

Quelques réflexions sur le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) 2023

Document de travail N° 21
Février 2023

Vincent Hein

Sommaire

Introduction.....	3
1. Les projections économiques et démographiques au cœur de l'élaboration d'une vision territoriale à long terme.....	4
2. Les implications d'une ambition pour une nouvelle armature urbaine visant à stopper l'étalement urbain et le morcellement territorial dans un contexte de forte croissance démographique.....	5
3. Penser les développements transfrontaliers.....	7
4. Des investissements et un changement d'ampleur au niveau des infrastructures et de la mobilité.....	9
5. Des nouveaux modèles d'urbanisme à promouvoir	10
6. Des outils, voire des réformes indispensables	10

Introduction

Les réflexions sur le développement socio-économique du Luxembourg à moyen et long terme ne peuvent pas, compte tenu de certaines caractéristiques géographiques et économiques du pays¹, faire l'impasse sur les questions liées au développement spatial et à l'aménagement du territoire. Si les précédents exercices de programmation spatiale (en particulier le PDAT 2003² et l'IVL de 2004³) avaient bien identifié la nécessité de mieux « organiser » la croissance économique et démographique sur le territoire, les concepts qu'ils ont appelés de leurs vœux, au premier rang desquels la « déconcentration concentrée », peinent toujours à se concrétiser dans les faits. La difficulté à mettre en œuvre les stratégies d'aménagement, couplée à une sous-estimation chronique de la croissance, ont contribué à renforcer ses effets indésirables : étalement urbain, prix du foncier, rareté du logement, saturation des infrastructures de mobilité, pollution, qualité de vie, attractivité, déséquilibres transfrontaliers... Les goulots d'étranglement se manifestent peu à peu et pourraient représenter, en l'absence de changements significatifs dans l'organisation territoriale, une menace pour la prospérité économique, sociale et écologique du pays.

Le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire 2023 (PDAT), publié en septembre 2022, constitue dans ce contexte une mise à jour bienvenue des précédents documents de planification. Le présent Document de Travail vise à nourrir les débats autour de la consultation sur le projet de PDAT 2023 en s'appuyant sur quelques constats majeurs issus de l'étude « Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme - Fir eng kohärent Entwécklung vum Land » publiée par la Fondation IDEA asbl en février 2023.

Il est l'occasion d'aborder les projections économiques et démographiques nécessaires à l'élaboration d'une vision territoriale de long terme, les implications d'une ambition pour une nouvelle armature urbaine visant à stopper l'étalement urbain et le morcellement territorial, la nécessité de penser le développement spatial dans un contexte transfrontalier, les grands défis pour la mobilité à l'horizon 2050, les transformations à penser en matière d'urbanisation ainsi que plusieurs pistes permettant de rendre plus opérationnelle la politique d'aménagement du territoire au sens large.

¹ Un petit pays à l'économie ouverte à l'international, d'importants taux de croissance économique, une démographie très dynamique, des interdépendances avec les régions et pays limitrophes, une structuration urbaine héritée des révolutions industrielles, la présence d'espaces naturels protégés, etc.

² Le Programme directeur d'aménagement du territoire « définit une stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre dans le cadre des objectifs de l'article 1er » de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Il est le cadre d'orientation et de référence du développement du territoire, bien qu'il ne soit pas légalement contraignant. Le PDAT de 2003 définissait un système hiérarchisé et cohérent basé sur le principe de la déconcentration concentrée et permettant de définir une armature urbaine qui oriente les développements socio-économiques, ainsi que la planification de la mobilité. Source : www.sig-gr.eu.

³ « L'Integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept » (IVL), est un concept non contraignant de développement intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg élaboré en 2004 pour contribuer, en se basant sur plusieurs scénarios économiques et démographiques, à la réalisation des objectifs majeurs du PDAT de 2003.

1. Les projections économiques et démographiques au cœur de l'élaboration d'une vision territoriale à long terme

Sur les trente dernières années, le pays 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%). 495.000 nouveaux résidents y ont immigré et 291.000 ont quitté le pays. A l'exception des projections démographiques de 1974 (au cœur de la crise sidérurgique), tous les exercices démographiques depuis les années 1950 ont donné lieu à des sous-estimations d'une ampleur souvent considérable⁴, en raison principalement d'une propension à sous-estimer l'immigration nette (en raison d'une estimation trop modeste de la croissance économique et de l'emploi) mais aussi l'espérance de vie. Cette sous-estimation de la croissance a pu engendrer une mauvaise anticipation des défis dans les politiques de planification territoriale.

