

Une vision territoriale pour le Luxembourg

à long terme

*Fir eng kohärent
Entwécklung vum Land*

Partie 4/4

Une nécessaire évolution des outils
au service de la politique d'aménagement du territoire

Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme

*Fir eng kohärent
Entwécklung vum Land*

**Partie 4/4 :
Une nécessaire évolution des outils
au service de la politique d'aménagement du
territoire**

Les autres chapitres ainsi qu'une
version synthétique de cette étude
sont disponibles sur le site internet
de la Fondation IDEA asbl :

www.fondation-idea.lu

« La Fondation IDEA asbl a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Elle s'est donnée pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action : identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public. »

Cette étude a été préparée par l'équipe opérationnelle d'IDEA en collaboration avec Romain Diederich, géographe.

Auteurs : Muriel Bouchet, Romain Diederich, Vincent Hein.

Steering Committee : Nicolas Buck, Michèle Finck, Georges Heinrich, Erna Hennicot-Schoepges, Isabelle Lentz, Rolf Tarrach, Michel Wurth.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa.



©2023, Fondation IDEA a.s.b.l.

www.fondation-idea.lu | info@fondation-idea.lu

SOMMAIRE

4. Une nécessaire évolution des outils au service de la politique d'aménagement du territoire.....	7
4.1. Objectif 1 : Assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grandes lignes de la politique nationale de développement territorial	8
4.1.1. Réformer le mode actuel de financement des communes pour favoriser les fusions et les coopérations des communes	8
4.1.2. Créer des agences publiques d'urbanisme et de développement territorial qui pourraient se constituer sous la forme d'associations intercommunales.....	9
4.1.1. Conférer une place centrale à l'aménagement du territoire au sein du Gouvernement et étudier l'opportunité d'inscrire le rôle de l'aménagement du territoire dans la Constitution	9
4.1.2. Passer au crible des critères « aménagement du territoire » les investissements communaux dans le cadre de l'attribution du cofinancement national. Procéder à un inventaire exhaustif des transferts de l'Etat aux communes, au sein d'un nouveau groupe de travail.....	10
4.1.3. Mettre en œuvre des financements valorisant les projets territoriaux en s'inspirant de la politique suisse des agglomérations	11
4.1.1. Mettre en place un nouveau fonds spécial finançant des projets pilotes en matière d'urbanisme, de paysages ou d'architecture s'inscrivant dans le cadre du PDAT 2023.....	11
4.2. Objectif 2 : Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires	12
4.2.1. Convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains.....	12
4.2.2. Mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement de terrains en zone constructible à leur utilisation effective et remembrer les parcelles d'un projet en cas de blocage	12
4.2.3. Créer un fonds de compensation des moins-values alimenté par une taxation des plus-values en cas de déclassement résultant d'une mesure d'aménagement du territoire	13
4.2.4. Adapter la fiscalité foncière afin de lutter contre la rétention et suivre les effets de la réforme annoncée en octobre 2022	13
4.2.5. Réfléchir à une fiscalité avantageuse pour les investisseurs dans la construction de logements.....	14
4.2.6. Etudier l'opportunité de faire évoluer la Constitution	14
4.3. Objectif 3 : Favoriser une exploitation « optimale » des surface existantes et encourager la mixité urbaine.....	15
4.3.1. Penser un outil de transferts de droits d'urbanisation pour canaliser le développement aux endroits appropriés.....	15
4.3.2. Veiller à ce que les Communes, l'Etat et les promoteurs publics soient davantage incités à valoriser les terrains constructibles dont ils sont propriétaires	15
4.3.3. Réévaluer l'ensemble des incitants à destination des communes en matière de logement social	16

4.3.4.	Veiller à mettre en œuvre rapidement et évaluer régulièrement les dispositifs de taxation des logements inoccupés	16
4.3.5.	Faciliter autant que possible le volet procédural	17
4.3.6.	Mieux utiliser l’outil de plan d’occupation du sol (POS).....	17
4.3.7.	Réfléchir à un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d’activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers	18
4.4.	Objectif 4 : Mettre en place une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance »	18
4.4.1.	Utiliser la fiscalité pour favoriser la mobilité durable.....	18
4.4.2.	Etudier la pertinence d’une vignette automobile et prévoir des politiques de stationnement en phase avec les objectifs d’urbanisation	19
4.4.3.	Accélérer les procédures concernant les projets d’infrastructures de mobilité multimodale et doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de projets de mobilité des moyens nécessaires.	20
4.5.	Objectif 5 : Favoriser la coopération transfrontalière, notamment avec de nouveaux outils	20
4.5.1.	Favoriser un développement économique plus équilibré.....	20
4.5.2.	Passer des conventions bilatérales pour des projets de territoires transfrontaliers, avec forte implication des collectivités locales	21
4.5.3.	Mettre en œuvre certaines dispositions du « European Cross Border Mechanism », avec « points de contact » en cas d’obstacles.....	21
4.5.4.	Créer de nouveaux fonds dédiés à la coopération transfrontalière	22
4.5.5.	Inciter les communes des territoires transfrontaliers à se rassembler dans des groupements de coopération	22
4.5.6.	Faire évoluer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier	23
4.5.7.	Favoriser les expérimentations	23
	Bibliographie	24

4. UNE NECESSAIRE EVOLUTION DES OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour rendre possible une croissance économique dynamique, en anticipant et prévenant les contraintes territoriales et en respectant l'impératif d'un développement durable et cohérent, il importera d'activer certains outils fiscaux et de mettre en œuvre des adaptations organisationnelles et juridiques. La réalisation concrète de la Vision Territoriale proposée dans cette étude obligera en effet de résoudre divers problèmes récurrents de l'aménagement du territoire au Luxembourg, au premier rang desquels l'absence de caractère transversal de l'aménagement du territoire débouchant sur une mauvaise articulation (voire une incohérence) entre les planifications nationale et communale, mais également entre la politique de l'aménagement du territoire et les autres politiques sectorielles (gouvernementales) pouvant avoir des effets sur le développement territorial, la difficulté à mobiliser les espaces disponibles et les nombreuses contraintes freinant l'urbanisation aux endroits appropriés ainsi que la difficulté à maîtriser un développement cohérent de l'espace transfrontalier autour du pays.

Les évolutions proposées dans cette partie devraient permettre de contribuer à l'atteinte de 5 grands objectifs :

1. *Assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grandes lignes de la politique nationale de développement territorial*
2. *Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires*
3. *Favoriser une exploitation « optimale » des surfaces existantes et encourager la mixité urbaine*
4. *Mettre en place une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance »*
5. *Favoriser la coopération transfrontalière, notamment avec de nouveaux outils*

Ces cinq objectifs constituent un tout cohérent dont le but est, *in fine*, de rendre le système territorial luxembourgeois compatible avec le niveau de croissance élevé du pays. Divers leviers, plus ou moins contraignants, normatifs ou incitatifs, pourront être mis en place pour y contribuer et nécessitent dès à présent d'être étudiés. Etant donné que certaines propositions pourraient avoir des effets sur d'autres aspects socio-économiques du « modèle luxembourgeois », les pistes avancées dans cette vision territoriale nécessiteront un débat ouvert et transparent. En outre, elles n'ont aucune prétention à l'exhaustivité.

4.1. Objectif 1 : Assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grandes lignes de la politique nationale de développement territorial

La mise en œuvre de la vision territoriale proposée dans cette étude nécessitera de renforcer la cohérence entre les grands objectifs de la politique de l'aménagement du territoire (nationale) et les politiques de développement mises en œuvre à l'échelle locale (communale) mais également les autres politiques sectorielles (gouvernementales) pouvant avoir des effets sur le développement territorial. Un meilleur alignement des stratégies ne passera pas uniquement par un renforcement du pouvoir de l'aménagement du territoire, mais appellera également une plus grande implication des acteurs communaux, des décideurs et de la société en général qu'il faudra convaincre du caractère impératif du nouveau modèle de développement territorial luxembourgeois.

