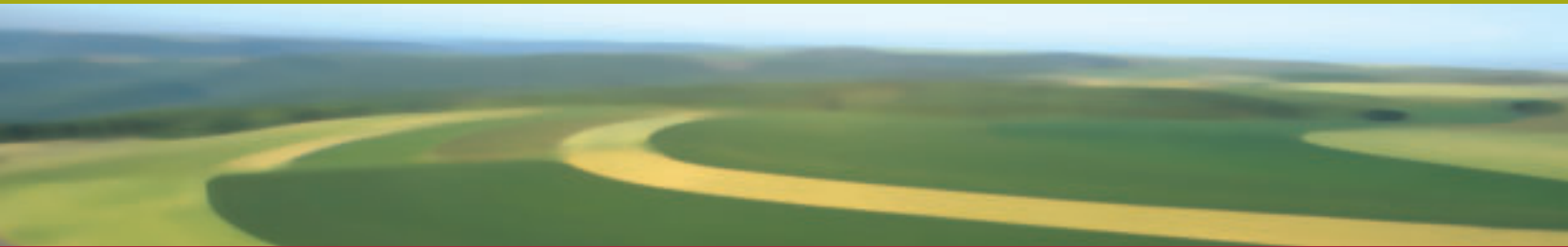


**G R A N D - D U C H E D E
L U X E M B O U R G**

**PROGRAMME DIRECTEUR
D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE**



**2003 MINISTERE DE
L'INTERIEUR**

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME**

**ADOPTÉ PAR LE GOUVERNEMENT
LUXEMBOURGEOIS LE 27.03.2003**

G R A N D - D U C H E D E
L U X E M B O U R G

PROGRAMME DIRECTEUR
D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE

2003 MINISTERE DE
L'INTERIEUR

DIRECTION DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

ADOPTE PAR LE GOUVERNEMENT
LUXEMBOURGEOIS LE 27.03.2003

Décision du Gouvernement en Conseil arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire.

Le Conseil de Gouvernement,

Vu l'article 5 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire,
Vu le projet de programme directeur de mai 1999 et les avis y relatifs émis par
les communes de Bascharage, Bettembourg, Dudelange, Schifflange, Ber-
trange, Kehlen, Septfontaines, Kopstal, Steinsel, Lorentzweiler, Roeser, Jung-
linster, Grevenmacher, Consdorf, Larochette, Bourscheid, Nommern, Diekirch,
Bettendorf, Heiderscheid, Wiltz, Munshausen, Heinerscheid, Vianden, Sanem,
Mondercange et Erpeldange,

Vu l'avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire,

Vu l'avis du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire,

Vu la déclaration du Ministre de l'Intérieur devant la Chambre des Députés en
date du 20 mars 2003,

Sur la proposition du Ministre de l'Intérieur ayant dans ses attributions l'aména-
gement du territoire,

Arrête :

Art. 1. - Est approuvé le programme directeur d'aménagement du
territoire.

Art. 2. - La présente décision est publiée au Mémorial.

Art. 3. - Le texte du programme sera publié par le Ministère de
l'Intérieur dans un document intitulé « Programme Directeur
d'Aménagement du Territoire ».

Luxembourg, le 27 mars 2003

Les membres du Gouvernement

Le programme directeur est le principal instrument de l'aménagement général du territoire à l'échelle nationale. Il constitue une plate-forme commune à la fois pour l'intégration des politiques sectorielles et pour le cadrage des politiques régionales, voire communales. Alors qu'il a le caractère d'un document d'orientation, le programme directeur est l'instrument idéal pour développer, sur base d'un large débat, des visions d'avenir communes pour les 10 années à venir.

La finalité recherchée ne consiste donc pas à définir au niveau national un plan directeur qui constituerait un carcan inamovible pour l'occupation future du sol. Il ne s'agit pas non plus d'établir un atlas du Grand-Duché ou de reconduire sur de nouvelles bases une analyse détaillée du développement démographique et économique du pays.

Les ambitions des auteurs du programme directeur se situent à un niveau sensiblement différent : leur intention est de fournir un cadre de référence globalement accepté pour l'établissement de l'ensemble des plans et projets complémentaires nécessaires à la promotion et à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire. Sont principalement visés les plans directeurs sectoriels, les plans directeurs régionaux et les plans d'occupation du sol expressément prévus par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, et dont l'établissement tombe sous la responsabilité de l'Etat et des communes, mais également des projets plus modestes, dont l'initiative peut émaner d'associations, voire de particuliers.

Alors que le premier programme directeur avait été établi en 1978, en référence à la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, le nouveau programme directeur a été élaboré parallèlement au projet de réforme de la loi concernant l'aménagement du territoire. Le projet a été présenté fin mai 1999, soit immédiatement après le vote de ladite loi.

Le Gouvernement issu des élections du mois de juin 1999 a opté pour la continuité en matière de politique d'aménagement du territoire. Dès lors :

- le projet de programme directeur a été introduit tel quel dans la procédure de consultation prévue par l'article 5 de la loi concernant l'aménagement du territoire
et
- la plupart des interventions prioritaires proposées dans son dernier chapitre figurent dans l'accord de coalition du mois d'août 1999.

La procédure de consultation, prévue par la loi pour le projet de programme directeur, a été lancée en avril 2000 auprès des communes. Elle s'est poursuivie en 2001 par la consultation du CSAT (Conseil supérieur de l'aménagement du territoire) qui a remis son avis au ministre en date du 22 avril 2002. Le CIAT (Comité interministériel de l'aménagement du territoire) a accompagné le projet tout au long de son élaboration. Le Ministre de l'Intérieur a présenté ledit projet à la Chambre des députés le 20 mars 2003, ceci dans le cadre du rapport qu'il est appelé à lui faire chaque année sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

Les auteurs du présent document ont eu pour souci de tenir compte des nombreuses suggestions et recommandations formulées dans le cadre de ce processus consultatif. Ils n'ont cependant pu prendre en considération que les propositions compatibles avec les objectifs de la loi, avec l'orientation générale du projet de programme directeur, qui se réfère à la notion de développement durable, incluant la cohésion territoriale et conformes au degré de détail d'un document d'orientation.

Le lecteur intéressé constatera cependant un certain nombre d'autres modifications par rapport au projet. Celles-ci ont été introduites par souci de présenter un document d'actualité qui reflète la situation début 2002, offrant ainsi toutes garanties nécessaires pour servir de cadre de référence pour le moyen terme. Dès lors, les bases de données et autres informations utilisées ont été actualisées.

Le texte a par ailleurs été enrichi par la prise en considération de certains éléments nouveaux ayant marqué le discours politique depuis 1999 et dont l'influence sur l'aménagement du territoire est certaine pour les dix années à venir.

Il convient de citer dans ce contexte :

- la concrétisation du dossier de la reconversion des friches industrielles,
- le débat sur le développement durable,
- le débat sur un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les communes,
- l'élaboration d'un projet de réforme relatif à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes,
- la réflexion lancée au sujet de la création d'un Institut National du Développement Spatial,
- la mise en chantier d'un concept intégré des transports et du développement spatial (en abrégé IVL- Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept),
- Mobilité.lu.

Et enfin, last but not least, la discussion sur « Le Luxembourg des 700 000 » qui trouve son origine dans la déclaration finale du Conseil de Gouvernement au sujet de la table ronde « assurance-pension » du 20 juillet 2001.

Ainsi, s'il a été retenu d'adapter et d'actualiser le projet de programme directeur en conséquence de ce qui précède, il importe de souligner que l'orientation fondamentale des objectifs politiques du document initial est restée inchangée, et qu'elle reflète parfaitement les priorités et préoccupations actuelles du gouvernement.



Michel Wolter
Ministre de l'Intérieur

Sommaire

	<i>Introduction</i>	8
1.	<i>Les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire</i>	10
2.	<i>L'élaboration du programme directeur</i>	12
3.	<i>Une orientation fondamentale : le développement durable</i>	15
4.	<i>La structure du programme directeur</i>	20

PARTIE A : VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Chapitre I :	Les éléments de base	<i>Page 22</i>
---------------------	-----------------------------	----------------

I.1.	Les grandes tendances de développement	<i>Page 25</i>
------	---	----------------

I.1.1.	<i>Introduction</i>	25
I.1.2.	<i>La croissance démographique au Grand-Duché de Luxembourg</i>	25
I.1.3.	<i>Les facteurs principaux de l'attractivité du Luxembourg</i> <i>- son économie et son marché de l'emploi</i>	29
I.1.4.	<i>Le logement et l'habitat – lieu de vie de la population</i>	36
I.1.5.	<i>La mobilité au Luxembourg</i>	40
I.1.6.	<i>Le développement spatial et l'organisation territoriale</i>	45
I.1.7.	<i>Les espaces naturels – qualité et modes d'utilisation</i>	52

I.2.	Le cadre	<i>Page 56</i>
------	-----------------	----------------

I.2.1.	<i>Introduction</i>	56
I.2.2.	<i>Le cadre opérationnel : les instruments du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire</i>	56
I.2.3.	<i>Le cadre administratif</i>	63
I.2.4.	<i>Le cadre spatial : la typologie de l'espace</i>	67

I.3.	Au-delà des frontières	<i>Page 70</i>
------	-------------------------------	----------------

I.3.1.	<i>Introduction</i>	70
I.3.2.	<i>L'Europe</i>	71
I.3.3.	<i>Les visions européennes à l'échelle de la Grande Région Saar-Lor-Lux et Benelux</i>	78
I.3.4.	<i>La coopération transfrontalière de proximité</i>	82

Chapitre II :	Les orientations et objectifs politiques	<i>Page 89</i>
----------------------	---	----------------

II.1.	Les objectifs politiques	<i>Page 89</i>
-------	---------------------------------	----------------

II.1.1.	<i>Introduction</i>	89
II.1.2.	<i>Champ d'action : le développement urbain et rural</i>	91
II.1.3.	<i>Champ d'action : les transports et les télécommunications</i>	109
II.1.4.	<i>Champ d'action : l'environnement et les ressources naturelles</i>	117

II.2.	Vers l'intégration spatiale de l'action	Page 127
II.2.1.	<i>Introduction</i>	127
II.2.2.	<i>Le développement urbain et rural</i>	128
II.2.3.	<i>Les transports</i>	140
II.2.4.	<i>L'environnement et les ressources naturelles</i>	146
II.3.	Intégration dans les perspectives européennes	Page 153
II.3.1.	<i>Introduction</i>	153
II.3.2.	<i>Le développement spatial polycentrique et la nouvelle relation ville-campagne</i>	153
II.3.3.	<i>L'accès équivalent aux infrastructures et au savoir</i>	161
II.3.4.	<i>La gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel</i>	166
Chapitre III :	Les priorités pour un développement durable du territoire	Page 171
III.1.	Les cinq grands domaines d'intervention	Page 173
III.1.1.	<i>Le renforcement de la coordination interministérielle : IVL, plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol</i>	173
III.1.2.	<i>La mise en œuvre de la planification régionale</i>	183
III.1.3.	<i>La réorganisation de la structure territoriale en fonction de la déconcentration concentrée</i>	191
III.1.4.	<i>L'aménagement communal et le développement urbain</i>	194
III.1.5.	<i>La valorisation des initiatives européennes et transfrontalières</i>	196
III.2.	Les stratégies de soutien	Page 199
III.2.1.	<i>La prise en considération des exigences du développement durable par la politique des subventions</i>	199
III.2.2.	<i>La prise en considération du développement durable par une adaptation du système fiscal</i>	200
III.2.3.	<i>L'amélioration de l'organisation des transports en commun</i>	201
III.2.4.	<i>La création de synergies entre le programme directeur et le plan national pour un développement durable</i>	201
III.3.	Le monitoring des mesures	Page 202
III.3.1.	<i>Le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et régionaux</i>	202
III.3.2.	<i>L'observatoire du développement spatial</i>	203
III.4.	La communication et la sensibilisation en matière d'aménagement du territoire	Page 204
Annexe	Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire	Page 207
PARTIE B :	LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DIRECTEUR - CATALOGUE : MESURES DÉTAILLÉES, ACTIONS ET PROJETS	
Chapitre I :	Le développement urbain et rural	
Chapitre II :	Les transports et les télécommunications	
Chapitre III :	L'environnement et les ressources naturelles	

INTRODUCTION

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme directeur a été élaboré en application d'une approche s'appuyant sur trois grands principes : la coordination, la coopération et la participation.

La fonction de coordination de l'aménagement du territoire résulte directement de la loi concernant l'aménagement du territoire. Celle-ci n'est possible que si une coopération entre et avec les politiques sectorielles est assurée. La mise en œuvre d'une politique cohérente d'aménagement du territoire exige par ailleurs l'implication des acteurs concernés à tous les niveaux, ce qui répond au principe de la participation.

➔ La coordination

10

Une des principales missions de l'aménagement du territoire consiste à coordonner les différentes demandes formulées en matière d'affectation des sols compte tenu de ses propres objectifs et des exigences des politiques sectorielles.

La fonction de coordination de l'aménagement du territoire s'exerce en parallèle sur deux niveaux. Alors qu'au niveau horizontal, elle doit viser à intégrer les différentes politiques sectorielles, il lui faut également, au niveau vertical, faire le lien entre les niveaux d'intervention national, régional et communal.

La nécessité d'une coordination horizontale concerne en particulier les domaines ayant une incidence directe sur l'occupation du sol, tels que les transports, l'économie, l'environnement, l'urbanisme et le développement rural. Le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIAT), prévu par la loi, constitue une plate-forme privilégiée pour assurer cette coordination horizontale.

La coordination verticale à assurer entre les niveaux d'intervention, national, régional et local, joue un rôle tout aussi important pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial intégrée. Conformément aux dispositions légales en vigueur, l'aménagement général ainsi que l'aménagement régional du territoire relèvent du ministère ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, alors que l'aménagement communal, qui fait partie des attributions des communes, tombe directement sous l'autorité de tutelle qu'est le Ministère de l'Intérieur.

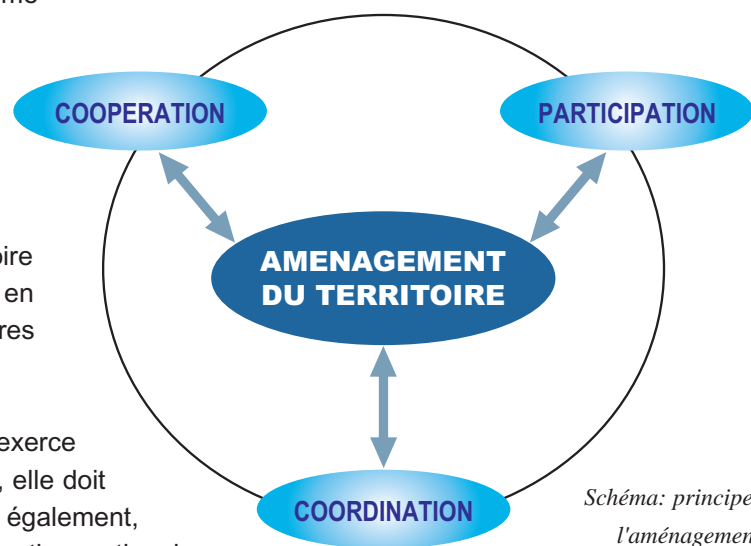


Schéma: principes de l'aménagement du territoire

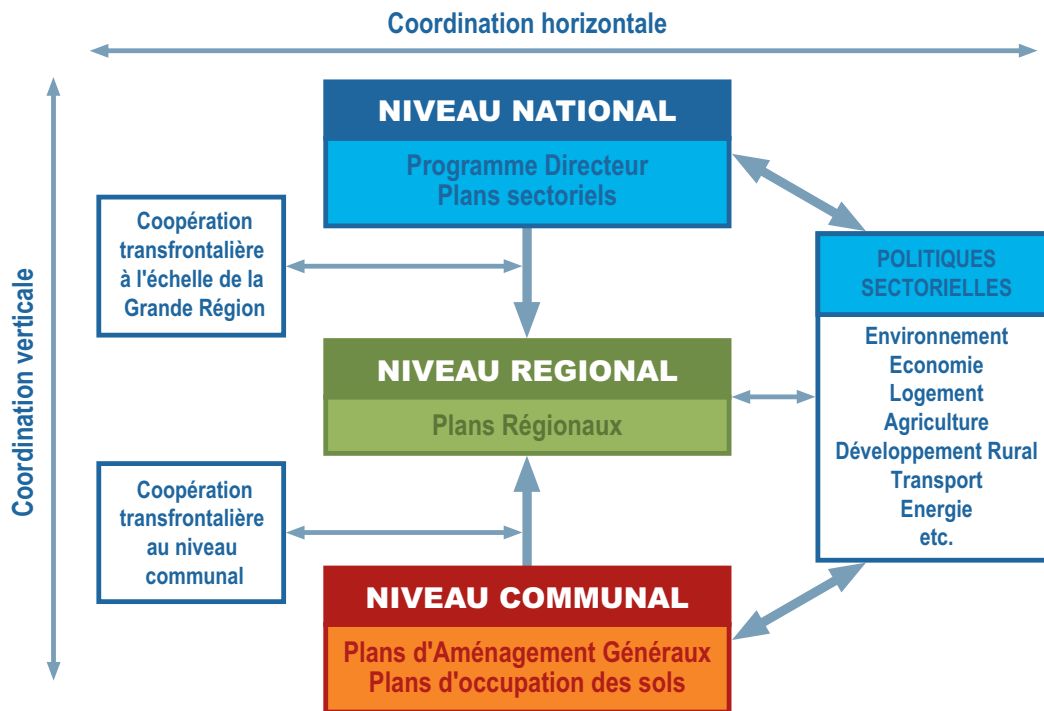


Schéma : illustre les liens entre les différents niveaux de planification

Ce schéma permet de constater que la coordination peut s'effectuer selon deux directions, à savoir de haut en bas (top-down) et de bas en haut (bottom-up).

➔ *La coopération et la participation*

En qualité de politique transversale interdisciplinaire, l'aménagement du territoire est souvent confronté à divers problèmes résultant de la compartimentation entre compétences, niveaux d'organisation et secteurs. La coordination, telle qu'elle est décrite ci-dessus ne peut être garantie que si les acteurs concernés sont disposés à surmonter cette compartimentation et à s'intégrer dans une démarche commune.

De plus, la participation de ces mêmes acteurs est indispensable si l'on veut garantir la mise en œuvre du programme directeur. Même si sa portée juridique se limite à une orientation, le programme directeur introduit déjà un certain nombre d'options qui seront précisées lors d'une prochaine étape par les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels. Le fait de mener un large débat politique autour du programme directeur permet aux acteurs concernés de se familiariser avec la matière, de s'intégrer dans le processus d'élaboration et de s'approprier le sujet. C'est ainsi que l'on peut valablement préparer leur implication dans une mise en œuvre opérationnelle du programme directeur.

2. L'ELABORATION DU PROGRAMME DIRECTEUR

Le programme directeur a été élaboré suivant une procédure qui respecte les trois principes fondamentaux de l'aménagement du territoire développés précédemment. Il est le fruit d'un large processus de discussion et de consultation qui a intégré tous les acteurs intéressés et qui a couvert quatre grandes étapes.

➔ *Première étape : le cadre d'orientation*

Le programme directeur a été élaboré à partir d'un premier document de référence intitulé « cadre d'orientation ». Celui-ci définit et propose des objectifs politiques regroupés selon les trois grands champs d'action retenus pour le programme directeur : le développement urbain et rural, les transports et télécommunications, l'environnement et les ressources naturelles.

Le choix des objectifs et des options a été effectué en application des critères suivants :

12

- contribution à la mise en œuvre d'un développement durable intégré,
- respect de la dimension territoriale : les éléments retenus, dans l'optique de l'aménagement du territoire, sont ceux qui complètent les politiques sectorielles et qui fournissent les éléments d'une politique plus intégrée et multisectorielle,
- contribution à la mise en œuvre des objectifs politiques et législatifs de l'aménagement du territoire.

Le cadre d'orientation a été défini à partir d'un document de référence réalisé par le ministère en charge de l'aménagement du territoire. Sur cette base, un processus de discussion et de consultation informel a été engagé par un premier forum général. Outre le CSAT (Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire) qui regroupe, entre autres, le Syvicol et les chambres professionnelles, les syndicats, les partis politiques et les ONG ont été invités à participer à ce débat. Les résultats de cette manifestation ainsi que les avis du CIAT et du CSAT ont été intégrés à la première version du cadre d'orientation approuvée par le Conseil de Gouvernement.

Par ailleurs, six hearings régionaux ont été organisés avec les communes et dans ce contexte ce sont ainsi quelque 420 personnes au total, dont 70 % d'élus, qui ont été associées au débat.

➔ *Deuxième étape : le cadre d'action*

Dans une deuxième étape, les orientations du programme directeur ont été approfondies et concrétisées au niveau de mesures. Pour ce faire, le cadre d'orientation a été parallèlement élargi à deux niveaux.

D'une part, des consultations bilatérales ont été menées par le ministère responsable de l'aménagement du territoire auprès des ministères ayant en charge les politiques sectorielles, dans la triple intention :

- de réunir une information aussi complète que possible sur les politiques sectorielles susceptibles d'avoir des répercussions sur le développement du territoire,
- de dégager des approches communes pour harmoniser les objectifs de ces politiques dans une perspective de développement durable du territoire,
- de mettre à jour des conflits éventuels.

D'autre part, trois groupes de travail thématiques ont été créés, correspondant à chacun des trois grands champs d'action définis par le cadre d'orientation, à savoir le développement urbain et rural, les transports et télécommunications ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ces groupes composés de membres recrutés parmi les participants du premier forum ont été présidés par des experts extérieurs au ministère et ont permis de préciser les positions « non gouvernementales » par rapport au cadre d'orientation.

La deuxième étape d'élaboration du programme directeur a été clôturée par un second forum qui s'adressait au même public que le premier. Cette manifestation avait comme objectif central de présenter et de discuter les mesures prioritaires définies par le ministère dans une perspective de développement durable du territoire, et sur base du processus de consultation décrit ci-dessus.

➔ *Troisième étape : le projet de programme directeur*

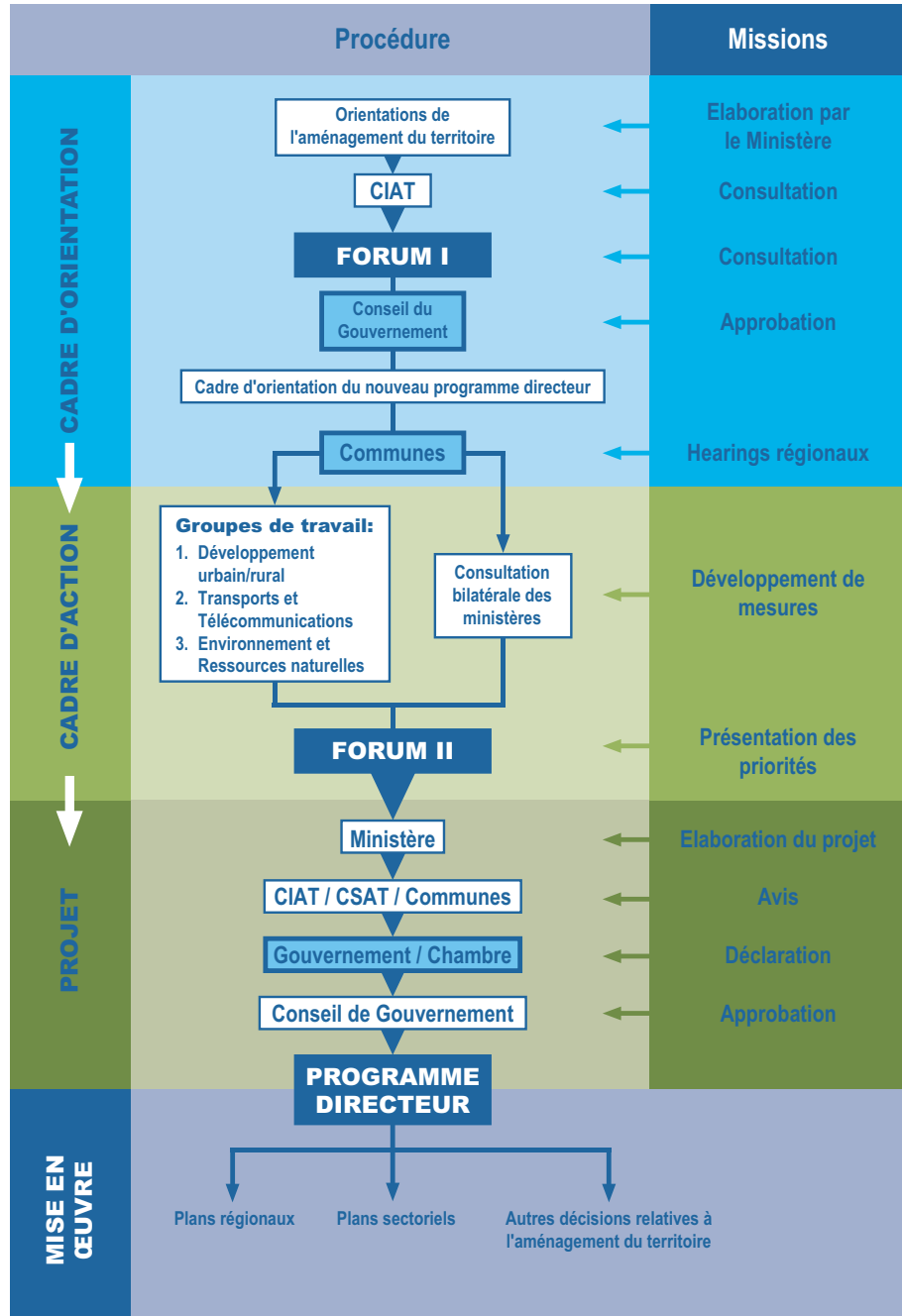
Le projet de programme directeur proprement dit a été finalisé sur cette base, après approfondissement de certains aspects ou thèmes particulièrement importants, notamment par rapport à l'intégration spatiale des mesures définies par le cadre d'action. Le CIAT a accompagné l'élaboration du projet programme directeur. Conformément à la procédure de consultation et d'approbation formelle prévue par la loi, le projet a été soumis pour avis aux communes et au CSAT. Le programme directeur aura fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement à la Chambre des députés, avant d'être approuvé définitivement par le Conseil de Gouvernement.

➔ *Quatrième étape : la mise en œuvre*

Le programme directeur est le fruit d'un processus continu clôturé par son approbation par le Conseil de Gouvernement. Sa mise en œuvre par le biais des plans directeurs régionaux et des plans directeurs sectoriels, mais également par l'intermédiaire des politiques sectorielles, en constitue le prolongement indispensable. Des évaluations périodiques de la mise en œuvre du programme directeur sont prévues comme parties intégrantes de celle-ci. Conformément à l'article 3.4 de la loi, le ministre fera annuellement rapport à la Chambre des députés, au nom du Gouvernement, sur la situation en matière d'aménagement. Les résultats de ces évaluations viendront enrichir le document lors de ses révisions.

14

*Schéma :
processus d'élaboration du
programme directeur et
différentes étapes de
consultation accompagnant
ce processus*



3. UNE ORIENTATION FONDAMENTALE : LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le principe du développement spatial durable est le fondement du nouveau programme directeur. A ce titre, il est l'instrument de dimension territoriale de la stratégie du développement durable et se positionne directement dans l'objectif central de cohésion territoriale prônée au niveau européen dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

3.1. LA DEFINITION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

D'après le rapport Brundlandt « Our Common Future » publié en 1987, le développement durable se définit comme suit :

« LE DEVELOPPEMENT DURABLE EST UN DEVELOPPEMENT REpondant AUX BESOINS ACTUELS SANS COMPROMETTRE LA CAPACITE DES GENERATIONS FUTURES A REpondre AUX LEURS. »

15

Partant de cette définition, le développement durable se caractérise par trois principes fondamentaux.

➔ *La responsabilité des générations actuelles envers les générations futures*

Le respect du principe de la responsabilité des générations actuelles envers les générations futures exige que toute prise de décision politique doive à l'avenir être précédée par une évaluation de ses incidences probables, à moyen et à long terme, dans les domaines de l'écologie, de l'économie et du social.

➔ *La gestion rationnelle des ressources naturelles*

- Le taux d'exploitation des ressources renouvelables ne doit pas dépasser leur taux de régénération.
- L'exploitation des ressources non renouvelables devra être réduite au strict minimum et organisée de manière plus rationnelle du point de vue écologique. En parallèle, le remplacement fonctionnel des ressources qui ne peuvent être régénérées, devra être assuré par l'utilisation de ressources de substitution renouvelables, tout en veillant à ce que leur exploitation n'excède pas la vitesse de leur remplacement.
- L'apport de substances issues de l'activité humaine dans les milieux naturels doit être modulé en fonction de la capacité d'assimilation de l'atmosphère, de la géosphère, de la biosphère et de l'hydrosphère.

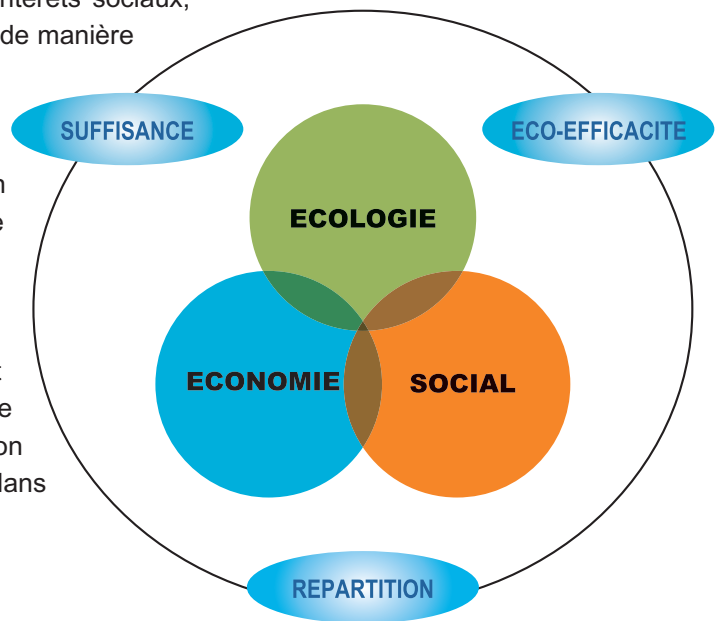
- La fréquence et la durée des interventions humaines dans l'environnement doivent respecter la capacité de réaction et de régénération du milieu naturel concerné.
- Le principe de la prévention devra être appliqué avec rigueur lors de la mise en place d'équipements dont le dysfonctionnement pourrait avoir des répercussions négatives sur le milieu naturel, ceci même dans les cas où le risque d'un accident est considéré comme minime.

La réduction des flux d'énergie et de matériaux issus des activités humaines peut être obtenue par une augmentation de l'éco-efficacité qui consiste à optimiser les processus de production, de manière à produire avec la même quantité de ressources (input) une plus grande quantité de produits (output) et de valeur ajoutée. Cette stratégie ne peut cependant conduire à une gestion rationnelle des ressources naturelles que si elle est combinée avec celle de la suffisance qui vise une baisse générale du niveau de consommation des ressources naturelles.

➔ *L'équivalence des intérêts sociaux, écologiques et économiques*

- 16 La gestion de l'environnement se fait dans un contexte socio-économique précis et ne pourra atteindre ses objectifs que si les intérêts sociaux, écologiques et économiques sont pris en considération de manière équivalente, ce qui implique la mise en place de démarches interdisciplinaires.

L'objectif central est donc de trouver une orientation politique, économique et sociale permettant de développer durablement la société et l'économie, en limitant l'usage des ressources naturelles, tout en respectant le patrimoine culturel et en préservant la qualité de l'environnement. Cette démarche doit également permettre d'assurer une répartition équitable des richesses, en application du concept de cohésion économique, sociale et territoriale à faire prévaloir dans l'Union européenne.



*Schéma :
définition du cadre au sein duquel
se situe le principe du développement durable*

3.2. LA CONCRETISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE AU LUXEMBOURG

La concrétisation du développement durable au Luxembourg a ses origines dans les conclusions de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 1992). Faisant suite à ce programme d'action – l'Agenda 21 – ainsi qu'au programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable – « Vers un développement durable » –, le plan national pour un développement durable, élaboré par le Ministère de l'Environnement, matérialise l'engagement que le Gouvernement luxembourgeois a pris en vue de remplir ses obligations internationales.

Le programme directeur est à considérer comme le pendant du plan national puisqu'il permet de traduire le développement durable en termes de développement spatial et d'aménagement du territoire.

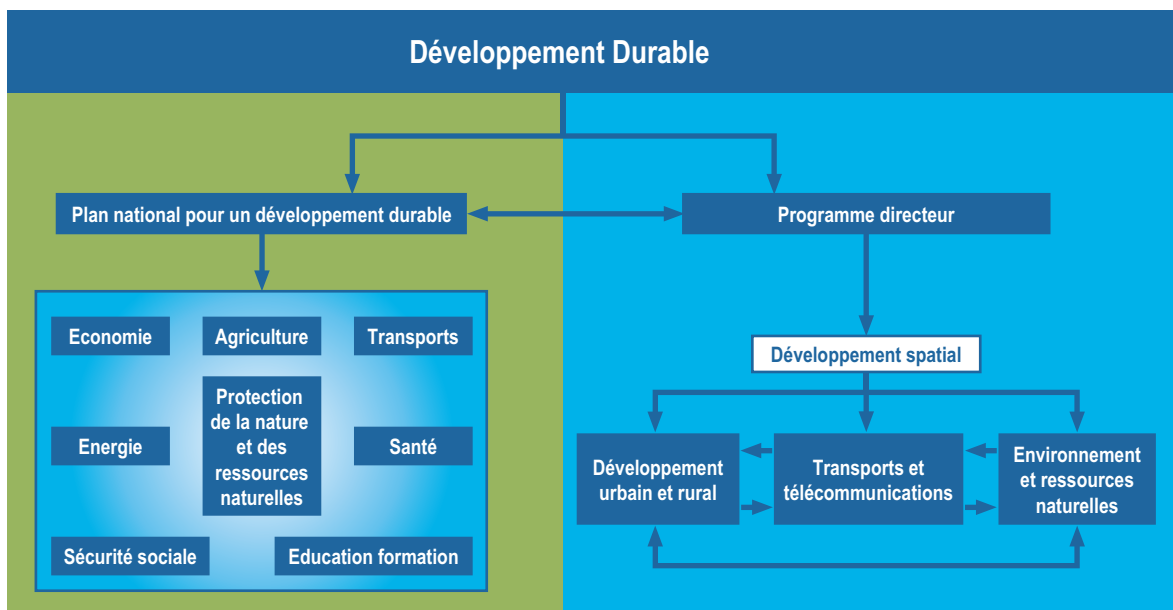


Schéma :
relation entre le plan national de développement durable et le programme directeur

3.3. LES POINTS FORTS D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Outre la nouvelle orientation de la technologie au profit d'une plus grande efficacité des différentes structures de production et de consommation et de nouvelles pratiques de consommation et de comportement social, le développement durable dépendra largement de la mise en place de structures territoriales et d'une organisation fonctionnelle du territoire appropriées.

A l'avenir, la question fondamentale à laquelle l'aménagement du territoire devra répondre ne sera plus

« COMMENT INFLUENCER LA CROISSANCE FUTURE DE LA POPULATION, DE LA SURFACE BATIE, DE L'ECONOMIE ET DES TRANSPORTS DANS UN CADRE TERRITORIAL DEFINI EN VUE D'ASSURER LE BIEN-ETRE DE LA POPULATION ? »

mais

18

« COMMENT GARANTIR A CHAQUE REGION UN DEVELOPPEMENT DYNAMIQUE ET HARMONIEUX REFLETANT LA COHESION ECONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE SOUHAITEE, TOUT EN REDUISANT LA CONSOMMATION D'ENERGIE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DES SURFACES NON BATIES ? »

Afin de bien cibler les actions futures en matière d'aménagement du territoire, certains axes d'intervention prioritaires devront être développés.

➔ *Promouvoir la cohésion sociale et économique dans le cadre de l'aménagement du territoire*

Pour lutter contre l'aggravation des inégalités entre régions à l'échelle non seulement internationale, mais également nationale, il est désormais reconnu nécessaire de fournir une dimension et une assise territoriale aux politiques de cohésion économique et sociale afin de leur assurer une meilleure efficacité. Il convient donc dans le contexte du développement durable d'intégrer, en termes d'organisation du territoire, les réponses à donner à la complexité croissante des enjeux économiques et sociaux qui se poseront à court et moyen terme pour le pays.

L'échelle régionale apparaît alors comme le niveau le plus adéquat, puisque le plus directement concerné, pour concevoir une politique de développement équilibré et durable des sociétés et des économies, qui intègre également la cohésion territoriale. Il conviendra ainsi de renforcer les actions en faveur de l'inclusion sociale dans le cadre de la planification durable du territoire, en participant ainsi à la lutte contre l'exclusion. Cette démarche s'appuiera notamment sur la prise en compte de l'économie solidaire dans les stratégies de développement local.

➔ *Renforcer l'approche régionale dans le contexte d'un aménagement du territoire durable*

La nécessité d'une approche régionale a déjà été présentée précédemment comme inhérente à la fonction de coordination de l'aménagement du territoire. L'approche spécifique au développement durable y ajoute une dimension supplémentaire. C'est en effet à ce niveau que se concrétisent les conflits d'intérêt entre le développement économique et l'environnement. C'est également ici que l'on devra chercher à intégrer les priorités et les propositions émanant du niveau local d'une part et du niveau national d'autre part, de manière à développer une politique de développement régional durable.

L'approche régionale devra permettre de dynamiser les acteurs locaux et de promouvoir leur travail en réseau. Afin de valoriser davantage le potentiel des régions pour la concrétisation du développement durable et afin de rendre l'approche régionale opérationnelle, la mise en place de nouvelles structures de coopération régionale adéquates s'impose ou, tout au moins, l'amélioration des conditions de coopération régionale existante.

➔ *Réorganiser les structures de production et de consommation dans une perspective de cohésion territoriale*

19

L'organisation des structures de production et de consommation ainsi que celles du système de services leur correspondant, sont des éléments décisifs pour le développement du territoire luxembourgeois. Dans le contexte d'une internationalisation et d'une globalisation croissante des relations commerciales, de la production et des marchés financiers, cette organisation est sujette à de vastes changements. Vu le territoire et le marché intérieur limité du Luxembourg, une bonne intégration au niveau international est indispensable pour assurer le fonctionnement de son économie. Néanmoins, la tendance à l'internationalisation engendre aussi un certain nombre de conflits avec une politique de développement durable, comme l'augmentation forte et continue du trafic, le renforcement de la concurrence entre les régions ou encore la dépendance croissante du Luxembourg des centres de décision et des marchés extérieurs.

Dans un tel contexte, l'organisation des structures de production et de consommation devra viser davantage à satisfaire les besoins régionaux et à stabiliser la valeur ajoutée sur le territoire même où elle est créée. Cette approche ne vise pas à opposer les deux grandes tendances actuelles que sont, d'une part, la mondialisation et, d'autre part, la régionalisation, mais, bien au contraire, à trouver les moyens permettant de renforcer l'économie régionale dans un cadre d'économie globale. Dans cette perspective, il importe d'accompagner les changements qui touchent à l'organisation économique, notamment au niveau des entreprises, afin, au sein même des régions, d'intensifier les relations entre acteurs économiques et de privilégier les espaces d'action émergents.

➔ *Etablir des liens entre l'aménagement du territoire et l'énergie*

L'énergie est un élément essentiel du développement durable. Le développement de stratégies visant à réduire la consommation en énergie ou à en promouvoir une utilisation plus rationnelle, est rarement mis en relation directe avec l'aménagement du territoire. La réorientation du système énergétique actuel pourrait cependant être largement et positivement influencée par l'aménagement du territoire. En effet, la création de structures urbaines efficaces du point de vue énergétique, couplée à une politique de localisation adéquate, favorable à la réduction de la consommation d'énergie liée aux transports, relèvent directement des missions dont l'aménagement du territoire a la charge.

➔ *Renforcer l'intégration de la protection de l'environnement et de la nature dans l'aménagement du territoire*

Un développement du territoire reposant sur des principes écologiques devra mieux intégrer les intérêts de la protection de l'environnement et de la nature dans le développement du territoire par une amélioration de la coordination 20 entre ces deux domaines. Dans ce contexte, il conviendra de veiller tout particulièrement à apprécier les répercussions des différentes formes d'utilisation du sol sur les fonctions des systèmes écologiques et sur leur capacité d'assimilation. De même, il conviendra de rechercher une réduction quantitative de la consommation de l'espace, compte tenu du contexte régional spécifique.

4. LA STRUCTURE DU PROGRAMME DIRECTEUR

L'ensemble des réflexions qui viennent d'être développées a conditionné la présentation du programme directeur en deux grandes parties répondant à des objectifs différents.

La partie A – « Vers un développement durable du territoire »

Elle est destinée à orienter de manière globale l'action du Gouvernement. Les orientations, objectifs prioritaires et mesures principales qui y sont développés ont par conséquent une portée générale et ne sont pas détaillés au niveau d'actions ou de projets concrets.

Cette partie du programme directeur est subdivisée en trois grands chapitres. Le premier chapitre, intitulé « les éléments de base », est destiné à cerner « les orientations et objectifs politiques » qui sont présentés au chapitre II. Le chapitre III, « Les priorités pour un développement durable du territoire », définit, à partir du chapitre II, les priorités d'action à viser pour le court terme.

La partie A est complétée par une annexe reprenant la loi sur l'aménagement du territoire.

La partie B – « La mise en œuvre du programme directeur – catalogue : mesures détaillées, actions et projets ».

La structure de la partie B reprend celle du chapitre II.1. Cette seconde partie présente des mesures détaillées, actions ou projets contribuant à la mise en œuvre des objectifs prioritaires et des mesures principales définis dans la partie A, selon les trois grands champs d'action proposés pour le programme directeur.



**G R A N D - D U C H E D E
L U X E M B O U R G**

**PROGRAMME DIRECTEUR
D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE**

PARTIE A

**vers un développement
durable du territoire**

**2003 MINISTERE DE
L'INTERIEUR**

**DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME**



CHAPITRE I

LES ELEMENTS DE BASE

I.1. LES GRANDES TENDANCES DE DEVELOPPEMENT

I.1.1. Introduction

Le premier chapitre du programme directeur présente la toile de fond du futur développement spatial. Cette évolution est déterminée par de nombreux facteurs qui s'influencent mutuellement et dont les plus importants sont présentés dans ce chapitre.

La croissance et la répartition territoriale de la population résidentielle et active sont des données fondamentales du développement régional. L'organisation territoriale qui en résulte permet de distinguer plusieurs types d'espaces, rural, urbain et périurbain, dotés de caractéristiques propres (dissociation des fonctions, spécialisation des espaces résultant de leurs fonctions, attraction polarisante du milieu urbain, et mitage des paysages). Cette spécialisation conditionne à son tour l'organisation des transports en termes de flux et de choix en modes de transport, selon la qualité et la flexibilité de l'offre. Elle influence également l'évolution de l'espace naturel puisqu'elle se traduit en termes de consommation de terrains et provoque de ce fait une modification, souvent une réduction, de la qualité environnementale.

25

I.1.2. La croissance démographique au Grand-Duché de Luxembourg

Le développement de la population est une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire. Y a-t-il des limites en ce qui concerne l'augmentation souhaitée de la population sur le territoire luxembourgeois ? Quel est le seuil idéal de son évolution future ? Il est impossible de répondre dans l'absolu à ces questions pour un territoire aussi réduit que celui du Luxembourg, alors que le fonctionnement du pays dépend largement de ses voisins, que le contexte politique international est en mutation profonde, que les frontières européennes tombent à l'intérieur de l'Union européenne et que le processus d'intégration européenne est en pleine évolution.

En ce qui concerne l'augmentation de la population, il est admis que les limites à respecter apparaissent dès lors que la juste répartition de cette

croissance n'est plus garantie, que les effets de concentration spatiale conduisent par endroits à des atteintes à l'environnement et à la dégradation des ressources naturelles et que l'intégration des différents modes de vie, ou nationalités, pose des problèmes. Comment peut-on organiser le territoire de manière à éviter de tels conflits ? Telle est la question fondamentale à résoudre.

En 2001, les tendances de l'évolution de la population peuvent être résumées comme suit :

➔ *Une population modeste, mais très dynamique*

Numériquement parlant, la population du Grand-Duché de Luxembourg n'est pas très importante. Avec ses 439.500 habitants (Recensement de la population au 15 février 2001), le pays compte à peine plus d'habitants qu'une ville moyenne française ou allemande. Mais la population luxembourgeoise est remarquable à bien d'autres égards et tout d'abord par son évolution galopante depuis les années soixante, cette croissance ne s'étant pas faite de façon régulière, ni dans le temps, ni dans l'espace.

26

Voici comment la population du Luxembourg a évolué depuis 1960* :

années	population	évolution	
1960	314.900 hab.		
1970	339.800 hab.	+24.900 hab.	+7,9 %
1981	364.600 hab.	+24.800 hab.	+7,3 %
1991	384.400 hab.	+19.800 hab.	+5,4 %
2001	439.500 hab.	+55.100 hab.	+14,3 %

* Source : STATEC

En moyenne annuelle, la population a augmenté d'environ 2.500 habitants entre 1960 et 1970, de 2.000 au cours des années 80, puis de 5.000 personnes au cours des seules années 90. C'est donc surtout le dynamisme observé depuis le début des années 90 qui impressionne. La croissance annuelle de la population depuis les années 1990, de 1,43 %, est la plus élevée au sein de l'Union européenne.

➔ *Une immigration incessante qui détermine la croissance démographique*

Cette évolution démographique positive est en très grande partie imputable à l'immigration : pour preuve, l'évolution de la proportion des étrangers dans la population totale qui a progressé de manière continue de 13,2 % en 1960 à quelque 37 % en 2001, après avoir atteint 18,4 % en 1970, 26,3 % en 1981, et 29,4 % en 1991.

Si la population globale du Grand-Duché a augmenté d'environ 124.600 personnes au cours de la période 1960-2001, le nombre des résidents étrangers a augmenté de plus de 120.000 personnes et celui des résidents de nationalité luxembourgeoise d'un peu moins de 4.000 personnes seulement. Le solde naturel des Luxembourgeois reste négatif depuis 1967, bien qu'il s'approche de plus en plus de l'équilibre. Ainsi, le léger accroissement de la population luxembourgeoise s'explique par la réforme de la législation sur la nationalité. Si la population globale du pays tend malgré tout à augmenter, c'est à la fois l'immigration et le comportement naturel plus dynamique de la communauté d'origine étrangère qui en sont la cause.

Qui dit immigration, pense tout d'abord immigration portugaise, largement dominante. Au recensement de la population de 2001, les cinq principales nationalités les plus représentées dans le pays étaient les Portugais (58.700 ressortissants), les Français (20.000), les Italiens (19.000), les Belges (14.800) et les Allemands (10.100).

L'intégration des immigrants constitue donc un important défi pour les années à venir.

➔ *Combien d'habitants au Luxembourg?*

Le STATEC a établi en 1995 trois scénarios de projections démographiques, à l'horizon 2050, à partir des principales variables influant sur la croissance de la population (fécondité, mortalité, immigration). Selon l'hypothèse de calcul la plus élevée, la population pourrait avoir presque doublée au milieu du XXI^e siècle. Le débat sur la croissance a été relancé au printemps 2001 avec l'évocation d'un Luxembourg à 700.000 habitants en 2020, notamment dans le cadre d'une discussion sur les retraites. Dans la mesure où les conséquences de la croissance démographique sont déterminantes pour le développement territorial et la gestion rationnelle de l'espace, ces projections démographiques intéressent très prioritairement la démarche du programme directeur. Néanmoins, l'horizon de référence retenu pour cet exercice est intentionnellement limité à 2020, l'incertitude de ces projections conjuguée aux objectifs de démarche pragmatique à appliquer au programme imposant ce choix d'horizon.

Ainsi, les trois variantes des projections du STATEC font apparaître les évolutions suivantes :

variantes	population de départ	population en l'an 2020	évolution en chiffres absolus	évolution en chiffres relatifs
minimaliste	412.555	439.864	+27.309	+6,6 %
moyenne	412.555	488.265	+75.710	+18,4 %
maximaliste	412.555	553.422	+140.867	+34,1%

Le rôle de l'aménagement du territoire n'est pas de choisir un objectif de croissance quantifié pour la population future du Luxembourg. Il est considéré qu'à long terme (2020) la variante moyenne exprime un développement envisageable, sans pour autant disposer de moyens et d'instruments pour « contrôler » ou limiter par voie réglementaire cette évolution. La croissance actuelle, qui s'approche du scénario maximal et qui est deux fois plus importante que la croissance mise en avant pour le scénario moyen, met en évidence la nécessité d'un suivi précis et d'une guidance de la croissance économique, de façon à en assurer une répartition optimale. Dans le cas d'une croissance aussi dynamique, il apparaît impératif de mettre en œuvre des mesures permettant de cadrer cette évolution. Une bonne organisation de l'espace et des activités doit permettre de diriger un accroissement de la population sans entraîner de perte de qualité de vie.

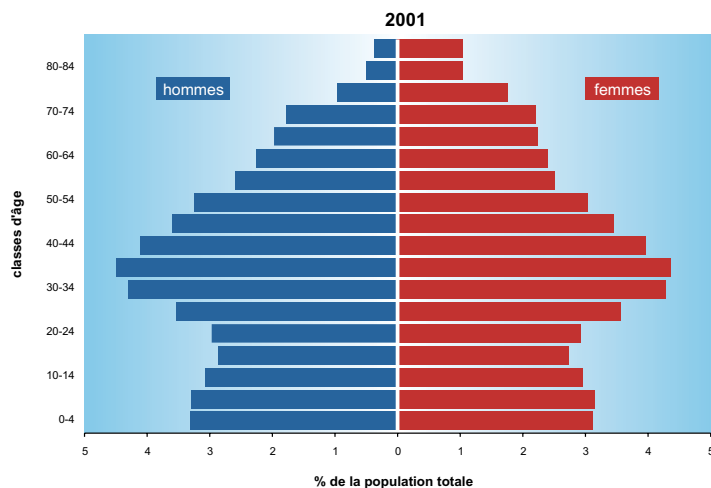
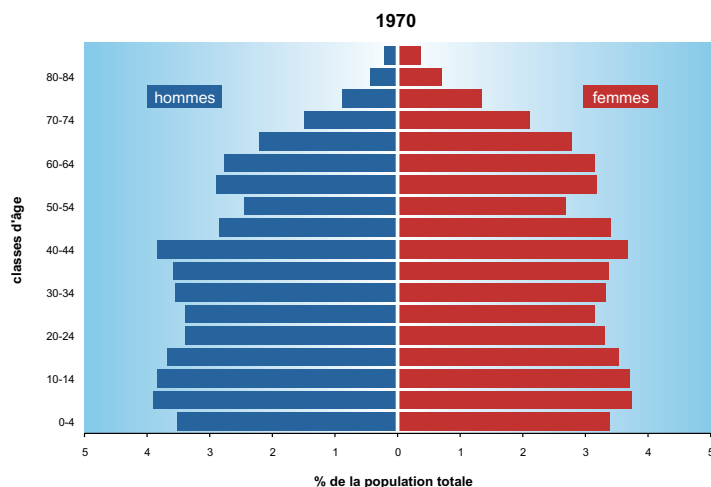
28 C'est dans un tel contexte que les projections démographiques exposées ci-dessus doivent être considérées. Rappelons que l'immigration est le facteur-clé de l'évolution démographique au Luxembourg, ce qui rend ces hypothèses incertaines et fragiles. En effet, l'immigration est un phénomène étroitement lié à certaines conditions cadres, actuellement favorables, qui déterminent l'attractivité du territoire luxembourgeois, telles que le dynamisme du marché de l'emploi ou le système social, dont le financement nécessite justement pour être garanti au futur un accroissement démographique. Le passé a montré combien l'immigration était sujette à de larges variations imprévisibles, à la fois dépendantes de la situation internationale (notamment des conflits) et soumises aux engagements communautaires. Personne n'aurait ainsi pu prédire dans les années 1980 une croissance aussi forte que celle qui s'est produite depuis lors.

➔ *Un vieillissement latent et inégal de la population nécessitant une adaptation des structures sociales*

Avec une espérance de vie à la naissance sans cesse croissante et une natalité insuffisante pour garantir le remplacement des générations*, il est normal de constater globalement un gonflement de la catégorie des plus de 65 ans et, simultanément, une diminution du poids des moins de 15 ans.

En 1970, les moins de 15 ans représentaient encore 22,1 % de la population totale. Lors du recensement de 1991, ils n'en représentaient plus que 17,3 %, mais ils étaient revenus à 18,9 % au dernier recensement de février

Structure des âges au Grand-Duché de Luxembourg
(1970 et 2001)



* actuellement environ 1,66 enfants par femme ayant l'âge de la procréation

2001 (moyenne européenne de 16,9 % en 2000). Parallèlement, l'importance relative des personnes âgées de 65 ans et plus passait de 12,6 % à 14,3 % entre 1970 et 1991, avant de fléchir à 13,9 % en 2001 (moyenne européenne de 16,2 % en 2000). Ce qui revient à dire qu'au cours de cette trentaine d'années l'indice « jeunesse » est passé de 1,75 à 1,36, après être descendu à 1,21 en 1991.

Le vieillissement de la population est un phénomène démographique européen, mais qui ne se pose pas de la même façon d'une commune, voire d'une région à l'autre. Si les populations des communes situées à proximité de villes comme Luxembourg, Esch-sur-Alzette ou Ettelbruck-Diekirch se caractérisent par une évolution stable et une part dominante de classes d'âge moyen, le phénomène récent d'exode urbain vers les communes rurales est en train de rajeunir très fortement la démographie de ces communes avec une poussée des classes d'âge des jeunes adultes et des enfants. Les politiques d'aménagement du territoire et d'investissements publics doivent naturellement tenir compte des besoins propres à ces populations, et à leur évolution, en cherchant une cohérence maximale entre la demande en services et équipements publics comme privés (crèches, maisons de retraite, écoles, etc...) et l'offre disponible au sein des différentes régions.

29

I.1.3. Les facteurs principaux de l'attractivité du Luxembourg : son économie et son marché de l'emploi

Après la situation démographique, l'économie est par ses nombreuses facettes (degré de développement du pays, contribution des différentes branches d'activité au PIB, situation de l'emploi, dynamisme des entreprises, répartition des zones d'activités économiques) le paramètre qui occupe et préoccupe l'aménagement du territoire.

L'analyse économique qui suit est très succincte. Elle est principalement centrée sur le PIB, l'importance (très inégale) des grands secteurs économiques, la situation de l'emploi et la problématique des zones d'activités économiques, dont l'aspect spatial est prioritaire.



Ainsi, du point de vue de l'aménagement du territoire, la situation économique du Luxembourg peut être résumée comme suit :

➔ *Bons résultats de l'économie luxembourgeoise sur le long terme, malgré des déficits structurels persistants et les aléas d'une dépendance internationale incontournable*

L'économie luxembourgeoise est performante et le bilan économique est globalement de bon niveau dans les exercices de comparaison internationale. La situation conjoncturelle de l'économie luxembourgeoise peut être résumée aux points suivants:

- au cours des dernières années, l'économie luxembourgeoise s'est caractérisée par un taux de croissance du PIB supérieur à la moyenne communautaire; cette situation s'est néanmoins dégradée en 2001, consécutivement aux répercussions de la conjoncture internationale sur les services financiers,
- l'inflation se maintient à un niveau bas,
- le taux de chômage de 2,6 % en 2000 et 2001 et de 2,8 % en juillet 2002 reste l'un des plus faibles au sein de l'Union européenne,
- les finances publiques se portent bien,
- la consommation privée suit une progression constante et modérée.

La croissance économique a été largement conditionnée par l'exportation des biens et services produits sur le sol national. En raison de la petite taille du territoire national, l'économie luxembourgeoise a toujours été très ouverte et elle importe une large partie des produits consommés. Alors que le secteur industriel avait tendance à tirer la croissance vers le bas, le secteur bancaire a permis au cours des dernières décennies de contrecarrer cette évolution et de faire en sorte que le rythme de croissance du PIB luxembourgeois continue à occuper les devants de la scène européenne. La situation s'est néanmoins dégradée depuis 2001, révélant ainsi la dépendance de l'économie du pays à son rôle de place financière. Rappelons néanmoins que le Luxembourg a été le premier pays à remplir les critères pour l'intégration dans l'Union économique et monétaire européenne.



L'évolution récente des résultats du pays révèle les faiblesses structurelles de son système économique et sa dépendance des évolutions et des crises internationales, principalement dans les secteurs dominants que sont les activités financières et industrielles. Jusqu'à présent, les retombées de ces conjonctures extérieures n'ont pas eu d'effets réellement perturbants sur le Luxembourg, en raison notamment de sa bonne intégration dans l'économie européenne.

➔ *La tertiarisation de l'économie luxembourgeoise est très avancée et continue à progresser*

Une ventilation par grands secteurs d'activités de la valeur ajoutée brute (prix courants) pour l'année 2001 indique :

- 1,8 % pour les branches agriculture, viticulture, sylviculture, énergie (électricité et gaz) et eau,
- 11,8 % pour les industries extractives et manufacturières (dont 3,5 % pour la métallurgie),
- 6,4 % pour la construction,
- 63,4 % pour les services marchands (dont 21,9 % pour les activités financières et 23,5 % pour le commerce, HORECA, transports et communication),
- 16,7 % pour les services non marchands.

Autrement dit, en 2001, les activités du secteur primaire interviennent encore pour 1,8 % dans la constitution de la valeur ajoutée brute annuelle, celles du secteur secondaire pour 18,2 %, alors que celles du secteur tertiaire atteignent 80 %. La structure de l'emploi total par branche en 2001 confirme l'importance économique des grands secteurs avec 1,3 % de l'emploi dans le secteur primaire, 12,9 % dans les industries extractives et manufacturières, 9,8 % dans la construction, et 54 % dans les services marchands et non marchands.

Si les activités industrielles restent un pilier très important de l'économie nationale en termes de production de richesses et d'emploi, la perte de terrain de ce secteur qui dominait jadis toute la vie économique du Luxembourg est indéniable. Dans le souci d'éviter une nouvelle tendance au monolithisme de l'économie nationale, une attention particulière est à accorder aux activités du secteur secondaire par une politique volontariste de développement et de diversification, favorisant notamment les petites et moyennes entreprises, mais également aux activités du secteur primaire, en déclin, afin de maintenir leur fonction en faveur de la qualité du milieu rural.

➔ *Le secteur primaire peine – il devra cependant continuer à jouer un rôle primordial pour le développement du monde rural*

L'importance économique du secteur primaire est faible dans le système économique luxembourgeois. Il faut cependant considérer que les fonctions de l'agriculture ne se limitent pas à son rôle économique, mais qu'elles englobent, entre autres, l'approvisionnement alimentaire et le maintien des paysages.