Le développement économique de l'ère postindustrielle luxembourgeoise est en effet très « riche » en nouveaux emplois, habitants et travailleurs frontaliers, une spécificité qu'il est important d'intégrer dans un exercice de réflexion économique et spatiale, d'autant plus qu'elle a tendance à se renforcer depuis une quinzaine d'années. Le PIB par emploi a fait un bond historique avec la reconversion dans le secteur financier, mais cet indicateur de productivité apparente du travail ne progresse plus depuis le début des années 2000.

Compte tenu de ces constats, il apparaît opportun de penser l'avenir du pays sur le plan territorial en se basant sur un scénario économique et démographique « au fil de l'eau ». Bien que ce choix revienne à parier sur une poursuite de la « réussite économique » et que de nombreuses tendances, ruptures et autres blocages pourraient entraver ce chemin, il est important de penser le développement futur du pays en se basant sur des données « maximalistes » qui obligent à tester les « limites » du modèle. En outre, ce choix est renforcé par l'intuition que le « pilotage » par les autorités publiques de la croissance économique et démographique, à comprendre dans le sens d'un développement plus modéré, est peu réaliste. Si les politiques de planification territoriale se basent sur un scénario éco-démographique « faible » et que ce dernier ne se matérialise pas, les effets négatifs de la croissance sur le territoire et la société pourraient être renforcés.

Un scénario démographique « au fil de l'eau » construit dans l'étude pour « une vision territoriale » aboutirait en 2050 à une population de 1,092 millions d'habitants et à un marché du travail à 955.000 emplois (dont 503.000 frontaliers)⁵. Le scénario du STATEC⁶ utilisé pour le projet de PDAT 2023 aboutit à un résultat « proche » de celui du scénario « au fil de l'eau » en termes démographiques (1.007.000 habitants) mais se situant bien en deçà en ce qui concerne l'emploi (770.000) du fait essentiellement d'une estimation de la productivité apparente du travail plus forte. En effet, si le PDAT a retenu le scénario démographique « haut » du STATEC, ce qui pourrait s'apparenter à un choix relativement

⁴ A titre d'exemple, les projections de population disponibles il y a trente ans estimaient que le Grand-Duché abriterait 404.000 habitants en 2011. Or, ils furent 108.000 de plus. Celles disponibles il y a vingt ans dessinaient un Luxembourg à 520.000 habitants en 2020, donnant lieu à une nouvelle sous-estimation de 106.000 unités.

⁵ Deux scénarii alternatifs sont testés : celui d'un recul du niveau relatif (par rapport aux pays voisins ou proches) de richesse du Luxembourg vers celui constaté avant le décollage de la place financière (scénario A, aboutissant à 770.000 habitants et 490.000 emplois) et celui d'une accélération des gains de productivité apparente du travail (scénario B, avec un résultat de 950.000 habitants et 715.000 emplois).

⁶ HAAS, T., PELTIER, F., *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060*, Bulletin N° 3/2017, STATEC, 2017.

« sécurisant » en matière de planification territoriale, il apparaît que ce même scénario est relativement volontariste en matière de gains de productivité apparente du travail (+2,8% l'an entre 2030 et 2060 contre +0,1% par an en moyenne constaté sur la période 1995-2019). Si la réalisation du scénario à 955.000 emplois (+15.700 par an) peut légitimement être questionnée, il convient de noter qu'elle résulte d'une simulation qui vise précisément à minimiser le risque de sous-estimation de la croissance « quantitative » du pays comme cela fut le cas par le passé dans d'autres projections. Elle pose dès lors la question de la nécessité de prévoir, en parallèle de l'absorption de l'importante évolution démographique, une vision territoriale relativement plus ambitieuse en matière d'activités économiques pour le long terme dans le PDAT 2023.

Récapitulatif des résultats des différentes simulations existantes

Le « scénario 1 » du STATEC est celui retenu par le projet de PDAT 2023.

