

# Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire

1, rue du Plébiscite  
L-2341 Luxembourg

Tél. : 478 - 6913

---

Luxembourg, le 22 avril 2002

## **Avis du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire**

**RELATIF AU PROJET DE**

**PROGRAMME DIRECTEUR DE  
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

## Composition du Conseil Supérieur

---

*Président : Bousch Patrick,*

*Vice-présidents : Speltz Fernand, Gaasch Marco,*

*Membres : Brachmond Michel, Di Bartolomeo Mars, Eicher Emile, Emering Paul, Frising Arno, Hengen François, Herr Jean, Kayser Pit, Kremer Alex, Milbert Ferd, Schockmel Jean, Thiel Lucien, Tremuth Norbert, Weidig Paul, Zeyen Chantal.*

Dans sa séance du 22 avril 2002, le Conseil Supérieur a approuvé l'avis suivant.

## Introduction

---

Conformément à l'article 4 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'Aménagement du Territoire, le Conseil Supérieur remet au Gouvernement l'avis qui suit.

**Le Conseil Supérieur accueille favorablement le nouveau projet de Programme Directeur, tout en y apportant des éléments complémentaires et constructifs.**

Ces éléments sont ordonnés selon 4 axes majeurs :

1. le lien entre le Programme Directeur et le développement durable,
2. les liens entre le Programme Directeur et les différents instruments de l'aménagement du territoire,
3. le cadre de vie : ressources humaines et foncières,
4. la validation des objectifs politiques et leur ordre de priorité.

L'avis du Conseil Supérieur est constitué de 3 types de remarque :

1. les constats,
2. les avis (propositions de modification de texte du Programme Directeur),
3. les recommandations ou propositions (actions politiques).

# 1. Le Programme Directeur par rapport au développement durable

**Constat :** Au Luxembourg, le concept du développement durable est défini dans le Plan National pour un Développement Durable (PNDD). Au niveau de l'aménagement du territoire, ce concept se traduit par la mise en œuvre des plans sectoriels et régionaux, le Programme Directeur devant pour ainsi dire constituer la base du développement spatial durable.

**Avis :** Il y a lieu de mentionner à la page 15 que le Programme Directeur n'est pas à considérer comme complémentaire du PNDD, mais qu'il en est la traduction spatiale dans le domaine de l'aménagement du territoire.

**Constat / Avis :** Le concept de développement durable intégrant une dimension sociale (les deux autres dimensions fondamentales étant l'économie et l'environnement), il convient d'ajouter cette dimension sociale (à la page 18) par le biais de l'axe suivant : « renforcer l'inclusion sociale et participer à la lutte contre l'exclusion par la planification durable du territoire ». Par exemple, au niveau local, les PAG devraient éviter les effets de ségrégation spatiale (dans la construction de lotissements par exemple ou dans un grand projet d'aménagement tel que celui de Belval ou du Kirchberg). Aussi faudrait-il ajouter à la page 16, au niveau de la question fondamentale, « Comment garantir le niveau de vie et la compétitivité économique d'une région tout en réduisant la consommation d'énergie, des ressources naturelles et des surfaces non bâties ? », le texte suivant : « tout en améliorant la qualité de vie des habitants et en favorisant l'intégration sociale et spatiale ».

**Constat :** Dans le domaine de l'intégration socio-spatiale, le développement durable plaide pour une prise en compte de l'économie solidaire dans les stratégies de développement local.

**Avis :** En ce sens, ce type d'activité économique doit être intégré dans le Programme Directeur, afin de favoriser une politique d'intégration sociale.

## **Recommandation 1 :**

Le CSAT suggère une définition juridique de l'économie solidaire et de son rôle futur dans le but d'une réintégration de publics en difficulté.

**Constat :** Le fort développement économique luxembourgeois, qui se fonde essentiellement sur l'attraction de capitaux étrangers et d'une main-d'œuvre transfrontalière, génère pour le moment un accroissement plus rapide de la population active que de la population résidante.

**Avis :** Il en résulte une forte pression sur l'espace. Il faut étoffer dans le Programme Directeur l'analyse du développement spatial des activités économiques.

**Recommandation 2 :**

Le Conseil Supérieur recommande la mise en place d'un plan sectoriel « activités économiques », plus particulièrement orienté vers le secteur tertiaire et l'immobilier de bureaux.

**Recommandation 3 :**

En vue de l'implantation de nouvelles entreprises dans les zones d'activités, le Conseil suggère de favoriser l'économie endogène.

**Recommandation 4 :**

L'implantation d'activités relevant du domaine des énergies renouvelables et de la biotechnologie, ainsi que la stimulation de la recherche, constituent d'autres pistes à suivre.

**Constat / Avis :** Si nous considérons la durabilité de notre système de financement des pensions (c'est-à-dire le maintien d'un acquis social) comme une exigence de la durabilité sociale pouvant servir de base de travail fondée dans la définition des scénarios futurs de développement spatial, il y a lieu de procéder à des recherches prospectives permettant de mesurer l'impact sur le développement spatial et les besoins en infrastructures.

**Constat :** Dans une approche de développement durable, il y a lieu de se fixer des objectifs quantifiés à atteindre (par exemple modal split pour le transport ou réduction de la consommation d'espace vierge).

**Avis :** Ce constat suppose une évaluation des objectifs quantifiés et des actions nécessaires pour les atteindre.

**Recommandation 5 :**

Pour établir cette évaluation, il faut mettre en place des indicateurs de durabilité et un système de monitoring spatial (évoqué trop succinctement dans le projet de Programme Directeur). Le renforcement en ressources humaines et en moyens d'observation est indispensable pour réaliser ce travail de monitoring (par le développement des observatoires régionaux, coordonnés par un observatoire national et l'utilisation généralisée de systèmes d'informations géographiques).

