

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.

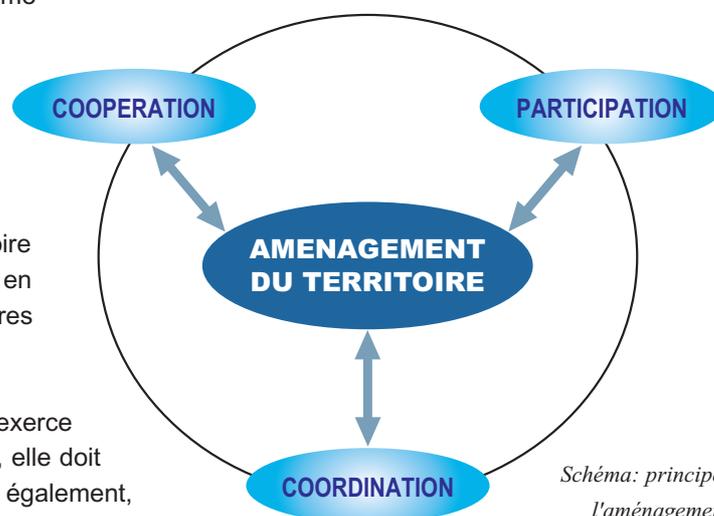


Schéma: principes de l'aménagement du territoire

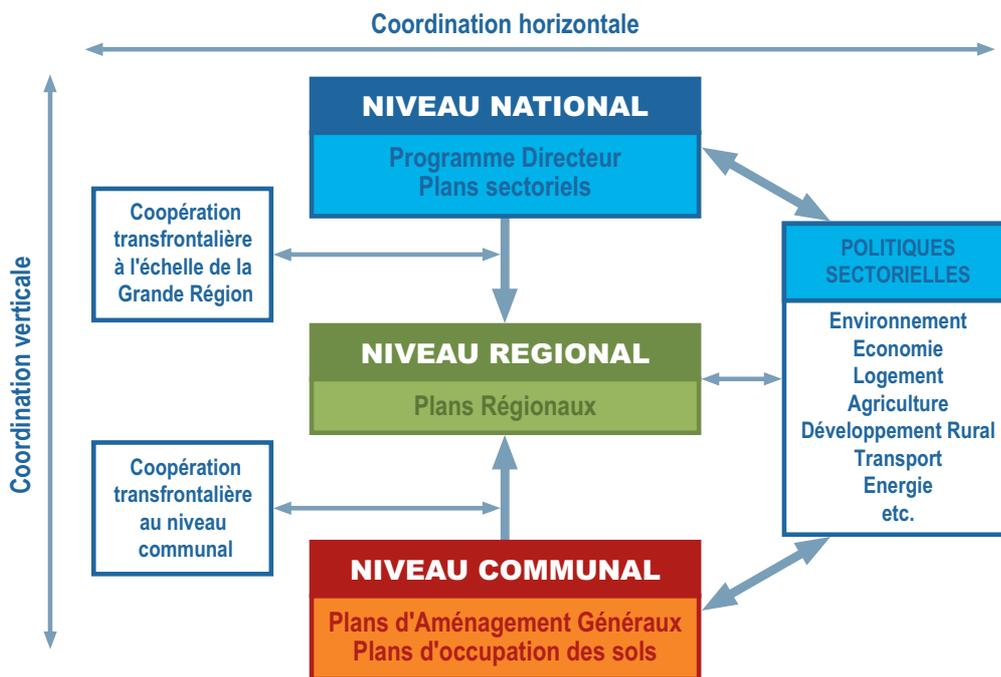


Schéma :
illustre les liens entre
les différents niveaux
de planification

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*

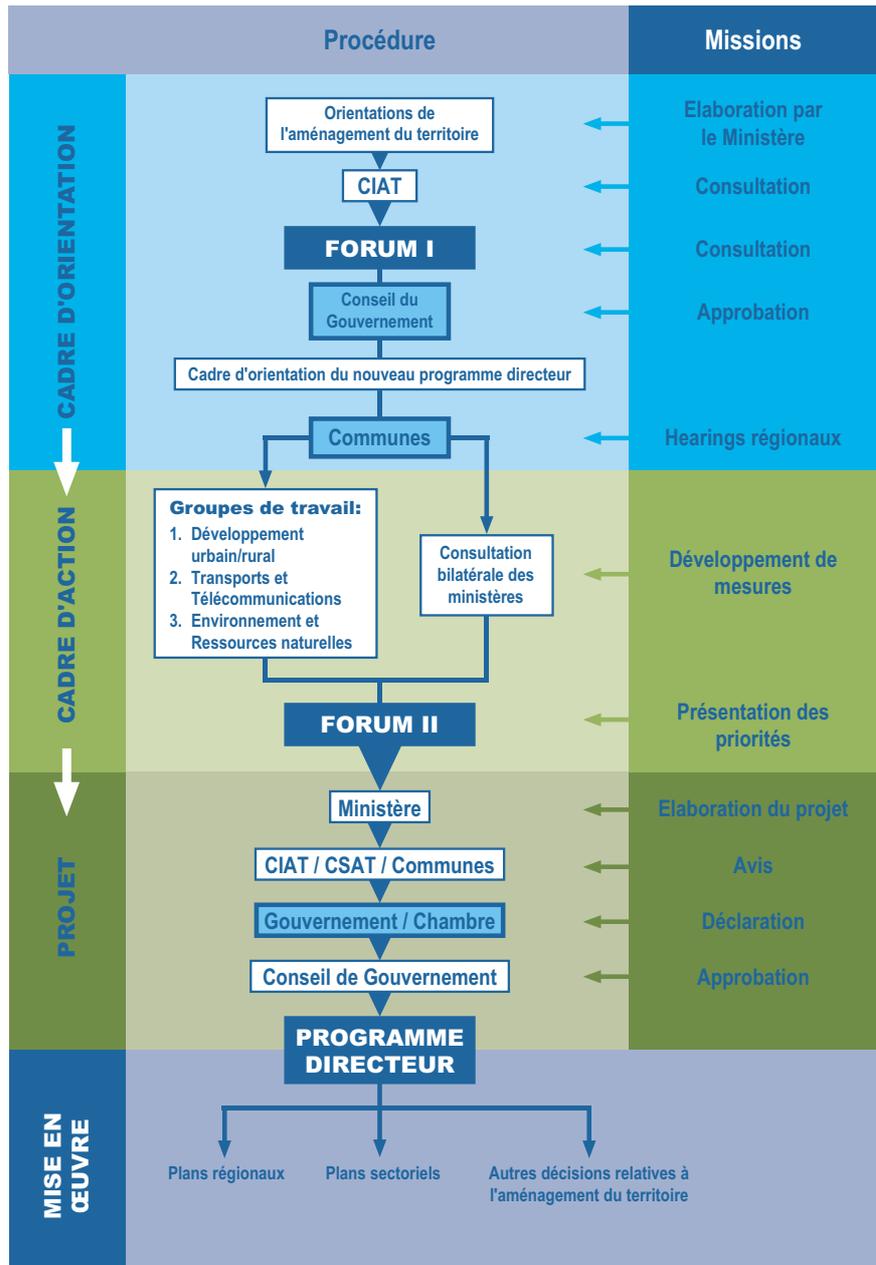
Le projet de programme directeur proprement dit a été finalisé sur cette base, après approfondissement de certains aspects ou thèmes particulièrement importants, notamment par rapport à l'intégration spatiale des mesures définies par le cadre d'action. Le CIAT a accompagné l'élaboration du projet programme 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.