Scénarios	Croissance annuelle moyenne 2020-2050 (2030-2060 pour les scénarios STATEC)				2050				
	PIB	Productivité	Population	Emploi	Population	Emploi*	Emploi résident	Emploi frontalier	
IDEA	Fil de l'eau	2,8%	0,5%	1,9%	2,3%	1 092 456	955 092	451 763	503 329
	A	0,4%	0,4%	0,7%	-0,1%	768 591	489 795	277 588	212 207
	B	2,8%	1,5%	1,4%	1,2%	948 457	714 827	372 916	341 911
STATEC	1	4,5%	2,8%	1,6%	1,7%	1 007 000	770 000	382 000	388 000
	2	3,0%	2,0%	1,5%	0,9%	985 000	719 000	357 000	362 000
	3	1,4%	1,1%	1,5%	0,4%	966 000	681 000	300 000	381 000
	4	0,0%	-0,1%	1,4%	1,1%	950 000	655 000	324 000	331 000
Europop 2019 (IGSS)		2,0%	0,8%	0,7%	1,1%	768 048	630 000	275 000	355 000
Constaté 1990-2020		3,3%	0,2%	1,7%	3,1%				

* Emploi : IDEA = emploi total + fonctionnaires internationaux résidents / STATEC = emploi total / Europop (IGSS) = population active au sens de l'assurance pension. Sources : STATEC, Eurostat, IGSS, AMECO, calculs des auteurs.

2. Les implications d'une ambition pour une nouvelle armature urbaine visant à stopper l'étalement urbain et le morcellement territorial dans un contexte de forte croissance démographique

L'étude « Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme » montre que « l'ancien » modèle de « déconcentration concentrée », qui ambitionnait de polariser les 2/3 de la croissance démographique dans les 3 agglos du pays (AggloLUX, AggloNORD et AggloSUD), représentait déjà en soi un défi non négligeable dans la perspective d'une hausse anticipée de la population de 466.000 habitants en 30 ans (scénario « au fil de l'eau »), mais qu'il n'est pas pour autant soutenable dans la mesure où il impliquerait une poursuite du développement démographique (trop) important des communes rurales (+123.000 habitants). Ce développement renforcerait davantage la consommation foncière (artificialisation des sols), l'éloignement des actifs de leurs lieux de travail et le morcellement du territoire.

Il s'agira dès lors à l'avenir de ralentir sensiblement la diffusion de l'urbanisation dans les secteurs ruraux. Il serait par conséquent nécessaire que les communes rurales possédant d'importantes réserves foncières réduisent le potentiel constructible au bénéfice des communes des 3 agglos et des autres CDA et communes prioritaires, qui pourraient étendre leurs périmètres de construction à des endroits bien adaptés permettant de garantir la durabilité de l'aménagement du territoire et de canaliser le développement économique et démographique escompté. Dans cette perspective, il sera nécessaire de faire preuve d'une certaine flexibilité pour opérer le « transfert » du potentiel constructible.

Du point de vue de l'armature urbaine, il s'imposera de maximiser le potentiel de l'ensemble des communes « prioritaires », dans le respect, bien entendu, des critères d'un développement urbain moderne et durable, à même de contribuer significativement à une baisse de l'empreinte écologique.

- L'AggloLUX devrait être étendue jusqu'à Mersch et l'AggloNORD devrait, à terme du moins, englober la commune de Colmar-Berg.
- L'AggloSUD, quant à elle, devra développer son potentiel transfrontalier.
- En plus des efforts à fournir par les communes centrales des 3 Agglos, un ensemble de communes moins centrales, comme Erpeldange et Bettendorf pour l'AggloNORD, Mondercange, Sanem et Kaerjeng pour l'AggloSUD, ainsi que Niederanven, Contern, Leudelange et Mamer, devront se développer davantage que prévu dans l'ancien modèle de l'aménagement du territoire.
- Il sera également nécessaire de développer très substantiellement les CDA⁷ ruraux ainsi que les autres communes prioritaires qui en ont le potentiel comme Wiltz, Steinfort, Junglinster, Rédange ainsi que Mondorf.