## 2. Le Programme Directeur par rapport aux différents instruments de l'aménagement du territoire

### 2.1. L'approche régionale

**Avis :** L'approche régionale préconisée par le projet de Programme Directeur est la grande innovation de la politique d'aménagement du territoire ; elle correspond également à la mise en œuvre de la politique de développement durable. Cette volonté du Gouvernement, d'accorder un rôle plus conséquent à l'initiative régionale en matière de développement et de planification régional durable, est à saluer. Elle devrait dynamiser les acteurs locaux et valoriser davantage le potentiel des régions.

**Avis :** Il s'agit là pour l'instant d'une déclaration d'intention qui risque de rester lettre morte si, parallèlement, le Gouvernement ne crée pas les moyens et incitations nécessaires pour transposer l'approche régionale dans la réalité.

#### **Recommandation 6 :**

Il faut mettre en place rapidement des structures politiques (syndicat régional de communes), techniques (observatoires régionaux coordonnés par un observatoire national ou une administration) et financières (fonds régional pour la coordination et le développement de l'action régionale), prenant en compte le découpage territorial proposé dans le Programme Directeur (6 régions).

Le Gouvernement pourrait, par exemple, s'inspirer des contrats de plan Etat-Région tels qu'ils existent en France. Dans le même temps, il faudra veiller à ce que le niveau communal soit suffisamment représenté au sein des groupes de travail qui seront chargés d'élaborer les plans régionaux.

**Avis :** Le Conseil Supérieur approuve le principe de la nouvelle délimitation du pays en six régions fonctionnelles pour les besoins de l'aménagement du territoire, délimitation qui a fait l'objet de longues discussions durant l'élaboration du nouveau Programme Directeur (voir les avis précédents). Ce nouveau découpage pose essentiellement le problème de la sur-représentation de la région Centre Sud.

#### **Recommandation 7 :**

Au cas où l'une ou l'autre commune a manifesté, dès la phase de consultation, une opposition explicite et écrite à l'encontre d'une délimitation régionale projetée qui la concerne directement, il faudra reconsidérer cette limite selon des critères de rattachement fondés sur des coopérations régionales ou intercommunales existantes et réelles.

Le Conseil propose par ailleurs de définir des agglomérations urbaines en tant que sous-entités régionales des régions nouvellement créées.

**Avis :** Il faut clarifier les relations entre les différents niveaux territoriaux cités : Etat, régions, sous-entités régionales et communes. Le CSAT souhaiterait connaître les compétences et les domaines de planification dont les régions pourraient disposer.

**Recommandation 8 :**

Les Centres de développement et d'attraction devraient jouer un rôle moteur dans la planification régionale par leur mise en réseau avec leur agglomération respective, leur zone d'influence et leur région d'aménagement. Ce rôle peut s'étendre également à la prise d'initiative, à l'animation et à la coordination de la planification régionale ou encore à la réalisation des objectifs de décentralisations (dotation d'infrastructures régionales et de moyens financiers supplémentaires).

**Recommandation 9 :**

Le Conseil Supérieur estime que les coopérations déjà existantes et sans lien direct avec l'aménagement du territoire ne doivent pas être entravées par ces nouveaux découpages régionaux.

## 2.2. Articulation entre les plans sectoriels et les plans régionaux

**Avis :** Le CSAT pense que le plan sectoriel doit se situer en amont du plan régional. Le plan sectoriel doit répondre aux questions «quoi» / « qui » et le plan régional aux questions « où » / « comment ».

**Recommandation 10 :**

Dans le souci d'assurer une complémentarité entre les deux planifications sectorielles et régionales, le Programme Directeur devra préciser plus clairement dans sa version finale :

- la définition des objectifs de la planification régionale,
- la portée spatiale (régionale et communale) de la planification sectorielle,
- la façon dont elles s'articulent et se déclinent l'une par rapport à l'autre,
- le mode opératoire (cahier des charges) de chacune des deux planifications,
- le mode de règlement des conflits d'intérêt qui peuvent naître de la mise en œuvre des deux instruments de planification.

**Recommandation 11 :**

Le CSAT demande instamment que le Gouvernement prenne les règlements d'exécution de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (art. 8.6) dans le but de mettre en œuvre rapidement les plans directeurs régionaux.

**Avis :** Au cours de la phase d'élaboration des plans sectoriels, il paraît nécessaire d'intégrer un interlocuteur de la structure représentant les communes (SYVICOL) ou un délégué de chaque future région dans les groupes de travail, afin de tenir compte de leur avis respectif, au lieu de le faire a posteriori.

### **2.3. Articulation entre les politiques sectorielles et les instruments de planification de l'aménagement du territoire**

**Avis :** En général, le Programme Directeur doit spécifier et articuler le lien entre l'action gouvernementale (au niveau sectoriel) et ses répercussions spatiales aux niveaux régional et communal.

**Constat :** Il semblerait qu'il n'y ait pas forcément adéquation entre les plans sectoriels et le Programme Directeur. Par exemple, la création de futurs lycées (à Mamer ou Junglinster) n'est pas uniquement planifiée dans les Centres de développement et d'attraction.

**Recommandation 12 :**

Le CSAT demande à intégrer au système de CDA actuel les centres en émergence.

**Avis :** L'élaboration des plans sectoriels et les actions gouvernementales doivent respecter les orientations du Programme Directeur, notamment par rapport à la hiérarchisation des Centres de développement et d'attraction.