Les changements structurels qui caractérisent l'agriculture sont les suivants :

- le nombre des exploitations a diminué de 87 % depuis 1960 pour atteindre le seuil critique de 2.638 exploitations agricoles en 2001,
- les prix agricoles sont en baisse régulière,
- la superficie moyenne exploitée a augmenté pour compenser les pertes de revenu; la part des exploitations de plus de 50 hectares a progressé de 4 % en 1970 à 43 % en 2000,
- la part des subventions dans le revenu net pour la main-d'œuvre totale a augmenté de 14 % en 1986 à 54 % en 1996.

L'agriculture luxembourgeoise aura encore de nouveaux défis à affronter dans les années à venir, notamment dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne. Les prix agricoles seront de plus en plus dictés par le marché mondial et la révision du système des subventions communautaires devra s'intégrer dans un marché de plus en plus libéralisé. La concurrence croissante va favoriser la constitution de véritables entreprises agricoles. Or, la structure actuelle des exploitations luxembourgeoises reflète encore les contraintes pédologiques et topographiques du terroir agricole national. Les impératifs de viabilité et de compétitivité vont contribuer à voir progressivement disparaître les petites exploitations agricoles et il conviendra de veiller à ce que cette restructuration ne porte pas atteinte aux espaces naturels déjà fragilisés par cette transformation récente.

Toutes ces évolutions ont et auront des répercussions importantes sur l'aménagement du territoire (intégration des exploitations en expansion à l'intérieur des localités, maintien de l'attractivité du milieu rural...). Si l'aménagement du territoire n'a pas pour mission de résoudre les problèmes sectoriels de l'agriculture, il apparaît comme un outil d'intégration de l'agriculture à l'échelle des régions, pouvant contribuer à favoriser des structures agricoles adaptées aux spécificités régionales, à fournir des productions de qualité, et à développer des activités annexes à l'agriculture.

De même que l'agriculture, la sylviculture est un secteur de l'économie rurale dont l'importance n'a cessé de diminuer au fil des années. La part de la sylviculture dans le produit intérieur brut se situe entre 0,1 et 0,2 %. Du point de vue du développement durable, et compte tenu de l'importance de la couverture forestière (35 % du territoire), la valorisation des ressources endogènes, telles que le bois, apparaît comme un pilier potentiel du développement des régions rurales. Mais la majorité des forêts luxembourgeoises (environ 53 %) est en propriété privée et la valorisation durable de la sylviculture devra tenir compte de cette contrainte (structures peu adaptées, intérêt limité justifié par le faible rendement économique du bois...). De plus, la filière bois ne disposant au Luxembourg que de faibles capacités de transformation, le bois produit au Luxembourg se trouve actuellement être presque entièrement exporté à l'état brut.

➔ *L'économie luxembourgeoise dépend largement du bassin d'emploi de la Grande Région*

Le marché du travail luxembourgeois est très dynamique. De 1985 à fin 2001, le nombre de salariés est en effet passé de 142.100 à 262.600 personnes, soit une augmentation moyenne annuelle de près de 7.500 personnes. Ensemble avec 16.900 indépendants, l'emploi total intérieur s'élève fin 2001 à 279.500 actifs. En même temps, le nombre de travailleurs frontaliers originaires de Belgique, de France et d'Allemagne a plus que quadruplé en passant de 16.100 à 98.800 personnes. Leur poids au sein de l'emploi salarié est passé de 11,3 % à 37,7 %.

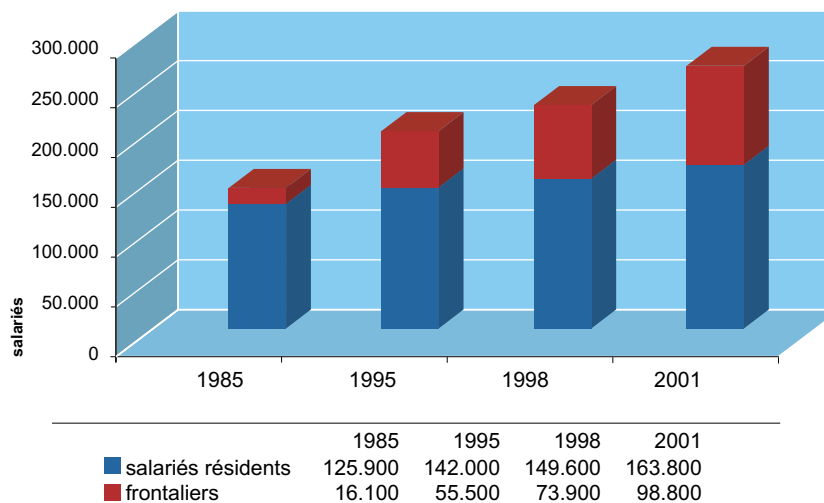
Désormais, plus d'un salarié sur trois vient de la Grande Région. Rares sont les secteurs économiques qui ne sont pas marqués par le phénomène du travail frontalier. Depuis le début des années 1990, la présence étrangère (actifs résidents et travailleurs frontaliers confondus) sur le marché du travail luxembourgeois dépasse les 50 %.

Cette forte pénétration des frontaliers sur le marché de l'emploi luxembourgeois est renforcée par une situation de chômage souvent précaire dans les régions transfrontalières limitrophes et l'intégration d'une partie de la population active de ces régions dans le marché luxembourgeois permet d'y diminuer considérablement le chômage. Ainsi on constate que plus le taux de frontaliers dans la population active de ces régions est élevé, moins

le chômage y est important. Ce sont les communes les plus proches de la frontière qui bénéficient historiquement le plus de cette situation, mais l'aire d'attractivité est en expansion constante. Il en résulte un flux massif de travailleurs frontaliers dans le sens pays limitrophes – Luxembourg, et très faible dans le sens inverse. Fin 2001, 52,7 % des frontaliers travaillant au Luxembourg provenaient de France, 27,7 % de Belgique et 19,6 % d'Allemagne.

Malgré un niveau faible, le Grand-Duché n'échappe pas totalement au chômage. Pratiquement inexistant jusqu'au milieu des années 1970, le chômage est apparu après le premier choc pétrolier, lors de la grande crise sidérurgique qui a affecté tous les pays industriels de l'Europe occidentale. Le seuil des mille chômeurs a été dépassé pour la première fois à la fin des

Evolution de l'emploi salarié



années 1970. Au cours de la décennie 1980-1990, le nombre de chômeurs a évolué entre 2.000 et 2.500 personnes, correspondant à un taux compris entre 1,0 et 1,5 %. Il s'est littéralement envolé entre 1992 et 1997 (janvier 1997 : 6.969 demandes d'emplois non satisfaites) pour osciller alors entre 6.000 et 8.000 personnes selon qu'on y intègre les demandeurs d'emplois bénéficiant de mesures de formation ou d'accompagnement ou non.

L'évolution économique très favorable qui a suivi l'avait fait redescendre à 2.600 personnes en 2000, mais les événements récents l'ont fait à nouveau remonter au-delà des 5.000 demandeurs d'emploi en été 2002. Il convient de rappeler que le mode actuel de comptabilisation des demandeurs d'emploi ne prend en compte que les actifs résidant sur le sol national et ne permet donc pas d'apprécier les variations de la conjoncture sur la main-d'œuvre frontalière.

Depuis de nombreuses années, le Luxembourg se distingue des pays voisins, en créant un nombre important d'emplois nouveaux par an. Pour diverses raisons (inadaptation de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi, manque de main-d'œuvre nationale dans certains secteurs, ...), ces emplois sont très majoritairement occupés par des frontaliers. Dans ce contexte, il apparaît qu'un des grands défis des prochaines années pour la Grande Région sera de mettre en place un système économique garantissant un marché de l'emploi mieux réparti et plus équilibré et visant à réduire les écarts entre les régions partenaires. Cet objectif permettra par ailleurs de mieux gérer les incidences de certaines formes actuelles du développement sur le territoire luxembourgeois.

➔ *Les zones d'activités sont un instrument important du développement économique, mais elles favorisent la spécialisation du territoire et de la concurrence villes - périphéries*

Un inventaire datant des années 1990 a comptabilisé quelque 232 zones d'activités économiques couvrant une superficie globale d'environ 3.500 ha. Ce nombre résulte du calcul cumulé des zones industrielles à caractère national (ZIN), des zones d'activités économiques à caractère régional (ZAER) et des zones d'activités communales (ZAC), ces dernières estimées à 200 étant de dimension très variable. Ces trois types de zones d'activités poursuivent des objectifs complémentaires et diffèrent par leur gestion.

La création et la gestion de zones d'activités nationales incombent au Ministère de l'Economie, qui en fait largement usage dans le cadre de sa politique de développement et de diversification économiques. La création des ZIN, à la fin des années 1970, sur base de la loi de 1974 sur l'aménagement du territoire, était un acte politique destiné à fournir un outil de reconversion économique à la région du Bassin Minier en plein déclin sidérurgique. La mise à disposition de zones équipées avait comme objectif de faciliter l'implantation dans la région d'industries nouvelles et d'activités de substitution d'une certaine envergure.

L'origine des ZAER est plus récente et remonte à la deuxième moitié des années 1980. Leur principal objectif est de contribuer à l'expansion et à la diversification économiques des régions qui souffrent d'un certain retard de développement et d'une carence d'emplois, tout en évitant un accroissement excessif et anarchique de petites zones d'activités économiques sur l'ensemble d'un territoire régional. Les ZAER sont pratiquement absentes des régions centre et sud du pays (à l'exception de la ZARE), ce qui s'explique entre autres par la forte présence des ZIN dans ces régions. Par contre, les régions du nord et de l'est du pays disposent d'un réseau mieux fourni de telles zones régionales. Les ZAER sont gérées par des syndicats intercommunaux ad hoc, qui d'un commun accord avec le Ministère de l'Economie décident de la destination et de l'affectation des lots et partagent les recettes fiscales entre les communes-membres.

Par leur importance numérique, les ZAC dominant largement les deux autres types de zones. Leur création, comme leur gestion, incombe directement aux autorités communales, les Ministères de l'Intérieur et de l'Economie – en raison de l'aide financière que ce dernier peut accorder – s'y trouvant également impliqués.

Il est actuellement constaté une tendance à la création de zones d'activités économiques en périphérie des centres urbains, notamment au centre du pays, destinées plus spécifiquement aux services tertiaires, parfois en substitution des entreprises de production, mais – et surtout – en raison de l'exiguïté ou du coût des territoires situés en zone urbaine. Cette évolution développe une concurrence entre les centres urbains et leurs périphéries, complexifie la cohérence de l'organisation urbaine et pourrait contrecarrer tout effort visant à créer une structure urbaine équilibrée. Il apparaît également que ces zones se greffent autour des principaux axes routiers et de ce fait deviennent difficilement accessibles par les transports en commun, selon l'offre existante. Cette tendance à la prolifération des zones d'activités apparaît donc comme un phénomène spontané inhérent à la politique de développement économique actuelle, à la diversification des activités économiques et à la concurrence qui s'exerce entre ces dernières.

I.1.4. Le logement et l'habitat – lieu de vie de la population

Le logement et l'habitat, sous toutes leurs formes, déterminent largement l'organisation et l'aménagement du territoire. Le marché du logement est un système complexe régi par le jeu de l'offre et de la demande qui s'exprime de manière différente selon la région ou la superficie du parc de logements. Le marché du logement est un marché libre dans lequel l'intervention des pouvoirs publics s'est concentrée sur les secteurs en difficulté et sur la réglementation de l'occupation du sol.

Le marché du logement luxembourgeois présente les caractéristiques suivantes :

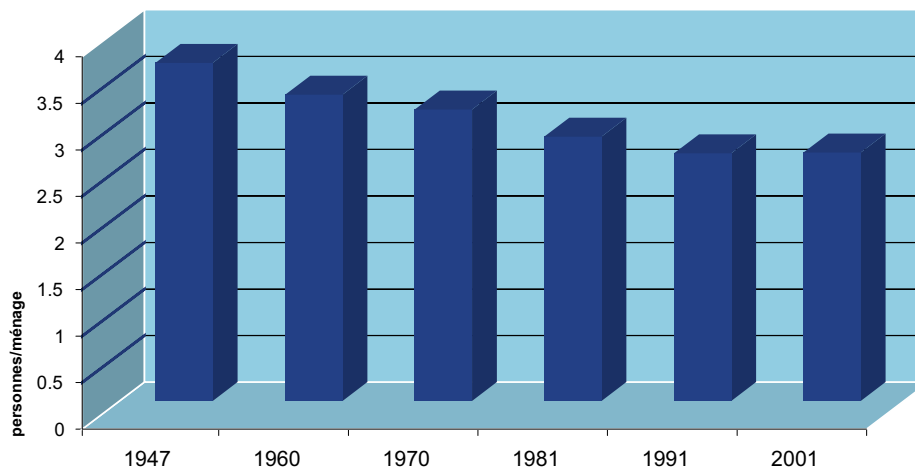
➔ *La demande en logements restera élevée en raison d'une croissance soutenue de la population et de l'éclatement des cellules familiales traditionnelles*

Bien que la population luxembourgeoise ait connu au cours des vingt dernières années une évolution exceptionnelle, la pénurie en logements, qui aurait pu en résulter dès la fin des années 1980, a pu être évitée grâce à une intervention rapide et active de l'Etat et à la mobilisation des acteurs privés.

En plus des effets directs de la croissance démographique sur le marché du logement, il est important de souligner l'impact des changements touchant la structure même des ménages occupant un logement. De fait, la croissance du nombre de ménages est plus rapide que celle de la population. Ainsi, la taille moyenne des ménages a chuté de 3,6 personnes par ménage en 1947 à 2,57 personnes par ménage en 2001. Ce phénomène est partagé par l'ensemble des pays développés

et illustre la tendance à l'individualisme qui se développe dans nos sociétés. D'un point de vue territorial, on constate que cette évolution est quasiment de même ordre dans les régions urbaines et rurales. Les besoins en logement résultant de l'évolution démographique vont donc continuer à augmenter dans les années à venir et même en l'absence de croissance, la construction de nouveaux logements sera nécessaire.

Evolution de la taille des ménages



	1947	1960	1970	1981	1991	2001
personnes/ménage	3,63	3,29	3,13	2,84	2,66	2,57

➔ *La surface habitable des logements augmente de façon continue, mais cette évolution est inégale*

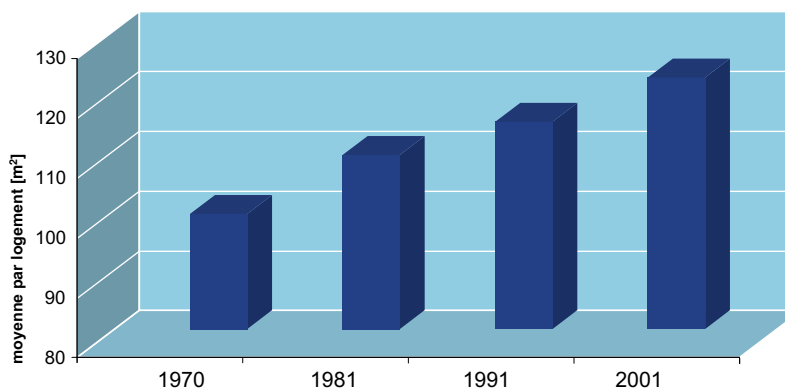
La surface habitable des logements n'a pas cessé d'augmenter. Elle est en moyenne passée de 99,1 m² en 1970 à 121,77 m² en 2001, ce qui correspond à une augmentation de 22,9 %. Chaque habitant du Luxembourg dispose donc en moyenne d'une surface habitable d'environ 47,6 m² par personne (sur base d'un ménage moyen de 2,57 personnes). Celle-ci est nettement plus élevée au Luxembourg que dans les autres pays européens.

Les disparités régionales sont sensiblement importantes dans ce domaine, ce qui s'explique principalement par la typologie des logements par région. Les logements collectifs, qui sont généralement de surface habitable plus petite que les maisons unifamiliales et accueillent principalement de petits ménages, sont plus répandus en région urbaine qu'en région rurale. Si traditionnellement, la surface habitable par unité de logement était la plus élevée dans les communes autour de Luxembourg-Ville, il est aujourd'hui constaté que cette surface moyenne avoisine ou dépasse fréquemment les 150 m² dans les communes à forte croissance démographique récente, notamment au Centre-Ouest et au Centre-Est du pays. Selon une étude réalisée à partir de l'enquête « logement » PSELL 2001, à la demande du Ministère du Logement, les surfaces moyennes des logements varient ainsi de 116 m²

dans la région Sud à 258 m² dans la région Est, avec des moyennes de 121 m² pour les régions Centre-Sud et Centre-Nord, de 133 m² pour la région Nord et 143 m² pour la région Ouest. On constate par ailleurs que 89 % des logements de plus de 100 m² sont des logements individuels et qu'à l'inverse 77,5 % des logements de moins de 100 m² sont des logements collectifs.

Ces chiffres sont à considérer comme positifs d'un point de vue confort, mais rapportés à la taille moyenne d'un ménage de 2,57 personnes, ils se traduisent également par des phénomènes de sous-occupation. En 1991, on constatait déjà qu'un tiers des ménages d'une personne occupait une surface habitable supérieure à 100 m² alors qu'à l'inverse, environ 20 % des ménages ne disposaient pas de la surface qualifiée de minimale, considérant pourtant que les standards de logement et de surface habitable étant reconnus élevés au Luxembourg.

Evolution de la surface habitable



	1970	1981	1991	2001
surface habitable en m ²	99,1	108,9	114,4	121,8

➔ *La maison unifamiliale et la propriété dominant le marché du logement*

L'accession à la propriété est l'un des objectifs fondamentaux de la politique du logement au Luxembourg. En dehors de considérations économiques, et en plus d'être fortement ancrée dans la mentalité luxembourgeoise, cette politique poursuit certains objectifs d'ordre social, comme la stabilisation de la société, par l'affirmation des liens entre la population et son lieu de résidence, la satisfaction des besoins personnels, etc. Elle s'adresse non seulement aux ménages à faible revenu, mais elle est élargie aux ménages à revenu moyen. C'est ainsi que la part des ménages propriétaires de leur logement avoisine environ les trois quarts des ménages (dont deux tiers de propriétaires et un tiers d'accédants à la propriété), cette moyenne étant très élevée au Luxembourg en comparaison avec les autres pays européens. Près de 80 % des propriétaires habitent une maison unifamiliale, la construction de ce type d'habitat étant officiellement soutenue par la politique du logement qui lui alloue la plus grande partie de ses aides au logement. Cette situation a pour conséquence de générer des phénomènes de ségrégation spatiale et sociale à l'échelle des agglomérations, la construction unifamiliale étant concentrée à l'extérieur des principales agglomérations urbaines, là où le prix du terrain

38 reste attractif.

Ce sont ainsi quelque 68 % des ménages qui vivent dans des habitations unifamiliales, 30 % de ceux-ci occupant des maisons unifamiliales de type individuel, mode de construction le plus consommateur d'espace.

En ce qui concerne le logement en immeubles collectifs, qui représente les 32 % restant du parc de logements, il est significatif de constater que la part des grands collectifs, de plus de vingt logements, est marginale avec 2,4 %, celle comprise entre 5 et 19 logements représentant quant à elle 15,4 % de l'ensemble.

➔ *L'offre en logement est peu diversifiée et certains marchés sectoriels (locatif, à coût modéré) sont à développer*

L'accession à la propriété n'est cependant pas un objectif visé par tous les ménages. Certaines catégories de ménages (ouvriers, employés, cadres supérieurs...) qui ne désirent pas s'installer définitivement au Luxembourg recherchent de préférence un logement locatif. Mais, les besoins et les moyens diffèrent sensiblement selon les catégories sociales. La recherche d'un logement locatif par la catégorie des cadres a entraîné une hausse des loyers dans les secteurs les plus attractifs. L'augmentation généralisée des loyers sur l'ensemble du territoire, et plus particulièrement en zone urbaine, ainsi que celle des prix du marché foncier ont rendu la construction nouvelle plus chère, l'accès à un logement adéquat s'avérant difficile pour certaines catégories de la population, indépendamment du mode de jouissance recherché. La diminution du marché locatif constaté depuis 1980 a encore accentué la difficulté à se loger que connaissent les couches sociales les

moins favorisées, souvent réduites à s'installer dans des logements mal équipés.

La demande soutenue pour l'acquisition d'un logement subventionné est le résultat d'une situation de pénurie latente sur le marché du locatif à coût modéré. Malgré les nombreux efforts déployés au cours de la dernière décennie, le marché du logement aidé devra être encore développé et plus spécifiquement orienté vers le secteur locatif.

Ce marché du secteur locatif ne devra plus être considéré et soutenu comme un marché destiné à répondre exclusivement aux besoins des ménages à faible revenu. L'offre devra également permettre de satisfaire les besoins d'autres catégories de la population disposant de ressources financières limitées, comme les jeunes ménages en début de parcours professionnel, ou ne souhaitant pas temporairement s'engager dans l'accession à la propriété pour diverses raisons d'ordre privé, ou les personnes âgées. Le marché locatif est par ailleurs favorable à une certaine dynamique de population, qui se traduit territorialement par un renouvellement des résidents, évitant le vieillissement marqué des nouveaux quartiers une fois occupés et permettant une rentabilisation de certains équipements publics spécialisés, tels que scolaires ou sportifs. D'où la nécessité de le mixer avec l'habitat en propriété.

39

➔ *La qualité des logements et de l'habitat en général s'est améliorée au fil des années – mais la rénovation urbaine ne va pas de pair avec l'amélioration des logements*

Le niveau de confort et la qualité des logements peuvent être définis selon plusieurs critères : le degré d'équipement, le nombre de pièces habitables, l'âge du logement, mais également la qualité du milieu environnant.



En ce qui concerne le niveau de confort des logements, il a lieu de constater qu'il s'est très sensiblement amélioré au cours des trente dernières années, en particulier dans le domaine des équipements de base, eau chaude, chauffage et équipements sanitaires. Ceci est essentiellement dû aux efforts déployés en

faveur de la modernisation et de la mise aux normes des logements anciens et au développement de la construction nouvelle. Selon l'étude 2001 précédemment citée, le parc de logements est globalement jeune, puisqu'on estime à environ 50 % le nombre de logements construits après 1945, dont 28 % entre 1946 et 1975, 17 % entre 1976 et 1990 et 15 % après 1991. De même que l'offre en logements est quantitativement plus nombreuse dans les régions Centre-Sud et Sud, qui concentrent 71 % du parc de logements occupés, on constate que ces mêmes régions ainsi que la région Centre-Nord, se distinguent par un parc de logements plus récents dont une part de collectifs plus importante. Ce phénomène est justifié par la forte attraction qu'exercent certains pôles sur la répartition de la population et des activités économiques.

D'un point de vue spatial, la réhabilitation du parc immobilier ancien présente des disparités régionales sensibles. Elle a été plus effective en zone urbaine, notamment dans l'agglomération de la Ville de Luxembourg, alors que les besoins sont plus élevés dans les régions rurales et au centre des principales agglomérations où le parc ancien est prédominant.

- 40 La qualité de l'environnement extérieur des logements est plus difficile à évaluer. Les enquêtes menées à ce sujet ont permis de constater que le degré de satisfaction du confort extérieur progresse moins vite que celui du confort intérieur. En règle générale, le degré de satisfaction du confort extérieur (cadre de vie, bruit et pollution par odeurs) est nettement plus élevé dans les quartiers d'habitation récents que dans les quartiers plus anciens. Un tiers des ménages indique comme principale source de nuisance la proximité d'un axe routier considéré comme dangereux.

I.1.5. La mobilité au Luxembourg

➔ *Les besoins en déplacement augmentent sans cesse et le réseau routier s'adapte à la demande*

La mobilité des personnes et des biens est en étroite relation avec l'organisation du système économique et la satisfaction des besoins personnels. Le système de transport suit la demande et connaît de ce fait une expansion considérable et continue. Le système actuel, tel qu'il se présente dans la plupart des pays développés, vise à rendre possible à chacun une mobilité illimitée.

Cette augmentation du trafic a été accompagnée par une extension du réseau routier (environ 10 km par an, au cours des années 1990), et notamment du réseau de la grande voirie. Les autoroutes, tout en ne représentant que 4 % du réseau total, prennent en charge environ 26 % de la circulation annuelle, ce qui constitue un pourcentage élevé par rapport aux routes européennes et nationales. En ce qui concerne la densité du réseau des

autoroutes par rapport à la surface du territoire, le Luxembourg se positionne en troisième place au niveau européen. La longueur des lignes exploitées par les CFL a été fortement réduite depuis les années 1960, puisqu'elle est passée de 393 km à 274 km en 2001, dont la plus grande partie (95 %) est électrifiée.

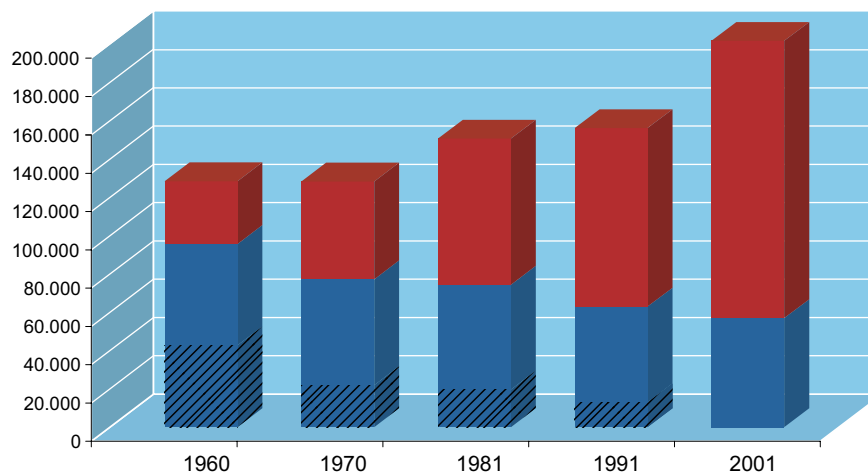
L'accroissement des déplacements et de la mobilité en général a été accompagné bien évidemment par une explosion de la consommation énergétique dans le secteur des transports (1970 : 190.000 tep*; 2001 : 1.894.000 tep). La consommation finale énergétique dans le secteur des transports est 4,5 fois supérieure à la moyenne communautaire par habitant, cette situation étant fortement influencée par la part de carburant prélevée par les frontaliers et autres véhicules de transit (environ les trois quarts des carburants vendus).

* tonne équivalent pétrole

➔ *Les fonctions habiter et travailler se dissocient davantage, les besoins de se déplacer se diversifient et la dépendance de modes de transports individuels et rapides augmente*

Le besoin de se déplacer et le choix du mode de transport sont conditionnés par la répartition des différentes fonctions sur le territoire (habitat, travail, éducation, consommation, détente et loisirs). Les déplacements entre le lieu de résidence et le lieu de travail ont une importance particulière puisqu'ils touchent l'ensemble de la population active résidente. Ils représentent en 2001 quelque 36 % des déplacements au Luxembourg. Le nombre d'actifs nationaux travaillant en dehors de sa commune de résidence a ainsi augmenté de 32.000 en 1960 à 93.000 en 1991 et à 135.000 en 2001, ce qui équivaut à une croissance de 322 % en 40 ans.

Lieu de travail de la population active résidente



	1960	1970	1981	1991	2001
▨ à domicile	42.725	21.941	19.618	12.990	-
■ au lieu de résidence	52.944	55.225	54.808	49.952	52.640
■ en dehors de la commune de résidence	32.756	51.166	76.294	93.275	135.360

Ainsi on peut constater qu'en 1960 seulement 25,5 % de la population active résidente travaillent en dehors de leur commune de résidence et que cette part concerne aujourd'hui 6 actifs résidents sur 10. Cette augmentation s'explique en grande partie par la tertiarisation de l'économie luxembourgeoise qui tend à concentrer les emplois dans les centres urbains et leur périphérie, notamment l'agglomération de la Ville de Luxembourg.

A part les trajets réguliers entre le domicile et le lieu de travail, 40 % des trajets sont effectués entre-temps à des fins de loisir ou pour d'autres activités privées (courses, etc.). La tendance à la spécialisation et la ségrégation fonctionnelle conduit à la création d'équipements de commerce ou de loisir dans des zones spéciales et augmente aussi bien la nécessité de se déplacer en voiture que la dépendance par rapport à ce mode de transport. Le degré de motorisation va toujours croissant et le nombre de voitures particulières immatriculées au Luxembourg a augmenté de 230 % entre 1970 et 2001.

➔ *La part des transports en commun pour les déplacements de personnes à l'intérieur du pays est trop faible par endroits*

On estime en moyenne à 1,2 millions le nombre de trajets effectués par la population résidente en une journée ouvrable. La répartition du trafic sur les différents modes de transport est une donnée importante pour évaluer

42



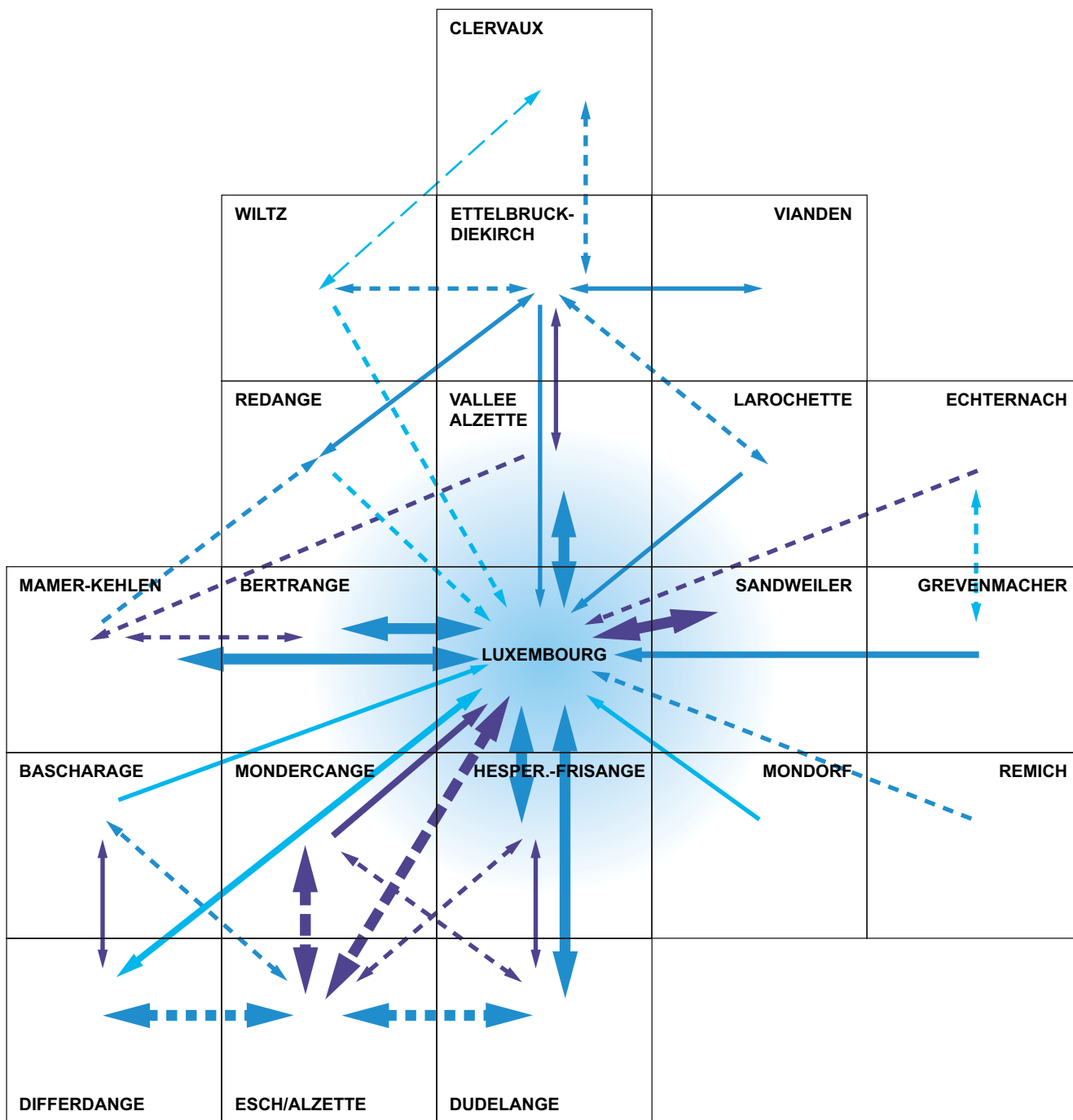
l'impact des transports sur l'environnement alors que celui-ci diffère largement en fonction du mode de transport le plus utilisé. Il a ainsi été constaté une baisse continue de la quote-part des transports en commun jusqu'au milieu des années 80, époque à laquelle des stratégies de reconquête de la clientèle ont permis d'en augmenter la fréquentation. Toutefois la quote-part des transports en commun au trafic motorisé reste aujourd'hui avec 14 % en-dessous de son potentiel réel. Dans l'organisation actuelle des transports en commun, le bus joue un rôle plus important que le train. Il est également intéressant de constater que plus de 50 % des déplacements en bus sont effectués par des adolescents ne disposant pas encore d'un permis de conduire et que près d'un tiers des trajets en bus ou train sont en fait des transports scolaires.

La fréquentation des transports en commun varie largement en fonction du contexte spatial. Elle est plus élevée dans les régions urbaines, densément peuplées, que dans les régions rurales, où la densité démographique est

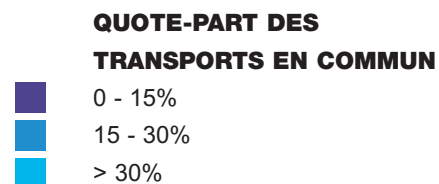
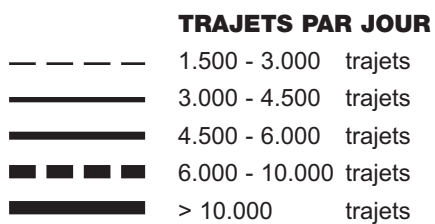
moins propice à une rentabilisation des transports collectifs et où les besoins en déplacements sont différents. Les dernières enquêtes menées à ce sujet permettent cependant de constater une tendance marquée à concentrer ou à combiner localement les différents déplacements et en particulier à proximité des axes les plus importants en espace rural, de façon à atteindre un taux de fréquentation comparable à celui enregistré dans les régions urbaines.

En zone urbaine, c'est dans la Ville de Luxembourg que le « modal split » en faveur des transports en commun est le plus élevé, alors qu'il est plus faible dans l'agglomération Sud du pays. De même, on constate que la quote-part des transports en commun est assez faible dans les flux de transport journaliers les plus importants, notamment sur les trajets entre la zone urbaine Nord et le centre du pays, mais aussi entre les communes de la couronne de la Ville de Luxembourg et celle-ci (voir schéma en page suivante). S'exprime ainsi le caractère de commune-dortoir d'un grand nombre de ces communes à partir desquelles les flux de transport vers l'extérieur sont nettement plus élevés que les mouvements restant à l'intérieur du territoire considéré. C'est donc la voiture qui est la plus utilisée pour les déplacements dans ces parties du territoire cependant densément urbanisées. L'utilisation de ce moyen de transport est sûrement favorisée du fait que les axes principaux de communication disposent, à part de moyens offerts en matière de transport en commun, d'une bonne infrastructure routière, notamment sous forme d'autoroutes.

FLUX DE TRAFIC ET QUOTE-PART DES TRANSPORTS EN COMMUN



44



➔ *Le trafic frontalier au Luxembourg est important – le trafic transitaire est réduit*

Une étude récente du trafic aux frontières luxembourgeoises a mis en évidence l'importance du trafic frontalier au Luxembourg. 280.000 véhicules passent en moyenne les frontières lors d'un jour ouvrable, soit 400.000 personnes, ce qui correspond à la population résidente. L'utilisation des transports en commun pour effectuer ces déplacements est minime les jours ouvrables (2,4 %) pour diminuer encore le week-end. 70–80 % des déplacements frontaliers sont effectués par des non-résidents.

La part du trafic transitaire est inférieure à 10 % et la large majorité des déplacements frontaliers a donc comme destination finale le Luxembourg, ce qui souligne l'attractivité de notre pays au sein de la Grande Région.

En ce qui concerne le transport de marchandises, 27.000 véhicules passent en moyenne les frontières luxembourgeoises lors d'un jour ouvrable. 18 % de ces déplacements sont transitaires et 26 % des trajets sont effectués sans charge.

45

I.1.6. Le développement spatial et l'organisation territoriale

La répartition de la population, la localisation des activités économiques et des logements, l'organisation des déplacements et des transport ainsi que les structures administratives conditionnent une certaine spécialisation territoriale.

L'organisation territoriale et l'évolution spatiale se caractérisent de la manière suivante au Luxembourg :

➔ *La répartition de la population est inégale et la périurbanisation gagne de plus en plus le milieu rural*

La répartition de la croissance de la population révèle des disparités régionales qui influencent largement la structure du territoire et le développement spatial.

Dans le nord du pays, les régions rurales ont connu entre 1947 et 1981 une perte de population de l'ordre de 20 %. A partir de 1981, la croissance démographique du milieu rural a connu une forte reprise, supérieure à la moyenne nationale, et cet élan s'est encore amplifié dans les années 1990. Dans l'est du pays, la population est restée plus stable. Elle y connaît une croissance modérée depuis les années 1970, favorisée, entre autres, par la proximité des grandes agglomérations du pays.

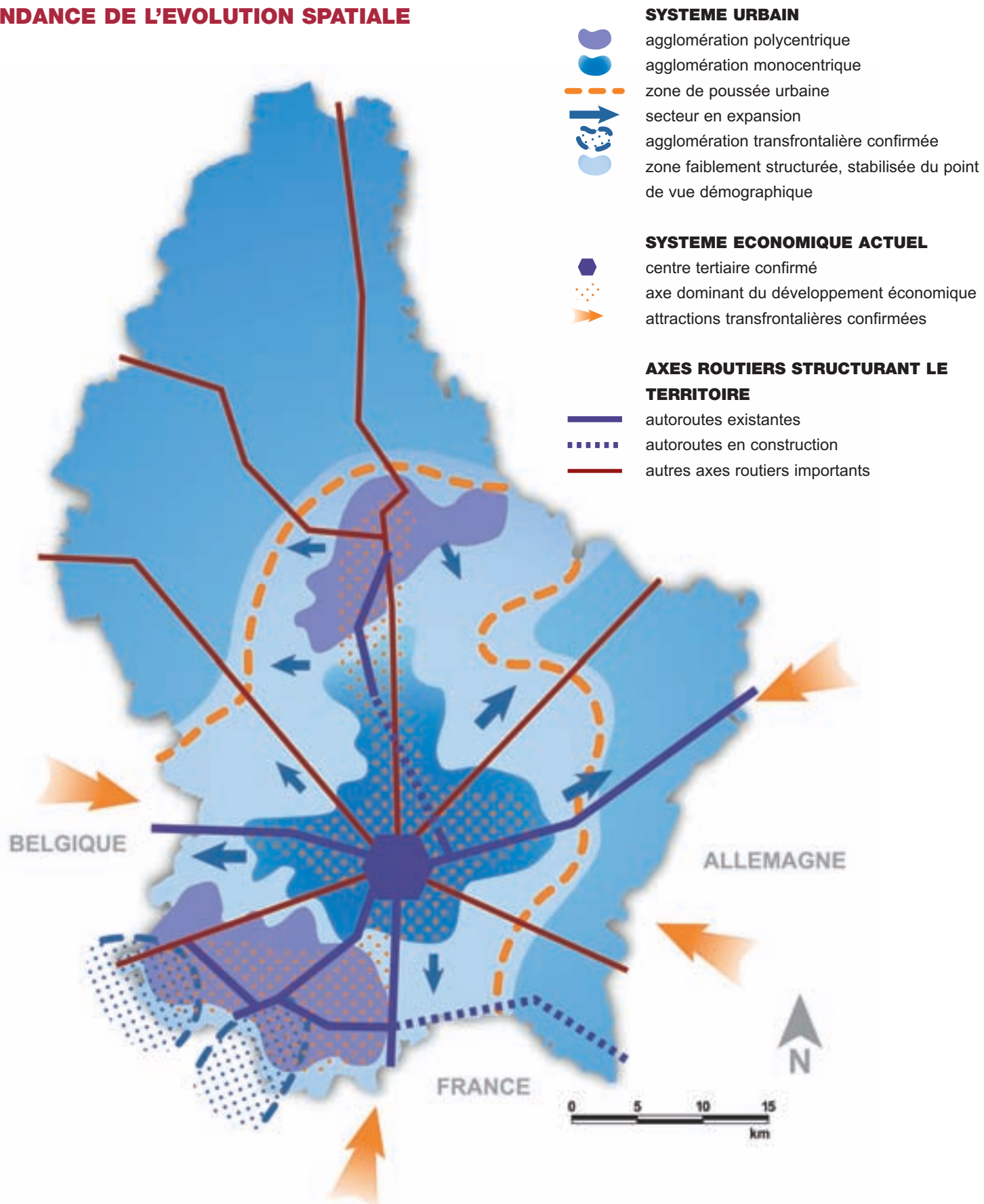
La population a évolué différemment selon les régions urbaines. Entre 1947 et 1960, le rythme de croissance a été le même au centre et au sud du pays. Mais, à partir de 1970 et jusqu'aux années 1990, alors que la population de la région Sud était quasiment stagnante avant d'amorcer une reprise, celle de la région Centre connaissait une croissance rapide et régulière, ce qui lui a permis depuis 1947 de figurer comme la croissance moyenne régionale la plus élevée.

La forte augmentation démographique enregistrée depuis le début des années 1990 a pour particularité de toucher désormais chacune des 118 communes. Une telle tendance n'avait jamais été observée au Luxembourg depuis les débuts officiels de la saisie statistique (1821). La période 1970-1981 voyait encore la population décroître dans 37 des 118 communes, mais au cours de la décennie suivante, la généralisation de la croissance était amorcée et seules 13 des 118 communes étaient encore dans le négatif.

46 Cette évolution a permis de revitaliser le monde rural, ce constitue une condition préalable favorable à son développement. L'exode rural est donc tari et l'on peut désormais parler d'exode urbain, puisque la population des principales villes du pays ne s'accroît plus de manière significative et qu'elle se caractérise même par des taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale. Mais cette évolution a pour conséquence de confronter le monde rural à de nouvelles mutations structurelles profondes. Ainsi, il se transforme progressivement en zone résidentielle pour une population qui travaille dans les agglomérations urbaines. Le phénomène de périurbanisation a déjà transformé en espaces de transition, dits « rurbains » (mélange de l'urbain et du rural), les territoires situés dans les premières couronnes de la périphérie des centres urbains.

La carte ci-contre indique les tendances du développement spatial au Luxembourg.

TENDANCE DE L'EVOLUTION SPATIALE



➔ *Les structures territoriales actuelles changent – une coordination efficace en matière d'aménagement du territoire devient de plus en plus difficile*

La croissance démographique et sa répartition entraînent des changements considérables dans la structure du territoire. Depuis le début des années 1960, la population du Grand-Duché a augmenté de près de 125.000 habitants. Cette croissance a eu pour effet de faire passer la densité moyenne de population de 122 à 170 hab./km² entre 1960 et 2001. Elle a provoqué des changements significatifs au niveau de la structure des communes, celles de 2.000 à 5.000 habitants et de 5.000 à 10.000 habitants enregistrant le plus grand essor. Consécutivement à cette situation, la part des communes de moins de 2.000 habitants chutait de 77 % à 52 % entre 1960 et 1998. Ces mutations structurelles profondes que connaissent les communes sont également à l'origine de l'évolution de leurs pratiques administratives, avec l'émergence de nombreuses coopérations intercommunales, à vocation sectorielle dans la plupart des cas, et de plus en plus multisectorielle. Les 118 communes du pays sont ainsi regroupées en quelque 70 syndicats intercommunaux différents. Toutes les communes appartiennent au moins à deux syndicats intercommunaux, et nombreuses sont celles qui font même

48 partie d'une dizaine de syndicats, voire plus. Les besoins de coopérer sont donc nombreux et susceptibles d'augmenter encore, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, puisque les relations fonctionnelles entre communes accompagnent le phénomène de péri-urbanisation, au même titre que les responsabilités et charges des communes.

➔ *L'attractivité du centre du pays renforce les disparités territoriales*

La Ville de Luxembourg et son agglomération forment le centre dynamique du pays. L'analyse des flux de trafic illustre bien l'attractivité de cette partie du territoire : environ 420.000 trajets, soit un tiers de la totalité des déplacements, sont effectués par les habitants du Grand-Duché du Luxembourg en direction de la Ville de Luxembourg. A cela s'ajoutent 186.000 trajets ayant comme destination les communes de la périphérie de la Ville de Luxembourg.

L'attractivité de la Ville de Luxembourg se mesure également par le rapport entre le nombre de ses résidents et le nombre d'emplois offerts sur son territoire. Ainsi, en 2001, elle regroupait sur une superficie correspondant à 2 % du territoire national, 17,5 % de la population résidente et près de 57 % de la population active nationale, sans compter les nombreux frontaliers qui travaillent dans la capitale. La Ville de Luxembourg a donc un poids deux fois et demie plus important en activités qu'en habitants. Le taux d'attractivité* de la Ville de Luxembourg a augmenté de près de 50 % entre 1960 et 2001.

* actifs lieu de travail/lieu de résidence

L'attractivité de la région Centre du pays, et en l'occurrence celle de la Ville de Luxembourg, sont étroitement liées. Cette tendance s'est trouvée

renforcée par la perte d'attractivité continue d'Esch-sur-Alzette (plus de 40 %), capitale de la région Sud, sur l'ancien bassin minier (voir tableau).

Il est par contre intéressant d'observer que la zone urbaine Nord a su maintenir un taux d'attractivité équilibré, renforçant de cette manière son rôle stabilisateur du milieu rural environnant. Cependant, celui-ci ne dépassant que faiblement la moyenne nationale, il peut être considéré comme fragile, si l'on suppose que la construction de la voie rapide vers le nord du pays pourra avoir un effet amplificateur sur le phénomène de drainage exercé par l'attractivité du centre du pays.

Le tableau ci-contre reprend l'évolution du taux d'attractivité des principaux centres urbains du Luxembourg :

en %	Ville de Luxembourg	Esch-sur-Alzette	Zone urbaine Nord*	Grand-Duché
1960	127	153	95	100
1970	145	162	102	99
1981	168	151	107	98
1991	182	114	102	94
2001	189	91	106	–

* Le bipôle Ettelbruck-Diekirch avec les communes périphériques Bettendorf, Erpeldange et Schieren constituant le territoire de la « Nordstad ».

49

Il convient de préciser que la baisse du taux d'attractivité au Grand-Duché n'exprime pas une perte d'attractivité du territoire. Les frontaliers n'étant pas inclus dans ces chiffres alors que leur part a augmenté sur le marché du travail luxembourgeois, le taux des résidents actifs s'en trouve logiquement diminué.

➔ *L'enjeu des friches industrielles – une nouvelle perspective pour le renouvellement urbain et la réorganisation territoriale*

Le passage de l'industrie sidérurgique à la filière électrique a eu comme conséquence de libérer dans le sud du pays de nombreuses surfaces autrefois utilisées pour la seule production industrielle, ou pour des besoins connexes, comme l'entreposage de déchets industriels (scories) ou le transport entre sites. Ces terrains, désormais en friche, constituent de vastes emprises jouxtant les centres urbains du sud du pays, et sont généralement bien desservis par les réseaux routier et ferroviaire existants. Si la région Sud est de toute évidence la plus concernée par la question de la reconversion des friches industrielles, d'autres régions, comme celle de Wiltz ou d'Echternach, ont également, dans des proportions moindres, l'opportunité de reconvertir d'anciennes surfaces industrielles.

Il convient tout d'abord de souligner que la reconversion des friches industrielles répond à l'un des fondements du développement durable – celui de

la gestion prudente du sol et précisément des ressources en terrain. La reconversion d'une friche industrielle permet en effet de laisser intacte une surface correspondante située en zone verte. De plus, les terrains à réaffecter offrent souvent l'avantage d'être bien insérés dans les réseaux d'infrastructures existants et favorablement localisés par rapport aux noyaux urbains actuels.

L'importance stratégique des friches dans une politique de développement durable n'est donc plus à prouver. Ainsi, dans le cadre d'une réorientation fondamentale de l'occupation du sol à l'échelle d'une région, ces terrains peuvent être mis à profit pour promouvoir le développement urbain des villes limitrophes, dans le but de soutenir la mise en place d'une structure urbaine plus équilibrée. Cette perspective vaut notamment pour la région Sud qui souffre encore aujourd'hui des conséquences du changement structurel qu'a connu son économie.

La valorisation de friches industrielles ne peut cependant être comparée à l'aménagement d'un terrain vierge. Leur utilisation antérieure a souvent laissé des traces dans le sol et le sous-sol, et il convient aujourd'hui d'en

50 gérer les conséquences en termes de contraintes d'utilisation. Dans un tel contexte, il apparaît impératif d'impliquer de manière partenariale tous les acteurs concernés par cette situation héritée (Etat, région, commune, propriétaire,...), en amont de tout nouveau projet.

Mais, si toute élaboration de concept de renouvellement urbain devra impérativement respecter les contraintes spécifiques inhérentes à tout site industriel (par exemple le degré de pollution du sol et les possibilités d'assainissement; les bâtiments à démolir ou à reconverter,...), il ne convient pas de réduire d'office l'affectation future des friches à leur vocation industrielle initiale. Une politique cohérente en matière de reconversion de friches industrielles prendra en considération tous les scénarios d'utilisation concevables à partir de la logique d'un aménagement du territoire durable.

Ainsi, dans un concept plus global de réhabilitation, de revalorisation territoriale et de renouvellement urbain, l'abandon des anciens sites industriels pourra également permettre d'agir sur le rapprochement entre fonctions urbaines, en respect des principes du développement durable, afin de mieux regrouper spatialement l'habitat, les activités et les divertissements, pour limiter les déplacements et offrir de nouvelles conditions de vie urbaines, qualitativement améliorées.

➔ *Un degré d'équipement généralement élevé – des besoins d'adaptation ou de création de nouvelles infrastructures qui deviennent urgents dans certains secteurs ou régions*

Sur le plan des équipements publics, le Grand-Duché est, dans son ensemble, plutôt bien loti. Il n'y a pas, au Luxembourg, de région en voie de désertification, pour reprendre un terme utilisé en France pour qualifier des

régions particulièrement mal desservies et mal équipées. Le territoire est en effet trop petit, le niveau de développement du pays est trop élevé et le pouvoir de rayonnement des principales zones urbaines est trop grand pour permettre une telle situation. Les plans d'investissement de l'Etat en matière d'infrastructures, par exemple sportives et de détente-loisirs, ont permis aux communes de mettre à disposition de la population locale et régionale des équipements largement adaptés à leurs besoins. A cela s'ajoutent les effets de la croissance économique qui a permis d'améliorer la situation budgétaire d'une grande partie des communes, leur accordant ainsi la capacité de créer les infrastructures nécessaires à leur développement. Cette évolution a conduit simultanément à l'absence d'une coopération intercommunale efficace et au suréquipement de certaines communes. Il faut cependant préciser que les communes ne bénéficient pas dans une même mesure de cet enrichissement et que certaines d'entre elles connaissent toujours des difficultés à offrir un niveau d'équipement approprié à leurs populations.

Dès lors, et tenant compte du récent développement démographique dans les communes rurales notamment, les équipements existants ne suffisent souvent plus pour faire face à la demande, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif où les besoins évoluent et se diversifient rapidement. La demande concernant de nouveaux équipements spécialisés, dans le domaine social (crèches, maison de soins...), sportif ou de loisir, sont en augmentation constante. Les infrastructures créées il y a une vingtaine d'années sont souvent dépassées, voire obsolètes, et ne répondent plus à la demande, surtout dans les régions où un renouvellement rapide de la population a eu lieu. La création de nouvelles infrastructures, adaptées et complètes, dépendra entre autres d'une bonne coopération entre communes, mais aussi, dans l'optique du développement durable, de la valorisation des équipements existants et de leur utilisation de manière plus efficace et plus fonctionnelle.

Il est ressenti un besoin urgent de créer de nouvelles infrastructures dans le domaine de l'éducation. Le nombre d'élèves du post-primaire a considérablement augmenté et les établissements existants sont de capacité insuffisante, les travaux de rénovation nécessaires à un certain nombre d'entre eux aggravant la situation. Les établissements scolaires font partie des infrastructures jouant un rôle important dans la structuration et l'organisation du territoire.

Ils génèrent des flux de transports importants qu'il est nécessaire de prendre en compte lors du choix de la localisation de telles nouvelles infrastructures. Le défi du point de vue de l'aménagement du territoire est donc de mettre à disposition des élèves des bâtiments scolaires de qualité, tout en recherchant une répartition équilibrée et adaptée de ces établissements sur le territoire national.

I.1.7. Les espaces naturels – qualité et modes d'utilisation

La qualité des espaces naturels est largement influencée par l'homme. Nos espaces naturels sont le résultat d'activités humaines très anciennes, comme l'agriculture, qui leur ont conféré leurs ordonnancement et qualité actuels, mais paradoxalement certaines de ces activités sont également à l'origine de leur dégradation, voire destruction.

La situation des espaces naturels peut être qualifiée ainsi :

➔ *La consommation en terrain augmente à un rythme élevé et le caractère des paysages change*

La croissance démographique et économique, l'extension des structures urbaines et des infrastructures routières se traduit par une augmentation considérable des surfaces urbanisées au Luxembourg (9,9 % du territoire en 1998). L'ampleur du mouvement est estimée à quelque 500 hectares par an. Selon le plan national pour un développement durable, la menace qui pèse sur les espaces naturels est par endroits en train d'atteindre un seuil critique

52



et la mise en application de certains critères de développement durable apparaît comme un moyen pour contenir cette vague d'urbanisation. Les espaces et structures naturels en périphérie des grandes agglomérations sont les plus affectés par la croissance urbaine, comme l'illustre la forte baisse du nombre d'arbres fruitiers à haute tige, moins 78,8 % en un siècle, dans ces zones frontalières. Il convient d'avoir pleinement conscience que cette consommation massive du territoire en cours entraîne une destruction irréversible des espaces naturels.

Par ailleurs, le développement urbain se fait souvent au gré d'initiatives spontanées et isolées, en absence de considération sur la qualité des espaces naturels touchés. De plus, le besoin en terrains à bâtir est élevé car il répond aux modes d'habitation fortement consommateurs d'espaces déjà évoqués. Le manque de coordination intercommunale en matière de plans d'aménagement des communes amplifie les effets de cette tendance qui se

traduit par une dispersion des extensions urbaines et favorise ainsi un mitage démultiplié de l'espace.

Les terrains agricoles sont les premiers concernés par l'étalement urbain qui s'intéresse en priorité aux secteurs les plus accessibles, correspondant le plus souvent également aux terres de bonne qualité agricole. Il s'ensuit une augmentation de la spéculation foncière sur les terrains agricoles, qui se trouve renforcée à l'intérieur des localités par l'abandon croissant des terres exploitées. Pour preuve, la diminution de 8 % de la surface agricole utile entre 1960 et 1996, qui avec quelque 126.021 hectares, représente actuellement environ la moitié du territoire national. Cette situation porte tout à la fois préjudice à l'agriculture, en la privant de ses meilleures terres, et ne sert pas un développement adéquat des localités qui suit ainsi une logique de libération foncière et non de concept d'aménagement. Ce constat souligne l'impérative nécessité de conjuguer plus étroitement et efficacement la planification et le développement urbain avec la conservation et la sauvegarde des espaces naturels.

Le même constat vaut pour la sauvegarde du patrimoine culturel, puisqu'on assiste depuis deux décennies à une forte augmentation des dégradations et destructions du patrimoine archéologique et architectural, suite à la multiplication des chantiers de construction et à l'importante mécanisation des activités affectant le sous-sol.

53

➔ *La biodiversité endogène du pays est menacée par la banalisation des paysages et par une utilisation du sol souvent non adaptée au potentiel écologique*

Le potentiel écologique du territoire luxembourgeois est élevé. La diversité des espèces est grande, mais leur taux d'extinction est préoccupant. Environ la moitié du territoire national présente encore un potentiel écologique remarquable et près de 4 % de la surface est reconnue comme ayant une valeur très élevée en matière de diversité naturelle. Ces espaces correspondent généralement à des biotopes rares, présents sur des sites extrêmes et menacés quant à leur survie. Ce potentiel requiert de manière plus ou moins urgente que soient prises des mesures spécifiques de protection et de conservation. Une grande partie des surfaces concernées se trouve en milieu forestier (feuillus) ou agricole où les pratiques agricoles et forestières devront permettre d'assurer le maintien de cette biodiversité. En dehors de ces espaces, l'amélioration de la qualité de la biodiversité demandera des efforts plus importants, car plus diffus, qui devront avoir pour finalité première de stopper la baisse de la biodiversité et de la qualité des espaces naturels sur l'ensemble du territoire. Ils devront à ce titre pouvoir être garantis sur le moyen et le long terme.

Actuellement, la forêt représente environ 35 % de la surface du pays (66 % feuillus, 34 % résineux). La couverture forestière est en légère augmentation

du fait des friches agricoles ou de plantations des terres marginales. Cette extension des forêts peut localement porter préjudice à la biodiversité, voire la réduire, parfois au détriment de milieux naturels résiduels de haute valeur écologique.

Si la forêt elle-même n'est pas menacée en termes de surfaces, elle l'est cependant en termes de qualité. L'état phytosanitaire de la forêt s'aggrave depuis le début de l'observation systématique de la « santé » des forêts. Par ailleurs, l'importance de ces forêts pour le maintien de la biodiversité est fortement controversée par la pénétration des essences résineuses, notamment en forêt privée.

