentage de salariés qui travaillent dans une profession dont les tâches exercées et les compétences nécessaires permettraient d'effectuer du travail à distance.

Le CES tient à attirer l'attention sur les répercussions que ce mode de travail alternatif aurait non seulement sur l'économie locale du fait de la diminution de la consommation (voir encadré ci-après, extrait de l'avis du CES « Le télétravail au Luxembourg »), mais aussi sur l'actuel modèle économique et social ainsi que sur les finances publiques, notamment sur le budget de l'État dont l'ampleur dépendrait, entre autres, des conventions bilatérales convenues avec les pays voisins.

Encadré : Impact économique du télétravail sur les secteurs Horeca et du commerce

Les effets du télétravail actuel ont un impact important sur le secteur de la restauration, surtout en milieu urbain et du Centre-Ville de Luxembourg. Vu qu'il est fort probable que dans le futur proche, les salariés vont recourir de façon plus nombreuse et régulière au télétravail, il importe d'ores et déjà de rendre attentif à l'impact économique potentiel de ce changement de paradigme.

Sur base des chiffres de l'emploi en 2019, l'emploi intérieur total de 460.000 personnes est composé de 258.100 résidents et de 201.900 frontaliers. En supposant que 45% des résidents, soit 116.145 personnes, et 40,5% des frontaliers, soit 81.769 personnes exercent une fonction administrative ne requérant pas forcément une présence continue, un maximum de 197.914 personnes seraient en mesure de télétravailler.

En admettant de façon réaliste que ces personnes travaillent quelque 220 jours par an et recourent en moyenne une fois par semaine au télétravail, les déplacements physiques diminueraient de 8.708.216 allers-retours sur l'année ($220/5 \times 197.914$). Cela correspondrait à quelque 40.000 allers-retours de moins par jour ouvrable avec des effets sensibles au niveau de la mobilité.

Cette hypothèse aurait également un impact économique non-négligeable pour la restauration et les commerces locaux. Ainsi, l'HORESCA estime que la consommation journalière d'un salarié sur son lieu de travail correspond à environ 25 euros dans le secteur de l'Horeca et 15 euros dans les autres commerces, soit 40 euros par jour. L'HORESCA conclut que le télétravail pourrait faire reculer le chiffre d'affaires du commerce local concerné d'environ 350 millions d'euros par année ($8.708.216 \times 40$ euros). Cette hypothèse s'est avérée correcte pendant la crise de la Covid-19 avec un nombre important de salariés en télétravail durant la réouverture du secteur Horeca. Pour ce qui est du futur, l'HORESCA estime que sur les 40.000 salariés concernés au moins la moitié fréquenterait journalièrement un restaurant. Au vu de ces chiffres pour le seul secteur Horeca la perte du chiffre d'affaires journalier reviendrait à 500.000 euros et à quelques 110 millions euros annuellement ce qui représente 0,18% du PIB.

Cette baisse de recettes se traduirait dans son seul secteur par une perte de plus de 1.000 emplois, de 7,5 millions d'euros en cotisations sociales, de 5 millions d'euros de TVA et près de 3 millions d'euros de retenue d'impôt sur salaires.

Source : HORESCA

Concernant les finances publiques et plus particulièrement les conventions bilatérales, l'avis du CES sur le télétravail précise que « *l'organisation pour les salariés qui résident dans les pays*

frontaliers³⁵ et employés au Luxembourg³⁶, est fortement conditionnée, d'une part, par les dispositions des conventions conclues entre le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et le gouvernement des autres pays frontaliers en vue d'éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ci-après dénommées par « conventions fiscales ») et d'autre part, par le règlement (CE) n°883/2004 et son règlement d'application (CE) n° 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (ci-après dénommés par « règlements de sécurité sociale ») et les accords bilatéraux en matière de sécurité sociale³⁷ ».

Pendant l'état de crise, des accords amiables ont été conclus conformément aux dispositions des conventions fiscales en vigueur entre le Luxembourg et ses voisins afin de déroger aux dispositions générales applicables dans les conventions fiscales susmentionnées ou protocoles y relatifs à partir du 11 mars 2020 pour l'Allemagne et la Belgique et du 14 mars 2020 pour la France, notamment afin de maintenir l'activité économique et de garantir la santé et la sécurité de ses salariés. Ces accords amiables entre le Luxembourg et ses trois pays voisins ont été prolongés à plusieurs reprises et ont été maintenus jusqu'au 30 juin 2022.

Le CES salue que sa recommandation émise dans son avis susmentionné ait été prise en compte, à savoir que la crise sanitaire liée à la Covid-19 « *peut être considérée comme un catalyseur au régime de télétravail. Lorsque les mesures exceptionnelles prendront fin, il est important d'envisager une renégociation des conventions bilatérales avec l'Allemagne, la Belgique et la France en vue d'ajuster les seuils d'ordre fiscal prévus et ainsi donner une réelle possibilité aux frontaliers d'effectuer du télétravail (régulièrement ou occasionnellement).* »

Ainsi, la convention fiscale conclue entre la France et le Luxembourg a été renégociée et prévoit une possibilité pour les travailleurs frontaliers de télétravailler 29 jours par an sans conséquences sur leur imposition, ce seuil devant être porté à 34 jours suivant l'accord conclu entre les deux pays le 30 septembre 2022. La convention fiscale conclue entre le Luxembourg et la Belgique a aussi fait l'objet d'une renégociation et prévoit de passer à 34 jours sans conséquences sur l'imposition pour les salariés belges. Seule l'Allemagne a maintenu, jusque-là, l'accord limitant le nombre de jours à 19 jours par an pour les frontaliers allemands.

Cependant, les nombres de jours durant lesquels le salarié frontalier continue à être imposé au Grand-Duché et durant lesquels il est considéré comme relevant du système luxembourgeois de la sécurité sociale ne s'appliquent pas aux agents publics (sauf non-luxembourgeois résidant en Belgique). De plus, les conditions varient d'un pays voisin à l'autre (considération de la nationalité, non-considération de la nationalité ; prise en compte du statut de l'agent public, non prise en

³⁵ La présente note vise uniquement les implications relatives aux pays frontaliers du Luxembourg, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique et la France.

³⁶ La présente note vise uniquement le cas des salariés ayant conclu un seul contrat avec un employeur au Luxembourg. Les cas spécifiques, notamment des contrats de travail multiples, employeurs multiples et détachements devront faire l'objet d'une note séparée le cas échéant.

³⁷ Actuellement, des accords, conventions, arrangements bilatéraux ou multilatéraux sont en vigueur en matière de sécurité sociale entre le Luxembourg et les autres pays frontaliers, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique et la France.

compte du statut de l'agent public, etc., ...) ce qui conduit très vite et très souvent à des malentendus et des situations confuses. Ce phénomène est réapparu fin juin 2022, au moment de l'abolition des accords dits Covid-19 avec les pays voisins.

Il s'avère que le nombre d'agents publics résidant dans les régions frontalières a augmenté rapidement ces dernières années et ne cesse de s'accroître. Il ne s'agit nullement d'un phénomène marginal, de manière que ce groupe de travailleurs frontaliers ne doit en aucun cas être négligé. Dès lors, lorsque le gouvernement mène des négociations avec les pays limitrophes sur les conditions des travailleurs frontaliers, notamment en matière de fiscalité et de sécurité sociale, la situation particulière des agents publics doit absolument être prise en compte.