En outre, il sera parfois nécessaire de créer de nouvelles centralités urbaines (edge cities⁸ et nouveaux centres urbains), voire de transformer certains villages en petites villes, afin d'aboutir à la concentration du développement, et de structurer de manière polycentrique les 3 agglos. Cela permettrait de rapprocher les lieux de domicile et de travail (ainsi que les lieux remplissant les autres fonctions économiques et récréatives) et d'éviter une surconcentration et une sur-densification dans la capitale et sa périphérie immédiate.

Les nouveaux objectifs préconisés par l'aménagement du territoire dans le PDAT 2023 vont globalement dans ce sens et entendent renforcer très sensiblement cette contrainte de densification urbaine. Le programme vise une concentration de 75% de la croissance dans les 3 Agglos, de 11% dans les autres CDA et de 14% dans les communes rurales (contre des proportions respectives de 67%, 7% et 26% dans le scénario tendanciel).

Avec une progression de 466.000 habitants, cet objectif de concentration renforcée pourrait toutefois faire face à des limites dans sa mise en œuvre, en particulier dans le cadre d'une artificialisation nette des sols tendant vers 0 à l'horizon 2050. La densification de l'AggloLUX rendra vraisemblablement nécessaire l'urbanisation d'importantes surfaces non artificialisées à ce jour. Dans l'AggloSUD, la croissance de près de 90% de la population

⁷ Centres de développement et d'attraction.

⁸ Expression d'origine nord-américaine, l'edge city (ou « ville-lisière ») désigne une ville de banlieue qui se développe grâce à des fonctions de commandement traditionnellement assimilées au centre-ville, et plus particulièrement au Central Business District (CBD) pour les villes nord-américaines. Souvent situées à proximité de grands carrefours autoroutiers, qui structurent la banlieue, ou près d'aéroports, les edge cities constituent ainsi de nouveaux lieux de vie dont les capacités d'auto-organisation concurrencent, en partie seulement, le noyau urbain principal. Ces villes-lisières participent au polycentrisme des espaces métropolitains. (Source : géo-confluences).

qu'une telle polarisation pourrait donner lieu à des niveaux de densités urbaines⁹ difficiles à accepter et à gérer à la fois sur le plan sociologique mais également en matière d'infrastructures de mobilité et de services. Enfin, une reconfiguration aussi marquée par rapport au scénario tendanciel (certes exigeante en soi) ne devrait pas sous-estimer la disponibilité foncière à réserver pour les activités économiques et les infrastructures indispensables dans l'accompagnement d'une telle croissance ainsi que la densification qu'elle apporterait (commerces, équipements scolaires, sportifs, culturel, infrastructures de santé, infrastructures de mobilité, etc.).

Croissance démographique projetée dans le scénario « ancien » modèle du développement territorial et selon la répartition prévue dans le PDAT 2023 pour une population totale de 1.092.456 habitants en 2050

	I. "Ancien" modèle du développement territorial (2/3 de la croissance dans les 3 agglos)				II. PDAT 2023 (3/4 de la croissance dans les 3 agglos)				Ecart II. - I.	
	Pop. en 2020	Part dans la croissance entrevue	Croissance (nb)	Croissance (%)	Population projetée 2050	Part dans la croissance entrevue	Croissance (nb)	Croissance (%)		Population projetée 2050
AggloLUX	210 871	34%	+158 416	+75%	369 287	36%	+169 780	+81%	380 651	+11 364
AggloSUD	177 235	29%	+133 147	+75%	310 382	34%	+157 186	+89%	334 421	+24 039
AggloNORD	25 810	4%	+19 389	+75%	45 199	5%	+22 389	+87%	48 199	+2 999
3 agglos	413 916	67%	+310 952	+75%	724 868	75%	+349 355	+84%	763 271	+38 402
Autres CDA	42 456	7%	+31 894	+75%	74 350	11%	+52 706	+124%	95 162	+20 812
Communes rurales	169 656	26%	+123 581	+73%	293 237	14%	+63 901	+38%	233 557	-59 681
Total	626 028	100%	+466 428	+75%	1 092 456	100%	+466 428	+75%	1 092 456	0

Sources STATEC, PDAT 2023 et calculs des auteurs.

Enfin, compte tenu de la forte croissance simulée du nombre d'emplois, en particulier frontaliers, la nouvelle armature urbaine devra viser une déconcentration relative des emplois de la capitale, notamment vers l'AggloSUD, sans pour autant hypothéquer le bon fonctionnement et la force de polarisation du cœur du réacteur économique et ne pas mettre en péril l'attrait urbain de la seule grande ville du pays.