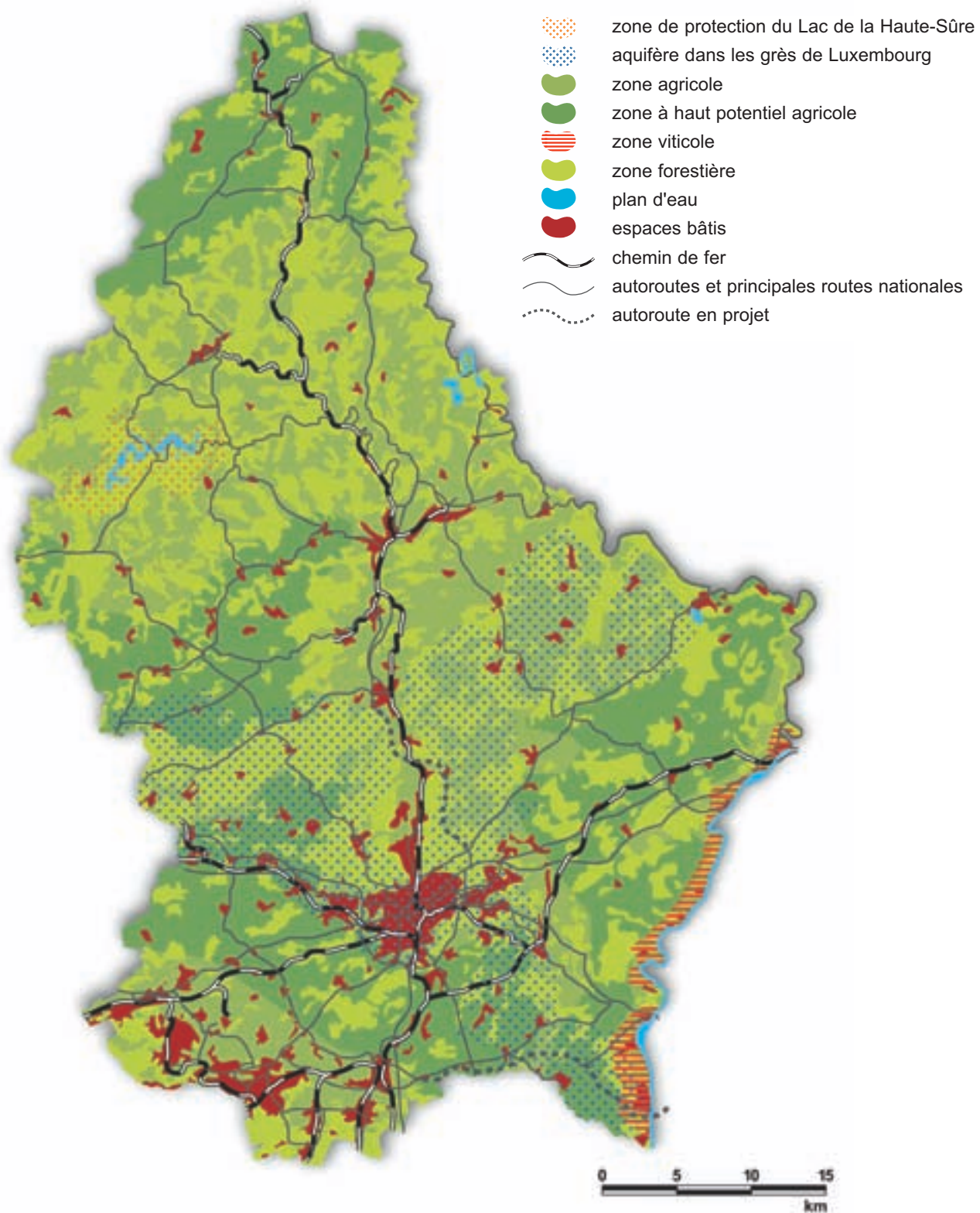
L'agriculture luxembourgeoise se caractérise par des modes de production modérément intensifs qui résultent en grande partie de sa vocation herbagère, de la prédominance des exploitations mixtes (cultures et bétail) et de l'absence d'élevage hors sol. Cette orientation a permis de maintenir une couverture végétale permanente sur plus de 50 % de la surface agricole utile. Au cours des trente dernières années, l'impact de l'activité agricole sur la biodiversité a progressé parallèlement à l'évolution des pratiques agricoles.

54 Au nom de la modernisation et de la rationalisation de l'agriculture, les milieux humides ont été drainés et les éléments structurants du paysage, comme les haies, ont été largement éliminés des espaces naturels pour permettre l'agrandissement des surfaces exploitables, notamment dans le cadre du remembrement. Par ailleurs, l'usage massif de substances fertilisantes a considérablement influencé la végétation naturelle et a affecté de manière plus ou moins conséquente la qualité des eaux de surface et souterraines.

La conservation et l'amélioration de la richesse biologique de notre territoire dépendront des mesures qui seront globalement prises en faveur du maintien d'habitats naturels d'étendue significative, et notamment du rôle assuré par l'agriculture et la sylviculture dans la gestion du potentiel écologique existant.

La carte ci-contre présente les occupations du sol dominantes sur le territoire luxembourgeois ainsi qu'en matière de ressources naturelles, les zones les plus importantes pour la protection de l'eau.

OCCUPATION DU SOL ET RESSOURCES NATURELLES



I.2. LE CADRE

I.2.1. Introduction

Le cadre opérationnel du programme directeur est constitué par les trois types de plans définis par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ainsi que par l'instrument du parc naturel défini par la loi du 10 août 1993.

Le découpage du pays en districts, cantons et communes constitue le cadre de référence administratif du programme directeur.

Enfin, le programme directeur a été élaboré dans le contexte d'un cadre spatial basé sur une typologie de l'espace dont l'objet est de contribuer à cibler territorialement les interventions.

Ce chapitre a pour but de présenter chacun de ces éléments à prendre globalement en considération lors de la définition des objectifs et mesures propres au programme directeur.

56

I.2.2. Le cadre opérationnel : les instruments du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire

La loi de 1999 dote le Gouvernement de moyens précisément définis pour la mise en œuvre du programme directeur, ceux-ci permettant d'intervenir à différentes échelles. Ce sous-chapitre a ainsi pour objet de présenter les trois types d'instruments prévus par la loi, à savoir les plans directeurs sectoriels à l'échelle nationale, les plans directeurs régionaux à l'échelle régionale et les plans d'occupation du sol à l'échelle locale, et d'en exposer l'objet, le contenu, la méthode d'élaboration ainsi que les modalités de mise en œuvre. Le sous-chapitre consacré au plan directeur régional est complété par l'instrument du parc naturel situé également à l'échelle régionale.

D'autres lois (p.ex. la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes) et instruments de planifications spécifiques viennent compléter ce cadre opérationnel, sans pour autant être repris dans le présent chapitre. Il s'agit généralement d'instruments subventionnés par l'Etat au niveau des communes (p.ex. plan de développement communal) ou encore par l'Etat et l'Union européenne (p.ex. PDR ou DOCUP).

I.2.2.1. A l'échelle nationale : le plan directeur sectoriel

La loi de 1999 définit le plan directeur sectoriel comme un instrument concernant un ou plusieurs secteurs d'activité ou d'intervention gouvernementale et pour lesquels ce plan précise les options nationales. C'est un outil destiné à promouvoir la coordination horizontale et à assurer ainsi, dans la politique nationale d'aménagement du territoire, l'intégration des domaines ayant un impact sur le territoire.

➔ *Objet*

La loi ne détermine pas les domaines pour lesquels l'élaboration d'un plan directeur sectoriel s'impose. Les plans directeurs sectoriels peuvent donc être élaborés soit à l'initiative du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, soit à l'initiative du ministre compétent pour le secteur concerné. Il reviendra finalement au Conseil de Gouvernement de prendre la décision d'élaborer un plan directeur sectoriel, compte tenu des objectifs de la loi et des besoins de coordination interministérielle. Chaque plan directeur sectoriel devra respecter les orientations fixées par le programme directeur.

57

Comme les plans directeurs sectoriels impliquent un renforcement de la coordination interministérielle favorable à la définition de positions concertées, ils contribuent également à la mise en œuvre du plan national pour un développement durable.

➔ *Structure et contenu*

Les plans sectoriels peuvent porter sur des thèmes très divers et leur contenu peut varier en conséquence.

Néanmoins, la structure standard d'un plan sectoriel devrait comprendre les éléments suivants :

- a) Orientation générale :
 - définition du besoin d'action sectorielle et sa relation avec le développement spatial,
 - définition de l'orientation fondamentale et des objectifs du plan directeur sectoriel compte tenu du cadre fourni par la loi, le programme directeur et les objectifs sectoriels existants.

- b) Situation existante :
 - description et analyse des données de base,
 - conclusions concernant la situation actuelle.

c) Besoins, vision, mesures :

- formulation des idées directrices,
- définition et spatialisation des mesures,
- identification d'éventuelles mesures accompagnatrices,
- mise en œuvre (financement, structure porteuse, effets sur d'autres plans d'aménagement,...).

d) Monitoring :

- suivi de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel.

➔ *Elaboration et mise en œuvre*

Les plans en question concernent généralement des thèmes qui requièrent la participation et la coordination d'un grand nombre de partenaires, au stade de l'élaboration des plans, mais également dans le cadre de leur suivi, si l'on veut leur garantir une mise en œuvre efficace et complémentaire. En conséquence, la loi a prévu que les projets de plans directeurs sectoriels soient élaborés par des groupes de travail interministériels dont la composition et la mission sont définies par règlement grand-ducal.

58

Après avoir été avisé par les communes, le CIAT et le CSAT, le projet de plan directeur sectoriel est rendu obligatoire par règlement grand-ducal. Les plans d'aménagement communaux devront dès lors respecter les objectifs et servitudes dictés par le plan. L'Etat dispose ainsi d'un instrument lui permettant d'intervenir dans l'aménagement communal, dans des domaines qui exigent une approche coordonnée à l'échelle nationale.

1.2.2.2. Echelle régionale : le plan directeur régional et le parc naturel

L'approche intégrative, par ailleurs fondamentale pour assurer la mise en cohérence de toute politique de développement durable, trouve dans le cadre régional les conditions nécessaires pour aboutir pleinement. La dimension des aires de référence, le voisinage des acteurs à impliquer, le sentiment d'identité régionale, comme facteur de convergence des positions politiques, l'interférence des niveaux communal et national – toute cette configuration place le développement régional durable comme clef de voûte de l'aménagement futur de notre territoire.

Le plan directeur régional, qui concerne aussi bien le milieu rural que le milieu urbain ainsi que le parc naturel, instrument plus spécifique du développement en milieu rural, ont vocation de concrétiser à l'avenir le développement régional au Luxembourg.

Au Luxembourg, le développement régional du territoire a fait ses premiers pas avec la création des premiers parcs naturels, sur base de la loi ad hoc

de 1993 : le parc naturel de la Haute-Sûre, créé le 6 avril 1999, et le parc naturel de l'Our, en cours de création, ont depuis lors servi de cadre d'expérimentation. L'outil du plan régional a été conçu sur cette expérience, pour permettre aux communes des différentes régions de définir à la fois leur développement et leur aménagement régional.

Le plan directeur régional

➔ *Objet*

L'aménagement des régions qui composent le territoire national fait partie des objectifs de la loi de 1999. Le plan directeur régional en est l'instrument de coordination verticale destiné à préciser et à intégrer par région d'aménagement les options d'aménagement et de développement nationales ainsi que celles définies au niveau communal. Il reflète dès lors les résultats d'un processus de coopération et de concertation à mener entre les communes et les ministères impliqués, en vue d'assurer un développement régional cohérent et équilibré. Le plan directeur régional concerne donc en premier lieu l'occupation du sol en fixant à un niveau intercommunal un cadre de développement territorial. Mais il a également pour vocation d'être un instrument de développement flexible, qui, pour devenir opérationnel, devra combiner de manière judicieuse stratégie et projets concrets, en fonction des forces et faiblesses identifiées par région. Sa concrétisation sera tributaire d'un processus d'apprentissage, d'initiative et de continuité relevant principalement de l'engagement des acteurs locaux et régionaux.

59

➔ *Structure*

Compte tenu de son objet, le plan directeur régional comprend un volet « développement régional » et un volet « occupation du sol ».

Conformément aux objectifs fondamentaux de la loi, le volet « développement régional » définit les objectifs, mesures, instances responsables et instruments à prévoir pour garantir à court, moyen et long terme le développement durable d'une région, sur base d'une analyse détaillée de ses atouts et faiblesses. Il est structuré en fonction des compétences et des instances associées à son processus d'élaboration (ministères, administrations, communes) et il est concrétisé par un programme d'actions annuel.

Dans ce contexte, les propositions émanant du niveau communal (plans de développement, plans verts) sont précisées et intégrées, pour autant qu'elles soient compatibles avec le concept du développement durable en général, avec le programme directeur et avec les plans directeurs sectoriels déclarés obligatoires. Les mesures à définir sur cette base peuvent avoir une incidence ou bien directe (p.ex. localisation d'une nouvelle infrastructure à caractère régional,...), ou bien indirecte (p.ex. activités culturelles en relation

avec les potentialités régionales) sur le développement spatial de la région en question.

Le volet « occupation du sol » définira un cadre pour l'organisation territoriale et le développement spatial de la région. Pour ce faire, il combinera les mesures, ayant des effets sur l'occupation des sols avec les éléments d'intégration spatiale du programme directeur (système des centres de développement et d'attraction, etc.) et les plans d'aménagement communaux qui devront être mis en cohérence avec ce nouveau cadre régional. Dans la continuité des mesures relatives au développement régional, cet exercice respectera les orientations définies dans la perspective d'un développement durable.

➔ *Contenu*

Compte tenu des spécificités régionales et pour garantir une approche complète et comparable, chaque plan régional devra nécessairement comporter un certain nombre de points, ainsi détaillés :

- 60 • analyse atouts-faiblesses-opportunités-menaces de la région,
- définition du développement durable pour la région, incluant les mesures du plan national pour un développement durable et d'éventuels « Agendas 21 » locaux,
- développement régional et occupation du sol,
- projets régionaux prioritaires.

➔ *Elaboration*

La loi précise que les projets de plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail mixtes comprenant des représentants des ministères et administrations de l'Etat concernés ainsi que des communes formant la région d'aménagement. Ces groupes de travail constituent la plate-forme de coordination et de coopération qui oriente et accompagne les travaux relatifs à la préparation du projet de plan régional. La participation active des communes n'est donc non seulement recherchée, mais elle est un facteur-clé dans le processus d'établissement du projet de plan régional.

Chaque projet de plan régional ainsi élaboré sera par la suite avisé par les conseils communaux de la région concernée, par le CSAT et par le CIAT. Il fera l'objet d'une déclaration à la Chambre des députés du ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, avant d'être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, et après délibération du Conseil de Gouvernement.

En vue d'assurer l'intégration des forces vives régionales et nationales à cette démarche et sans que la loi le prévoit, il est proposé d'engager le processus formel de l'élaboration du plan régional par un processus informel

de conférences régionales associant au débat les syndicats, les chambres professionnelles, les associations de protection de l'environnement, etc. La conférence régionale devient ainsi l'instrument privilégié retenu pour garantir la participation des acteurs régionaux et elle est à ce titre proposée comme instrument permanent, tout au long du travail d'élaboration du plan régional.

➔ *Mise en œuvre*

Conformément aux dispositions de la loi, la mise en œuvre des plans directeurs régionaux se fera par le biais de syndicats de communes régionaux, assistés ou non de commissions consultatives constituées de représentants de la société civile, population locale, groupements d'intérêts locaux ou régionaux et associations de droit privé. Consécutivement à la phase de consultation et d'approbation du projet de plan prévue par la loi, la démarche destinée à assurer la mise en œuvre continue des mesures de développement du plan, comprendra nécessairement les étapes suivantes :

- ventilation des mesures proposées selon les priorités et possibilités de financement,
- sur cette base, définition d'un programme d'action pluriannuel,
- approbation de ce programme par le syndicat intercommunal, après avis de la commission consultative,
- sur cette base, élaboration d'une première proposition de plan d'action annuel (mesures prioritaires et plan de financement),
- approbation de ce plan par le comité du syndicat,
- mise en œuvre par les instances compétentes,
- évaluation,
- définition d'un nouveau plan d'action annuel.

61

Quant à la mise en œuvre du volet « occupation du sol », il importe de noter que le plan directeur régional déclaré obligatoire modifie de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec le plan régional. Celui-ci peut être modifié ou révisé, en tout ou en partie, par le biais de la procédure prescrite par la loi pour le premier établissement du plan régional.

➔ *Structure d'accompagnement technique*

Si le syndicat intercommunal estime que le plan régional comporte des mesures prioritaires dont la mise en œuvre ne pourra être assurée avec les moyens et ressources existantes, il peut décider de s'adjoindre une structure d'accompagnement technique pour l'aider dans cette tâche.

Il peut également être envisagé, dès la période d'élaboration du plan, et en présence d'une structure porteuse adéquate, de créer des observatoires régionaux (p.ex. ORESUD) ayant pour mission d'assurer la mise en place et la gestion des bases de données régionalisées nécessaires à l'élaboration des

plans régionaux. A l'instar de l'agglomération du PED*, de telles structures peuvent être par la suite institutionnalisées en qualité de structures d'accompagnement technique, appelées à exécuter les décisions du comité représentant le syndicat régional.

* actuellement Pôle Européen de Développement

La loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

Le parc naturel est un instrument stratégique du développement rural à une échelle intercommunale. En milieu rural, il constitue un instrument supplémentaire pour promouvoir le développement durable des communes dans un cadre environnemental sensible du point de vue écologique.

L'exécution de la loi du 10 août 1993, relative aux parcs naturels, a été confiée au ministère ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire pour souligner le fait qu'elle constitue non seulement un instrument de protection mais aussi un instrument de développement. L'action dans les parcs naturels concrétise une approche globale réalisée conjointement avec les communes et les représentants des ministères directement concernés par le développement des régions rurales (environnement, économie, agriculture, classes moyennes et tourisme, intérieur). Elle vise le développement durable d'une région tant du point de vue économique que culturel (p. ex. par des actions de formation continue ou de conseil), dans le respect des exigences posées par la protection de la nature et de l'environnement et dans le souci d'un usage prudent des ressources.

La création d'un parc naturel est assurée par un groupe de travail mixte Etat – communes et passe par l'élaboration d'une étude préparatoire et d'une étude détaillée avec la participation des acteurs régionaux, qui préfigurent comme partenaires de premier ordre pour concrétiser des projets innovateurs. La structure de gestion qui a pour mission d'initier et de coordonner des projets communs a plus un rôle de promotion et de management régional que d'accompagnement à une planification régionale réglant l'occupation du sol. De fait, il existe une complémentarité objective entre le plan directeur régional, dont le but principal est la réglementation de l'occupation du sol, et le parc naturel dont la structure de gestion assure des missions de promotion et de management régional.

1.2.2.3. A l'échelle locale : le plan d'occupation des sols

L'expérience des dernières années a démontré qu'il convenait de disposer d'un outil spécifique permettant de déterminer une utilisation précise du sol pour une aire délimitée, complémentairement aux directives générales définies par les plans directeurs régionaux et sectoriels. Le plan d'occupation du sol est l'instrument qui permet de cadrer une intervention directe de l'Etat sur un territoire donné, puisqu'il porte sur les parcelles cadastrales d'une aire déterminée à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée. L'utilisation d'un tel instrument pourrait s'avérer nécessaire en cas de non respect par les communes de mesures imposées par les plans directeurs, tel qu'un refus de les transposer ou une transposition seulement partielle dans leurs plans d'aménagement généraux. Mais, les communes étant largement associées lors de l'élaboration des plans régionaux et même consultées pour les plans sectoriels, on peut toutefois espérer que l'application de cet instrument reste l'exception, le bien-fondé des dispositions à intégrer étant d'emblée reconnu.

Les plans d'occupation du sol sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

63

I.2.3. Le cadre administratif

Du point de vue administratif, le territoire du Grand-Duché de Luxembourg est divisé en douze cantons, répartis sur trois districts administratifs, dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher.

- Le district de Luxembourg comprend les quatre cantons de Luxembourg (Luxembourg-Ville et Luxembourg-Campagne), Esch-sur-Alzette, Mersch et Capellen.
- Le district de Diekirch comprend les cinq cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden.
- Le district de Grevenmacher comprend les trois cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Les douze cantons sont subdivisés à leur tour en 118 communes, Ville de Luxembourg comprise.

Conformément à l'article 109 de la Constitution, la Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. Dans un souci de stabilité administrative, l'article 2 de la constitution précise que les limites administratives, de même que les chefs-lieux des communes et des cantons, ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.

Le tableau qui suit indique, pour chacun des 12 cantons et des 3 districts, le nombre de communes, la superficie ainsi que le nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2002.

cantons / districts	nombre de communes	superficie	population au 1.1.2002
canton de Luxembourg	11	238,46 km ²	126.534 hab.
canton d'Esch-sur-Alzette	14	242,77 km ²	135.859 hab.
canton de Mersch	11	223,90 km ²	23.570 hab.
canton de Capellen	11	199,21 km ²	37.337 hab.
district de Luxembourg	47	904,34 km²	323.300 hab.
canton de Diekirch	13	239,37 km ²	27.029 hab.
canton de Redange	10	267,49 km ²	13.849 hab.
canton de Wiltz	11	264,55 km ²	11.788 hab.
canton de Clervaux	8	331,75 km ²	12.546 hab.
canton de Vianden	3	54,08 km ²	2.920 hab.
district de Diekirch	45	1.157,24 km²	68.132 hab.
canton de Grevenmacher	8	211,37 km ²	21.972 hab.
canton de Remich	10	127,87 km ²	16.346 hab.
canton d'Echternach	8	185,54 km ²	14.300 hab.
district de Grevenmacher	26	524,78 km²	52.618 hab.
GRAND-DUCHE	118	2.586,36 km²	444.050 hab.

Compte tenu de la superficie modeste du territoire national et du niveau de population assez faible, force est de constater que le nombre de communes est assez élevé.

En moyenne arithmétique, chaque commune couvre 22 km² pour une population de 3.635 habitants; la commune la plus petite, territorialement parlant, est celle de Remich (5,29 km²) et la plus vaste, celle de Wintrange (113,36 km²); la commune la moins peuplée est celle de Kautenbach (257 hab.) et la plus peuplée celle de Luxembourg-Ville (77.965 hab.).

Le découpage du pays en communes, cantons et districts est un héritage du 19^e siècle (loi du 24 mars 1843). Le nombre de communes n'a pas toujours été de 118. Il a connu de légères fluctuations au cours de l'histoire du Grand-Duché, puisqu'il est passé de 120 unités en 1839, à 130 en 1891, puis à 118 en 1978.

Depuis la Deuxième Guerre Mondiale, la réduction du nombre de communes résulte des différentes fusions communales que le pays a vécu au cours de la deuxième moitié des années 1970. C'est ainsi que :






- la commune de Wincrange est issue de la fusion des quatre anciennes communes d'Asselborn, Boevange, Hachiville et Oberwampach (loi du 31 octobre 1977),
- la commune de Rambrouch, de la fusion des quatre anciennes communes d'Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé (loi du 27 septembre 1978),
- la commune Lac de la Haute-Sûre, de la fusion des deux anciennes communes de Harlange et Mecher (loi du 23 décembre 1978) et
- la commune de Junglinster, de la fusion des deux anciennes communes de Rodenbourg et Junglinster (loi du 23 décembre 1978).

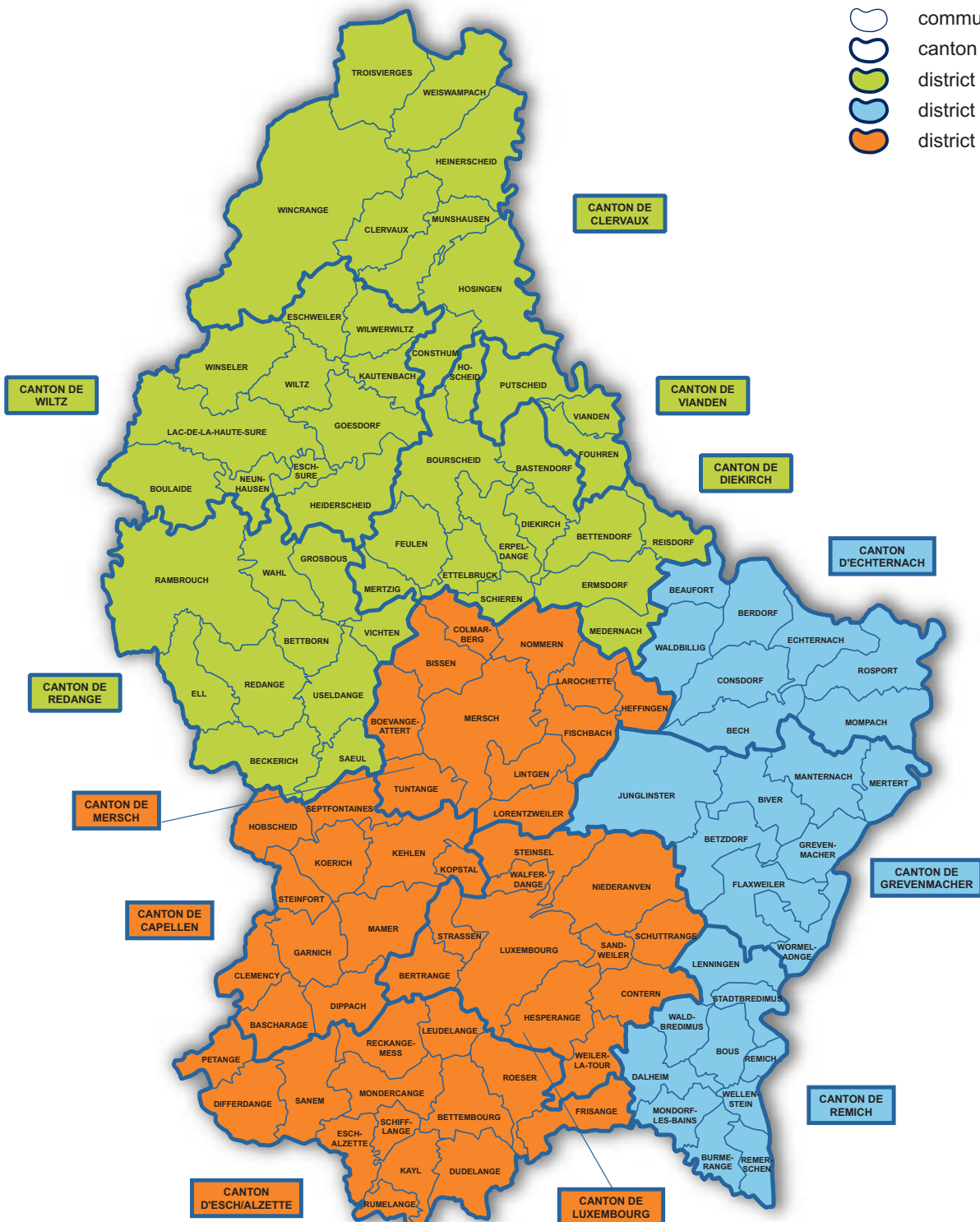
Depuis une vingtaine d'années, la question de la fusion communale n'est plus un thème porteur dans les milieux intéressés. Mais on observe actuellement que cette solution de fusion entre communes est en train de réapparaître, notamment en région rurale, non plus comme concept imposé par l'Etat, mais comme démarche volontariste initiée par les communes elles-mêmes.

La carte suivante présente les principales structures administratives du Luxembourg.

CADRE ADMINISTRATIF

66

-  commune
-  canton
-  district Diekirch
-  district Grevenmacher
-  district Luxembourg



I.2.4. Le cadre spatial : la typologie de l'espace

Une subdivision sommaire du territoire national en espaces présentant des caractéristiques communes a été obtenue en appliquant à chaque commune certains critères prédéfinis (densité de population, part des exploitants agricoles dans la population active, etc.). Ce concept ainsi appliqué avait pour but de gommer le caractère particulier de chaque commune et de fournir une esquisse simplifiée du territoire.

Le premier constat qui ressort de l'analyse de cette typologie concerne la classification de l'espace en deux entités standards : les espaces urbains et les espaces ruraux. L'évolution actuelle révèle un certain nombre d'espaces intermédiaires entre ces deux extrêmes et le programme directeur propose en conséquence de distinguer cinq types d'espaces différents, à savoir :

- les espaces très denses,
- les espaces denses,
- les espaces rurbains,
- les espaces ruraux,
- les centres urbains en milieu rural.

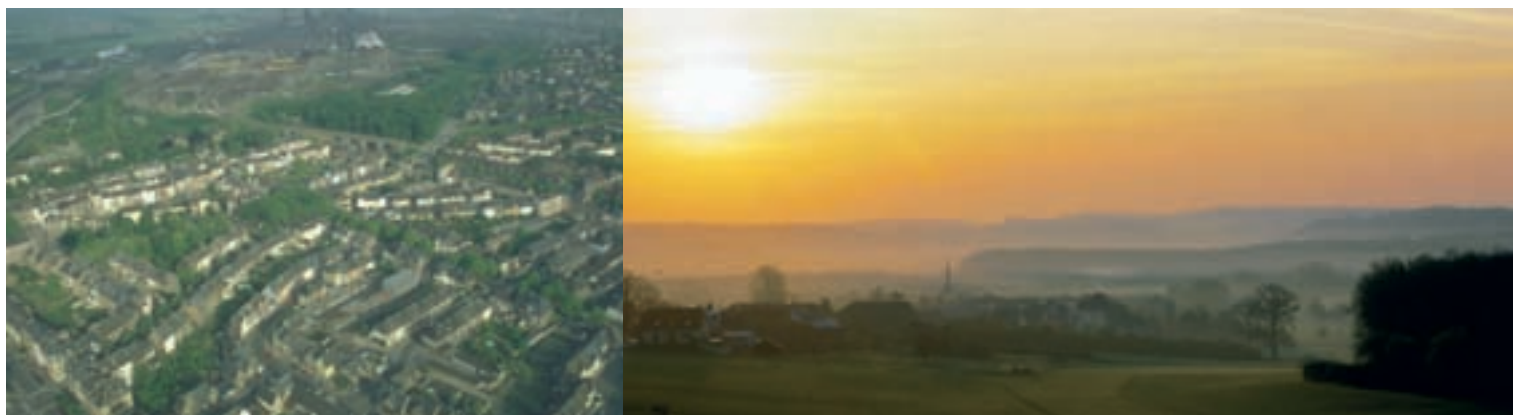
Les espaces très denses sont caractérisés par une forte concentration démographique. On y trouve une part importante de la population active et de très bonnes conditions d'accessibilité.

Les espaces denses se situent pour la plupart à proximité des premiers, donc dans la zone d'influence des espaces très denses, auxquels ils sont fortement imbriqués. Leur structure territoriale se caractérise par une densité de population supérieure à la moyenne, mais également par une bonne accessibilité.

Les espaces denses ou très denses correspondent à un tissu à dominante urbaine. Ils forment des ensembles très attractifs qui ont tendance à concentrer le potentiel de développement du pays.

La transition entre les espaces à dominante urbaine et les espaces ruraux est assurée par des ensembles territoriaux intermédiaires, présentant généralement une bonne accessibilité depuis les espaces à dominante urbaine. Une grande partie de la population résidente dans ces ensembles exerce des activités dans les espaces qualifiés de denses et très denses. Il existe de ce fait des imbrications étroites entre ces différents types de territoires. Le pourcentage d'exploitants agricoles dans la population active y est cependant moins élevé que dans les espaces ruraux. Bien que présentant encore beaucoup de caractéristiques propres au milieu rural, certains éléments spécifiques au milieu urbain s'y développent. C'est la raison pour laquelle ils ont été qualifiés d'espaces rurbains.

La difficulté à rattacher ce type d'espaces soit à l'espace rural, soit à l'espace dense en est un trait propre. Leur caractère particulier varie en fonction de leur proximité des espaces à dominante urbaine, cette localisation influant directement sur les fonctions qu'ils remplissent.

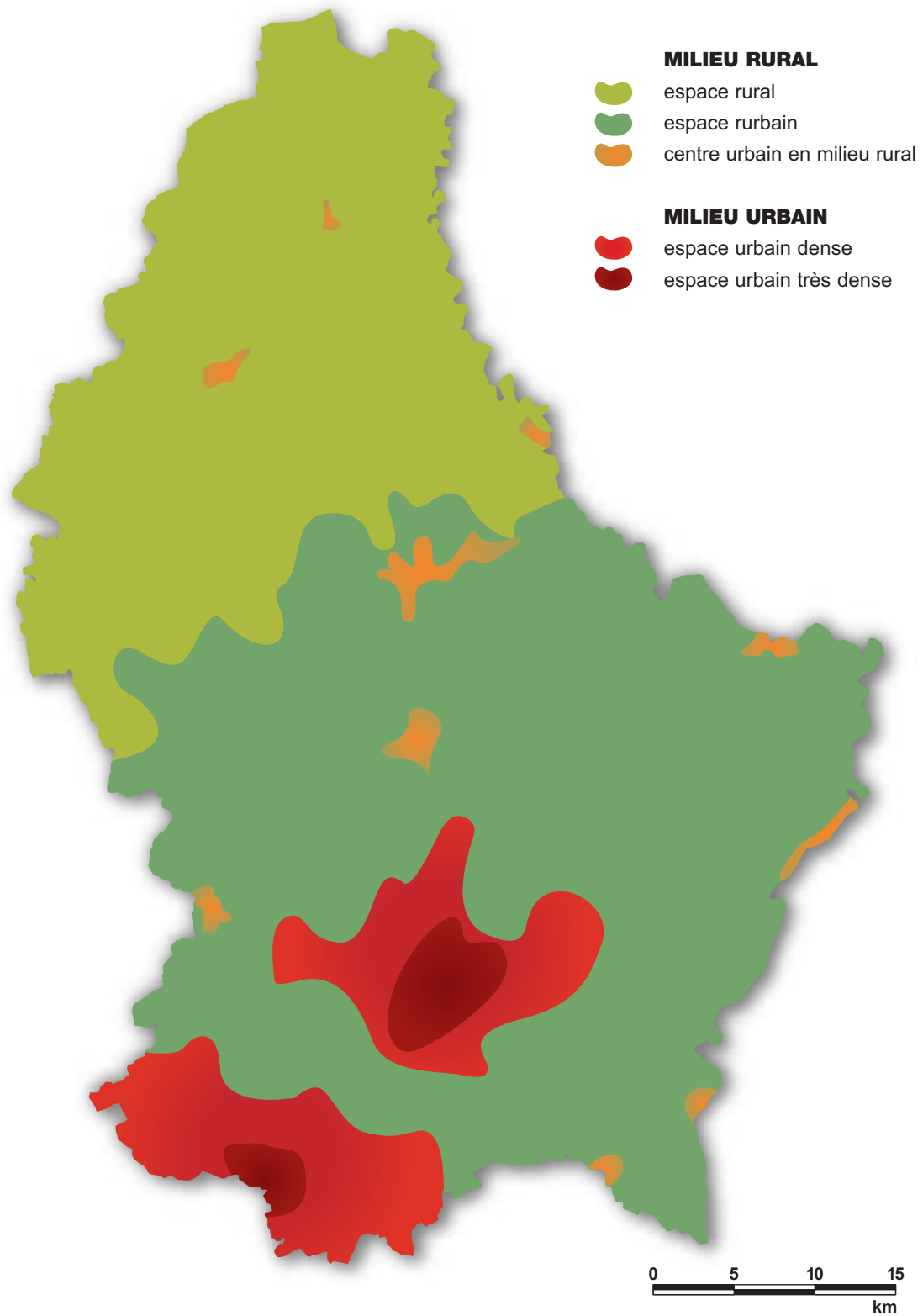


68 Dans les espaces ruraux, les conditions de vie sont déterminées par une population moins nombreuse et une offre en services et en emplois comparativement réduite. L'amélioration de cette offre est parfois difficile à justifier, la rentabilité n'étant pas directement assurée.

Les centres urbains en milieu rural exercent un attrait notable sur les aires périphériques qui les entourent. L'importance de cet attrait varie toutefois en fonction de leur distance à la capitale et de l'accessibilité de celle-ci. La densité démographique y est nettement plus élevée que dans le reste de l'espace rural et avoisine celle des espaces denses, conférant à ces localités un caractère urbain.

La carte ci-contre illustre cette typologie de l'espace luxembourgeois.

TYPOLOGIE DE L'ESPACE



I.3. AU-DELA DES FRONTIERES

I.3.1. Introduction

Le positionnement du Luxembourg au cœur de l'Europe ainsi que sa longue tradition de coopération européenne, transrégionale et transfrontalière constituent une base favorable à l'élaboration de projets communs avec les pays voisins et les autres pays européens. Ce constat de nature générale vaut également pour l'aménagement du territoire. Il convient par ailleurs de souligner que dans le cadre d'une planification intégrée, telle qu'elle est décrite dans l'introduction générale du programme directeur, la coordination horizontale et verticale doit dépasser les frontières nationales.

Les trois niveaux de la coopération poursuivis par le Grand-Duché sont :

- la coopération au niveau européen,
- la coopération au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux+ (SLL+) et du Benelux,
- la coopération transfrontalière de proximité.

70

Ils constituent à la fois le cadre de référence des projets d'aménagement nationaux (top-down) et le contexte de fond dans lequel les objectifs et mesures prioritaires, décidés territorialement dans une perspective nationale, doivent être intégrés (bottom-up). Ce chapitre a pour objet de présenter les différents éléments à mettre en relation avec le programme directeur dans le cadre d'une telle approche.

Le thème de la coopération européenne est ainsi présenté en trois parties :

- la première partie est consacrée aux concepts et outils développés au niveau européen, comme le document Europe 2000+, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), les travaux du Conseil de l'Europe; y sont également rattachées les initiatives communautaires INTERREG couvrant la coopération interrégionale (B) et transnationale (C),
- la deuxième partie concerne les projets qui ont pour objectif de concrétiser les visions européennes au niveau de la Grande Région SLL+ et du Benelux,
- la troisième partie développe le niveau de coopération de proximité, activé notamment par le soutien des initiatives communautaires INTERREG (A) destinées à la coopération transfrontalière.

Le chapitre II.3., qui complète le présent chapitre, définit sur base des objectifs politiques du SDEC les axes d'intervention prioritaires qui, à l'avenir, serviront de guide à l'action menée par le ministère ayant à sa charge l'aménagement du territoire, en vue de poursuivre la stratégie développée ci-contre.

***L'initiative communautaire INTERREG :
un cadre de coopération entre Etats membres soutenu par l'Union européenne***

L'objectif général de l'initiative communautaire INTERREG est d'éliminer dans la mesure du possible les effets des frontières nationales et, tant économiquement que socialement et culturellement, d'arriver à un développement équilibré et à l'intégration du territoire européen.

La première initiative de ce nom a été lancée en 1990 sous le titre INTERREG I et a remporté un tel succès que la Commission a prolongé ce cadre de coopération avec INTERREG II pour la période 1994-1999. Une troisième génération INTERREG a été mise en place pour la période 2000-2006.

Sur le plan territorial, le programme INTERREG est décliné en plusieurs volets : le volet A concerne directement la coopération transfrontalière, les volets B et C offrent des cadres de coopération sur des aires territoriales plus larges, respectivement transnationale et interrégionale.

Au Luxembourg, le programme INTERREG I A Wallonie-Lorraine-Luxembourg a été initialement focalisé sur la zone du Pôle Européen de Développement (PED) pour répondre aux graves problèmes économiques de l'ancien bassin minier et sidérurgique de la région frontalière de Pétange-Rodange, Longwy et Athus. Le programme De-Lux (Allemagne-Luxembourg) a été dès la première génération plus vaste et comportait des projets dans les domaines du tourisme, des transports publics, de l'environnement (p. ex. station d'épuration bi-nationale) ainsi que le soutien à l'artisanat.

Le programme INTERREG II A s'est caractérisé par une très nette ouverture vers des thèmes relevant non plus exclusivement de l'économie mais également de l'aménagement du territoire. Les projets éligibles à l'initiative INTERREG A concernent globalement le développement économique, l'emploi, le développement urbain, la valorisation des ressources humaines, l'environnement, le tourisme et le développement rural, l'éducation, la culture ou encore la santé, sous réserve d'avoir une dimension transfrontalière. De manière plus générale, ils sont ciblés sur l'encouragement de la coopération transfrontalière.

Le Luxembourg a également participé aux programmes INTERREG II B et C de son aire géographique pour la période 1994-1999 et il est de nouveau engagé dans les nouveaux programmes INTERREG III B et C de la nouvelle génération 2000-2006.

71

I.3.2. L'Europe

➔ *Le document « Europe 2000+ »*

Le document « Europe 2000+ – Coopération européenne en matière de développement spatial », publié en 1994 par la Commission européenne comme suite au document « Europe 2000 – Perspectives pour le futur aménagement du territoire dans la Communauté », avait pour objet de fournir un cadre de coopération dans le domaine du développement spatial, aux Etats membres mais également aux pays tiers. Sur base d'une analyse

détaillée du développement des différentes régions européennes, le document affirme notamment :

L'analyse de la mobilité des emplois et des investissements et celle des effets des réseaux de transport et de communications montrent qu'il existe un risque sérieux d'aggraver les déséquilibres qui apparaissent spontanément sur le territoire de l'Union. Ces risques proviennent du renforcement des centres au détriment de la périphérie, de l'augmentation du rôle joué par les grandes agglomérations au détriment des villes moyennes ou petites, des tendances à la concentration des centres de décision, du potentiel d'innovation et à l'accumulation de « l'intelligence » dans des zones privilégiées. (« Europe 2000+ », p. 16).

Les grandes orientations du développement proposées pour contrecarrer ces tendances sont les suivantes :

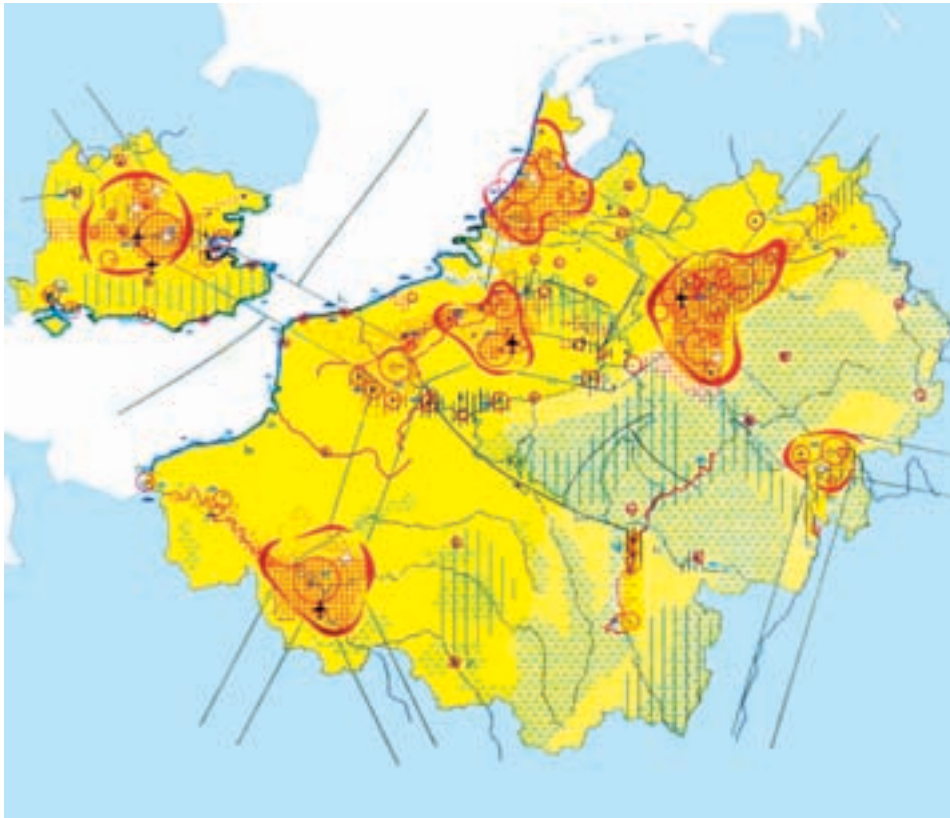
- privilégier le développement de villes de taille intermédiaire et les réseaux de villes, petites et moyennes, comme centres d'organisation et d'irrigation des régions,
- accroître l'impact des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, compte tenu des efforts à entreprendre pour réduire l'impact sur l'environnement (diminution de la congestion, réduction du transport routier) et la consommation d'énergie,
- organiser la société de l'information, les réseaux de télécommunication étant un moyen pour éviter le renforcement de la concentration autour des grands centres de décision,
- assurer le développement d'une éducation et d'une formation professionnelle de qualité sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Le document souligne le rôle significatif que pourrait jouer la Grande Région Saar-Lor-Lux dans le contexte de l'espace « centre des capitales » auquel elle appartient, pour décongestionner et servir d'espace relais, face aux six grands systèmes métropolitains du nord-ouest de l'Europe : le Grand Londres, l'Île de France, la région Rhin-Ruhr, la région Rhin-Main, la Randstad hollandaise et la zone Anvers-Bruxelles-Gand-Charleroi.

Actuellement, cet espace constitue en quelque sorte une enclave entre les entités urbaines existantes. Et le scénario tendanciel d'« Europe 2000+ » aboutit à la conclusion que, sans intervention ciblée, cette situation se trouvera encore accentuée à l'avenir (voir en page suivante la carte relative à l'évolution tendancielle). Le renforcement de l'espace Saar-Lor-Lux offre ainsi au Luxembourg de se positionner favorablement dans le développement spatial européen en contribuant à établir un meilleur équilibre dans la structure spatiale des agglomérations de l'espace « centre des capitales » (voir en page suivante la carte relative à l'orientation volontariste).

CENTRE DES CAPITALES EVOLUTION TENDANCIELLE





CENTRE DES CAPITALES ORIENTATION VOLONTARISTE

-  Coopération métropolitaine et connectivité à améliorer
-  Eurocorridors à développer
-  Zones métropolitaines nécessitant une restructuration interne, une amélioration de la qualité, une réduction de la congestion
-  Potentiels de développement métropolitain transfrontalier
-  Noyau urbain appelant une planification coordonnée
- Zones urbaines dont les caractéristiques de développement diffèrent**
 -  sous influence métropolitaine
 -  autonomes
 -  en restructuration
 -  sélectifs
 -  frontaliers
-  Zones rurales dont l'agriculture doit être régénérée
- Environnement**
 -  Régénération urbaine à rechercher
 -  Stratégie de "ceinture verte"
 -  Promotion de politiques respectueuses de l'environnement en zone rurale
 -  Canevas possible d'espaces ouverts pour former un réseau écologique
 -  Installation d'une gestion interrégionale des eaux
 -  Nécessité d'une restructuration économique accélérée



Maîtrise II - R

➔ *Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)*

Les premières impulsions importantes pour un développement spatial durable proviennent du niveau européen. Dans le cadre du Conseil informel de Leipzig (septembre 1994), les Ministres européens de l'aménagement du territoire ont défini, en complément du document « Europe 2000+ », les principes politiques fondamentaux destinés à orienter une politique d'aménagement du territoire européen dont l'objectif central est la construction d'un projet de développement équilibré et durable. C'est en application de ces principes que le texte final a été adopté le 11 mai 1999, lors du Conseil informel des Ministres de l'aménagement du territoire à Potsdam.

Le SDEC poursuit trois objectifs fondamentaux :

- la cohésion économique et sociale,
- la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,
- une compétitivité équilibrée pour l'espace européen.

74 Compte tenu des principes adoptés à Leipzig, le SDEC définit des options et orientations politiques par rapport aux trois grands champs d'action que sont :

- un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne,
- la parité d'accès équivalent aux infrastructures et au savoir,
- le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Le programme directeur a été structuré selon ces mêmes champs d'action.

➔ *La coopération transnationale et interrégionale : l'initiative communautaire INTERREG III B et C*

Le Luxembourg s'est associé à deux programmes opérationnels dans le cadre de l'Initiative transnationale INTERREG II C pour la période 1994-1999. Le premier concerne l'aire de coopération « Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest » (AMNO) et le second la prévention des inondations dans les bassins versants du Rhin et de la Meuse (IRMA).



Dans le cadre de l'AMNO le Luxembourg a notamment participé à divers projets dans les domaines suivants :

- logement et transports : projet « Housing markets and sustainable urban development »,
- revalorisation des paysages dans les agglomérations urbaines : projet « New methods of a socially compatible development of urban landscapes »,
- analyse comparative des structures institutionnelles, décisionnelles et financières de quatre réseaux de coopération transfrontaliers* : projet « Réseau des réseaux »,
- aménagement du territoire et couloirs de transports de marchandises.

* Il s'agissait de Saar-Lor-Lux, MHAL (Maastricht-Hasselt-Aachen-Liège), la métropole franco-belge autour de Lille et Rijn-Schelde-Delta (entre Anvers et Rotterdam)

Le programme IRMA avait pour objet de permettre au Luxembourg de concrétiser des mesures de lutte contre les inondations sur son propre territoire en contribuant de la sorte à réduire les risques d'inondations dans les régions situées en aval du pays. Il a permis notamment de participer à la réalisation de l'atlas transfrontalier des zones inondables, à des projets d'amélioration de la rétention des eaux et de la qualité écologique dans les zones alluviales du bassin versant de la Sûre, ou de gestion des crues de l'Attert et de leur influence sur les crues de l'Alzette et de la Sûre,...

76

Pour la période 2000-2006, les stratégies des programmes AMNO et IRMA sont désormais intégrées dans la programmation transnationale INTERREG B, précisément dans l'initiative communautaire ENO (Développement territorial durable dans le nord-ouest de l'Europe) regroupant les mêmes Etats membres, la Suisse étant appelé à y jouer un rôle plus actif. La délimitation territoriale de l'aire de coopération ENO (en anglais : North West Europe) figure sur la carte ci-devant.

Les six priorités retenues pour ce programme sont les suivantes :

- priorité 1 : système attractif et cohérent de grandes villes, de villes et de régions,
- priorité 2 : accessibilité interne et externe,
- priorité 3 : ressources en eau et lutte contre les dommages causés par les inondations,
- priorité 4 : autres ressources naturelles et héritage culturel,
- priorité 5 : promotion de l'intégration territoriale à travers des mers du nord-ouest de l'Europe,
- priorité 6 : assistance technique.

Le volet C de l'initiative INTERREG III offre désormais, pour la période 2000-2006, un nouveau modèle d'intervention. Pour la première fois, cet instrument est utilisé pour promouvoir la coopération interrégionale avec l'appui des Fonds structurels. La coopération interrégionale vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par un vaste

échange d'informations et un partage d'expérience (mise en réseau).

Toutes les régions des pays de l'Union sont invitées à participer à ce nouveau volet de coopération, mais également celles des pays candidats. Le territoire de l'Union européenne est classé en quatre zones : Nord, Ouest, Est et Sud, le Luxembourg étant rattaché à la Zone Ouest qui regroupe également la Belgique, la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord.

Les 5 thèmes de la coopération interrégionale retenus pour 2000-2006 sont les suivants :

- échange concernant les activités subventionnées dans le cadre des Objectifs 1 et 2,
- échange sur la coopération interrégionale destinée à mettre en réseau les autorités publiques ou les institutions équivalentes dans d'autres programmes INTERREG,
- échange sur la coopération interrégionale en matière de développement urbain,
- échange sur la coopération interrégionale sur le thème des nouvelles actions innovatrices,
- échange sur d'autres projets pertinents pour la coopération interrégionale.

77

L'initiative communautaire INTERREG III C, comprend notamment dans sa ligne « réseaux » le projet ORATE, Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (en anglais EPSON – European Spatial Planning Observation Network). La vocation de cet observatoire, défini comme un réseau européen de chercheurs en aménagement du territoire, est la suivante :

- promouvoir et actualiser les propositions du SDEC,
- fournir des connaissances utiles en faveur d'un développement harmonieux de l'espace européen,
- alimenter les débats et éclairer les décisions politique en matière de cohésion territoriale communautaire.

L'ORATE se propose de faire travailler ensemble les meilleures équipes de recherche sur un programme visant à la fois à procurer les concepts et les données, les analyses de tendances et d'impact territorial des politiques et à définir de nouveaux outils tant pour la coopération que pour les futures politiques communautaires.

Le comité de pilotage est constitué de représentants des 15 Etats membres et le programme est animé par une unité de coordination basée au Luxembourg et s'appuyant sur un réseau de points de contact dans chacun des 15 pays.

➔ *Le Conseil de l'Europe – La Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire (CEMAT)*

La Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire est une institution qui travaille en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe sans être à proprement parler un organe de celui-ci. Elle englobe tous les pays membres du Conseil de l'Europe (actuellement 44), dont le nombre a fortement augmenté au cours des dernières années suite à la démocratisation des pays de l'Europe centrale et de l'Est. Un des thèmes centraux qui préoccupe la CEMAT est l'élargissement des travaux de l'Union européenne, en l'occurrence l'élaboration du SDEC, à tous les pays du Conseil de l'Europe.

Les « Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen », adoptés par les Ministres de l'Aménagement du Territoire des pays du Conseil de l'Europe lors de leur réunion à Hanovre en 2000, constituent le texte de référence de la CEMAT. Ces « Principes directeurs » mettent en valeur la dimension territoriale des droits de l'homme et de la démocratie. Leur objectif est d'identifier les mesures d'aménagement du territoire grâce auxquelles les populations de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont susceptibles d'accéder à un niveau de vie acceptable. Ceci est une condition préalable fondamentale à la stabilisation des structures démocratiques dans les communes et régions de l'Europe et contribue ainsi à la cohésion sociale de toute l'Europe.

78

I.3.3. Les visions européennes à l'échelle de la Grande Région Saar-Lor-Lux et Benelux

➔ *La Grande Région SLL+ et le schéma de développement de l'espace Saar-Lor-Lux+ (SDE-SLL+)*

Le Schéma de développement de l'espace Saar-Lor-Lux+ est un exercice d'essai pour concrétiser les options politiques du SDEC à un niveau territorial plus restreint. L'idée a pris son départ au Conseil informel des Ministres de l'aménagement du territoire de Leipzig en 1994, lorsque le Grand-Duché de Luxembourg a proposé cette initiative à ses partenaires de France, d'Allemagne, et de Belgique. L'espace SLL+ comprend le Grand-Duché de Luxembourg, le Land de Sarre, le district de Trèves, la « Planungsgemeinschaft Westpfalz » ainsi que le Kreis de Birkenfeld pour la Rhénanie-Palatinat, la Région Lorraine pour la France ainsi que la province du Luxembourg belge.

Les objectifs du schéma de développement de l'espace SLL+ sont les suivants :

- En termes de développement spatial, son contenu devra être de nature à renforcer la position de l'espace Saar-Lor-Lux+ face à la concurrence des métropoles voisines. Il montrera aussi quelles peuvent être les complémentarités de cet espace par rapport à ces métropoles.
- Il devra définir les instruments et les structures permettant d'harmoniser et de coordonner au-delà des frontières les objectifs de développement nationaux.
- Il devra – tout en respectant les options d'aménagement des territoires nationaux et/ou régionaux – tenter de promouvoir l'intégration des siennes dans lesdits projets nationaux et/ou régionaux aussi bien que dans l'aménagement du territoire européen, ceci dans le cadre d'un processus de « feed-back ».
- Il devra formuler des projets pilote capables de promouvoir la stratégie du renforcement mutuel de l'espace dans le cadre du développement européen ainsi que montrer la voie de leur réalisation.
- Enfin, il devra pouvoir faire figure de projet pilote au niveau européen en tant que modèle de coopération pour un aménagement du territoire transfrontalier.

79

Le projet SDE-SLL+ s'inscrit ainsi dans la démarche européenne du SDEC. Il trouve cependant tout autant sa justification et sa pertinence dans la volonté des partenaires d'améliorer les structures spatiales internes à l'espace Saar-Lor-Lux+ et dans une vision commune sur les développements futurs souhaités.

Du point de vue luxembourgeois, le schéma de développement SLL+ à élaborer sur cette base devra compléter le programme directeur. Cette intégration se trouve facilitée par la présence dans le SDE-SLL+ et dans le programme directeur des trois grands champs d'action définis dans le SDEC.

Les thèmes du SDE-SLL+ épousent étroitement les trois thèmes du SDEC, à savoir :

- un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne,
- la parité d'accès équivalent aux infrastructures et au savoir,
- le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Les résultats peuvent être résumés ainsi :

1) Quant au thème du système urbain et des relations villes-campagne :

- renforcer la coopération des grandes villes de l'espace SLL+ et des institutions porteuses de fonctions urbaines (universités, bibliothèques et musées, théâtres, hôpitaux, etc) pour compenser l'absence de grande métropole,
- renforcer la coopération dans les agglomérations transfrontalières (agglomération du PED, agglomération Esch/Villerupt/Audun-le-Tiche),
- faire émerger des coopérations de petites villes en milieu rural (exemples touchant le Grand-Duché : Wiltz-Bastogne, nord du Grand-Duché-Prüm-St-Vith, Remich-Perl-Sierck-les-Bains).

2) Quant au thème des infrastructures et du savoir :

- développer la coopération des universités et des institutions de recherche, des instituts de formation et intégrer la dimension transfrontalière dans les programmes et les contenus des formations,
- 80 • développer la connaissance de la « langue du voisin »,
- développer les transports en commun, notamment les transports ferroviaires, tant à l'intérieur de la Grande Région que vers l'extérieur, et améliorer l'information transfrontalière sur les offres de transports,
- contribuer à un report de trafic de la route vers le rail et la voie d'eau.

3) Quant au thème de la protection du patrimoine naturel et culturel :

- renforcer la coopération des parcs naturels et orienter leur activité vers un développement durable de l'espace rural,
- améliorer la coopération en matière de protection de la nature (notamment en relation avec les espaces Natura 2000) et de protection des eaux,
- coopérer dans la lutte contre les crues,
- développer, à travers le patrimoine culturel, le sentiment d'appartenance à un espace commun,
- valoriser le patrimoine naturel et culturel à des fins touristiques.

➔ *La Deuxième Esquisse de Structure Benelux*

Les travaux relatifs à la Deuxième Esquisse de Structure Benelux étaient déjà en cours lorsque les travaux préparatoires du SDEC se sont engagés en 1994. Dès lors, sa concordance avec le programme directeur n'est pas aussi parfaite que celle du SDEC ou celle du schéma de développement SLL+. On y retrouve néanmoins les principaux thèmes abordés par le SDEC.

La Deuxième Esquisse de Structure Benelux repose sur les trois principes suivants :

- la durabilité et la recherche de qualité spatiale comme condition d'un développement durable,
- la diversité formée d'une mosaïque de sous-espaces,
- la cohésion en perspective.

Les cinq objectifs qui expriment la vision de développement spatial souhaité sont les suivants :

- concentration sélective des activités urbaines et économiques et maintien du caractère ouvert,
- développement rural élargi,
- maintien et renforcement des pôles d'activités économiques,
- mobilité durable grâce à la multimodalité,
- conservation et développement de la nature et amélioration des conditions écologiques,
- protection et conservation intégrée du patrimoine (culturel) immobilier.

81

En proposant comme stratégie de base de conforter l'espace de coopération Benelux, les champs d'action de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux ont été définis comme suit :

- maîtriser la mobilité par une politique de localisation,
- assurer une meilleure gestion du trafic : promotion des transports en commun, du trafic lent et multimodalité,
- assurer en zones rurales les fonctions de production, de protection et de viabilité,
- utiliser la structure écologique comme cadre de référence.

La Deuxième Esquisse de Structure Benelux est à considérer en regard, d'une part, de la situation très périphérique du Grand Duché de Luxembourg par rapport à l'espace Benelux et, d'autre part, de sa densité démographique faible par rapport à celle des grandes zones urbaines néerlandaises et du centre de la Belgique.