Quant au régime de sécurité sociale, le quota de 25% du temps de travail pour rester affilié au régime luxembourgeois avait été gelé pendant la crise sanitaire. Depuis le 1^{er} juillet 2022, un salarié travaillant au Luxembourg, résidant dans un pays frontalier et prestant au moins 25% de son temps de travail dans son pays de résidence, se voit affilié à la sécurité sociale de son pays de résidence. Cela implique de lourdes charges administratives pour l'employeur en raison du fait que ce dernier est dès lors tenu de s'affilier aussi auprès du régime de sécurité sociale du pays de résidence de son salarié.

Dans ce contexte, le CES regrette que sa recommandation sur un alignement vers le haut des seuils de tolérance pour les trois pays frontaliers, dans la mesure du possible, (dans les limites prévues pour garantir un maintien de l'affiliation des salariés à la sécurité sociale luxembourgeoise) n'ait pas encore été suivie. Cela aurait permis le respect de ces seuils et la gestion des obligations déclaratives y attachées. En effet, dans une même entreprise située sur le territoire luxembourgeois, il peut y avoir quatre traitements différents selon que le salarié réside au Luxembourg, en France, en Belgique ou en Allemagne, ce qui peut créer des tensions entre les collaborateurs.

Dans l'actuelle situation de pénurie de main-d'œuvre, ces problèmes peuvent devenir vitaux pour l'économie. L'accès à un lieu de travail luxembourgeois est devenu difficile, voire irréaliste pour des salariés venant de loin, ceci tant pour des raisons de difficultés liées au transport que pour l'inaccessibilité d'un logement à l'intérieur du pays. Cette réalité nouvelle place l'économie luxembourgeoise devant un goulot d'étranglement fatal. Il devient plus facile pour un jeune talent bien formé qui habite Metz, de chercher un emploi sur Paris avec trois jours de télétravail et deux jours de trajets en TGV, que de s'arranger avec les conditions luxembourgeoises. L'employeur grand-ducal devra au moins être d'accord d'ignorer les seuils fiscaux, ce qui signifie des tracasseries administratives – surtout avec la France à cause de son obligation de retenue à la source – et des pertes pour le budget de l'État luxembourgeois. Si les employeurs se voyaient acculés à admettre le dépassement du seuil de la sécurité sociale, les pertes pour le Grand-Duché deviendraient telles que le modèle actuel d'attraction de main-d'œuvre étrangère serait remis en question. A l'inverse, si le gouvernement cherchait des arrangements avec les pays voisins, de tels accords viseraient sans doute un partage des recettes. L'enjeu d'un tel partage ne constitue non seulement un coût pour le budget luxembourgeois, mais consiste aussi surtout à veiller à ce que les sommes en question profitent directement au développement harmonieux des zones voisines. Transport, logements, infrastructures matérielles et sociales dans les communes voisines ne sont pas secondaires pour le Luxembourg, qui a un intérêt évident à une meilleure

cohésion dans la Grande Région et surtout dans le voisinage immédiat. Le CES a publié un Avis détaillé sur ces questions en juillet 2022³⁸.

Mais les difficultés – notamment fiscales – ne s’arrêtent pas là. Si des pans entiers de la création de richesse se déploient en territoires étrangers, les administrations fiscales de ces pays vont présenter leurs doléances, estimant que les entreprises luxembourgeoises maintiennent un établissement stable chez eux. Si le critère d’établissement stable est assez précisément défini dans les conventions fiscales et les éléments interprétatifs fournis par l’OCDE³⁹, les incidences du télétravail dans un contexte transfrontalier dans la reconnaissance d’un établissement stable restent actuellement relativement incertaines et les risques de discussions laborieuses, voire de double imposition pour les entreprises, sont réels.

Le télétravail intensif représente par ailleurs un défi pour les relations sociales, du fait qu’il peut être réalisé aussi bien à partir, par exemple, de Trêves qu’à partir de la Finlande ou encore du Maroc. Et même sans ces extrêmes, il constitue une déconnexion des salariés de leur entreprise, de leurs collègues, de leur représentation salariale et plus généralement du pays. Le télétravailleur se rapproche de l’indépendant et risque de jouer de moins en moins dans la même catégorie que les salariés classiques. Après l’abolition, en 2009, des statuts d’employé et d’ouvrier, les salariés risquent de se départager à moyen terme selon leur accès au télétravail.

Alors que ces dernières considérations semblent, a priori, ne pas être typiques du Luxembourg, il reste que le modèle luxembourgeois est plus vulnérable à ces développements que d’autres pays de plus grande taille. Déjà, l’économie luxembourgeoise doit importer le capital, une bonne partie des idées commerciales ainsi que toutes les matières premières et intermédiaires, en contrepartie desquels elle exporte l’énorme majorité de sa valeur ajoutée. Elle importe aussi, tous les jours à nouveau, la moitié de sa main-d’œuvre, celle-ci travaillant toutefois du moins réellement au centre des décisions dont elle fait partie intégrante. Si une partie non négligeable de la main-d’œuvre ne travaillait plus qu’accessoirement sur le territoire luxembourgeois, il y aurait lieu de poser la question de savoir où serait la substance qui justifie de considérer la production comme localisée dans le pays, donc comme « nationale ».

³⁸ <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/gr-developpement-coherent.pdf> (consulté le 13 septembre 2022)

³⁹ https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017/commentary-on-article-5_mtc_cond-2017-8-en#page1 (consulté le 6 octobre 2022)

3. LEÇONS POUR L'AVENIR

On peut tirer de la description qui précède un certain nombre de conclusions et de leçons. Certaines sont plus générales et ne demandent pas d'actions immédiates, mais elles méritent un appel solennel à ne pas les oublier. D'autres sont plus concrètes. Le Conseil économique et social les regroupe ici sous une douzaine de petits chapitres :

- A ce stade, le Luxembourg a bien géré et traversé la crise ...

Le CES constate que des efforts exceptionnels ont été fournis à d'innombrables endroits au Luxembourg, que la bonne volonté et la persévérance dans l'effort de dizaines de milliers de citoyens, de travailleurs résidents ou frontaliers, de fonctionnaires et de responsables des secteurs publics et privés, ont contribué à ce que le pays s'en tire à ce stade avec le moins de séquelles possibles de la crise de la pandémie de la Covid-19. Le Luxembourg a comparativement bien géré la crise. C'est aussi le ressenti de la population résidente luxembourgeoise⁴⁰. Beaucoup, et notamment celles et ceux aux tâches essentielles, méritent reconnaissance pour cette prouesse.

1. ... mais la crise n'est pas encore terminée, même si elle devient moins « visible »

Toutes les crises se caractérisent par une ou plusieurs phases aiguës, mais toutes aussi ne se résorbent que lentement et laissent des traces directes et indirectes profondes. Ainsi, par exemple, des situations d'isolement et d'incertitudes anxiogènes ont conduit à des conséquences à plus long terme sur la santé mentale de nombreuses personnes, ou bien les problèmes liés au « *long Covid* » ou des impacts sur la structure économique tels que celui du télétravail.