4.1.1. Réformer le mode actuel de financement des communes pour favoriser les fusions et les coopérations des communes

En dépit des mécanismes existants et des efforts du Ministère de l'Intérieur consistant à mieux informer les pouvoirs locaux, des communes de taille réduite risquent de se voir confrontées à diverses difficultés en matière de développement spatial et de politique du logement, des matières caractérisées par une grande complexité, d'ailleurs croissante et nécessitant une expertise pointue. En outre, l'espace pertinent en matière de développement spatial tend à excéder les confins d'une commune (à plus forte raison si cette dernière est de taille réduite), souvent au-delà même du territoire national ce qui requiert également une expertise en matière de coopération transfrontalière.

Les communes bénéficient actuellement, dans le cadre de la répartition des avoirs du Fonds de Dotation Globale des Communes, d'une dotation forfaitaire annuelle dépendant de leur population. Elle serait nulle pour les communes de moins de 1.000 habitants, puis augmenterait graduellement pour atteindre les 300.000 EUR par an pour une population de 3.000 personnes. La dotation forfaitaire demeurerait égale à 300.000 EUR l'an au-delà de ce seuil de 3.000 résidents. Dans l'état actuel des choses, ce forfait se monte pour l'ensemble des communes luxembourgeoises à un montant équivalant à moins de 2% des recettes totales de ces dernières. Cet incitant atteindrait en effet au maximum 100 EUR par habitant et par an¹, ce qui paraît réduit à l'aune des recettes moyennes par habitant des communes du Grand-Duché - soit 5.400 EUR par an. Ce dispositif repose en outre sur des seuils paraissant assez bas^{2,3}.

Il conviendrait donc de prévoir de nouvelles modalités d'intervention de l'Etat en faveur des fusions, ciblant directement les communes optant explicitement pour une fusion tout en évitant un aspect pervers du système actuel, qui incite de manière indifférenciée une petite commune

¹ Pour une commune de 3.000 habitants.

² Une taille de 3.000 habitants est réduite à l'aune de certains pays étrangers. Ainsi, une commune compte en moyenne près de 20.000 habitants en Belgique. La radiographie des finances communales élaborée par la BCL en collaboration avec le ministère de l'Intérieur (phase II, mai 2012) avait d'ailleurs permis de montrer, sur la base d'une analyse économétrique des dépenses ordinaires obligatoires des communes, que le seuil de population permettant d'optimiser les dépenses courantes se situe entre 4.000 et 11.000 habitants au Luxembourg.

³ Dans l'état actuel des choses, deux communes de 3.000 habitants, se situant par conséquent bien en deçà du « niveau optimal » (voir la note de bas de page précédente), touchent 100 euros par habitant en guise de gratification forfaitaire. Après une fusion permettant de se rapprocher de ce niveau « optimal », le montant moyen reviendrait à 50 euros seulement, ce qui aboutirait à une franche désincitation, résolution à rebours des objectifs visés par la réforme de décembre 2016.

à accroître sa population par le biais d'une fusion ou de manière endogène, à rebours donc d'un objectif consistant à endiguer l'étalement de l'habitat et le phénomène de « rurbanisation ».

Le mode de financement des communes pourrait également être revu, afin de favoriser de manière objective la coopération intercommunale, conformément à des critères précis rendant compte des efforts de coopération avec les communes environnantes, y compris sur le plan transfrontalier. Il serait par ailleurs opportun d'aménager un cadre institutionnel spécifique aux trois principales agglomérations, qui gagneraient à se constituer en « communautés urbaines » avec des conseils élus et une structure administrative auxquels seraient transférées certaines compétences communales, notamment celles liées à l'urbanisme et à la mobilité. Ces échelons seraient également légitimes pour construire des stratégies de développement territorial cohérentes sur le long terme.

4.1.2. Créer des agences publiques d'urbanisme et de développement territorial qui pourraient se constituer sous la forme d'associations intercommunales

Etant donné que les communes ne disposent pas toujours de compétences techniques et juridiques suffisantes en matière d'urbanisme et de planification territoriale, elles pourraient être incitées à se regrouper pour créer des agences intercommunales d'urbanisme et de planification territoriale. Le rôle de ces agences serait de gérer pour le compte des communes tout un ensemble de démarches techniques liées à l'aménagement du territoire et au suivi de la réalisation des projets afférents. Elles pourraient également mener les réflexions sur les grands objectifs en matière de développement territorial et ainsi contribuer à l'élaboration des visions territoriales. Cela permettrait d'établir ces visions avec un bon degré de connaissance des spécificités locales (approche bottom-up) et des grands enjeux nationaux portés par l'aménagement du territoire (approche top-down), et aurait l'avantage de créer une habitude de coopération renforcée entre les communes d'un même territoire. L'Etat pourrait ainsi soutenir financièrement ces agences. Ce type d'organisation existe en France sous diverses formes, en général à l'échelle des métropoles ou d'espaces (urbains ou ruraux) regroupant plusieurs communes ayant des caractéristiques partagées ou des interactions sur le plan fonctionnel. Certaines d'entre elles peuvent également avoir des missions spécifiques comme par exemple dans le domaine du développement économique, de la mobilité ou de la transition énergétique, qui sont dès lors idéalement appréhendées selon l'angle des enjeux territoriaux.

4.1.1. Conférer une place centrale à l'aménagement du territoire au sein du Gouvernement et étudier l'opportunité d'inscrire le rôle de l'aménagement du territoire dans la Constitution

Le département ministériel en charge de l'aménagement du territoire occupe une place sectorielle dans le dispositif gouvernemental actuel alors que sa mission est par nature éminemment transversale. Par exemple, le ministère de l'Intérieur a la compétence des relations Etat-Communes, un espace pourtant stratégique pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire (par exemple dans le contrôle de la conformité des PAG communaux aux lois sur l'aménagement du territoire ainsi que l'aménagement communal et le développement urbain). D'autres secteurs gouvernementaux mettent également en œuvre des politiques publiques pouvant avoir de forts impacts sur l'aménagement du territoire (localisation des équipements éducatifs, universitaires, sportifs, culturels, industriels, etc.). Une coordination renforcée entre l'aménagement du territoire et les autres secteurs gouvernementaux ne sera possible que si une prise de conscience « collective » du caractère

essentiel de la politique de l'aménagement du territoire a lieu dans le pays et devienne une volonté politique forte.

Pour renforcer le rôle du département de l'aménagement du territoire, une des pistes à étudier serait de le rattacher au Ministère d'Etat⁴. En outre, afin de renforcer cette légitimité, y compris sur le plan juridique, il pourrait être envisagé de concrétiser le rôle transversal de l'aménagement du territoire dans la Constitution afin de renforcer le pouvoir opposable des lois encadrant ces politiques. La Suisse pourrait à cet égard servir d'exemple à étudier⁵.

4.1.2. Passer au crible des critères « aménagement du territoire » les investissements communaux dans le cadre de l'attribution du cofinancement national. Procéder à un inventaire exhaustif des transferts de l'Etat aux communes, au sein d'un nouveau groupe de travail

Il conviendrait de mettre en place un inventaire exhaustif des transferts de l'Etat aux communes et une analyse des critères associés, le tout en tenant compte des dispositifs existants (le Plan climat⁶ et le Pacte Logement⁷ par exemple) et en tirant les leçons des tentatives passées de réforme. Les transferts en capital aux communes se sont montés à 178 millions d'euros en 2021 selon le STATEC. Il convient dès lors d'évaluer leur efficacité, les dispositifs d'intervention de l'Etat dans le financement des infrastructures devant idéalement éviter les duplications (équipements sportifs similaires et disposant de capacités non utilisées dans deux communes limitrophes, par exemple) et inciter les communes à prendre en compte dans leurs décisions d'investissement les lignes de force de la politique nationale de l'aménagement du territoire et considérer les « effets de débordement » de leurs investissements dans les communes voisines (y compris dans certains cas, des localités étrangères). Un groupe de travail devrait être mis en place afin d'évaluer les retombées des transferts de l'Etat aux communes par le passé (inventaire précis) et de mettre en œuvre des critères d'intervention appropriés.