I.3.4. La coopération transfrontalière de proximité

I.3.4.1. La coopération transfrontalière 1994-1999

Le cadre privilégié de la coopération transfrontalière est celui de l'Initiative communautaire INTERREG A, qui a permis au début des années 1990 l'émergence du projet PED. Depuis la période de programmation 1994-1999, l'ensemble du territoire du Grand-Duché du Luxembourg est associé à deux programmes INTERREG A :

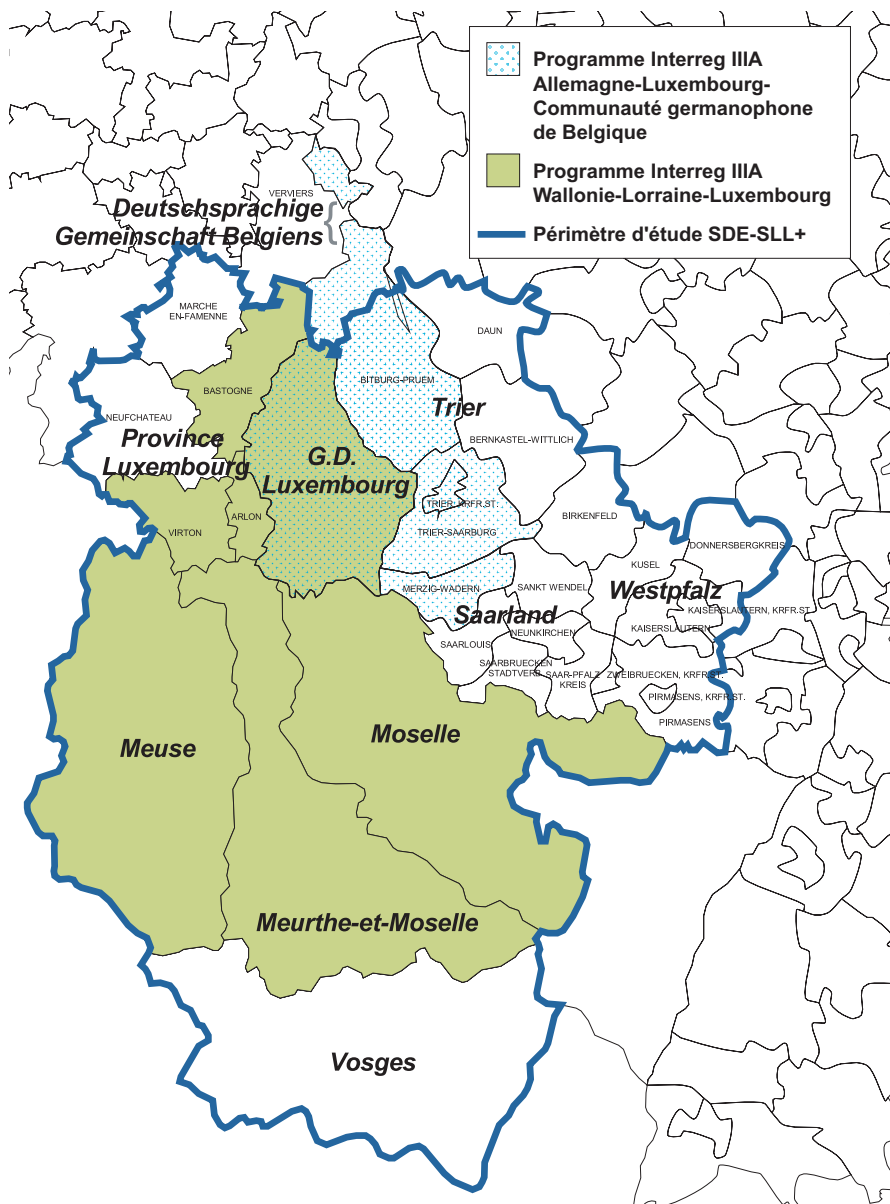
- d'une part avec des partenaires lorrains et wallons : le programme WLL* – Wallonie-Lorraine-Luxembourg, et
- d'autre part avec les Länder allemands du Rhénanie-Palatinat et de la Sarre** : le programme DeLux – Allemagne Luxembourg.

La carte suivante présente ces aires de coopération par rapport à l'espace SLL+.

La mise en œuvre des deux programmes INTERREG A qui ont été clôturés le 31 décembre 2001, a compris divers projets interférant directement dans le domaine de l'aménagement du territoire, et concernant divers modèles d'espaces de coopération transfrontalières : d'une part, les agglomérations transfrontalières et d'autre part les parcs naturels transfrontaliers.

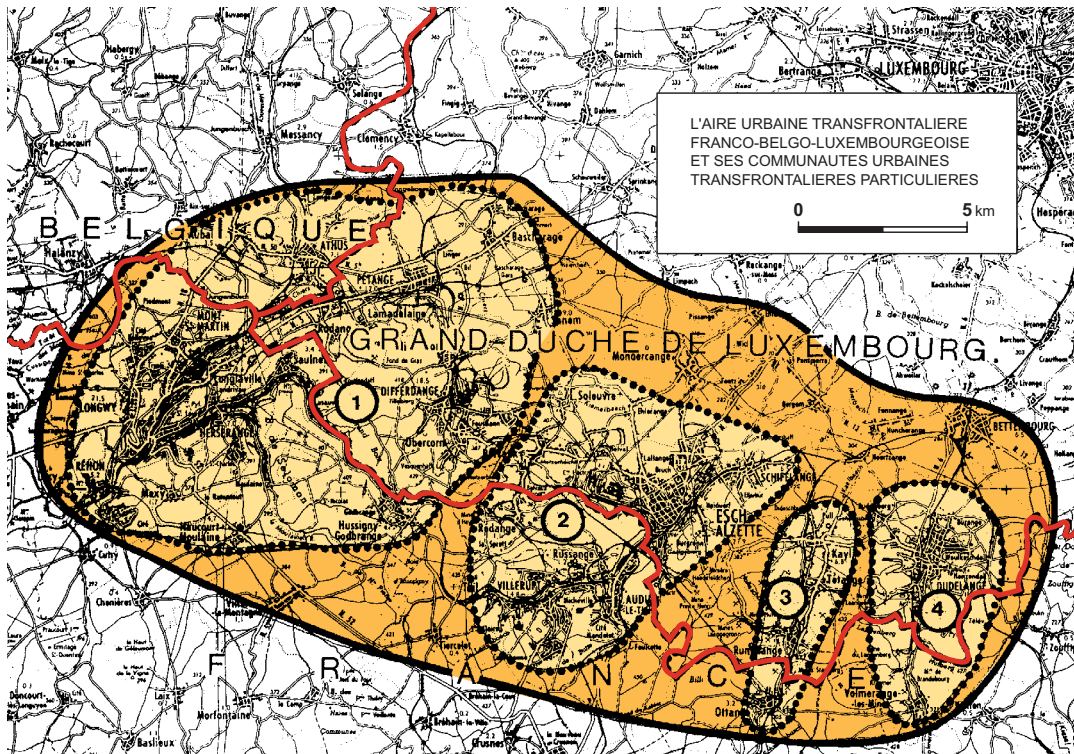
➔ Les agglomérations transfrontalières

Compte tenu de la continuité du tissu urbain, le premier programme directeur luxembourgeois de 1978 avait déjà défini quatre agglomérations transfrontalières au sud du Grand-Duché (voir carte suivante). Ce concept a été poursuivi dans le cadre d'INTERREG WLL. L'émergence de ces agglomérations s'est trouvée favorisée par la situation topographique de quatre vallées, celles de la Chiers, de l'Alzette, du Kaylbach et de la Diddelenger Bach, qui a guidé le développement des localités, sans faire cas des frontières. La position



* Comprend en plus du Grand-Duché, pour la Lorraine, les 3 départements de la Meuse, la Meurthe-et-Moselle et la Moselle, pour la Wallonie, les arrondissements d'Arlon, Virton et Bastogne de la Province de Luxembourg, les arrondissements de Neufchâteau et Marche-en-Famenne étant considérés comme « zones adjacentes »

** Comprend en plus du Grand-Duché, les Kreise Trier-Saarburg, Bitburg-Prüm, Merzig-Wadern et la Ville de Trèves ainsi que la communauté germanophone de Belgique



Source : Programme Directeur (1978)

perpendiculaire de ces vallées par rapport aux frontières a du même coup rendu plus difficile la jonction de certaines localités luxembourgeoises entre elles. C'est ainsi que s'est développé un ruban d'agglomérations bi- ou multicéphales de part et d'autre des frontières franco-belge, belgo-luxembourgeoise et franco-luxembourgeoise.

La première de ces agglomérations, la plus à l'ouest, correspond à l'ensemble des zones urbaines de Differdange, d'Athus et de Longwy (environ 115.000 habitants en 2001). La deuxième, au centre de la zone frontalière, est formée par les agglomérations d'Esch-sur-Alzette et de Villerupt/Audun-le-Tiche (plus de 63.000 habitants en 2001). Les contraintes topographiques pré-mentionnées sont à l'origine de l'émergence vers l'est de deux autres ensembles formés par 9 communes (21.500 habitants en 1999), dont deux au Luxembourg (Kayl et Rumelange) et sept en France (Angevillers, Aumetz, Boulange, Havange, Ottange, Rochonvillers, Tressange) et d'autre part celle de Dudelange et Volmerange (près de 19.000 habitants en 2001).

La carte qui présente la délimitation territoriale de ces agglomérations transfrontalières permet de constater que neuf des douze communes de la région d'aménagement Sud (voir chapitre II.2.2) sont impliquées dans trois de ces projets de coopération transfrontalière.

1) L'agglomération transfrontalière du Pôle Européen de Développement

Les gouvernements belges, français et luxembourgeois ainsi que l'exécutif de la Région Wallonne ont signé en 1993 une résolution commune pour l'agglomération du Pôle Européen de Développement. L'association transfrontalière du PED s'est constituée en 1996 sur cette base. Les statuts de l'association lui confèrent la mission suivante :

L'association a pour but de constituer un lieu de concertation et de débat entre les représentants des communes, les représentants des Etats et Régions partenaires concernés en vue de définir une politique commune d'aménagement du territoire. Elle peut établir des programmes d'études destinés à promouvoir le développement et l'aménagement de l'agglomération. Elle peut également entreprendre toutes études ou actions dont le but est de proposer ou d'éclairer les choix des collectivités des Régions ou des Etats membres de l'association.

Le projet d'agglomération s'est développé en parallèle sur différents axes, à savoir :

- la mise à plat des documents d'urbanisme et la création d'une base de données commune,
- la mise en place d'un Système d'Informations Géographiques commun,
- la rédaction d'une charte d'agglomération qui constitue une déclaration d'intention politique et définit les options fondamentales à concrétiser par la stratégie spatiale,
- le développement d'une stratégie spatiale commune destinée à concrétiser la charte d'agglomération.

2) L'association transfrontalière de la Vallée Supérieure de l'Alzette

L'imbrication urbaine dans le triangle transfrontalier Esch/Villerupt/Audun-le-Tiche a suscité la création en 1991 d'une association transfrontalière entre les communes d'Audun-le-Tiche, de Villerupt, de Thil, de Russange et de Rédange du côté français, et les communes d'Esch/Alzette, de Schifflange, de Sanem et de Mondercange du côté luxembourgeois. On estime à plus de 50 % les actifs lorrains transfrontaliers qui viennent de cet espace pour travailler au Luxembourg. La réalité économique et urbaine a donc conduit à rechercher des coopérations ayant pour finalité d'améliorer concrètement la vie quotidienne des habitants de ce secteur. Les communes luxembourgeoises et françaises faisant partie de cette agglomération transfrontalière sont intéressées à traiter en priorité la revalorisation des friches industrielles.

3) Le Kilbri (association transfrontalière de la Vallée de la Kayl)

La coopération entre les communes de Rumelange et d'Ottange se pratique dans un cadre informel depuis un certain nombre d'années déjà. C'est parallèlement au développement du projet de l'association transfrontalière

voisine du bassin supérieur de l'Alzette que les communes de Rumelange et de Kayl, du côté luxembourgeois, et celles d'Angevillers, Aumetz, Boulange, Havange, Ottange, Rochonvillers et Tressange, du côté français, ont décidé : *de se constituer également sous forme d'un groupement de coopération transfrontalier sur base des accords de Karlsruhe, ceci en vue de coopérer dans le but de coordonner leurs décisions d'aménagement et d'élaborer un projet d'aménagement et de développement intercommunal transfrontalier durable.* (Article premier du projet de convention ad hoc.)

➔ *Les espaces de coopération germano-luxembourgeois*

Le programme Allemagne-Luxembourg vise à renforcer la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et le Luxembourg en faveur du développement de la région. Les objectifs poursuivis pour la programmation 1994-1999 étaient les suivants :

- renforcer un échange intra- et interrégional par un élargissement des réseaux de transport, et notamment du transport en commun,
- augmenter le potentiel économique endogène par la coopération transfrontalière,
- promouvoir la collaboration transfrontalière dans les domaines de la qualification et de la coopération entre universités,
- instaurer une action transfrontalière concernant l'environnement en tant que patrimoine commun, en particulier au niveau des parcs naturels transfrontaliers.

85

Plusieurs projets ayant une pertinence immédiate pour l'aménagement du territoire, ont été réalisés dans le cadre de ce programme.

- Projets ayant trait au parc naturel Dreilännereck (espace autour de Schengen) : le programme INTERREG a d'abord permis d'élaborer une conception générale de mise en valeur économique et culturelle de cet espace à travers la création d'un parc naturel transfrontalier dit du Dreilännereck. Ensuite, il a permis d'en déduire une série de mesures d'aménagement et en particulier d'élaborer des principes d'aménagement paysager (Landschaftsplanerische Studie) et de définir des mesures à réaliser dans ce cadre (Landschaftsökologische Maßnahmenplanung).
- Plus loin au nord, l'établissement d'un cadastre digital d'aménagement du territoire (Digitales Raumordnungskataster) a permis de coopérer sur les méthodes des deux versants en matière de cartographie digitale et par ce biais d'établir des représentations cartographiques des éléments à prendre en compte dans l'aménagement du territoire. Un autre projet a concerné l'amélioration des structures aquatiques et hydrologiques, en vue de permettre une meilleure mobilité de la faune aquatique ainsi que l'aménagement des berges. Un autre projet encore

a permis l'élaboration d'un marketing touristique pour le parc naturel Germano-Luxembourgeois.

- En matière de transport, les efforts ont porté sur une amélioration des liaisons par bus avec le pays de Bitburg et de la liaison ferroviaire entre Sarrebruck et Luxembourg, de même que sur la coopération entre les centres multimodaux de Trèves et de Bettembourg et un possible raccordement par rail de l'aéroport de Luxembourg.
- Le programme a finalement soutenu la construction d'une station d'épuration des eaux usées bi-nationale à Rosport.

I.3.4.2. La coopération transfrontalière 2000-2006

L'initiative communautaire INTERREG III A, qui couvre la période de programmation 2000-2006, a pour but de poursuivre la mise en place de la coopération transfrontalière. Le défi sera notamment d'exploiter les expériences positives de coopérations véritables déjà menées et de développer des structures destinées à étendre ce type de coopération. Ces nouveaux programmes doivent ainsi contribuer à la création d'emplois, à l'amélioration de la compétitivité, à l'épanouissement et à la mise en place de politiques durables et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.

86

Dans ce cadre général, l'initiative INTERREG – volet A – a plus précisément pour objectif de poursuivre l'expérience engagée, en développant des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir de stratégies communes de développement territorial durable et en référence aux huit champs d'application proposés comme prioritaires par la Commission, à savoir :

- le développement urbain,
- le développement d'entreprises et de PME,
- le marché du travail et l'inclusion sociale,
- la recherche, la technologie, la culture, la santé,
- l'environnement et l'énergie,
- le transport et la communication,
- la coopération juridique et administrative,
- la coopération entre les citoyens et les institutions.

Les nouveaux programmes opérationnels INTERREG III A Wallonie-Lorraine-Luxembourg et Allemagne-Luxembourg-Communauté Germanophone de Belgique ont été élaborés dans cet esprit.

➔ *Le programme Wallonie-Lorraine-Luxembourg 2000-2006*

Le programme Wallonie-Lorraine-Luxembourg présente 5 axes :

- axe 1 : favoriser un développement spatial durable,
- axe 2 : créer et développer un espace économique transfrontalier intégré,
- axe 3 : protéger l'environnement et renforcer l'attractivité de l'espace frontalier,
- axe 4 : promouvoir le développement humain, valoriser des ressources humaines et favoriser l'intégration sociale et culturelle,
- axe 5 : assistance technique.

➔ *Le programme Allemagne-Luxembourg 2000-2006*

Le programme DeLux a été étendu à la Communauté Germanophone de Belgique, avec laquelle le Grand-Duché entretient plusieurs coopérations.

Le programme Allemagne-Luxembourg-Communauté Germanophone de Belgique, est divisé en 7 axes :

- axe 1 : Développement urbain et rural,
- axe 2 : Promotion économique,
- axe 3 : Tourisme et culture,
- axe 4 : Marché de l'emploi et formation,
- axe 5 : Environnement et paysage,
- axe 6 : Mise en réseau et communication,
- axe 7 : Assistance technique.



LES ORIENTATIONS ET OBJECTIFS POLITIQUES

II.1. LES OBJECTIFS POLITIQUES

II.1.1. Introduction

Ce chapitre qui présente les options politiques de l'aménagement du territoire constitue à proprement parler le cœur du programme directeur. La définition de ces options et objectifs correspondants a été effectuée en référence aux trois grands champs d'action prévus par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire européen (SDEC), à savoir :

- le développement urbain et rural,
- les transports et les télécommunications,
- l'environnement et les ressources naturelles.

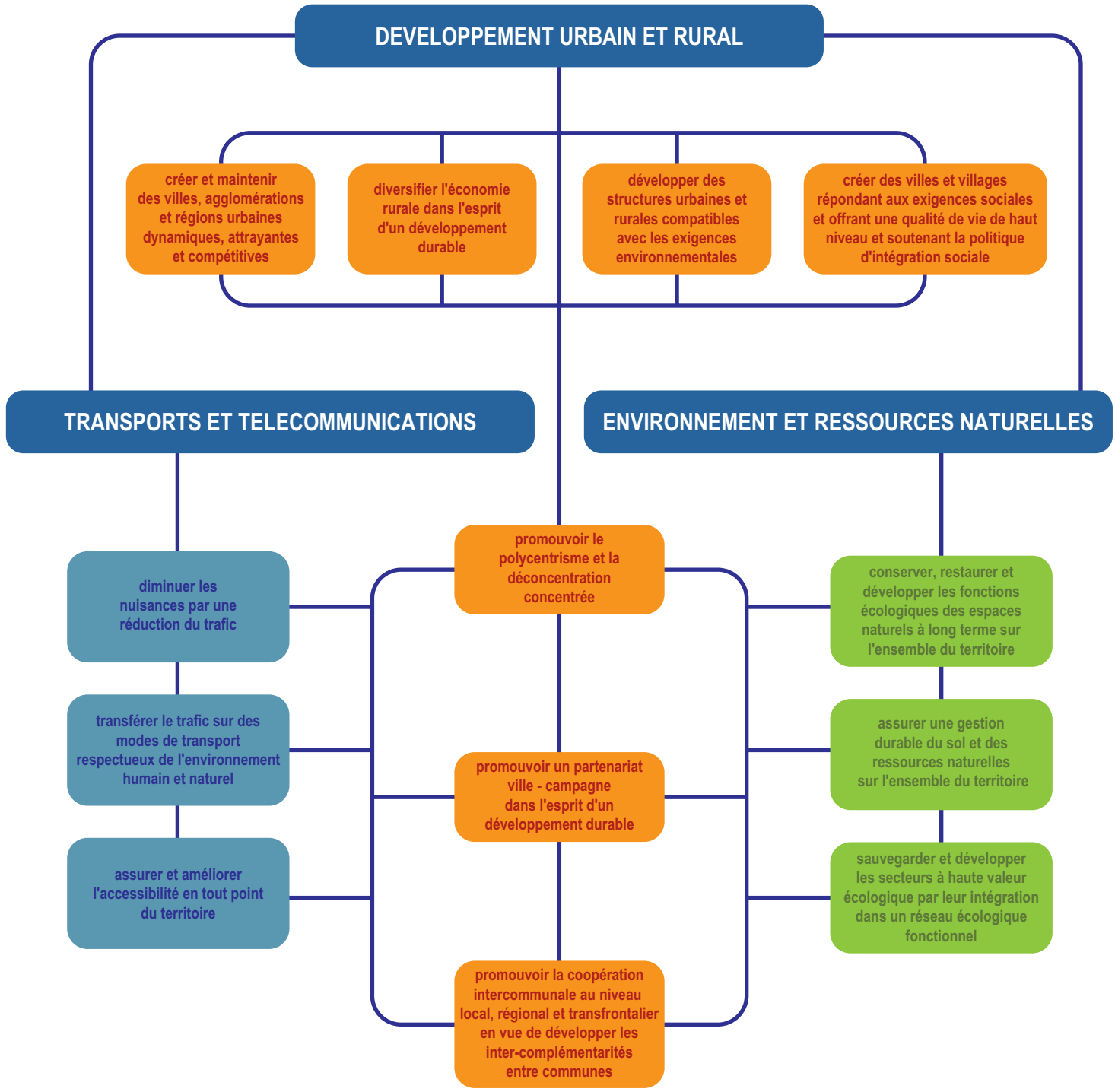
89

Chacun de ces trois champs d'action est développé sous une présentation identique dans les trois sous-chapitres qui suivent :

- En introduction, un exposé des motifs présente le besoin d'action dans le domaine concerné, expliquant les tendances qui caractérisent son évolution et sa situation et intégrant dans les orientations du programme directeur les objectifs de développement durable qu'il convient d'y concrétiser.
- Une orientation fondamentale correspondant à chaque champ d'action est mise en exergue, en conclusion de cet exposé des motifs.
- Cette orientation est ensuite déclinée sous forme d'objectifs prioritaires et de mesures principales. Les mesures détaillées correspondantes sont présentées dans la partie B du programme directeur, selon une structure qui reprend celle de ce chapitre.

Dans le cadre de l'approche intégrée dont se réclame le programme directeur, il conviendra bien entendu de prendre en considération les interfaces qui existent à tous les niveaux entre les trois grands champs d'action.

C'est en illustration de ce contexte que le schéma repris à la page suivante présente les interfaces qui existent entre les objectifs primaires retenus par le programme et les trois grands champs d'action précités.



II.1.2. Champ d'action : le développement urbain et rural

L'habitat* est le lieu de vie de l'homme. Chaque individu a droit à un logement répondant à ses besoins et à un espace vital lui permettant de s'épanouir. Toutefois, la croissance de la population, la réduction de la taille des ménages ainsi que les exigences croissantes en termes de surface de logement ont pour effet une augmentation continue de la surface urbanisée. Il en résulte une forte pression sur la zone verte dont les effets négatifs sont encore renforcés par la localisation des zones nouvellement urbanisées, souvent contraires aux objectifs formulés en faveur d'un développement équilibré de la périphérie urbaine et de l'espace rural.

Les agglomérations attirent les hommes : le développement économique s'y concentre et en fait des bassins d'emploi. Simultanément, la fonction d'habitat diminue progressivement dans les centres de ces mêmes agglomérations. Aujourd'hui, la qualité du maillage routier, le haut niveau de motorisation des ménages (plus d'une voiture par ménage) le prix compétitif des terrains à bâtir en dehors des agglomérations, font de l'espace « rural » le lieu de résidence préféré de la population qui travaille dans les villes. Il en résulte le phénomène de communes-dortoirs.

L'extension du réseau routier, et plus particulièrement du réseau autoroutier, a également pour effet de favoriser une délocalisation partielle des activités économiques vers les communes situées en périphérie des agglomérations. Ce phénomène est renforcé par les difficultés croissantes que connaissent certains établissements industriels, PME et PMI, à s'étendre sur place, donc à l'intérieur des agglomérations, en raison d'aspects fonciers (indisponibilité, coût) ou de nuisances incompatibles avec le voisinage. Cette situation encourage le développement de zones d'activités économiques en milieu rural, mais elle contribue par là même à renforcer la pression urbaine que subit nouvellement ce même milieu.

On assiste ainsi à l'étalement de l'urbanisation en périphérie des grandes agglomérations, au cœur même d'espaces ruraux de plus en plus éloignés, qui se trouvent ainsi soumis à de profondes mutations socio-économiques. Simultanément, les espaces traditionnellement ruraux les plus proches des agglomérations, et bénéficiant de bonnes conditions d'accessibilité, se trouvent confirmés comme zones d'accueil spontanées des fonctions urbaines. Il s'ensuit un nivellement lent mais continu entre les modes de vie rural et urbain qui se traduit par une mutation du caractère même des villages et des paysages de l'espace rural environnant.

Le développement des régions et de leur structure urbaine est un thème-clé de l'aménagement du territoire. Influencé par les exigences économiques, le développement régional a des répercussions directes sur le mode de

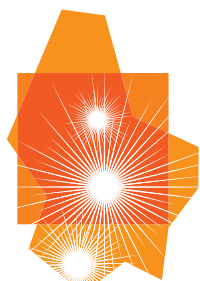
* Par habitat, structures ou développement de l'habitat, on entend respectivement l'ensemble de l'espace bâti y compris ses diverses fonctions (habitat, travail, loisir, etc.)

fonctionnement de la société, les relations entre les hommes, mais également sur les échanges entre espace urbain et espace rural.

Les objectifs poursuivis dans le cadre du développement rural et urbain devront être formulés en tenant compte, à leur juste valeur, des potentialités que présentent les territoires, mais également des restrictions qu'imposent certaines contraintes en application des principes d'équilibre, de cohésion territoriale et de développement durable. Dès lors, une réorientation du développement des régions devient nécessaire.

METTRE EN PLACE UNE STRUCTURE URBAINE ET RURALE EQUILIBREE ET POLYCENTRIQUE ET ETABLIR DE NOUVEAUX RAPPORTS VILLE – CAMPAGNE DANS UN ESPRIT DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DURABLE.

92



OBJECTIF POLITIQUE I

CREER ET MAINTENIR DES VILLES, AGGLOMERATIONS ET REGIONS URBAINES DYNAMIQUES, ATTRACTIVES ET COMPETITIVES

Le potentiel économique des villes varie suivant les régions et dépend largement de leur capacité d'adaptation aux aléas économiques, à leur ouverture vers de nouveaux marchés et à la mondialisation de l'économie. Face aux récents changements structurels du système économique (déclin de l'industrie, tertiarisation croissante, technicité et professionnalisation accrue, nouvelles techniques de l'information), les régions urbaines ont connu des processus de développement différents. On a ainsi observé le déplacement de la croissance économique qui caractérisait traditionnellement les régions industrialisées du sud du pays vers la région à forte économie tertiaire que constituent la Ville de Luxembourg et son agglomération. Cette évolution se traduit par un nouveau positionnement des villes dans la hiérarchie urbaine nationale, voire internationale.

La restructuration de la sidérurgie a provoqué des changements considérables dans la région industrielle Sud du pays. La modernisation du processus de production (entre autres, la mise en place de la filière électrique) a sensiblement contribué à y maintenir la sidérurgie. Mais l'ampleur du phénomène a provoqué de profonds bouleversements sur le marché du travail régional, et même national. Une autre conséquence en a été la réduction sensible des besoins en terrains industriels qui a conduit à en libérer une partie. Par ailleurs, la politique de diversification économique a rempli ses objectifs en favorisant l'implantation de nouvelles entreprises industrielles et elle a ainsi permis à la région Sud de conserver sa compétitivité. Le processus de restructuration demande cependant à être encore poursuivi par la promotion d'activités porteuses d'avenir qui contribueront ainsi à renforcer un développement équilibré entre les différentes villes de la région. Dans ce contexte, la politique de développement à promouvoir devra impérativement intégrer la reconversion des friches industrielles.

La région urbaine autour de la Ville de Luxembourg a, par contre, connu une croissance économique plus rapide, profitant de sa position de capitale nationale et européenne. Le développement de la place financière est un élément décisif de cette évolution, la ville étant devenue le principal pôle d'emploi du pays et même de la région transfrontalière. Par ailleurs, cette fonction de centre politique, administratif et financier de la Ville de Luxembourg a favorisé le développement de nombreuses autres activités, notamment dans le domaine des services indispensables au bon fonctionnement d'un système économique complexe et diversifié.

Compte tenu de leur structure et de leur potentiel économique, les grandes villes et leurs agglomérations se positionnent de plus en plus dans un cadre transfrontalier, voire international. Mais en contre-partie, cette tendance, favorisée par le contexte de la mondialisation et de la concurrence internationale, contribue à renforcer les disparités existantes sur le territoire national et au sein de la Grande Région.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est reconnu que le souci justifié de maintenir la compétitivité de la Ville de Luxembourg sur un plan international et de valoriser le potentiel d'attraction généré par la capitale favorise les effets de polarisation et de concurrence entre les régions urbaines, la taille de notre pays en accentuant le phénomène. Dès lors, il importe d'intervenir pour assurer un équilibre entre l'agglomération de la ville de Luxembourg et l'agglomération urbaine Sud. La zone urbaine Nord appelée « Nordstad » et développée autour des villes de Diekirch et Ettelbruck, devra également être intégrée dans la stratégie à développer car cet espace fait fonction de pôle d'emplois attractif pour les régions rurales environnantes, principalement dans les domaines de l'industrie et des services.

Dans un tel contexte, il ressort que la compétitivité des régions urbaines dépend largement des politiques destinées à diversifier leur base économique mais également, et de plus en plus, de l'amélioration qualitative des sites d'implantation des activités, comme de l'habitat. En respect des exigences de la politique nationale de développement durable, en matière d'urbanisation, de transports et d'environnement, l'amélioration de la qualité de vie des régions urbaines deviendra un facteur déterminant de leur attractivité. La valorisation du potentiel culturel des villes est appelé à participer également à cette stratégie comme moyen de diversification des activités dans le domaine du tourisme urbain, secteur considéré comme économiquement prometteur.

La modernisation de la base économique des régions urbaines impose de mettre à disposition des entreprises régionales, notamment des PME, des moyens adaptés aux modèles innovants du fonctionnement économique. Cet objectif implique, selon les vocations régionales, la création d'équipements et de compétences, et leur mise en synergie, pour aider les entreprises dans leur prospection vers de nouveaux marchés ou de nouveaux produits et pour encourager l'application de technologies plus performantes et plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit ainsi d'intervenir de manière structurelle sur les modes de production et en respect des principes du développement durable. Ce soutien à l'innovation dans les entreprises passe également par la sensibilisation et la formation des entreprises aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et par l'activation de partenariats entre les différents acteurs économiques dans le but de renforcer la position régionale face à la compétitivité internationale.

La création de régions urbaines dynamiques, attractives et compétitives doit donc tenir compte des nombreux facteurs qui interfèrent dans leur développement et rend nécessaire la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'instruments de politique régionale ainsi qu'une bonne articulation entre les différentes initiatives souhaitant valoriser les atouts régionaux.

Elle constitue également un élément central dans une politique de décentralisation.

Objectifs prioritaires et mesures

1) *Créer des villes attractives et dynamiques comme fondement d'un développement économique durable :*

- *assurer un développement urbain équilibré pour redéployer la fonction résidentielle dans les villes,*
- *maintenir et valoriser les potentialités spécifiques de chaque ville comme facteurs motivants de localisation,*
- *développer le tourisme culturel et le tourisme d'affaire en combinant qualité de vie urbaine et tourisme de qualité.*

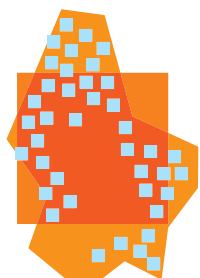
2) **Renforcer la structure économique des régions par la diversification et le développement du potentiel endogène local :**

- *soutenir la diversification de la structure économique régionale,*
- *sauvegarder l'attractivité de l'agglomération de Luxembourg en contenant son potentiel de développement de manière à assurer une complémentarité avec les autres pôles d'activités du pays,*
- *promouvoir le développement de la région Sud et en réorienter l'occupation du sol en œuvrant vers une reconversion multifonctionnelle des friches industrielles,*
- *promouvoir et développer la vocation économique de la « Nordstad ».*

3) **Créer des milieux économiques innovateurs et garantir la présence des ressources humaines indispensables à l'animation de ces milieux :**

- *stimuler le potentiel d'innovation de l'économie en soutenant la recherche et les activités innovantes dans le domaine des technologies de l'environnement et d'autres secteurs d'avenir,*
- *soutenir les entreprises par un partenariat actif entre les principaux acteurs de l'économie, de la recherche et de l'éducation,*
- *favoriser la mise en œuvre d'une politique intégrée de formation-recherche.*

95



OBJECTIF POLITIQUE II

DIVERSIFIER LES ACTIVITES ECONOMIQUES DANS LES REGIONS RURALES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

Le monde rural subit actuellement des mutations profondes. Les réformes de la politique agricole commune et la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles vont continuer à influencer l'agriculture, qui reste encore le principal moteur économique et l'activité caractéristique des régions rurales. La tendance à l'abandon d'un nombre de plus en plus élevé d'exploitations agricoles est observée depuis plusieurs années déjà, parallèlement à l'extension, à la modernisation et à la spécialisation croissante des exploitations restantes. Les conséquences de cette évolution sont multiples : réduction des emplois agricoles, utilisation localement plus intensive des ressources naturelles, et ailleurs, abandon de surfaces agricoles.

A côté de ces mutations internes au secteur agricole, les régions rurales doivent faire face à un bouleversement économique et socioculturel profond. Celui-ci est notamment généré par la croissance rapide et massive de leur population en moins de deux décennies et la nécessité d'assurer au niveau régional, un marché d'emplois attractifs et qualifiés, pour limiter les flux de navetteurs vers les régions urbaines.

La solution à tous ces problèmes ne pourra être trouvée en dehors d'un concept de développement rural intégré, prenant en compte tous les facteurs précédemment évoqués. Et dans cette perspective, l'agriculture est à considérer comme un des piliers du développement rural.

Ainsi, dans le cadre d'une politique de développement régional durable, on ne pourra déterminer la mise en valeur de l'espace rural uniquement par rapport à la rentabilité économique. Le projet de développement devra pouvoir concilier l'intérêt économique avec les exigences sociales et écologiques des territoires concernés. Le monde rural aura intérêt à s'éloigner des modèles de développement standardisés qui caractérisent les régions urbaines et à concevoir des stratégies propres, valorisant les potentialités de chaque région rurale, de manière à leur assurer une position originale dans un contexte d'internationalisation et d'uniformisation croissante. La mise en place d'une agriculture et d'une sylviculture répondant aux critères du développement durable s'intègre pleinement dans une telle vision de développement, ces deux secteurs, générateurs potentiels d'emplois, pouvant contribuer de façon substantielle au système économique régional. Ces efforts devront être complétés par des mesures favorables au développement d'un tourisme rural doux, de la mise en place de nouveaux moyens de communication ainsi que de la promotion de petites et moyennes entreprises bien intégrées au contexte local.

Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de diversification, il ne convient pas de considérer les régions rurales comme des régions en retard de développement ou comme des régions confrontées uniformément aux mêmes déficits structurels. Leur localisation géographique, notamment leur accessibilité par rapport aux principaux axes routiers et ferroviaires et aux pôles urbains, détermine considérablement leur attractivité territoriale propre. Les stratégies à développer devront veiller à la fois à intégrer ces particularités structurelles et à préserver le caractère rural des espaces concernés. Elles devront encourager les forces vives régionales à valoriser et mettre en réseau les potentialités patrimoniales endogènes (matières premières, savoir-faire régional) dans le cadre d'un projet régional intégré de diversification économique.

Des conflits spécifiques ne manqueront pas d'apparaître dans la définition de telles stratégies qui chercheront à la fois à intégrer des objectifs de diversification économique, de réponse à des attentes régionales spécifiques et de préservation des espaces naturels. Il sera d'autant plus nécessaire de définir les bases d'une coopération pérenne entre les différents acteurs du développement rural afin de pouvoir trouver une solution à ces conflits de manière partenariale et consensuelle.

Le parc naturel de la Haute-Sûre et le parc de l'Our (en projet) fournissent une bonne illustration de cette approche. Ces expériences démontrent qu'un partenariat Etat-communes-forces vives constitue une formule adéquate pour promouvoir un développement régional durable.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Promouvoir une agriculture multifonctionnelle sur l'ensemble du territoire par la diversification des activités agricoles :

- *maintenir une masse critique d'exploitations agricoles viables, de type familial et respectueuses de l'environnement,*
- *diversifier les activités et les productions de l'agriculture,*
- *valoriser le potentiel économique et écologique de l'agriculture biologique,*
- *renforcer l'intégration de l'agriculture dans le développement régional, entre autres par la commercialisation des produits au niveau régional.*

2) Développer un tourisme rural doux :

- *renforcer l'intégration du tourisme dans l'économie et le développement régional en affirmant ses liens avec la région et en développant le partenariat entre acteurs et avec d'autres secteurs d'activités,*
- *améliorer et diversifier les infrastructures et les activités touristiques,*
- *conserver et promouvoir la qualité et la diversité de l'environnement naturel mais aussi du patrimoine archéologique et architectural traditionnel comme base du tourisme rural,*
- *développer l'organisation, la promotion et l'animation des produits touristiques.*

3) Renforcer l'économie régionale en améliorant le tissu économique au niveau des petites et moyennes entreprises (PME) :

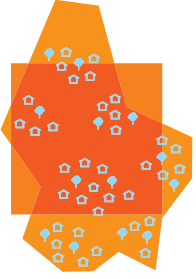
- *diversifier l'économie régionale en milieu rural en soutenant activement les PME dynamiques et innovatrices locales (artisanat, services, commerce),*
- *concentrer le développement économique dans des centres locaux et régionaux multifonctionnels,*
- *valoriser le bois en tant que ressource endogène des régions rurales.*

4) Favoriser le développement de synergies par des stratégies de coopération et de développement rural intégré :

- *soutenir les parcs naturels en tant que moteurs d'un développement régional durable,*
- *promouvoir un développement rural intégré en favorisant le partenariat entre acteurs régionaux et la mise au point de systèmes d'aides adaptées aux régions,*
- *poursuivre les mesures et actions de développement rural engagées dans le cadre des programmes communautaires (p.ex. Objectif 2 et Plan de Développement Rural) et des initiatives communautaires (p.ex. Leader I/II/+).*



OBJECTIF POLITIQUE III



DEVELOPPER DES STRUCTURES URBAINES ET RURALES COMPATIBLES AVEC LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES SUR LE PRINCIPE D'UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DURABLE (DIVERSITE DES FONCTIONS, DENSITE D'OCCUPATION ET TRAJETS COURTS)

Dans le contexte d'une stratégie de développement durable, il est indispensable de coordonner le développement des structures urbaines et rurales pour réduire l'impact de l'urbanisation sous toutes ses formes, sur les espaces naturels libres et sur les ressources naturelles en général. L'urbanisation est en effet un paramètre déterminant dans la stratégie de prévention que dicte le contexte du développement durable. Nombre de conflits entre exigences écologiques, économiques et sociales sont la conséquence de modes de construction inadaptés et requièrent pour être résolus des mécanismes et procédures appropriés.

- 98** L'application des principes de diversité des fonctions, de densité d'occupation et de trajets courts, contribue à la mise en place au niveau national d'un nouveau modèle d'organisation territoriale, à relayer au plan local. Outre les aspects de politique foncière et d'urbanisme, qui répondent à un objectif de réduction considérable de la consommation de terrain et de l'urbanisation diffuse, un projet de développement urbain et rural durable inclut une politique de mobilité compatible avec une qualité de vie urbaine et rurale de bon niveau, mais également une politique préventive en matière d'environnement, respectueuse des atouts écologiques des zones construites et axée sur la réduction de la consommation d'énergie et sur l'efficacité énergétique.

Dans cette perspective et parce que chacun doit être libre de choisir son mode de vie, l'un des grands défis à relever par l'aménagement du territoire consiste à trouver un équilibre, entre d'une part les obligations qui s'imposent à toute structure urbaine en respect de critères environnementaux et d'autre part les droits et intérêts des propriétaires privés.

En conséquence, il apparaît incontournable de définir une politique intégrée de développement urbain et rural, fondée sur la coopération entre les différents partenaires et niveaux de l'aménagement du territoire. Elle aura notamment pour fonction d'influencer de manière ciblée les choix des ménages privés et des acteurs économiques, tant sur le plan de la localisation des nouvelles implantations qu'en matière de modes de construction des projets.

1) **Définir une politique d'urbanisation prioritairement orientée vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des villes et villages existants et non sur une consommation supplémentaire d'espaces encore vierges en périphérie :**

- *utiliser en priorité, à l'intérieur de la structure urbaine/rurale existante, les surfaces libres de construction ainsi que les surfaces où la construction peut être densifiée,*
- *introduire des instruments fiscaux et des mécanismes d'aides permettant d'inciter à la mise à disposition des terrains classés constructibles et de promouvoir le développement concentrique des localités autour de leurs noyaux,*
- *privilégier la réhabilitation et la modernisation des constructions existantes par rapport à la réalisation de nouvelles constructions.*

2) **Réduire à l'indispensable l'utilisation d'espace non encore bâti à des fins de construction :**

- *délimiter les périmètres d'agglomération des localités proportionnellement à leur étendue actuelle,*
- *définir pour les extensions urbaines futures un cadre de référence à partir du contexte urbain, naturel et culturel existant,*
- *promouvoir de manière générale la reconversion des friches industrielles en tenant compte de leur potentiel propre en matière d'aménagement urbain,*
- *introduire des mécanismes régulateurs destinés à compenser et à guider la consommation de terrain,*
- *promouvoir de nouvelles formes de construction, moins consommatrices de terrain et répondant tout autant à des critères écologiques généraux qu'à la typologie régionale du patrimoine bâti.*

3) **Créer des structures urbaines et rurales permettant de limiter les déplacements et d'encourager l'utilisation des transports en commun :**

- *promouvoir le rapprochement et la diversité des fonctions urbaines à l'échelle des localités et des agglomérations dans leur ensemble,*
- *promouvoir la coordination entre le développement urbain et le réseau des transports en commun, notamment avec le réseau des chemins de fer.*

4) **Réduire la consommation d'énergie et promouvoir une meilleure efficacité énergétique en développant des structures urbaines respectueuses de tels critères :**

- *favoriser, par la diversification de l'approvisionnement énergétique, l'utilisation d'énergies primaires respectant les exigences écologiques,*
- *promouvoir une production énergétique décentralisée valorisant les énergies renouvelables et utilisant les procédés de production combinée chaleur-électricité,*
- *favoriser une utilisation efficace de l'énergie et une réduction de la consommation, par un urbanisme approprié,*

➤ *renforcer la coordination entre le développement régional et la politique de l'énergie.*

5) *Mieux intégrer les exigences de l'écologie urbaine dans le développement des villes et villages :*

- *promouvoir une gestion durable des écosystèmes urbains,*
- *développer des jonctions entre les milieux urbains et leurs espaces naturels environnants par des trames vertes.*

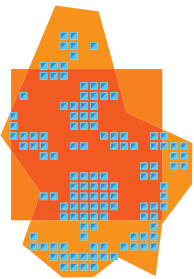
6) *Optimiser l'affectation des sols à l'échelle régionale et nationale :*

- *développer une gestion régionale et nationale des sols pour orienter et concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du point de vue de la décentralisation, de l'urbanisme, de l'accessibilité et de l'environnement,*
- *favoriser une répartition de la population en fonction du potentiel et des contraintes inhérentes à chaque territoire ainsi que de la capacité des transports en commun,*
- *optimiser l'utilisation des zones d'activités économiques existantes, ou à créer en cas de nécessité reconnue, par la définition et l'application de critères de qualité tant pour les projets d'ensemble (PAP) que pour les projets de construction individuels.*

100

7) *Améliorer la coordination entre instruments existants en matière d'orientation du développement urbain et rural et promouvoir la sensibilisation et la consultation de la population sur ce thème :*

- *améliorer la coordination entre instruments existants (PAG, Plans verts, Plans de développement communaux) au niveau des ministères et des communes,*
- *vérifier la compatibilité des instruments influençant le développement urbain et rural dans la perspective d'un développement durable,*
- *développer la consultation et la sensibilisation des communes et de la population dans le cadre du développement urbain et rural.*



OBJECTIF POLITIQUE IV

CREER DES VILLES ET VILLAGES REpondant AUX EXIGENCES SOCIALES, OFFRANT UNE QUALITE DE VIE DE HAUT NIVEAU ET SOUTENANT LA POLITIQUE D'INTEGRATION SOCIALE

Le Luxembourg est un pays très dynamique dont la société est en évolution constante. Le changement structurel qu'a connu l'économie rurale, s'orientant d'abord vers une économie de type industriel et plus récemment vers un système fortement tertiairisé et internationalisé, s'est accompagné de

transformations sociales multiples pour une population toujours croissante : éclatement et recomposition des structures familiales, vieillissement de la population de souche et immigration urbaine, amélioration continue du niveau de vie, individualisation des modes de vie et diversification des modèles, etc. Alors qu'au fil des années, la prospérité de son économie a fait du Luxembourg l'un des pays les plus riches au monde, doté d'une qualité de vie de haut niveau, il se trouve néanmoins encore confronté à des problèmes d'ordre social, de pauvreté ou d'exclusion.

Dans l'esprit du développement durable, il convient d'assurer à toutes les générations, futures et actuelles, un accès équitable à l'utilisation des ressources, à l'éducation, à la santé, au revenu, au travail et à la prospérité. Une politique d'inclusion garantissant à chaque individu la satisfaction de ses besoins et de ses droits fondamentaux constituera le fil rouge de la durabilité sociale. Les groupes sociaux ou personnes désavantagés feront l'objet d'un soutien spécifique.

L'importance du mouvement d'immigration qu'ont généré depuis plusieurs décennies les besoins en main-d'œuvre de l'économie luxembourgeoise justifie d'autant plus cette approche « inclusive ». Par ailleurs, il est probable que, tout en restant régie par les besoins économiques nationaux, l'immigration connaîtra une nouvelle vague avec l'ouverture de l'Union européenne aux pays de l'Est. Considérant cette situation particulière, il va de soi que le maintien de la cohésion sociale du pays dépendra de l'intégration réussie dans la société « luxembourgeoise » des futurs immigrants.

Les acteurs de l'aménagement du territoire peuvent contribuer à plusieurs niveaux à la cohésion sociale telle qu'elle est esquissée ci-dessus ainsi qu'à la gestion des défis qui en découlent. Ainsi, à l'échelle nationale comme régionale, l'aménagement du territoire vient ajouter la dimension territoriale à la problématique de l'accès. Il devra, en conséquence, contribuer à ce que la population des différentes régions puisse bénéficier de conditions de vie équivalentes dans le respect des droits de l'homme fondamentaux et compte tenu des spécificités régionales et des possibilités locales propres.

A l'échelle locale, les villes et villages doivent faire fonction de lieux de rencontre favorisant l'intégration sociale, facilitant les échanges entre les groupes sociaux et les classes d'âge, et offrant les mêmes chances et opportunités à tous les citoyens. Les villes et villages devront également répondre aux exigences d'un urbanisme de qualité, ce qui implique entre autres que la qualité de l'habitat ne soit plus limitée à la seule cellule d'habitation, logement collectif ou individuel, et à la parcelle privée.

Dans un contexte d'aménagement du territoire durable, il apparaît de plus en plus nécessaire de disposer, dans chaque ville, chaque village et chaque quartier, d'espaces publics ou semi-publics, à caractère collectif et multifonctionnel, dont l'utilisation devra pouvoir satisfaire la meilleure flexibilité.

Ces équipements publics et collectifs devront notamment pouvoir servir de vecteurs d'intégration entre les différents groupes sociaux.

C'est dans ce contexte qu'il convient de mettre en place, à l'échelle locale et régionale, une politique d'identification de la population à son lieu de résidence, par une valorisation appropriée du potentiel patrimonial, naturel, culturel et sociétal, des villes et villages, autant que des régions. Un aménagement des espaces publics répondant aux exigences d'identification et d'utilisation, couplé à une politique d'information et de sensibilisation à la valeur des lieux viendra compléter cette approche.

Enfin, et en vue d'une meilleure identification de la population à son milieu, il est vivement souhaitable de promouvoir et d'assurer la participation des habitants au développement local et régional, selon les principes de concertation et de coopération. Dans ce contexte, le grand défi consiste à prendre en compte les intérêts particuliers de chaque classe ou catégorie sociale, ce qui présuppose une modernisation des méthodes de planification actuelles allant de pair avec l'application de nouvelles méthodes de participation et de communication élargies à tous les acteurs concernés. En plus de favoriser une

102 meilleure acceptation des projets et un consensus élargi, de telles approches de planification, basées sur la concertation et la participation, contribuent au renforcement de la solidarité sociale à une époque fortement marquée par un individualisme croissant.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Assurer un niveau de vie équivalent à chacun, tout en respectant les besoins et droits fondamentaux de chaque individu :

- offrir et maintenir un parc de logements attractif, diversifié et répondant aux besoins fondamentaux de la population, compte tenu des mutations socio-économiques de la société,
- améliorer les conditions de vie des classes sociales les moins favorisées du point de vue économique et social,
- maintenir les emplois existants, favoriser la création de nouveaux emplois stables.

2) Promouvoir un développement urbain et rural ainsi qu'une nouvelle qualité de l'habitat adaptés aux exigences sociales :

- empêcher la ségrégation sociale tant à l'échelle des quartiers qu'à celle des villes et agglomérations urbaines,
- améliorer la qualité de l'habitat et promouvoir de nouveaux types de quartiers urbains intégrant des espaces publics et collectifs multifonctionnels, facilitant les échanges entre différents groupes sociaux,
- sensibiliser les particuliers, les promoteurs et les responsables locaux aux divers critères de qualité s'appliquant au développement urbain et rural, à l'habitat et aux espaces publics.

3) *Améliorer les conditions de vie de la population et encourager l'identification du citoyen à son lieu de résidence :*

- *garantir l'existence d'une infrastructure sociale, culturelle et sportive adéquate et encourager son utilisation par l'ensemble de la population,*
- *améliorer l'identification du citoyen à son quartier, sa ville ou son village de même qu'à sa région.*

4) *Maintenir et améliorer les attraits sociaux et culturels des espaces ruraux :*

- *renforcer la diversité des infrastructures et des activités sociales et culturelles dans des centres régionaux et des pôles de développement locaux multifonctionnels et attractifs,*
- *adapter les infrastructures aux besoins et spécificités des régions rurales.*

5) *Assurer une large participation des différents acteurs et groupes sociaux au développement local et régional :*

- *développer et promouvoir l'application de méthodes de planification encourageant la participation de la population et de la société civile au développement local et régional,*
- *promouvoir la formation et la communication de manière à faciliter la participation de la population et des acteurs locaux et régionaux au développement local et régional.*

103



OBJECTIF POLITIQUE V

PROMOUVOIR LE POLYCENTRISME ET LA DECONCENTRATION CONCENTREE

L'armature urbaine luxembourgeoise est caractérisée par la centralisation des activités économiques dans la Ville de Luxembourg et son agglomération. En tant que capitale nationale et européenne et place financière internationale, son attraction ne se limite pas au seul territoire luxembourgeois, mais dépasse de loin les frontières du pays.

A l'échelle nationale, le développement de la Ville de Luxembourg et de son agglomération a permis de garantir une croissance économique dont bénéficie l'ensemble du pays. Mais, la concentration des activités au centre du pays, qui en résulte, conjuguée au découplage des fonctions « travailler » et « habiter », est également à l'origine de bon nombre de problèmes en matière d'aménagement du territoire et d'organisation territoriale.

De fait, le développement de la Ville de Luxembourg s'est accompagné d'un phénomène de périurbanisation, en extension continue, de sorte que l'agglomération forme aujourd'hui une conurbation peu structurée et diffuse qui empiète de plus en plus sur les espaces ruraux. En même temps, cette centralisation a eu comme corollaire une perte de centralité, du moins partielle, dans les autres pôles de développement du pays, dans la région Sud, mais également dans les régions rurales. Les conséquences de cette évolution sont nombreuses et les importants flux de trafic quotidiens en direction de la Ville de Luxembourg en sont la démonstration la plus visible.

Afin de pouvoir réduire, voire éviter, les effets négatifs de cette évolution spatiale tendancielle, il est indispensable de cadrer l'urbanisation future dans un modèle d'organisation territoriale, à l'échelle du pays, qui à la fois respecte les objectifs du développement durable et tienne compte des restrictions et potentialités des territoires. Un tel modèle ne peut se résumer à une simple addition de l'occupation du sol, telle qu'elle est définie et réglementée au niveau local par les plans d'aménagement établis dans un contexte purement communal. Bien au contraire, ce modèle devra être conçu et accepté comme le cadre de référence national, traduisant une vision **104** intégrée de l'aménagement du territoire et devant être respecté par le développement régional et local.

Dans le cadre d'une politique de développement durable, la mise en place d'une armature urbaine concentrée autour de plusieurs pôles de développement décentralisés, définis par le système des centres de développement et d'attraction (voir chapitre II.2.2.) comme appelés à structurer le territoire, constitue le modèle qui offre le plus d'avantages.

En effet, le modèle de la déconcentration concentrée, visant la création ou bien le développement privilégié de pôles territoriaux régionaux, est reconnu favoriser une meilleure répartition des activités humaines sur le territoire ainsi qu'un regroupement des flux de trafic, permettant ainsi une organisation plus efficace des systèmes de transport. A moyen terme, cette même organisation territoriale se révèle être également un outil efficace pour limiter les extensions désordonnées de l'urbanisation et atténuer les conséquences écologiques d'une urbanisation diffuse. De plus, la promotion active des centres de développement et d'attraction au niveau régional constitue un atout pour développer et offrir des services économiquement viables et facilement accessibles à la population régionale et locale, contribuant ainsi substantiellement au développement régional.

La mise en place d'un système urbain polycentrique doit donc être considérée comme la clé de voûte du développement durable pour le territoire luxembourgeois, étant attendu qu'elle contribue de façon substantielle à la stabilisation de son organisation spatiale, mais aussi à son développement social, économique et écologique. La concrétisation de la déconcentration concentrée nécessitera un effort de longue haleine soutenu par l'intervention

coordonnée de tous les acteurs de l'aménagement du territoire, à l'échelle nationale, régionale et locale.

Dans un premier temps, il s'agira de maintenir le niveau de services actuel dans les régions souffrant d'une perte de centralité. Ensuite, grâce à l'appui d'une politique de décentralisation active, il sera nécessaire d'améliorer les infrastructures publiques comme privées, de même que le niveau et la diversité des services offerts dans les CDA. Parallèlement, il importe de veiller à ce que la mise en œuvre effective d'un système urbain polycentrique ne soit pas contrecarrée par des évolutions ou réglementations locales contraires, qui auraient pour effet de continuer à favoriser une urbanisation diffuse sur l'ensemble du territoire. Ainsi l'approche de la déconcentration concentrée devra également être utilisée pour orienter la répartition de la croissance démographique, compte tenu des aptitudes territoriales locales et régionales ainsi que des potentialités en transports en commun.

Objectifs prioritaires et mesures

1) *Maintenir un équipement satisfaisant dans les régions périphériques :*

- *maintenir les antennes régionales existantes des différentes administrations, centres de formation, etc.,*
- *améliorer la qualité des services offerts dans les régions périphériques par une modernisation et adaptation du niveau d'équipement.*

2) *Promouvoir le système des centres de développement et d'attraction (CDA) par le lancement d'une politique active de décentralisation :*

- *alléger la pression exercée sur la Ville de Luxembourg, notamment en tant que centre de développement économique, tout en affirmant son rôle de capitale et ses fonctions européennes,*
- *regrouper les infrastructures, activités et emplois qualifiés, notamment liés au secteur tertiaire, dans les centres de développement et d'attraction régionaux et d'ordre moyen,*
- *utiliser le système des centres de développement et d'attraction comme trame d'assise de la politique d'investissement et d'organisation spatiale volontairement déployée par le Gouvernement,*
- *développer et renforcer les activités régionales comme moteurs d'une armature urbaine et territoriale équilibrée.*

3) **Orienter la répartition de la population résidente, actuelle et future, en fonction du système des centres de développement et d'attraction (CDA) :**

- *modérer le développement des communes dépourvues de fonctions centrales en influençant régionalement la localisation de la population,*
- *adapter, par le biais des PAG, l'offre en terrains constructibles d'une commune par rapport à la position qu'elle occupe dans un contexte global d'armature urbaine équilibrée,*
- *adapter les subventions et aides de l'Etat ainsi que les mécanismes des finances communales au système des CDA.*



OBJECTIF POLITIQUE VI

DÉVELOPPER UN PARTENARIAT VILLE – CAMPAGNE DANS L'ESPRIT D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

106

Les centres urbains, leur périphérie, les zones périurbaines ainsi que le milieu rural sont très étroitement dépendants les uns des autres. D'une part, les centres mettent leurs équipements et infrastructures à disposition des communes de leur périphérie. D'autre part, les zones périurbaines et rurales offrent aux centres urbains des espaces de détente et de loisirs dans des espaces naturels encore préservés. En plus, elles prennent en charge la majorité des déchets produits en villes en fournissant les surfaces nécessaires à leur traitement, recyclage ou stockage.

Les relations ville-campagne se jouent :

- au niveau local et régional à l'intérieur des agglomérations, entre les centres urbains et les communes périphériques
- et au niveau national entre les régions urbaines et les régions rurales.

On observe, au niveau des agglomérations, une délocalisation croissante des entreprises du secteur tertiaire, du centre vers la périphérie, dans de nouvelles zones urbaines spécialisées, souvent monofonctionnelles, induisant un accroissement des déplacements. Ainsi se développent de nouveaux pôles d'attraction entrant en concurrence avec les centres urbains. D'autre part, les communes périphériques se transforment de plus en plus en communes-dortoirs pour une population qui travaille dans les centres urbains. Telles sont les deux principales évolutions qui caractérisent les relations entre les centres urbains et leurs aires périphériques et dont il faut éviter qu'elles ne conduisent à un comportement concurrentiel.

Les flux de trafic entre centres et périphéries devant être envisagés dans une

optique écologique et durable, il importe de trouver un juste équilibre dans la répartition des fonctions et l'affectation des surfaces entre les communes à fonction urbaine centrale et celles en position de périphérie. Dans cet ordre d'idées, le renforcement des liens de coopération entre ces deux types de communes apparaît comme impératif.

A l'échelle nationale, les régions remplissent des fonctions différentes selon leurs spécificités. Le renforcement des complémentarités qui existent entre régions urbaines et régions rurales doit permettre d'aider ces dernières, économiquement plus faibles, à trouver la voie d'un développement économique répondant aux aspirations de la population et s'harmonisant avec leur potentiel naturel. La création d'un partenariat effectif entre régions urbaines - régions rurales apparaît ainsi d'une grande importance pour promouvoir un développement durable des régions.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Renforcer les centres urbains et leurs activités :

- *augmenter l'attractivité des centres urbains par rapport à la périphérie des agglomérations,*
- *réduire le mouvement de suburbanisation en périphérie des agglomérations.*

107

2) Promouvoir au sein des agglomérations urbaines la complémentarité et la coordination entre communes urbaines à fonction centrale et communes périphériques :

- *développer des mécanismes de coopération et créer le cas échéant des structures permettant de renforcer au sein des agglomérations le partenariat entre les centres urbains et communes périphériques,*
- *développer des mécanismes financiers qui soutiennent la coopération et la complémentarité recherchée entre communes centrales et périphériques et qui garantissent un partage équitable des conséquences inhérentes au modèle de partenariat, en assumant notamment les prestations difficiles à traduire en termes financiers (p.ex. prestations écologiques).*

3) Développer un partenariat entre les régions urbaines et les régions rurales :

- *créer une structure économique équilibrée au niveau national, fondée sur la valorisation des potentialités, particularités et fonctions de chaque espace spécifique, afin de favoriser un développement différencié des régions d'aménagement,*
- *reconnaître et dédommager les régions rurales pour les prestations écologiques réalisées en faveur des régions urbaines.*



OBJECTIF POLITIQUE VII

PROMOUVOIR LA COOPERATION INTERCOMMUNALE AU NIVEAU LOCAL, REGIONAL ET TRANSFRONTALIER EN VUE DE DEVELOPPER LES INTER-COMPLEMENTARITES ENTRE COMMUNES

Le renforcement, au niveau national, d'une structure urbaine déconcentrée et polycentrique, la mise en place d'un partenariat entre les centres urbains et les communes périphériques ainsi que la gestion régionale des surfaces exigent de développer une meilleure coordination et d'adapter la coopération au niveau concerné et aux problèmes à résoudre.