3. Penser les développements transfrontaliers

L'aire fonctionnelle transfrontalière autour du Luxembourg fait face à des défis de taille, en partie liés au développement économique soutenu du Luxembourg, et nécessite une approche cohérente pour penser l'organisation de son territoire sur le long terme. Avec le scénario « au fil de l'eau », le modèle territorial transfrontalier apparaît comme non-soutenable à long terme en l'absence de changements significatifs dans son mode de fonctionnement. Ce constat plaide pour l'élaboration d'un projet de territoire, en concertation avec les pays et les régions limitrophes et qui devra être considéré comme un nouvel objectif des politiques de coopération transfrontalière du Grand-duché. Le projet devrait viser un développement plus équilibré du territoire selon une logique de codéveloppement. Il permettrait de renforcer l'attractivité de la métropole transfrontalière mais aussi sa fluidité et sa cohérence d'ensemble.

Le scénario démographique « au fil de l'eau » prévoit 292.000 frontaliers supplémentaires en 30 ans ce qui représente, toutes choses égales par ailleurs, une hausse de 613.200 habitants vivant dans un ménage dans lequel au moins une personne est frontalière. Cette croissance nécessitera de renforcer les capacités urbaines et l'attractivité à l'égard de

⁹ En prenant en compte le scénario démographique « au fil de l'eau » de l'étude « Vision territoriale » d'IDEA, croisé avec la répartition souhaitée de la croissance dans le PDAT 2023, la densité moyenne de la population y passerait de 900 en 2020 à 1.700 en 2050.

nouveaux habitants des régions frontalières en se basant sur les mêmes schémas que ceux préconisés au niveau national (arrêt de l'étalement urbain dans les espaces ruraux, densification des potentiels urbains appropriés, augmentation de la mixité fonctionnelle, développement des infrastructures de mobilité durable, etc.).

Il sera dès lors indispensable de développer une armature urbaine transfrontalière autour des trois principales agglomérations transfrontalières (celle d'Esch-sur-Alzette étendue à Dudelange et Bettembourg, celle autour du Pôle Européen de Développement (PED) étendue à Arlon, Steinfort et Virton et celle autour de Trèves étendue à Grevenmacher et Sarrebourg), mais aussi de pôles transfrontaliers « secondaires » à développer (Schengen-Merzig-Sierck-les-Bains, Echternach-Bitbourg, Wiltz-Bastogne et Rédange-Attert). L'agglomération de la partie septentrionale du Sillon lorrain (Metz-Thionville), qui possède sur le plan fonctionnel des caractéristiques transfrontalières évidentes, doit également être considérée comme un espace de coopération important.

Un tel développement pourrait aussi s'appuyer sur la création de pôles d'activités économiques reposant notamment sur des zones d'activités transfrontalières. L'armature des transports sera également à mettre en œuvre à cette échelle géographique dans une logique de co-investissement, voire de co-gestion, afin de réaliser le report modal souhaité.

Il pourrait également être envisagé de fixer des objectifs écologiques à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière, en particulier les objectifs de « zéro émission nette » et « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050, qui pourraient ainsi être atteints au niveau de ce territoire de manière plus cohérente compte tenu de la réalité « physique » des phénomènes qui dépassent les frontières administratives. Cela pourrait aussi permettre, à condition d'une bonne coordination, de rendre les politiques environnementales plus efficaces en offrant l'opportunité de concentrer les efforts là où les marges de progrès sont les plus importantes et les coûts marginaux liés à la dépollution les plus faibles.

La contrainte de zéro artificialisation nette à l'échelle d'un pays à la taille restreinte, sans véritable « hinterland » et au développement très soutenu pourrait exercer une pression supplémentaire sur les coûts du foncier (et de l'aménagement en général) à l'intérieur de ses frontières qui serait décuplée par rapport à celle qui s'exerce dans les pays voisins. Cela pourrait renforcer les arbitrages individuels en faveur d'une localisation des populations dans les régions limitrophes et avoir pour conséquence de favoriser l'accélération de l'étalement urbain, les distances domicile-travail, le mitage territorial et la polarisation des fonctions du territoire, à rebours des grands objectifs visés. A terme, un tel scénario pourrait renforcer les effets-frontière et favoriser un scénario inégalitaire tant sur le plan social qu'environnemental (avec d'une part un Luxembourg « propre » à l'intérieur de ses frontières, plus riche et, d'autre part, des périphéries au développement plus difficile à maîtriser et où sont « exportées » les externalités environnementales et sociales).