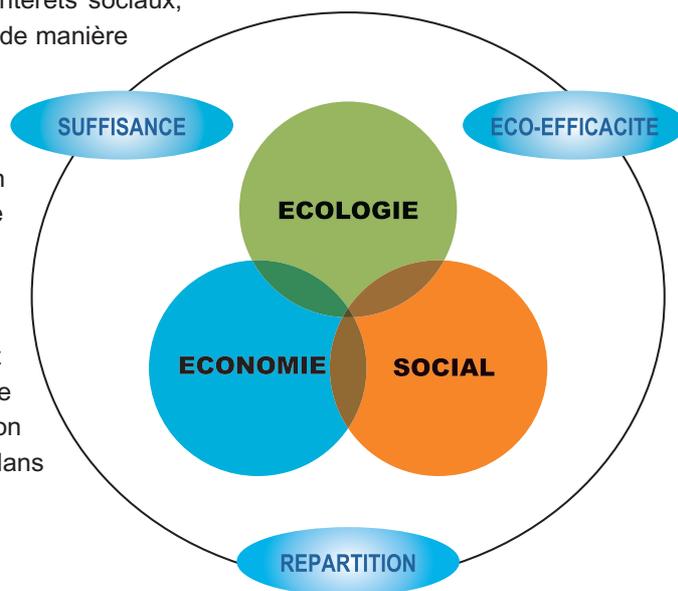
- La fréquence et la durée des interventions humaines dans l'environnement doivent respecter la capacité de réaction et de régénération du milieu naturel concerné.
- Le principe de la prévention devra être appliqué avec rigueur lors de la mise en place d'équipements dont le dysfonctionnement pourrait 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.

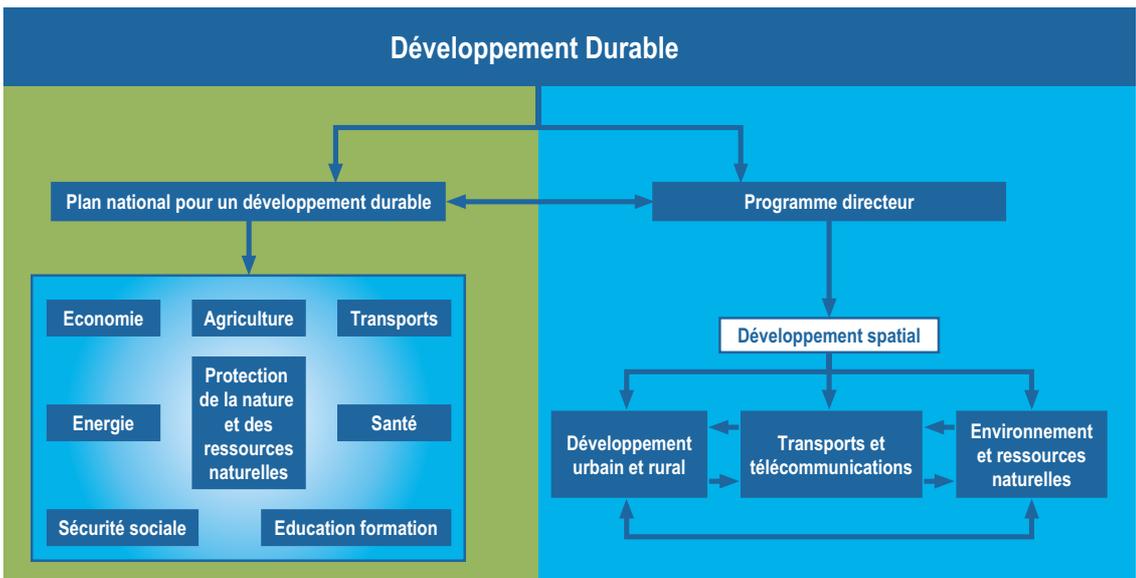


Schéma : relation entre le plan national de développement durable et le programme directeur

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*

20 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 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.