Une telle approche, qui ne remet en cause ni l'autonomie communale, ni les compétences et missions spécifiques des communes, offre ainsi à la collaboration intercommunale les meilleures garanties de souplesse. Elle permet également d'orienter plus directement l'action des communes vers la

108 mise en œuvre d'objectifs conformes aux critères du développement durable. Les complémentarités entre les acteurs et secteurs d'une même commune, entre les communes elles-mêmes et entre les communes et l'Etat se trouveront valorisées par une intensification de la coopération et de la concertation entre ces différents partenaires. L'égalité en droit des acteurs concernés, leur engagement volontaire et la poursuite d'une approche démocratique sont des conditions préalables et essentielles à une telle coopération.

La coopération à l'échelle régionale revêt une importance toute particulière pour la recherche et la mise en œuvre d'une politique de développement durable. La mise en place de structures de coopération ainsi que l'élaboration de plans et projets au niveau régional permettent de mieux agir face aux atouts et faiblesses spécifiques de chaque région. Il devient ainsi possible d'identifier et de valoriser les potentiels régionaux dans l'esprit du développement durable et de dynamiser sur cette base le développement régional. L'approche régionale offre également une plate-forme de coordination entre les politiques sectorielles (économie, transport, environnement, énergie, tourisme,...) et permet ainsi de faciliter le développement de synergies innovatrices entre elles. Elle doit dès lors être considérée comme une stratégie fondamentale de l'aménagement du territoire.



Le renforcement de l'approche régionale ne peut cependant se passer de moyens financiers. Ceux-ci ont un effet incitatif favorable à la collaboration intercommunale par le fait qu'ils contribuent à la réalisation de projets au

niveau régional. Les expériences positives de la collaboration transfrontalière dans le cadre des programmes Interreg ont démontré que même un cofinancement d'importance limitée a un réel effet incitatif.

La coopération régionale vise à favoriser et soutenir une stratégie intégrée de développement du territoire à l'échelle régionale. Une telle stratégie, fort complexe, ne pourra se réaliser que dans le cadre d'un processus continu qui permettra d'établir un climat de confiance et de développer la dynamique nécessaire pour atteindre un consensus entre tous les acteurs.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Développer des projets territoriaux à l'échelle intercommunale et régionale :

- *promouvoir et renforcer la coopération au niveau intercommunal et régional, notamment par la redistribution des moyens financiers,*
- *mettre en place des structures de coopération au niveau intercommunal et régional,*
- *rechercher une complémentarité entre l'élaboration des plans régionaux et les projets de fusion volontaire émanant des communes,*
- *assurer la participation des acteurs économiques, des forces vives de la nation et de la population au développement des projets et plans régionaux.*

2) Développer la coopération transfrontalière :

- *poursuivre et développer la coopération à l'échelle transfrontalière dans le cadre des agglomérations transfrontalières ainsi qu'au niveau des parcs naturels,*
- *renforcer la coopération entre les administrations centrales, entre les principales villes ainsi qu'entre les différentes institutions qui agissent au sein de la Grande Région.*

II.1.3. Champ d'action : les transports et les télécommunications

La mobilité est un besoin fondamental de l'homme. Dans le contexte du développement durable, il s'agit d'assurer à chacun la possibilité de se déplacer dans le respect des exigences environnementales, de la faisabilité économique et des besoins sociaux.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, les transports revêtent une importance particulière dans l'organisation de l'espace parce qu'ils ont pour fonction de relier entre eux les lieux des différentes activités humaines que sont le logement, le travail, l'éducation, les loisirs et l'approvisionnement. La politique d'aménagement du territoire a pour mission d'organiser à la fois l'implantation et la répartition de ces activités à travers le territoire, mais égale-

ment leurs interactions, les plus marquantes résultant certainement de l'intensité du mouvement de personnes et du déplacement de marchandises. De plus, la relation entre le développement territorial et l'évolution du trafic est par ailleurs grandement influencée par d'autres facteurs essentiels comme la croissance de la population et de l'économie, l'évolution technologique et l'état des infrastructures.

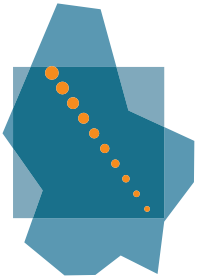
L'évolution tendancielle de ces facteurs entraîne une croissance considérable du volume des transports, aussi bien de personnes que de marchandises. Actuellement, cette croissance du trafic se porte tout particulièrement sur des modes de transport à forte consommation d'énergie, ayant un impact majeur sur la qualité de l'environnement humain et naturel.

L'aménagement du territoire sera donc appelé à jouer un rôle important dans l'organisation d'une mobilité durable en agissant sur la demande de mobilité, sur le volume global du trafic et sa répartition dans le temps ainsi que sur le choix entre modes de transport. Les tendances actuelles montrent cependant que l'aménagement du territoire se trouve de plus en plus inopérant pour orienter l'évolution du trafic et le choix du mode de transport.

110 Actuellement, on constate que l'organisation spatiale est principalement dictée par les transports et par l'impact du développement des infrastructures de transports. Ainsi, l'augmentation constante du taux de motorisation et de l'offre en infrastructure routière au cours des dernières décennies ne s'est pas traduite par une réduction du temps de déplacement des navetteurs, mais par un étalement de l'urbanisation. Et il est à craindre que toute amélioration supplémentaire de l'infrastructure routière aura pour conséquence la poursuite spontanée de cette urbanisation diffuse sur un territoire encore plus vaste. Une grande importance revient dès lors au réaménagement du système de transport de manière à en réduire les nuisances tout en améliorant l'accessibilité de la population dans son ensemble, quel que soit son lieu de résidence ou son statut social.

Dès lors, la coordination entre l'organisation des transports, l'environnement et le développement spatial devra être concrétisée par le biais d'un nouvel instrument de planification permettant de garantir l'articulation et l'intégration entre les domaines précités. Cet outil est dénommé concept intégré des transports et du développement spatial (en allemand : IVL – Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

DEVELOPPER UNE INFRASTRUCTURE ET UNE ORGANISATION DES TRANSPORTS QUI REDUISENT LES NUISANCES ECOLOGIQUES, GARANTISSENT UNE ACCESSIBILITE EQUITABLE ET APPUIENT LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE URBAINE CORRESPONDANT AUX EXIGENCES DU DEVELOPPEMENT DURABLE.



OBJECTIF POLITIQUE I

DIMINUER LES NUISANCES PAR UNE REDUCTION DU TRAFIC

Au centre de toute politique de mobilité durable se situe l'objectif de réduction du trafic. Il devient d'autant plus important de développer des mesures visant cette réduction du trafic, en termes de nombre et distance des déplacements, que ce dernier est appelé à progresser en accompagnement du développement économique et que les nuisances générées par les transports touchent tout autant l'homme (air, bruit, qualité de vie dans les villes, stress, etc.) que l'environnement naturel (consommation d'espace, consommation d'énergie, qualité de l'air, échauffement global etc.).

L'application de mesures techniques destinées à diminuer l'impact des différents modes de transport sur l'environnement humain et naturel s'avèrera à elle seule insuffisante sur le long et même le moyen terme, si les besoins en déplacements et le volume global du trafic continuent à augmenter. De même, une simple gestion de la demande de trafic par une augmentation continue de l'offre en infrastructures de transports ne permettra pas de parvenir à une mobilité durable.

La réduction du trafic est donc prioritaire. Elle devra s'effectuer dans le cadre d'une politique préventive et intégrée, tant au niveau national qu'europpéen. Les interventions à l'échelle européenne sont d'autant plus nécessaires que le Luxembourg est un pays de transit, situé au centre géographique de l'Europe.

L'approche visée doit être concrétisée par des mesures destinées à réduire les distances à parcourir, grâce à la mise en place d'une structure urbaine polycentrique et déconcentrée. Il s'agit ainsi de compléter une politique renouvelée de localisation et d'organisation spatiale, par la promotion du vaste potentiel de substitution à la mobilité physique que constituent les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et ce compte tenu de l'échelle de notre territoire.

Objectifs prioritaires et mesures

1) *Créer des structures urbaines et rurales et promouvoir une économie contribuant à la réduction du volume de trafic et des trajets à parcourir :*

- *mettre en œuvre une structure urbaine polycentrique dans le cadre d'une déconcentration concentrée**,
- *promouvoir la diversité fonctionnelle au sein des structures urbaines et rurales,*
- *renforcer les échanges à l'échelle de la région.*

* voir également chapitre II.1.2. du présent document

2) Adapter les coûts du transport :

- *internaliser les coûts externes du transport dans le cadre de la libéralisation du secteur des transports,*
- *différencier les coûts liés à la mobilité compte tenu des spécificités des régions rurales et urbaines.*

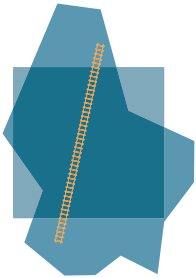
3) Limiter la consommation de terrain liée à la construction de routes et optimiser l'utilisation de l'infrastructure routière existante :

- *éviter de nouvelles grandes extensions du réseau routier,*
- *réduire et apaiser la circulation à l'intérieur des agglomérations,*
- *améliorer globalement l'efficacité du réseau routier disponible.*

4) Développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication :

- *promouvoir la substitution de la mobilité physique par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication,*

112 ➤ *favoriser une meilleure organisation des flux de transport.*



OBJECTIF POLITIQUE II

TRANSFERER LE TRAFIC SUR DES MODES DE TRANSPORT RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT HUMAIN ET NATUREL

La deuxième stratégie de toute politique de mobilité durable concerne le transfert du volume de trafic qu'il est impossible de supprimer vers des modes de transport respectueux de l'environnement humain et naturel, et ceci aussi bien pour le transport de personnes que de marchandises.

Il est évident que les transports en commun ne sont pas capables de gérer à eux seuls la totalité de cette part irréductible du trafic et que la mobilité individuelle présente des avantages que les transports collectifs ne sont pas en mesure d'offrir à un niveau comparable. Les transports routiers individuels resteront donc nécessaires pour un certain nombre de déplacements. Les externalités négatives qui en résultent devront être réduites au maximum des possibilités offertes par des mesures d'urbanisme (apaisement de la circulation et de ses effets) d'une part, et des mesures d'ordre technique au niveau des automobiles (réduction de la consommation de carburants, etc.), d'autre part.

Dans le contexte du développement durable, il s'agit donc principalement de compléter la réorientation de la politique actuelle en matière de transport

individuel, par une politique de promotion des transports en commun, partout où l'offre en transports collectifs peut être satisfaisante en termes de fréquence, de rapidité, de confort et d'horaire. C'est notamment le cas en milieu urbain, mais l'offre devra être développée pour améliorer les liaisons depuis les régions périurbaines et rurales vers, d'une part, les grandes agglomérations et vers, d'autre part, les centres de développement régionaux. Au cours des dernières années, les transports en commun (chemin de fer, RGTR, AVL et TICE) ont connu dans leur ensemble une amélioration considérable des fréquences de desserte par l'adoption, dans une très large mesure, des horaires cadencés. Toutefois, le système reste fragile et de nombreuses doléances se font entendre (manque de confort, absence ou abandon de liaisons en zones rurales, offre localement insuffisante,...). Il s'agira donc de poursuivre une politique offensive en matière de transports collectifs en vue d'offrir des moyens de communication rapides et compétitifs qui permettent d'atteindre le plus grand nombre d'usagers. Pour ce faire, le système des transports est à considérer comme un tout à l'intérieur duquel il s'agit de garantir des interfaces entre les différents modes existants et ce tant au niveau local, régional et national qu'international.

L'aménagement du territoire peut soutenir le fonctionnement de ce système au niveau de l'organisation spatiale. Pour ce faire, il conviendra en premier lieu de renforcer les liens entre le développement de la structure urbaine et les transports collectifs afin d'augmenter l'accessibilité à l'offre existante. Par ailleurs, une politique de transports répondant à ces exigences devra renforcer l'organisation spatiale recherchée par une offre qui ne se limite pas à satisfaire exclusivement la demande actuelle.

Cette approche nécessite une amélioration de la coordination entre les différents partenaires concernés et la mise en œuvre concertée des différents instruments. Par conséquent, elle devra aboutir au développement d'une planification intégrée en matière de transport de personnes.

Dans le domaine du transport de marchandises, les conditions générales sont différentes. Le développement économique et l'intégration des pays de l'Est, de même que l'internationalisation croissante des marchés de production contribueront à une croissance du transport de marchandises au niveau européen. La politique du « just-in-time », appliquée aussi bien à la production qu'à la distribution des biens de consommation, requiert une grande flexibilité que le transport routier est actuellement seul à pouvoir garantir, le transport ferroviaire se trouvant actuellement dans une situation nettement défavorable. Et cette situation pourrait se trouver encore accentuée par la libéralisation prochaine des chemins de fer qui fait craindre que la concurrence ne supprime la complémentarité entre les partenaires concernés. La solution qui apparaît la plus apte à pouvoir développer le transport de marchandises sur rail, est celle de la multimodalité et du transport combiné (rail/route/voie navigable). Ainsi la mise en œuvre d'une approche intégrée en matière de transport multimodal devra ainsi privilégier

le rail et les voies navigables pour le transport de fret sur grandes distances, en réservant plutôt le transport routier à la distribution locale et régionale, en raison de sa grande flexibilité.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Augmenter l'attractivité des transports en commun :

- *renforcer la part de marché des transports collectifs dans le système global des transports pour atteindre à moyen terme un modal-split de 25/75,*
- *améliorer la qualité de l'offre en transports en commun,*
- *développer une politique d'information et de sensibilisation efficace.*

2) Développer la multimodalité du transport de personnes :

- *réorganiser le système des transports en commun par l'introduction du système train-tram,*
- *améliorer les interfaces entre transport individuel et transports en commun,*
- *donner une plus grande part au trafic non-motorisé dans le système des transports.*

114

3) Favoriser les transports en commun lors de la définition des politiques sectorielles :

- *coordonner le développement urbain et rural avec l'offre en transports en commun et réciproquement,*
- *favoriser l'étalement du trafic dans le temps selon une offre adaptée en transports collectifs,*
- *développer des projets de mobilité innovants à partir des possibilités de l'offre en transports en commun.*

4) Favoriser le transfert des transports de marchandises vers le rail et les voies navigables :

- *encourager la multimodalité en matière de transports de marchandises,*
- *adapter l'implantation des entreprises au tracé du chemin de fer,*
- *faire du chemin de fer le moyen de transport privilégié à l'occasion de la libéralisation des transports.*

5) Développer et concrétiser une politique intégrée de transports et d'aménagement du territoire :

- *élaborer des concepts, plans et projets visant la meilleure intégration possible entre le développement spatial, les restrictions environnementales et l'organisation des systèmes de transports,*
- *améliorer la coordination entre les différents acteurs, notamment par la mise en place d'une société nationale des transports en commun.*



OBJECTIF POLITIQUE III

ASSURER ET AMELIORER L'ACCESSIBILITE EN TOUT POINT DU TERRITOIRE

Le respect de la dimension sociale implique qu'il doit devenir possible de satisfaire aux besoins de mobilité de l'ensemble de la population. Cet objectif comporte évidemment un aspect transfrontalier dans la mesure où une part importante de la population active réside au-delà des frontières nationales. Différentes stratégies devront être développées dans ce cadre, en fonction d'un contexte spatial variable. Ainsi, le problème de l'accessibilité et du choix du mode de transport se pose d'une manière différente en milieu rural ou en agglomération urbaine. La répartition diffuse des localités en milieu rural y induit une quote-part du transport individuel plus importante. Malgré cette situation, il faut tendre à faire jouer aux transports en commun en milieu rural un rôle aussi important que possible, de manière à préparer un avenir mieux équilibré. C'est entre autres dans cette perspective que les moyens de transports à mettre en place devront contribuer à promouvoir des conditions de vie territorialement équivalentes, en assurant une qualité de liaison entre les régions périphériques et les principaux centres de vie.

A cette fin, il importe de développer une politique de localisation visant à limiter les besoins en déplacements et à favoriser le transfert du trafic individuel vers les transports en commun, tout en assurant une accessibilité équivalente aux différentes régions.

La recherche de l'amélioration des conditions d'accessibilité à l'échelle nationale devra être étendue à l'échelle de la Grande Région voire à l'échelle européenne. Chaque région du pays devra pouvoir bénéficier de conditions d'accessibilité équivalentes vers les nœuds de communications internationales. Ceci implique qu'il faudra chercher à améliorer aussi bien l'accès des régions aux plates-formes existantes et projetées que le raccordement du Grand-Duché à ces dernières. Alors que des efforts importants ont été effectués ces dernières années pour certains secteurs de transports (p.ex. agrandissement de l'aéroport du Findel en tant que principal aéroport de la Grande Région), il reste notamment beaucoup à faire pour les liaisons par rail. Il s'agit, en tout cas, de rester vigilant et d'anticiper sur les nouvelles évolutions pressenties en matière de déplacements de flux ainsi qu'en ce qui concerne l'organisation des réseaux de transports (nouvelles technologies, unités de transport plus importantes etc). Les chemins de fer luxembourgeois devront rester un mode de transport d'importance internationale. Il faudra, par conséquent éviter qu'ils ne soient réduits à un maillon entre les liaisons interrégionales de nos voisins.

Dans le cadre d'une politique de mobilité durable, les efforts devront porter sur la valorisation des chemins de fer en tant que moyen de transport privilégié pour les courtes et moyennes distances, à l'échelle transfrontalière et européenne. Actuellement, la plupart des liaisons depuis Luxembourg sont lentes, ont des fréquences de circulation insuffisantes et sont souvent assurées par du matériel peu confortable. Une stratégie combinant les mesures d'amélioration de l'accessibilité et le transfert des flux de navetteurs vers le train, voire le train-tram, devient indispensable notamment pour mieux gérer au quotidien les flux considérables des frontaliers.

A l'échelle planétaire, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication permet d'assurer l'accessibilité à l'information, sans pour autant rendre nécessaire un déplacement physique sur une longue distance. Dans un contexte de libéralisation du secteur des communications, il importe de garantir à chaque citoyen, et à un prix abordable, un accès équivalent aux services de base offerts. La promotion et la sensibilisation seront importantes pour motiver et préparer les usagers à se servir des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

- 116** Il résulte de cette situation la nécessité de combiner entre eux ces différents éléments : une localisation adaptée des infrastructures et activités, l'amélioration des réseaux de transport et de communication, et enfin la recherche d'un accès équivalent aux réseaux disponibles.

Objectifs prioritaires et mesures

1) Adapter la politique de localisation et l'organisation des transports en commun aux exigences d'accessibilité :

- adapter la politique de localisation d'équipements publics et privés aux transports publics et réciproquement,
- créer une offre équivalente en matière des transports collectifs dans l'ensemble des communes et régions,
- adapter l'offre et le système des transports collectifs aux spécificités des régions rurales.

2) Améliorer les liaisons ferroviaires internationales :

- sauvegarder et améliorer les jonctions avec le réseau international,
- assurer des connexions rapides avec le réseau international,
- renforcer la coopération transfrontalière en matière de relations ferroviaires.

3) Assurer l'accès aux réseaux de communication et aux services postaux :

- développer et maintenir sur l'ensemble du territoire une offre en moyens de communication modernes,

- *maintenir un accès équivalent pour tous aux services des télécommunications et aux services postaux.*

II.1.4. Champ d'action : l'environnement et les ressources naturelles

L'environnement naturel constitue le cadre territorial de beaucoup d'activités humaines et économiques et se trouve donc fortement influencé par l'évolution de la société. Chaque espace naturel dispose de capacités spécifiques et d'un potentiel propre qui lui permettent de fournir certaines prestations à la société.

Ce potentiel a cependant ses limites alors que les besoins et la demande de la société augmentent sans cesse. La qualité et l'existence même de ces espaces sont menacées par l'intervention humaine, dont les conséquences sont souvent irréversibles. Or, il faut bien garder à l'esprit que la nature est un bien rare, que les espaces naturels sont limités dans leur étendue et qu'il est impossible de les recréer une fois détruits.

L'exploitation plus ou moins intensive des ressources et des espaces naturels a modifié au fil du temps la capacité de résistance des écosystèmes par rapport aux influences externes et leur capacité d'autorégulation s'est souvent détériorée. Trois grands types d'écosystèmes se sont développés à partir de cette évolution : les écosystèmes proches de la nature et utilisés de manière extensive, les écosystèmes agricoles et forestiers exploités de façon intensive et les écosystèmes à caractère urbain ou industriel. La capacité d'autorégulation de ces espaces diffère largement. Si les espaces naturels proches de la nature ont préservé leurs fonctions écologiques, en revanche une grande partie des écosystèmes urbains, agricoles et forestiers ne sont plus à même d'assurer celles-ci, sauf s'ils disposent de relations fonctionnelles avec des systèmes écologiques intacts.

Il faudra par conséquent, dans le cadre d'une politique de développement durable, adapter les exigences et l'intensité des interventions humaines aux capacités et potentialités des écosystèmes. La conservation d'espaces naturels à valeur écologique en particulier et la restauration dans un état proche de la nature des espaces naturels en général, sont les conditions de base indispensables au maintien des fonctions écologiques sur l'ensemble du territoire. Dans ce contexte, il faudra également prendre en considération les besoins croissants de la population, notamment en région urbaine, de disposer d'un accès adéquat aux lieux de détente et de loisirs qu'offrent les espaces naturels. En respectant les fonctions écologiques et économiques des paysages, la valorisation douce de leur potentiel de récréation devra permettre de renforcer les fonctions sociales des paysages. L'aménagement du territoire est appelé à jouer un rôle important dans ce contexte, parce qu'il peut à la fois développer des stratégies destinées à minimiser les conflits d'utilisation et encourager des synergies entre différents types d'occupation et modes d'utilisation du sol.

Si l'intervention de l'homme a des répercussions plus ou moins importantes sur la qualité environnementale, il est également vrai qu'il s'expose lui-même à des risques naturels dont la matérialisation peut considérablement influencer l'occupation du sol. Puisqu'il est constaté que les activités humaines ont tendance à renforcer la fréquence d'apparition de certains risques naturels et de leurs effets néfastes, le principe de la minimisation des interventions humaines dans l'équilibre naturel devra impérativement être appliqué. Une telle approche devrait permettre à la fois de réduire les risques naturels et de maintenir les fonctions écologiques des espaces naturels.

De ce fait, les exercices statistiques qui consistent à chiffrer, pour ensuite les comparer, les pourcentages de la surface nationale utilisée en permanence par l'homme d'une part, et par la nature d'autre part, doivent être considérés comme superflus, voire dangereux. Il faut gérer la nature dans toute sa diversité, à l'échelle de l'ensemble de notre territoire national, et non pas lui réserver quelques petites niches dans des espaces strictement délimités. Une telle stratégie de prévention ne pourra cependant porter ses fruits que dans la mesure où nous sommes prêts à adopter un comportement social plus responsable vis-à-vis des espaces et des ressources naturelles. A

118 l'avenir, la valeur de la nature ne devra plus être uniquement jugée en fonction de ses capacités de production, mais plutôt être considérée comme un patrimoine commun doté d'une valeur intrinsèque à sauvegarder, indépendamment des exigences humaines.

La façon appropriée de traiter la question de l'utilisation des ressources consiste à assurer, dans la perspective du long terme, une gestion responsable de notre environnement. Il est impératif de garantir de façon permanente le maintien de la capacité productive, du potentiel de régénération et de l'équilibre écologique si l'on veut que les générations futures puissent bénéficier des mêmes atouts naturels que nous-mêmes.

SAUVEGARDER ET DEVELOPPER LES FONCTIONS ECOLOGIQUES DES ESPACES NATURELS EN ASSURANT LEUR GESTION INTEGREE ET DEVELOPPER UNE POLITIQUE DE PREVENTION EN MATIERE DE RISQUES NATURELS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.



OBJECTIF POLITIQUE I

CONSERVER, RESTAURER ET DEVELOPPER SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ET A LONG TERME LA FACULTE DES ESPACES NATURELS A REMPLIR LEURS FONCTIONS ECOLOGIQUES, EN PLUS DE LEURS FONCTIONS SOCIALES ET ECONOMIQUES

Les espaces naturels sont constitués d'un système complexe au sein duquel sont interconnectées la géosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère et la biosphère. Le sol, l'eau, l'air, les espèces faunistiques et floristiques en constituent les principales ressources. Les interactions entre ces différents éléments ont conduit au fil des années à la création d'espaces naturels caractéristiques de différentes zones géographiques. Ainsi, en l'absence de toute intervention humaine, le Luxembourg serait couvert de forêts, principalement des hêtraies et chênaies.

Comme c'est le cas partout en Europe, les paysages d'origine ont, dans une large mesure, été façonnés par l'homme. Pendant des siècles, l'activité humaine a constamment transformé le paysage et non seulement elle en a accru la diversité visuelle, mais elle en a très souvent encouragé la diversité naturelle. Ainsi l'utilisation traditionnelle des paysages culturels a engendré, d'une manière générale, une diversification des types d'habitats et un accroissement du nombre d'espèces animales et végétales.

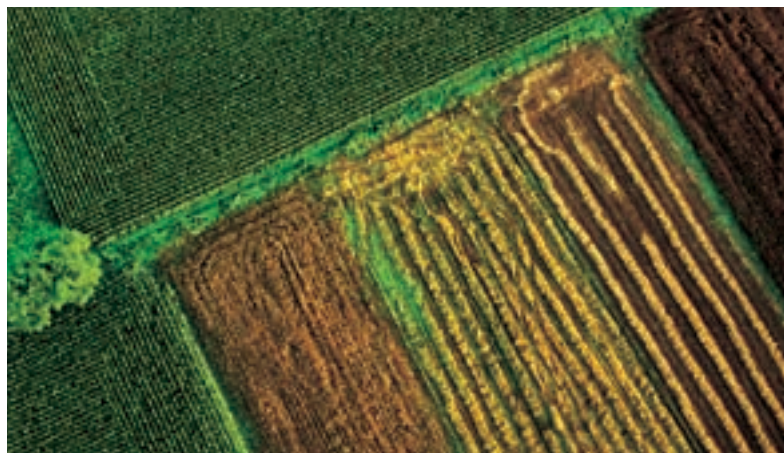
Or, les attentes et exigences de la société par rapport aux paysages ne sont pas immuables. Si autrefois la terre fournissait la base des besoins vitaux de la majorité de la population, les besoins de la société actuelle sont plus variés, parfois contradictoires et en tout cas de plus en plus sophistiqués. En fait, les espaces naturels sont entre temps devenus multifonctionnels.

On peut ainsi citer parmi les principales attentes de la population envers les espaces naturels :

- la fonction de production agricole ou forestière,
- la mise à disposition à long terme d'eau potable et d'air pur,
- la beauté d'un paysage intact hébergeant de nombreuses espèces animales et végétales,
- l'utilisation des espaces naturels à des fins de loisir et de détente,
- le développement des activités touristiques,
- mais également l'exploitation à court terme des ressources naturelles, et par ailleurs l'utilisation du sol à des fins de construction ou de réserve foncière.

Il est facile à comprendre que toutes ces exigences ne peuvent être satisfaites en même temps sur une même surface. Il en découle la nécessité de séparer les fonctions écologiques, sociales et économiques sur l'ensemble du territoire. Si cette approche s'avère indispensable pour éviter des conflits entre des modes d'utilisation du sol qui s'excluent mutuellement (p.ex. les sites sensibles du point de vue écologique et dégradés par l'agriculture intensive), il faut cependant considérer que le maintien du potentiel écologique de certains paysages peut également être tributaire de relations à créer entre différents types d'utilisations du sol. Ainsi, et à titre d'exemple, la mise en jachère de surfaces agricoles dans le cadre de la politique agricole commune risque d'avoir des conséquences négatives pour le développement des espaces naturels, si elle est appliquée à des endroits inappropriés. Globalement, alors qu'il convient d'éviter une séparation des fonctions écologiques, sociales et économiques à grande échelle, il apparaît à l'inverse nécessaire d'intégrer le renforcement des fonctions écologiques dans les stratégies de développement au

120 niveau des régions. Dans le cadre d'une telle approche, il devient important de renforcer la protection et le développement d'ensembles paysagers.



Le développement durable du territoire doit donc avoir comme but d'une part, de maintenir la qualité des espaces et des ressources naturelles et d'autre part, de contribuer à la restauration et au développement des fonctions écologiques de ces espaces. L'aménagement du territoire peut intervenir dans la protection du sol, de l'eau, de l'air et de la biodiversité en agissant de manière appropriée sur l'occupation du sol.

Il importe de ce fait :

- d'éviter toute détérioration supplémentaire de la qualité de l'environnement naturel,
- de maintenir des espaces naturels libres,
- de sauvegarder des structures naturelles aptes à assurer le potentiel d'auto-épuration inhérent aux cycles naturels,
- de développer une organisation spatiale dans le domaine de l'environnement qui permette de stabiliser la fonctionnalité des écosystèmes sur l'ensemble du territoire.

Les pistes à creuser dans ce contexte sont nombreuses. Elles concernent autant l'urbanisme que les transports et peuvent conduire à nombre de mesures spécifiques qui peuvent être appliquées rapidement. Les champs d'action relatifs au développement urbain et rural ainsi qu'aux transports et télécommunications comportent des propositions précises à mettre en œuvre dans ces domaines. Dès lors, le présent chapitre sera essentiellement consacré aux options à développer à l'intérieur de la zone verte.

1) Sauvegarder et améliorer la qualité des ressources en eau :

- *protéger contre la pollution et la surexploitation les ressources en eau potable de la nappe phréatique et du lac de la Haute-Sûre,*
- *sauvegarder et revitaliser le système hydrographique, y compris les zones inondables, en rétablissant un état proche de la nature,*
- *réduire les rejets directs de substances non traitées ou d'eaux non épurées dans le système hydrographique.*

2) Assurer la qualité des sols :

- *maintenir les espaces naturels libres,*
- *préserver les sols de qualité par la délimitation de zones prioritaires de protection,*
- *limiter au strict minimum l'utilisation du sol pour le dépôt de déchets et de substances polluantes,*
- *développer les instruments législatifs et le monitoring en matière de protection des sols.*

3) Adapter l'occupation du sol au maintien de la qualité de l'air :

- *mettre en place des structures urbaines réduisant les transports et diminuant la consommation énergétique,*
- *améliorer la qualité de l'air en favorisant la production et la circulation d'air pur.*

4) Conserver la diversité des espaces naturels et des espèces, y compris la diversité génétique des espèces :

- *développer des instruments économiques et des programmes spécifiques pour la conservation et le monitoring de la biodiversité endogène naturelle et anthropique,*
- *développer le système de compensation des interventions humaines dans les espaces naturels et coordonner l'application des mesures compensatoires,*
- *appliquer la protection, la revitalisation et le développement des paysages en tant que stratégie de soutien au maintien de la biodiversité,*
- *protéger les zones à valeur écologique par voie réglementaire.*

5) Renforcer la coordination des fonctions écologiques, sociales et économiques des paysages par une amélioration de la planification territoriale :

- *optimiser la localisation et l'implantation des grandes infrastructures par l'instrumentalisation des études d'impact environnemental et territorial,*
- *identifier et valoriser les potentialités et fonctions sociales des paysages,*
- *éviter une surexploitation des espaces naturels par une canalisation appropriée des activités humaines.*



OBJECTIF POLITIQUE II

ASSURER UNE GESTION DURABLE DU SOL ET DES RESSOURCES NATURELLES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Sur le plan écologique, la diversité biologique et génétique des espaces naturels doit être protégée, au même titre que leurs aptitudes à assumer leurs fonctions. Il s'agit de ménager les ressources non renouvelables et de favoriser l'utilisation des ressources renouvelables, compte tenu de leur capacité à la régénération naturelle et sous réserve d'en maintenir la qualité. C'est dans ce contexte que l'utilisation des ressources naturelles apparaît tolérable, lorsqu'il est possible à la fois de satisfaire les besoins humains à court terme et de garantir sur le long terme l'existence et les capacités productives des espaces et des ressources. En cohérence avec la dimension sociale et économique du développement durable, il conviendra d'encourager les méthodes d'exploitation intégrant protection et entretien des

122 ressources et espaces naturels et viabilité économique.

Les mesures destinées à garantir la conservation des espaces naturels devront donc inclure des compensations pour les acteurs concernés. Il s'agit de soutenir par ce biais les changements structurels des différents secteurs de production qui sont les principales occupations du sol, notamment l'agriculture et la sylviculture, vers des modes de production et de consommation durables. Pour ce faire, il y a lieu d'évaluer la valeur et le coût du maintien des espaces naturels pour en estimer la rétribution correspondante à prévoir, les prestations écologiques ne devant pas être assurées au détriment des conditions de vie de ceux qui en ont la charge. Au contraire, il convient de leur attribuer une valeur économique et de les honorer sous forme de contribution et sur base d'une logique de marché afin de faire correspondre un mode de production durable à une structure de distribution appropriée.

L'établissement d'une gestion intégrée sur l'ensemble du territoire est de ce fait un processus complexe. Elle a pour but le maintien de la qualité de l'ensemble des espaces et des ressources naturelles et son succès dépendra essentiellement de la définition d'une stratégie claire trouvant l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés. Une telle stratégie devra nécessairement être développée et mise en œuvre en étroite collaboration avec les acteurs sectoriels et locaux intéressés. La politique développée en matière de protection de la nature a longtemps souffert d'être perçue, à juste titre ou non, comme trop restrictive et réglementaire. La raison principale en revient au manque de transparence ressentie sur les conséquences des mesures prévues, et sur un processus de mise en œuvre trop peu appuyé



sur l'information et la participation. Le défi de la gestion durable des ressources et des espaces naturels consiste donc à mieux impliquer les acteurs concernés tant en phase de projet qu'en phase de mise en œuvre des mesures, de manière à les associer au développement d'une stratégie et d'une vision commune pour l'utilisation future des sols d'un secteur donné. Dans ce contexte, il importe également de définir des objectifs environnementaux par types d'espaces naturels et de développer des standards écologiques permettant d'orienter et d'évaluer les interventions humaines. Cette approche est d'autant plus importante que les fonctions et capacités d'assimilation des différents écosystèmes diffèrent largement.

L'intégration d'une telle approche dans les plans d'aménagement, notamment dans les plans régionaux, est particulièrement opportune, parce que le cadre territorial de ces projets facilite l'identification des acteurs locaux et régionaux concernés. Ce contexte permet ainsi de les sensibiliser au thème général de l'écologie et aux aspects plus particuliers de la conservation de la nature, et prépare à la mise en place d'une gestion intégrée des espaces naturels. Le cadre de l'aménagement du territoire constitue de la sorte un apport précieux à la sauvegarde et au développement des espaces naturels.

Dans la logique de l'aménagement du territoire, une utilisation durable du sol et des ressources naturelles devra également contribuer à éviter les risques importants et à en réduire les conséquences néfastes. En effet, les risques d'inondation, de glissement de terrain, de coulées de boue ou encore d'éboulements conditionnent largement l'utilisation du sol. Par ailleurs, il est reconnu que ces phénomènes résultent dans la plupart des cas, directement ou indirectement, d'interventions humaines modifiant l'équilibre naturel en termes d'occupation du sol et sont la conséquence de mesures d'urbanisation, de déboisement, et autres, inadaptées. Leur prévention de même que la réduction de leurs effets négatifs ne peuvent être résolues localement, mais doivent, au contraire, être traitées dans un cadre spatial régional et national, voire transnational, sous réserve de respecter la causalité propre de chaque type de risque naturel.

Cette même approche doit être appliquée au domaine de la contamination des sols et des eaux résultant des activités humaines. Selon la toxicité des substances en cause, ces pollutions peuvent avoir des répercussions tant sur la santé de l'homme que sur l'environnement naturel. Il s'impose donc d'en réduire les causes par des mesures spécifiques développées sur le rapport coût – utilité et coût – efficacité. La mise en œuvre de telles mesures est non seulement indispensable pour assurer le bien-être de l'homme et pour maintenir la qualité de l'environnement, mais également pour faciliter et promouvoir la réaffectation des sites concernés par de telles contaminations ou pollutions, ce qui contribuera à les rendre plus attractifs aux yeux des investisseurs potentiels.

La gestion durable du sol et des ressources naturelles nécessite donc une approche pluridisciplinaire axée sur l'amélioration des structures de production, la minimisation des risques naturels, la coopération et la sensibilisation.

Objectifs prioritaires et mesures

1) **Promouvoir une occupation du sol extensive sur l'ensemble du territoire et plus particulièrement dans les zones sensibles du point de vue écologique :**

- *orienter les pratiques agricoles et viticoles en fonction de cycles naturels équilibrés en termes énergétique et nutritif,*
- *appliquer sur l'ensemble du territoire une gestion durable des ressources sylvicoles et des écosystèmes forestiers,*
- *favoriser la mise en place de systèmes de commercialisation propres aux produits agricoles et forestiers respectant les critères du développement durable,*
- *définir la qualité environnementale à sauvegarder ou à atteindre par la définition d'objectifs différenciés en fonction des particularités régionales, puis lier plus systématiquement l'attribution des aides financières au respect de ces critères,*

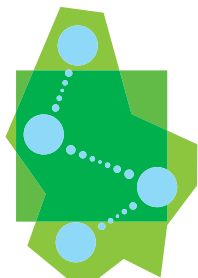
124 ➤ *contrôler l'application des mesures et assurer le monitoring de leurs effets.*

2) **Réduire les nuisances liées aux risques naturels et aux causes de contamination par un aménagement du territoire préventif :**

- *adapter le développement territorial aux zones à risques,*
- *maintenir les bassins de retenue naturels des crues,*
- *identifier et assainir les terrains et les bâtiments contaminés.*

3) **Développer la coopération et la sensibilisation en matière de gestion des espaces naturels :**

- *favoriser une utilisation durable des espaces et des ressources naturelles par la consultation et la sensibilisation des acteurs concernés,*
- *renforcer la coopération en ce qui concerne la gestion des espaces naturels dans un contexte communal et intercommunal.*



OBJECTIF POLITIQUE III

SAUVEGARDER ET DEVELOPPER LES SECTEURS A HAUTE VALEUR ECOLOGIQUE ET ASSURER LEUR INTEGRATION DANS UN RESEAU ECOLOGIQUE FONCTIONNEL

L'impact des activités humaines sur l'environnement a considérablement augmenté au cours des dernières décennies : l'agriculture intensive, l'assèchement des zones humides, la modification des cours d'eau, l'exploitation des mines, la construction de routes et l'urbanisation, sont autant

d'activités qui risquent de détruire une grande partie du patrimoine naturel luxembourgeois. On assiste à la fragmentation croissante d'un large éventail d'habitats naturels, transformés en îlots trop petits pour être écologiquement viables à long terme, soumis aux pressions croissantes de l'activité humaine sur l'environnement. Les espaces naturels se trouvent être ainsi de plus en plus menacés par la diminution de la diversité des espèces et des biotopes, cette situation conduisant à la réduction de la biodiversité des espaces naturels en général. Or, la préservation de cette même biodiversité constitue un aspect central de la transposition du concept de développement durable.

Ce sont surtout les parties du territoire écologiquement sensibles qui souffrent le plus de ces impacts. Leur équilibre naturel est fragile et il est nécessaire d'adopter des mesures de protection spécifiques pour en assurer le maintien.

Face à cette menace constante, il convient d'agir pour que les écosystèmes soient sauvegardés dans des paysages qui servent également de cadre aux activités humaines. La stratégie d'action doit viser à garantir la viabilité des écosystèmes dont dépend la survie des espèces, et ne pas être limitée à la stricte protection des espèces ou de quelques sites d'intérêt particulier. La traduction d'une telle approche en termes d'occupation du sol consistera à créer des liens fonctionnels entre des espaces naturels de complexité écologique différente tout en adaptant graduellement l'intensité de l'utilisation du sol des espaces intermédiaires.

L'adaptation de l'occupation du sol entre espaces naturels de valeur écologique est donc déterminante pour la sauvegarde des écosystèmes. Elle est particulièrement nécessaire dans la zone agricole qui se trouve de plus en plus menacée par l'extension de l'urbanisation et des infrastructures de transport et où les conflits avec la protection de la nature sont nombreux. La situation est moins préoccupante dans les forêts qui constituent au Luxembourg des habitats importants pour de nombreuses espèces.

Dans la perspective d'une mise en réseau effective et globale des espaces naturels, il importe également d'y intégrer les aires sensibles au titre de la protection des ressources (sol, eau, air), de créer des synergies et complémentarités entre ces différents objectifs de protection et de développer ainsi une gestion intégrée des ressources et des espaces naturels.

La mise en réseau des espaces naturels à valeur écologique est l'instrument préconisé pour maintenir et développer la biodiversité au Luxembourg. Le développement de ce réseau devra se faire sous une approche interdisciplinaire, porter sur l'ensemble du territoire national et être garanti dans son application par une coordination efficace des mesures au niveau national, régional et local.

La répartition sur l'ensemble du territoire national d'espaces de protection pour la biodiversité, la délimitation d'étendue significative de ces derniers et

l'établissement de couloirs de liaisons entre eux constitueront les trois grands axes d'un tel projet. La mise en œuvre des mesures destinées à assurer des échanges fonctionnels entre ces différents espaces pourra prendre à la fois la forme réglementaire et financière.

Une fois encore le rôle de l'aménagement du territoire se jouera au niveau de la coordination entre le projet de réseau, dès le stade de son élaboration, et les divers documents régissant l'aménagement du territoire. Ainsi il contribuera également à la sensibilisation des acteurs locaux en intégrant les préoccupations propres à l'environnement naturel dans le processus d'élaboration et de discussion des plans régionaux.

Objectifs prioritaires et mesures

1) **Garantir la viabilité des écosystèmes dont dépend la survie des espèces :**

- *maintenir l'intégrité des espaces naturels faiblement morcelés,*
- *créer des espaces tranquillisés pour la faune, par le biais d'une utilisation du sol adéquate dans les espaces noyaux.*

126

2) **Garantir les échanges génétiques entre les populations d'espèces locales par l'instauration d'un réseau écologique national reliant entre eux les différents biotopes :**

- *mettre en réseau les espaces naturels luxembourgeois, dans le contexte du réseau naturel pan-européen,*
- *constituer des réseaux écologiques au niveau régional,*
- *identifier et organiser les biotopes en réseau au niveau local,*
- *favoriser l'intégration des réseaux écologiques dans l'occupation du sol par une planification territoriale coordonnée.*

II.2. VERS L'INTEGRATION SPATIALE DE L'ACTION

II.2.1. Introduction

Il a déjà été précisé que le programme directeur n'a pas pour objet de définir réglementairement l'occupation du sol au niveau national. Il serait cependant peu satisfaisant de développer des visions d'avenir pour notre pays sans esquisser pour le moins la localisation des principales lignes d'action proposées de manière à cadrer les documents plus détaillés (plans directeurs sectoriels et régionaux) qui relayeront le programme directeur.

Le présent chapitre est destiné à remplir cette fonction. Il reprend également la structure en trois grands champs d'action déjà présentée, à savoir le développement urbain et rural, les transports et télécommunications, l'environnement et les ressources naturelles.

Le premier chapitre, consacré au développement urbain et rural, nous fournit trois outils de nature fort différente :

- d'une part, le nouveau découpage régional est destiné à être un cadre de référence territorial aux projets de développement régionaux qui seront élaborés sur base d'un partenariat Etat-communes, puis mis en œuvre par des syndicats intercommunaux,
- d'autre part, le système des CDA (centres de développement et d'attraction) propose une nouvelle armature urbaine basée sur le principe d'une déconcentration concentrée, destiné à renforcer l'effet recherché dans cette même perspective par la définition des régions d'aménagement,
- enfin, la définition des espaces d'action a été opérée en vue d'orienter l'intervention sur le territoire national compte tenu des problèmes spécifiques auxquels sont confrontés ces différents espaces.

Le chapitre consacré aux transports traite de deux questions : « Comment peut-on soutenir la concrétisation du système des CDA en mettant en œuvre une politique de transports qui donne la priorité aux transports en commun ? » et « Quelles extensions du réseau des chemins de fer permettront de soutenir les objectifs visés ? ».

Le chapitre concernant l'environnement et les ressources naturelles ouvre deux perspectives complémentaires : la première est destinée à cadrer un développement de l'urbanisation respectueux de la nécessité de sauvegarder des coupures vertes entre les différentes agglomérations et la seconde propose une trame qui permette d'orienter la définition d'un réseau des espaces naturels.

II.2.2. Le développement urbain et rural

➔ *Le découpage régional*

Le premier programme directeur de l'aménagement du territoire prévoyait, tant dans la première version du 6 avril 1978 que dans la version révisée du 4 mars 1988, un découpage du pays en quatre régions d'aménagement : Nord, Est, Centre et Sud.

Pour diverses raisons, ce découpage n'a été que partiellement mis en application (région Centre trop vaste, absence d'une région Ouest,...). Néanmoins force est de constater que la coopération à l'échelle intercommunale ou régionale s'avère indispensable comme niveau intermédiaire entre le niveau national et le niveau communal. Pour preuve, les nombreux découpages territoriaux qui existent depuis longtemps au Luxembourg servent des objectifs tout à fait différents.

Ainsi, la reconnaissance de l'importance du niveau régional pour la concrétisation des options de développement et d'aménagement du territoire impose désormais de disposer d'un découpage régional cohérent du point de vue de l'aménagement du territoire. Le programme directeur propose ce nouveau découpage en régions, en respect des principes directeurs suivants :

1) *Le nombre de régions d'aménagement ne doit être ni trop grand, ni trop petit.*

Pour que l'instrument du plan directeur régional devienne un instrument efficace de l'aménagement du territoire, il doit porter sur un territoire assez grand et caractérisé par des fonctions et interactions spécifiques. D'une part, il est indispensable que la population puisse s'identifier avec la région et ses particularités territoriales : celle-ci ne peut, de ce fait, correspondre qu'à une partie restreinte du territoire national. D'autre part, la procédure d'élaboration d'un plan directeur régional est longue, complexe et coûteuse et cette contrainte d'ordre pratique plaide en faveur d'un découpage en un nombre restreint de régions, donc inférieur à la subdivision cantonale en 12 unités et supérieur aux quatre régions d'aménagement du découpage précédent.

2) *Le découpage proposé doit, dans la mesure du possible, s'appuyer sur des territoires où des collaborations existent déjà ou sont en cours de constitution.*

Au niveau régional, l'aménagement du territoire dépend largement de la coopération entre les différents acteurs régionaux. De ce fait, il est important que le nouveau découpage régional tienne compte des collaborations existantes, notamment des actions de coopération ayant un lien avec la politique générale d'aménagement du territoire. Celles-ci constituent une base propice à la mise en place d'un développement régional intégré.

Le nouveau découpage régional s'appuie donc sur les formes de coopération existantes ou émergentes, comme les parcs naturels, les agglomérations urbaines transfrontalières ou encore d'autres espaces de coopération privilégiés, telle que la « Nordstad ».

3) *Chaque nouvelle région doit nécessairement disposer d'un ou de plusieurs centres urbains capables d'organiser un hinterland plus ou moins vaste.*

Les centres urbains sont le moteur du développement régional. Ils constituent les pôles de développement des régions et ont de ce fait une position particulière dans la structure urbaine régionale. Afin de mieux pouvoir organiser les liens entre ces centres urbains et leurs régions et de valoriser ainsi les complémentarités ville – campagne, le nouveau découpage de l'aménagement du territoire doit refléter une concordance maximale entre les nouvelles régions et le système réorganisé des centres de développement et d'attraction.

4) *Les régions situées dans la moitié nord du pays doivent être définies de sorte que :*

- les territoires des deux parcs naturels de la Haute-Sûre et de l'Our ne soient pas tronqués,
- la constitution d'une région Ouest soit possible.

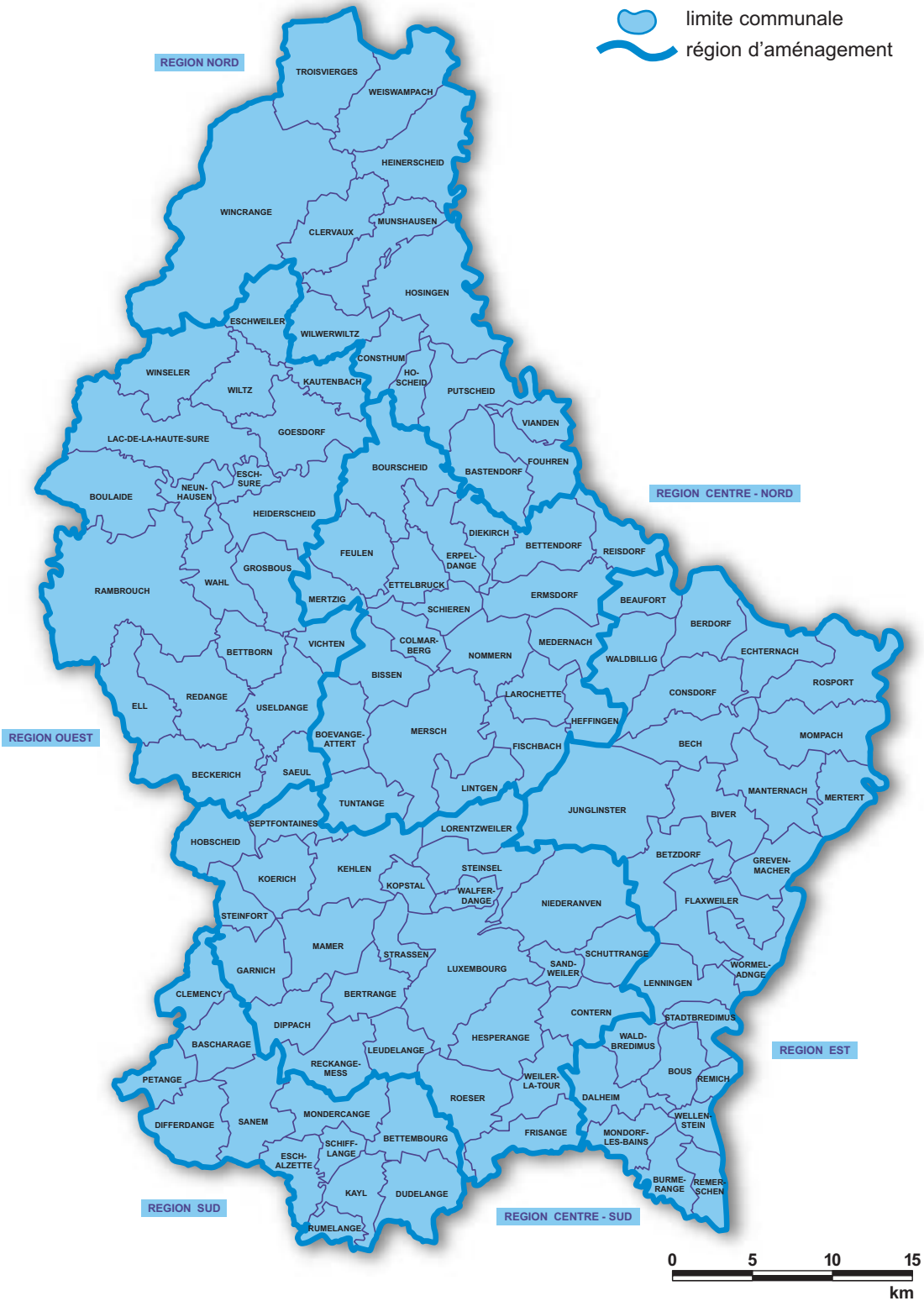
5) *La délimitation des régions doit soutenir le rééquilibrage de l'organisation spatiale.*

Le découpage régional ne doit pas être uniquement un outil de concrétisation des options du programme directeur à un niveau territorial intermédiaire. La création même des régions d'aménagement, matérialisée par leur délimitation, doit être perçue comme un instrument de planification performant susceptible d'apporter un certain rééquilibrage à l'organisation territoriale actuelle et de fournir le cadre adapté pour y développer des solutions efficaces aux problèmes posés à l'échelle nationale et locale, dans une approche intégrée Etat-communes. Une attention particulière est à apporter à la région Centre afin que celle-ci, dominée par l'agglomération de Luxembourg-Ville, ne soit pas trop vaste par rapport aux autres régions.

La carte présentée à la page suivante reprend le nouveau découpage régional de l'aménagement du territoire. Tenant compte de ce qui précède, six régions d'aménagement ont été définies : les régions Sud, Centre-Sud, Centre-Nord, Est, Ouest, Nord. Ce découpage répond exclusivement à une logique d'aménagement du territoire : il s'agit d'un instrument au service de l'aménagement du territoire et utilisé pour ses intérêts propres. De ce fait, la région est d'une part une unité d'analyse spécifique à l'aménagement du territoire et elle constitue d'autre part un espace de coopération idéal, dans cette perspective.

DECOUPAGE REGIONAL

130



➔ *Système des centres de développement et d'attraction*

Les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leurs arrière-pays. L'ensemble des CDA forme un système cohérent.

Parmi les équipements et les services publics et privés pris en considération, il faut notamment citer le commerce de détail, les services administratifs destinés au public, les institutions de formation (écoles, lycées, instituts d'études supérieures,...) et de loisirs (centres culturels, théâtres, cinémas,...), les services de santé (hôpitaux, médecins, pharmacies,...), les moyens de transport offerts ainsi que les modes de transport et de communication, notamment en termes de développement de réseaux, de capacité d'offre et de qualité de desserte. Les CDA sont classés hiérarchiquement, suivant leur importance et leur performance. L'étendue du bassin ou de l'arrière-pays, dépendant d'un CDA donné, dépend évidemment de la position occupée par ce dernier dans le cadre de la hiérarchie nationale.

Le système des centres de développement et d'attraction est l'un des principaux outils de l'aménagement du territoire. La loi précise que : *le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs*. En définissant une hiérarchie entre centres urbains, le système des centres de développement et d'attraction vise à guider les actions concrètes de la politique d'aménagement du territoire. Il a pour double objectif d'orienter la politique des investissements publics et de fournir l'armature urbaine nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de déconcentration concentrée. Le système des centres de développement et d'attraction constitue par ailleurs, pour les politiques sectorielles à impact spatial, un cadre de référence de logique territoriale, répondant aux exigences du développement durable.

Le programme directeur de l'aménagement du territoire définit, à l'échelle nationale, un système des centres de développement et d'attraction qui s'appuie sur l'existence des trois échelons suivants :

- les CDA d'ordre supérieur,
- les CDA d'ordre moyen,
- les CDA régionaux.

Ces trois catégories constituent les échelons supérieurs d'une hiérarchie qui tient compte de la réalité nationale. La localisation de ces centres de développement et d'attraction est essentielle pour garantir une répartition équilibrée des ressources humaines et des activités économiques et socioculturelles sur l'ensemble du territoire. Ce système sous-entend qu'un CDA d'ordre supérieur remplit implicitement toutes les fonctions d'un CDA d'ordre moyen et qu'il en est de même d'un CDA d'ordre moyen par rapport au CDA régional.

Les trois échelons supérieurs du système national des centres de développement et d'attraction répondent aux définitions suivantes :

1) Centres d'ordre supérieur

Les centres de développement et d'attraction d'ordre supérieur sont dotés d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines économique, culturel, social et politique. Les fonctions qu'ils exercent sont de ressort national, voire international.

Les villes-centres qui correspondent à cette catégorie font généralement partie de vastes et puissantes agglomérations, dotées d'équipements répondant à des besoins hautement spécialisés dans les domaines de l'administration, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des finances, du commerce spécialisé, de la culture, des loisirs et des sports.

Les CDA d'ordre supérieur et leurs agglomérations conditionnent la vie économique et socioculturelle d'un arrière-pays très vaste. Ils remplissent également les fonctions de nœud de transport et de communication de haut

132 niveau.

Seule la ville de Luxembourg, capitale européenne, répond à ces critères.

2) Centres d'ordre moyen

Les centres de développement et d'attraction d'ordre moyen sont constitués de centres urbains dotés d'équipements de bon niveau dans les domaines administratifs, économique, social et culturel. Si leur degré d'équipement est moins complet et moins prestigieux que celui des CDA d'ordre supérieur, il permet cependant de satisfaire les besoins occasionnels d'une population de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.

Les CDA d'ordre moyen sont efficacement reliés aux CDA d'ordre supérieur par des moyens de transport et de communication modernes et de bon niveau, transports publics compris. Ils offrent des services sanitaires complets (un ou plusieurs hôpitaux, des médecins spécialistes, une ou plusieurs maisons de retraite et de soins,...), des établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement, tels que lycées ou écoles professionnelles, et une palette riche et diversifiée d'équipements culturels, sportifs et de loisirs.

La Ville d'Esch/Alzette et le bipôle urbain Ettelbruck-Diekirch, noyau urbain de la « Nordstad », ont été classés dans cette catégorie.

3) Centres régionaux

Les centres de développement et d'attraction régionaux sont des centres

urbains ou des localités dans lesquels se concentrent les équipements et les services, publics et privés, destinés à couvrir les besoins courants, mais dépassant sensiblement le niveau quotidien. Ils prennent en charge des populations de plusieurs milliers d'habitants. Ils répondent aux besoins d'approvisionnement de base en biens et services de niveau régional et jouent un rôle-clé pour le maintien et l'essor de leurs aires périphériques.

En milieu urbain, les CDA régionaux remplissent souvent un rôle complémentaire par rapport au CDA d'ordre moyen le plus proche. En milieu rural, ils ont tout d'abord pour fonction de garantir aux populations locales un certain niveau en matière d'approvisionnement public et privé. Ce rôle stabilisateur des CDA doit être renforcé par leur développement, afin qu'ils se voient confirmés comme pôle de développement régional.