Une approche transfrontalière commune permettrait d'aborder plus efficacement certains grands objectifs environnementaux mais aussi la gestion des ressources rares en général et de penser certaines mesures liées à la résilience et à l'adaptation au réchauffement climatique à des échelles qui collent davantage aux frontières fonctionnelles qu'administratives.

4. Des investissements et un changement d'ampleur au niveau des infrastructures et de la mobilité

Une vision territoriale pour un développement soutenu et cohérent à l'horizon 2050 implique de penser d'importantes évolutions du système de mobilité au Luxembourg et dans son espace fonctionnel transfrontalier. Ce domaine prospectif à fort impact spatio-fonctionnel est crucial dans le contexte d'un petit pays qui doit s'organiser pour accueillir plus de 460.000 habitants et près de 470.000 actifs (dont plus de la moitié de frontaliers) supplémentaires tout en faisant sensiblement évoluer sa trame urbaine.

Les déplacements, en particulier les déplacements domicile-travail et domicile-école, devront sensiblement évoluer avec un recours nettement plus accru au covoiturage, à la mobilité douce et aux transports en commun.

Le réseau routier continuera à jouer un rôle important à l'avenir. Il devra se transformer pour permettre de développer la mobilité « connectée », partagée, et certains aménagements routiers devront être étendus et renforcés.

Le réseau ferroviaire devra être capable de renforcer ses capacités et faire l'objet de certains aménagements stratégiques avec des raccordements nouveaux afin de contourner la gare centrale de Luxembourg. L'extension du tram devra se poursuivre et à certains endroits faire l'objet d'arbitrages entre tram et bus à haut niveau de service. Le bus, quant à lui, servira toujours plus dans la mobilité quotidienne, en complément du développement du réseau de tram et ferroviaire.

De nouveaux modes de transports (pour le Luxembourg du moins) pourraient être très utiles dans les prochaines décennies. En particulier, le contexte de renforcement de la densité des deux principales agglomérations pourrait nécessiter l'utilisation de trams sur pilotis et de téléphériques urbains face à des capacités au sol saturées.

La mobilité douce (marche à pied, vélo) devra bénéficier d'aménagements infrastructurels importants pour être encouragée et sécurisée. D'après les simulations, si l'ensemble des aménagements proposés dans l'étude « Vision territoriale » sont réalisés et que l'aménagement du territoire évolue en particulier en ce qui concerne les centres d'emplois, les projections « au fil de l'eau » pourraient être « absorbables » en matière de mobilité à condition que le report modal vers le covoiturage soit réel et que le télétravail se développe sensiblement (hypothèse de 18% de l'ensemble des jours de travail en moyenne sur toute l'économie télétravaillés). Cela nécessitera un recul sensible de « l'autosolisme ».

Évolution projetée du partage modal global (%)

	Voiture	Transports en commun	Mobilité active
2017 (%)	69	17	14
Hypothèses 2050 (%)	45	30	25
Ecart (p.p.)	-24	+13	+11

Source : *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme*, IDEA

5. Des nouveaux modèles d'urbanisme à promouvoir

La manière de développer les ensembles urbains devra également faire l'objet d'évolutions importantes au cours des trois prochaines décennies. La consultation « Luxembourg in Transition » qui réunit des propositions stratégiques d'aménagement du territoire pour le pays et son espace transfrontalier constitue un référentiel important en matière de développements urbains, que le projet de PDAT 2023 reprend par ailleurs assez largement. En particulier, les schémas proposés afin de faire muter certains espaces d'activités monofonctionnelles en véritables quartiers mixtes, mais aussi pour renforcer la mixité (et la densité) des espaces déjà urbanisés méritent une attention particulière. Certaines transformations proposées impliqueront néanmoins des changements sensibles au niveau des modes de vie dont il sera nécessaire de débattre avec les citoyens.