**Constat / Avis :** Comme la même loi prévoit la faculté de faire élaborer des plans sectoriels par d'autres ministres que celui ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, la question est de savoir si les critères d'aménagement durable du territoire seront pris en considération.

**Avis :** Le Programme Directeur doit fournir le schéma d'organisation et d'articulation des instruments d'aménagement aux différents niveaux géographiques (communal, régional et national).

**Recommandation 13 :**

Pour faciliter la coordination des politiques sectorielles et arbitrer les conflits d'intérêts, l'aménagement du territoire devrait être placé sous la tutelle du Premier ministre.

---

### 3. Le Programme Directeur par rapport au cadre de vie : ressources humaines et foncières

---

Principal outil d'orientation du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, le Programme Directeur a pour vocation de structurer et d'encadrer la répartition spatiale du développement de l'activité économique et humaine pour que ce dernier remplisse les exigences de la durabilité.

**Constat :** L'évolution de la population, liée à l'accroissement naturel et à un solde migratoire fortement positif, constitue un facteur clé pour la définition de l'organisation future de l'espace. Rappelons à ce propos que le seuil de population des 435 530 habitants, prévu pour l'an 2000 par le STATEC (dans sa variante maximaliste des projections démographiques de 1995) avait déjà été dépassé.

**Constat :** Une discussion vient de naître, celle d'un Luxembourg comptant près de 700 000 habitants en 2040. Cette population garantirait un niveau durable des prestations de pension actuelles et futures.

**Avis :** La perspective des 700 000 va certainement animer positivement les discussions concernant toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire dans notre pays. Ces échanges devront alimenter le contenu du nouveau Programme Directeur. Cette projection servira également de base de travail dans la définition de scénarios futurs de développement spatial (mesure des impacts au niveau des infrastructures, des logements...).

**Constat :** Au cours de la dernière décennie, la main-d'œuvre transfrontalière est passée de 33 000 à 97 000 frontaliers, représentant aujourd'hui 37 % de la population active (sur un total de 260 000 actifs).

**Avis :** Le bassin d'emploi que constitue l'espace transfrontalier de la Grande Région n'est pas illimité. A l'avenir, l'évolution des rapports durée du déplacement des frontaliers / niveau de qualification des frontaliers / qualité de vie / niveau des salaires de part et d'autre, influenceront de plus en plus sur le choix des frontaliers à se déplacer ou non vers le Grand-Duché.

**Constat :** Le Luxembourg connaît une des densités de population les plus faibles par rapport aux régions limitrophes. Il semblerait que les 118 communes du Grand-Duché aient des disponibilités de terrains à construire pouvant facilement accepter une population d'un million d'habitants, répondant ainsi à la problématique des 700 000.

**Avis :** Le Programme Directeur devrait contenir une analyse sur les superficies disponibles dans le but de connaître les potentialités d'accueil des communes.



**Avis :** Dans le même temps, il convient de privilégier de nouveaux concepts urbanistiques et de nouvelles méthodes de construction consommant moins d'espace, garantissant selon les critères de durabilité la qualité de vie future des résidants.

**Constat :** Les prix fonciers ne cessent d'augmenter.

**Avis :** Cette situation peut entraîner une ségrégation sociale et spatiale. L'accès à la propriété risque de devenir, à terme, un droit réservé à une minorité de la population.

**Recommandation 14 :**

Il faudra mettre en place des mécanismes régulateurs par rapport au marché foncier, tels le bail emphytéotique et la location-vente.

---

## 4. La validation des objectifs politiques

---

Le Conseil Supérieur valide les trois champs d'action et les 13 objectifs politiques (p. 80) qui sont repris en détail dans le catalogue des mesures et actions tout en y apportant certaines modifications.

### 4.1. Développement urbain et rural

- **Objectifs politiques 1 et 2 ayant trait au développement économique :**

**Avis :** Le Conseil Supérieur propose de regrouper ces deux objectifs en un seul, dont l'intitulé serait le suivant : « créer et maintenir des unités urbaines dynamiques, attractives et compétitives tout en diversifiant l'économie dans l'esprit d'un développement durable ».

- ***Concernant la volonté d'assurer un développement urbain équilibré :***

**Constat :** Le Conseil Supérieur peut évidemment cautionner toutes les idées qui se rapportent aux équilibres territoriaux, dont le développement urbain équilibré. Encore suggère-t-il de définir en quoi consiste cet équilibre. Qui ordonnera cet équilibre et qui en contrôlera sa réalisation sur le terrain, sachant que dans le cadre de la législation actuelle, l'affectation du sol est dans une très large mesure du ressort des autorités communales ?

**Avis :** Dans le cadre du soutien à la reconversion, le CSAT est de l'avis de soutenir la reconversion des friches industrielles dans l'ensemble du pays et non seulement dans le bassin sidérurgique, comme mentionné à la page 84.

- ***Concernant le renforcement de la structure économique régionale :***

**Avis :** Le Conseil Supérieur suggère de favoriser également le développement de l'économie régionale endogène par la mise en place de structures de promotion et d'accueil de PME-PMI au niveau régional dans les zones d'activités. Ces structures peuvent fonctionner sous la compétence du syndicat régional.

- **Concernant l'activité agricole, la sylviculture et le tourisme :**

**Avis :** Compte tenu d'une régression permanente des activités agricoles, il y a lieu de donner une nouvelle dynamique à l'espace rural par l'implantation d'activités créant des plus-values pour ces régions.

L'implantation d'activités relevant du domaine des nouvelles technologies de l'environnement et de la biotechnologie est à favoriser.