Une phrase extraite de la radiographie des finances communales de la BCL et du Ministère de l'Intérieur⁸ souligne la nécessité d'une amélioration des pratiques en la matière (y compris une « transparence à tous les niveaux ») : « Il est indiqué que les critères d'attribution des subventions soient objectifs et transparents. Les critères retenus pour chaque type de subvention devraient être agencés de sorte à concourir aussi efficacement que possible aux objectifs politiques déclarés »⁹.

⁴ D'autres pistes comme un rassemblement avec d'autres ministères ayant des implications importantes en matière d'aménagement du territoire pourraient également être étudiées.

⁵ La constitution fédérale contient plusieurs dispositions qui traitent de l'aménagement du territoire. Elle donne à la Confédération la compétence de légiférer (dans une loi-cadre) sur la thématique (art. 75), elle définit les compétences entre les différents niveaux institutionnels (art. 3 et 5) (Confédération, Cantons, Communes), donne les conditions auxquelles une loi peut restreindre les droits fondamentaux (art. 36) par exemple le droit de propriété, avec un principe de proportionnalité de la mesure, garantit l'autonomie communale (art. 50.), énonce la notion d'agglomérations urbaines et de régions de montagne (art. 50 al. 3) et permet d'introduire des mesures de protection de l'environnement (art. 73).

⁶ Selon le budget pluriannuel de l'Etat déposé le 12 octobre 2022, les dépenses associées au Pacte climat (transitant par le Fonds climat et énergie) atteindraient 13 millions d'euros en 2023 (et 5 millions d'euros en 2021).

⁷ Selon le projet de budget pluriannuel précité, deux types d'aides au logement vont bénéficier aux communes par le truchement du « Fonds spécial de soutien au développement du logement », Il s'agit d'une part de l'aide à la pierre (pour la réalisation de logements abordables, en vue de ventes ou de locations), avec une participation au financement de 61 millions d'euros prévus pour 2023, et d'autre part du volet « Pacte Logement 2.0 » à concurrence de 10 millions d'euros en 2023. Ces deux montants se limitaient à respectivement 32 millions d'euros et 310.000 euros en 2021.

⁸ Radiographie des finances communales, 2ème Phase du Projet, document élaboré en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement, 23 mai 2012.

⁹ Idem, page 65.

4.1.3. Mettre en œuvre des financements valorisant les projets territoriaux en s'inspirant de la politique suisse des agglomérations

La politique suisse des agglomérations conditionne le co-financement fédéral de projets d'infrastructures à l'existence d'un projet de territoire élaboré entre les communes d'une agglomération. Ce type de mécanisme « oblige » de fait les communes membres d'un territoire donné à se rapprocher pour expliciter des stratégies de développement en phase avec les grands enjeux du développement du territoire. Le programme suisse nécessite des mises à jour et une évaluation des projets d'agglomération qui font l'objet de sélections régulières¹⁰. Sa mise en œuvre au Luxembourg pourrait par exemple passer par le conditionnement du financement étatique de certaines infrastructures (habituellement financées sans contrepartie) à l'élaboration de visions territoriales intercommunales et à la prise en compte des objectifs de l'aménagement du territoire dans la planification communale. D'autres infrastructures que celles des transports pourraient être concernées par ce conditionnement, comme les infrastructures culturelles, touristiques et sportives. Il pourrait également être envisagé de conditionner les subventions récurrentes de l'Etat aux communes à la validation des projets d'agglomérations et de les regrouper sous un même véhicule financier¹¹.

Les CDA et communes des 3 agglos seraient davantage incitées à développer des projets urbains innovants et des projets d'agglomération cohérents, qui sont en phase avec les priorités de l'aménagement du territoire. Le mécanisme renforcerait également l'incitation pour les communes à mettre en commun des compétences dans le cadre d'agences d'urbanisme, de communautés urbaines, et démontrerait vraisemblablement l'utilité de fusions dans certains territoires très intégrés.

Les communes rurales pourraient également se voir mieux incitées (et récompensées) à se coordonner pour mettre en œuvre des visions territoriales en phase avec un développement endogène limitant l'artificialisation des sols et visant à protéger et valoriser les ressources naturelles du pays, dans leur fonctions environnementale et récréative. Ce mécanisme aiderait à « désindexer » la bonne fortune financière des communes de leur seule croissance démographique.

4.1.1. Mettre en place un nouveau fonds spécial finançant des projets pilotes en matière d'urbanisme, de paysages ou d'architecture s'inscrivant dans le cadre du PDAT 2023

En plus du mécanisme inspiré de la politique suisse des agglomérations, et afin de renforcer l'incitation aux projets innovants, un nouveau fonds spécial pourrait assurer le financement de projets pilotes en matière d'urbanisme, de paysages ou d'architecture s'inscrivant dans le cadre des objectifs du PDAT 2023, le cas échéant au sein de structures inter/supracommunales. Un tel ajustement permettrait également de « redresser » un mode de financement accordant actuellement une place déterminante aux seuls critères de croissance de l'emploi et de la population.

¹⁰ Voir : <https://regiosuisse.ch/fr/politique-agglomeration>.

¹¹ Cela permettrait également de répondre à une recommandation de la radiographie des finances communales de la BCL, d'étudier les modalités de la mise en place d'un fonds spécial regroupant l'octroi des subventions (y compris en capital), qui permettrait de conférer à la politique de l'Etat en matière d'aides plus de transparence et d'efficacité. Un compartiment de ce fonds comporterait les compléments d'aides d'équipement « qui ne pourraient être accordés que lorsque la commune répond à une orientation de l'Etat qui veut que la commune réalise un équipement dépassant ses propres besoins ».

4.2. Objectif 2 : Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires

La mise en œuvre de la vision territoriale proposée dans cette étude contraindra à une meilleure utilisation de la ressource foncière disponible. Il importera de veiller à ce que le potentiel foncier (en termes d'étendue mais également de localisation) soit en phase avec un développement cohérent sur le plan démographique et économique. Cela signifie que l'exploitation du potentiel foncier doit rendre possible une croissance démographique très soutenue, concentrée dans la trame urbaine préconisée tout en générant une artificialisation et un morcellement les plus faibles possibles du territoire national.

4.2.1. Convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains

La mise en œuvre concrète des projets d'urbanisation à travers le pays ne saurait se faire uniquement en juxtaposant des outils coercitifs. Le modèle de développement territorial devra reposer sur un consensus national et ses concrétisations locales en matière de construction devront nécessairement susciter l'intérêt de la population. Aussi, les propriétaires devront être non seulement convaincus par la nécessité de valoriser leurs terrains pour leur communauté, mais aussi intéressés économiquement à ce développement.

En effet, il est peu probable que l'État ou les communes puissent se permettre d'acheter des centaines, voire des milliers d'hectares au prix du marché. Il sera souvent nécessaire de convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains soit à travers des projets privés, soit en les associant à des projets publics et en trouvant des moyens de les intéresser aux bénéfices du développement. Cette démarche sera cohérente avec les outils fiscaux visant à inciter la mobilisation des terrains.