Ce n'est pas parce que la population en est lasse ou que les médias s'en désintéressent doucement que les effets de crise se dissipent comme si elles n'avaient pas existé. Au contraire, toute crise exige de la persévérance et que beaucoup de personnes à tous les niveaux continuent d'en traiter les séquelles et/ou mettent en place des systèmes nécessaires à éviter leur répétition. Il en est de même pour cette pandémie, et il est important d'en rester conscient. En l'occurrence, pendant que ces lignes sont écrites en été 2022, l'Europe vit presque sans mesures de prévention sanitaire en termes de Covid-19 et la population jouit d'une liberté retrouvée. Simultanément, dans d'autres contrées du monde, la situation se resserre. Même si une répétition des événements de printemps 2020 est relativement improbable, il reste que cette pandémie historique n'est pas encore terminée à ce stade et que ses conséquences directes et indirectes risquent de se faire encore sentir dans les mois et années à venir.

2. La crise n'est pas vraiment une surprise et il y en aura d'autres

Les risques d'une pandémie mondiale, aux conséquences d'une portée exceptionnelle, avaient été, au préalable, abondamment décrits par les spécialistes autant que par maints ouvrages disponibles en librairie. La Chine devançait le reste du monde de plusieurs mois. Et pourtant, le choc fut brutal.

⁴⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693> (consulté le 13 septembre 2022)

Mais doit-on vraiment toujours être surpris par une crise ? Après tout, depuis l'avènement de ce siècle encore jeune, l'Occident a connu, au niveau politique, des secousses comme les attentats du 11 septembre 2001, la crise migratoire de 2015 en Europe, le Brexit lié au référendum de 2016 ou encore la ruée sur le Capitol à Washington en 2021, sans parler des mini-crisis que l'Union européenne se plait à aligner. Il y a eu des catastrophes naturelles comme le tsunami dans l'océan indien de 2004 ou encore le séisme japonais de 2011 avec un tsunami et la catastrophe nucléaire de Fukushima. La seule Europe a connu quatre crises économiques ou financières en 2001 (bulle Internet), 2008 (crise des « *subprimes* »), 2010 (crise de la dette souveraine dans la zone euro) et 2020 (crise de la pandémie). Actuellement, il y a le choc de l'agression contre l'Ukraine et la crainte une déflagration en mer de Chine. Ce tableau, qui porte déjà la dénomination de polycrise⁴¹, est surplombé par le réchauffement climatique de la planète et la perte de la biodiversité, deux tendances aux effets irréversiblement négatifs qui vont accompagner l'humanité pendant longtemps et de manière de plus en plus pesante.

Bref, sans qu'on puisse tout prévoir, ou se préparer à tous les futurs possibles, le terme de résilience est venu à l'avant-plan pour décrire la conscience nécessaire de toutes les vulnérabilités.

Même si le besoin d'anticiper les crises, et notamment les différents types de crise, n'est pas une nécessité typiquement luxembourgeoise, la mise en œuvre pratique de cet enseignement appartient à chaque pays individuellement. Au Luxembourg, les besoins en infrastructures critiques, la sécurité d'approvisionnement et la disponibilité de ressources humaines suffisantes en temps de crise semblent bien moins certains aujourd'hui et exigent désormais de mieux anticiper les crises. De même, le fonctionnement des institutions, même si elles ont bien résisté en l'occurrence, doivent pouvoir se maintenir dans l'adversité. Le mise en œuvre de l'état de crise constitutionnel en mars 2020 prouve à quel point l'in vraisemblable est possible.

La conscience d'une menace toujours possible peut et devrait se décliner à d'innombrables cas pratiques. A titre de simple illustration : Est-il vraiment utile de discuter des fondements éthiques et juridiques d'une obligation vaccinale en pleine pandémie ? Est-il tellement invraisemblable de devoir recourir à ce moyen légal pour qu'on ignore cette possibilité en théorie et en temps calme ? Le Luxembourg est-il vraiment condamné à légiférer en pleine crise sur des mesures d'exception ? De tels exemples se trouvent en nombre pour chaque administration, voire pour chaque entreprise privée.

En tout cas, le Luxembourg doit réapprendre, avec cette crise, qu'il vit sur un territoire exigu et enclavé, sans une multitude de matières premières et sans capacité autonome à s'approvisionner, notamment en énergie, et que sa vulnérabilité est bien plus grande que celle de pays autrement plus grands. Cette dépendance totale est une de ses caractéristiques et inclut même sa sécurité alimentaire. La crise sanitaire devrait avoir eu le mérite de rappeler et de faire entrer l'amplitude de cet état de fait dans la conscience collective des décideurs luxembourgeois.

⁴¹ Terme utilisé par M. Jean-Claude Juncker dans un discours prononcé le 19 janvier 2016 pour décrire le caractère multidimensionnel de la crise traversée par l'Union européenne.

3. Pour que les systèmes résistent aux crises, ils doivent bien fonctionner avant une crise

Les crises révèlent les points de rupture des sociétés autant que des systèmes. Chaque faiblesse cachée, chaque incompétence est découverte sous le stress de l'évènement inattendu. A l'inverse, les choses qui fonctionnaient bien avant résistent logiquement mieux.

En l'occurrence, le service public luxembourgeois a su accomplir la tâche qu'on attendait de lui. Les services de santé n'ont pas rompu malgré la pression énorme à laquelle ils étaient soumis. Leur maillon faible, une dépendance au niveau national de la main-d'œuvre non-résidente issue des pays voisins et le manque relatif de personnel qualifié, a été révélé impitoyablement, même si le dévouement du personnel a su pallier le pire. La chance aussi a aidé, le Luxembourg étant par exemple épargné de « hot spots » créés par des événements de masse, à l'instar du rassemblement religieux fin février 2020 à Mulhouse, lequel fut à l'origine d'une propagation catastrophique du virus dans le Grand Est, ou encore de l'absence de réquisition du personnel médical dans ses pays voisins, qui pourtant planait à un certain moment dans une des phases aigües de la pandémie comme une épée de Damoclès au-dessus de sa tête.

La stabilité politique dont le pays se prévaut volontiers a aussi fait ses preuves. Car, malgré les discussions de principe - parfaitement justifiées - autour de la suspension des libertés publiques et de l'état constitutionnel de crise, presque personne ne pouvait sérieusement douter de la volonté du gouvernement de rendre aux citoyens leurs droits normaux dans les plus brefs délais justifiables sanitaires.

Finalement, on peut citer aussi l'infrastructure des télécommunications et de connectivité qui a tenu bon, alors que les sollicitations sur les réseaux furent multipliées du jour au lendemain.