**Avis :** En ce qui concerne le maintien de l'activité agricole sur l'ensemble du territoire luxembourgeois, le CSAT estime qu'il faudrait tout d'abord définir le rôle et les missions exactes à remplir par l'agriculture, et notamment ses produits, ainsi que les voies et moyens de production.

**Avis :** Il s'agit en tout cas de retenir les cinq objectifs suivants en vue d'assurer la viabilité économique des exploitations agricoles et le maintien d'une fonction agricole :

1. Assurer une production alimentaire de qualité ;
2. Maintenir et gérer les espaces naturels et les paysages culturels ;
3. Rehausser le rôle éducatif et touristique des exploitations ;
4. Accroître la promotion et la commercialisation de produits régionaux ;
5. Favoriser le recyclage des déchets organiques et la production d'énergies renouvelables (bioénergie).

**Avis :** Comme le projet de Programme Directeur plaide fortement en faveur du développement des économies régionales, la filière bois mérite une attention particulière en tant que potentiel endogène des régions rurales. L'activité sylvicole devrait être davantage développée pour la rendre viable à terme (comme accroître la valeur ajoutée du bois par le développement de l'artisanat).

**Constat :** L'agriculture fournit un apport économique plus important que le tourisme rural, qui lui est intimement lié.

On ne peut nier qu'il existe bien des possibilités et voies à suivre pour le développement du tourisme rural, mais il faut avouer que les potentialités économiques de ce secteur sont fort réduites.

**Avis :** Il faut développer le tourisme de congrès et le tourisme rural par la mise en œuvre de politiques d'accueil adaptées (marketing touristique, offre de produits de loisirs...) et par le développement de la capacité d'accueil existante (en créant de nouvelles infrastructures et en modernisant les anciennes).

Le catalogue des mesures et actions est fort bien fourni, il reste toutefois à préciser quels sont les acteurs qui peuvent le mettre en œuvre et avec quels moyens.

- **Objectif politique 3 ayant trait au développement d'une structure urbaine compatible avec les exigences environnementales sur la base des principes d'un aménagement du territoire durable :**

- ***Concernant la volonté de limiter au minimum indispensable l'utilisation des espaces libres à des fins de construction :***

**Constat :**

Dans la zone bâtie, la consommation du sol et l'utilisation rationnelle d'espaces libres à des fins de construction constituent d'autres défis à l'aménagement du territoire. Ainsi le développement durable suppose une limitation de la consommation future de l'espace par :

- la réaffectation des bâtisses délaissées et des espaces laissés en friche ;
- la densification de l'espace bâti en fonction du tissu urbain existant (différent entre milieu urbain et milieu rural) ;
- l'utilisation raisonnée des espaces libres et constructibles.

**Avis :**

Ces propositions permettront d'éviter une coalescence villes / villages et consolideront un développement harmonieux des villes et campagnes luxembourgeoises. Elles permettront également d'éviter une gestion difficile des transports collectifs, corollaire à un étalement urbain non contrôlé.

**Recommandation 15 :**

Le CSAT recommande la définition des périmètres d'agglomération des localités en fonction de critères objectifs découlant d'une analyse des infrastructures existantes et des contraintes naturelles.

**Avis :**

La définition de critères objectifs (comme la densité de logements par hectare) et le dépassement d'un certain seuil doit servir de condition préalable à toute demande d'extension du périmètre d'agglomération. Ces critères sont davantage à explorer en vue d'être introduits dans le projet portant réforme de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et communes (notamment par le jeu régulateur d'un impôt foncier plus dissuasif).

**Recommandation 16 :**

Le CSAT recommande, dans le cas de rétention de terrains constructibles à l'intérieur du périmètre d'agglomération, l'introduction d'un impôt spécifique.

**Constat / Avis :** Dans une approche de développement durable, il y a lieu de se fixer des objectifs quantifiés à atteindre. Ce constat suppose une évaluation de ces objectifs, d'une part, et des actions nécessaires pour les atteindre, d'autre part. Pour établir cette évaluation, la mise en place des indicateurs de durabilité et un système de monitoring spatial (évoqué succinctement dans le projet de Programme Directeur) est nécessaire. Cet outil permettra d'appréhender les impacts de chaque action au niveau local, régional et national, à court, moyen et long terme.

- **Concernant la promotion de la diversité et la mixité des fonctions urbaines :**

**Constat :** Les aménageurs prônent aujourd'hui une quasi sacro-sainte mixité des fonctions urbaines alors que leurs prédécesseurs avaient prêché de les dissocier (voir l'exemple du Kirchberg).

**Avis :** Le Conseil Supérieur est favorable au maintien d'une mixité des fonctions urbaines. Il met toutefois en garde contre une mixité tous azimuts. Cette mixité doit être clairement définie dans les PAG en considérant toutes les nuisances et incompatibilités entre les fonctions.

La promotion de la mixité durable s'attache à développer les services de proximité dans les quartiers résidentiels et non à implanter des grandes infrastructures (grandes surfaces commerciales, zones d'activités économiques).

Aussi, les fonctions d'approvisionnement et de services de proximité sont à ajouter en tant que fonction urbaine. Elles sont à considérer au même titre que les autres, à savoir l'habitat, le travail, la culture et les loisirs.

Cela nécessitera l'adaptation de certaines législations.