4.2.2. Mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement de terrains en zone constructible à leur utilisation effective et rappeler les parcelles d'un projet en cas de blocage

Dans le but de préparer la mobilisation de terrains qui ne sont pas encore classés à l'intérieur des périmètres de construction, mais qui se prêteraient à une telle intégration, il conviendra de veiller à la mise en œuvre de certains dispositifs prévus, comme les servitudes urbanistiques du type « créneau temporaire de viabilisation » (CTV) et « créneaux temporaires de construction de logements » (CTL)¹². Ces dispositifs lient le classement des terrains à des contraintes temporelles de viabilisation et d'urbanisation, au risque qu'ils ne retombent « en zone verte » s'ils ne sont pas mobilisés pour la construction leur faisant ainsi perdre une partie de leur valeur marchande. Le même projet de loi prévoit la mise en œuvre de « remboursements ministériels » permettant d'accélérer la reconfiguration des parcelles d'un projet d'aménagement particulier (PAP) pour lever des blocages pouvant provenir d'un ou plusieurs propriétaires à la demande de la Commune ou d'un ou plusieurs propriétaires. Cela permettrait de réaliser a minima une partie du PAP sans attendre que l'ensemble des propriétaires marque son accord.

¹² Voir projet de loi n° 7139 et amendements gouvernementaux.

4.2.3. Créer un fonds de compensation des moins-values alimenté par une taxation des plus-values en cas de déclassement résultant d'une mesure d'aménagement du territoire

Un fonds de financement alimentant d'éventuelles compensations financières découlant de changements d'affectation moins avantageux de terrains apparaît comme utile pour compléter d'autres propositions formulées dans cette étude. Dans le but d'alimenter ce fonds, il pourrait être envisagé de mettre en place une contribution exceptionnelle au titre du changement d'affectation de terrains générant pour le détenteur une plus-value. Cette contribution pourrait également s'inspirer de la Suisse qui a mis en place une « taxe sur la plus-value » en 2012 qui prévoit qu'un prélèvement d'au moins 20% soit prévu dans le cadre de plus-values résultant d'une mesure d'aménagement du territoire. Chaque canton (voire également les communes dans certains cantons) prélèvent cette taxe et peuvent préciser les conditions de cette taxation. Les recettes de la taxe doivent être affectées à la compensation des moins-values réalisées par les propriétaires fonciers qui seraient impactés par un déclassement de terrain ou par des mesures d'aménagement du territoire.

4.2.4. Adapter la fiscalité foncière afin de lutter contre la rétention et suivre les effets de la réforme annoncée en octobre 2022

Une réforme d'envergure de la fiscalité foncière s'imposait, afin de lutter contre l'attentisme de certains propriétaires fonciers. Au Grand-Duché, l'impôt foncier ne représente actuellement que 0,05% du PIB. Un montant infime, tant par rapport à son niveau enregistré en 1970 - soit 0,3% du PIB - qu'à l'aune du ratio de 1,2% du PIB observé en 2020 au sein de l'Union européenne. Cette défaillance de l'impôt foncier grand-ducal s'explique surtout par le fait que la valeur unitaire, soit la pierre angulaire de la détermination de cet impôt, n'a été révisée que de manière ponctuelle et parcellaire depuis 1941. Ainsi, pour les autorités, il importait de taxer davantage les terrains constructibles vides et les logements non occupés, dans le contexte d'une « réforme générale de l'impôt foncier »¹³.

Une réforme a ainsi été présentée en octobre 2022. Elle repose principalement sur les trois éléments suivants¹⁴ :

- Une modification de la formule de calcul de l'impôt foncier « classique », qui ne devrait cependant, selon les estimations mêmes du Gouvernement induire qu'une augmentation très mesurée des recettes communales correspondantes, mais qui viserait à actualiser les valeurs de référence. Il convient de noter que la valeur de référence dépendra de la localisation de la parcelle et du potentiel constructible. Par ailleurs, un abattement de 2.000 euros à valoir sur la valeur de base va être introduit pour les propriétaires occupant leur logement.
- L'instauration d'un impôt de mobilisation de terrains, qui dépendra de la valeur de base (celle déjà utilisée dans le cadre du calcul de l'impôt foncier) et d'un taux progressif, augmentant annuellement après une période de 5 années (pour les terrains viabilisés) ou de 8 années (pour les terrains non viabilisés). Ce taux progressif étant identique dans l'ensemble du pays (l'impôt de mobilisation a d'ailleurs vocation à être perçu par l'Etat), le nouveau prélèvement obligatoire serait appliqué de manière bien plus homogène que l'actuel impôt foncier spécifique dit « B6 ».
- L'instauration d'un impôt sur la non-occupation de logements (voir l'objectif 3).

¹³ Source : déclaration du Ministre d'Etat le 12 octobre 2021.

¹⁴ En parallèle avec une réforme des baux à loyer.

Il convient d'espérer une mise en œuvre aussi rapide que possible de la réforme¹⁵. Si les principes de base l'inspirant sont à saluer, en particulier l'application homogène de l'impôt de mobilisation des terrains et le nouveau prélèvement obligatoire sur les surfaces vides, il reste à déterminer si les paramètres choisis seront appropriés. Il est essentiel de prévoir une évaluation de la réforme et de ses conséquences au plus tard 5 années après son entrée en vigueur (clause de rendez-vous), par un groupe de travail composé de représentants des administrations fiscales, de responsables politiques nationaux et communaux, ainsi que d'experts reconnus du logement et de l'immobilier. De tels « bilans techniques » (s'inspirant de la procédure appliquée dans le cadre du régime général de pension) pourraient d'ailleurs avoir lieu à un intervalle régulier, par exemple toutes les 5 années, et donner lieu le cas échéant à une révision « semi-automatique » des principaux paramètres chiffrés de la réforme (en particulier le taux de l'impôt de mobilisation et la pénalité en cas de non-occupation).

4.2.5. Réfléchir à une fiscalité avantageuse pour les investisseurs dans la construction de logements

Il importerait de remettre à plat certains aspects du cadre fiscal existant avec une réforme de la fiscalité immobilière qui devrait viser, entre autres objectifs, une incitation au renforcement de l'offre de logements, à la vente ou en vue de locations. Si le Luxembourg se caractérise par un impôt foncier réduit, les transactions sont lourdement taxées, surtout s'il est tenu compte de la hauteur relative des prix immobiliers au Luxembourg. Dans un contexte de prix élevés, cela pourrait en effet constituer une barrière à l'entrée. Un autre point d'attention serait de conditionner l'octroi d'avantages fiscaux en faveur des investisseurs bailleurs à la pratique de loyers modérés.

4.2.6. Etudier l'opportunité de faire évoluer la Constitution

Une des voies possibles pour faciliter la mobilisation de terrains nécessaire à la réalisation de projets prioritaires en matière d'aménagement du territoire serait de renforcer le poids de l'utilité publique dans le droit luxembourgeois pour limiter les possibilités de recours contre des projets stratégiques.

L'introduction dans la Constitution du rôle transversal de l'aménagement du territoire pourrait renforcer l'utilité publique de certains projets. A ce titre, l'exemple de la Suisse pourrait également être étudié. Ce pays a simultanément introduit en 1969 la garantie de la propriété privée¹⁶ et l'attribution de la compétence de l'aménagement du territoire à la Confédération et aux Cantons¹⁷. En outre, le texte précise dans quelle mesure les droits fondamentaux (donc celui de la propriété) peuvent être restreints. Les restrictions du droit à la propriété doivent notamment être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public et proportionnées

¹⁵ D'après le gouvernement, dans l'hypothèse où le projet de loi serait voté par la Chambre des Députés en juillet 2023, avant la fin de la période législative actuelle, la loi entrera en vigueur pour septembre 2025. Avec la mise en œuvre de toutes les étapes nécessaires, le nouvel impôt foncier sera donc applicable au plus tôt en janvier 2026 et donc à payer au plus tôt en 2027.