4. Les crises coûtent cher

Pendant les exercices budgétaires 2020, 2021 et 2022 (fin juin), l'État a déboursé près de 3,5 milliards d'euros en aides discrétionnaires directes et indirectes en réponse à la pandémie de la Covid-19, sans compter les dépenses courantes de ses services les plus sollicités. Parallèlement, il a subi une réduction considérable de ses recettes publiques suite à la baisse de l'activité économique de -1,8% du PIB en 2020, ce qui a engendré un déficit important du solde public (-3,4% du PIB) et a fait monter la dette publique de +2,5 points en pourcentage à 24,8% du PIB en 2020. Cette profusion de dépenses publiques a certainement aidé le pays à éviter le pire, mais encore faut-il pouvoir se le permettre. Pour cela, l'État doit avoir des marges financières suffisantes, voire une certaine capacité d'endettement. Sans finances publiques saines en amont des crises, ces dernières deviennent vite existentielles. Cette leçon n'est ni nouvelle, ni surprenante. Déjà lors de la crise financière de 2008, l'État avait réussi à contenir une catastrophe, moins par des dépenses directes, mais par la mise à disposition de garanties à hauteur de plusieurs milliards d'euros. Mais face à la multiplication des crises et de développements inhabituels, et face à des défis structurels qui attendent le pays dans le long terme (comme, par exemple, le changement climatique et le vieillissement de la population), la question de la capacité financière de l'État devient de plus en plus un sujet stratégique comme tampon pour les crises futures.

En ce qui concerne plus particulièrement les aides publiques qui ont été allouées aux entreprises pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie, le CES note que, de manière

générale, le gouvernement a répondu efficacement. Diverses organisations internationales, comme la Commission européenne ou encore le Fonds monétaire international (FMI), dressent aussi une appréciation globalement positive quant aux mesures mises en place par le gouvernement, et sont d'avis que l'économie s'est montrée résiliente.

5. En cas de crise, les indépendants aussi sont vulnérables

La crise de la Covid-19 a mis à nu certaines inégalités liées au statut d'indépendant. Ainsi, ils ne pouvaient, par exemple, pas bénéficier d'aides similaires au chômage partiel, ce qui frappait surtout durement les indépendants n'occupant pas de salariés. La plainte de la part des indépendants remonte de tous les secteurs au sein desquels ils sont importants et indispensables. On retient que certains indépendants ont été, du moins dans une première étape, les oubliés de la crise. Il s'agit de prendre conscience de la fragilité de secteurs entiers qui reposent sur ces professionnels.

Le CES invite le gouvernement à consulter les organisations représentatives de ces personnes et à élaborer un statut équitable pour eux, de façon aussi à soutenir les secteurs professionnels qui dépendent de leur engagement.

6. Le Parlement n'est pas un organe de gestion journalière d'une crise

L'implication de la Chambre des députés dans la fixation des mesures sanitaires par des lois successives a montré ses limites. La multiplication des procédures législatives et la vitesse avec laquelle les différentes lois ont parfois dû passer la procédure - souvent sans grande considération pour les avis d'usage - contraste avec la lourdeur inhérente à la procédure parlementaire. Ainsi a-t-on dû déplorer une précipitation dans la rédaction des textes, de courts délais, voire l'absence de délais tout court, pour permettre aux intervenants dans la procédure législative de s'exprimer ou encore des votes de textes *a posteriori* (c.-à-d. pour résoudre des problèmes) avec effet rétroactif.

Certes, l'exécutif a besoin d'un mandat législatif pour gérer une situation d'exception comme celle de la pandémie, mais l'efficacité des mesures et la clarté des messages aux citoyens ne doit pas en souffrir. Sur base de cette expérience, il est grand temps que le gouvernement se penche sur une loi « pandémie » à élaborer en dehors de l'urgence. Elle pourrait éviter de devoir recourir à l'état d'urgence de l'article 32 de la Constitution, un moyen qui exige par nature une justification à toute épreuve. Elle pourrait délimiter d'avance les prérogatives respectives de la Chambre des députés et du gouvernement dans des crises sanitaires graves. Elle permettrait d'agir par règlement grand-ducal sur les mesures sanitaires, notamment les mesures sanitaires d'urgence, laissant au législateur toute sa prérogative sur les autres matières, telles les mesures pérennes en droit du travail ou l'aide budgétaire aux entreprises et aux ménages. Elle permettrait aussi le lever des contraintes dès qu'elles ne se justifient plus, évitant ainsi les retards comme celui pris en juin 2022 pour permettre l'accès aux transports publics sans port de masque. Finalement, à bien organiser les choses en fonction de l'expérience acquise ces dernières deux années, la qualité et la lisibilité des mesures à prendre dans une crise semblable à l'avenir pourrait être améliorées de manière substantielle.

7. La communication de crise est un exercice aussi important que difficile

Une communication de crise se distingue d'une communication politique habituelle. Il ne s'agit pas de convaincre le citoyen des qualités du personnel politique et de ses projets. Il s'agit de faire passer des messages essentiels à la sécurité nationale vers sa population et sa force de travail. Les maîtres-mots d'une telle communication sont la rapidité, la clarté, la crédibilité et la confiance. Malgré l'urgence et la surprise qui accompagnent les crises, l'improvisation devrait être réduite au minimum.

En l'occurrence, les messages autour des masques, le traçage informatique, le passe sanitaire ou encore l'obligation vaccinale n'étaient pas toujours cohérents. Par ailleurs, les changements incessants quant à une grande panoplie de mesures rendaient les messages souvent indigestes, flous, compliqués, voire incompréhensibles jusqu'à éroder la crédibilité des mesures applicables.

Le CES estime que la communication de crise sanitaire est un exercice qui mérite une réflexion et un accompagnement professionnels en amont des événements. Même si les crises, par définition, ne sauraient être pré-décrites dans leur déroulement, une analyse professionnelle de ce qui n'a pas fonctionné cette fois-ci pourrait aider à mieux maîtriser ce volet la prochaine fois. Les politiques ne peuvent pas seuls tout expliquer sous la pression du moment et moins de communication peut quelquefois aider à la clarté et à la confiance. Ainsi, le CES salue l'intervention ponctuelle d'experts et de scientifiques dans la communication qui pourraient à l'avenir encore davantage faire passer les messages de manière convaincante, mais sans utiliser un jargon trop technique et scientifique.

Aussi les relais essentiels d'une communication de crise sanitaire devraient être permanents pour informer et avertir le public le moment venu des choses essentielles.

8. Le système de santé au Luxembourg a résisté tout en montrant ses points faibles

Il n'est pas étonnant qu'une crise du type sanitaire, comme une pandémie exponentielle telle que la Covid-19, mette sous pression le système de santé et il est logique aussi que ce stress révèle des faiblesses. En l'occurrence, la crise a mis en exergue la vulnérabilité du système par la dépendance du Luxembourg par rapport aux professionnels de santé provenant des pays limitrophes. Autant le pays doit être heureux de pouvoir recourir à ces frontaliers et autant il doit être reconnaissant du dévouement et de la loyauté dont ceux-ci ont fait preuve, autant il faut reconnaître que cette dépendance est un problème structurel dont l'immense magnitude a seulement été identifiée trop tardivement.

Le Luxembourg a ainsi non seulement découvert à quel point il peut devenir dépendant de décisions politiques prises par ses voisins. Il a aussi dû constater qu'il n'est pas en mesure d'assurer seul la prise en charge de sa population avec du personnel de santé, dont en particulier les médecins provenant du pays. Cette pénurie s'annonçait depuis plus longtemps et – la démographie du personnel de santé étant ce qu'elle est – elle a tendance à s'empirer pendant que la population au Luxembourg augmente annuellement et vieillit. Le CES relève particulièrement le besoin « *de renforcer le nombre d'étudiants en médecine, de rester attractif pour le recrutement médical en provenance de l'étranger, d'améliorer les conditions de l'exercice médical au Luxembourg, d'investir dans les soins primaires, de valoriser et promouvoir l'ensemble*

des professions. » (*État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg, Rapport de Santé et Perspectives* commandité par le ministère de la Santé et la Direction de la Santé en 2019.)