- **Concernant la volonté d'améliorer la coordination des instruments existants en matière d'orientation du développement urbain et de promouvoir la sensibilisation et la consultation de la population :**

**Constat :** Rappelons que dans la dynamique du sommet de Rio (1992), où les Etats et organisations non gouvernementales ont adopté un plan d'action global pour assurer un développement durable à l'ensemble des communautés humaines, une des recommandations de l'Agenda 21 a été de mettre en place un Agenda 21 local au niveau des communes. L'agenda 21 est un instrument de concertation et de coordination des planifications locales. Il peut également faciliter la conciliation lors de conflits d'intérêt. Dans un souci de participation, il s'agit de consulter la population afin d'élaborer et d'adopter un programme d'action à l'échelon de la collectivité.

**Avis :** Le Programme Directeur devrait rappeler les objectifs principaux de l'Agenda local 21 et promouvoir la création de commissions communales pour le développement urbain durable. Reste à définir le mode opératoire de cette consultation locale.

- **Objectif politique 4 ayant trait à la création des villes et villages répondant aux exigences sociales et offrant une qualité de vie de haut niveau :**

**Constat :** La ségrégation socio-spatiale dans les centres urbains est de plus en plus prononcée.

**Avis :** Des efforts supplémentaires méritent d'être entrepris pour éviter la ségrégation socio-spatiale dans les centres urbains. Il faudrait assurer une mixité sociale en permettant un accès au logement à toutes les catégories sociales de la population tout en maintenant un cadre de vie de qualité.

- **Objectif politique 5 ayant trait à la promotion du polycentrisme et de la déconcentration concentrée :**

**Avis :** Les objectifs majeurs devraient viser la recherche d'un meilleur niveau d'équipement dans les CDA.

Le Gouvernement devrait se résoudre à définir la notion de service public, sachant que le terme ne renferme pas seulement une composante économique. Il devra également préciser de quels équipements et services les différents centres régionaux sont à doter pour ainsi garantir un service public de qualité.

Le Conseil Supérieur, par le biais d'avis rendus antérieurement, a largement épuisé le sujet de la décentralisation. Il reste à ajouter que c'est le manque de volonté politique et l'inertie des services et administrations concernées qui paralysent la mise en œuvre des plans de déconcentration.

- **Objectif politique 6 ayant trait au développement d'un partenariat ville-campagne dans l'esprit du développement durable :**

**Avis :** En ce qui concerne la terminologie choisie du partenariat ville-campagne, le Conseil Supérieur voudrait la voir remplacer par celle de partenariat centre-périphérie. Ce terme s'étend, de façon plus générale, à l'ensemble des relations entre les noyaux urbains centraux et les localités périphériques. Il s'agit de renforcer ces relations, tout en englobant l'idée retenue dans le Programme Directeur du partenariat ville-campagne (cf. pp. 31-32 partie B).

**Avis :** Concernant la carte p. 126 sur les "espaces d'action", il échoit de compléter la légende pour la zone tampon située entre "espace à structurer" et les espaces périphériques. Cette zone tampon est soumise à une forte pression immobilière de la part du Centre et du Sud ; il s'agit en partie de la ceinture verte interurbaine qui forme un espace à vocation récréative et qu'il y a lieu de protéger. En outre, la dynamique interne des espaces luxembourgeois serait à représenter à l'aide de flèches appropriées.

## 4.2. Transports et Télécommunications

Ce chapitre demande à être réactualisé en fonction des nouvelles orientations politiques en la matière.

**Constat :** Le développement de la mondialisation, qui engendre entre autres plus de mobilité, entraîne une augmentation des flux de transports et ce à un stade où les capacités des réseaux ferroviaire et routier ont atteint leurs limites, notamment aux heures de pointe.

**Avis :** La politique durable des transports doit répondre au triple défi suivant :

- Permettre d'assurer des flux de personnes et de marchandises de plus en plus importants ;
- Permettre d'assurer une accessibilité optimale et compétitive du pays et par delà les frontières ;
- Intégrer la contrainte de plus en plus forte liée au respect de l'environnement naturel et humain.

**Avis :** La résolution d'une telle équation nécessite un engagement fort du Gouvernement. Cela suppose la mise en œuvre d'un concept intégré de mobilité et de véritables stratégies en matière de transports (développement des transports publics, intermodalité...) capables de relever ce triple défi.

### **Recommandation 17 :**

Il y a lieu d'intégrer la dimension internationale dans le concept de mobilité du pays, plus particulièrement en assurant la mise en réseau de notre capitale avec les autres grandes villes européennes.

Le chapitre relatif aux transports devra par ailleurs intégrer la dimension transfrontalière, et plus particulièrement à l'échelle interrégionale (Grande Région), car l'effet et l'augmentation de la main-d'œuvre transfrontalière doivent être pris en compte.

Aussi faudra-t-il privilégier le transport ferroviaire de personnes en assurant un service public performant, tout en confortant celui du fret.

- **Objectif politique 1 « Circuler moins », diminuer les nuisances par une réduction du trafic :**

**Avis :** De l'avis du il s'agit ici de l'objectif le plus difficile à réaliser. Cet objectif ne peut être qu'atteint sur le long terme.

**Constat :** L'accessibilité du pays passe par un développement des réseaux de transports et plus particulièrement par un effort soutenu des transports publics et notamment des chemins de fer où un retard certain est à rattraper.

**Recommandation 18 :**

Du fait d'un processus de concentration des entreprises en cours, le CSAT recommande au Gouvernement de promouvoir une meilleure répartition territoriale des postes de travail et des implantations des entreprises, favorisant le rapprochement lieu de travail / lieu de résidence, par l'élaboration d'un plan sectoriel spécifique (cf. plan d'activités tertiaires).