¹⁶ Art. 26 Garantie de la propriété

1 La propriété est garantie.

2 Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

¹⁷ Art. 75 Aménagement du territoire.

1 La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judiciaire et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

2 La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

3 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.

au but visé¹⁸. Cela implique dans la pratique que lors de conflits d'usage, les intérêts publics et privés soient tous deux mis dans la balance, tout en renforçant l'obligation de compensation en cas de restriction de la propriété.

Néanmoins, il convient de bien étudier la faisabilité de ce type de modifications, par nature « fondamentales », et de les aborder avec prudence dans la mesure où elles pourraient avoir des effets sur d'autres compromis politiques et sociétaux.

4.3. Objectif 3 : Favoriser une exploitation « optimale » des surface existantes et encourager la mixité urbaine

Si l'objectif de mobilisation des terrains appropriés pour entamer le processus d'urbanisation de manière optimale est important compte tenu du scénario « au fil de l'eau » de croissance démographique et économique, il sera également crucial de penser à des outils permettant d'exploiter au mieux les espaces déjà en projet, voire déjà construits et d'orienter le développement urbain dans une logique de mixité à la fois fonctionnelle et sociale.

4.3.1. Penser un outil de transferts de droits d'urbanisation pour canaliser le développement aux endroits appropriés

Etant donné qu'une partie importante des terrains disponibles ne se trouve pas à des endroits appropriés, alors qu'à d'autres endroits qui le sont les volumétries de construction permises pourraient être plus importantes et qu'il existe également de « bons » terrains qui ne sont pas encore classés constructibles, des mécanismes permettant une certaine flexibilité pourraient être envisagés. Pour cela, des outils de transfert des droits d'urbanisation et de construction de terrains moins adaptés vers des terrains plus adaptés, tout en faisant bénéficier proportionnellement les propriétaires des terrains moins adaptés et reclassés de la plus-value résultante du transfert, constituent certainement une voie à suivre. Ce type d'outil mentionné dans le PDAT 2023 impliquerait néanmoins dans la pratique des moyens administratifs et techniques importants et, le cas échéant, des dédommagements tout aussi conséquents.

4.3.2. Veiller à ce que les Communes, l'Etat et les promoteurs publics soient davantage incités à valoriser les terrains constructibles dont ils sont propriétaires

Les acteurs publics ont également des difficultés à tenir un rythme soutenu en matière de construction de logements sur les terrains dont ils sont propriétaires. Dans ce domaine, il pourrait être opportun de réfléchir à des formes de partenariats public-privé permettant d'accélérer les réalisations, mais aussi de doter de moyens adéquats les promoteurs publics pour y parvenir. Ces derniers devraient en effet continuer d'être renforcés, afin d'atteindre une capacité de réalisation comparable à celle des acteurs privés (à volume égal de terrains constructibles) et d'être en mesure de mieux soutenir les communes dans la réalisation de projets d'envergure.

¹⁸ Art. 36 Restriction des droits fondamentaux

1 Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

2 Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

4.3.3. Réévaluer l'ensemble des incitants à destination des communes en matière de logement social

Il conviendrait d'analyser en profondeur le poids du critère du logement dans le financement des communes et sa possible révision ultérieure. La réforme de 2016 du financement des communes a certes eu le mérite d'introduire ce critère, mais ce dernier ne représente que de 0 à 1% des fonds totaux transitant par le FDGC, qui s'élèvent en 2022 à 2 230 millions d'euros selon le budget 2022 de l'Etat, alors même que le logement constitue l'une des principales hypothèques pesant sur la croissance économique future au Luxembourg. Le poids effectif du critère « logement social » (forcément situé entre les deux pôles 0 et 1%) dépend du dynamisme des pouvoirs locaux en la matière¹⁹.

Selon une récente étude de la Banque Centrale du Luxembourg²⁰ (BCL), « 70% des communes ne reçoivent pas de dotation basée sur ce critère du fait qu'elles n'ont pas de logements sociaux donnés en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. »

A cette aune et compte tenu de l'acuité du défi du logement au Luxembourg, l'étude d'un potentiel renforcement du poids du critère « logement social » s'imposerait à l'évidence. Néanmoins, dans la mesure où d'autres modalités publiques d'incitation au logement existent à destination des communes (dans le cadre du Pacte Logement 2.0 ou de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement par exemple), il conviendrait d'évaluer l'ensemble de ces dispositifs du point de vue de l'incitation effective des communes et idéalement de prévoir sur la base de cette évaluation une homogénéisation des dispositifs d'aide aux communes dans le domaine du logement, au sein du FDGC ou en dehors de ce dernier.

4.3.4. Veiller à mettre en œuvre rapidement et évaluer régulièrement les dispositifs de taxation des logements inoccupés

La réforme de la fiscalité foncière annoncée en octobre 2022 va introduire un nouveau prélèvement obligatoire sur les logements existants mais non-occupés, qui atteindra 3 000 euros la 1^{ère} année de non-occupation (durant au moins 6 mois) et augmentera de 900 euros par année additionnelle de non-occupation pour plafonner à 7.500 euros. Cette mesure est destinée à être appliquée de manière homogène sur le territoire²¹, à rebours de la taxe d'inoccupation et de la taxe de non-affectation à la construction qui étaient instituées par les articles 15 et 16 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 ayant institué le Pacte Logement 1.0 avec les communes. Si ces instruments constituent des leviers permettant aux communes d'inciter à mieux mobiliser le potentiel foncier et résidentiel existant, les autorités communales n'y ont recouru que de manière limitée. La réforme annoncée est de nature à pallier cette sous-utilisation.

Il conviendra de mettre en œuvre plus rapidement que prévu cette réforme (pour laquelle les premiers paiements d'impôts sont attendus en 2028 d'après le Gouvernement), et de veiller à

¹⁹ Une commune est depuis la réforme de 2016 indemnisée à concurrence de 1 500 euros par logement social lui appartenant et offert en location au cours de l'année de référence et ce suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

²⁰ BCL, Rapport d'évaluation de la réforme des finances communales, document élaboré en vertu de la Convention du 20 mars 2020 entre la BCL et le Ministère de l'Intérieur, 23 avril 2021, https://www.bcl.lu/fr/Recherche/publications/technicalpapers/Rapport-d_evaluation-de-la-reforme-des-finances-communales.pdf.

²¹ A l'instar de l'impôt de mobilisation des terrains, il s'agira d'ailleurs d'un prélèvement de l'Etat.

l'évaluer régulièrement selon la procédure esquissée ci-dessus pour l'impôt foncier (voir l'objectif 2).

4.3.5. Faciliter autant que possible le volet procédural

Pour accompagner les particuliers, entreprises et communes dans l'ensemble des procédures urbanistiques, environnementales, liés à l'eau et à la sécurité, il serait opportun de chercher à concrétiser l'idée d'un « guichet unique »²². Ce dernier permettrait, à condition d'être bien conçu et doté des ressources humaines nécessaires, de parcourir les procédures plus rapidement et, surtout, d'éviter les incohérences entre les décisions (relevant souvent d'autorités distinctes) qui sont sources de délais rallongés et, qui plus est, d'incertitude renforcée pour les porteurs de projets.

Enfin, le volet procédural pourrait être allégé sur des terrains préalablement classés en tant que terrains constructibles, au niveau des études environnementales subséquentes. Il est en effet problématique que des terrains classés et se prêtant à une urbanisation pour des besoins de logement d'un point de vue de l'aménagement du territoire, pouvant en outre présenter une densité de constructions élevée permettant d'y concentrer le développement, se voient opposer des lourdeurs procédurales en matière environnementale, voire des interdictions partielles, alors qu'il est important d'éviter un développement sur des terrains moins adaptées, notamment en milieu rural, et qu'il s'agit de réduire la consommation foncière et l'artificialisation des espaces verts.

