

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.

175

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.

180 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.

184 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.

185

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.

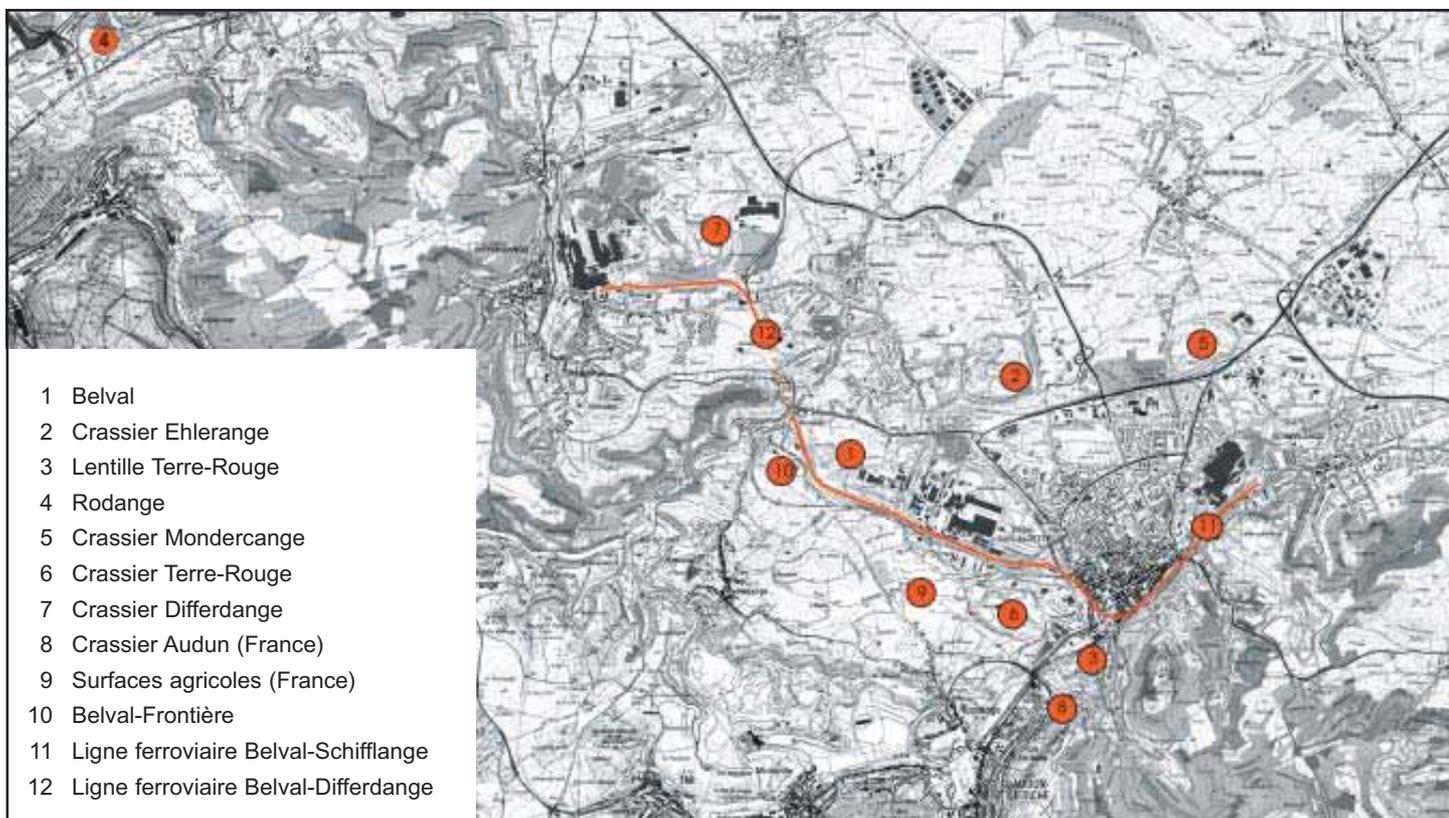


 Région Centre-Sud
 Agglomération AGGLOLUX

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
Fouhren	17,28	697
Vianden	9,67	1.509
Bastendorf - Fouhren - 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
Wincrange	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'équipement en personnel des communes*

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.