Le CSAT rappelle à cet égard le passage suivant de son avis du 20 novembre 1995 au sujet de la politique à entamer par le Gouvernement en matière de décentralisation-déconcentration : « Pour l'aménagement du territoire, il est d'une importance capitale, faut-il le répéter, de créer les emplois là où les gens habitent, peu importe s'il s'agit d'emplois dans les secteurs tertiaires ou industriels. A défaut de poursuivre une telle politique, l'aménagement du territoire restera cantonné dans sa position défensive. La politique du laisser-faire, le scénario par défaut, devra être réparé, vingt ans plus tard, par la construction d'un nouvel axe routier devenu indispensable. L'aménagement du territoire aura alors le privilège de pouvoir être associé au processus de décision pour déterminer le tracé, c'est-à-dire s'il passera à gauche ou à droite de telle ou telle localité ! ».

Une fois que la politique de déconcentration visant le renforcement des centres de développement et d'attraction aura montré ses effets, l'objectif du « circuler moins » pourra être possible.

**Avis :**

Il ne faut pas céder à la précipitation de lancer de gros travaux d'infrastructures routières et ferroviaires visant à créer de nouvelles extensions du réseau, même si dans un avenir proche ces extensions devront être envisagées. Il est indispensable de les planifier d'abord dans le cadre d'un concept global que devra fournir le plan sectoriel transport.

Avant de procéder aux futures extensions, il faudra adapter les réseaux existants aux contraintes actuelles en vue d'optimiser leur utilisation (notamment par l'aménagement de voies réservées pour les transports en commun).

**Constat :**

Un réseau de transport performant est une condition sine qua non au maintien du développement économique de notre pays. Dans ce cas, l'objectif politique « circuler moins » est-il cohérent avec une politique d'extension des réseaux ?

**Recommandation 19 :**

Le CSAT recommande de favoriser le « circuler moins » en repensant la politique fiscale en matière de frais de déplacement. Il suggère la suppression du soutien fiscal pour frais de déplacement.



- **Objectif politique 2 « Circuler mieux », transférer le trafic sur des modes de transports respectueux de l'environnement humain et naturel :**

**Avis :**

La création de nouvelles lignes de chemin de fer implique également la mise en place d'un nouveau concept de gestion du réseau et du choix du matériel. L'instauration d'un système train/tram exigera beaucoup de flexibilité sur le choix du matériel de transport répondant à des exigences fort différentes et sur la gestion future du réseau.

La priorité est la réalisation d'un plan sectoriel mobilité et transports. Le plan devra comprendre entre autres :

- des modèles de mobilité pour la desserte des zones d'activités économiques et des services annexes (restauration, loisirs...) s'y rapportant ;
- la gestion des réseaux selon une hiérarchisation des dessertes en rapport avec les CDA afin d'assurer un service rapide qui pourra concurrencer le transport automobile.

Le CSAT salue l'initiative du Gouvernement de lancer un programme ambitieux en matière de transport public avec le développement de nouvelles liaisons cadencées visant à relier :

- le quartier du Kirchberg à la Ville de Luxembourg et à l'aéroport,
- la friche de Belval au réseau ferroviaire.

**Recommandation 20 :**

Dans le cadre de ce programme en matière de transport public le CSAT recommande l'ajout d'une nouvelle liaison cadencée reliant les trois CDA d'ordre supérieur et moyen, à savoir la « Nordstad », la capitale Luxembourg-Ville et Esch/Alzette.

Le CSAT approuve également la création de nouvelles lignes et gares auprès des futurs quartiers résidentiels et des zones d'activités.

**Constat :**

Actuellement l'étalement de l'habitat engendre une faible concentration de la population qui ne justifie guère la mise en place d'un système de transport en commun performant.

**Avis :**

Pour rentabiliser les transports en commun, il importe de favoriser, à l'aide des instruments de planification communale (PAG, PDC), la densification de la population au niveau des centres urbains et des quartiers résidentiels.

En analysant la desserte des CDA par les transports en commun, le Conseil éprouve des problèmes pour valider la carte reproduite à la page 128. Il est d'avis qu'il s'agit d'un exercice tout à fait théorique et superflu que de vouloir relier entre eux les centres régionaux alors qu'il n'existe pratiquement pas de liens fonctionnels entre ces derniers (par exemple entre Remich et Grevenmacher, Rédange et Wiltz ou Grevenmacher et Echternach). La carte devrait être conçue de façon à desservir les régions à partir des centres régionaux. Il fait en effet plus de sens d'organiser le transport en mettant en relation un CDA avec son « hinterland ». Pour cette carte, comme pour les autres, il y a lieu de tenir compte de la prolongation transfrontalière des réseaux vers les villes voisines. Pour les trajets à flux élevés, les horaires devraient

prévoir des dessertes cadencées à des intervalles plus réduits, cadences sans lesquelles il sera impossible d'atteindre l'objectif fixé par le modal split.

**Constat :** Le réseau routier actuel n'est pas conçu pour assurer le rôle de voie de desserte au réseau des chemins de fer.

**Avis :** Il faut transférer une partie des flux routiers vers les transports en commun. Pour cela, l'élaboration d'une planification nationale et transfrontalière est à intégrer dans le plan sectoriel transport.

• **Objectif politique 3 « Circuler partout », assurer et améliorer l'accessibilité de toutes les localisations :**

**Constat :** L'utilisation de l'automobile reste indispensable dans les zones rurales et transfrontalières.

**Avis :** Il est absolument nécessaire de créer des alternatives valables pour les habitants qui veulent renoncer, en tout ou en partie, à l'utilisation de leur voiture privée.