Si le ministère de la Santé semble donc parfaitement conscient du problème, le CES l'invite à développer une politique cohérente pour pallier la pénurie qui menace ce secteur vital.

Par ailleurs, il est fort à craindre que la vague de la Covid-19 n'ait pas été la dernière épidémie grave et qu'il pourrait être utile de réfléchir aux mérites d'une structure centralisée dédiée aux pandémies.

9. Au sein de l'Union européenne, le pire comme le meilleur reste possible.

Il a été noté plus haut que la résilience aux crises présuppose que les systèmes impactés doivent bien fonctionner avant qu'elles n'arrivent. En ce sens, la pandémie a aussi été un test pour l'Union européenne, et plus particulièrement pour son marché intérieur et le principe de la libre circulation, qui ont tous deux montré leurs limites. Car les menaces de fermetures et les restrictions aux frontières ont fait douter de la capacité de résistance de l'idée européenne en cas de « coup dur ». Le Luxembourg, si dépendant de l'UE qui l'entoure, a dû se rendre à l'évidence que ses certitudes sur la persistance des acquis européens pourraient être vite déçues. Le fait que l'UE s'est ressaisie par la suite et que son action s'est finalement révélée comme bénéfique dans cette crise, n'a pas entièrement dissipé les frayeurs des premières semaines.

L'économie luxembourgeoise dans son ensemble doit désormais être consciente de sa vulnérabilité face aux territoires concurrents, lesquels, du fait de l'absence de frontières internationales entre le lieu de travail et celui de résidence de leurs travailleurs, ne sont, la plupart du temps, pas soumis aux contraintes des législations ou décisions mises en place dans d'autres pays. Manifestement, le marché intérieur de l'UE ne fonctionne qu'aussi longtemps que les États membres le veulent bien. Cette leçon ne se limite pas à la crainte de fermetures de frontières. Ainsi, le recours, forcé ou volontaire, au télétravail est soumis à des limitations en matière fiscale et de sécurité sociale applicables à la main-d'œuvre frontalière dans la Grande Région.

La Commission européenne est consciente que l'Europe a failli trahir ses promesses. Elle a aidé à maintenir les frontières ouvertes, elle a coordonné l'approvisionnement en vaccins et elle a lancé sa *Facilité de reprise et de résilience* (FRR) avec un financement commun historique, mais temporaire. Elle a aussi présenté en septembre 2022 une nouvelle proposition législative pour un instrument d'urgence pour le marché intérieur, dénommé *Single market emergency instrument* (SMEI).

Le CES encourage le gouvernement luxembourgeois à continuer son soutien à toutes les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à protéger son intégrité. Plus particulièrement, dans le contexte de ce nouvel outil SMEI, le Luxembourg devrait aussi se porter fort afin que les obstacles au sein du marché intérieur en temps de crise ne soient pas considérés comme plus importants que les obstacles en dehors d'une situation de crise.

10. Les partenaires sociaux peuvent être utiles aussi dans des crises qui ne semblent pas être de leur compétence directe

Le terme de « partenaires sociaux » regroupe des organisations de types très différents : Chambres professionnelles, syndicats, organisations professionnelles, organisations faïtières ou institutions comme le Conseil économique et social ou encore le Comité de coordination tripartite, tous ont leurs champs de compétences propres. Mais ils forment, ensemble, les corps intermédiaires et sont susceptibles d'être aussi des relais dans des matières moins classiques. En cas de crise sanitaire, on peut penser à ajouter dans la liste les services de santé au travail. Tous ces organismes peuvent se prévaloir d'une connaissance du terrain, d'une parfaite connaissance des acteurs entre eux et de la confiance de leurs ressortissants, trois qualités essentielles en cas de crise.

Ainsi, il a été dit plus haut qu'en matière de communication, le personnel politique ne peut pas seul tout expliquer sous la pression du moment. Les partenaires sociaux ont les moyens techniques et la capacité à servir de relais. Ni une publication officielle, ni une conférence de presse, ne peut toucher les salariés et les employeurs sur le terrain de façon aussi directe que les partenaires sociaux. Cela vaut à plus forte raison si les mesures que l'exécutif veut voir fonctionner sur le terrain s'appliquent directement au monde du travail.

En amont aussi la consultation des partenaires sociaux est salutaire. Par leurs connaissances pratiques ils peuvent conseiller utilement sur une mise en œuvre utile. Le gouvernement a souvent fait appel, soit formellement, soit moins formellement, aux organisations professionnelles. Beaucoup de ces contacts étaient extrêmement fructueux et les membres de l'exécutif et les fonctionnaires en charge de ce dialogue ont reçu en retour des éloges mérités. Mais il reste que ces consultations étaient le plus souvent spontanées et informelles. Les partenaires sociaux n'ont pas eu non plus l'impression que leurs contributions aux travaux législatifs aient été très appréciées et, plus généralement, il ne semble pas qu'il y ait eu une volonté coordonnée de les impliquer. Pourtant, la multiplication des mesures, leur complexité et les énormes difficultés pratiques auraient souvent été mieux maîtrisables avec leur aide.

11. La crise a révélé le télétravail qui marquera l'économie luxembourgeoise plus que celle de ses voisins

Que le télétravail soit devenu le changement de paradigme du monde du travail à partir de 2020 est devenu un lieu commun. A longueur d'articles de presse, de pétitions à la Chambre des députés et de revendications dans tous les sens, le public ne découvre que lentement les « pour » et les « contre » que le CES a longuement décrits dès son avis du 11 septembre 2020 sur la question. Il y revient encore dans le présent avis pour attirer l'attention sur les répercussions que ce mode de travail alternatif aura sur l'économie locale (par exemple le commerce local ou encore le secteur de la restauration), et plus généralement sur le modèle économique et social ainsi que sur les finances publiques.

Le CES recommande au gouvernement de suivre de près les analyses et études qui sont et seront faites sur l'impact du télétravail sur les entreprises et administrations (p.ex. en termes de productivité), les travailleurs (p.ex. conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée), etc. en vue d'avoir une vue multifactorielle de ce changement structurel sur le marché du travail.

A court terme, le CES réitère aussi sa recommandation à rechercher avec les trois pays frontaliers un alignement vers le haut des seuils de tolérance fiscaux et de sécurité sociale.