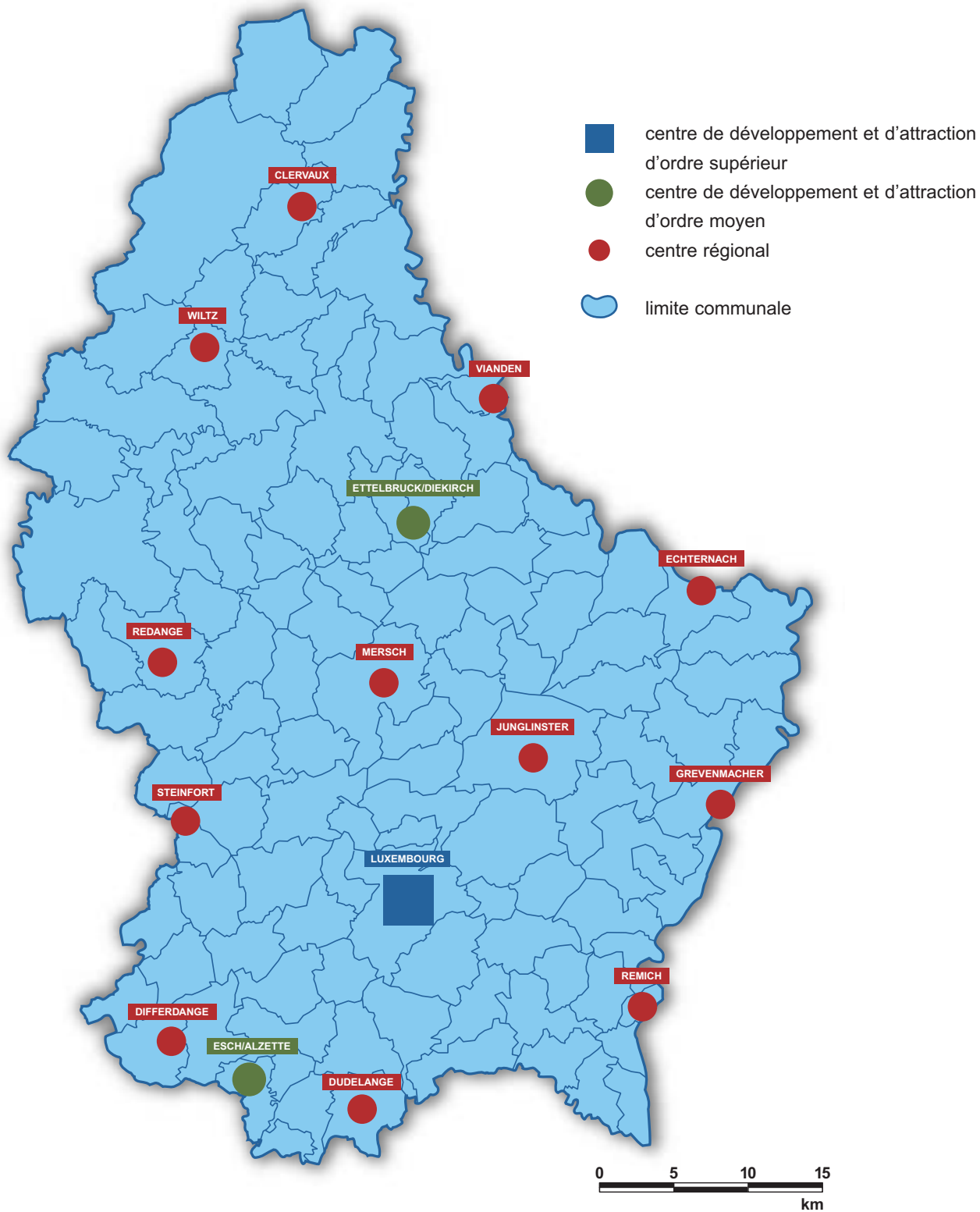
Les centres régionaux retenus sont Clervaux, Wiltz, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Differdange, Dudelange et Remich.

Mais la disparité de ces centres régionaux, en termes de localisation géographique, par rapport aux centres d'ordre supérieur et moyen, de degré d'équipements comme de poids démographique, appelle à mieux les différencier. En effet, certains centres régionaux remplissent partiellement des fonctions propres aux centres de développement et d'attraction d'ordre moyen : c'est le cas de Dudelange, Differdange, Grevenmacher et Wiltz. Il conviendra alors de stabiliser et de conforter ces centres dans leurs fonctions, pour autant que le potentiel d'attraction supplémentaire ainsi généré n'affaiblisse pas les CDA d'ordre moyen, mais permette de renforcer les complémentarités entre centres.

Le développement des centres régionaux Clervaux, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster et Remich devra viser, tout particulièrement dans les régions à déficits structurels, à les rendre capables de remplir partiellement des fonctions de CDA d'ordre moyen. Cette approche concerne principalement l'amélioration de l'offre en services privés et publics et devrait être prioritairement appliquée aux centres régionaux situés à une distance élevée des CDA d'ordre supérieur et moyen.

En dehors de cette classification en trois types de centres à l'échelle nationale, il existe un nombre considérable de centres plus petits et au rayonnement plus modeste, mais remplissant également des fonctions importantes d'approvisionnement au niveau local, communal ou intra-régional. Selon leur localisation géographique, ces centres peuvent être appelés à figurer comme pôles de développement « relais » ou comme centres de délestage. Il revient aux plans directeurs régionaux d'en évaluer plus précisément les fonctions et potentialités et d'affiner ainsi les orientations du programme directeur.

SYSTEME DES CENTRES DE DEVELOPPEMENT ET D'ATTRACTION (CDA)



➔ *Les espaces d'action*

Un territoire national donné, indépendamment de sa taille, n'est jamais homogène. Il présente des traits de relief différents, des modes d'occupation du sol variés, et des atouts et faiblesses spécifiques. Pour chaque type d'espace donné (exemple : milieu urbain, milieu rural,...), les objectifs d'aménagement du territoire et de développement régional se doivent ainsi d'être adaptés et appropriés.

La typologie présentée ci-après fournit un certain nombre d'indications sur la nature de l'action d'aménagement du territoire à prévoir selon qu'il s'agisse :

- de la région Centre-Sud, largement urbanisée,
- du sud du pays, en voie de restructuration démographique et économique,
- des régions périphériques, beaucoup moins peuplées et ayant réussi à conserver leur caractère rural, voire agricole.

Le développement d'un espace précis étant fortement conditionné par son degré de développement et par le rayonnement de ses centres urbains, l'action à y définir et à y développer devra également impliquer les centres de développement et d'attraction compris dans l'aire concernée. Il s'agit ainsi de créer des liens et des synergies entre le système des centres de développement et d'attraction et les espaces d'action définis dans ce chapitre.

Les espaces d'action proposés ci-après répondent à cette préoccupation. Ils visent non pas à définir de façon restrictive les parties du territoire national sur lesquelles il convient d'intervenir, mais de préciser l'orientation de cette intervention. En regard de l'ampleur des problèmes d'aménagement qui y sont rencontrés, ces espaces pourront requérir une intervention prioritaire et il va sans dire que leurs aires périphériques bénéficieront directement des retombées positives de ces actions.

Les espaces d'action sont au nombre de trois :

- les espaces à structurer,
- les espaces à régénérer,
- les espaces à développer.

1) *Les espaces à structurer*

Les espaces à structurer correspondent principalement au territoire de la Ville de Luxembourg et à son agglomération urbaine qui connaît un étalement spatial continu.

Il s'agit de la partie du territoire national qui tend à concentrer la majeure partie du potentiel de développement national, tant sur le plan démographique, économique, social ou culturel. La centralisation excessive, conjuguée à un mouvement de périurbanisation soutenu, ont généré des effets négatifs dans cet espace même, en termes de diminution de la qualité de vie, spéculation foncière et immobilière, problèmes de circulation, etc, mais également dans tout le pays, en termes de déficits d'emplois tertiaires, déséquilibres en équipements et structures d'approvisionnement. Les liens et les limites entre le centre de l'agglomération et sa périphérie deviennent de plus en plus flous. L'extension urbaine non coordonnée qui en résulte conduit à un mitage excessif de l'espace, à la périphérie de l'agglomération.

Pour assurer un développement coordonné entre le centre de l'agglomération et ses communes périphériques, du point de vue de l'aménagement du territoire, il apparaît donc nécessaire d'en réorienter le potentiel de croissance et de structurer l'espace en question. Cette structuration doit notamment contribuer à renforcer les fonctions du centre-ville, à densifier la structure urbaine, à préserver des espaces verts libres et à assurer une gestion intégrée des flux de transports entre le centre et la périphérie.

136

Pour ce faire, il est envisagé de développer, dans le cadre du plan régional, des centres de délestage dans l'agglomération même de la Ville de Luxembourg, dont la fonction sera de décongestionner le centre de l'agglomération. Leur implantation et leur mise en place permettront d'offrir, de manière fonctionnelle et coordonnée, une palette de fonctions complémentaires aux limites mêmes de l'agglomération. La valorisation et le renforcement de ces centres « relais » permettront, le cas échéant, de les promouvoir comme nœuds de transport et de communication, notamment en matière de transports en commun.

Dans ce contexte, le programme directeur propose de développer, dans l'agglomération de la Ville de Luxembourg, les centres de délestage suivants : Mamer, Walferdange, Sandweiler et Hesperange.

2) Les espaces à régénérer

Les espaces à régénérer se trouvent pour l'essentiel au sud du pays. Ils correspondent à la région d'aménagement Sud telle qu'elle résulte du nouveau découpage régional. La région Sud est caractérisée par la zone urbaine du Bassin Minier et par ses communes périphériques ainsi que par la présence d'espaces naturels libres sur ses marges Nord et Sud.

Les communes du « vieux » Bassin Minier sont aujourd'hui confrontées à de graves problèmes de reconversion économique et urbanistique qui rendent nécessaire une approche intégrée en matière d'aménagement du territoire. La reconversion des friches industrielles offre à la région Sud un nouveau potentiel de développement. Les surfaces autrefois utilisées par la sidérurgie

pour l'extraction du minerai de fer, pour la production elle-même ou encore pour l'entreposage de produits secondaires, doivent être revalorisées dans le contexte d'un développement régional durable. La reconversion de ces surfaces devra non seulement permettre à la région Sud de développer de nouvelles activités économiques prometteuses, mais également de favoriser un renouvellement urbain de l'agglomération, intégrant une redynamisation des activités culturelles et touristiques de la région. En tant que deuxième bassin de vie du pays, il convient de veiller à fournir aux habitants de cette région une offre en service répondant à leurs besoins et à leurs aspirations.

La localisation géographique des terrains à réaffecter, répartis dans des communes différentes, situés parfois entre communes périphériques et zone urbaine centrale ou entre espaces naturels et zones urbanisées, offre de réelles opportunités pour réorganiser les relations centre-périphérie à partir des choix de réaffectation qui seront décidés. Ainsi, il incombe de renforcer le développement des centres-ville pour freiner l'extension urbaine en zone verte et d'intégrer plus systématiquement la mise en valeur des espaces naturels dans le développement régional souhaité.

La reconversion des friches industrielles dans le contexte du développement régional doit donc prendre en compte de multiples facteurs. Elle devra, à ce titre, être intégrée dans une stratégie de développement globale basée sur un partenariat Etat-communes.

Ainsi, par une action d'aménagement du territoire à la fois globale, cohérente, intégrée et volontariste, il sera possible d'appliquer aux espaces à régénérer une politique de développement axée sur les exigences du développement durable et permettant d'améliorer l'image de marque de toute une région.

3) Les espaces à développer

Les espaces à développer sont situés aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Pour le milieu urbain, le territoire de la « Nordstad », centré sur le bipôle Ettelbruck-Diekirch, est défini en tant qu'espace à développer. Le développement du territoire de la « Nordstad » devra permettre de constituer une zone urbaine multifonctionnelle, faisant office de bassin d'emplois et de services aux régions rurales limitrophes, notamment celles du nord du pays. La position géographique de la « Nordstad », située entre les espaces ruraux nord et l'agglomération de la Ville de Luxembourg lui donne une importance stratégique fondamentale qu'il est impératif de valoriser et de renforcer, afin d'éviter une dépendance accrue des espaces ruraux du nord du pays à la région Centre. Le développement de la « Nordstad » implique une coopération plus étroite entre les communes concernées et l'Etat, afin de coordonner au mieux les besoins de développement, et les formes

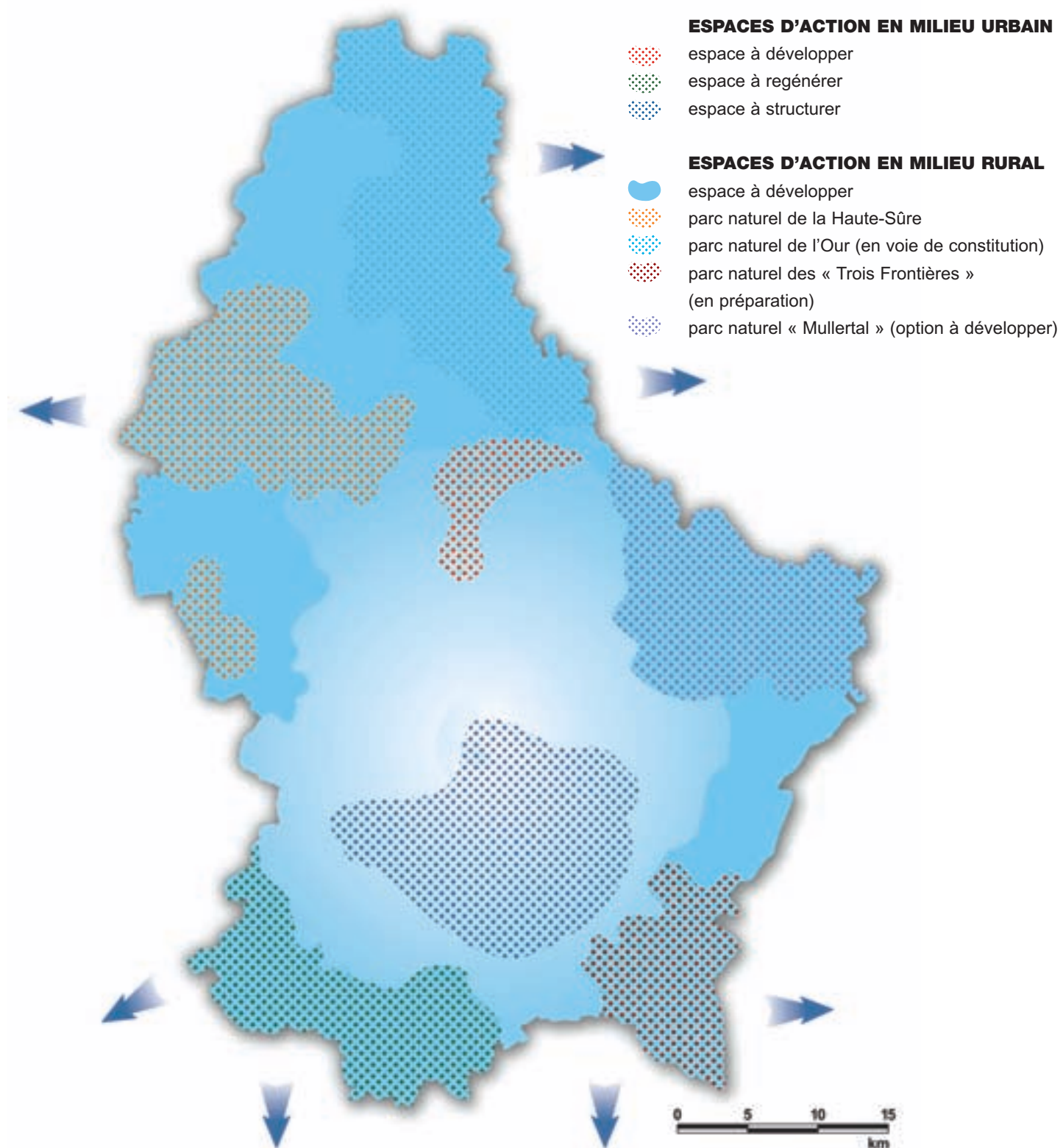
d'occupation du sol qui en découlent, avec les contraintes (par exemple les zones inondables, servitudes paysagères,...) et les potentialités (par exemple bonne accessibilité par les transports en commun) caractérisant cet espace.

Pour le milieu rural, les espaces à développer correspondent à des espaces périphériques et/ou frontaliers, respectivement situés au nord (cantons de Clervaux et de Wiltz), à l'ouest (canton de Redange) et à l'est (canton d'Echternach) du pays. Il s'agit de régions rurales aux structures économiques peu diversifiées, généralement peu peuplées, donc de faible densité d'occupation. Le développement envisagé pour ces espaces devra être concentré sur des stratégies associant intérêts économiques et exigences écologiques, favorisant ainsi un développement rural intégré, valorisant les atouts patrimoniaux de ces régions rurales.

Les parcs naturels sont à considérer comme un type particulier d'espaces à développer en milieu rural, dont la stratégie de développement spécifique relève de la loi du 10 août 1993 portant création des parcs naturels. Cette stratégie doit à la fois garantir la conservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel des territoires concernés et assurer à leurs habitants un développement économique et socioculturel, à la fois durable et respectueux de ce

138 patrimoine. Le parc naturel est donc un instrument privilégié pour assurer le développement des espaces ruraux sensibles du point de vue écologique et disposant d'un riche patrimoine culturel. D'où son importance pour garantir un développement rural intégré.

ESPACES D'ACTION



II.2.3. Les transports

L'intégration spatiale des objectifs définis en matière de transports et télécommunications devra être concrétisée au niveau national par l'application de l'instrument du plan directeur sectoriel, entre autres, et à l'échelle régionale dans le cadre des plans directeurs régionaux.

Le présent chapitre est destiné à cadrer l'orientation spatiale du plan directeur sectoriel à élaborer dans le secteur du transport compte tenu des priorités définies par le développement urbain et rural précédemment présenté, et notamment du système des CDA. Il ne comporte par conséquent pas encore à ce stade de propositions détaillées sur l'organisation souhaitable du transport des personnes et des marchandises par rail et par route, ce qui sera l'objet du plan directeur sectoriel.

➔ *Desserte des centres de développement et d'attraction (CDA) par les transports en commun*

140 L'organisation des transports en commun joue un rôle fondamental dans le cadre d'une politique du développement durable. Ceux-ci devront être renforcés afin de pouvoir mieux répondre aux besoins de mobilité et de garantir l'accessibilité à l'ensemble du territoire. Les transports en commun devront soutenir le développement des CDA par une offre adéquate et les valoriser comme plates-formes de communications régionales et locales. La desserte devra être assurée de manière complémentaire par les divers modes de transport existants, à savoir le bus et le train, ou à développer comme notamment le train-tram.

La mise en œuvre de cet objectif impliquera une adaptation de la desserte actuelle que l'on peut préciser comme suit :

- entre les CDA d'ordre supérieur (Luxembourg) et les CDA d'ordre moyen (Esch/Alzette et le bipôle Ettelbruck-Diekirch) : au moins deux dessertes par heure, une desserte par heure en soirée et le dimanche,
- entre les CDA d'ordre supérieur et moyen et les CDA régionaux qui en dépendent : au moins une desserte par heure ainsi qu'une desserte par heure en soirée et le dimanche,
- entre chaque localité du pays et le CDA faisant fonction de nœud de communication local : desserte à adapter aux besoins et suffisamment attractive pour favoriser l'utilisation des transports en commun et pour soutenir le développement du CDA concerné,
- les liaisons entre CDA régionaux voisins sont à organiser en fonction des interactions spatiales existantes ou souhaitées,

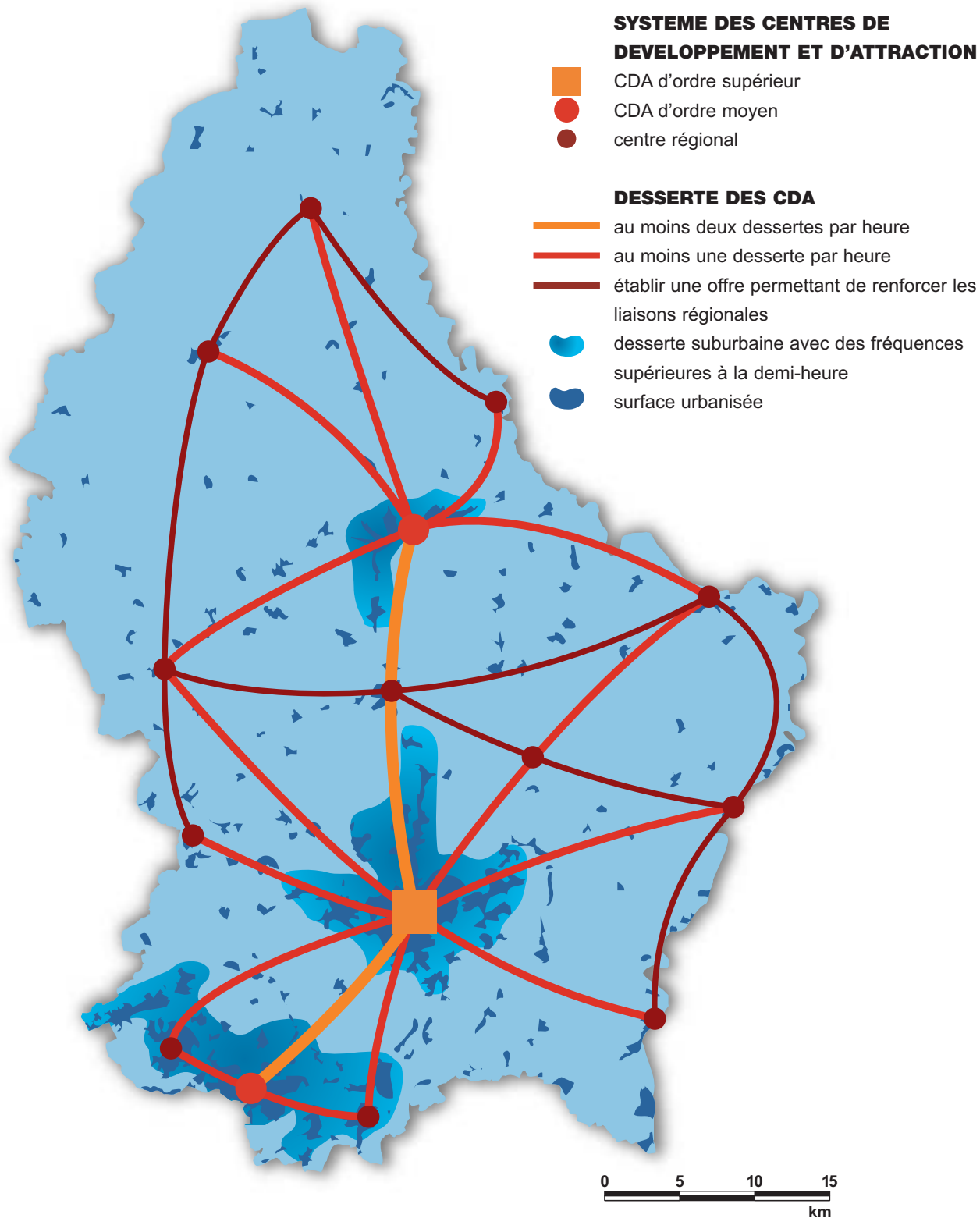
- dans les aires urbaines plus densément peuplées (en particulier autour des CDA d'ordre supérieur et moyen) : mise en place de dessertes suburbaines avec une fréquence d'une demi-heure, au moins, assurant, le cas échéant, la correspondance avec le train. Ces dessertes doivent aussi être assurées le soir et le dimanche. Les transports en commun devront pouvoir garantir dans ces zones une accessibilité équivalente à celle du transport individuel.

Si la desserte par route des CDA est en principe garantie, il conviendra cependant, dans le cadre du plan directeur sectoriel, d'évaluer dans quelle mesure la configuration actuelle du réseau routier répond aux exigences de la décentralisation en général et à celle de la valorisation d'un transport en commun de qualité en particulier.

L'analyse du bien-fondé du système de desserte des CDA ainsi que l'adéquation entre l'offre existante (par exemple fréquence aux heures de pointe, capacité des véhicules,...) et les objectifs d'une desserte de qualité par les transports en commun, garantissant une accessibilité performante des CDA, est à préciser dans le cadre du plan directeur sectoriel et des plans directeurs régionaux. C'est également dans ce contexte qu'aura lieu l'élaboration de mesures précises et de propositions détaillées concernant leur mise en œuvre.

La carte ci-après illustre les dessertes minimales à garantir par les transports en commun pour assurer le niveau de desserte recherché selon l'organisation du système des CDA.

DESSERTTE DES CDA PAR LES TRANSPORTS EN COMMUN



➔ *L'extension et la réorganisation du réseau des chemins de fer*

Dans le même contexte, l'aménagement supplémentaire éventuel de certaines liaisons par rail devra être étudié afin d'optimiser le niveau de service. Il s'agit en effet d'accroître la compétitivité des transports en commun sur les principaux axes de liaison et d'y promouvoir l'aménagement de plates-formes multimodales.

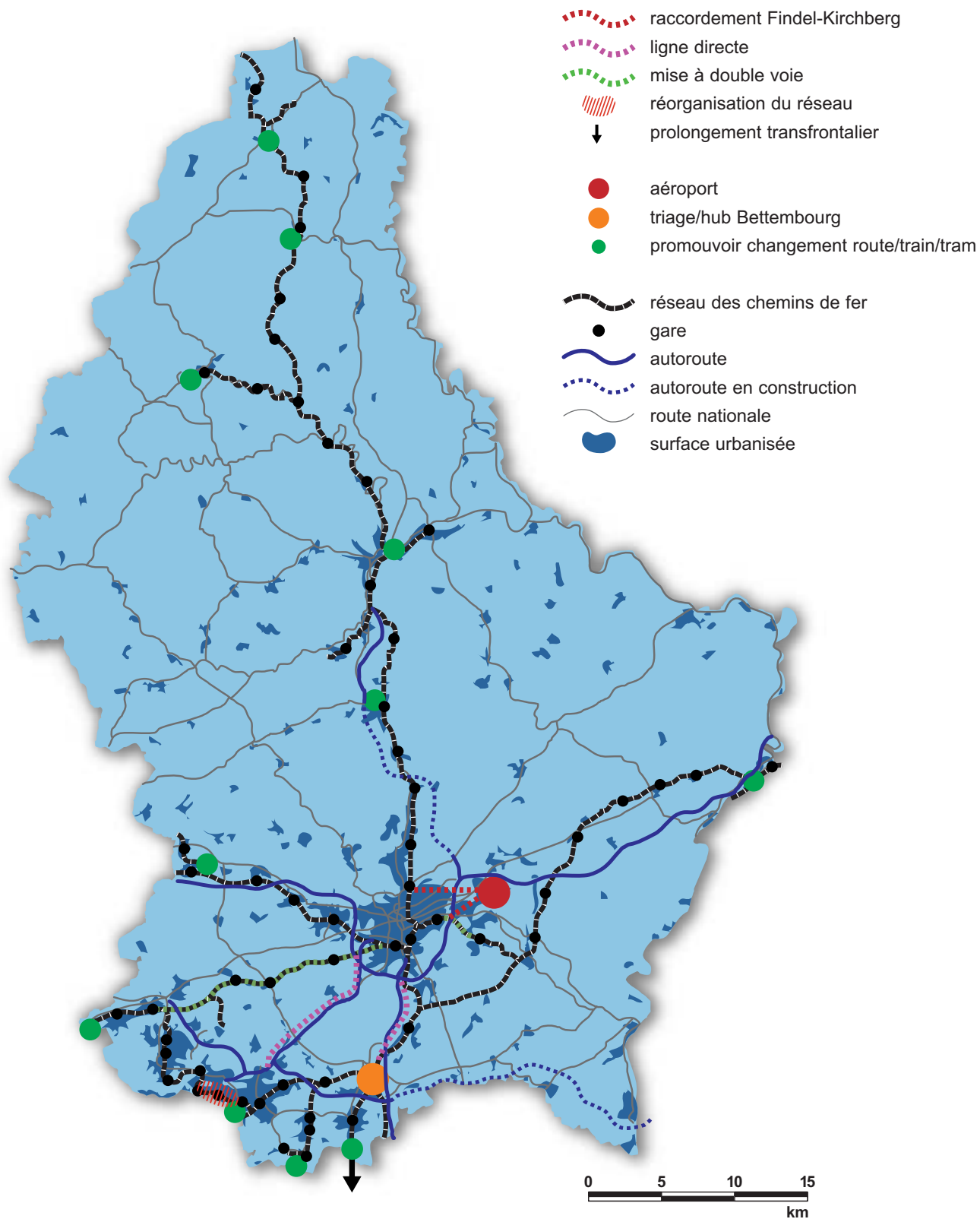
En plus de l'extension du réseau des chemins de fer prévue dans le contexte de l'introduction du système train-tram, plusieurs extensions du réseau ferroviaire entre différents centres urbains et nœuds de communication importants devront être envisagées pour le futur. Ces extensions devront permettre de mieux gérer les flux de trafic par train de personnes, sur courte et longue distance, de dissocier le transport de fret du transport de personnes et d'optimiser ainsi l'efficacité générale du réseau des chemins de fer.

Le schéma en page suivante reprend ces projets d'extension et d'adaptation du réseau ferroviaire, sans pour autant en indiquer de tracé précis. Il s'agit notamment :

- du raccordement au réseau ferroviaire existant de l'aéroport et du cargo-center ainsi que du quartier du Kirchberg, par une liaison train-tram,
- d'une nouvelle liaison directe entre les deux principales villes du pays, à savoir la Ville de Luxembourg et la Ville d'Esch/Alzette, par un nouveau tronçon le long de l'autoroute,
- d'une nouvelle liaison directe entre la Ville de Luxembourg et Bettembourg, dans le cadre du raccordement au TGV-Est,
- d'une mise à double voie de la ligne ferroviaire entre Pétange et la Ville de Luxembourg ainsi que de celle entre Hamm et Sandweiler,
- de la réorganisation des tracés ferroviaires dans l'agglomération eschoise de manière à mieux intégrer les zones de développement que sont les friches industrielles dans le réseau ferré et en vue de la circulation du train-tram,
- du prolongement de l'antenne ferroviaire de Dudelange au-delà de la frontière, vers Volmerange.

En ce qui concerne le transfert entre modes de transport, le schéma ci-joint indique sommairement les emplacements a priori les mieux situés pour réaliser ces changements. Ils sont d'une part principalement situés en dehors de l'agglomération de la Ville de Luxembourg et généralement à l'intérieur des centres de développement et d'attraction connectés au réseau ferroviaire, afin de réduire les trajets avant le transfert, et d'autre part localisés à certains points propices aux frontières, où un transfert du trafic frontalier individuel vers un mode collectif pourrait être réalisé.

EXTENSION ET REORGANISATION DU RESEAU DES CHEMINS DE FER



Les plates-formes d'échange proches de la frontière ou bien à créer en relation avec le système des CDA sont à renforcer par des parkings Park & Ride, localisés dans l'agglomération même de la Ville de Luxembourg, principal centre d'attraction au Luxembourg et au-delà des frontières, ou bien directement à sa périphérie.

II.2.4. L'environnement et les ressources naturelles

➔ *Les espaces verts et le développement urbain*

On distingue deux grandes aires urbaines au Luxembourg : d'une part l'agglomération de la Ville de Luxembourg et ses localités périphériques, et d'autre part l'agglomération formée par l'ancien Bassin Minier, qui s'étend de Rodange à Bettembourg-Dudelange, au sud du pays. Cette seconde bande d'urbanisation plus ou moins continue résulte de la forte imbrication entre les zones d'habitation des diverses localités et des zones industrielles et elle est traversée par un réseau routier très dense.

Au nord de la Ville de Luxembourg, une urbanisation plus diffuse s'étire jusqu'à la « Nordstad ». Elle se densifie aux environs de Mersch ainsi que du sud d'Ettelbruck jusqu'à Diekirch. Le territoire de la « Nordstad » constitue une troisième zone urbaine au Luxembourg, d'une étendue cependant plus petite.

146 Entre ces zones urbanisées se trouvent des espaces préservés qui forment aujourd'hui encore des coupures naturelles à l'urbanisation. On doit cependant constater que ceux-ci se voient gagnés de toutes parts, ce qui porte directement atteinte à leurs fonctions sociales, écologiques et même économiques.

En tant qu'espaces de régénération naturelle et de détente, ces zones vertes interurbaines jouent un rôle essentiel de rééquilibrage face aux concentrations urbaines et favorable au bien-être de leur population. De plus, le mode de vie urbain se généralisant partout, ces zones auront de plus en plus pour fonction de permettre à la population de garder un contact direct avec le milieu naturel. Par ailleurs, les espaces verts entourant les grandes agglomérations ont une influence considérable sur le climat local des villes (renouvellement et échange d'air) et contribuent ainsi au bien-être de la population résidente.

Outre ces fonctions sociales, ces zones vertes remplissent également une importante fonction écologique et constituent un support indispensable à la création d'un réseau d'espaces naturels autour des agglomérations.

Enfin, il importe de mettre en évidence le rôle joué par ces zones vertes en faveur du maintien de l'exploitation agricole qui figure comme l'activité indispensable pour garantir, sur le moyen et le long terme, la sauvegarde des paysages culturels et la gestion des structures écologiques qui les composent.

En plus de leur vocation agricole, il convient également de souligner que la présence de tels espaces apparaît comme un critère déterminant en

matière de choix d'implantation pour les acteurs économiques. Il en résulte que les efforts entrepris à la fois en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la conservation du milieu naturel peuvent également contribuer à augmenter les atouts économiques d'une région.

Ainsi, en raison de la forte pression exercée par l'urbanisation sur ces espaces, mais également de la nécessité de maintenir leur multifonctionnalité, il devient urgent de définir les limites des grandes agglomérations urbaines, à un niveau intercommunal voire régional.

La carte présentée en page 149 est destinée à cadrer la mise en œuvre des mesures allant dans ce sens. A cette fin, elle indique les espaces à l'intérieur desquels s'impose de délimiter :

- des zones vertes interurbaines,
- des barrières à l'urbanisation d'importance nationale,
- des zones de protection à vocation récréative.

Prenant en compte la forte pression urbaine qui s'exerce en périphérie des aires urbaines Sud et Centre, le programme directeur met en évidence la nécessité de délimiter une zone verte interurbaine Sud à l'intérieur de l'espace situé entre l'aire urbaine Sud et l'aire urbaine Centre, zone qui s'étend également vers l'ouest de l'aire urbaine Centre. Une deuxième zone verte interurbaine sépare l'aire urbaine Centre de la zone urbaine Nord.

A l'intérieur même des zones urbaines, il convient également de renforcer le maintien d'espaces verts par la délimitation de barrières afin d'empêcher que l'urbanisation ne se poursuive, notamment le long des grands axes routiers et que ne s'opère ainsi la jonction entre localités, sans pour autant constituer d'unités urbaines fonctionnelles.

La carte ne reprend que les coupures à l'urbanisation d'importance nationale. Les plans directeurs régionaux et les plans d'aménagement généraux des communes devront relayer ce concept et intégrer des mesures dans ce sens dans leur cadre respectif.

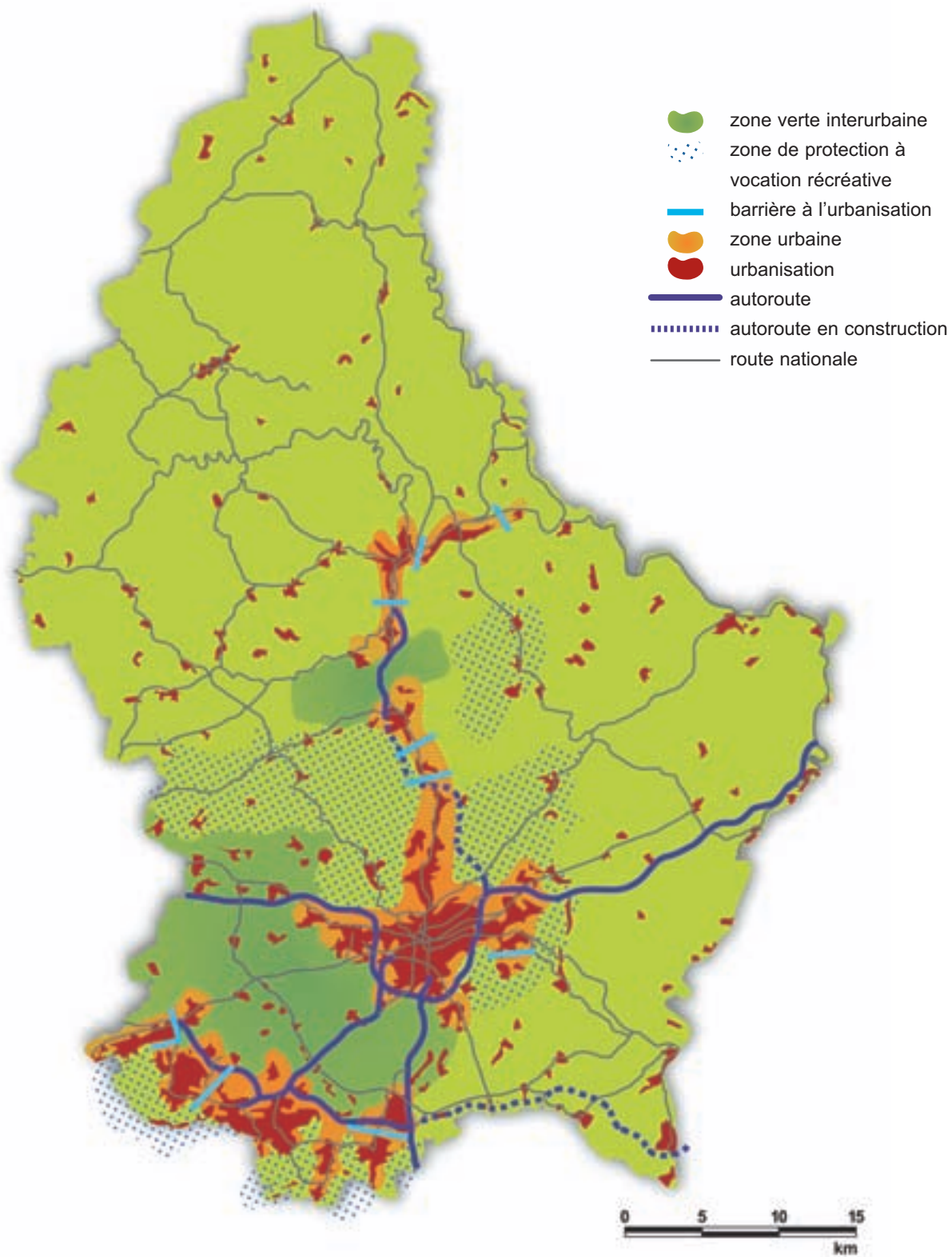
Les zones de protection à vocation récréative englobent des espaces qui présentent un intérêt particulier du point de vue de la qualité de leur patrimoine naturel et culturel. Leur mise en valeur devra respecter ces qualités et les infrastructures récréatives à y aménager devront garantir une parfaite intégration dans leur milieu naturel environnant.

Le programme directeur propose l'extension de la zone de protection à vocation récréative, initialement prévue dans la DIG, à l'est de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, afin de pouvoir y préserver un ensemble d'espaces naturels à vocation de détente et de loisirs, particulièrement importante pour la population résidente. De même, il propose de préserver

les espaces encore naturels situés au sud des communes du Bassin Minier en y appliquant le même classement. La protection de ces espaces devra tenir compte de leur caractère transfrontalier.

Toutes ces mesures sont destinées à fixer les limites des agglomérations urbaines et à préserver ainsi les espaces verts qui, pour certains, subsistent entre les localités qui forment les agglomérations et, pour d'autres, sont situés en périphérie des zones urbaines. Comme il a déjà été mentionné, ces mesures devront d'abord être concrétisées par l'application de l'instrument du plan directeur sectoriel en ce qui concerne la délimitation des zones d'importance nationale. Elles seront également reprises dans les plans directeurs régionaux et précisées dans les plans d'aménagement généraux des communes. Lesdits PAG auront intégré, en amont, les recommandations des plans de développement et des plans verts communaux.

ESPACES VERTS ET DEVELOPPEMENT URBAIN



➔ *Le réseau des espaces naturels*

Le Luxembourg est un pays riche en espaces naturels de grande valeur écologique. Une part importante de ce patrimoine naturel est cependant menacée par les activités humaines. Le démantèlement des espaces naturels, qui résulte de l'étalement de l'urbanisation et des infrastructures de transport, est l'une des principales menaces qui pèsent sur la diversité biologique caractéristique des espaces naturels à haut potentiel écologique.

La conservation de la biodiversité est un des trois principaux objectifs de la convention internationale sur l'Environnement et le Développement. Ratifiée par le Parlement luxembourgeois, elle a été publiée le 4 mars 1994 en tant que loi « portant approbation de la Convention sur la diversité biologique, faite à Rio, le 5 juin 1992 ».

Une protection et une gestion ciblée des espaces à grand potentiel écologique ne suffiront cependant pas à garantir la sauvegarde de la biodiversité. Cette dernière exige en plus une gestion intégrée des ressources naturelles à l'échelle du territoire pour favoriser les interconnexions et les échanges entre lesdits espaces.

150

La mise en place d'un réseau des espaces naturels constitue dans ce contexte la principale mesure à développer dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le plan national pour un développement durable du Gouvernement a parmi ses objectifs la création d'un réseau national « Biodiversité » qui couvrira à terme environ 15 % du territoire national et sera constitué de deux types de zones à fusionner progressivement :

- les zones protégées d'intérêt national, ceci dans le but de constituer des réserves de la biodiversité à l'échelle du pays,
- les zones protégées d'intérêt international dans le but de contribuer à la préservation de la diversité biologique à l'échelle européenne et mondiale.

Les espaces naturels de grande valeur écologique ne connaissent pas les frontières. Si l'on considère en plus la position géographique centrale du Luxembourg ainsi que la faible dimension de son territoire, il est évident qu'une forte intégration du réseau luxembourgeois dans des réseaux transfrontaliers, notamment dans le réseau écologique européen (NATURA 2000), devra être recherchée.

Ainsi, au niveau national, le programme directeur propose un schéma d'orientation visant l'intégration spatiale des différents espaces en question.



Les zones d'intérêt national et international y sont regroupées et représentées en tant que zones noyaux du futur réseau. Il s'agit des espaces à haut potentiel écologique et au sein desquels la mise en réseau devra être accompagnée de mesures de conservation. Les zones de liaison entre les zones noyaux couvrent les parties du territoire qui, du fait de leur localisation, ont une importance stratégique pour favoriser les échanges et migrations entre les zones noyaux. Certains cours d'eau, en raison de leur importance comme couloirs de liaison, viendront également renforcer ce réseau des espaces naturels.

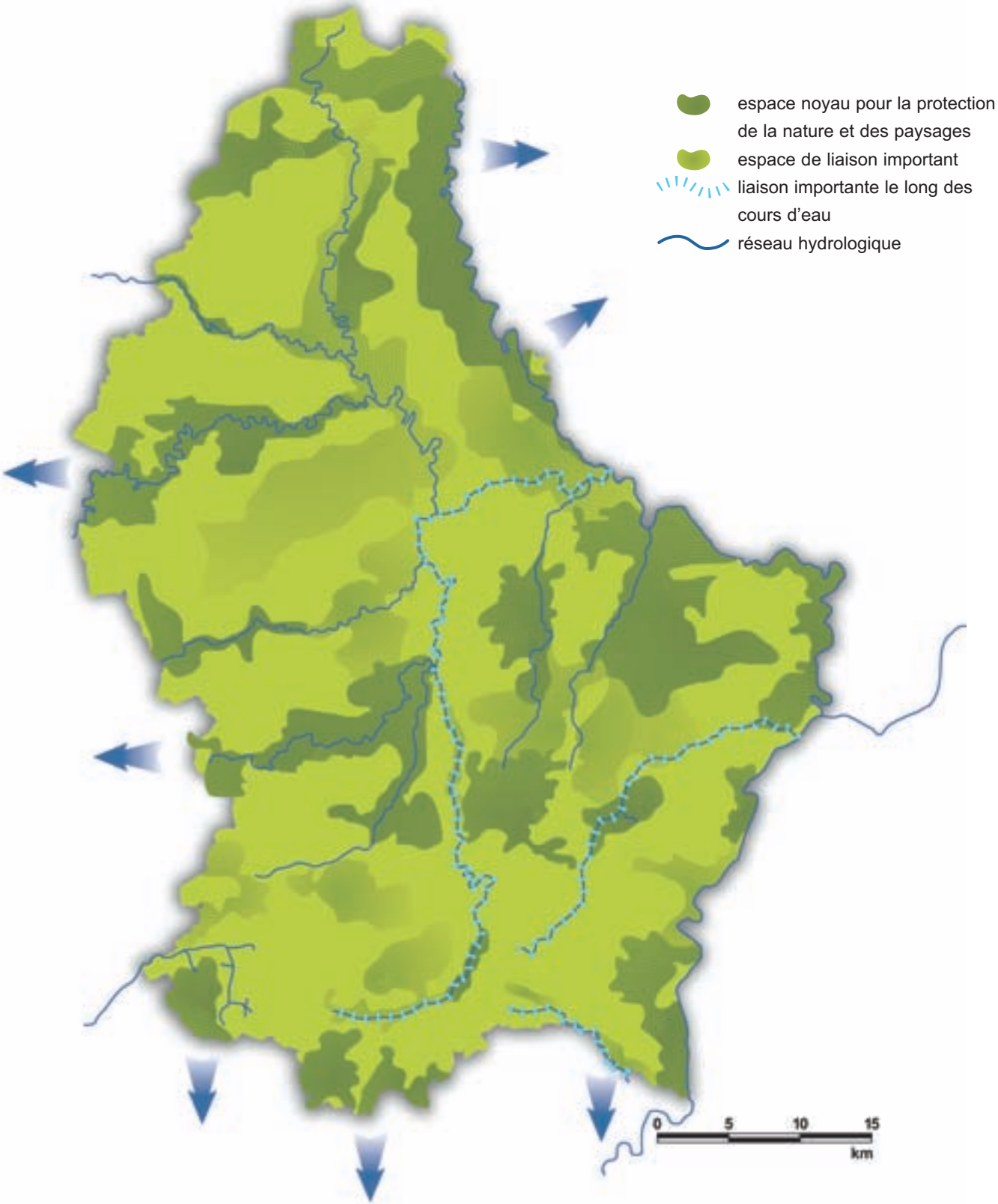
La portée du schéma d'orientation spatiale présenté sur la carte en page suivante correspond à celle du programme directeur dans son ensemble. Ce réseau potentiel a pour fonction d'orienter l'action du Gouvernement et non pas de définir précisément les contours des zones. Une délimitation précise ultérieure à effectuer sur base d'une analyse fondée requiert l'application d'instruments spécifiques à l'échelle nationale, comme par exemple les plans directeurs sectoriels (voir chapitre III). A partir d'un tel cadre national, le maintien et la gestion du réseau devront être intégrés dans les approches de planification à l'échelle régionale et locale.

A l'échelle régionale, des liens sont à rechercher dans le cadre de la mise en place des plans directeurs régionaux prévus par la loi. Dans ce contexte, la mise en œuvre partenariale préconisée permettra d'assurer la coordination entre les différentes mesures ponctuelles définies localement et de valoriser leurs effets en favorisant les synergies et complémentarités et proposant une occupation du sol cohérente. Le niveau régional servira de cadre pour développer des mesures de conservation concernant les espaces de liaison entre zones noyaux d'un même réseau dépassant des limites communales. La définition de tels couloirs écologiques au niveau de l'occupation du sol (habitat, activités économiques et transport) est essentielle à la fonctionnalité du réseau.

Les actions locales en faveur du réseau des espaces naturels consisteront principalement à définir des mesures de gestion destinées en priorité à améliorer la qualité des biotopes et des ensembles paysagers. La plantation et l'entretien des haies, la renaturation des cours d'eau ainsi que la gestion adaptée de leurs berges sont des mesures de cet ordre. Les espaces naturels fragilisés par un démembrement excessif ou par la banalisation des structures du paysage seront les premiers concernés par la mise en œuvre de mesures permettant d'améliorer et d'augmenter la biodiversité naturelle. Cet arsenal de mesures et de création de réseaux écologiques locaux devra être plus systématiquement intégré dans les politiques sectorielles déterminant l'occupation du sol et de manière à renforcer à terme le maillage et la fonctionnalité du réseau d'espaces naturels définis à l'échelle régionale et nationale.

RESEAU DES ESPACES NATURELS

152



II.3. INTEGRATION DANS LES PERSPECTIVES EUROPEENNES

II.3.1. Introduction

Le présent chapitre est destiné à compléter par des perspectives d'avenir l'exposé du chapitre I.3. « Au-delà des frontières », tout en prolongeant au niveau de la Grande Région SLL+ certains thèmes traités dans le cadre du chapitre II du programme directeur. Il illustre de cette manière comment le Luxembourg se propose d'appliquer le SDEC dans le cadre d'une approche intégrant le niveau national (programme directeur) et celui de la Grande Région (schéma de développement SLL+). Les thèmes proposés ci-dessous sont également développés par référence aux trois grands champs d'action communs au SDEC, au schéma de développement SLL+ et au programme directeur, à savoir :

- le développement spatial polycentrique associé à une nouvelle relation ville-campagne,
- l'accès équivalent aux infrastructures et au savoir,
- la gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

Deux thèmes correspondent au premier champ d'action, à savoir la création de réseaux de villes et la promotion des parcs naturels en tant qu'instrument de développement durable du territoire, résultant d'une stratégie intégrée.

Le renforcement des réseaux secondaires et de leurs interconnexions aux RTE (Réseaux Trans-Européens) correspond au deuxième champ d'action, alors que des propositions visant à favoriser la mise en réseaux d'espaces protégés concrétisent le troisième champ d'action.

II.3.2. Le développement spatial polycentrique et la nouvelle relation ville-campagne

II.3.2.1 Le développement spatial polycentrique

➔ *Le cadrage par le SDEC*

Le SDEC développe les arguments suivants pour justifier la nécessité d'un développement spatial polycentrique et équilibré :

Il est nécessaire d'aspirer à une armature urbaine polycentrique à travers le territoire entier de l'UE, qui comprend un classement gradué des villes. C'est la condition sine qua non pour le développement équilibré et durable des collectivités locales et régionales, qui doit être

approfondi en tant que véritable avantage de localisation dont dispose l'UE par rapport aux autres grandes régions économiques.

L'option politique correspondante se lit comme suit :

RENFORCEMENT DU SYSTEME POLYCENTRIQUE DES REGIONS METROPOLITAINES, DES GRAPPES DE VILLES ET DES RESEAUX URBAINS AFIN D'AMELIORER LA COMPETITIVITE INTERNATIONALE DANS LE CADRE D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.

➔ *L'application au niveau SLL+*

La carte présentée à la page suivante et reprise du document « Europe 2000+ », indique l'évolution tendancielle du système urbain pour l'espace du Centre des Capitales (voir chapitre I.3.). Alors qu'il en ressort une dynamique très nette dans les zones métropolitaines, la Grande Région ne présente
154 cette tendance que très localement (croissant Luxembourg-Metz-Sarrebruck). Pourtant, et en dépit d'une situation conjoncturelle globalement favorable, le Grand-Duché n'est pas à même d'assumer à lui seul le développement de la Grande Région. Une telle approche ne serait d'ailleurs pas souhaitable, les mesures mises en œuvre dans une optique nationale ne permettant pas d'exploiter des effets de synergie potentiels.

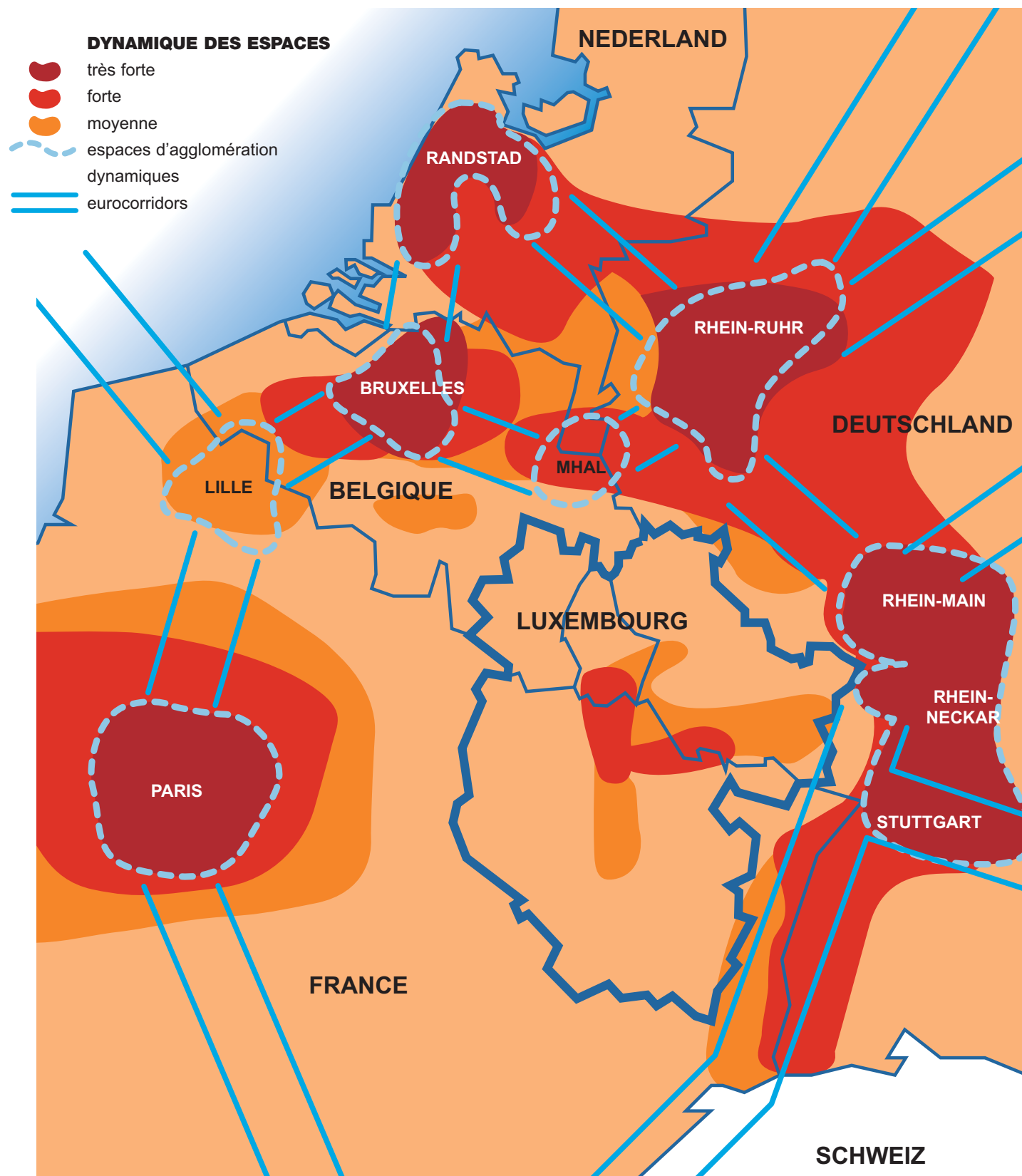
Le développement de réseaux de villes tel qu'il est défini par le SDEC constitue l'un des moyens à mettre en œuvre dans cette perspective, en créant un contrepoids aux grandes aires métropolitaines périphériques.

Dans ce contexte, il est proposé de définir au niveau de la Grande Région SLL+ un ensemble de réseaux de villes aux fonctions différenciées et poursuivant des stratégies distinctes. Il ressort des expériences acquises en matière de réseaux urbains que la coopération de villes relativement éloignées les unes des autres exige pour être effective une forme de coopération principalement orientée vers la concrétisation de projets communs. Au-delà du simple échange d'expériences, la définition d'objectifs et d'axes d'intervention communs favorisera le développement de réseaux stables, prenant en compte les exigences propres à toute coopération.

Sur base du SDEC, trois types de réseaux de villes peuvent trouver leur application au niveau de la Grande Région SLL+ :

- Le réseau des grandes villes, composé des villes de Luxembourg, Metz, Nancy, Sarrebruck, Kaiserslautern et Trèves : du fait de leurs fonctions spécifiques comme centres de développement et d'attraction d'ordre supérieur pour la Grande Région, ces villes sont invitées à

EVOLUTION TENDANCIELLE DE LA STRUCTURE URBAINE DE L'ESPACE « CENTRE DES CAPITALES »



développer une coopération garantissant la complémentarité à leur niveau. La carte en page suivante distingue un réseau de proximité formé par les villes plus rapprochées (Luxembourg, Metz, Sarrebruck, et Trèves) complété d'un réseau élargi intégrant Nancy et Kaiserslautern.

- Les réseaux urbains composés de grandes villes et des villes petites et moyennes de leur périphérie : ceux-ci peuvent contribuer de façon substantielle au partage des fonctions et favoriser ainsi la déconcentration concentrée. Cette complémentarité permet de réduire à la fois la polarisation trop prononcée exercée par les espaces fortement urbanisés et le déclin progressif de villes moins importantes aux dépens desquelles cette polarisation s'est effectuée. Le réseau de villes qui constitue actuellement l'agglomération transfrontalière du PED correspond à ce type de réseau.
- Les réseaux de petites villes : leur constitution doit être encouragée dans les régions moins densément peuplées et économiquement faibles, complémentaires aux réseaux précédents, car elle peut ouvrir des possibilités nouvelles à de petites villes aux moyens budgétaires souvent limités, en matière d'offre et de gestion commune d'infrastructures, d'équipements et de services inaccessibles individuellement.

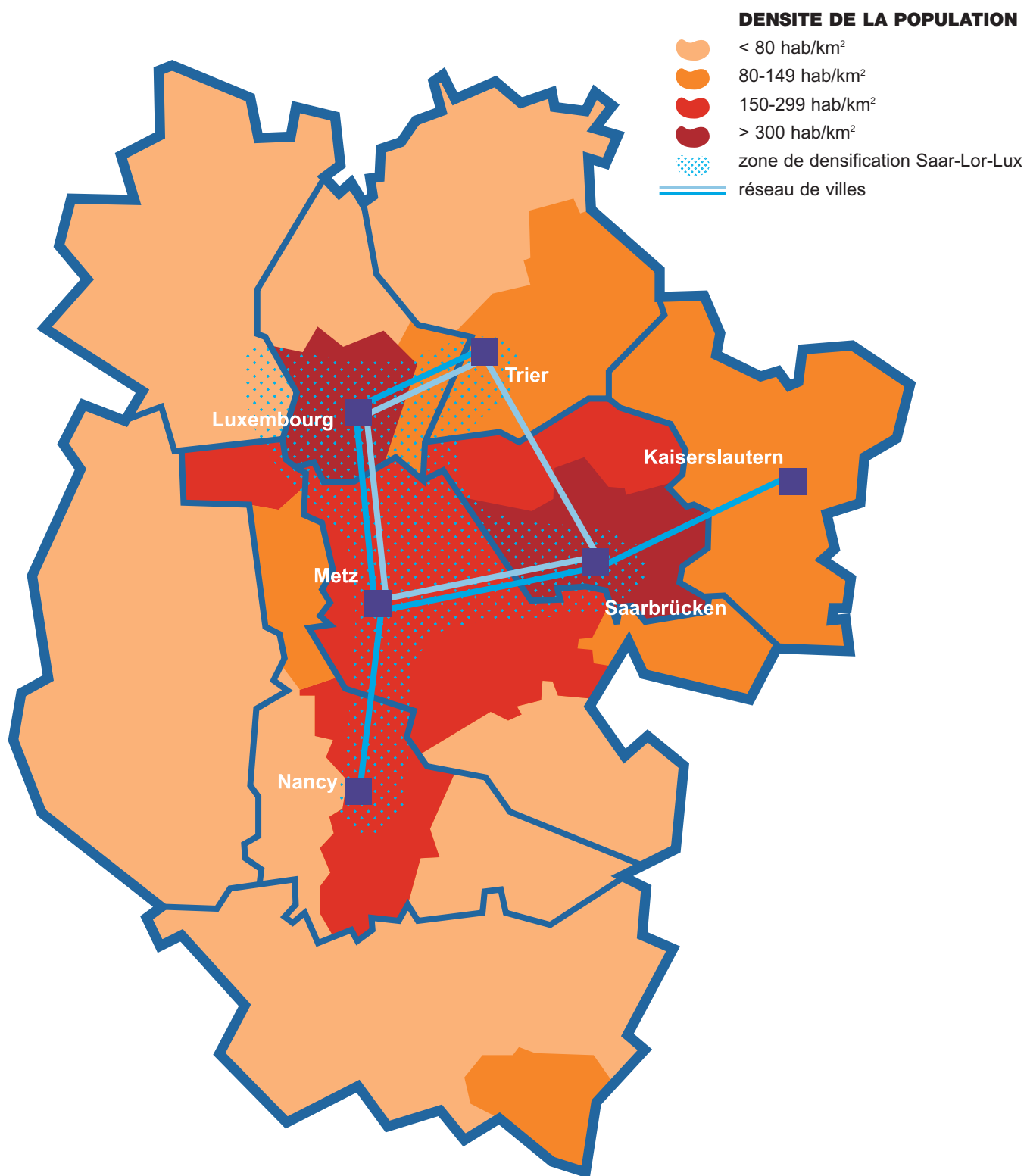
156

Ce stade de la réflexion n'a pas pour objet de proposer des objectifs précis pour chacun des types de réseaux de villes énumérés. Leur définition devra être faite dans le cadre du processus même de concrétisation de ces réseaux. C'est en effet aux villes participantes que revient la décision de définir les domaines de collaboration à développer dans ces réseaux, sur base d'une analyse des forces et faiblesses de l'espace concerné.