**Avis :** Le Conseil Supérieur avoue que l'objectif d'un système de modal split (dans le PNDD) à raison de 30 % pour le transport en commun et de 70 % pour le transport individuel à l'horizon 2010 constitue un objectif fort ambitieux, objectif que le Conseil Supérieur voudrait néanmoins voir retenu définitivement dans le nouveau Programme Directeur.

**Avis :** Quant au transport de marchandises, la marge de manœuvre sera des plus limitées vu que les décisions importantes sont prises au niveau européen. De plus, cette politique européenne vise la libéralisation des systèmes de transport public, avec les aspects négatifs qui en résultent. Tant que les processus de fabrication et les circuits d'acheminement ne sont pas soumis à un réexamen poursuivant des objectifs d'aménagement durable du territoire, l'intervention dans ce secteur reste marginale. Il importerait de souligner ces aspects dans la version définitive du Programme Directeur.

**Recommandation 21 :**

Une meilleure coopération internationale au niveau de l'organisation du corridor européen pour le fret devrait aboutir à mettre en place un système plus compétitif.

**Recommandation 22 :**

Pour réaliser ces trois objectifs, « circuler moins, mieux et partout », il faudrait créer, au sein du Ministère des Transports, les deux organes suivants :

- une cellule de prospective pour anticiper les besoins en équipements et infrastructures des transports publics ;
- une agence de mobilité dont le champ d'action ne restera pas limité au Luxembourg, mais qui s'étendrait bien au-delà des frontières, de concert avec les acteurs et décideurs au niveau de la Grande Région, pour assurer une meilleure intermodalité. En effet, le volume du parc automobile étranger présent sur nos routes étant en croissance continue, la vision transfrontalière demande à être soutenue par une politique de coopération avec des moyens plus conséquents.

### 4.3. Environnement et ressources naturelles

**Avis :** Dans les grandes lignes, le Conseil Supérieur cautionne les objectifs de sauvegarde des ressources et espaces naturels en tant que facteurs devant remplir les fonctions écologiques, sociales et économiques selon les principes du développement durable.

**Recommandation 23 :**

Il serait indiqué de mettre en œuvre les instruments et plans déjà existants au niveau de la politique environnementale du Gouvernement : le plan national du développement durable, le plan national des déchets ou la Déclaration d'Intention Générale (DIG) de 1981.

De plus il y a lieu de débiter à court terme les plans sectoriels « protection et développement des paysages » et « sauvegarde des espaces naturels ».

En ce qui concerne la biodiversité, le CSAT suggère de mettre en place des stations biologiques décentralisées en tant que cellules spécialisées pouvant assurer le bio-monitoring proposé dans le cadre du Programme Directeur.

**Constat :** Le Conseil Supérieur salue l'initiative visant la réduction générale des nuisances liées aux risques naturels et à la contamination par un aménagement du territoire préventif.

**Avis :** Pour atteindre cet objectif, l'accès à l'information cartographique existante des zones à risques devrait dès lors être facilité.

**Recommandation 24 :**

Un cadastre exhaustif des zones contaminées serait à finaliser rapidement, cadastre devant cependant comprendre tous les terrains, notamment ceux appartenant à l'ARBED, ainsi que les autres sites industriels.

**Constat :** L'exemple des inondations qui se sont produites en 1993 et en 1995, et qui ont rendu nécessaire la réalisation subséquente d'un plan d'aménagement des zones inondables, a montré que l'existence du risque doit rester ancrée sur les cartes et dans la conscience des hommes pour éviter que la population ne soit mise en péril. Cette constatation vaut d'ailleurs pour toute sorte de risques naturels et de contaminations par l'homme.

**Avis :** Les communes devront prendre des mesures préventives ou compensatoires dès la phase de conception des projets d'urbanisation.

Le principe du pollueur-payeur étant acquis, il conviendrait quand même de l'arrêter textuellement dans la version définitive du Programme Directeur tout en veillant à ce qu'il soit appliqué. Ainsi faudrait-il assurer l'assainissement de sites pollués indépendamment des futures

affectations selon des critères spécifiques. La surveillance et la gestion des terrains pollués sont à intensifier.

**Recommandation 25 :**

Le Conseil Supérieur recommande la création d'un fonds étatique pour garantir l'assainissement ou la décontamination des sites pollués (en cas de faillite de l'entreprise concernée). Il demande également la réalisation rapide d'un cadastre des sites contaminés (« Altlastenkataster ») qui est en discussion depuis des années déjà. Tous les assainissements à réaliser devraient par ailleurs être effectués selon les normes en vigueur et indépendamment de la future affectation des sites.

---

## Conclusions et priorités

---

Le Programme Directeur est un instrument de conduite stratégique aux mains du Gouvernement. Il nécessite un **engagement** de la part du Gouvernement, des administrations concernées et des communes, dans le but de réaliser les objectifs qu'il renferme. Le Programme Directeur est aussi un instrument de coordination de l'ensemble des ministères et des administrations qui mènent des activités à incidence spatiale. Leur participation est nécessaire pour que la planification soit bel et bien traduite en actes concrets.

Dans la version finale du document, il est absolument indispensable de **hiérarchiser** les objectifs prioritaires du Gouvernement en matière d'aménagement durable du territoire selon un agenda contraignant. En se fixant un ordre de priorités, le Gouvernement va pouvoir plus aisément mettre en œuvre les actions retenues, sinon il est à craindre que les intentions exprimées dans le programme ne soient dépassées par les actions et réalisations concrètes qui se font journalièrement sur le terrain.

Dans sa version finale, le Programme Directeur devra comprendre une liste d'actions (moins exhaustive que dans le projet) que le Gouvernement souhaite réaliser prioritairement.