Face aux mutations dans le secteur du commerce et les habitudes de travail, de nouvelles centralités urbaines devront être imaginées en misant à certains endroits davantage sur les offres de rencontre que sur les commerces traditionnels.

Il conviendra cependant d'être attentif à toutes les ressources (financières, foncières, etc.) que ces transformations nécessiteront et de ne pas négliger la contrainte de mixité sociale qui devra s'ajouter à celle de mixité fonctionnelle. Des modèles économiques nouveaux seront à imaginer pour rendre ces changements accessibles financièrement aux habitants.

6. Des outils, voire des réformes indispensables

La réalisation concrète d'une telle stratégie territoriale dans un contexte de forte croissance obligera 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, 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.

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 et débattus. Ils répondent à cinq grands objectifs.

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

Il apparaît comme indispensable de chercher à 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.

Pour contribuer à cet objectif, il conviendrait notamment d'inciter les fusions et coopérations entre communes (par le mode de financement notamment), de prévoir la création d'agences d'urbanisme intercommunales, de revoir la place de l'Aménagement du territoire dans le dispositif gouvernemental pour mieux assurer son caractère transversal, d'étudier l'opportunité d'inscrire le rôle de l'aménagement du territoire dans la Constitution, de passer au crible des critères « aménagement du territoire » les investissements communaux dans le cadre de l'attribution du cofinancement national, ou encore de réfléchir à la mise en œuvre de dispositifs de financements d'infrastructures sur appels à projet auxquels les communes devraient répondre ou de 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.

Objectif 2 : Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires

La mise en œuvre de la stratégie territoriale du PDAT 2023 appellera 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 soutenue, concentrée dans la trame urbaine préconisée tout en générant une artificialisation et un morcellement les plus faibles possibles du territoire national.

Pour cela, il devra être envisagé de convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains, de mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement des terrains à leur urbanisation effective et les remboursements ministériels (« projet de loi Baulandvertrag»), de créer un fonds de compensation des moins-values (déclassements) alimenté par une taxation des plus-values (classements) des terrains, de suivre les effets de la réforme de la fiscalité foncière (2022) et de l'adapter si nécessaire, de favoriser fiscalement l'investissement dans le logement et d'étudier l'opportunité de faire évoluer la constitution pour renforcer l'utilité publique (exemple suisse).

Objectif 3 : Favoriser une exploitation « optimale » des surfaces 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. Le projet de PDAT 2023 formule par ailleurs des propositions en ce sens.

Dans cette perspective, il serait utile de concevoir un outil de transferts de droits d'urbanisation pour canaliser le développement aux endroits appropriés, de mieux valoriser les terrains des promoteurs publics, de réévaluer les incitants au logement social des communes, de mettre en œuvre et d'évaluer rapidement l'impôt visant les logements inoccupés, de faciliter le volet procédural des projets d'urbanisme (en concrétisant l'idée de « guichet unique » notamment), de mieux utiliser l'outil de plan d'occupation du sol (POS), voire de le réformer pour le renforcer si nécessaire et de mettre en œuvre un dispositif obligeant à un minimum de mixité fonctionnelle (activités économiques, services à la personne) dans les nouveaux quartiers.

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. La fiscalité devra être mobilisée pour favoriser la mobilité durable (créer un budget mobilité durable en remplacement de l'avantage fiscal au leasing). Il pourrait également être opportun de mettre en œuvre des systèmes de vignettes dans les centres urbains, de revoir les politiques de stationnement, et il sera indispensable d'accélérer les procédures pour les grands projets d'infrastructures de mobilité.

Objectif 5 : Favoriser la coopération transfrontalière

Il sera également opportun de faire évoluer certains cadres juridiques, financiers et organisationnels en matière de coopération transfrontalière. 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 partagées. 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.

Dès lors, des conventions bilatérales pourraient être passées avec les régions/pays voisins pour des projets de territoire affichant des objectifs concrets en matière d'aménagement. Des fonds de coopération transfrontalière alimentés par l'ensemble des parties et servant à financer les grands projets pourraient être créés. Il serait également envisageable d'inciter les regroupements de communes aux frontières (par exemple en conditionnant l'octroi de fonds à l'appartenance à de tels groupements) et mettre en œuvre des mécanismes préétablis entre Etats de levées d'obstacles dans le cadre de projets transfrontaliers.