Les sujets suivants sont toutefois concevables, parce qu'ils apportent une plus-value certaine dans le domaine transfrontalier :

- développement de schémas communs d'aménagement du territoire (pour les agglomérations transfrontalières),
- projets ou schémas communs dans le domaine de l'évacuation des déchets et des eaux usées,
- coordination en matière de politique des transports; associations transfrontalières dans le domaine des transports,
- coopération au niveau des universités et des centres de recherche,
- coordination en matière de politique économique,
- schéma commun de développement des activités touristiques,
- programme culturel commun,
- échange d'expériences dans le domaine administratif en vue d'une plus grande efficacité des systèmes administratifs.

RESEAU DE VILLES : ORIENTATION VOLONTARISTE



II.3.2.2. La nouvelle relation ville-campagne

➔ *Le cadrage par le SDEC*

Le SDEC expose à ce sujet :

Les espaces ruraux de l'UE se caractérisent par leur diversité et leur potentiel de développement endogène. Certains espaces ruraux ont réussi à surmonter les changements structurels. Ceci n'est pas seulement lié aux facteurs de localisation tel qu'un site attractif ou des tarifs salariés faibles, mais davantage à des facteurs tels que la qualité du patrimoine naturel et culturel, la présence de réseaux et de partenariats, la prise de décisions démocratiques, et enfin l'initiative et l'engagement des politiques régionales et locales et d'autres acteurs sociaux.

C'est dans la mise au point de perspectives originales, la découverte de potentiels endogènes et non pas dans la transposition de modèles de développement provenant d'autres espaces de l'UE que se trouve la clé du développement viable et durable des espaces ruraux.

L'option politique formulée dans ce contexte est la suivante :

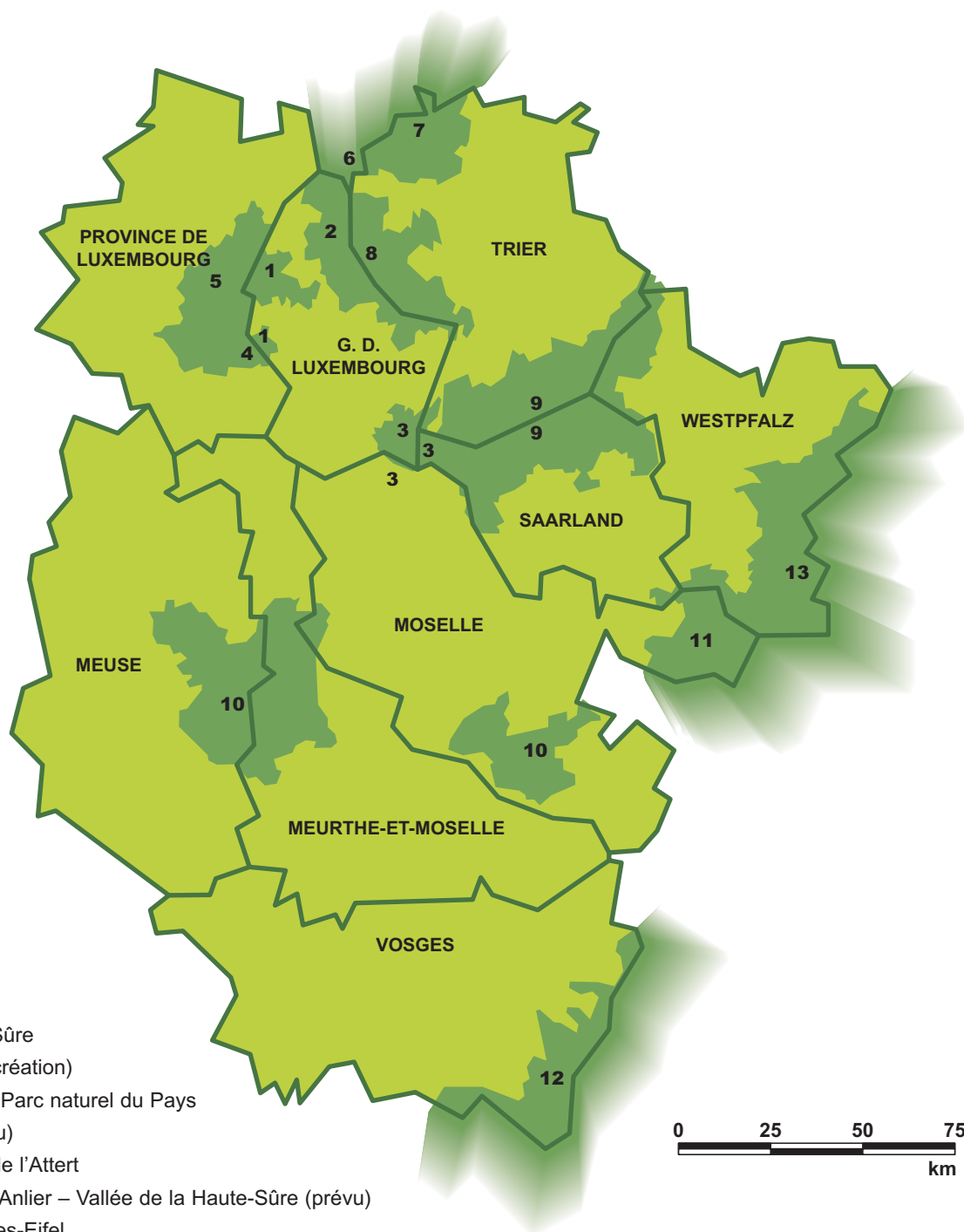
158

RECONNAISSANCE ET USAGE EFFICACE DES POTENTIELS SOCIO-ECONOMIQUES S'APPUYANT SUR DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU MILIEU RURAL ET SUR LA MULTIFONCTIONNALITE DE L'AGRICULTURE. CES STRATEGIES DEVRONT INTEGRER LES VILLES SITUEES EN MILIEU RURAL ET SOUTENIR LES REGIONS STRUCTURELLEMENT FAIBLES.

➔ *L'application au niveau SLL+*

Il est proposé de concrétiser cet objectif au niveau de la Grande Région par la définition d'une stratégie axée sur la promotion des parcs naturels comme instrument de développement durable du territoire. La Grande Région, telle qu'elle est définie au chapitre I.3., compte actuellement 13 parcs naturels légalement établis ou en voie de création. Certains de ces parcs naturels se situent sur la limite frontalière et quelque-uns ont même un pendant de l'autre côté de la frontière. L'intégration de ces espaces dans une approche transfrontalière est déjà partiellement prévue pour certains d'entre eux (voir carte ci-contre).

PARCS NATURELS DANS LA GRANDE REGION SLL+



- 1 : Parc naturel de la Haute-Sûre
- 2 : Parc naturel de l'Our (en création)
- 3 : Naturpark Dreiländereck / Parc naturel du Pays des Trois Frontières (prévu)
- 4 : Parc naturel de la Vallée de l'Attert
- 5 : Parc naturel de la Forêt d'Anlier – Vallée de la Haute-Sûre (prévu)
- 6 : Parc naturel Hautes Fagnes-Eifel
- 7 : Naturpark Nordeifel
- 8 : Naturpark Südeifel
- 9 : Naturpark Saar-Hunsrück
- 10 : Parc naturel Régional de Lorraine
- 11 : Parc naturel Régional des Vosges du Nord
- 12 : Parc naturel Régional des Ballons des Vosges
- 13 : Naturpark Pfälzerwald

PARCS NATURELS TRANSFRONTALIERS

Naturpark Dreiländereck / Parc naturel du Pays des Trois Frontières : 3

Parc naturel Germano-Luxembourgeois : 2 + 8

Parc naturel Germano-Belge : 6 + 7

Réserve de biosphère Pfälzerwald - Vosges du Nord : 11 + 13

Les parcs naturels, souvent situés aux frontières nationales, se trouvent de ce fait à la périphérie des centres urbains. C'est en partie cette marginalité qui a permis d'y préserver la beauté des paysages qui constituent l'un de leurs principaux attraits. Il convient cependant de souligner que considérés à l'échelle du territoire de la Grande Région, ces parcs ne sont plus localisés en périphérie, mais bien au centre de celle-ci, ce qui plaide en faveur du rôle qu'ils peuvent jouer comme moteur de développement des espaces ruraux environnants, dans une perspective supranationale.

Le terme « parc naturel » a cependant une signification différente en Allemagne, en France, en Belgique et au Luxembourg. Alors qu'en Allemagne les parcs naturels visent essentiellement à garantir la protection de l'environnement naturel et l'exercice d'activités récréatives proches de la nature, ils ont, dans les trois autres pays, une vocation plus large, étant conçus comme instrument de développement régional dont l'orientation fondamentale doit respecter les impératifs de protection du milieu naturel.

Le quatrième sommet de la Grande Région de 1999 était consacré au développement durable et ses conclusions reprennent entre autres :

160

Les participants du sommet soulignent que les parcs naturels constituent un instrument adapté à la mise en œuvre d'un développement régional transfrontalier durable... De plus, les parcs naturels peuvent contribuer dans une large mesure au rapprochement européen. Il convient donc de promouvoir la mise en place d'activités dans le domaine de la formation en matière d'environnement, en particulier les échanges scolaires entre les différentes régions partenaires. Les participants du sommet saluent le développement de réseaux de parcs naturels au sein de la Grande Région et œuvrent en faveur d'un renforcement des échanges en matière de savoir-faire au niveau pratique et technique ainsi que pour l'échange temporaire de collaborateurs entre les parcs naturels.

Une coopération renforcée entre parcs naturels permettrait ainsi d'exploiter au mieux le potentiel de l'instrument « parc naturel », dans une perspective de développement régional, sur base de l'expérience acquise et avec le soutien des instruments financiers communautaires destinés à renforcer l'innovation et la coopération transfrontalière (Interreg, Leader).

Cette approche fait également partie du Schéma de Développement de l'Espace SLL+. La transposition du SDE-SLL+ devrait donc œuvrer en faveur d'une mise en réseau des parcs naturels, comme instrument de développement durable et d'une valorisation des parcs en situation transfrontalière en qualité de vecteur de développement et d'intégration des zones rurales périphériques.

II.3.3. L'accès équivalent aux infrastructures et au savoir

➔ *Le cadrage par le SDEC*

Dans un contexte de démarche intégrée destinée à améliorer la connexion aux réseaux de transport ainsi que l'accès au savoir, le SDEC précise :

La politique de développement spatial devrait veiller à ce que des infrastructures de transport de haut niveau soient complétées par des réseaux secondaires pour que la région en ressente pleinement les effets.

Selon le SDEC, l'amélioration de l'accessibilité devra être soutenue par un développement polycentrique du système urbain. Il formule sur ce point précis ce qui suit :

Les futurs aménagements des Réseaux Trans-Européens (RTE) devraient être basés sur le concept de développement polycentrique.

Il existe un risque que les investissements réalisés dans des réseaux secondaires et leur raccordement aux RTE ne soient effectués avec retard, voire pas du tout, au cas où les grands réseaux devraient être terminés en priorité. Pour éviter une dégradation relative de la qualité de services dans les espaces de l'UE qui ne sont pas directement raccordés aux RTE, le développement des réseaux secondaires ne doit pas être considéré comme étant de valeur moindre.

161

L'option politique correspondante se lit comme suit :

RENFORCEMENT DES RESEAUX SECONDAIRES ET DE LEURS INTERCONNEXIONS AUX RTE, ENGLOBANT LE DEVELOPPEMENT DE SYSTEMES EFFICACES DE TRANSPORT PUBLIC REGIONAUX.

➔ *L'application au niveau SLL+*

L'application de cette option à l'intérieur du territoire de l'espace SLL+ devra tenir compte de la situation actuelle de la Grande Région dans les domaines du transport aérien, du réseau routier de transit et du réseau ferré.

1) Le transport aérien

La Grande Région Saar-Lor-Lux+ compte jusqu'à quatre aéroports civils :

- Luxembourg-Findel,
- Sarrebruck,
- Metz/Nancy,
- Hahn/Hunsrück.

Sarrebruck et Metz disposent d'aéroports d'importance respectivement nationale et régionale. La fonction de ces aéroports est d'offrir des liaisons entre régions éloignées des principaux centres nationaux (en France comme en Allemagne). Par ailleurs, ils sont d'importance régionale pour les vols charter.

L'aéroport du Grand-Duché de Luxembourg, principal aéroport de la Grande Région, est le seul à garantir une bonne accessibilité aux principales plates-formes aériennes européennes et transcontinentales.

162 2) Le réseau routier (de transit)

A l'exception d'un chaînon manquant sur l'autoroute A1, la Grande Région dispose de connexions suffisantes avec les centres urbains voisins comme avec les espaces de récréation et de loisirs extra-régionaux. Les routes y étant en général moins chargées que dans les grandes aires métropolitaines voisines, on observe un certain report de trafic sur le réseau de la Grande Région, tendance encore encouragée par le prix très compétitif des carburants au Grand-Duché.

Par ailleurs, comme il a été souligné dans le chapitre relatif aux grandes tendances de développement, certaines régions frontalières appartenant à la Grande Région sont traversées quotidiennement par un nombre croissant de travailleurs transfrontaliers. Ainsi, et en l'absence d'une alternative valable en matière de transports en commun, l'ensemble de ces facteurs conduit à des engorgements localisés aux points de rencontre des grands flux de circulation.

3) Le réseau ferré

Alors que les centres urbains de la Grande Région sont dans leur intégralité reliés aux réseaux de chemins de fer national et transfrontaliers, ils sont insuffisamment raccordés aux nœuds de communication des aires métropolitaines. Ainsi il n'existe pas de liaison directe entre Metz et Cologne, Trèves et Bruxelles, Sarrebruck ou Nancy et Maastricht. De plus, le transport par rail entre les centres de la Grande Région nécessite d'être amélioré.

La situation de la Ville de Luxembourg est significative. Elle dispose de liaisons satisfaisantes vers Paris, mais insuffisantes vers les réseaux de l'Europe du Nord, du Nord-Est, de l'Est et du Sud, liaison vers Sarrebruck incluse.

Par ailleurs, l'extension jusqu'en 2015 du réseau allemand ICE aura pour effet de déplacer la fonction de nœud de connexion actuellement assuré par Coblenze, à Francfort et à Cologne. L'accessibilité des régions en croissance de l'Europe du Nord et de l'Est, depuis les centres de la Grande Région, s'en trouvera fortement diminuée.

Il est néanmoins attendu que la jonction projetée des Villes de Luxembourg, de Metz et de Sarrebruck au réseau TGV français ainsi que son interconnexion à Mannheim avec le réseau allemand à grande vitesse, apporte une amélioration sensible des liaisons vers les zones Rhin-Neckar et Rhin-Main. Mais, cette connexion ne remplacera pas la liaison directe et rapide nécessaire avec Cologne et, partant, avec la région Rhin-Ruhr, l'Allemagne du Nord et la Scandinavie, de même qu'avec Berlin et l'Europe de l'Est (voir la carte du scénario tendanciel à la page suivante).

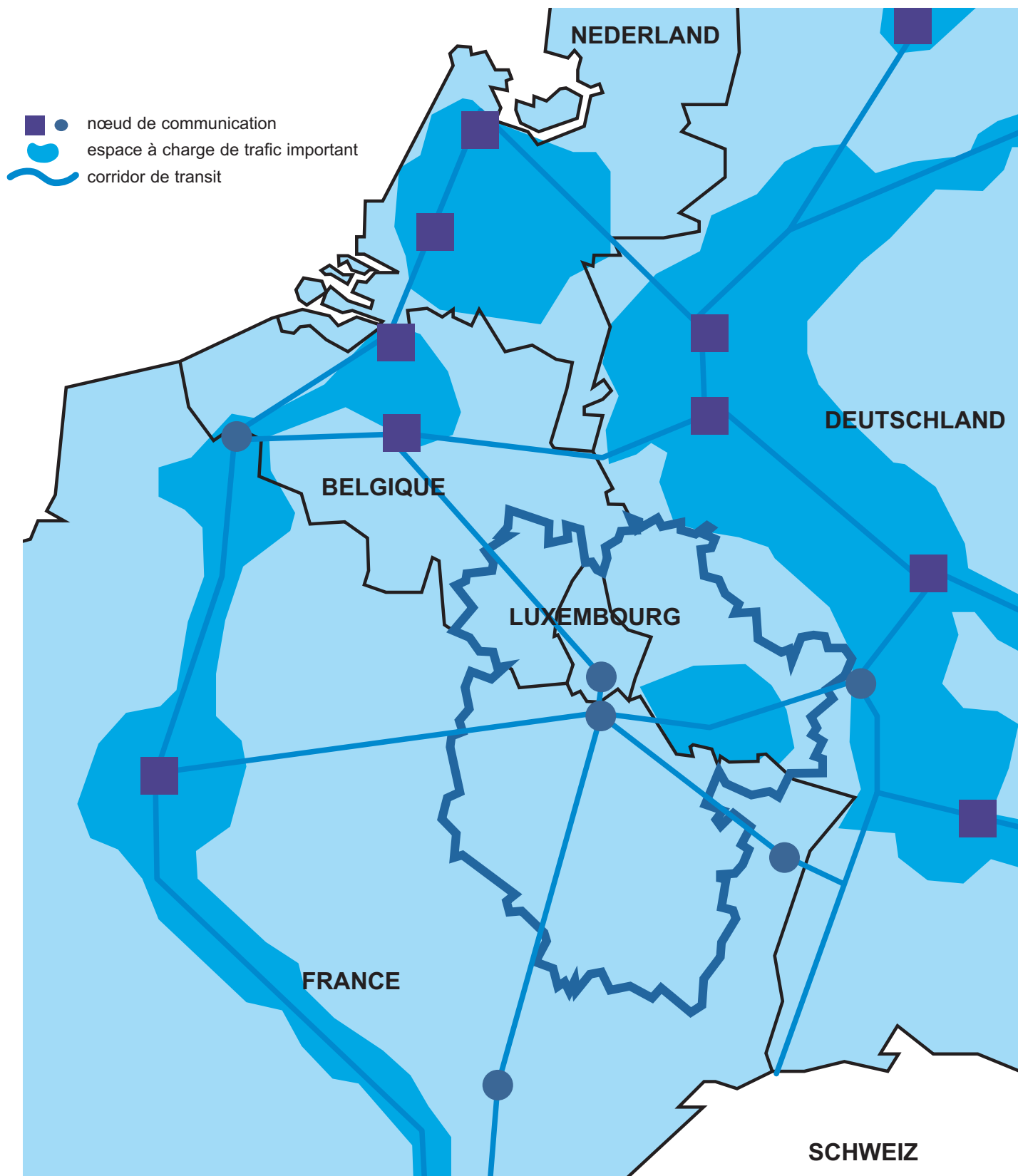
La Grande Région Saar-Lor-Lux+ devrait également disposer d'une liaison directe et performante Bruxelles-Luxembourg-Metz-Strasbourg (TGV) ainsi que d'une connexion directe à la région MHAL* par au moins une liaison interrégionale (voir la carte de l'orientation volontariste à la page suivante).

* aire métropolitaine transfrontalière regroupant les villes de Maastricht-Heerlen-Hasselt-Gand, Aix-la-Chapelle et Liège

Compte tenu de cette analyse, il conviendra de définir dans le cadre de l'élaboration du SDE-SLL+ un schéma intégré des transports faisant référence aux orientations du SDEC reprises ci-dessus et développant les objectifs particuliers suivants :

- amélioration des liaisons à l'intérieur de la Grande Région, compte tenu de l'approche « réseau de villes »,
- amélioration de l'interconnexion entre le réseau de la Grande Région et les RTE,
- renforcement de la coopération transfrontalière afin d'abolir les barrières techniques ou institutionnelles,
- valorisation des infrastructures existantes (par exemple anciennes gares),
- respect des exigences de la protection du milieu naturel.

RESEAU DES TRANSPORTS : SCENARIO TENDANCIEL



164

RESEAU DES TRANSPORTS : ORIENTATION VOLONTARISTE



II.3.4. La gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel

➔ *Le cadrage par le SDEC*

La nature et le patrimoine culturel offrent des potentiels de développement que le SDEC décrit de la manière suivante :

La nature et le patrimoine culturel de l'UE sont menacés en permanence par diverses sources d'interventions. Même si certaines mesures de protection sont parfois justifiées, il est souvent plus judicieux d'inclure la protection et la gestion des zones menacées dans des stratégies de développement spatial.

Le patrimoine culturel européen – qui s'étend des paysages culturels en milieu rural aux centres-villes historiques – est l'expression de l'identité européenne, et d'importance mondiale. Des mesures de protection rigoureuses telles que les prévoit la protection de lieux et monuments classés, ne sauraient couvrir qu'une infime partie de ce patrimoine. Pour la majeure partie, il est nécessaire de recourir à une approche créative afin d'inverser la tendance de la négligence, de la dégradation et de la démolition.

166

Le SDEC précise ces constats dans les domaines de la préservation et du développement du patrimoine naturel :

Le nombre des zones protégées a beaucoup augmenté ces dix dernières années, quoiqu'elles restent majoritairement des « îlots protégés ». La directive sur la faune, la flore et l'habitat (Directive FFH) et les directives environnementales ont amené la création du réseau communautaire de zones protégées « Natura 2000 ». Ce réseau constitue une approche pertinente qu'il s'agit d'harmoniser précocement avec la politique de développement régional. Il faut élaborer des mesures concertées de protection des zones qui font partie du réseau en syntonie avec les schémas de développement régional.

L'option politique correspondante du SDEC se lit comme suit :

DEVELOPPEMENT DES RESEAUX ECOLOGIQUES EUROPEENS, INTEGRANT LES LIENS NECESSAIRES ENTRE LES SITES NATURELS ET LES SITES PROTEGES D'IMPORTANCE REGIONALE, NATIONALE, TRANSNATIONALE ET COMMUNAUTAIRE.

En ce qui concerne le patrimoine culturel le SDEC formule l'option politique suivante :

DEVELOPPEMENT DE STRATEGIES INTEGREES POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL MENACE OU DEGRADE, Y COMPRIS LE DEVELOPPEMENT D'INSTRUMENTS POUR EVALUER LES FACTEURS DE RISQUE ET POUR SURMONTER LES SITUATIONS DE CRISE.

➔ *L'application au niveau SLL+*

Quant à la gestion prudente de la nature une première esquisse d'un réseau des espaces naturels à sauvegarder et à développer a été présentée pour le niveau national au chapitre II.2.4. consacré à l'intégration spatiale de l'action. Dans la ligne de ce cadre, les objectifs définis ci-dessous sont destinés à développer une approche « SLL+ », compte tenu des orientations fournies par le SDEC :

- intégration, dans un réseau d'ensemble cohérent, des différents espaces concernés (zones protégées nationales, zones de protection des paysages, parcs naturels régionaux, réseau européen des zones d'habitat, espaces de récréation et de loisirs),
- densification des trames vertes en zones urbaines (ceintures vertes, coulées vertes),
- conservation de grands espaces à haute diversité biologique où les activités humaines sont maintenues (paysages de culture).

La concrétisation de ces objectifs devra comporter en premier lieu une extension du réseau « NATURA 2000 » (voir chapitre II.2.4.) prévu par le plan national pour un développement durable et le programme directeur au niveau de la Grande Région.

En deuxième lieu, il convient d'analyser dans le contexte de la Grande Région le potentiel des friches industrielles comme espaces de liaison entre le milieu urbain et le milieu rural. Ces espaces pourraient être valorisés dans le cadre d'activités de loisirs proches de la nature, puisque, du fait de leur utilisation passée, ils jouxtent souvent des zones urbaines denses qui sont souvent en déficit d'aires de détente et de récréation. Dans les villes et leurs périphéries, ils peuvent également être intégrés à la mise en réseau de zones vertes et contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité de vie et à l'augmentation de la biodiversité du milieu urbain. Le recensement des friches, l'évaluation de leur potentiel et le développement de propositions de gestion devront être traités au sein de la Grande Région pour que ces surfaces soient intégrées dans le schéma de développement SLL+.

Certaines autres pistes peuvent également être développées au niveau transfrontalier afin de rendre le réseau des espaces naturels plus dense :

- le renforcement de trames vertes dans les agglomérations transfrontalières devra faire partie intégrante des projets d'agglomération correspondants (p.ex. projet d'agglomération du PED),
- la conservation des paysages de culture, en leur qualité de grands espaces dotés d'une biodiversité élevée, devra faire l'objet d'un concept global au niveau du schéma de développement SDE-SLL+, pour être ensuite relayé dans les documents d'aménagement nationaux,
- les parcs naturels nationaux et transfrontaliers, précédemment présentés comme outil spécifique d'aménagement, constituent un élément supplémentaire du réseau écologique à définir au niveau de la Grande Région, dans la mesure où ils mettent moins l'accent sur la protection de la nature et des espèces, que sur une utilisation douce et durable des paysages culturels,
- les zones vertes destinées à la récréation et définies tant à l'intérieur qu'en limite des localités peuvent constituer des éléments supplémentaires de ce réseau, compte tenu de leur localisation et de leur aménagement.

168

Finalement, il importe de créer dans ce contexte également des liens avec la protection du patrimoine culturel qui est un élément essentiel de l'identité nationale et européenne et dont la diversité et l'unicité sont à préserver. A part la nécessité de développer des instruments de suivi, de protection et de mise en valeur de ce patrimoine culturel, sa gestion créative doit pouvoir se baser sur des stratégies intégrées du développement spatial du territoire. Il faut s'efforcer de mieux harmoniser la protection de l'héritage culturel et le développement spatial, tout en bénéficiant de l'expérience et du savoir-faire développés en la matière chez nos partenaires transfrontaliers. Le renforcement de la coopération transfrontalière entre les administrations ainsi que les universités de la Grande Région est nécessaire pour atteindre cet objectif.



LES PRIORITES POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Le chapitre III du programme directeur est consacré à la présentation des priorités d'action appelées à être poursuivies dans un avenir proche. Elles se basent sur les tendances de développement décrites au chapitre I et les défis qui en découlent, ainsi que sur les orientations politiques définies au chapitre II. Le caractère prioritaire des mesures a été confirmé à la fois par le processus de discussion qui a accompagné l'élaboration du projet de programme et par la procédure de consultation effectuée sur base de ce projet.

La définition des priorités d'action tient également compte de l'expérience pratique réunie au niveau de projets concrets, depuis la publication du projet de programme directeur au mois de mai de 1999.

La réflexion ainsi menée a permis de définir dix axes d'intervention destinés à cadrer la politique d'aménagement du territoire pour le court terme :

1. La maîtrise des défis auxquels le pays se trouve aujourd'hui confronté suite au développement économique des dernières années exige des interventions complémentaires au niveau du développement spatial, de l'organisation des transports et la protection de la nature et des paysages. Un concept intégratif appelé IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept) est en cours d'élaboration pour cadrer ces initiatives.
2. En référence à ce concept, divers instruments-cadres seront élaborés : d'une part les plans directeurs sectoriels « primaires » concernant les transports, le logement et la protection des grands ensembles paysagers et forestiers et d'autre part, quand l'intérêt général en justifiera le recours, des plans directeurs sectoriels « secondaires » ainsi que des plans d'occupation des sols.
3. La préparation des plans directeurs régionaux sera encouragée et soutenue par l'Etat, en s'attachant à développer une approche spécifique pour chaque région d'aménagement. La reconversion des friches industrielles dans la région Sud, la définition d'une approche combinée « préparation du plan régional – modernisation des communes » dans la région Nord ainsi que le développement d'une coopération structurée entre les communes de l'agglomération de Luxembourg dans la région Centre-Sud seront valorisées dans ce contexte.

4. La matérialisation d'une déconcentration concentrée sera préparée sur base des orientations de développement fournies par l'IVL. Des contrats de développement spécifiques seront conclus en priorité avec les communes qui font partie du système des centres de développement et d'attraction du programme directeur. Ces contrats intégreront les plans de développement-logement dont le Gouvernement a annoncé la réalisation en vue de combattre la pénurie en matière de logement. Une importance particulière sera accordée à la valorisation des deux centres de développement et d'attraction d'ordre moyen, à savoir Esch/Alzette et la « Nordstad ». En ce qui concerne Esch/Alzette, le projet de la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation qui sera implantée à Belval-Ouest répond d'ores et déjà à ces préoccupations.
5. Le projet de loi concernant le développement urbain et l'aménagement communal une fois voté, les communes auront à leur disposition de nouveaux instruments pour concrétiser à leur niveau une politique d'aménagement du territoire durable.
- 172 6. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire, basée sur le développement durable, requiert une coordination efficace entre les ministères ayant des attributions en la matière.
7. La concrétisation des objectifs du programme directeur nécessite des interventions dans des domaines qui ne relèvent pas directement de l'application de la loi de 1999. Tel est le cas en ce qui concerne le système des subventions, le système fiscal et certaines mesures relatives à l'organisation des transports. Les pistes de réflexion développées à ce sujet au niveau de l'aménagement du territoire devront être concrétisées avec la participation active des départements ministériels directement concernés.
8. L'initiative communautaire Interreg, la Grande Région SLL+ et l'ORATE (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire – en anglais : ESPON) en tant que nouvelle structure européenne seront valorisés dans l'intérêt du pays en général et de son développement territorial durable en particulier.
9. La pertinence de l'ensemble des mesures définies sur base du programme directeur devra être évaluée afin de garantir l'actualité et l'efficacité de la démarche d'ensemble. Cette évaluation nécessite la création d'un observatoire du développement spatial qui aura pour mission d'effectuer un monitoring continu du développement de notre territoire national.
10. L'aménagement du territoire étant une discipline qui nous concerne tous, il est indispensable de définir une politique de communication

pour obtenir à la fois la compréhension du grand public et une participation active des acteurs potentiels.

Des propositions de mesures concrètes ont ensuite été définies par référence à ces dix axes d'intervention. Elles ont été regroupées en quatre chapitres :

- les cinq principaux domaines d'intervention de l'aménagement du territoire que sont le renforcement de la coopération interministérielle, la mise en œuvre de la planification régionale, la réorganisation de la structure territoriale en fonction de la déconcentration concentrée, l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que la valorisation des initiatives européennes et transfrontalières,
- les stratégies de soutien à développer en complément de cette action,
- le monitoring des mesures en vue d'assurer le suivi des actions,
- la communication et la sensibilisation.

III.1. LES CINQ GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION

173

III.1.1. Le renforcement de la coordination interministérielle : IVL, plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol

Le plan directeur sectoriel en tant qu'instrument de mise en œuvre du programme directeur est décrit au chapitre 1.2.2. relatif au cadre opérationnel de l'aménagement du territoire et les deux chapitres suivants énumèrent un certain nombre de projets de plans directeurs spécifiques dont l'élaboration a été jugée prioritaire.

Il ne suffit cependant pas d'élaborer en parallèle des plans sectoriels spécialisés à partir des objectifs du programme directeur pour en garantir la mise en œuvre.

Les défis auxquels le Grand-Duché est confronté en termes de développement, ceci depuis un certain nombre d'années déjà, sont tels qu'il a aujourd'hui besoin d'un nouvel outil de planification pour assurer une coordination et une intégration optimale entre les secteurs qui déterminent le plus le développement spatial et l'occupation du sol, à savoir l'aménagement du territoire, les transports et l'environnement.

Un tel outil doit être à même d'orienter de manière plus précise que le programme directeur l'élaboration de certains plans directeurs sectoriels tout en

assurant leur intégration mutuelle et leur articulation avec celui-ci. Il garantira ainsi à moyen et long terme la complémentarité entre les actions et projets des ministères sectoriels concernés. L'instrument en question est le concept intégré des transports et du développement spatial.

Le concept intégré des transports et du développement spatial – IVL

La démarche novatrice de l'IVL se base sur le constat que les infrastructures de transport doivent être considérées comme éléments structurants pour le développement urbain et rural et non – comme c'était le cas jusqu'ici – comme conséquence inéluctable de ce même développement.

Par le biais de l'IVL, il est envisagé, en référence aux critères du développement durable et pour le long terme (2020), de définir un modèle d'organisation spatiale combiné à un système de transport qui permettra de satisfaire les besoins en terrain générés par une économie et une démographie croissante, ceci compte tenu des contraintes dictées par la protection de la nature et des paysages et des potentialités d'un système de transport

174 visant à atteindre à terme un modal-split de 25 %.

La question fondamentale à laquelle l'IVL doit répondre a été définie sur base du programme directeur. Elle se résume comme suit :

Comment peut-on judicieusement combiner et intégrer jusqu'en l'an 2020 le développement spatial, la gestion de l'accroissement continu du nombre de frontaliers ainsi que l'infrastructure des transports, de manière :

- à réduire le volume global du tout en assurant le doublement de la quote-part assurée par les transports en commun,
- à mettre en place une structure spatiale qui soutienne la réduction et le transfert du trafic,
- à organiser des infrastructures de transport conformes à l'aménagement du territoire,
- à limiter la consommation des espaces naturels ?

L'IVL constituera un instrument de travail à caractère interministériel qui permettra :

- de concrétiser les objectifs du programme directeur par le biais d'un scénario correspondant de développement spatial et d'organisation des transports,
- de cadrer et d'intégrer les plans directeurs sectoriels fondamentaux,
- de préciser les orientations pour l'élaboration des plans directeurs régionaux,
- de préparer la mise en œuvre du système des centres de développement et d'attraction.

Les plans directeurs sectoriels « primaires »

Les plans directeurs sectoriels « primaires », à élaborer dans les domaines des transports, du logement et des grands espaces paysagers et forestiers, concernent directement les trois grands champs d'action de l'aménagement du territoire tels que définis par le programme directeur – à savoir le développement urbain et rural, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ils ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale et constitueront par conséquent des instruments qui permettront de cadrer le développement spatial à moyen et long terme. Il est donc logique que des liens privilégiés existent entre ce type de plan et l'IVL précédemment décrit.

➔ *Le plan directeur sectoriel « transports »*

L'accroissement considérable et continu du trafic, lié au fait que l'automobile reste le moyen de transport privilégié, sera un des problèmes majeurs à traiter dans les années à venir. Alors que les problèmes qui en découlent sont nombreux et complexes et ne peuvent plus être considérés indépendamment des objectifs du développement spatial, l'élaboration d'un plan directeur sectoriel réalisé sur base de l'IVL et d'un partenariat intégrant les acteurs concernés devrait permettre de les attaquer de manière efficace.

L'intégration de la politique des transports dans l'aménagement du territoire, par le biais du plan directeur sectoriel « transports », tient compte des objectifs de développement socio-économique du pays ainsi que d'un équilibre bien compris avec les contraintes de la protection de l'environnement. Il aura pour objectif de viser à terme un modal-split de 25/75 et se référera au programme directeur en tant que cadre d'orientation et à l'IVL qui assurera l'articulation entre le programme directeur et les plans directeurs sectoriels « primaires ».

Par ailleurs, le plan directeur sectoriel « transports » s'inspirera des orientations parlementaires en matière de développement durable, en se référant notamment au projet de plan directeur « contournement des localités », au « rapport intermédiaire sur le concept global de mobilité » et à la stratégie « mobilité.lu ».

Les éléments à considérer par le plan directeur sectoriel se résument de la manière suivante :

- définition des espaces où des problèmes de surcharge de trafic doivent être résolus,
- définition des espaces dont la desserte par rail et par route doit être améliorée,
- définition, à partir du système des centres de développement et d'attraction, d'une perspective d'organisation du système des transports en commun, à moyen et long terme,
- développement et analyse des propositions visant à compléter le réseau des chemins de fer et permettant l'introduction du système train-tram,
- définition des principaux corridors de transports publics à promouvoir dans le cadre de la déconcentration concentrée,
- élaboration, en complément de cette perspective et compte tenu des travaux préparatoires déjà réalisés, de propositions visant la valorisation du réseau routier existant,
- définition des couloirs d'emprise à respecter pour la réalisation des futurs contournements des localités,
- 176 • intégration des volets « fret routier » et « fret ferroviaire » dans la future organisation du système des transports,
- définition de plates-formes d'échange entre le transport individuel et les transports publics en général,
- prise en compte des incidences territoriales des modes de transport aérien et de navigation fluviale.

➔ *Plan directeur sectoriel « logement »*

La politique du logement a un impact substantiel sur le développement du territoire. Les variables qui influencent l'offre en logement sont multiples (évolution démographique, prix des terrains, localisation, exigences sociales,...). Une politique du logement bien conçue devra par conséquent avoir un lien avec les planifications sectorielles concernées en la matière (transports en commun, environnement,...). L'IVL permettra de garantir dans une large mesure cette complémentarité en ce qui concerne l'occupation du sol. D'autres aspects importants de la politique de logement, complémentaires à ceux traités dans le cadre de l'IVL, viendront compléter ledit plan destiné à :

- garantir à une population croissante la mise à disposition d'un parc de logements adéquats,
- guider une répartition équilibrée de la population, entre autres par la définition de zones prioritaires, de zones de développement et de zones à restructurer via des projets de réhabilitation, compte tenu des critères d'un aménagement du territoire durable, de l'accessibilité par les transports en commun, de l'impact sur l'environnement et de la localisation des zones par rapport au système des centres de développement et d'attraction,

- définir des mesures adéquates pour assurer, dans ce contexte, une priorité à la réhabilitation par rapport à la construction nouvelle, par exemple en définissant des zones d'assainissement prioritaires,
- orienter les activités de l'Etat sur le marché du logement, en sa qualité de promoteur, dans le sens des objectifs précédemment définis,
- promouvoir la complémentarité entre l'Etat et les communes en tant qu'acteurs sur le marché du logement,
- servir de cadre de référence pour l'attribution des primes et subventions versées dans le contexte de la politique du logement,
- promouvoir de nouvelles formes de logement moins consommatrices en terrain et attractives du point de vue social, architectural, urbanistique et environnemental.

Le plan directeur sectoriel « logement » devra être concrétisé et complété par :

- respectivement, les contrats de développement et les plans de développement-logement décrits au chapitre III.1.3.
- les instruments respectifs du développement urbain et de la mise en œuvre des PAG plus amplement décrits au chapitre III.1.4.

➔ *Le plan directeur sectoriel « préservation des grands ensembles paysagers et forestiers »*

La protection de la nature et des paysages a fait l'objet, en 1981, et dans le cadre de la législation concernant l'aménagement général du territoire, d'une Déclaration d'Intention Générale du Gouvernement (DIG) relative à un plan d'aménagement concernant l'environnement naturel. Elle établit l'inventaire des différents écosystèmes naturels de valeur et constitue ainsi déjà un précurseur de la Convention sur la diversité biologique (loi du 4 mars 1994 portant approbation de la Convention). Cette déclaration devait être poursuivie par l'élaboration d'un plan à établir également sur base de la loi concernant l'aménagement général du territoire.

La mise en œuvre de la DIG a été depuis lors partiellement assurée par des lois spécifiques. Ainsi, la loi de 1982 sur la protection de la nature et des ressources naturelles permet-elle le classement des zones protégées et la création de parcs naturels est devenue possible par le biais de la loi de 1993 relative aux parcs naturels. Le statut de protection des zones vertes interurbaines et des paysages à protéger n'a cependant pas été précisé et ils ont continué à subir un mitage croissant et des coupures multiples.

Considérant que le plan national pour un développement durable prévoit la désignation des paysages à protéger et des zones vertes interurbaines protégées prévues par la DIG jusqu'à l'an 2005, l'élaboration d'un plan directeur sectoriel « préservation des grands ensembles paysagers et forestiers » s'avère indispensable. Pour protéger l'intégrité de ces grands espaces naturels, ledit plan sectoriel vise la désignation des zones de

restriction en matière de développement urbain et d'infrastructures de transport, compte tenu des orientations et priorités de développement définies dans le cadre de l'IVL. Ce plan aura pour objet :

- de définir des coupures à l'urbanisation,
- d'actualiser et de délimiter les zones vertes interurbaines et les paysages à protéger,
- de définir une hiérarchie claire entre les différents statuts de protection,
- d'attribuer un cadre réglementaire aux différents types de zones,
- de proposer une intégration spatiale appropriée des différents types de zonages,
- de définir des espaces de liaisons,
- d'assurer ainsi la mise en place d'un réseau des espaces naturels cohérent,
- de proposer des mesures à caractère non contraignant destinées à promouvoir le développement durable du réseau en question afin d'en assurer la pérennité.

178 **Les plans directeurs sectoriels « secondaires »**

Les plans directeurs sectoriels « secondaires » ont quant à eux un impact moins direct sur l'occupation du sol que les plans directeurs « primaires ». Ils concernent généralement des installations spécifiques qu'il s'agit d'organiser et de réglementer dans une approche nationale, en tenant compte des objectifs du programme directeur.

➔ *Le plan directeur sectoriel « lycées »*

En raison de l'augmentation rapide du nombre d'élèves et de la vétusté de certains bâtiments, il a été jugé important d'établir rapidement un concept global qui tienne compte de l'évolution et de la répartition de la population, du taux d'immigration ainsi que du choix des élèves pour l'un ou l'autre établissement. Compte tenu de l'importante progression démographique, il est estimé que le nombre d'élèves risque d'augmenter d'environ 11.000 unités d'ici 2010. A l'heure actuelle, près de 4.000 élèves occupent ou des containers ou des locaux appartenant aux communes. La construction de plusieurs nouveaux lycées apparaît donc indispensable.

Le plan directeur sectoriel « lycées » permettra d'intégrer la construction des nouveaux établissements scolaires dans une logique territoriale, de manière à créer une armature scolaire décentralisée, régionalisée et équilibrée qui permettra par ailleurs de réduire la distance à parcourir par les élèves et d'organiser plus facilement les transports scolaires.

Le plan directeur sectoriel en question a comme objet :

- d'évaluer le nombre d'élèves à prévoir par type de lycées et par région (définition de la demande),
- d'analyser la capacité d'accueil des bâtiments existants et de définir les besoins futurs compte tenu de la demande estimée,
- de définir des pôles d'enseignement,
- d'identifier les vides scolaires dans l'armature scolaire existante et de définir sur cette base et sur celles des objectifs du programme directeur les nouvelles zones d'implantation,
- de fixer des mesures d'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel.

➔ *Le plan directeur sectoriel « stations de base pour les réseaux de télécommunications mobile »*

L'apparition de nouveaux réseaux de communication mobile, encouragée et voulue par le Gouvernement passe inévitablement par la construction de nouvelles infrastructures telles que les antennes. La dynamique déclenchée par la libéralisation du marché des télécommunications a toutefois entraîné certains problèmes pratiques auprès des autorités compétentes, en matière de construction et de planification. En outre, le développement extrêmement rapide des réseaux de téléphonie mobile a engendré des craintes et des réticences au sein même de la population.

Afin de ménager d'une part, les intérêts des réseaux de télécommunication et des fournisseurs de services de télécommunications, et d'autre part, ceux de l'aménagement du territoire, il a été décidé de régler les questions de coordination en matière de planification et d'autorisation de construire concernant les infrastructures de téléphonie mobile par le biais de l'instrument du plan directeur sectoriel. Cette démarche présente l'avantage d'être respectueuse de l'autonomie communale, tout en permettant le développement d'infrastructures de télécommunication dans le respect des règles d'urbanisme, d'environnement et de santé publique.

Une planification rigide ex ante des différents sites, pouvant ou devant accueillir les installations de communication mobile, étant techniquement irréalisable, il est certain que le règlement portant transposition du plan sectoriel constituera, au regard des autres plans sectoriels en cours, une transposition atypique de l'esprit de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. En effet, il ne s'agira pas d'un instrument de planification contenant des mesures ou interventions directement spatialisées, mais d'un instrument mettant à disposition des autorités locales, destinataires et exécutants finaux, diverses mesures arrêtées par les différents plans, sur base de la loi du 21 mai 1999.

Il s'agira donc d'un instrument réglementaire mettant à disposition des autorités communales les moyens d'appliquer et de transposer directement les

options et objectifs retenus par le programme directeur d'aménagement du territoire à leur niveau d'action. Il s'agit dans ce sens d'un important instrument de sensibilisation et de responsabilisation des élus locaux.

➔ *Le plan directeur sectoriel « établissements Seveso »*

Conformément à la directive dite Seveso II, les Etats membres doivent veiller à ce que les objectifs de prévention d'accidents majeurs soient pris en compte dans leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols, notamment en contrôlant l'implantation des nouveaux établissements, les modifications concernant des établissements existants et les nouveaux aménagements (voies de communication, zones d'habitation, etc.) réalisés autour des établissements existants. Les Etats membres doivent pouvoir garantir sur le long terme la mise en place ou le maintien de distances appropriées entre ces établissements et les zones d'habitation.

La prévention des risques industriels majeurs est assurée au Luxembourg par le règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui transpose notamment la directive 96/82/CE, et impose « aux services compétents concernés de l'Etat et des communes » de prendre les « mesures nécessaires » afin de prévenir les accidents majeurs et d'en limiter les conséquences.

Il est dès lors apparu nécessaire de se doter d'un instrument permettant, le cas échéant, d'imposer les mesures nécessaires et d'en préciser la teneur.

Il a ainsi été retenu d'élaborer un plan directeur sectoriel, qui, sur base d'un inventaire des établissements Seveso, dégagera et précisera respectivement des mesures et des mécanismes de planification à adopter afin de tenir compte de l'impact des risques industriels sur l'urbanisation. Ces mesures s'adresseront tant aux établissements existants qu'aux futures installations.

Outre ces mesures, qui revêtiront déjà un certain degré de précision, le plan directeur sectoriel permettra, dans une première phase, d'identifier les établissements ou groupes d'établissements pour lesquels la probabilité d'un accident majeur et de ses conséquences pourra être accrue par leur localisation et par la proximité d'autres établissements à risques, associées à la nature des substances dangereuses inventoriées sur les sites. Dans une seconde phase, il permettra d'identifier, au moyen des critères définis et le cas échéant pour certaines exploitations déterminées, des sites aptes à être proposés pour accueillir de nouveaux établissements ou des établissements délocalisés.

Les mesures et orientations retenues par le plan directeur sectoriel seront par la suite concrètement transposées et imposées au niveau parcellaire

concerné, notamment comme servitudes d'utilité publique, en tenant compte des spécificités locales et des particularités des diverses installations, par le biais d'un ou de plusieurs plans d'occupation du sol (POS), seul instrument ayant en effet vocation à s'imposer avec une précision cadastrale.

↳ *Le plan directeur sectoriel « décharges pour matières inertes »*

De par leur nature, les déchets inertes ne constituent pas de problème environnemental lorsqu'ils sont déposés sur un site. Après désaffectation, les décharges peuvent être réutilisées pour diverses fins : zones d'activités, zones de récréation, voire zones agricoles.

Le principal problème environnemental dû aux décharges pour déchets inertes résulte du trafic des camions amenant les déchets vers les décharges.

A défaut d'une répartition régionale équitable, tout le trafic des camions se concentre sur un nombre limité de sites créant ainsi des nuisances considérables pour les riverains. Par ailleurs, une affluence croissante sur un site rend sa gestion et son contrôle de plus en plus difficiles.

Afin d'éviter de telles situations, un réseau national de décharges régionales pour déchets inertes devra être caractérisé par une répartition cohérente des sites sur l'ensemble du territoire national. Le maillage du réseau devra être conçu en fonction des distances à parcourir et des quantités de déchets inertes non recyclables produits dans une région déterminée.

C'est dans cette optique que depuis le début des années 90, le Ministère de l'Environnement a poursuivi une politique de fermeture des décharges locales pour déchets inertes et de régionalisation des infrastructures servant à l'élimination de ces déchets.

Le recours, dans ce cadre, à l'instrument du plan directeur sectoriel se justifie par la possibilité de développer une méthodologie de recherche de sites, qui implique les communes dans le processus décisionnel. Cette méthode garantit à la fois la plus grande objectivité dans le choix d'un site dans une région donnée, et la sécurité juridique nécessaire à la réalisation effective d'un réseau de décharges régionales, y compris en présence d'oppositions locales.

↳ *POS « Aéroport et environs »*

L'article 12 de la loi de 1999 précise que *le Gouvernement en Conseil peut charger le ministre d'élaborer des plans d'occupation du sol, notamment pour les zones pour lesquelles il échoit d'arrêter avec un degré de précision suffisante les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement découlant de l'utilité publique.*

L'occupation des sols dans l'enceinte et autour de l'aéroport répond à ces critères. Le Conseil de Gouvernement a chargé en date du 14 janvier 2000

Monsieur le Ministre de l'Intérieur d'élaborer un plan d'occupation du sol (POS) « Aéroport et environs » destiné à remplacer le plan d'aménagement du même nom rendu obligatoire en 1986.

La nécessité de faire élaborer un nouveau plan pour cette partie du territoire national est à la fois imposée par l'augmentation du trafic aérien et par le développement urbain observé depuis 1986 autour de l'aéroport, notamment en termes de création de nouvelles zones d'activité.

Le POS « Aéroport et environs » est un instrument planificateur à caractère prospectif qui poursuit trois objectifs :

- réserver l'espace nécessaire au développement de l'aéroport et de ses activités économiques,
- prévoir les réserves d'emprise foncière utiles aux principaux réseaux de communication,
- gérer l'urbanisme autour de l'aéroport : en prenant les mesures de planification appropriées, eu égard aux valeurs limites d'exposition au bruit des avions, l'Etat veut éviter que l'urbanisation ne progresse dans les secteurs soumis à de fortes nuisances.

182

Conclusions et perspectives

De grands efforts sont actuellement consentis au niveau de l'élaboration des plans sectoriels. L'analyse des différents projets actuellement en cours permet de constater :

- qu'il s'agit d'un instrument dont la souplesse permet de cadrer des projets de nature très différente,
- que sept projets de plans devraient être achevés, dans un délai assez court,
- qu'il sera nécessaire d'effectuer pour chacun de ces plans un exercice de réflexion une fois l'IVL achevé,
- qu'il faudra assurer l'harmonisation des plans régionaux à venir avec les plans sectoriels,
- que le CIAT devra assurer un rôle de coordination entre les différents plans directeurs.

III.1.2. La mise en œuvre de la planification régionale

L'élaboration des plans directeurs régionaux

↳ *La politique de soutien de l'Etat : initiation, accompagnement, consultation, coordination, aide financière*

En matière de planification régionale, le rôle de l'Etat évolue entre la période d'élaboration et la période de mise en œuvre des plans. En effet, cette implication est beaucoup plus active pendant la phase d'études que pendant la phase de mise en œuvre du plan alors même que la participation de l'Etat n'est plus prévue de manière explicite à compter de la déclaration obligatoire par règlement grand-ducal du plan directeur régional.

Ceci dit, on peut convenir que la politique de soutien de l'Etat se concrétise à cinq niveaux d'intervention, à savoir l'initiation, l'accompagnement, la consultation, la coordination et l'aide financière.

L'expérience engrangée depuis 1999 et plus amplement développée au chapitre suivant démontre qu'il serait illusoire de prévoir un calendrier de réalisation obligatoire pour les plans directeurs régionaux : ce sont les communes elles-mêmes qui doivent se rendre compte du besoin d'action au niveau régional. L'Etat peut cependant encourager l'étape d'initiation, par exemple en assurant la rédaction d'une analyse forces-faiblesses (exercice achevé pour la région Sud et en cours pour les régions Nord et Centre-Sud). Il peut également organiser des conférences régionales, comme il en a été pour la région Sud au mois de décembre 1999. L'IVL aura également un effet dynamisant sur le processus de lancement des plans directeurs régionaux puisque les scénarios développés dans ce contexte provoqueront certainement des réactions au niveau des régions.

Le rôle d'accompagnement de l'Etat est à voir de manière différenciée en fonction de la phase d'avancement du plan. Pendant sa période d'élaboration, cet accompagnement se fera complémentirement aux fonctions de coordination évoquées plus loin. Cependant le degré d'intervention des différents ministères qui, conformément aux dispositions de la loi de 1999, constitueront avec les communes le groupe de travail chargé d'élaborer le projet de plan directeur régional, varie en fonction de leurs compétences. Ainsi, le rôle du ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions consistera à veiller à une bonne articulation entre les objectifs du programme directeur, l'IVL, les plans directeurs sectoriels pris dans leur ensemble et le développement et l'aménagement communal. Les ministères sectoriels compétents apporteront quant à eux les éléments issus des plans directeurs sectoriels élaborés sous leur responsabilité et, le cas échéant, des programmations sectorielles qu'ils auront développées.

Pendant la période de mise en œuvre du plan, le rôle d'accompagnement de l'Etat deviendra plus ciblé et se fera surtout au niveau de projets concrets. Il est renvoyé ici au point sur l'aide financière.

La fonction de consultation de l'Etat est particulièrement importante si l'on veut garantir que la mise en œuvre des plans régionaux se fasse dans un vrai climat de confiance. Une consultation informelle devra toujours être possible tant au niveau politique qu'au niveau administratif ou encore scientifique. En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier point, il est renvoyé au chapitre III.2.3. consacré à l'Observatoire du développement spatial.

La fonction de coordination de l'Etat doit être vue en relation avec les articles 1^{er} et 2 de la loi de 1999. Sans aucun doute, un rôle privilégié revient ici au ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions puisque le premier article de la loi précitée lui confie une mission de coordination en relation avec les objectifs dont la mise en œuvre participe à l'aménagement du territoire : il s'agit de l'utilisation rationnelle des sols, mais également de la valorisation optimale des ressources économiques et humaines, du développement harmonieux des structures urbaines et rurales et de la gestion responsable de l'environnement. Tous ces aspects auront des retombées certaines au niveau des plans directeurs régionaux. De plus, le point 3 de l'article 2 de la loi précise que le ministre coordonne les moyens d'aménagement à mettre en œuvre, définis à l'article 3 de cette même loi. Il s'agit ici, comme il a été rappelé en début de chapitre, des mesures ayant trait à l'occupation des sols, les plans d'aménagement communaux inclus, mais également des investissements publics effectués dans des domaines précis.

Une réflexion approfondie au sujet d'une aide financière de l'Etat reste à mener. A l'instar des contrats entre l'Etat et les collectivités locales, qui ont notamment en France donné des résultats positifs (les contrats de villes moyennes et les contrats de pays ont fait leurs preuves et ont été complétés après 1982 par les contrats de plan, basés sur la loi du 7 janvier 1982), le programme directeur pose les bases en faveur de l'établissement de plans de développement à engager avec les communes disposées à faire l'expérience de la collaboration intercommunale, voire régionale.

Par rapport aux instruments réglementaires de l'aménagement du territoire que sont les plans directeurs et les plans d'occupation du sol, les contrats de plan de développement ont l'avantage d'être un instrument plus souple, adapté et différencié selon les régions.

En effet, cet instrument doit faire fonction de plate-forme partenariale permettant de considérer pleinement toutes les particularités qui requièrent des ajustements contractuels, souplesse que n'offre pas la mise en application de dispositions réglementaires. De plus, ces contrats unissent des partenaires dont les engagements sont consentis, ce qui est de nature à donner des chances d'efficacité et de rapidité aux actions entreprises.

Les contrats en question constituent ainsi, en quelque sorte, un dispositif permettant aux acteurs régionaux, c'est-à-dire aux syndicats de communes régionaux, de mettre en œuvre leur politique régionale.

Le contrat de développement est censé déterminer pour le moyen terme les objectifs du développement économique et de l'offre en infrastructures sociale, sportive et culturelle des régions. Il revalorise ainsi l'autonomie communale par une nouvelle dimension et par un partage de compétences avec l'Etat dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification. Il permet de rendre opérationnels les plans directeurs régionaux par un nouveau système de cofinancement.

Les contrats de développement constituent une expression forte de la décentralisation : il appartient ainsi aux syndicats régionaux de communes de prendre l'initiative de leur élaboration et de déterminer les actions qu'ils envisagent de réaliser en propre. Après négociation et accord, l'Etat allouera une aide déterminée.

Le ministre ayant dans ses attributions l'exécution de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire veillera à coordonner et à assurer le suivi du gouvernement en ce qui concerne l'allocation des crédits relatifs, destinés aux contrats de développement.

A la logique actuelle des crédits alloués individuellement par chaque ministère par poste de dépenses sectorielles, il conviendra de substituer progressivement une logique de crédits globalisés et fongibles, attribués par région en fonction des projets et besoins qui y auront émergé préalablement. Ce volet territorial pourra ainsi mobiliser une partie des crédits de l'Etat pour les contrats de développement. La plupart des ministères pourront ainsi territorialiser une partie de leurs crédits.

Il est évident que l'établissement de ces contrats se fera en conformité avec les objectifs du programme directeur.

➔ *Les espaces d'action prioritaires*

Le chapitre « Vers l'intégration spatiale de l'action » définit trois grands types d'espaces d'action, à savoir les espaces à structurer, les espaces à régénérer et les espaces à développer.

Alors que les espaces à structurer correspondent principalement au territoire de la Ville de Luxembourg et de son agglomération, les espaces à régénérer ont été définis en relation avec la région d'aménagement Sud et les espaces à développer concernent le nord, l'ouest et l'est du pays.

En ce qui concerne les espaces à structurer, il convient de noter que dans la région Centre-Sud, le besoin d'agir est perçu surtout au niveau de l'agglomération AGGLOLUX qui regroupe la ville et les communes adjacentes

constituant un tissu urbain continu (voir carte ci-contre). Plusieurs communes concernées sont d'ores et déjà disposées à conclure entre elles une convention de coopération par laquelle elles s'engagent notamment à :

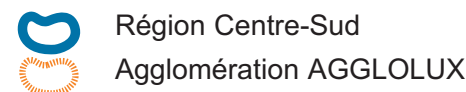
- se concerter dans le domaine du développement urbain et de l'aménagement communal,
- entreprendre toute action utile en vue de coordonner l'aménagement de leurs territoires dans le cadre de leur réglementation respective,
- adopter à cette fin des programmes conjoints d'action d'intérêt commun qui pourront notamment concerner l'information du public, les infrastructures de loisirs et les infrastructures sociales, les réseaux de transport public ainsi que les zones d'activités administratives, industrielles, artisanales, et commerciales,
- assurer l'harmonisation technique des plans d'aménagements communaux, pour leur contenu comme pour leur présentation.