4.3.6. Mieux utiliser l'outil de plan d'occupation du sol (POS)

Le plan d'occupation du sol (POS) de l'aménagement du territoire est un instrument qui pourrait également être employé pour réaliser de grands projets d'urbanisme mixte d'importance structurelle à la réalisation desquels participe activement l'État et la ou les communes concernées. En effet, cet instrument a surtout été utilisé pour des projets à caractère particulier ou unique, comme l'aéroport, ou encore des zones d'activités à caractère national créées suite à la grande crise sidérurgique. Pour ces projets, il était nécessaire de mettre rapidement de nouveaux terrains à la disposition de l'indispensable reconversion industrielle, mais rien n'empêche a priori²³ d'utiliser le POS pour la réalisation rapide de grands projets urbains mixtes au vu des besoins significatifs qui sont projetés. Il conviendrait d'analyser les éventuels freins juridiques à une utilisation plus poussée du POS (qui pourraient éventuellement être levés par la révision de la Constitutions évoquée par ailleurs) et d'envisager si nécessaire une réforme de l'instrument pour en faire une sorte de « SUPER-POS » destiné à la planification de grands projets urbains mixtes sous l'égide de l'État (en l'occurrence du département de l'aménagement du territoire), si possible, en coopération avec la ou les communes concernées²⁴²⁵.

²² Un tel service devrait aller plus loin que les missions des principaux dispositifs déjà existants que sont la cellule de facilitation urbanisme et environnement (Ministère d'Etat) et la plateforme de concertation PAP (Ministère de l'intérieur).

²³ Voir Art. 20 (3) de loi de 2018 portant sur l'aménagement du territoire.

²⁴ S'il est clair qu'un POS devrait, en tout état de cause, être réalisé en collaboration avec la ou les communes concernées, il devrait néanmoins être possible pour l'État de mettre en œuvre de grands projets urbains mixtes incluant un volet logement important, s'il s'agit de projets clés du PDAT ou du plan directeur sectoriel « Logement », même si la ou les communes concernées sont réticentes.

²⁵ Le PDAT 2023 suggère également d'utiliser le POS « de manière plus catégorique » et propose d'étudier « une modification de la législation existante et plus particulièrement des objectifs de cette dernière pour déterminer le champ d'intervention du POS « autonome » », c'est-à-dire non prévu par un plan directeur sectoriel (PDS).

4.3.7. Réfléchir à un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d'activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers

Une autre piste à explorer, qui est dans la logique des mesures prévues dans le cadre du Pacte logement 2.0, serait la création d'un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d'activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers, à l'instar des pourcentages de réservation de logements abordables dans les PAP nouveaux quartiers. Par exemple, il pourrait être imaginé que pour des immeubles mixtes d'une certaine surface construite dans des quartiers denses, un certain pourcentage de cette surface devrait être cédé (à la commune, à un promoteur public, ou éventuellement à un GIE) pour y aménager des services ou équipements collectifs (crèches, commerces de proximité, voire d'autres dans des espaces urbains plus centraux comme des cabinets médicaux, restaurants, ...) qui bénéficieraient d'un loyer attractif²⁶. Une telle règle permettrait d'assurer une mixité non seulement fonctionnelle, mais aussi sociale et de promouvoir un urbanisme vertical de qualité, entouré d'espaces de verdure collectifs, ce qui deviendra de plus en plus indispensable.

4.4. Objectif 4 : Mettre en place une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance »

La politique de mobilité sera une des conditions *sine qua non* du succès de la mise en œuvre d'un modèle de développement territorial cohérent et durable. Cette dernière devra être pensée de manière prospective et transfrontalière, inciter les individus et les organisations à changer leurs habitudes et permettre aux acteurs concernés de construire dans des délais adéquats les infrastructures nécessaires.

4.4.1. Utiliser la fiscalité pour favoriser la mobilité durable

La fiscalité pourrait être mobilisée pour inciter les actifs à revoir leurs habitudes de mobilité.

Tout d'abord, il serait nécessaire d'aller plus loin que la logique des dernières réformes fiscales qui visent à moduler la taxation du revenu en nature pour la mise à disposition de véhicules professionnels (leasing de voitures de société) en fonction de la motorisation, car cette dernière n'est pas une mesure suffisante pour favoriser le report modal ciblé²⁷. En outre, les déductions fiscales pour les trajets domicile-travail (« frais de déplacement forfaitaires ») devraient être revues de manière à moins encourager l'éloignement du domicile au lieu de travail, en particulier dans un contexte où le développement du télétravail jouera déjà un rôle d'incitatif à l'éloignement.

Ces mesures abandonnées pourraient être « remplacées » par de nouveaux incitatifs « positifs », comme un budget pour la mobilité durable. La fiscalité des personnes physiques devrait ainsi offrir la possibilité aux entreprises de verser à leurs salariés des primes de mobilité défiscalisées et exonérées de cotisations pour favoriser tous les modes de déplacement autres que « l'autosolisme ». Cette prime de mobilité durable en partie défiscalisée pourrait être plafonnée à un certain montant annuel par salarié, et devrait dépasser assez sensiblement les montants

²⁶ Certaines communes ont déjà des stratégies de rachat de locaux commerciaux pour les proposer à un loyer attractif et ainsi maintenir une activité diversifiée en ville.

²⁷ Voir : Vincent Hein., fondation IDEA asbl, Décryptage N° 12, Quel coup de pouce fiscal pour contribuer à la mobilité durable ? 2020.

réellement engagés par le salarié pour sa mobilité²⁸. Elle engloberait des primes pour les salariés justifiant d'un minimum de trajets domicile-travail - à définir - réalisés par des modes autres que l'utilisation d'un véhicule seul ainsi que les avantages en nature que les entreprises mettraient à disposition pour favoriser la mobilité durable. Pour les salariés frontaliers ne bénéficiant pas de la gratuité des transports publics sur l'intégralité de leur trajet, les frais pour abonnement de transport en commun relèveraient le plafond de la prime de mobilité du montant de ces abonnements.

4.4.2. Etudier la pertinence d'une vignette automobile et prévoir des politiques de stationnement en phase avec les objectifs d'urbanisation

Il convient d'étudier la pertinence, dans le cas luxembourgeois, de l'introduction d'une vignette automobile s'inspirant de celle existant pour le centre de Londres²⁹. Une telle mesure, dont les différentes conséquences et modalités éventuelles doivent être appréhendées de près, pourrait s'avérer nécessaire afin d'éviter la congestion des zones urbaines les plus problématiques du pays. L'introduction d'une telle vignette servirait à empêcher les non-résidents de traverser ces zones en voiture pendant les jours et les heures ouvrables par exemple. Il s'agit d'une mesure contraignante forte dont l'introduction présuppose un certain nombre de conditions, comme l'existence de liaisons alternatives à la traversée de ces quartiers y compris pour la voiture privée, d'une masse critique suffisante de clients potentiels pour le fonctionnement des commerces de ces quartiers mais aussi d'alternatives de mobilité durable d'une excellente qualité afin que les non-résidents puissent y accéder facilement.

En parallèle, une augmentation sensible du tarif à partir de la deuxième vignette de stationnement résidentiel devrait être envisagée, ainsi qu'une limitation du nombre de ces vignettes par ménage ou par logement dans les communes centrales des 3 agglos. Cette mesure permettrait de faire baisser la charge automobile pesant sur l'urbanisme et plus particulièrement l'espace public des quartiers urbains. L'espace ainsi dégagé pourrait être affecté à d'autres usages permettant de renforcer la qualité de vie dans ces quartiers. Il importera que ces quartiers soient dotés d'un tissu approprié de commerces de proximité afin de ne pas pénaliser inutilement les habitants.