12. Pour gérer une crise aiguë, il faut disposer d'indicateurs statistiques à haute fréquence.

La crise de la Covid-19 constitue non seulement un choc sanitaire, mais aussi une rupture économique et sociale majeure et brutale. La pandémie a entraîné des conséquences désastreuses. Les mesures de confinement instaurées dès le premier semestre 2020 au Luxembourg pour limiter les conséquences sanitaires de la pandémie ont lourdement et rapidement impacté son économie. Pour traquer le pouls de l'activité avec rapidité, notamment le STATEC a recouru dès le début de la pandémie, c'est-à-dire au premier trimestre 2020, à des indicateurs à haute fréquence issus de données dites « ouvertes » ou de type « big data » (par exemple consommation d'électricité, indicateurs de mobilité issus de « Maps⁴² », etc.) pour compléter ses indicateurs usuels de suivi économique fondés sur des statistiques officielles mensuelles, trimestrielles ou même annuelles (telle l'activité économique mesurée à travers le PIB, la création d'emploi, le chômage, etc.). Ces nouvelles données à haute fréquence ont permis de pallier les délais de publication des statistiques officielles et ainsi de mesurer rapidement l'impact du choc sur l'activité économique, notamment lorsque les données officielles usuelles n'étaient pas encore disponibles. Ceci a permis de rapidement pouvoir fournir des informations aux décideurs économiques, qui, eux, ont compté en jours, alors que la statistique usuelle dispose d'une fréquence de publication moins élevée.

Tout comme les indicateurs sanitaires, le CES estime que des indicateurs économiques à haute fréquence s'avèrent être des outils indispensables pour compléter les indicateurs économiques usuels et pour servir de base à des discussions et décisions politiques fondées sur des données probantes. Le CES salue les efforts qui ont été mis en œuvre au Luxembourg et encourage le développement futur de tels indicateurs à haute fréquence.

⁴² Sur la base des données de *Maps*, le nombre de déplacements ou encore la fréquentation et la durée de visite sur certains lieux peuvent être mesurés à travers le temps (par exemple les lieux de loisirs ou les lieux de travail). Cet indicateur permet donc notamment d'apprécier les différents stades de confinement, respectivement de déconfinement.

Résultat du vote à l'Assemblée plénière du Conseil économique et social du 6 octobre 2022 :

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

Tom DOMINIQUE

Secrétaire Général

Président

ANNEXES

Annexe 1 : Les 23 modifications de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19

La loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19 et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/07/17/a624/jo>), ci-après nommée « Loi ».

Cette Loi a pour objet d'adapter le cadre légal relatif aux mesures de lutte contre la propagation de la Covid-19 sur le territoire luxembourgeois. Elle prévoit l'adaptation des mesures de prévention applicables à l'Horsca et des mesures de protection applicables dans le cadre des activités accueillant du public dans des lieux fermés, dans les transports, ainsi que dans le cadre de tout rassemblement de plus de vingt personnes. Toutefois, elle poursuit la stratégie de déconfinement progressif, puisqu'elle allège notamment les restrictions applicables à la tenue de foires et salons, et supprime, entre autres, les restrictions existantes concernant les acteurs sportifs et culturels dans le cadre de leurs activités.

Les modifications :

- 1) La loi du 24 juillet 2020 a pour objet, notamment, (i) d'interdire les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'évènements privés de plus de dix personnes et (ii) de durcir les sanctions applicables, d'une part, aux entreprises en cas de nouvelle infraction aux mesures de prévention prévues par la Loi et, d'autre part, aux personnes physiques en cas d'infraction aux mesures de prévention, d'isolement ou de quarantaine prévues par la Loi. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/07/24/a633/jo>)
- 2) La loi du 23 septembre 2020 introduit certaines précisions et/ou modifications quant aux masques; aux données à caractère personnel ; à la prolongation de l'application de la Loi jusqu'à la fin de l'année. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/09/23/a784/jo>)
- 3) La loi du 29 octobre 2020 apporte un certain nombre de précisions et fixe un certain nombre de nouvelles règles, notamment, en ce qui concerne les événements entre 10 et 100 personnes ; les nouveaux procédés d'auto-isolement et auto-quarantaine applicables ; le couvre-feu à partir de 23 heures. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/10/29/a867/jo>)
- 4) La loi du 25 novembre 2020 a comme objet de maintenir certaines mesures déjà en place, d'en renforcer certaines et d'en prendre de nouvelles dans l'objectif de limiter davantage les interactions sociales. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/11/25/a933/jo>)

La loi du 15 décembre 2020 vise notamment à prolonger l'application du dispositif légal dans la lutte contre la pandémie de la Covid-19 jusqu'au 15 janvier 2021, de redresser certaines imprécisions et d'imposer un protocole sanitaire à mettre en place par les centres commerciaux dotés d'une galerie marchande. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/12/15/a992/jo>)

- 5) La loi du 24 décembre 2020 prévoit non seulement de maintenir certaines mesures sanitaires déjà en place et d'en renforcer d'autres, mais instaure également de nouvelles mesures plus restrictives telles que l'instauration d'un couvre-feu à partir de 21 heures, l'interdiction de certaines activités comme la vente au détail de produits et de marchandises non essentiels. Au vu de ces mesures, la loi prévoit des modifications pour *l'Aide Coûts Non Couverts* permettant ainsi de rendre cette aide accessible à davantage d'entreprises. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2020/12/24/a1082/jo>)
- 6) La loi du 9 janvier 2021 a pour objet (i) de prolonger jusqu'au 31 janvier 2021 inclus les dispositions de la Loi et (ii) d'alléger et/ou aménager certaines restrictions imposées par la dernière modification ci-avant, telle que la levée de l'interdiction de certaines activités économiques non essentielles. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/01/09/a12/jo>)
- 7) La loi du 29 janvier 2021 prévoit de prolonger l'application des mesures sanitaires jusqu'au 21 février inclus et vise également, entre autres, à prolonger la suspension temporaire du calcul des intérêts moratoires par le Centre de la sécurité sociale pour les cotisations sociales non payées à l'échéance pendant la période se situant entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2021. Elle prévoit encore d'autoriser la prise en compte de l'intégralité des charges d'exploitation également pour les mois de février et de mars 2021 dans le cadre de l'aide coûts non couverts. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/01/29/a83/jo>)
- 8) La loi du 20 février 2021 a pour objectif de maintenir les restrictions en place jusqu'au 14 mars 2021 inclus tout en prévoyant un certain nombre de modifications, notamment, au niveau de l'enseignement, du sport, en ce qui concerne la protection des données. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/02/20/a125/jo>)
- 9) La loi du 12 mars 2021 prévoit de proroger jusqu'au 2 avril 2021 inclus les restrictions existantes et d'apporter certaines précisions quant aux règles applicables dans le milieu scolaire et extrascolaire. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/03/12/a193/jo>)
- 10) La loi du 2 avril 2021 a pour objet de modifier la Loi afin, notamment, d'introduire des aménagements aux mesures concernant les établissements de restauration et de débits de boissons à compter du 7 avril 2021 et de proroger jusqu'au 25 avril 2021 inclus les restrictions existantes. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/04/02/a267/jo>)
- 11) La loi du 23 avril 2021 a pour objet de préciser (i) les exceptions aux règles générales relatives aux rassemblements et (ii) le champ d'application des interdictions des activités occasionnelles et accessoires de restauration et de débit de boissons autour d'une activité ou manifestation sportive ou musicale. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/04/23/a320/jo>)
- 12) La loi du 14 mai 2021 introduit des modifications à la Loi afin de préciser (i) les types de tests pouvant être effectués en vue de consommer à l'intérieur des établissements de restauration et débits de boissons, (ii) le type de test requis dans le cadre de compétitions sportives et des formations de cadres policiers et (iii) les infractions faisant l'objet de sanctions applicables respectivement aux professionnels et aux personnes physiques. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/05/14/a369/jo>)