Le CSAT estime que l'aménagement du territoire devra **mettre l'accent sur la densification du tissu bâti, la régionalisation, la déconcentration concentrée et le renforcement des centres de développement et d'attraction**. Toutes ces politiques d'aménagement et leurs interrelations doivent apparaître comme fil conducteur de l'ensemble du document, même si l'action se situe dans le long terme. Actuellement, la mise en œuvre de la politique des transports, qui est une priorité pour le Gouvernement, doit être conçue dans le cadre de cette politique d'aménagement.

Pour faciliter une mise en œuvre rapide du Programme Directeur, la loi sur l'aménagement du territoire devrait avoir les caractères d'une **vraie loi d'orientation et de programmation**, à l'instar de la loi-cadre de développement économique. Le nouveau Programme Directeur devrait intégrer la définition de la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des actions proposées. D'autre part, le nouveau Programme Directeur prévoit tout un train de mesures qui nécessitent des moyens financiers considérables pour leur réalisation. Or, le Conseil Supérieur regrette **l'absence d'un volet réservé à la définition du financement de ces actions**.

L'aménagement durable du territoire, c'est assurer aux générations futures une qualité de vie au moins égale sinon supérieure à celle que nous connaissons aujourd'hui. « Vivre mieux demain au Luxembourg dans un cadre de vie meilleur » est le défi auquel doivent faire face la société et les institutions publiques comme privées.

**Le Programme Directeur vise à asseoir une organisation durable et efficiente du territoire luxembourgeois capable de répondre aux défis futurs majeurs que sont : la gestion spatiale du développement économique sans entraver le dit développement, un développement humain (habitat) durable garant des équilibres sociaux, une préservation maximale de l'environnement et des ressources naturelles.**

La résolution de cette équation a toutefois un **coût qui devra être volontairement supporté par notre société et ses institutions**. Car pour remplir les exigences d'un développement durable, le territoire nécessitera à l'avenir une gestion plus stricte, voire rigoureuse, par la pratique d'une politique plus volontariste et d'un engagement plus fort des citoyens comme des autorités communales et nationales. Cette gestion intégrée se fera par la mise en œuvre d'outils plus appropriés, surtout au niveau communal ou régional, notamment par le renforcement et l'harmonisation des quelque 80 plans de développement communaux<sup>1</sup> (en milieu urbain ou rural). La réalisation de l'agenda local 21, comme outil de réflexion et de gouvernance locale, est à promouvoir au moyen de ces plans de développement.

De nouveaux outils sont à créer, comme le programme local pour l'habitat (il existe en France), qui faciliteront l'émergence d'une politique locale et durable du logement et la mise en œuvre de cette politique par des actions concrètes sur l'habitat.

En résumé l'aménagement durable du territoire est :

- axé sur la qualité de vie,
- orienté vers la prévention,
- dirigé vers les causes,
- participatif,
- intégratif,
- normatif,
- orienté vers les objectifs.

Le Gouvernement se dote d'un nouvel instrument de planification durable qu'est le plan régional. C'est une **innovation** en la matière, car il donne la possibilité aux communes de se constituer en structures régionales de coopération et de se lancer dans une stratégie de développement régional par la réalisation de plans directeurs régionaux. **Il se doit au Gouvernement de :**

- **clarifier dans un premier temps la mission des plans régionaux par rapport aux plans sectoriels ;**
- **renforcer, dans un deuxième temps, ce nouvel instrument de l'aménagement du territoire par la définition de ses moyens financiers et techniques adéquats.**

<sup>1</sup> Qui remplissent les conditions du développement durable, à savoir la prise en compte de toutes les facettes économiques, sociales et environnementales du développement.

L'exécution des règlements grand-ducaux, visant à établir les plans sectoriels et les plans régionaux, risque d'engendrer des conflits d'intérêts entre les acteurs politiques régionaux (élus communaux, députés), d'une part, et les acteurs du pouvoir exécutif (ministres et administrations), d'autre part. A défaut d'associer les élus locaux ou régionaux dans l'élaboration des plans sectoriels, il faudra mettre en place **une cellule de conciliation visant à arbitrer les conflits issus de la confrontation des acteurs responsables les différents plans**. Cette structure peut se composer de membres du CIAT et du CSAT qui sont étrangers au conflit.

Le CSAT propose la mise en place rapide d'un **observatoire national permettant d'effectuer le monitoring du développement de l'espace humanisé**. Cet observatoire aura également pour mission de coordonner les observatoires régionaux et de standardiser la collecte de l'information géographique par la généralisation de l'utilisation de systèmes d'informations géographiques. **Cela nécessitera un sérieux renforcement de la DATUR en moyens techniques et humains**.

L'aménagement durable du territoire doit préconiser des solutions pour un développement économique mieux réparti sur l'ensemble du territoire. Pour faciliter cette répartition, le CSAT **propose la réalisation d'un plan sectoriel « activités économiques »** plus particulièrement orienté vers l'intégration des activités de services, des zones commerciales et des espaces de bureaux.

Dans l'attente de ce plan sectoriel, les nouvelles autorisations devront se plier aux exigences du nouveau Programme Directeur, à savoir le renforcement des CDA existants et la reconversion des friches industrielles.

Le Conseil Supérieur suggère l'édition d'une présentation synthétique (en une vingtaine de directives environ) du règlement grand-ducal d'application, comme c'était le cas pour l'ancien Programme Directeur.

Enfin, une large campagne de communication et de sensibilisation, portant sur les thèmes et enjeux majeurs développés par le Programme Directeur, serait à mettre œuvre au niveau du pays.