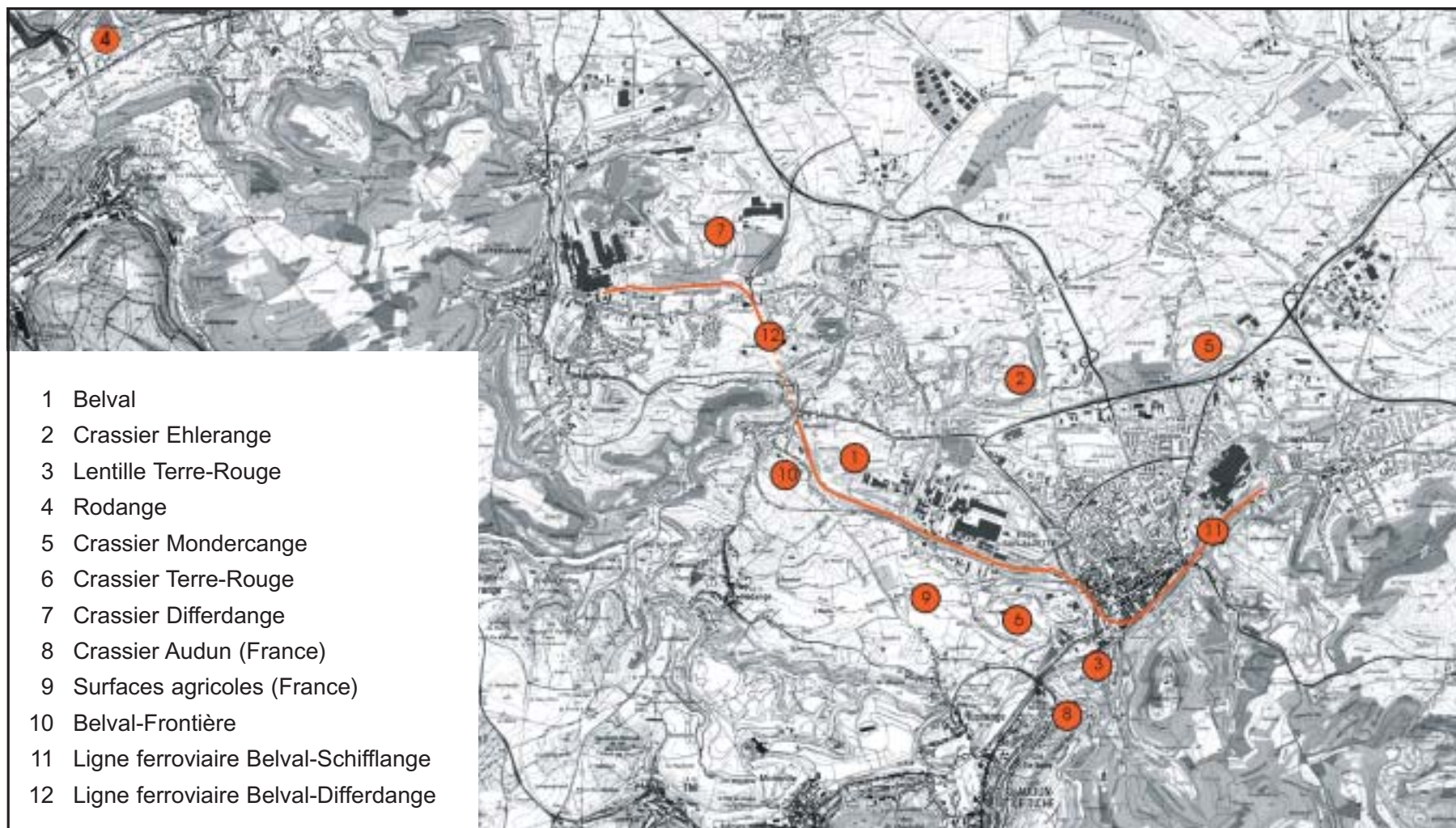
186

En ce qui concerne les espaces à régénérer, le dossier des friches industrielles offre à la région Sud une chance unique de concrétiser leur reconversion, telle qu'elle est proposée par le programme directeur.

La valorisation des friches industrielles dans le sud du pays constitue sans aucun doute un des défis majeurs de la politique d'aménagement du territoire dans les années à venir. En effet, il n'arrive que très rarement que des surfaces d'une telle envergure ne deviennent disponibles pour une reconversion intégrée.



La carte suivante renseigne la localisation des terrains à valoriser par la société de développement AGORA dans le cadre de la reconversion des sites libérés, suite au passage de la sidérurgie de la filière fonte à la filière électrique.



187

Le rapport présenté à la Chambre des députés au mois de mai 2000 et intitulé « Friches industrielles – état d’avancement et perspectives », par le Ministre de l’Intérieur, définit comme suit les objectifs à poursuivre dans ce contexte :

Une politique cohérente en matière de friches industrielles englobera la totalité des friches existantes avec leurs prolongements éventuels au-delà des frontières (par exemple : Terre-Rouge). Elle prendra en considération tous les modes d’utilisation du sol concevables et impliquera dès lors les activités économiques, les services publics et privés, le logement, les loisirs, la culture et la conservation du milieu naturel. Elle garantira la participation de tous les partenaires concernés – Etat, communes, propriétaire – à sa mise en œuvre et elle sera mise à profit pour matérialiser la politique de décentralisation également définie comme priorité par le gouvernement. Enfin, elle développera sur base d’un état des lieux complet en parallèle des propositions ciblées pour le long terme (plan régional Sud), le moyen terme (mise en œuvre de l’étude AGIPLAN), et le court terme (Belval-Ouest).

En ce qui concerne les espaces à développer, il convient de souligner tout d’abord que le développement régional se matérialise depuis un certain



temps déjà au niveau des parcs naturels de la Haute-Sûre – seul parc naturel légalement constitué jusqu’ici – et de l’Our.

Dans la région Nord, le plan régional sera initié « d’en bas » : différents regroupements de communes se dessinent d’ores et déjà. Le Ministère de l’Intérieur a encouragé les communes en question à orienter leur réflexion vers une fusion éventuelle dans le cadre du plan régional Nord tel que le propose le programme directeur.

Dans ce contexte, une réflexion est engagée sur la taille « idéale » d’une commune, en termes de population, pour qu’elle soit apte à remplir toutes ses fonctions. Une analyse sommaire de la composition du personnel et des services offerts actuellement dans les 118 communes luxembourgeoises permet de constater que ce sont les communes de plus de 3.000 habitants qui peuvent être considérées comme constituant des unités viables. En effet, dans ces communes le personnel communal se compose, en plus des secrétaire et receveur obligatoires, de personnel administratif supplémentaire, le service administratif étant par exemple souvent doté d’un bureau de la population. Dans ce type de communes, le service technique est également souvent dirigé par un ingénieur technicien, alors que dans les communes plus petites ce sont encore des ouvriers qui en sont à la tête. Les communes de cette taille sont également les seules capables d’organiser leurs infrastructures scolaires. On peut donc en conclure que la taille minimale d’une commune à envisager en cas de fusion serait de 3.000 habitants au moins.

C’est sur cette base qu’une nouvelle proposition de découpage pour la région Nord a été élaborée à partir des communes qui pourraient le cas échéant fusionner (voir carte ci-après). La poursuite des travaux devra démontrer dans quelle mesure cette proposition, qui ne respecte pas intégralement le découpage régional actuellement proposé, est viable.



 Région Nord
 Région Nord après la fusion communale

Commune	surface en km ²	population en 2018
Bastendorf	24,44	716
Fohren	17,28	697
Vianden	9,67	1.509
Bastendorf - Fohren - Vianden	51,39	2.922
Consthum	14,95	328
Hoscheid	0,42	417
Hosingen	45,28	1.476
Putscheid	27,13	714
Consthum - Hoscheid - Hosingen - Putscheid	97,78	2.935
Clervaux	25,49	1.788
Heinerscheid	33,99	951
Munshausen	25,57	814
Clervaux - Heinerscheid - Munshausen	85,05	3.553
Troisvierges	37,86	2.521
Weiswampach	35,25	1.151
Troisvierges - Weiswampach	73,11	3.672
Winrange	113,36	3.382
Eschweiler	19,88	614
Kautenbach	13,84	256
Wilwerwiltz	19,74	609
Eschweiler - Kautenbach - Wilwerwiltz	53,46	1.479

Le mouvement en direction de regroupements communaux en syndicats régionaux et de création de nouveaux centres de développement et d'attraction incite le Gouvernement à réfléchir sur l'organisation future de ses propres structures administratives, notamment sur celles qui touchent de près le secteur communal.

Il s'agit donc pour le Ministère de l'Intérieur d'examiner si les divisions administratives en vigueur depuis deux siècles sont encore adaptées aux nouveaux regroupements et de réfléchir à la manière dont il conviendrait de modifier les structures existantes pour les conformer aux réalités du 21^{ème} siècle.

Dans le cadre du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, la question du rôle futur du Gouvernement comme organe de contrôle du secteur communal occupera une position clé. Une redéfinition du rôle du Ministère de l'Intérieur sera de mise. Une réflexion portant respectivement sur le remplacement des actuels commissariats de district et sur une redéfinition de leurs missions s'impose dans ce contexte. Quelle que soit la solution finale retenue, il est évident que des organes gouvernementaux implantés dans les régions d'aménagement du territoire et ayant une mission de surveillance plus étendue sur le secteur communal – sous forme non seulement de contrôle, mais encore et surtout de conseil – pourraient largement contribuer à dynamiser les travaux en matière de développement régional.

Conclusions et perspectives

Actuellement, sept plans directeurs sectoriels sont en cours dont six ont déjà entamé la procédure prévue par la loi. Par contre, pour les plans directeurs régionaux, aucun n'a encore dépassé le stade informel de la conférence régionale voire de l'analyse forces – faiblesses.

Ceci est d'autant plus regrettable que, comme le précise le chapitre consacré au cadre opérationnel de l'aménagement du territoire : *... le plan directeurs régional est appelé à devenir un instrument clé en matière d'aménagement du territoire alors qu'il intégrera les options définies au niveau national (programme directeur, plans directeurs sectoriels) avec les options fournies par les instruments communaux (PAG, plans verts, plans de développement).*

De fait, la loi concernant l'aménagement du territoire ne pourra pleinement montrer ces effets qu'au moment où les six projets de plans régionaux prévus par le programme directeur seront achevés.

Il importe par conséquent de dynamiser le processus d'élaboration des plans

190 directeurs régionaux :

- en définissant une démarche « personnalisée » pour chaque région d'aménagement,
- en faisant porter ses fruits au processus de l'IVL,
- en concrétisant la politique de soutien de l'Etat,
- en encourageant dès à présent les communes à élaborer des plans de développement en fonction des priorités définies par la nouvelle loi sur l'aménagement communal,
- en demandant aux commissaires de district de jouer un rôle actif dans ce processus.

Les efforts déjà entrepris dans les régions d'aménagement Nord, Centre-Sud et Sud devront être poursuivis.

Reste à trouver les « moteurs » des trois autres régions. Ils sont trouvés en ce qui concerne la région Centre-Nord – ce sera la Nordstad (cf. chapitre consacré aux espaces d'action) et la région Nord-Ouest, où les responsables du parc naturel de la Haute-Sûre ont d'ores et déjà signalé qu'ils étaient intéressés à faire le lien entre le dossier du parc naturel et celui du plan directeur régional.

La réflexion qui doit encore être menée pour la région Est devra analyser dans quelle mesure les expériences actuellement développées dans la région Nord, à partir respectivement des parcs naturels et des projets de fusion de communes, y sont transposables.

L'IVL est un dossier qui doit impliquer les communes car elles auront un rôle actif à jouer, par l'intermédiaire du Syvicol, lors de la discussion des scénarios de l'IVL. Il importe de créer un climat positif pour l'IVL et, à partir de là, pour les plans directeurs régionaux : les communes devront être convaincues que ces instruments leur donneront la chance de concrétiser au niveau de leur région d'aménagement un scénario qu'elles auront contribué à façonner.

Le programme présenté ci-dessus, qui consiste à développer dans les meilleurs délais les six plans directeurs régionaux, est très ambitieux et ne pourra aboutir que si l'Etat y contribue activement, ce qui implique qu'il doive se doter des moyens nécessaires pour ce faire.

Il reste enfin à préciser que la réalisation des plans de développement communaux de la nouvelle génération, plus amplement présentés au chapitre III.1.4. ci-après, pourra constituer un apport précieux pour les plans directeurs régionaux, dans une perspective « bottom-up » : en effet, la définition du contenu de ces plans a été opérée en référence aux objectifs généraux d'un développement territorial durable et aux objectifs particuliers du programme directeur.

191

III.1.3. La réorganisation de la structure territoriale en fonction de la déconcentration concentrée

La recherche d'une déconcentration concentrée est l'un des grands principes définis par le programme directeur en vue de préparer une nouvelle organisation de l'espace. L'instrument spécifique permettant de guider et de coordonner les activités à mener pour renforcer la déconcentration concentrée est le système des centres de développement et d'attraction (CDA) présenté au chapitre II.2.2.

La valorisation de cet instrument devra par conséquent être recherchée dès le début de la phase de mise en œuvre du programme directeur, aussi bien au niveau des plans directeurs régionaux, qu'à celui des plans directeurs sectoriels. De plus, il devra devenir partie intégrante des politiques menées par d'autres départements, dans la mesure où elles concernent le développement de l'espace. De ce fait, la plupart des actions décrites ci-dessous utilisent le système des CDA comme cadre de référence.

Le cadre formé par l'IVL et les plans directeurs sectoriels

Le concept intégratif de l'aménagement du territoire et des transports IVL développera entre autres des propositions de zones préférentielles d'urbanisation compte tenu des impératifs d'un développement durable et des objectifs du programme directeur. Dans ce contexte, il accordera une attention particulière au système des CDA.

↳ *Les contrats de développement et plans de développement-logement*

Il est évident que certaines des communes appelées à être valorisées dans le cadre de la concrétisation du système des centres de développement et d'attraction auront à accomplir de gros efforts pour se doter des infrastructures et équipements proposés par le programme directeur.

La matérialisation d'une déconcentration concentrée étant un objectif prioritaire de l'Etat, celui-ci devra être prêt à soutenir les communes concernées en temps voulu.

192

Le chapitre III.1.2. présente de manière générale l'instrument du contrat de développement au niveau régional. Les différentes modalités de contrat de plan français, évoquées dans ce contexte, peuvent également être appliquées à des agglomérations ou à des réseaux de ville. La possibilité d'accorder une aide au financement du système des CDA devra être analysée sur cette base.

C'est à partir de là qu'il convient de faire le lien avec une autre réflexion déjà amorcée par le gouvernement.

Lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays présentée le 7 mai 2002 à la Chambre des Députés, le Premier Ministre s'est penché sur l'évolution démographique prévisible de notre pays et a annoncé différentes mesures que le Gouvernement se propose de prendre pour accompagner ce mouvement.

Une des priorités d'intervention retenues dans ce contexte concerne le domaine du logement, domaine dans lequel il y a lieu d'augmenter l'offre en terrain de même que l'offre en logements disponibles.

Une action commune entre l'Etat et les communes est envisagée pour atteindre cet objectif. L'Etat est disposé à soutenir par des moyens financiers substantiels – sur le plan des infrastructures – les communes qui sont prêtes à favoriser la construction de logements sur leur territoire.

L'action commune devra être développée dans le cadre tracé par l'aménagement du territoire et couvrir l'ensemble du pays tout en respectant une

répartition harmonieuse entre les régions. A cet effet, l'Etat se propose de conclure avec différentes communes des « plans de développement du logement » à réaliser par étapes et tenant compte des impératifs de l'aménagement du territoire.

En vue de matérialiser sur le terrain la notion de déconcentration concentrée qui est un élément central de la stratégie de l'aménagement du territoire, il conviendra de contacter en priorité les communes respectivement qualifiées de centre de développement et d'attraction ou de centre de délestage par le programme directeur.

A ce stade, une réflexion permettant d'intégrer le concept du « contrat de développement » et celui de « plan de développement-logement » reste à mener. Trois pistes peuvent néanmoins être déjà esquissées en vue d'orienter cette réflexion. Elles concernent l'objet d'un tel plan, ses modalités de financement et son cadre juridique.

- Compte tenu d'une part, que la fonction logement nécessite la réalisation d'infrastructures scolaires et sociales complémentaires et que d'autre part, il échoit de promouvoir une mixité des fonctions dans les agglomérations, il est proposé d'élargir la portée des plans en question à l'ensemble des fonctions urbaines (logement, formation, culture, loisirs, activités économiques compatibles avec l'habitat, commerces...).
- En ce qui concerne le soutien spécifique que le Gouvernement entend accorder aux communes qui consentiront un effort particulier pour développer de nouvelles zones d'habitation, il conviendra de veiller à ce que ces réalisations soient des opérations financièrement supportables. Dans cette hypothèse, il conviendra de compléter l'aide étatique normale par une aide étatique spéciale à accorder respectivement par le ministre ayant le développement urbain et l'aménagement communal (ancienne loi de 1937) dans ses attributions, et par le ministre ayant le logement dans ses attributions puisqu'il s'agit de création de logements. Cette aide devra à la fois englober les infrastructures directes (en amont et en aval) de la nouvelle zone de construction ainsi que la contribution correspondant à l'extension des infrastructures socioculturelles et sportives et existantes.
- L'aide spéciale de l'Etat ne doit pas se limiter aux seuls logements créés dans le cadre des logements sociaux, mais elle doit également être allouée aux communes disposées à ouvrir leur territoire à des opérations immobilières privées. Ainsi la « taxe à infrastructure générale » qu'une commune peut à tout instant imposer aux lotissements privés ou publics doit pouvoir être prise en charge par l'Etat afin d'éviter le renchérissement des terrains pour les futurs acquéreurs.

- Le cadre juridique dans lequel il convient de situer les projets spécifiques qui seront définis sur base des considérations développées ci-dessus reste à être précisé compte tenu des outils définis respectivement par la loi de 1999 concernant l'aménagement du territoire et par la législation concernant l'aménagement communal. A noter encore que le projet de loi n° 4486 concernant le développement urbain et l'aménagement prévoit un certain nombre de nouveaux instruments qui pourraient être appliqués dans ce contexte (zones de développement, zones à restructurer et réserves foncières). Le chapitre suivant leur est consacré.

III.1.4. L'aménagement communal et le développement urbain

Le Ministère de l'Intérieur, en sa qualité de ministère ayant dans ses attributions la politique générale du développement urbain et de l'aménagement coordonné des communes, a arrêté des orientations en vue de concrétiser cette politique. Ces orientations ont été formulées de manière à garantir une articulation optimale entre les objectifs et instruments de l'aménagement général du territoire et ceux de l'aménagement communal.

194

↳ Les plans de développement urbain

La notion de « développement urbain » reflète le caractère évolutif et dynamique de la tâche dévolue aux aménageurs communaux, qui, d'une manière idéale, devraient précéder et anticiper l'évolution des besoins urbains, et non comme c'est actuellement le cas, tenter de rattraper un processus inéluctable.

L'article premier du projet de réforme de la loi de 1937 (projet de loi n° 4486 relatif au développement urbain et à l'aménagement communal) définit le développement urbain comme étant *l'ensemble des objectifs, mesures et instruments nécessaires pour orienter de façon ciblée l'évolution des localités dans le cadre d'une politique déterminée et compte tenu des composantes écologiques, sociales, économiques, culturelles, financières et spatiales de cette évolution*. Il précise également que : *Le développement urbain est un processus continu qui constitue le cadre de référence de l'aménagement communal*.

Le projet de loi propose ensuite de définir ce cadre de référence par l'intermédiaire de l'étude préparatoire du PAG. Lesdits plans, dont l'élaboration sera désormais obligatoire, se composeront :

- d'une analyse globale de la situation existante basée sur un inventaire du cadre urbanisé existant, sur la structure socio-économique, sur les équipements publics ainsi que sur les paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel,

- de la détermination d'une stratégie de développement pour le court, le moyen et le long terme, développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune,
- de propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie.

Les communes disposeront ainsi de l'instrument dont elles ont besoin pour définir leur stratégie de développement.

↳ *Les instruments de mise en œuvre des plans d'aménagement communaux*

Les communes doivent être dotées des moyens nécessaires pour concrétiser sur le terrain la matérialisation d'une politique de développement durable de notre territoire. Le projet de réforme de la loi de 1937 définit les mesures nécessaires à cet effet.

Ainsi, il pourra être défini des zones de développement et des zones à restructurer dans un but d'intérêt général, en vue de garantir la mise en œuvre des objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire tels qu'ils sont définis au plan national, régional et communal.

195

Le remembrement urbain, outil déjà prévu par la loi de 1937, a fait l'objet d'une refonte. La nouvelle loi innovera en proposant deux procédures : la première reposant sur la volonté d'une majorité absolue de propriétaires, avec la possibilité pour la commune, en cas de blocage par une minorité, de procéder à l'expropriation des propriétaires récalcitrants, la seconde correspondant à celle du remembrement légal actuel, qui prévoit un droit d'initiative de la commune concernée et d'une minorité de propriétaires.

La constitution de réserves foncières est un autre outil qui permettra aux communes d'orienter leur développement urbain selon leurs priorités. En cas de blocage foncier, le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique reste possible en tant qu'ultime moyen pour garantir l'exécution du projet d'aménagement.

Les communes disposeront par ailleurs d'autres instruments et notamment de la possibilité de conclure des contrats de développement avec les propriétaires. Par ces contrats, la commune s'engagera à octroyer des subventions pour un projet de développement particulier, le propriétaire s'engageant en échange à utiliser les subventions pour les travaux et opérations prévus par la convention. De plus, les communes disposeront d'un droit de préemption dans les zones définies comme zones à restructurer et zones de développement afin, si nécessaire, d'y avoir la garantie de la maîtrise foncière et de pouvoir y réaliser les objectifs prévus.

L'urbanisme est une matière complexe, la réalisation et le suivi des plans et projets élaborés dans ce contexte exigent de la part des communes des compétences professionnelles dont elles ne disposent souvent pas. Il est renvoyé ici à l'analyse développée plus haut en relation avec la région Nord, dans le chapitre consacré aux espaces d'action prioritaires. Ce constat vaut surtout pour les petites communes. Actuellement, seules les communes de Luxembourg, Esch/Alzette, Pétange, Differdange et Dudelange, toutes situées au-dessus de la barre des 10.000 habitants, disposent d'un service technique a priori approprié.

Le projet de réforme de la loi de 1937 concernant l'aménagement des villes comporte dès lors des propositions relatives à l'amélioration de la gestion technique de l'aménagement communal.

La concrétisation des régions d'aménagement prévues par le projet de programme directeur permettra également d'apporter une solution à ce problème. Les syndicats de communes régionaux, dont la création est prévue par la loi de 1999 concernant l'aménagement du territoire, pourront en effet engager du personnel qualifié capable de concrétiser la stratégie de développement à adopter pour une région donnée.

III.1.5. La valorisation des initiatives européennes et transfrontalières

Le Luxembourg en tant que petit pays doit fournir un effort substantiel pour participer à tous les programmes et initiatives communautaires auxquels il est éligible. D'un autre côté, cet engagement est indispensable, alors qu'il est une conséquence directe des droits et devoirs du Luxembourg en tant qu'Etat membre de l'Union européenne.

Cependant si l'on prend comme référence les programmes Interreg, il est évident que l'ampleur de l'effort consenti se justifie par la valeur ajoutée apportée respectivement par la participation directe et par le suivi de projets développés dans ce contexte. Au niveau d'Interreg A, cette valeur ajoutée prend la forme de projets transfrontaliers concrets ayant une répercussion positive sur la population concernée. L'expérience engrangée avec Interreg III B a quant à elle surtout apporté au Grand-Duché un savoir-faire considérable et elle lui a donné la possibilité de participer à un travail en réseau sur des thèmes auxquels le pays n'aurait peut-être pas eu accès sans cette initiative communautaire.

Encore faut-il également valoriser les acquis en question à un niveau national. Le Ministère de l'Intérieur a défini quatre pistes d'action pour ce faire, à savoir :

- développer une stratégie d'ensemble à partir des différents programmes Interreg,
- concrétiser le Schéma de Développement SLL+ et les projets d'agglomérations transfrontalières,
- créer une structure de gestion adéquate pour les programmes européens,
- valoriser l'ORATE.

➔ *Le développement d'une stratégie commune à tous les volets Interreg*

L'action engagée en matière de programmes Interreg (dont le ministère assume la responsabilité d'autorité de gestion) et de projets (dont le ministère peut être un des acteurs) peut être déclinée par priorités thématiques et par priorités géographiques.

Les priorités thématiques reprennent les objectifs poursuivis par divers acteurs qui s'attachent à les développer dans un cadre de coopération afin d'en étendre le concept et d'en améliorer les conditions de mise en œuvre. Les thèmes prioritaires sont :

- le développement territorial, les réseaux urbains, les parcs naturels, la requalification de territoires dégradés,
- la coopération entre acteurs économiques, l'amélioration des structures économiques ainsi que celle de leurs outils promotionnels,
- le secteur des transports, ses infrastructures et son organisation,
- la prévention des inondations et la question de l'eau en général,
- la réduction des nuisances environnementales et la protection des réseaux écologiques,
- les mesures de formation, en y intégrant le développement des NTIC.

Les priorités géographiques correspondent aux espaces à l'intérieur desquels les relations entre le Grand-Duché et certains de ses voisins sont déjà actives et peuvent être améliorées par la coopération. Ce sont :

- la Grande Région Saar-Lor-Lux-Rhénanie-Palatinat-Wallonie, avec ses sous-ensembles,
- les territoires du Benelux et les territoires adjacents,
- les grands bassins versants, pour le thème de l'eau,
- les pays et régions candidats pour adhérer sous peu à l'Union européenne, sous diverses formes de coopération.

Comme la mise en œuvre administrative des programmes et projets Interreg présente une complexité certaine, il y a lieu de doter le Grand-Duché des

instruments de gestion nécessaires. A ce sujet, il est rappelé la nécessité de créer une structure de gestion commune (similaire au Bureau d'Assistance Technique pour les programmes communautaires).

➔ *Le développement d'un paysage institutionnel pour l'action en Grande Région*

L'action politique spécifique des organes de la Grande Région est pénalisée par l'absence de cadre et d'instruments juridiques autres que ceux des états et régions impliqués.

L'intégration des travaux de la Commission Régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental et de ceux du Sommet de la Grande Région doit permettre de rendre la coopération plus efficace et de faire aboutir le projet de structure unique, comportant à la fois un volet politique et un volet opérationnel.

198 La coopération entre les autres acteurs de la coopération transfrontalière, que sont les chambres professionnelles, les syndicats, les universités, les instituts scientifiques et culturels, et les principaux représentants de la société civile doivent être poursuivis, au même titre que l'action de l'Institut de la Grande Région.

Pour les objectifs d'aménagement du territoire en Grande Région, il y a lieu de se référer au chapitre II.3.

➔ *L'ORATE*

La localisation de la cellule de coordination du réseau ORATE (voir chapitre 1.3.2.) au Schlassgoart à Esch/Alzette doit être vue en relation directe d'une part avec le projet d'intérêt national qu'est l'Université de Luxembourg et d'autre part avec le projet particulier de la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation qu'il est prévu d'implanter sur la friche de Belval-Ouest.

En ce qui concerne le projet de l'Université, il est indéniable que le développement spatial européen fait partie des créneaux que notre pays a intérêt à occuper en termes d'enseignement supérieur. Il s'agit ici en effet d'une discipline porteuse d'avenir à laquelle la Commission européenne autant que les Etats membres accordent un grand intérêt. En outre, il n'y a actuellement aucune Université en Europe qui offre des possibilités d'études spécialisées en la matière. Il convient donc de profiter du fait que jusqu'en 2007, tout le savoir-faire européen dans ce domaine va transiter par le Luxembourg via la cellule de coordination, pour préparer et développer un projet d'enseignement dans ce domaine dans le cadre de l'Université de Luxembourg.

Par ailleurs, il est évident que le projet de l'ORATE cadre parfaitement avec les autres structures et organismes qui s'installeront à la Cité des sciences,

de la recherche et de l'innovation. Cette localisation commune sera favorable au développement de synergies nouvelles, par exemple avec les instituts de recherche qui seront transplantés dans ce contexte à Belval-Ouest. Enfin, le fait d'implanter un nouvel organe européen, même de petite envergure, à Esch/Alzette, est un signal positif en termes de déconcentration concentrée.

III.2. LES STRATEGIES DE SOUTIEN

III.2.1. La prise en considération des exigences du développement durable par la politique des subventions

Sur le terrain, l'aménagement du territoire est fortement influencé par les décisions d'acteurs qui ne poursuivent pas les objectifs présentés comme la réponse à l'intérêt collectif. Cette pratique conduit à la réalisation de projets favorisant un déséquilibre spatial qui ne pourra être valablement contrecarré par les seuls instruments réglementaires de l'aménagement du territoire.

Il est par conséquent nécessaire de rechercher une adéquation entre la politique de subventions et certains objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire, de manière à assurer par exemple la promotion du développement régional en général et du système des centres de développement et d'attraction en particulier. Il va de soi qu'une telle approche nécessitera un cadre de référence approprié. Le programme directeur en fournit certains éléments en proposant notamment le système de centres de développement et d'attraction qui devra être précisé dans les plans directeurs sectoriels (p.ex. logement,...) et régionaux.

Dans le cadre d'une approche concertée en matière d'aménagement du territoire et d'allocation d'aides spécifiques, il importera donc :

- d'adapter les subventions versées dans le cadre des divers plans pluri-annuels de façon à soutenir les objectifs visés par le système des centres de développement et d'attraction (CDA) ainsi que par les plans directeurs sectoriels et les plans directeurs régionaux,
- d'utiliser des critères d'aménagement du territoire et de respecter les priorités définies par le système des CDA pour fixer la clé de répartition des subventions et primes versées dans le cadre de la politique du logement,
- d'utiliser des critères d'aménagement du territoire et de respecter les priorités définies par le système des CDA pour fixer la clé de répartition des aides à allouer dans le cadre de l'amélioration du niveau général d'équipements et de l'équilibre régional de l'économie.

Les idées esquissées au chapitre III.1.2., en relation avec la politique de soutien de l'Etat, et au chapitre III.1.3., en relation avec les plans de développement-logement, apportent déjà une première concrétisation de cette approche.

III.2.2. La prise en considération du développement durable par une adaptation du système fiscal

Les instruments fiscaux sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'une politique de développement durable, compte tenu de leurs effets sur le comportement des acteurs économiques et des consommateurs. Du point de vue plus précis d'un aménagement durable du territoire, certaines adaptations spécifiques du système fiscal s'avèrent indispensables. Il faut actuellement constater qu'il s'avère difficile par exemple d'encourager la densification du tissu bâti, de promouvoir l'utilisation de terrains non encore affectés mais situés en zone urbanisée ou encore de favoriser la réhabilitation urbaine, en l'absence d'une politique fiscale appropriée.

200

Le plan national pour un développement durable propose d'adapter progressivement le système fiscal aux nouvelles exigences environnementales, sociales et économiques. Cette adaptation devra s'intégrer dans une approche globale, respectant le principe de la neutralité fiscale, et visant d'une part une croissance progressive des coûts énergétiques et d'autre part une réduction des charges sociales.

Dans une perspective d'aménagement du territoire, il conviendra dans ce contexte de mettre principalement l'accent sur les points suivants :

- introduire, dans le cadre d'un concept global et cohérent, une taxe d'énergie destinée respectivement à promouvoir le développement de structures urbaines densifiées générant des économies d'énergie, et à encourager le développement d'activités régionales plus créatrices d'emplois, et contribuant de ce fait à un développement régional durable,
- augmenter le taux d'impôt foncier pour des terrains à bâtir non encore affectés à la construction,
- promouvoir l'initiative privée en matière de rénovation en offrant des conditions fiscales favorables,
- introduire une taxe d'imperméabilisation du sol.

III.2.3. L'amélioration de l'organisation des transports en commun

La promotion des transports en commun est un des objectifs prioritaires d'une politique de développement durable. Le plan directeur sectoriel « transports » présenté précédemment permettra de concrétiser cet objectif. L'amélioration de l'efficacité des transports en commun exige la création de structures adéquates qui permettront de réunir les différents partenaires (Etat, communes, syndicats, sociétés de transport,...) impliqués dans l'organisation des transports en commun.

Il sera donc nécessaire :

- de mettre en place une structure fédératrice nationale destinée à organiser globalement les transports en commun dans le cadre d'un processus adéquat,
- d'associer cette structure à la mise en œuvre des mesures définies par le plan directeur sectoriel précité en ce qui concerne son volet « transports en commun »,
- d'intégrer à cette structure une agence de mobilité à laquelle seraient confiées des missions spécifiques (sensibilisation,...).

201

III.2.4. La création de synergies entre le programme directeur et le plan national pour un développement durable

L'aménagement du territoire est défini comme stratégie de soutien par le plan national pour un développement durable élaboré par le Ministère de l'Environnement. Cette relation est réciproque, les deux projets étant complémentaires. Le plan national est à considérer comme une stratégie de soutien de l'aménagement du territoire, parce qu'il propose des mesures qui influencent substantiellement le développement de l'espace. Une mise en œuvre efficace du plan national, notamment dans les secteurs du transport, du développement économique et de la protection de la nature, contribuera tout naturellement à matérialiser le développement durable du territoire visé par le programme directeur. C'est la raison pour laquelle celui-ci comporte un certain nombre de renvois au plan national.

Pour améliorer encore ces effets de synergie, il convient :

- de coordonner le monitoring du plan national et du programme directeur,
- d'assurer une coopération interministérielle au niveau du CIAT.

III.3. LE MONITORING DES MESURES

III.3.1. Le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs sectoriels et régionaux

A l'heure actuelle, seul le plan directeur sectoriel « lycées » – et dans une moindre mesure le plan directeur sectoriel « stations de base pour les réseaux de télécommunication mobile » – prévoit un monitoring, ceci en vue d'assurer le suivi régulier des résultats de la mise en œuvre du plan, d'en informer régulièrement les décideurs politiques et de réajuster le cas échéant les mesures à prendre.

202 Cette approche devrait être généralisée à l'ensemble des plans directeurs sectoriels. Aucun d'entre eux ne doit en effet être considéré comme un instrument rigide et immuable, définition qui serait en parfaite contradiction avec le caractère même de processus continu inhérent à l'aménagement du territoire. Dans tous les domaines concernés, la pertinence des objectifs et de la démarche choisie demande à être périodiquement vérifiée pour permettre l'actualisation continue du projet et si nécessaire pour en rectifier les orientations. La loi prévoit par ailleurs expressément la possibilité de réviser ou de modifier les plans directeurs.

Une démarche analogue devra être adoptée en ce qui concerne les plans directeurs régionaux.

A noter encore que les instances responsables du monitoring devront être désignées en fonction du caractère du plan visé : pour les plans directeurs sectoriels, cette tâche incombera en toute logique aux groupes de travail chargés de leur élaboration alors que les plans directeurs régionaux seront suivis par les syndicats intercommunaux chargés de leur mise en œuvre. S'ils le souhaitent, ces syndicats pourront s'adjoindre de représentants de l'Etat pour assurer cette mission.

Il reste enfin à relever que le CIAT, le CSAT et dans une certaine mesure le Conseil Supérieur du développement durable devront être impliqués dans ce processus pour leur assurer la possibilité de formuler des recommandations et suggestions dans ce contexte.

L'observatoire présenté au chapitre suivant aura également son rôle à jouer puisque c'est ce dernier qui évaluera, sur base d'indicateurs pertinents, les résultats de la mise en œuvre des différents plans directeurs.

III.3.2. L'Observatoire du Développement Spatial

Le programme directeur propose un ensemble de mesures dont les effets devront faire l'objet d'une évaluation a posteriori. Cette évaluation ne pourra se faire qu'à partir de données et d'analyses actualisées périodiquement et validées scientifiquement, concernant l'évolution du développement spatial et des facteurs qui le conditionnent.

Il faudra dès lors :

- réunir dans une banque de données unique toutes les informations concernant les éléments décrits au premier chapitre du programme directeur,
- compléter cette matrice de données par des analyses ciblées concernant par exemple le marché foncier, les disponibilités foncières, la mobilité, certaines conséquences spatiales du développement économique,
- utiliser ces informations pour effectuer l'évaluation des mesures proposées par le programme directeur,
- développer en cas de besoin des propositions concernant respectivement la réorientation de certaines mesures et la définition de mesures nouvelles.

203

Il est proposé par conséquent de créer un institut qui sera chargé d'assumer les missions décrites ci-dessus.

Les travaux de cet institut devront bien entendu être coordonnés :

- avec ceux menés en relation avec le SIG (système d'information géographique) de la DATUR,
- avec ceux du STATEC concernant la démographie, les emplois, l'évolution économique,
- avec ceux des observatoires régionaux existants (ORESUD)
- et enfin avec ceux de l'ORATE, qui a son siège à Luxembourg.

III.4. LA COMMUNICATION ET LA SENSIBILISATION EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Malheureusement, l'aménagement du territoire est encore trop souvent perçu comme une discipline théorique, donc très éloignée de l'action sur le terrain, mais paradoxalement responsable de tous les maux, notamment de la congestion du trafic et du mitage du paysage.

Les travaux menés dans le cadre de l'élaboration du programme directeur et de l'IVL ont clairement démontré la nécessité de développer une stratégie de communication cohérente sur le thème de l'aménagement du territoire pour créer un climat favorable à la mise en œuvre des objectifs définis. Ce constat s'applique tout autant au grand public qu'au public averti et aux décideurs politiques, au niveau national et communal.

La tâche à accomplir n'est pas aisée alors que la matière à communiquer s'avère complexe et se situe parfois à un degré d'abstraction assez élevé. Les exigences en termes de transparence et de compréhension en sont d'autant plus importantes.

204

La communication en matière d'aménagement du territoire se déroule généralement à trois niveaux :

- communication interne entre experts ainsi qu'entre experts et responsables politiques (Planungsmanagement),
- coopération entre experts et autres personnes (p.ex. forces vives) à intégrer activement au processus de planification (Prozessplanung),
- information et sensibilisation du grand public (Planungsmarketing) .

Le premier niveau de communication demande un traitement particulier puisqu'il s'agit d'organiser des plateformes d'échanges et de contacts intensifs et directs, sans toutefois avoir besoin de vulgariser la matière à communiquer.

Le deuxième niveau offre déjà une difficulté nouvelle puisqu'il faut trouver un « langage commun » entre experts et acteur locaux, régionaux et nationaux de cultures différentes.

Les échanges nécessaires à ces deux premiers niveaux auront les objectifs suivants :

- améliorer la perception des décideurs politiques en les impliquant activement dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire,
- profiter du savoir-faire des experts pour accomplir cette tâche,

- lancer et animer à partir de projets concrets un débat permanent entre le monde technique et scientifique et le monde politique,
- porter ce débat vers l'extérieur.

En ce qui concerne le troisième niveau, il s'agira de fournir au grand public sous une forme simplifiée et « digeste » des informations concernant :

- l'aménagement du territoire comme discipline se situant dans le contexte général du développement durable,
- l'aménagement du territoire au Luxembourg : base légale, outils, portée, objectifs,
- les dossiers d'actualité de l'aménagement du territoire, p.ex. l'IVL, les friches industrielles,
- la position de l'aménagement du territoire par rapport à d'autres dossiers d'actualité, par exemple les inondations, la protection de la nature, les transports...

La stratégie de communication utilisera les techniques de communication actuellement disponibles en fonction du message à faire passer et des moyens disponibles. Le site Internet du ministère aura en tout cas un rôle central à jouer dans ce contexte.

LOI DU 21 MAI 1999 CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

CHAPITRE I

DEFINITIONS, OBJECTIFS ET MOYENS

Art. 1.-

1. L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.
2. A cet effet, l'aménagement du territoire contribue et participe à l'échelle nationale, régionale et communale :
 - (a) à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages;
 - (b) à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines;
 - (c) à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier;
 - (d) au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du patrimoine culturel et naturel;
 - (e) à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale;
 - (f) à la protection de la population et des biens contre les risques naturels.
3. Le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire, appelé par la suite « le Ministre », assure dans ce contexte une mission de coordination.

Art. 2.-

1. Sans préjudice des attributions organiques d'autres départements ministériels, le ministre, est chargé de l'exécution des dispositions de la présente loi. A cet effet, il reçoit communication de tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de la part des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités.
2. Le ministre participe à la programmation des projets d'envergure réalisés dans le cadre des investissements publics et il examine toutes les propositions et projets émanant des départements ministériels pour autant que la réalisation de ces projets et propositions soit susceptible d'avoir une répercussion directe sur les objectifs de l'aménagement du territoire définis à l'article 1^{er} de la présente loi. Il en est de même des projets et plans d'aménagement communaux et de leurs modifications.

208

A cet effet les départements ministériels, les administrations publiques qui en dépendent ainsi que les administrations communales informent le ministre de tous les projets et études ayant trait aux objectifs de la présente loi, notamment ceux ayant un impact sur l'utilisation du sol et de l'espace et sur l'équilibre régional, et lui fournissent tous les documents y afférents, y compris ceux de nature législative et réglementaire.

3. Le ministre coordonne les moyens d'aménagement à mettre en œuvre définis à l'article 3 de la présente loi en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement en conseil. En cas de désaccord entre le ministre et un autre membre du Gouvernement sur la mise en œuvre des instruments d'aménagement, il en est référé au Gouvernement en conseil.
4. Le ministre est assisté d'un conseil supérieur de l'aménagement du territoire et d'un comité interministériel de l'aménagement du territoire, appelés par la suite « conseil supérieur » et « comité interministériel ».

Art. 3.-

1. La politique d'aménagement à mettre en œuvre par le Gouvernement dans l'intérêt des objectifs visés à l'article 1^{er} de la présente loi concerne principalement :
 - les mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - les investissements publics dans les domaines suivants : zones d'activités économiques, voies de communication, approvisionnement en eau et en énergie, évacuation et traitement des déchets solides et liquides, zones et équipements de loisirs et de tourisme, immeubles et équipements administratifs, scolaires, socio-culturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements.

2. Les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment :
 - le programme directeur du territoire;
 - les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels;
 - les plans d'occupation du sol.

3. Sans préjudice d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur en la matière, les études d'impact pour les grands investissements publics sont élaborées par les départements ministériels sectoriellement compétents dans le respect des orientations du programme directeur d'aménagement du territoire et des options retenues par les plans directeurs régionaux, par les plans directeurs sectoriels ainsi que par les plans d'occupation du sol.

4. Le ministre fait annuellement au nom du Gouvernement rapport à la Chambre des députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire.

5. Lors de la détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire, le Gouvernement collabore avec les Etats et les régions voisines en vue de coordonner les politiques d'aménagement respectives. La mise en œuvre de cette politique se fera principalement au niveau intercommunal transfrontalier.

CHAPITRE II

PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 4.-

1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite « le programme directeur », constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels dont il assure la coordination dans le cadre des objectifs prévus par l'article 1^{er} de la présente loi. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.
2. Le programme directeur arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures principales à prendre en vue de leur réalisation.
3. Le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs.

210

Art. 5.-

1. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil décide de faire élaborer un programme directeur.
2. Le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec le comité interministériel. Il est transmis aux communes pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet du programme directeur dans son ensemble et dans ses implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations des communes, est transmis par le ministre pour avis au conseil supérieur.
3. Le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre devant la Chambre des députés.

4. Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme directeur qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée.
5. Le programme directeur peut être complété par le Gouvernement en conseil, sur proposition motivée du ministre, par des programmes complémentaires régionaux ou sectoriels. Ces programmes complémentaires sont élaborés par le ministre en collaboration avec le comité interministériel.

Ils sont transmis aux communes pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à partir du jour de la communication du projet, les collèges des bourgmestre et échevins transmettent au ministre l'avis du conseil communal au sujet des programmes complémentaires dans leur ensemble et dans leurs implications éventuelles sur le territoire de leurs communes respectives. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations des communes, est transmis par le ministre pour avis au conseil supérieur.

Au terme de cette phase d'élaboration et de consultation, sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le programme complémentaire régional ou sectoriel qui est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

6. Le programme directeur et les programmes complémentaires, régionaux et sectoriels peuvent être modifiés et révisés. La procédure prescrite pour leur premier établissement est applicable aux modifications et révisions.

Art. 6

Dès sa publication au Mémorial, le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des pouvoirs locaux pour autant que sont appliquées les dispositions visées à l'article 4 de la présente loi.

CHAPITRE III

PLANS DIRECTEURS REGIONAUX ET PLANS DIRECTEURS SECTORIELS

Art. 7.-

1. Le programme directeur est précisé et rendu opérationnel pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement par des plans directeurs régionaux et par des plans directeurs sectoriels qui comportent une partie écrite et une partie graphique.
2. Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée. Il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.
3. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.

212

Art. 8.-

1. Les projets de plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat et des communes concernées.

La composition, l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail sont définis par un règlement grand-ducal.

2. Tout projet de plan directeur régional est transmis aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre de l'Intérieur l'avis du conseil communal au sujet du projet de plan dans son ensemble et dans ses implications sur le territoire de la commune. Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population en présence du ministre ou de son délégué.

3. Le projet de plan ainsi avisé est soumis au conseil supérieur. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est transmis par le ministre pour avis au comité interministériel.
4. Le projet de plan régional fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.
5. Le plan régional, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial sous une forme appropriée.
6. Un règlement grand-ducal précise le contenu des parties graphique et écrite du projet de plan directeur régional.

Art. 9.-

1. Les projets des plans directeurs sectoriels sont élaborés à la demande du ministre, soit à la demande du ministre ayant dans ses attributions le secteur visé par des groupes de travail comprenant des représentants des ministères et des administrations de l'Etat. La composition, l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail sont arrêtés par règlement grand-ducal.
2. Tout projet de plan directeur sectoriel est transmis aux communes concernées pour avis. Dans un délai de trois mois, commençant à courir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre de l'Intérieur l'avis du conseil communal au sujet du projet de plan dans son ensemble et dans ses implications sur le territoire de la commune.
3. Le projet de plan directeur sectoriel ainsi avisé est soumis au conseil supérieur. Dans un délai de trois mois commençant à courir du jour de la communication du projet, le conseil supérieur transmet son avis au ministre. Passé ce délai, le dossier, avec ou sans les observations du conseil supérieur, est transmis pour avis au comité interministériel.
4. Le projet de plan directeur sectoriel fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement à la Chambre des députés.
5. Le plan sectoriel, après délibération du Gouvernement en conseil, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal et est publié au Mémorial sous une forme appropriée.

Art. 10.-

Les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels peuvent être modifiés ou révisés en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans est applicable aux révisions et modifications.

CHAPITRE IV

PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Art. 11.-

Un plan d'occupation du sol est un plan d'aménagement qui porte sur des parcelles cadastrales constituant une aire déterminée à amén-
214 ager en lui conférant une affectation précise et détaillée.

Le plan d'occupation du sol est élaboré en conformité avec les options du programme directeur, précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel.

Art. 12.-

1. Le Gouvernement en conseil peut charger le ministre d'élaborer des plans d'occupation du sol, notamment pour les zones pour lesquelles il échet d'arrêter avec un degré de précision suffisant les charges et les servitudes grevant les propriétés et les contraintes d'aménagement découlant de l'utilité publique. La décision du Gouvernement en conseil est prise sur proposition du ministre.
2. Dès la décision de faire élaborer un ou plusieurs plans visés au point précédent, le ministre de l'Intérieur informe le ou les collègues des bourgmestre et échevins des communes concernées de l'intention du Gouvernement, de l'objet général du plan, de la délimitation de l'aire faisant l'objet de l'aménagement ainsi que de la nature générale des servitudes et charges qui grèveront les fonds visés.
3. Le ou les collègues des bourgmestre et échevins transmettent dans un délai de trois mois leurs prises de position au ministre de l'Intérieur.

4. Le ministre de l'Intérieur soumet l'avis du ou des collègues des bourgmestre et échevins, avec son propre avis, au ministre.
5. L'élaboration des plans visés au point 1 du présent article ne peut débuter qu'un mois après la décision du Gouvernement en conseil.

Art. 13.-

1. Les conseils communaux des communes touchées par les plans que le Gouvernement envisage de déclarer obligatoires en vertu de l'article 14 doivent recevoir communication des projets afférents pour enquête publique. Chaque fois que ces plans ont un caractère régional ou touchent les intérêts de plusieurs communes, sans préjudice des effets des alinéas 2 à 5 du présent article, le ministre saisit les organes chargés de l'élaboration respectivement de la mise en oeuvre du plan directeur régional et leur soumet pour avis le projet de plan d'occupation du sol. Cet avis sera joint à ceux visés à l'alinéa 6 du présent article.
2. Dès leur réception par la commune, les projets de plans sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Cet avis précise les délais et la procédure à respecter par les intéressés.
3. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué dans les trente jours qui suivent le dépôt public des plans. Cette réunion peut être tenue conjointement avec d'autres communes.
4. Les observations des intéressés concernant le projet de plan doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément à l'alinéa 2 du présent article.
5. Dans un délai de trois mois commençant à courir à partir du jour de la communication du projet, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre de l'Intérieur les observations qui lui ont été présentées par les intéressés, en y joignant l'avis du conseil communal au sujet de ces observations et il remet au ministre de l'Intérieur l'avis du conseil communal au sujet de l'ensemble du projet.

6. Le ministre de l'Intérieur transmet au ministre les observations et les avis visés à l'alinéa précédent en y joignant ses propres observations. Le ministre transmet l'ensemble du dossier au Gouvernement en conseil avec l'avis du comité interministériel et avec ses propres propositions. Le Gouvernement en tient compte dans la mesure où il les considère comme compatibles avec les buts poursuivis par les plans.
7. Faute par la commune d'observer les formalités et les délais prévus aux alinéas qui précèdent du présent article, le ministre de l'Intérieur, après une mise en demeure restée sans effet, désigne un commissaire spécial qui remplit les devoirs imposés à la commune, le tout à charge de la caisse communale. En cas de nomination d'un commissaire spécial, les délais prévus à l'alinéa précédent du présent article prennent cours à partir du jour de sa nomination.
8. Si le commissaire spécial est placé dans l'impossibilité de procéder dans les délais prévus au présent article aux devoirs à lui impartis, le plan en élaboration peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal avec ou sans modifications sur la base d'un rapport circonstancié de sa part.

216

Art. 14.-

1. Les plans d'occupation du sol, après délibération du Gouvernement en conseil, sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal et sont publiés au Mémorial sous une forme appropriée. Ils comportent une partie écrite et une partie graphique.
2. L'exécution des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique. L'Etat peut requérir l'expropriation des fonds pour autant qu'ils sont réservés à des usages publics conformément aux dispositions du chapitre VI de la présente loi.

Art. 15.-

1. Le Gouvernement en conseil peut, sur proposition du ministre, préciser, compléter, modifier ou abroger un plan d'occupation du sol.
2. La procédure prescrite pour le premier établissement des plans d'occupation du sol est applicable aux modifications, révisions et abrogations. L'enquête publique prévue à l'article 12 de la présente loi peut se limiter aux communes dont les territoires sont directement concernés.

Art. 16.-

1. A partir du jour où le projet d'un tel plan est déposé à la maison communale, conformément à l'article 13 de la présente loi, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du projet de plan. Cette interdiction tombe si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les quatre années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité.
2. Le ministre décide si les travaux envisagés ou entrepris sont conformes aux servitudes visées au point qui précède. Les décisions sont notifiées aux intéressés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Copie en sera donnée à la commune intéressée par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. Dans les trois mois de la notification de la décision, les intéressés peuvent former un recours en réformation devant le tribunal administratif.

217

Art. 17.-

1. Tous les actes et promesses de vente sur les fonds bâtis ou non feront mention du projet de plan ou du plan établi en vertu de la présente loi et régissant les fonds qui font l'objet de la cession. Ils spécifieront succinctement l'affectation de ces fonds telle qu'elle est prévue par le projet ou plan d'occupation du sol. La mention sera fondée sur une attestation à délivrer au vendeur par le ministre.
2. De même les affiches, annonces et autres instruments de publicité mentionneront ces dispositions. Ils ne porteront aucune indication qui soit contraire au projet ou plan d'occupation du sol ou qui soit de nature à induire les acquéreurs en erreur.
3. S'il y a lieu et dans la mesure où des restrictions au droit de propriété sont imposées, les documents ci-devant énumérés porteront également mention des décisions couvrant les fonds à céder à titre onéreux ou à titre gratuit et pris en exécution de la loi en vigueur concernant l'aménagement des communes.
4. L'inobservation des dispositions qui précèdent autorise l'acquéreur, le locataire, l'usufruitier et, à leur défaut, la commune de la situation de l'immeuble à poursuivre la nullité de l'acte de vente aux frais et

dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement et sans préjudice des réparations civiles, s'il y a lieu.

Art. 18.-

1. Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier, à compléter ou à réviser un plan d'occupation du sol et jusqu'au moment du dépôt à la maison communale prévu à l'article 12, point 2 de la présente loi, il peut être décidé que les immeubles touchés par le plan d'occupation du sol à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 15 de la présente loi, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à l'indemnité.
2. La décision est prise par arrêté du Gouvernement en Conseil.
3. La décision est publiée au Mémorial et consignée dans un registre public tenu par le ministre; copie de la décision prise par arrêté du Gouvernement en Conseil est transmise à la ou aux communes de la situation de l'immeuble. La décision est notifiée individuellement par le ministre par lettre recommandée avec avis de réception aux titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. Dans le cas où la résidence d'un titulaire n'est pas connue, la notification est adressée aux bourgmestres de la ou des communes de situation de l'immeuble.
4. Les servitudes arrêtées par les plans d'occupation du sol ne deviennent définitives qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal qui les établit.

218

CHAPITRE V

EFFETS DU PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL, DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL ET DU PLAN D'OCCUPATION DU SOL

Art. 19.-

Le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans.

CHAPITRE VI

EXPROPRIATIONS ET INDEMNISATIONS

Art. 20.-

1. L'Etat est autorisé à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation des sols rendus obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi. Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal.
2. L'expropriation est poursuivie conformément à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, après qu'il aura été constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs fonds immobiliers est requise pour la mise en oeuvre des plans rendus obligatoires en exécution des articles 8, 9 et 14 de la présente loi.
3. Lorsque, dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal prévu au point 1 du présent article, la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par lettre recommandée avec avis de réception, inviter le ministre à renoncer à l'expropriation de son immeuble.

4. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans un délai d'un an à partir de la date d'envoi de la lettre recommandée, le propriétaire devra être indemnisé dans les limites de l'article 22.

Art. 21.-

1. N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes résultant d'un plan déclaré obligatoire conformément aux articles 8, 9 et 14 de la présente loi.
2. Toutefois une indemnité à charge de l'Etat est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain.
3. L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire d'autres immeubles qui tirent avantage du plan déclaré obligatoire visé au point 1 ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.
4. A défaut d'accord amiable sur l'indemnité à payer, celle-ci sera fixée par le tribunal compétent en fonction du montant réclamé par le demandeur de l'indemnité et du lieu de situation de l'immeuble.

220

Art. 22.-

Les demandes d'indemnités sont prescrites un an après le jour où le refus de l'autorisation de bâtir motivé par l'interdiction d'un plan déclaré obligatoire est devenu définitif. Si aucune autorisation n'est sollicitée, le délai est de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant le plan obligatoire. Pour l'action en indemnité prévue au point 3 de l'article 21 de la présente loi, le délai est fixé à quinze ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal visé au point 1 de ce même article.

CHAPITRE VII

ORGANES D'AMÉNAGEMENT

Art. 23.-

1. Il est créé un conseil supérieur, chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en matière d'aménagement du territoire.
2. Le conseil supérieur est placé sous l'autorité du ministre. Les relations du conseil supérieur avec le Gouvernement et avec les autorités publiques ont lieu par l'intermédiaire du ministre.
3. Le conseil supérieur émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement dans les délais fixés par celui-ci. Il peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire.
4. La composition du conseil supérieur, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement et ses relations avec le Gouvernement et avec les autorités publiques, les modalités de publication de ses avis, ses relations avec la presse ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer à ses travaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 24.-

1. Il est institué un comité interministériel, qui assiste le ministre en matière d'aménagement du territoire.
2. Le comité coordonne, au niveau gouvernemental, sous la direction du ministre, les travaux devant préparer les décisions relatives aux plans directeurs régionaux, aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol. Il donne son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre et notamment sur les suggestions et avis émanant du conseil supérieur.
3. La composition du comité, le mode de nomination du président et des membres, les modalités de fonctionnement, ses relations avec le Gouvernement ainsi que les indemnités revenant à ses membres ou aux experts appelés à collaborer aux travaux du comité sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 25.-

1. Pour les régions définies par le programme directeur les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux soit de leur propre initiative, soit à l'initiative du ministre.
2. Ces syndicats de communes ont pour mission d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.
3. Les représentants des départements ministériels et des administrations publiques directement concernés par les plans directeurs régionaux, assistent aux réunions avec voix consultative.
4. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé. Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal.

222

CHAPITRE VIII

SANCTIONS PENALES

Art. 26.-

1. Sous réserve d'autres dispositions légales spéciales, l'inobservation des plans déclarés obligatoires en vertu de la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 10.001 francs à cinq millions de francs ou d'une de ces peines seulement.
2. Si des travaux ont été exécutés contrairement aux plans d'aménagement déclarés obligatoires, le juge ordonne, soit que les travaux entrepris soient rendus conformes aux prescriptions des plans d'aménagement, soit que lesdits travaux soient supprimés et les lieux remis dans leur état antérieur dans le délai qu'il fixe à cette fin, le tout aux frais des contrevenants, frais recouvrables par voie de contrainte comme en matière de contributions directes.

3. Les mêmes dispositions sont applicables à ceux qui ne se sont pas conformés aux décisions d'interdiction ou de prolongation d'interdiction prévues aux articles 17 et 18 de la présente loi.
4. La commune et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, peuvent se porter partie civile.
5. Le jugement sera exécuté à la requête du procureur général d'Etat ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

CHAPITRE IX

DISPOSITIONS FINALES

Art. 27.-

La loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire est abrogée.

Art. 28.-

Les plans d'aménagement déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables. S'ils sont précisés, complétés, modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des plans d'occupation du sol, prévue par la présente loi, est applicable.

Pour l'établissement ou la modification des plans d'aménagement arrêtés par le Gouvernement en Conseil sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, mais non encore déclarés obligatoires, les dispositions de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire restent applicables.

IMPRESSUM

Editeur

*Ministère de l'Intérieur
Direction de l'Aménagement du Territoire
et de l'Urbanisme (DATUR)
1, rue du Plébiscite
L-2341 Luxembourg*

Tél.: 478-6914 / 478-6917

Fax: 408970

Internet: www.etat.lu/MI/MAT/

Conception et réalisation

Editions Guy Binsfeld

Assistance rédactionnelle

Ecau

Crédits photographiques

Editions Guy Binsfeld

Ministère de l'Intérieur - DATUR

Photogalerie Rol Schleich

Bureau d'architecture Jim Clemes

Fonds pour le Logement à Coût Modéré

Arbed

Luxembourg City Tourist Office

Impression

Imprimerie Faber

Imprimé sur papier blanchi sans chlore