- 13) La loi du 12 juin 2021 vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 inclus la possibilité de célébrer un mariage dans un édifice communal autre que la maison communale. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/06/30/a484/jo>)
- 14) La loi du 15 juillet 2021 vise (i) à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19 jusqu'au 14 septembre 2021 inclus et (ii) à remanier le régime *Covid-check* en l'ouvrant aux rassemblements privés, en invalidant l'utilisation des tests antigéniques rapides SARS-CoV-2 non certifiés après minuit et en augmentant les sanctions applicables en cas de manquement au régime *Covid-check*. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/07/15/a536/jo>)
- 15) La loi du 14 septembre 2021 vise à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19 jusqu'au 18 octobre 2021 inclus, ainsi que des dispositions relatives au dispositif dérogatoire en matière de congé pour raisons familiales. Entre autres, elle introduit l'obligation pour toute personne se rendant dans un établissement hospitalier en qualité de patient d'être vaccinée, rétablie, testée négative ou bien de présenter un test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2 négatif. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/09/14/a669/jo>)
- 16) La loi du 18 octobre 2021 vise à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19 jusqu'au 18 décembre 2021 inclus. Elle prévoit également de modifier le régime *Covid-check* à compter du 1^{er} novembre 2021 (i) en supprimant la possibilité de recourir aux tests antigéniques rapides SARS-CoV-2 réalisés sur place, (ii) en généralisant ledit régime pour les clients et l'ensemble du personnel à l'intérieur des établissements de restauration et de débit de boissons et (iii) en relevant à douze ans et deux mois l'âge en dessous duquel un enfant est exempté d'une obligation de test. Elle prévoit encore d'introduire la possibilité pour les chefs d'entreprises ou chefs d'administrations de placer l'ensemble ou une partie de leur entreprise ou administration sous le régime *Covid-check*. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/10/18/a732/jo>)
- 17) La loi du 16 décembre 2021 vise principalement (i) à remplacer la possibilité pour tout chef d'entreprise ou tout chef d'administration de soumettre sa structure au régime *Covid-check*, par l'obligation pour tout salarié, agent public et travailleur indépendant d'être en mesure de présenter sur son lieu de travail un certificat de vaccination, de rétablissement, ou bien de test de dépistage négatif « Régime 3G » ; (ii) à modifier les modalités du régime *Covid-check* en imposant la notification électronique préalable de tout recours au régime *Covid-check* par des établissements accueillant un public, des rassemblements, manifestations ou évènements; (iii) à permettre au Directeur de la santé de délivrer à une personne pour laquelle la vaccination est contre-indiquée pour des raisons médicales, un certificat de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19, et autoriser les personnes détentrices d'un tel certificat à accéder aux différents lieux et activités réservés aux personnes vaccinées ou guéries (2G) ou aux lieux soumis au système 3G sous réserve de la présentation d'un test de dépistage négatif ou d'un test d'autodiagnostique effectué sur place dont le résultat est négatif ; (iv) à autoriser les pharmaciens à procéder à la vaccination contre la Covid-19 ; ou encore (v) à étendre à tous les passagers aériens à destination de Luxembourg l'obligation

de remplir le formulaire de localisation des passagers établi par le ministère de la Santé.
(<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/12/16/a875/jo>)

18) La loi du 24 décembre 2021 prévoit notamment les modifications principales suivantes :

- pour le secteur HORECA : fermeture au plus tard à 23h00 et accès aux établissements pour les clients soumis à la présentation d'un certificat de vaccination ou de rétablissement « régime *Covid-check* » et à la présentation du résultat négatif d'un test autodiagnostique réalisé sur place, sauf pour les personnes ayant déjà reçu une vaccination de rappel « régime 2G+ » ;
 - pour les rassemblements mettant en présence entre 21 et 200 personnes : Application du *Covid-check* et (i) l'application du régime 2G+, ou alternativement (ii) obligation du port du masque et à l'attribution des places assises en observant une distance minimale de deux mètres, (iii) interdiction de rassemblements de plus de 200 personnes, sauf s'ils font l'objet d'un protocole sanitaire à accepter préalablement par la Direction de la santé ;
 - pour les activités sportives et culturelles pour les groupes de personnes dépassant dix personnes : Application du régime *Covid-check* et application du régime 2G+ ;
 - pour les aides aux entreprises : modification de
 - (i) l'aide coûts non couverts par la prise en compte d'un montant correspondant à 100% des charges d'exploitation pour le mois de décembre 2021 (contre un montant correspondant à 75% des charges d'exploitation pris en compte actuellement) ; (ii) l'aide de relance laquelle s'élèvera à 1.250 euros par travailleur indépendant et par salarié en activité au cours du mois pour lequel l'aide est sollicitée et 250 euros par salarié au chômage partiel complet au cours du mois pour lequel l'aide est sollicitée pour le mois de décembre 2021 (les montants actuels accordées sont de 1.000 euros par travailleur indépendant et par salarié en activité et 250 euros par salarié au chômage partiel).
- (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2021/12/24/a939/jo>)

19) La loi du 11 janvier 2022 vise principalement à : (i) simplifier le régime *Covid-check*; (ii) introduire une définition de « vaccination de rappel » ; (iii) fixer la durée de validité des certificats de vaccination à 270 jours et prévoir une durée illimitée concernant les certificats établis après une vaccination de rappel ; (iv) introduire la notion de périmètre du régime 3G sur le lieu de travail ; (v) réduire, sous condition, de dix à six jours le délai d'isolement des personnes infectées vaccinées ou rétablies. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2022/01/11/a16/jo>)

20) La loi du 11 février 2022 vise principalement à : (i) élargir les conditions d'accès aux établissements, rassemblements manifestations ou événements visés soumis au régime *Covid-check* ; (ii) supprimer l'obligation de fermeture à 23 heures des établissements de restauration et de débit de boissons ; (iii) rendre facultatif le régime 3G sur le lieu de travail ; (iv) supprimer les restrictions applicables aux rassemblements à domicile ; (v) supprimer l'obligation pour tout passager à destination du Luxembourg par voie aérienne de remplir le formulaire de localisation des passagers ; (vi) supprimer la quarantaine des cas contacts ; (vii) réduire l'isolement de principe de 10 jours. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2022/02/11/a53/jo>)

- 21) La loi du 11 mars 2022 a pour objet d'apporter des modifications à la Loi afin d'alléger les restrictions applicables en raison de la pandémie, tout en maintenant certaines limitations concernant l'accès notamment aux établissements de soins' ainsi que le port du masque dans les transports publics. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2022/03/11/a105/jo>)
- 22) Loi du 14 juin 2022 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie de la Covid-19 supprime le port du masque obligatoire dans les transports publics. (<https://legilux.public.lu/eli/État/leg/loi/2022/06/14/a283/jo>)

Annexe 2 : Statistiques

Tableau 10 : Evolution de la structure de la somme des valeurs ajoutées brutes aux prix de base (NaceR2) (% du total) de 2017 à 2021

Année	2017	2018	2019	2020	2021
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE (A)	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
INDUSTRIES EXTRACTIVES (B)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE (C)	5.2	5.4	5.4	5.1	5
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ (D)	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU - ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION (E)	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
CONSTRUCTION (F)	5.3	5.4	6.1	5.9	6.4
COMMERCE - RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES (G)	9.5	9.1	9	8.4	8.9
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE (H)	4.6	4.8	4.5	5.2	6.1
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION (I)	1.8	1.8	1.9	1.3	1.2
INFORMATION ET COMMUNICATION (J)	5.6	5.8	5.8	6.5	6.1
ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE (K)	27	26.1	25.4	25.1	25.2
<i>Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite (64)</i>	16	15.5	14.2	13.9	*
<i>Assurance (65)</i>	1.8	1.5	1.2	1.1	*
<i>Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance (66)</i>	9.3	9	9.9	10.1	*
ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES (L)	9.4	9.5	9.3	9.9	10.9
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (M)	8.7	8.6	8.5	8.2	7.4
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN (N)	3.9	4	4	3.5	3.6
ADMINISTRATION PUBLIQUE (O)	5.7	5.9	6.1	6.5	5.9
ENSEIGNEMENT (P)	4	4.2	4.3	4.5	4.2
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE (Q)	5.8	6.1	6.3	6.5	6.3
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES (R)	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES (S)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
ACTIVITÉS DES MÉNAGES EN TANT QU'EMPLOYEURS - ACTIVITÉS INDIFFÉRENCIÉES DES MÉNAGES EN TANT QUE PRODUCTEURS DE BIENS ET SERVICES POUR USAGE PROPRE (T)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
ACTIVITÉS EXTRA TERRITORIALES (U)	0	0	0	0	0
TOTAL BRANCHES (TOT)	100	100	100	100	100

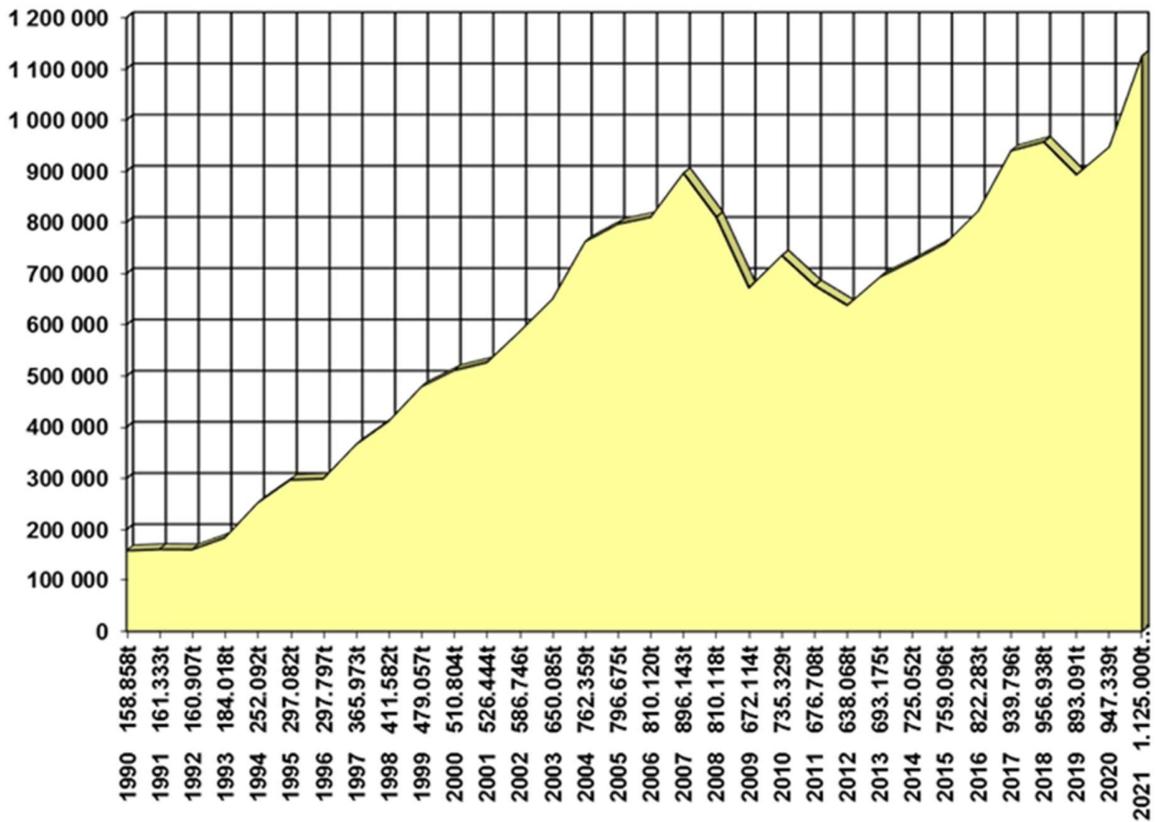
Source : STATEC.

Tableau 11 : Evolution de l'emploi total (ETO) par branche (NaceR2) (1.000 personnes) de 2017 à 2021

Année	2017	2018	2019	2020	2021
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE (A)	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
INDUSTRIES EXTRACTIVES (B)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE (C)	33.1	33.6	33.7	33.2	32.9
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ (D)	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU, ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION (E)	2.7	2.8	3	3.1	3.2
CONSTRUCTION (F)	44.4	46.1	47.9	49.6	51.5
COMMERCE, RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES (G)	50.1	51.3	53.3	54.1	54.8
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE (H)	26.1	27.3	28.3	28.6	29.2
HÉBERGEMENT ET RESTAURATION (I)	20.9	21.7	22.5	22.2	21.8
INFORMATION ET COMMUNICATION (J)	18.6	19.4	20	20.5	21.2
ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE (K)	46.2	47.7	49.4	50.3	51.7
Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite (64)	31	31.9	32.6	32.8	*
Assurance (65)	3.8	4	4.1	4.1	*
Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance (66)	11.3	11.9	12.7	13.4	*
ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES (L)	4.4	4.8	5.2	5.4	5.5
ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (M)	43.7	46.4	48.4	50.2	52.4
ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN (N)	29.6	31	32	31	32.7
ADMINISTRATION PUBLIQUE (O)	24.6	25.7	26.8	28.3	29.9
ENSEIGNEMENT (P)	19.4	19.9	20.7	21.9	23.1
SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE (Q)	45	46.4	48.1	49.5	51.9
Activités pour la santé humaine (86)	17.8	17.9	18.3	18.3	*
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES (R)	4.3	4.6	4.8	4.9	5.1
AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES (S)	7.7	8	8.2	8.2	8.3
ACTIVITÉS DES MÉNAGES EN TANT QU'EMPLOYEURS, ACTIVITÉS INDIFFÉRENCIÉES DES MÉNAGES EN TANT QUE PRODUCTEURS DE BIENS ET SERVICES POUR USAGE PROPRE (T)	5.8	5.8	5.7	5.6	5.5
ACTIVITÉS EXTRA TERRITORIALES (U)	0	0	0	0	0
TOTAL BRANCHES (TOT)	432.2	448	463.5	472.2	486.7

Source : STATEC.

Graphique 27 : Evolution du tonnage total manutentionné par LuxairCargo au Luxair CargoCenter de 1990 à 2021



Source : LuxairCargo.