La tarification du stationnement joue également un rôle important. Ainsi, afin d'éviter que les actifs continuent de privilégier largement la voiture privée pour leurs déplacements vers le lieu de travail, notamment pour des emplois à créneaux horaires « normaux » et situés dans les parties centrales des trois agglos du pays, des tarifs de stationnement plus dissuasifs devraient être étudiés. Il conviendrait de les associer à une gestion plus rigoureuse des emplacements de stationnement au lieu de travail et à un encouragement par les entreprises du recours des salariés à des modes de transport collectifs et à la mobilité douce.

²⁸ Afin de tenir compte du fait que la mobilité durable est souvent moins coûteuse pour le salarié que « l'autosolisme », mais qu'elle génère beaucoup moins d'externalités négatives et qu'elle génère un « effort » pour le salarié.

²⁹ La « Congestion Charge » est une charge journalière de 15 £ qui est due en cas de conduite dans une zone (centrale) définie, de 7h00 à 18h00 du lundi au vendredi et de 12h00 à 18h00 du samedi au dimanche, de même que les jours fériés. La gratuité prévaut entre le jour de Noël et le jour de l'An férié (inclus). Pour un examen plus approfondi, voir <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>.

4.4.3. Accélérer les procédures concernant les projets d'infrastructures de mobilité multimodale et doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de projets de mobilité des moyens nécessaires.

Les concepts de mobilité multimodale devront être concrétisés, avec des priorités clairement établies et budgétisées sur le long terme de manière à pouvoir bien anticiper les réalisations. Les procédures relatives à ces projets devront ensuite être entamées en temps utile, mais suffisamment tôt afin de ne plus occasionner d'importants décalages par rapport aux calendriers initialement prévus et de permettre une mise en œuvre cohérente de ces projets dans le temps et vis-à-vis des projets liés. Le volet le plus délicat étant constitué par l'acquisition des emprises nécessaires, il est impératif de bien planifier son inscription en temps utile dans le plan directeur sectoriel « Transports », voire des plans d'occupation du sol (POS) subséquents, étant donné qu'il s'agit là des outils prévus par la loi³⁰ pour la réservation de ces emprises et s'il le faut leur acquisition par expropriation.

Néanmoins, il conviendra également de doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de ces projets, soit en premier lieu l'Administration des Ponts & Chaussées pour les routes et les CFL pour le rail, des moyens financiers et humains nécessaires.

Afin d'assurer la célérité du développement des projets, il importerait également de dépasser la capacité forcément limitée des bureaux d'étude et des firmes de construction nationales (compte tenu d'une tension considérable sur le marché) en cherchant à impliquer davantage de firmes étrangères.

4.5. Objectif 5 : Favoriser la coopération transfrontalière, notamment avec de nouveaux outils

A l'instar des adaptations organisationnelles et juridiques luxembourgeoises proposées, il sera également opportun de faire évoluer certains cadres juridiques, financiers et organisationnels en matière de coopération transfrontalière afin de mettre en œuvre la vision territoriale transfrontalière proposée ici. Si au cours des dernières décennies, les efforts de coopération transfrontalière se sont beaucoup focalisés sur la nécessaire levée des obstacles à la mobilité des actifs et des entreprises, une nouvelle ambition politique devra être portée avec la même ardeur sur la mise en cohérence, voire la construction commune d'un certain nombre de stratégies de développement transfrontalières. C'est particulièrement le cas pour les politiques publiques qui soutiennent le développement économique, l'aménagement du territoire et la transition écologique, ces trois dimensions présentant des interactions très poussées avec le champ géographique et territorial.

4.5.1. Favoriser un développement économique plus équilibré

Outre le développement de zones d'activités transfrontalières, il serait opportun de multiplier les rapprochements des stratégies de R&D et d'innovation lorsque des complémentarités existent dans la Grande Région et de multiplier les formations en commun, voire de créer des organismes de formation professionnelle transfrontaliers, en particulier dans les métiers en tension.

³⁰ Loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A - N° 271 du 20 avril 2018).

4.5.2. Passer des conventions bilatérales pour des projets de territoires transfrontaliers, avec forte implication des collectivités locales

Pour faciliter la mise en place des projets territoriaux, étant donné la complexité administrative en matière de décentralisation dans les pays voisins³¹, il sera probablement nécessaire de chercher auprès des États centraux partenaires qu'ils nomment des représentants bénéficiant d'une autorité reconnue à la fois par l'État et les collectivités locales concernées. Les projets de territoires transfrontaliers devraient être négociés de manière bilatérale avec chacun des pays voisins et comporter une forte implication des collectivités locales, dans des conventions de développement de moyen-long terme fixant des objectifs et des moyens partagés. Ces projets seraient l'occasion de redéfinir le contrat « gagnant-gagnant » en matière de coopération transfrontalière, ce qui nécessitera un certain engagement politique (interne) et diplomatique (externe) qui pourrait passer par la mise en place d'une diplomatie de proximité pour défendre cette vision du développement. Des expérimentations³² devraient également être revendiquées auprès des institutions européennes compte tenu du statut particulier du Luxembourg comme « État-Métropole » faisant face à des contraintes spécifiques liées à la présence de frontières au sein de l'aire fonctionnelle.

4.5.3. Mettre en œuvre certaines dispositions du « European Cross Border Mechanism », avec « points de contact » en cas d'obstacles

Il serait opportun de chercher à mettre en œuvre certaines dispositions qui étaient prévues par le projet de règlement européen « European Cross Border Mechanism » (ECBM). En particulier, l'obligation que chaque État membre mette en place des « points de contacts » chargés d'obtenir une réponse des autorités centrales en présence d'obstacles rencontrés dans les projets transfrontaliers pourrait être négociée avec les pays voisins dans le cadre de conventions bilatérales. Comme le signale l'avis du CES de juin 2022, cela permettrait de mobiliser plus facilement les États centraux voisins sur des problématiques propres aux territoires transfrontaliers, et de pallier en partie les difficultés de gouvernance et de coordination qui freinent le développement des projets transfrontaliers (un État qui doit coopérer avec de nombreuses collectivités locales aux compétences très différentes les unes des autres).

Si ce projet de Règlement a régulièrement été cité dans le débat public comme pouvant convenir entre deux États désirant appliquer certains aspects du droit de l'un sur une partie du territoire de l'autre afin de faciliter le développement de projets transfrontaliers bien délimités, rien ne semble contre-indiquer que de tels arrangements puissent être passés même en l'absence de l'entrée en vigueur de l'ECBM. Il serait à cet égard utile de faire un recensement des obstacles qui pourraient être réglés dans des accords d'État à État de ce type au bénéfice de projets transfrontaliers, afin de les mettre à l'agenda des instances de coopération interétatiques régulières (Commission administrative belgo-luxembourgeoise, Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise, etc.)³³.

³¹ Il existe en effet d'importantes différences entre les niveaux administratifs des autorités publiques compétentes et les modes de gouvernance dans les 4 pays limitrophes qui composent l'aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg.

³² Zones douanières et/ou fiscales à statut international spécifique, application du droit voisin sur un territoire de projet, délégations de compétences des États centraux aux collectivités locales, etc.

³³ Source CES (2022).

4.5.4. Créer de nouveaux fonds dédiés à la coopération transfrontalière

La logique de codéveloppement, en l'absence d'un système de péréquation financière transfrontalière, impliquerait notamment d'aller au-delà de la logique de financements ponctuels de projets bilatéraux (principalement dans la mobilité à ce jour), mais aussi de celle de la « compensation » (transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics), afin d'entrer progressivement dans une logique de développement plus équilibré, comme cela se pratique par exemple dans le Grand Genève.

La proposition de créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière³⁴ pourrait être soutenue. Ces fonds bilatéraux pourraient servir à lancer des appels à projets pour co-financer avec les collectivités et/ou les États voisins des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux, culturels, environnementaux, etc. Inspirés de ce qui existe déjà depuis de nombreuses années avec le Programme Interreg A, les projets sélectionnés pourraient être indifféremment développés du côté luxembourgeois ou frontalier, l'important étant qu'ils aient une vraie plus-value transfrontalière, c'est-à-dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité, la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble. Les règles d'abondement de ces fonds (alimentés par le Luxembourg et les partenaires avec également une recherche de fonds européens), le mode de fonctionnement, l'évaluation et les priorités de fonctionnement seraient élaborés de manière paritaire dans de nouvelles conventions bilatérales d'État à État.

De plus, il pourrait être opportun d'ouvrir certains programmes comme les « Pakt » communaux aux communes transfrontalières qui pourraient être éligibles selon différents critères.

4.5.5. Inciter les communes des territoires transfrontaliers à se rassembler dans des groupements de coopération

Pour renforcer la dimension de « projet partagé » et s'inspirer de la pratique de la coopération dans le Grand Genève (notamment), il pourrait être établi que seules les communes s'étant constituées membres de groupements intercommunaux transfrontaliers seraient éligibles aux mécanismes de financement précités (fonds de coopération bilatéraux et « Pakt » communaux). Ces groupements de coopération qui pourraient prendre la forme de Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT) permettent d'institutionnaliser et d'organiser concrètement la coopération entre les pays au niveau des zones frontalières, avec une participation des Communes (ou groupements de Communes) concernées de part et d'autre des frontières mais également des autorités publiques d'échelon « supérieur » qui sont souvent financeurs des projets (État, Régions, Länder, Provinces, etc.)³⁵. L'avantage de ce type de structure est d'organiser une coopération continue, de réfléchir aux priorités en élaborant des visions de moyen/long terme propres à chaque territoire.

Ces groupements pourraient jouer un rôle important dans le suivi des projets de coopération appelés à se multiplier dans les territoires de proximité et ils pourraient contribuer à faciliter la recherche des interlocuteurs adéquats qui est régulièrement mentionnée comme un frein à la coopération.

³⁴ Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2022/01/06/pour-la-creation-dun-fonds-de-codveloppement-transfrontalier>.

³⁵ Il n'existe à ce jour qu'un GECT, « Alzette-Belval ». Cette structure a permis de mettre en œuvre des projets et une vision partagée pour le développement du territoire transfrontalier, mais il nécessite un soutien renforcé de la part des États pour permettre une mise en œuvre des projets concrets.

4.5.6. Faire évoluer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier

Les limites à la pratique du télétravail liées à la présence des frontières dans l'espace socio-économique luxembourgeois représenteront progressivement un handicap de taille face à d'autres territoires « non-transfrontaliers » et des métropoles dynamiques qui pourront plus aisément miser sur une attractivité des actifs liée à la pratique du télétravail.

Il sera nécessaire de faire valoir cette problématique auprès des instances européennes, le cas échéant avec d'autres régions transfrontalières « pénalisées » par ce constat. Le seuil le plus contraignant pour la pratique du télétravail transfrontalier réside en effet dans le Règlement européen n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui prévoit que pour être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise, le salarié doit prêter au moins 75% du temps de travail dans le pays. Bien que ce texte ouvre la voie à des dérogations négociables d'État à État (article 16), une évolution du Règlement pour accorder un statut spécial aux travailleurs frontaliers serait la voie à privilégier pour le long terme.

Concernant les seuils fiscaux à partir desquels les travailleurs frontaliers peuvent être amenés à être imposés partiellement dans leur pays de résidence, une possible issue serait de négocier avec les pays voisins un rehaussement de ces seuils (par exemple vers le maximum autorisé en matière de sécurité sociale) et une simplification administrative en contrepartie d'un mécanisme de financement basé sur les jours télétravaillés par les frontaliers qui abonderait les fonds de coopération bilatéraux mentionnés plus haut.

Enfin, d'autres problématiques comme le risque d'application du droit du travail du pays de résidence ou de se voir considérer comme établissement stable par les autorités étrangères pourraient renforcer l'incertitude juridique à laquelle font face les employeurs. Elles devront faire l'objet d'un important travail d'expertise et de négociation pour offrir une stabilité juridique aux entreprises luxembourgeoises ainsi qu'aux travailleurs frontaliers.

4.5.7. Favoriser les expérimentations

Des expérimentations devraient également être revendiquées auprès des institutions européennes compte tenu du statut particulier du Luxembourg comme « État-Métropole transfrontalière » faisant face à des contraintes spécifiques liées à la présence de frontières au sein de l'aire fonctionnelle. Il pourrait par exemple être opportun de réfléchir à la mise en place de zones douanières et/ou fiscales à statut international spécifique (pour une zone logistique par exemple), à l'application du droit voisin sur un territoire de projet, à des délégations de compétences des États centraux aux collectivités locales, etc.

Bibliographie

Banque Centrale du Luxembourg, Ministère de l'Intérieur, *Rapport d'évaluation de la réforme des finances communales*, 2021.

Conseil Economique et Social du Grand-Duché de Luxembourg, *Avis pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région*, 2022.

Fondation IDEA asbl, *La politique du logement : Entre bons motifs et gros montants !* Recueil d'IDEA, 2022.

HEIN, V., *Quel coup de pouce fiscal pour contribuer à la mobilité durable ?* Fondation IDEA asbl, Décryptage N°12, 2020.

Ministère de l'énergie et de l'aménagement du territoire, *Projet de Programme directeur d'aménagement du territoire 2023 et le rapport sur les incidences environnementales (R.I.E.) y relatif*, septembre 2022.

Partie 4/4

En trente ans, le Luxembourg a multiplié son PIB par 2,6, créé près de 290.000 emplois (x2,5), vu le nombre de frontaliers augmenter de 170.000 (x6) et connu une poussée démographique de près de 250.000 personnes (+65%).

Si elle a eu d'incontestables retombées positives, cette « félicité économique », systématiquement sous-estimée par les différentes vagues de projections, a profondément modifié de nombreuses caractéristiques sociétales, territoriales et environnementales du Luxembourg. Prix du foncier, rareté du logement, saturation des infrastructures de mobilité, pollution, qualité de vie, attractivité, ... Des goulots d'étranglement liés au modèle de développement spatial se manifestent peu à peu et représentent une menace pour la prospérité économique, sociale et écologique future du pays.

Dans les prochaines décennies, les stratégies d'aménagement du territoire (au sens large) joueront un rôle toujours plus crucial pour rendre possible et soutenable le développement socio-économique du Luxembourg. La nécessité de penser une Vision territoriale à long terme doit également être considérée comme un outil à part entière au service de la stratégie de développement économique du pays. C'est l'objet de la présente étude, qui repose sur un travail multidisciplinaire original et ambitieux un double objectif, celui de sensibiliser les responsables de la planification territoriale aux besoins que pourrait requérir le modèle économique du Luxembourg et celui de rendre les décideurs économiques plus attentifs aux contraintes toujours plus fortes que l'aménagement du territoire va représenter pour l'économie luxembourgeoise.

A propos de la Fondation IDEA

La Fondation IDEA asbl a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Elle s'est donnée pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action: identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public.

Cette étude a été préparée par l'équipe opérationnelle d'IDEA en collaboration avec Romain Diederich, géographe.

Auteurs : Muriel Bouchet, Romain Diederich, Vincent Hein.

Steering Committee : Nicolas Buck, Michèle Finck, Georges Heinrich, Erna Hennicot-Schoepges, Isabelle Lentz, Rolf Tarrach, Michel Wurth.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa.