

CENTRALITÉ URBAINE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

NR 2



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Énergie et de
l'Aménagement du territoire

Département de l'aménagement
du territoire

La série de publications « Des cartes et des chiffres » a pour but d'expliquer les dynamiques de développement territorial au Grand-Duché de Luxembourg.

Grâce à ces données scientifiques précises, des mesures et actions peuvent être menées afin de garantir les objectifs d'une politique de l'aménagement du territoire anticipative, durable et résiliente au service des citoyens et de leur qualité de vie.



La publication n° 2 explique et décrit la centralité urbaine au Grand-Duché de Luxembourg

L'observation territoriale revêt un rôle croissant, tout particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit notamment des missions plus précises et spécifiques sur l'utilisation rationnelle du sol.

L'Observatoire du développement spatial (ODS), mené en coopération entre le Département de l'aménagement du territoire (DATer) et le Luxembourg Institute of Socio- Economic Research (LISER), doit permettre de remplir en partie cette mission. Grâce à des analyses et des indicateurs, ses missions consistent plus précisément à acquérir une meilleure compréhension des dynamiques du développement spatial au Luxembourg et de fournir ainsi des éléments d'évaluation concernant l'efficacité des mesures politiques appliquées. L'ODS est donc à la fois un outil d'analyse technique et d'aide à la décision politique.

Par ailleurs, il est important qu'il devienne également un outil d'information et de sensibilisation du grand public en ce qui concerne les questions et thématiques liées à l'aménagement du territoire. Ainsi, la présente publication « Des cartes et des chiffres » s'inscrit dans ce cadre d'information sur les développements en cours au Grand-Duché de Luxembourg.

SOMMAIRE00.

01. INTRODUCTION	p. 6
02. ÉLÉMENTS DE DÉFINITION ET ÉVOLUTION DU CONCEPT DE CENTRALITÉ	P. 7
03. DIVERSITÉ DES CENTRES	p. 10
04. REPRÉSENTATION DE LA CENTRALITÉ	
4.1 L'offre de commerces, de restauration et de services	p. 14
4.2 L'offre de restauration et d'hébergement	p. 16
4.3 L'offre en équipements et services publics	p. 18
4.4 L'offre de services de soins et de santé	p. 20
4.5 L'offre éducative et périscolaire	p. 24
4.6 L'offre d'équipements culturels, sportifs et de loisirs	p. 26
4.7 Synthétiser la centralité en un indicateur unique	p. 28
05. QUELLES PISTES POUR RENFORCER LA CENTRALITÉ URBAINE ?	p. 32
06. CONCLUSION	p. 34
07. ANNEXE	p. 36

01.

INTRODUCTION

Face aux crises environnementales, énergétiques et sociales auxquelles le monde est confronté, il est urgent de stopper le développement de toutes formes urbaines trop consommatrices en ressources naturelles et en énergie. À l'inverse, il importe de promouvoir les développements territoriaux qui permettent, tout en garantissant une qualité de vie optimale pour tous, de réduire les déplacements motorisés superflus et de protéger l'ensemble des aspects environnementaux.

Les conditions d'un tel développement de l'espace, plus soutenable, sont intimement liées à la manière dont les services, les équipements et les commerces sont répartis sur le territoire. En effet, tous ces éléments qui contribuent à répondre aux besoins des résidents jouent un rôle déterminant et structurant pour les flux de déplacement et les aménagements futurs. Au Luxembourg, les ministères et les communes disposent d'outils permettant d'influer sur ces localisations. Ces outils sont tout d'abord le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT), arrêté par le Gouvernement réuni en conseil le 21 juin 2023, le Plan National de Mobilité (PNM 2035), le Plan national pour un développement durable le Plan National de Protection de la Nature, les Plans directeurs sectoriels, les Plans d'occupation du sol, les Plans d'aménagement général et les Plans d'aménagement particuliers. Mais pour parvenir à atteindre les objectifs d'une meilleure répartition territoriale, il importe de coordonner

ces outils et stratégies ainsi que documents d'urbanisme réglementaire, que ce soit de manière horizontale, entre les administrations étatiques ou entre les communes, mais aussi de manière verticale, entre les ministères et les communes. Ce rôle de coordination constitue une des missions de l'aménagement du territoire qui se reflète dans le nouveau PDAT, outil de référence pour la coordination des acteurs de la planification. Le PDATr repose sur quatre grands principes directeurs, qui sont de construire la résilience du territoire, de garantir sa cohésion territoriale, sociale et économique, d'assurer la gestion durable de ses ressources naturelles, et enfin d'accélérer la transition vers la neutralité carbone. Ces principes sont soutenus par des objectifs qui visent à garantir une cohérence des actions menées par les acteurs territoriaux. Le premier d'entre eux consiste à « concentrer le développement aux endroits les plus appropriés », en anticipant les besoins en termes de services, de mobilité et d'équipement et en offrant une accessibilité optimisée aux fonctions essentielles de la vie quotidienne¹. Cet objectif politique est à la base de la vision d'aménagement du territoire et son succès dépend en large partie de la centralité urbaine.

Ce numéro de la série « Des chiffres et des cartes » a pour objectif d'aider à mieux comprendre la notion de centralité urbaine et à la mesurer, dans ses différentes dimensions à travers une représentations cartographique des différents éléments qui la compose.

¹ Les trois autres objectifs consistent à réduire progressivement l'artificialisation du sol à l'horizon 2050, à renforcer la planification transfrontalière pour développer un espace commun harmonieux et équilibré, et à créer un cadre de gouvernance collaborative, afin de favoriser la coordination et la collaboration entre les acteurs politiques nationaux et communaux, les administrations, le secteur privé et la société civile.

02.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION ET ÉVOLUTION DU CONCEPT DE CENTRALITÉ

La centralité urbaine se définit par la capacité d'une localité ou d'un lieu à exercer un pouvoir attracteur sur les populations et les activités. Ce pouvoir attracteur (aussi appelé polarité) provient de ce qu'offre ce lieu à la population environnante en termes d'emplois, de services, de commerces, d'espaces de loisirs et de culture, d'offre éducative ou encore d'offre de santé, entre autres. Le réseau des pôles urbains (ou lieux centraux) reliés entre eux constitue l'armature urbaine ; et de son organisation et de sa régularité dépendent la qualité de l'accessibilité des individus ou des entreprises aux services et commerces. Au sein de l'armature urbaine, plusieurs niveaux de centralité peuvent être distingués, avec des zones d'attraction variables qui dépendent du type d'offre et de sa rareté, mais aussi de la qualité de la mise en relation du centre avec les espaces alentours grâce aux réseaux de transport et de télécommunication. La localisation des centres urbains, et l'éventail des services qu'ils offrent sont non seulement fondamentaux pour répondre aux demandes des habitants et des entreprises mais aussi pour structurer les dynamiques futures de développement urbain. L'organisation de la centralité urbaine est ainsi déterminante pour favoriser une mobilité active contribuant à réduire les émissions de CO₂ en rapprochant physiquement tous les équipements, commerces et services des lieux où vivent et travaillent les résidents/habitants.

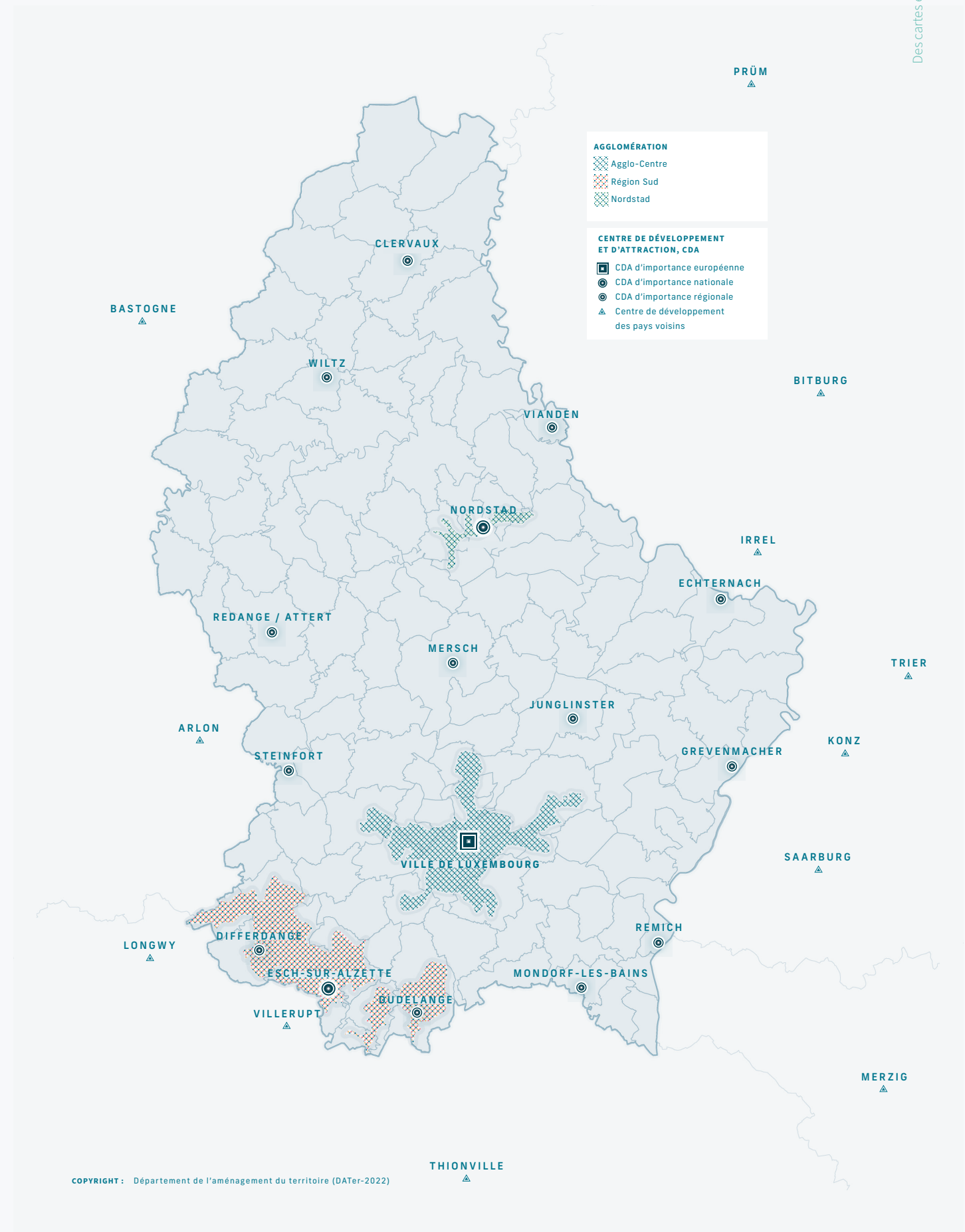
D'importants travaux conceptuels développés au début du 20^{ème} siècle par Walter Christaller puis August Lösch, en Allemagne, soulignaient déjà les bénéfices d'une organisation adéquate, dans l'espace, des différents niveaux de centralité urbaine pour faciliter l'accès de tout un chacun aux équipements. Mais avec l'arrivée massive de l'automobile, la mondialisation des échanges et plus récemment encore le développement d'internet et l'essor de la digitalisation, l'importance d'être physiquement proche des centres urbains a diminué, puisque les individus sont devenus capables de réaliser, quotidiennement, des distances beaucoup plus importantes sans effort et n'ont parfois même plus besoin de se déplacer quotidiennement, notamment par le biais du télétravail. Certains types de commerces ont également revu leurs logiques d'implantation dans l'espace, à l'image des centres commerciaux situés à proximité d'échangeurs autoroutiers qui priorisent une bonne accessibilité routière à une localisation dans les centres-villes. Par ailleurs, de nombreux ménages se sont mis en quête de logements plus vastes et moins onéreux, situés dans des espaces ruraux éloignés des centres. Ces processus ont engendré un très fort étalement urbain ainsi que l'apparition de nouvelles centralités situées hors des villes, entraînant avec elles d'importantes dégradations environnementales et paysagères et une explosion des distances parcourues, le plus souvent en voitures individuelles.

Aujourd’hui, l’urgence des crises environnemen-
tales, énergétiques et sociales impose d’inter-
venir pour rétablir une organisation de l’espace
rendant moins dépendant des déplacements
motorisés individuels et qui soit en revanche
plus propice aux modes de déplacements doux.
Il importe également que cette organisation
spatiale favorise une moindre consommation
d’espaces agricoles, dont les fonctions nourri-
cières et de séquestration de carbone gagneront
en importance dans le contexte du réchauffe-
ment climatique global qui a d’ores-et-déjà une
répercussion importante sur la productivité des
terres arables dans les pays du sud de l’Europe
(conditions météorologiques extrêmes, événe-
ments climatiques comme les sécheresses et
les gelées, etc.). Enfin, il importe d’assurer une
répartition équilibrée en services et équipements
à travers le territoire national afin d’assurer une
cohésion sociale et un accès équitable aux ser-
vices et équipements à l’ensemble de population.
Le concept de centralité urbaine revient donc
au cœur des préoccupations des planificateurs,
de même que d’autres concepts, comme celui
de ville du quart d’heure, qui doit permettre à
tous de trouver dans leur environnement proche

les éléments nécessaires pour répondre à leurs
principaux besoins sans recourir à l’automobile.

Le Programme directeur d’aménagement du
territoire a ainsi identifié des localités pouvant
jouer ce rôle structurant et sur lesquelles les
efforts de développement de l’offre de services
devraient porter. Il s’agit des centres de déve-
loppement et d’attraction (CDA), qui se décom-
posent en un centre d’importance européenne
(la Ville de Luxembourg), en deux centres d’im-
portance nationale (Esch-sur-Alzette et la Nords-
tad, composée des localités d’Ettelbruck, d’Er-
peldange-sur-Sûre, d’Ingeldorf et de Diekirch),
et en 13 CDA d’importance régionale (Clervaux,
Differdange, Dudelange, Echternach, Greven-
macher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains,
Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden
et Wiltz). Cette répartition territoriale des CDA
à travers le pays doit permettre d’assurer un
accès aux services et équipements à l’ensemble
de la population de répondre à l’objectif d’une
cohésion sociale et territoriale.

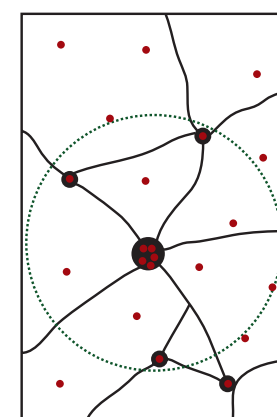
Armature urbaine et Centres de développement et d’attraction (CDA)



03. DIVERSITÉ DES CENTRES

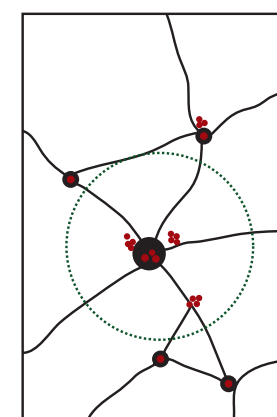
La centralité urbaine peut prendre différentes formes et toutes les localités ne présentent ni la même importance ni le même profil d'équipements et services. Les éléments qui constituent la centralité n'ont en conséquence pas forcément les mêmes logiques d'implantation dans l'espace. La présence de commerces, par exemple, est conditionnée par l'existence d'une demande suffisante pour assurer leur viabilité économique. Elle dépend donc du nombre d'habitants ou d'utilisateurs d'un lieu (et pour certains commerces, du pouvoir d'achat des personnes situées dans leurs zones de chalandise). La répartition spatiale des équipements publics, en revanche, répond à une logique plus complexe puisqu'elle intègre, en plus de la densité d'habitants, une logique d'équité dans l'accès de l'ensemble de la population aux services de base, à l'enseignement, à la culture ou aux soins, indépendamment des lieux où ils vivent. Cette double exigence peut entraîner l'implantation d'infrastructures spécifiques, telles qu'un hôpital ou un lycée, dans un petit bourg en milieu rural, afin de permettre aux habitants des espaces ruraux environnants d'avoir accès à ces services si les autres équipements de ce type sont trop éloignés. L'illustration ci-dessous synthétise ces différentes logiques de répartition spatiale dans l'espace de certains équipements ou services.

Logiques de répartition spatiale des équipements selon leurs natures



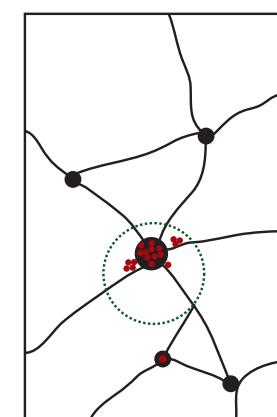
Centralité d'équipements publics locaux

Répartition régulière des équipements publics de desserte locale.
Logique: garantir une équité dans l'accès.
Ex: écoles fondamentales.



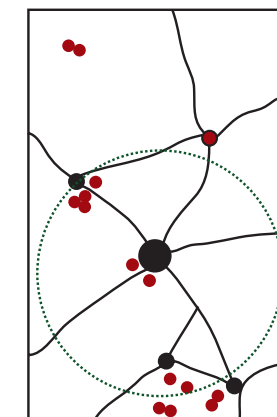
Centralité commerciale

Répartition au cœur des grands bassins de clientèle (centres-villes) et des lieux accessibles.
Logique: capter le plus grand nombre de clients potentiels.
Ex: petits commerces, hypermarchés, grands centres commerciaux.



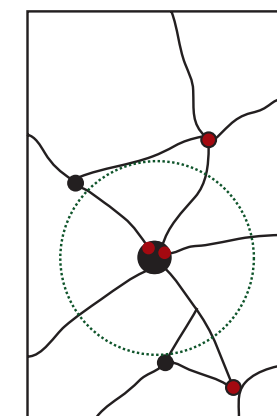
Centralité économique

Les sièges sociaux d'entreprises se concentrent dans les principales agglomérations.
Logique: être arrimé au réseau mondialisé des centres décisionnels, et être facilement accessible depuis l'international (proximité aux aéroports).
Ex: sièges sociaux de grandes entreprises, de banques.



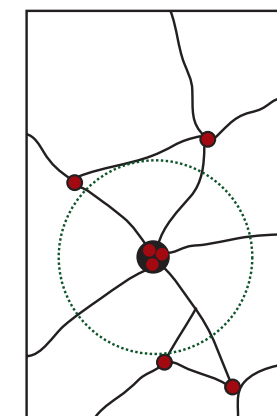
Industries

Les logiques de distribution spatiale des industries diffèrent fortement en fonction du secteur d'activité (dépendance ou non à des sources immédiates de matières premières, importance des nuisances générées, besoins en ressources foncières, etc.).



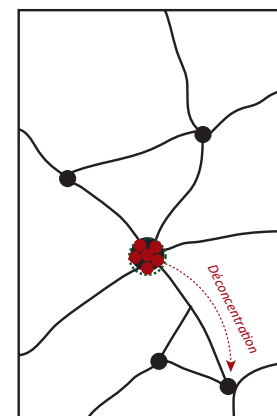
Centralité d'équipements publics régionaux

Concentration dans le pôle urbain principal et déconcentration dans les centres secondaires.
Logique: couvrir l'ensemble de la population avec des distances-temps maîtrisées, pour un nombre réduit d'équipements.
Ex: hôpitaux.



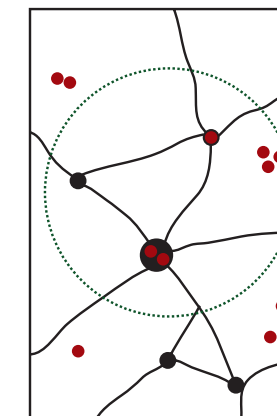
Services publics de niveau intermédiaire

Distribution dans les centres principaux et secondaires.
Logique: desservir l'ensemble du territoire, avec des fréquences de recours pouvant être journalières pour certains types de publics.
Ex: lycées.



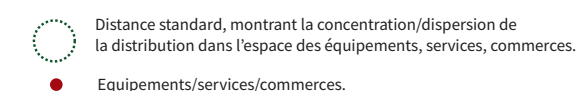
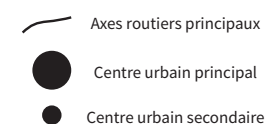
Administrations centrales de l'Etat

Concentration dans la capitale.
Logique: les organes centraux de l'Etat (ministères) se concentrent afin de favoriser les échanges et d'améliorer l'efficacité de la prise de décision. Dans une logique de déconcentration concentrée (comme au Luxembourg), certaines administrations peuvent être relocalisées dans des centralités secondaires, pour favoriser un plus grand équilibre du développement territorial.



Polarité touristique

L'attractivité touristique n'est pas nécessairement liée aux densités de population. Des sites en milieu rural peuvent attirer un public nombreux.
Ex: hôtels, campings, sites touristiques.



Réalisation: Observatoire du développement spatial, 2023.

D'autres équipements de nature privée, comme les sièges d'entreprises ou les services à haute production de valeur ajoutée, tendent à se concentrer dans le principal pôle urbain, afin d'être à proximité immédiate des bassins de clientèle, des institutions partenaires, ou pour bénéficier du prestige symbolique que leur confère une localisation centrale.

En revanche, certaines activités, qui participent aussi à la centralité urbaine en procurant des emplois peuvent avoir des logiques opposées. Certaines entreprises requérant des surfaces importantes peuvent ainsi vouloir privilégier un foncier disponible, abondant et peu cher, avec une accessibilité peu sujette aux phénomènes de congestion routière.

Enfin, il est important de souligner que les décisions prises par les acteurs de s'implanter dans un endroit plutôt que dans un autre dépendent

souvent d'une opportunité existant à un moment et à un endroit précis, ou qu'elles résultent d'un compromis qui n'est pas toujours pleinement satisfaisant. A cela s'ajoute que les logiques de localisation relèvent aussi parfois du choix sensible d'un individu (ou d'un groupe d'individus) pouvant être en décalage avec la rationalité objective. Tous ces éléments expliquent l'impossibilité de prédire précisément le développement urbain futur, même si les documents d'urbanisme réglementaire sont là pour l'encadrer dans les grandes lignes.

Il est donc important, pour le planificateur et surtout pour les décideurs publics, d'avoir une idée précise du niveau de centralité des différentes localités dans le pays afin de pouvoir renforcer les centralités identifiées par la stratégie nationale et offrir des conditions plus propices à un développement équilibré du territoire.

04. REPRÉSENTATION DE LA CENTRALITÉ

Dans cette partie, la centralité urbaine des communes du Grand-Duché de Luxembourg est analysée et représentée dans sa diversité grâce à la base de données du Département de l'aménagement du territoire sur les services, équipements publics et commerces². Les différents domaines de centralité étudiés sont ceux de l'offre de commerces, de restauration et de services, de l'offre

d'équipements et de services publics, de l'offre de services de soins et de santé, de l'offre éducative et périscolaire et enfin de l'offre culturelle, sportive et de loisirs. Les différents types d'équipements pris en compte pour calculer un indice de centralité des communes sont mentionnés dans la suite.

Encart méthodologique :

Pour chaque commune ont été calculés cinq indices thématiques différents qui ont ensuite été synthétisés dans un indice d'équipement global.

Les **indices thématiques** se composent de différents types d'équipements présents dans les communes. Ainsi, l'ensemble des équipements d'un type ont été comptabilisés pour chaque commune. Puis, le nombre d'équipements de chaque type a été standardisé par la valeur obtenue par la commune comptant le plus d'équipements de ce type dans le pays, afin de relativiser et de comparer les données entre elles. Enfin, les valeurs standardisées pour chaque type d'équipements par commune ont été sommées, afin d'obtenir un indice thématique pour chaque commune. Cet indice est donc étalé entre 1 et 100 ; l'indice 100 correspondant à l'indice de la commune ayant

le plus haut niveau de centralité (la Ville de Luxembourg). Cette technique permet de considérer non seulement le nombre total d'équipements mais également leur diversité au sein de chaque commune. Pour autant, il importe de souligner que la technique utilisée ici procède d'un choix qui comporte également des limites et dont le résultat n'a pas de caractère absolu. Ainsi, aucune pondération selon l'importance des différents équipements n'a été introduite (ce qui aurait été difficile à prendre en compte, puisque l'importance d'un équipement peut varier selon les individus).

Dans un deuxième temps, les indices thématiques ont été additionnés et la valeur moyenne correspond à **l'indice synthétique** d'équipement global.

² Si le PDAT associe les Centres de développement et d'attraction (CDA) à des localités ou des ensembles contigus de localités, les données mobilisables sont presque systématiquement disponibles au seul niveau de la commune, qui est plus vaste que les localités. C'est la raison pour laquelle ce rapport traite des données à l'échelle des communes.

4.1 L'OFFRE DE COMMERCES, DE RESTAURATION ET DE SERVICES

Pour établir l'indice thématique de l'offre de commerces, de restauration et de services, les données disponibles utilisées incluent les épiceries, supermarchés et hypermarchés, boulangeries, marchés, centres commerciaux, cafés/bars, restaurants, salons de coiffure, librairies, stations-services, garages ainsi que les banques et distributeurs de billets. Il ne s'agit donc pas d'une liste exhaustive des commerces de proximité. Néanmoins, cette série d'équipements est assez complète pour fournir une idée relativement bonne des différents niveaux de centralité urbaine commerciale dans le pays.

L'analyse de l'offre commerciale, de restauration et de services fait assez nettement ressortir la hiérarchie urbaine de la population, avec, par ordre décroissant d'importance, la Ville de Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Differdange, Pétange et Dudelange occupant les cinq premières places. Toutefois, on note également la surreprésentation de commerces (par rapport à la population) dans les communes de Troisvierges, Weiswampach et Winseler, qui disposent de vastes centres commerciaux remettant en cause la hiérarchie urbaine plus ancienne, qui auparavant était concentrée à Wiltz et à Clervaux. Bertrange, qui accueille d'importants centres commerciaux fréquentés par les habitants de l'agglomération de la capi-

tale (et même de plus loin) arrive en sixième position. Les communes frontalières de Grevenmacher, Mertert, Remich et Schengen, qui accueillent de nombreux consommateurs venus de l'Allemagne voisine, présentent aussi des scores élevés. La spécificité luxembourgeoise de la faible taxation sur divers produits tels que l'essence, l'alcool et le tabac se traduit également par la très forte présence de stations-services, y compris dans les zones frontalières où se ravitaillent les résidents des régions frontalières voisines. Cette offre tire ainsi vers le haut l'indice de nombreuses communes frontalières (Pétange, Rambrouch, Mertert, etc.). Il faut cependant noter que la valeur de l'indice thématique est présentée à un niveau communal.

Ainsi par exemple la commune de Clervaux présente un score communal assez élevé, résultant entre autres de l'offre de restauration et d'hébergement présente dans la localité centrale. Mais en ce qui concerne l'offre commerciale, la valeur relativement élevée y est principalement due à l'offre présente dans la zone commerciale accolée à la localité de Mar-nach, qui n'est pas la localité centrale historique de la commune mais qui est tout de même une des localités CDA, en raison du potentiel de croissance limité dans le bourg de Clervaux.

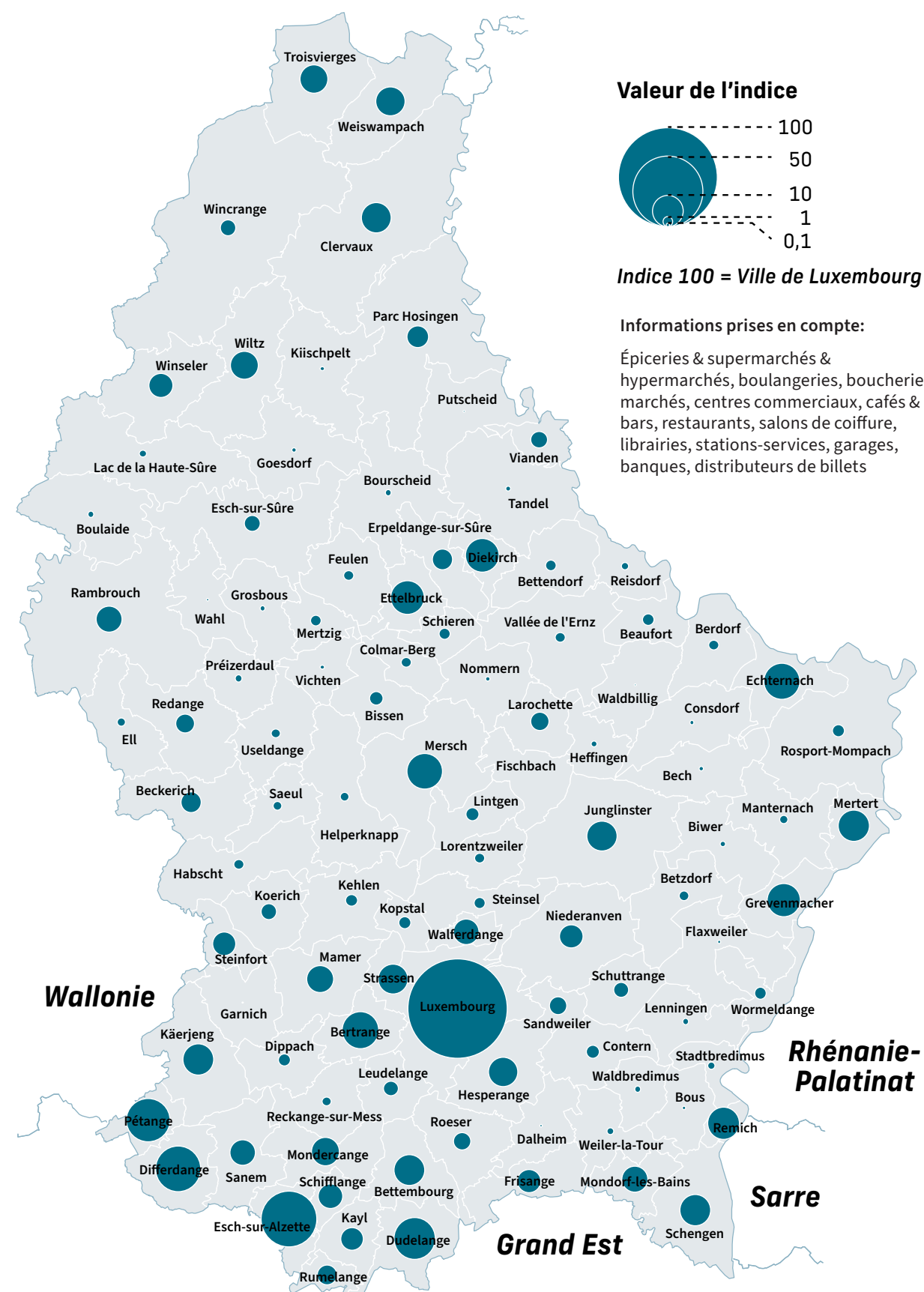
Constat principal :

Développement important de centres commerciaux en périphérie des villes et en milieu rural. Ces îlots commerciaux, outre le fait de favoriser les déplacements motorisés individuels, concurrencent et appauvrissent les centralités existantes dans les villes et villages aux alentours.

Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Limitation du développement de centres commerciaux en périphérie des centres existants.
- Concentration du développement démographique dans les principales localités pour créer la masse critique nécessaire au maintien voire au (re) développement du commerce de proximité dans ces centres.

Indice de l'offre de commerces, de restauration et de services (2022)



Auteur: ODS, LISER, 2023. Source: DATer 2022.

0 5 10 km

4.2 L'OFFRE DE RESTAURATION ET D'HÉBERGEMENT

Outre les restaurants et les cafés/bars, l'offre en équipements de restauration et d'hébergement inclue également, les hôtels, les auberges de jeunesse et les campings.

Si les restaurants et cafés/bars sont fréquentés à la fois par une population résidant et travaillant au sein des communes, à la laquelle se rajoutent les visiteurs de passage dans la commune, les offres d'hébergements de leur côté sont davantage fréquentées par une population touristique voire de voyage d'affaires pour les communes plus urbaines (principalement la Ville de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette). Les valeurs calculées pour les communes pour cet indicateur sont davantage liées à la présence et au caractère du patrimoine paysager, touristique et culturel qu'aux autres éléments classiques de la centralité urbaine.

Si la Ville de Luxembourg apparaît, assez logiquement, nettement en première position de ce classement, des petites communes rurales se hissent aussi dans les meilleures places du classement, que ce soit dans l'Oesling (Esch-sur-Sûre, Vianden), ou dans le Mullerthal (Beaufort, Larochette, Berdorf). En revanche, on note des valeurs calculées plus faibles pour certains CDA qui sont moins bien pourvus en équipements, surtout en termes d'hébergement.

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement à l'offre de restauration et d'hébergement déjà étudiée ensemble avec le commerce et les services, il est possible de produire une carte supplémentaire ciblant plus particulièrement les hauts-lieux touristiques du pays³.

Constat principal :

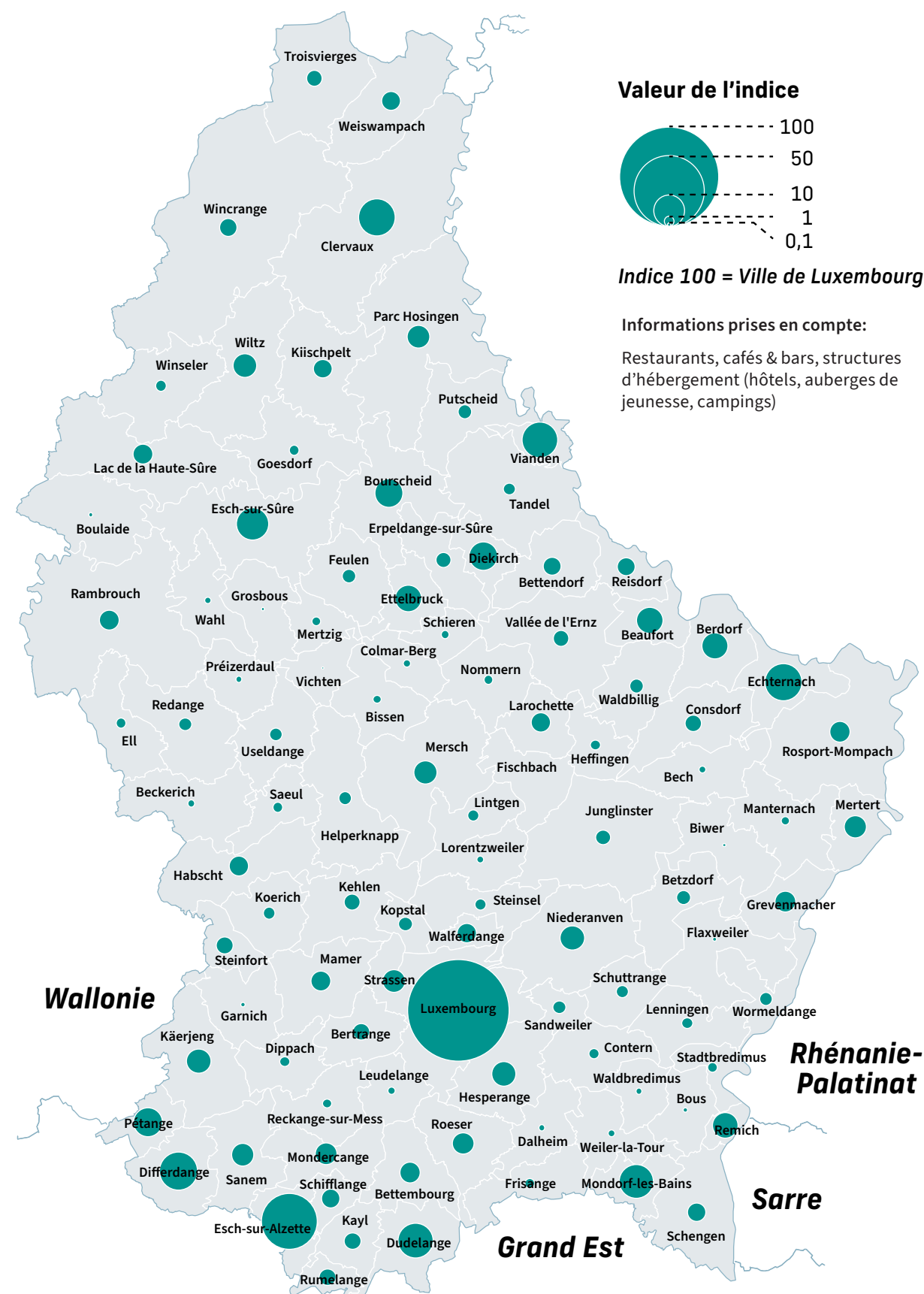
- Une offre privée qui s'adapte à la demande avec une relative faiblesse pour certains CDA régionaux à vocation moins touristique.

Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Inciter le maintien, voire le développement dans les CDA.
- Assurer une bonne accessibilité en transports en commun à l'offre.

³ Les restaurants ainsi que les cafés/bars sont donc repris dans les deux indices, à la fois l'indice de l'offre de commerces, de restauration et de services, de même que l'indice de l'offre de restauration et d'hébergement. Ce deuxième indice est complémentaire au premier et est représenté de façon illustrative sans être intégré dans l'indice synthétique final.

Indice de l'offre de restauration et d'hébergement (2022)



4.3 L'OFFRE EN ÉQUIPEMENTS ET SERVICES PUBLICS

Cette offre comporte de nombreux équipements et services publics que ce soit pour les besoins quotidiens, pour les besoins plus rares, ou encore pour les besoins exceptionnels. Ces équipements sont les suivants : agences pour l'emploi, agences de la Caisse nationale de santé, bureaux de poste, bureaux d'imposition, centres de secours, commissariats de police, centres de contrôle technique, notaires, offices sociaux, bureaux des différents ressorts de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et tribunaux.

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, la répartition territoriale de l'offre en équipements et en services publics est celle qui obéit le plus fidèlement à l'armature

urbaine définie dans le PDAT. Les centres de développement et d'attraction ressortent tout particulièrement, ce qui s'explique par le fait que l'implantation de ces services répond au besoin d'une couverture la plus complète possible du territoire, dans un souci d'équité. Dans la mesure où la main publique est à l'initiative de la création de ces services et équipements publics, il est important que les nouveaux équipements se conforment à la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Cela est d'autant plus vrai que la présence de ces équipements publics dans l'espace peut avoir un rôle entraînant sur d'autres éléments de la centralité urbaine, entre les mains du secteur privé cette fois.

Constat principal :

- Une répartition territoriale jusqu'à présent plutôt équilibrée et adaptée aux besoins régionaux et locaux, mais qui mérite d'être renforcée.

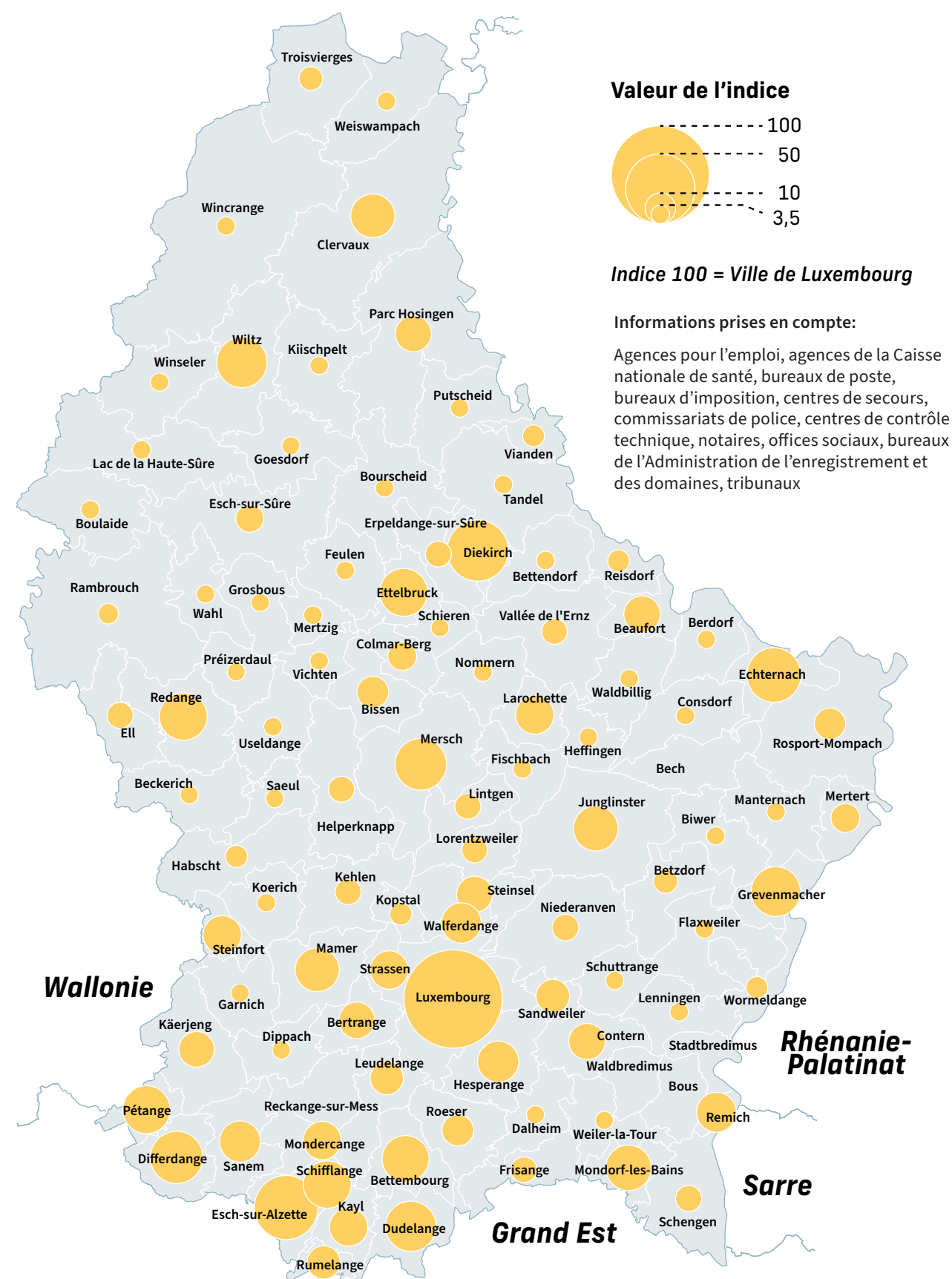
Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Favoriser un développement en fonction de l'armature urbaine du PDAT. Anticiper aujourd'hui où aura lieu le développement demain permet de connaître en avance les futurs besoins en équipements et en services publics.
- Poursuivre la politique de déconcentration des administrations publiques depuis la capitale vers les CDA afin

de soutenir la création d'emplois, renforçant ainsi les centres secondaires et décongestionnant les voies de communication à l'intérieur et en direction de la capitale.

- Développer des espaces de co-working pour l'administration publique dans les CDA régionaux.
- Mettre en place une approche proactive en matière d'acquisition de terrains et utiliser les instruments réglementaires de l'aménagement du territoire pour accélérer la planification et la réalisation de nouveaux projets.

Indice de l'offre d'équipements et services publics (2022)



4.4 L'OFFRE DE SERVICES DE SOINS ET DE SANTÉ

L'offre en matière de soins et de santé est représentée non seulement à l'échelle du Luxembourg, mais aussi de l'espace transfrontalier pour ce qui est des hôpitaux, car une coopération renforcée à l'échelle transfrontalière est un moyen de renforcer la qualité et la quantité des soins pouvant être prodigués aux populations de part et d'autre des frontières.

Au Luxembourg, les éléments pris en compte dans le calcul de l'indice thématique sont les centres hospitaliers, les centres intégrés pour personnes âgées ensemble avec les foyers de jour, les laboratoires d'analyses médicales, les maisons médicales, les pharmacies, les dentistes, les médecins généralistes, les opticiens, les dermatologues, les gynécologues, les ophtalmologues, les cabinets de kinésithérapeutes, les pédiatres, les psychiatres et neuropsychiatres, les anesthésistes-réanimateurs, les spécialistes en médecine interne, les cardiologues, les orthopédistes, les neurologues et neurochirurgiens, les radiologues, les chirurgiens généraux, les urologues,

les gastro-entérologues, les spécialistes en médecine physique et de réadaptation, les chirurgiens plasticiens, les rhumatologues, les néphrologues, les pneumologues, les gériatres, les endocrinologues, les autres spécialistes, de même que les cabinets de vétérinaires.

La carte sur la répartition de l'offre de soins montre tout d'abord, à l'échelle du Luxembourg, que la quasi-totalité des communes dispose au minimum d'une offre de services de soins ou de santé, à l'exception de quelques communes rurales. Au-delà de la capitale, qui est clairement le grand pôle national au niveau de l'offre médicale, les centres de développement et d'attraction d'importance nationale que sont Esch-sur-Alzette et la Nordstad (et plus particulièrement Ettelbruck) jouent clairement leur rôle de centres régionaux pour le sud et le nord du pays. Les CDA d'importance régionale ressortent également bien, ce qui permet d'offrir un maillage régulier de l'offre de soins à travers le pays (Differdange, Dudelange, Wiltz, Echternach, Mondorf-les-Bains).

Constat principal :

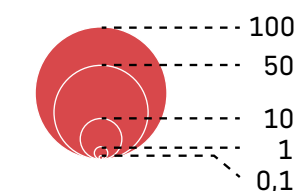
- Une répartition territoriale relativement équilibrée avec toutefois une concentration de certains services hospitaliers dans les régions les plus densément peuplées.
- Une pression croissante sur l'offre existante compte tenu de la croissance démographique.

Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Développer la coopération transfrontalière au niveau de l'offre de services de soins et de santé afin de créer des complémentarités et des synergies en vue d'équilibrer davantage l'accès aux services, notamment en milieu rural.
- Régionaliser davantage l'offre de services de soins et de santé notamment dans les CDA régionaux localisés en dehors de 3 agglomérations pour assurer une offre dans les régions moins peuplées.

Indice de l'offre de services de soins et de santé (2022)

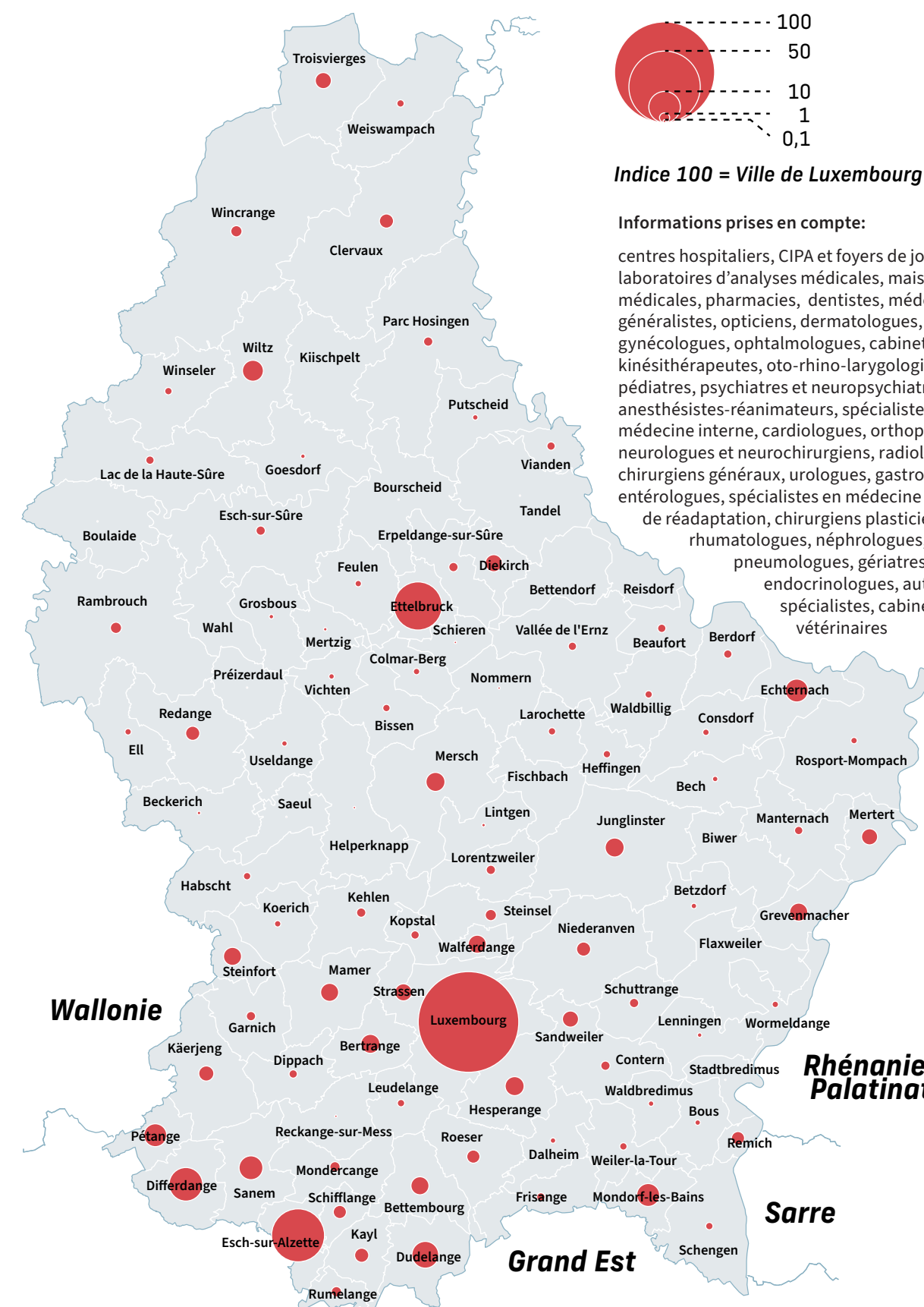
Valeur de l'indice



Indice 100 = Ville de Luxembourg

Informations prises en compte:

centres hospitaliers, CIPA et foyers de jour, laboratoires d'analyses médicales, maisons médicales, pharmacies, dentistes, médecins généralistes, opticiens, dermatologues, gynécologues, ophtalmologues, cabinets de kinésithérapeutes, oto-rhino-laryngologistes, pédiatres, psychiatres et neuropsychiatres, anesthésistes-réanimateurs, spécialistes en médecine interne, cardiologues, orthopédistes, neurologues et neurochirurgiens, radiologues, chirurgiens généraux, urologues, gastro-entérologues, spécialistes en médecine physique et de réadaptation, chirurgiens plasticiens, rhumatologues, néphrologues, pneumologues, gériatres, endocrinologues, autres spécialistes, cabinets de vétérinaires



Auteur: ODS, LISER, 2023. Source: DATer 2022.

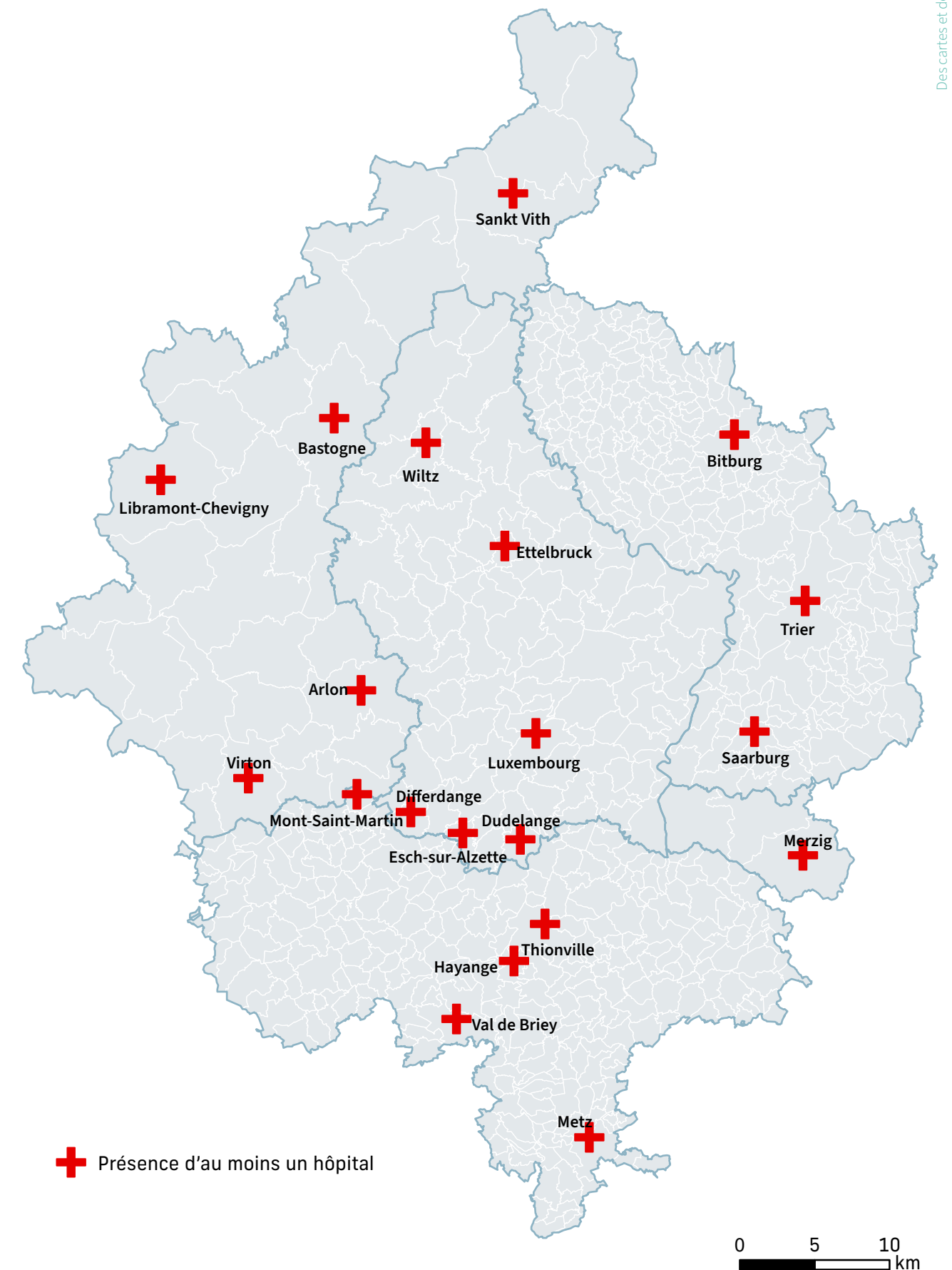
0 5 10 km

L'offre de soins peut également être intéressante à considérer à l'échelle de l'aire urbaine transfrontalière, car les infrastructures, notamment hospitalières, peuvent être pertinentes à mutualiser à des échelles qui dépassent les frontières nationales. En effet, il s'agit d'investissements très coûteux et certaines spécialités requièrent des savoir-faire très spécifiques et recherchés.

Cette carte ne fait apparaître que la localisation des principaux hôpitaux généralistes et non celle des établissements spécialisés. En l'absence de

données plus précises, il n'est pas possible d'en faire ressortir le potentiel de coopération transfrontalière dans le domaine de la santé, mais des analyses dans le domaine seraient intéressantes et nécessaires pour identifier les sous-domaines précis où des synergies pourraient être trouvées et exploitées. L'un des objectifs du PDAT est de travailler à une planification transfrontalière pour développer un espace commun harmonieux et équilibré, et le domaine de la santé est l'un des exemples les plus évidents des potentialités de la coopération.

Répartition des hôpitaux généralistes dans la région fonctionnelle luxembourgeoise



4.5 L'OFFRE ÉDUCATIVE ET PÉRISCOLAIRE

Le pays compte aujourd'hui 157 écoles fondamentales, et 47 lycées (dont 5 privés) (Voir l'annexe 7 pour une carte spécifique sur la répartition des lycées). À cela s'ajoutent 15 écoles privées qui ne suivent pas les programmes officiels du ministère de l'Éducation nationale (dont 8 proposent une section primaire et secondaire). Les deux campus universitaires sont situés dans les Villes d'Esch-sur-Alzette et de Luxembourg. Sont également inclus dans cet indicateur les services périscolaires (maisons-relais, foyers de jour) ainsi que l'offre en crèches et en maisons de jeunes. Les communes ne disposant pas d'une école fondamentale sur leur territoire sont rattachées à un syndicat scolaire. L'indice de l'offre éducative et périscolaire fait donc ressortir les communes disposant de plusieurs écoles et surtout de lycées. Avec l'ouverture de lycées à Redange-sur-Attert en 2008, à Mersch en 2012, à Junglinster en 2014, à Mondorf-les-Bains en 2018 (lycée international), à Differdange en 2016 (lycée international) ou encore à Clervaux en 2019, la carte de l'offre éducative de niveau secondaire a rempli la plupart de ses « vides scolaires », suivant ainsi la stratégie du Plan directeur sectoriel « Lycées » de 2005.

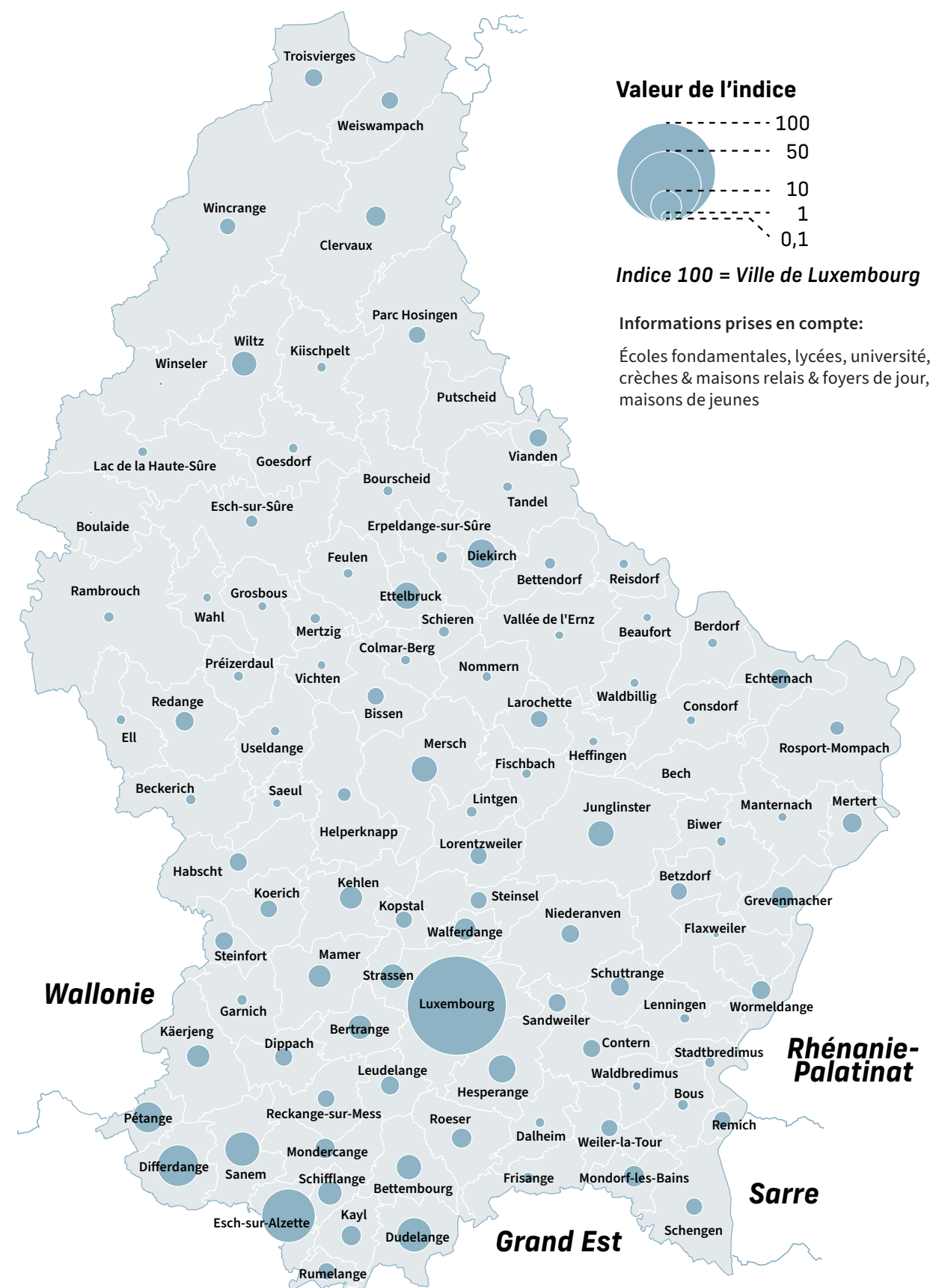
Constat principal :

- Une répartition territoriale équilibrée avec toutefois un besoin croissant en nouvelles infrastructures compte tenu de la croissance de la population scolaire.

Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Identifier les besoins futurs en infrastructures scolaires, notamment dans l'enseignement secondaire.
- Mettre en place une approche proactive en matière d'acquisition de terrains et utiliser les instruments réglementaires de l'aménagement du territoire pour accélérer la planification et la réalisation de nouveaux projets.
- Optimiser la planification des nouvelles infrastructures scolaires en promouvant la multifonctionnalité pour une meilleure utilisation et du sol et du temps d'occupation.
- Optimiser la planification pour limiter les besoins et temps de déplacement pour les élèves.

Indice de l'offre éducative et périscolaire (2022)



4.6 L'OFFRE D'ÉQUIPEMENTS CULTURELS, SPORTIFS ET DE LOISIRS

Cet indicateur prend en compte des variables très distinctes, renvoyant autant à l'offre culturelle (bibliothèques, musées, théâtres / salles de spectacles, cinémas, châteaux) qu'à des équipements sportifs (piscines, salles de sport, halls et terrains de tennis, terrains de football, patinoires, golfs). Bien que ces équipements soient très différents dans leur nature, ils participent tous, au moins pour certains types de publics, à la qualité de vie et à l'épanouissement personnel. Ils sont en conséquence à considérer pour bien appréhender la notion de centralité urbaine dans sa diversité, car ils contribuent à organiser également le développement spatial. En effet, la diversité et l'importance de cette offre influence en partie les choix de localisation résidentielle, en fonction des sensibilités et des affinités de tout un chacun.

Si la capitale obtient logiquement la première position dans la hiérarchie nationale des communes offrant l'offre culturelle et sportive la plus étoffée et la plus complète, la situation est moins évidente pour les autres communes. Esch-sur-Alzette arrive en seconde position, suivie de Clervaux, grâce à ses musées, son château, la salle de spectacle Cube 521 (à Marnach) et son offre sportive (piscine, terrains de sport, golf, etc.). Certains CDA disposent d'une centralité culturelle et sportive relativement faible, car ces types d'équipements en sont absents. De manière plus générale, plus une commune est vaste, plus il est probable que certains équipements y soient présents dans plusieurs localités différentes, contribuant ainsi à hausser la valeur calculée pour l'ensemble de la commune (Voir l'annexe pour des cartes détaillées concernant les équipements sportifs et culturels/loisirs).

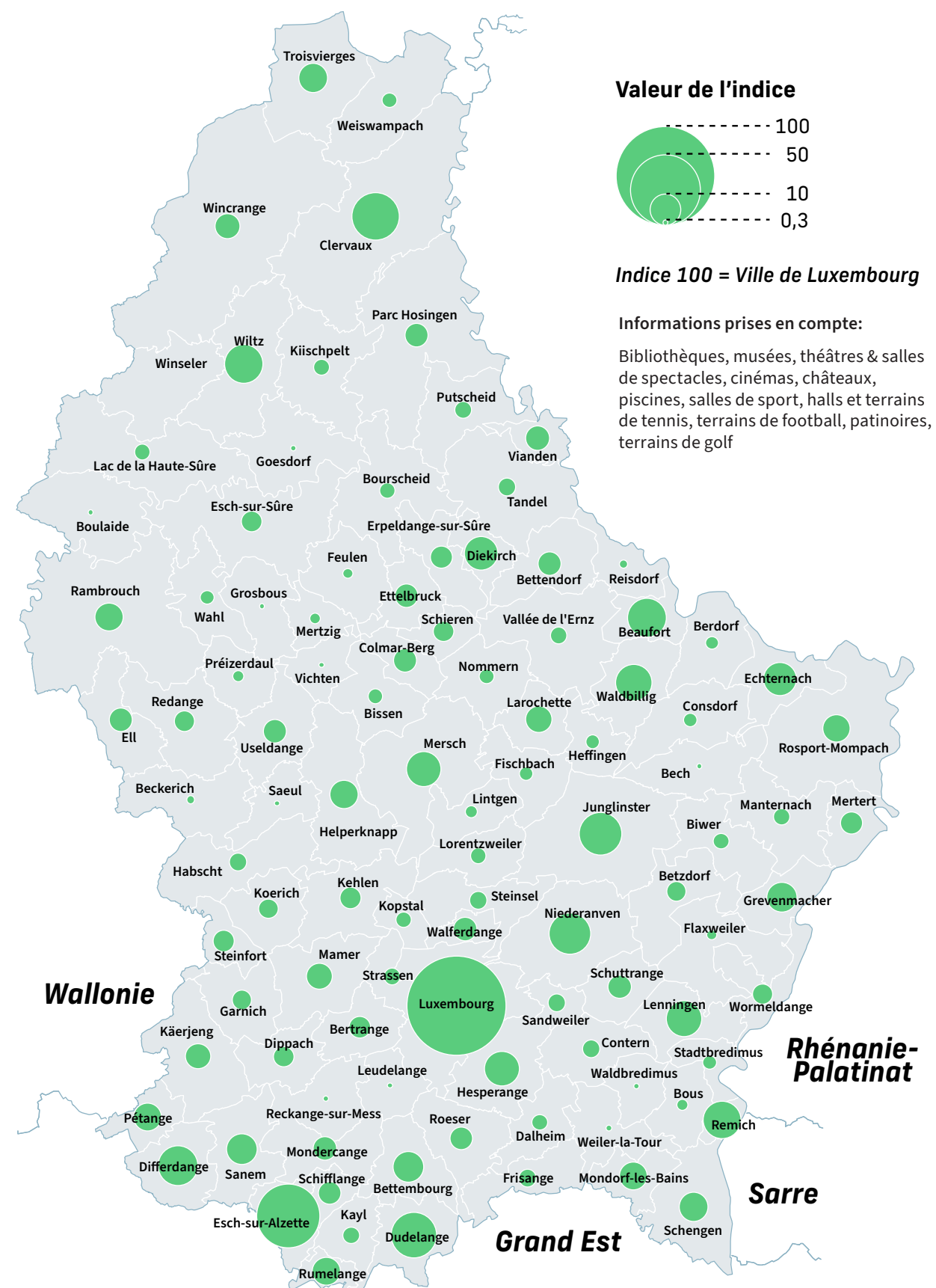
Constat principal :

- La répartition de l'offre en équipements culturels, sportifs et de loisir ne reflète pas l'armature urbaine.
- Le développement se fait en fonction des moyens budgétaires des communes, notamment dans le domaine des infrastructures sportives.

Les leviers d'action au niveau de l'aménagement du territoire :

- Adapter les politiques de subventionnement à impact territorial dans le domaine des équipements culturels, sportifs et touristiques de l'Etat aux communes en fonction de l'armature urbaine.

Indice de l'offre d'équipements culturels, sportifs et de loisirs (2022)



4.7 SYNTHÉTISER LA CENTRALITÉ EN UN INDICATEUR UNIQUE

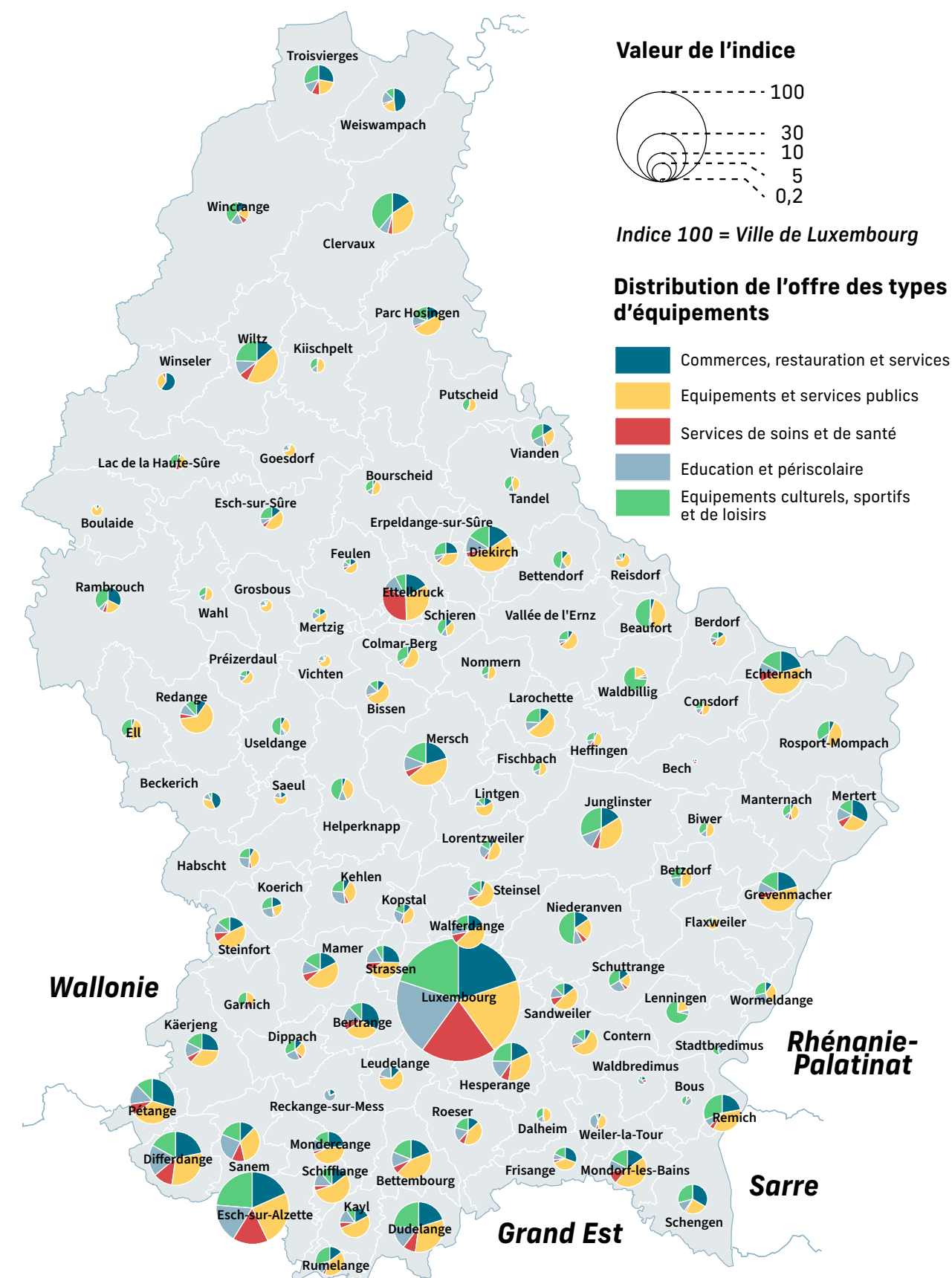
La carte illustrant l'indice du niveau d'équipement global des communes permet une lecture synthétique à la fois de la centralité de chaque commune, mais aussi et surtout de l'aspect plus ou moins complet du profil de cette centralité. Globalement, la hiérarchie des centres urbains est respectée et les communes CDA les plus peuplées apparaissent au sommet de la hiérarchie. Les principaux CDA présentent des profils de centralité souvent complets, à l'image de la capitale, d'Esch-sur-Alzette, de Dudelange ou de Differdange. Certaines communes présentent toutefois un profil fortement marqué par l'une ou l'autre des catégories, comme Ettelbruck pour l'offre de soins, ou Mersch et Diekirch pour l'offre d'équipements et de services publics.

D'autres centralités secondaires, notamment dans le nord du pays, ont un profil très spécifique, caractérisé par la présence d'une offre commerciale non accompagnée d'une offre équivalente en matière de services publics ou éducatifs (Winseler, Weiswampach). Ces nouvelles centralités incomplètes sont le résultat du développement de vastes centres commerciaux qui octroient une valeur calculée élevée à ces localités mais éclipsent une partie de l'offre commerciale des centres urbains du nord du pays, empêchant ces derniers de jouer pleinement leur rôle structurant pour le développement futur.

Encart méthodologique

La carte sur l'indice global de centralité reprend et agrège l'ensemble des valeurs obtenues par chaque commune pour les cinq indicateurs thématiques de la centralité. La taille des cercles est proportionnelle à l'importance de l'indice. Les valeurs de l'indice ont été standardisées entre 1 et 100, impliquant que la commune avec la valeur la plus importante prene la valeur de 100 et la commune avec la valeur la moins importante celle de 1. Chaque cercle est décomposé en parts qui indiquent la contribution de chaque domaine de la centralité à la valeur de l'indice global obtenu. Etant donné que pour chaque indicateur thématique, la Ville de Luxembourg a l'indice le plus important, les cinq indicateurs thématiques contribuent chacun à 20% à la valeur de l'indice synthétique de la Ville de Luxembourg et sont donc à parfaite égalité.

Indice du niveau d'équipement global des communes au Luxembourg (2022)



Les graphes dits « en radar » offrent une autre manière de présenter les profils de centralité des communes (ici uniquement pour les CDA), avec leurs particularités, à des fins d’analyse plus spécifique et de comparaison. Ils permettent de dresser une typologie de la centralité des communes.



L'échelle des indices est de 100 pour la Ville de Luxembourg et de 50 pour les autres communes.

Plusieurs enseignements peuvent être extraits de cette analyse en radar :

- La Ville de Luxembourg apparaît comme présentant une centralité complète dans l’ensemble des thèmes et à un niveau très largement plus élevé qu’Esch-sur-Alzette, et qui présente également un spectre d’équipements large, mais moindre en quantité.
- Les autres CDA disposant d’une centralité relativement complète sont Differdange et Dudelange, mais à un niveau inférieur à celui de la Ville de Luxembourg bien sûr, mais également d’Esch-sur-Alzette, qui est clairement le pôle urbain du sud du pays. Certains CDA présentent un profil marqué dans une dimension particulière, à l’image d’Ettelbruck (offre de soins), Diekirch (équipements publics), ou Clervaux (sports, loisirs et culture). Les villes d’Ettelbruck et de Diekirch présentent un niveau de centralité bien plus important que ne le laisserait suggérer de prime abord leurs tailles démographiques, relativement modestes, ce qui montre qu’elles remplissent, ensemble, le rôle de centralité structurante pour le nord du pays. Enfin, certains autres CDA révèlent une centralité qui demeure très modeste (Vianden, Steinfort, Remich).

05.

QUELLES PISTES POUR RENFORCER LA CENTRALITÉ URBAINE ?

Le diagnostic de la situation de la centralité dans le pays ayant été dressé, il est important de rappeler de quelle manière et dans quelles mesures il est possible d'influencer l'évolution de l'armature urbaine du pays afin que cette dernière soit conforme aux objectifs visés par la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

- Tout d'abord, il est possible, comme cela a d'ailleurs été démontré précédemment, d'agir sur la localisation des équipements publics et des services d'intérêt général, en ciblant géographiquement l'investissement public pour les hôpitaux, équipements sportifs, lycées, écoles mais également pour les espaces de coworking dans les localités CDA. En effet, et même si les ménages sont très mobiles, la réduction des distances entre les équipements et services et les zones résidentielles est bénéfique à la qualité de vie ainsi qu'aux budgets déplacements des ménages. Ces derniers auront donc tendance (même si tous les ménages ne sont pas sensibles de la même manière aux questions de réduction des distances parcourues), à considérer la question de l'aspect pratique de leurs mobilités régulières dans leurs choix résidentiels. Toutefois, cet argument n'est valable que lorsque les prix des logements, tant à l'acquisition qu'à la location, ne sont pas rédhibitoires. Mais l'envolée des prix fonciers et immobiliers au cours des dernières décennies (et même leur accélération depuis trois ou quatre ans, avant la baisse enregistrée en 2023) ont eu tendance à écarter les ménages de toute possibilité de réellement choisir leurs localisations résidentielles, notamment à proximité de la capitale. L'impact du renforcement de la centralité des communes CDA sur les choix résidentiels ne sera donc réel que si l'offre de logements y est suffisante, accessible et attractive.
- Le second point, qui rejoint d'ailleurs le premier, consiste à améliorer la cohérence entre les plans d'aménagement général et les stratégies nationales (en premier lieu le PDAT). En effet, si les plans d'aménagement général en vigueur dans les communes rurales sont encore très ou trop généreux en matière de foncier disponible pour la construction et que les communes CDA ne disposent que d'un potentiel limité pour accueillir de nouvelles constructions (ou si elles n'ont pas prévu de remobiliser leurs friches), alors il n'y a pas lieu de penser que l'étalement urbain pourra être enrayé et l'armature urbaine consolidée.
- Le troisième levier d'action à renforcer est celui de la qualité de l'interconnexion entre les centres de développement et d'attraction principaux de l'armature urbaine par les transports en commun. En effet, les choix résidentiels des individus résultent

souvent de compromis entre les intérêts des différents membres qui les composent. Il est ainsi rare que deux personnes professionnellement actives au sein d'un ménage travaillent dans la même commune. En l'absence d'une bonne interconnexion entre les CDA (qui concentrent de nombreux emplois) par les transports en commun, il est probable que les ménages optent pour des localisations résidentielles permettant de minimiser l'importance des déplacements réalisés en automobile pour chacun des actifs, en choisissant des localisations périurbaines. De plus, lorsque les ménages se sont lancés dans une acquisition résidentielle, qui engage financièrement ces derniers sur des périodes extrêmement longues dans la plupart des cas, il arrive que ce soient les emplois (et donc leurs localisations) qui deviennent la variable d'ajustement de la conciliation entre lieu de travail et lieu de vie et non le lieu de résidence. Faire en sorte que les individus aient, avant que toute décision résidentielle ne soit prise, un réflexe favorisant leur installation dans un CDA est donc très important, et cela ne peut être le cas que si le CDA est bien relié au réseau national des transports en commun, avec un bon cadencement.

- Pour renforcer l'attractivité comparée des centres urbains du type CDA par rapport aux localisations résidentielles périurbaines ou même rurales, il est important de veiller à freiner la construction de centres commerciaux périphériques des villes, qui concurrencent fortement les commerces présents dans les centres-villes et justement de favoriser le développement de ceux-ci. Il en va de même pour les offres de soins ou de santé (comme les pharmacies ou les maisons médicales) ou services publics (bureaux de postes) qui doivent impérativement se situer en zones urbaines centrales, dans un souci d'accès équitable pour tous à ces équipements indispensables, y compris pour les ménages ou individus non motorisés.

- Il importe également que ces centralités urbaines soient réellement à l'image de ce qu'elles prétendent offrir, c'est-à-dire multifonctionnelles et facilement perméables aux déplacements en mobilité active. Or, de nombreux quartiers relativement récents semblent encore avoir été construits de manière très monofonctionnelle, ce qui finalement porte très largement atteinte à leur attractivité en ne permettant pas assez d'exploiter les opportunités qui devraient exister en milieu urbain.
- En milieu rural, un levier d'action pour maintenir une offre en services publics et privés peut consister à créer, sous l'impulsion des pouvoirs publics, des tiers-lieux regroupant plusieurs services (service postal, épicerie, distributeur d'argent, etc.) suivant le principe de la multifonctionnalité. Ceci implique toutefois que le développement se concentre dans les principales localités des communes rurales pour créer la masse critique nécessaire au fonctionnement et au maintien de ces tiers-lieux.
- Un autre moyen, pouvant de prime abord sembler un peu plus anecdotique mais qu'il convient néanmoins de considérer, est l'implication des autorités publiques (notamment des communes) pour la remise en valeur des cellules commerciales vides en centre-ville. Des initiatives, à l'instar des pop-up stores ou de la mise en place de services proactifs de mise en relation des bailleurs commerciaux avec les entrepreneurs, permettent de renforcer l'attractivité des communes et donc leur image. Or, l'image d'une commune urbaine (ou d'une localité et d'un quartier) peut très vite être entachée si elle semble être en proie à un dépérissement de son tissu commercial, alors qu'en revanche un tissu commercial riche et diversifié constitue un élément fortement attrayant.

06.

CONCLUSION

Le développement territorial ne doit pas résulter d'un processus qui soit hors de contrôle et que l'on devrait subir. Au contraire, les outils existent pour le réguler, afin qu'il soit conforme à l'intérêt de tous et qu'il réponde davantage aux exigences imposées par les crises environnementales, énergétiques et sociales. La stratégie nationale d'aménagement du territoire, dévoilée dans le tout récent Programme directeur d'aménagement du territoire, fixe ainsi les lignes directrices du développement territorial. La question de la centralité urbaine y est primordiale et ce cahier thématique a montré en quoi l'armature urbaine encore visible est menacée par des développements encore trop mal maîtrisés. En effet, les centralités urbaines historiques tendent trop souvent à être concurrencées par des formes de développement urbain portées par des logiques économiques ou politiques en décalage par rapport à l'intérêt général sur le long terme. Ainsi, certaines autorités communales continuent à étoffer leur offre dans les domaines sportifs ou culturels, par exemple, lorsque leurs budgets communaux le permettent, sans considérer l'offre existant déjà dans ces domaines au niveau régional, ce qui conduit parfois à un surinvestissement dans certaines régions alors que d'autres sont au contraire plutôt sous équipées. Étant donné la situation actuelle en matière de finances publiques, il est nécessaire d'adopter une approche cohérente au niveau national.

Quant aux développements de nature privée, qui se font sur la base d'effets d'opportunité, la recherche de bons retours sur investissements est presque l'unique motivation qui conduit à leur réalisation, dont les effets sont trop souvent

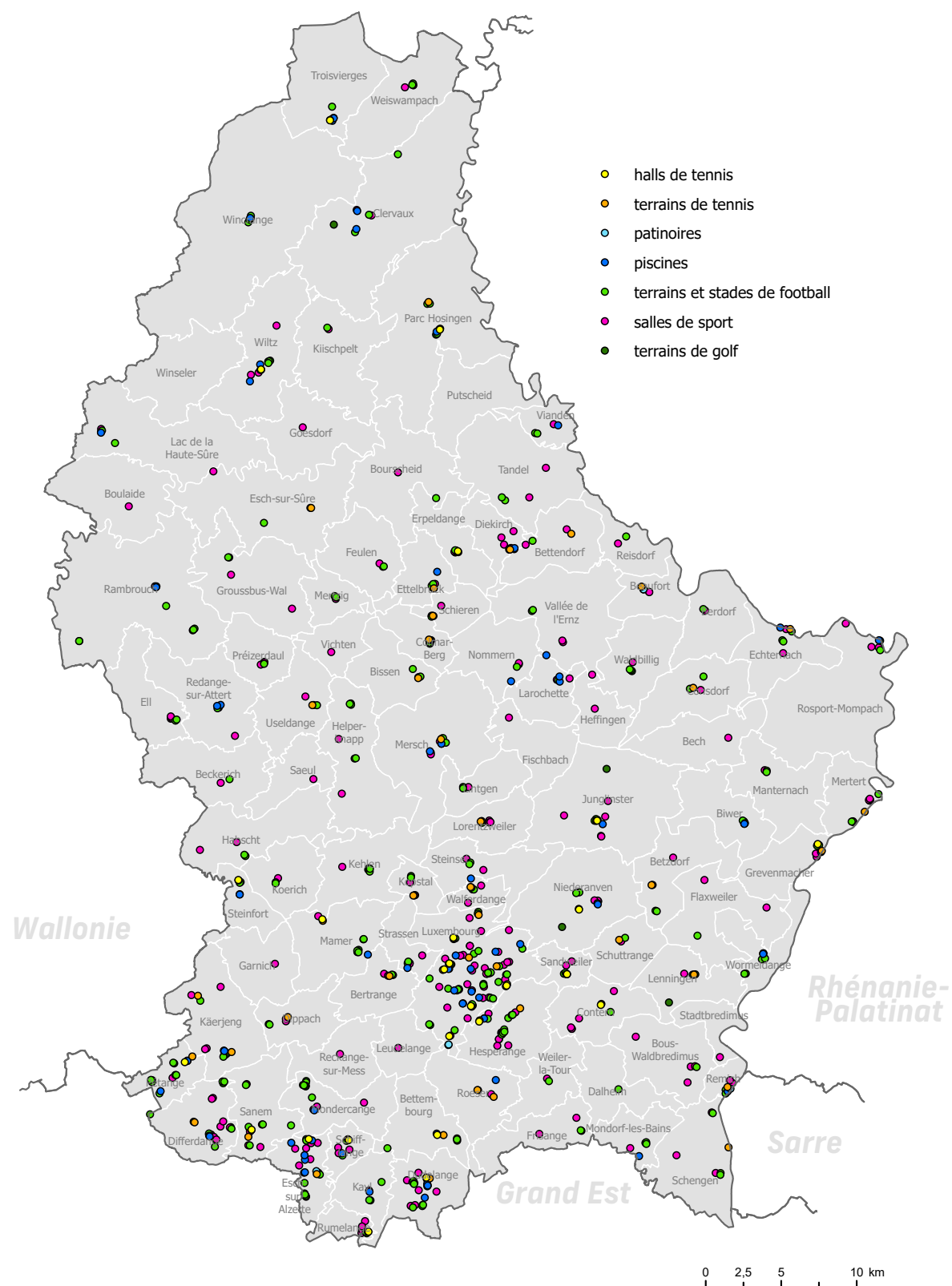
en contradiction avec les objectifs visés par la politique nationale d'aménagement du territoire. Ce manque d'approche territorialisée dans les projets de développement est problématique et va à l'encontre des tentatives de contenir l'urbanisation dans les endroits les plus propices à accueillir de nouveaux habitants, puisque les développements se font le plus souvent dans des endroits où le sol est disponible à moindre coût, c'est-à-dire dans les zones plutôt rurales.

Il est donc crucial non seulement de sensibiliser l'ensemble des acteurs, publics ou privés à l'importance ainsi qu'aux conséquences des leurs actions, mais également de garantir la préservation d'une organisation cohérente du développement territorial à l'aide des outils réglementaires existant, tant celle-ci est fondamentale pour réduire les inégalités d'accès aux services, pour lutter contre la fragmentation des habitats naturels, et pour freiner l'augmentation des déplacements motorisés qui contribuent au réchauffement climatique.

Dans ce cadre, l'examen des distances entre les lieux d'emploi et les lieux de résidence constitue un autre élément central influençant le développement spatial. En effet, de trop longues distances entre le domicile et le travail peuvent modeler le territoire et voir émerger des zones résidentielles dans des lieux non centraux pour satisfaire aux exigences personnelles. Cependant, ces stratégies individuelles sont trop souvent en contradiction avec les principes de cohésion territoriale. Ce point sera analysé dans un prochain numéro de la série « Des chiffres et des cartes ».

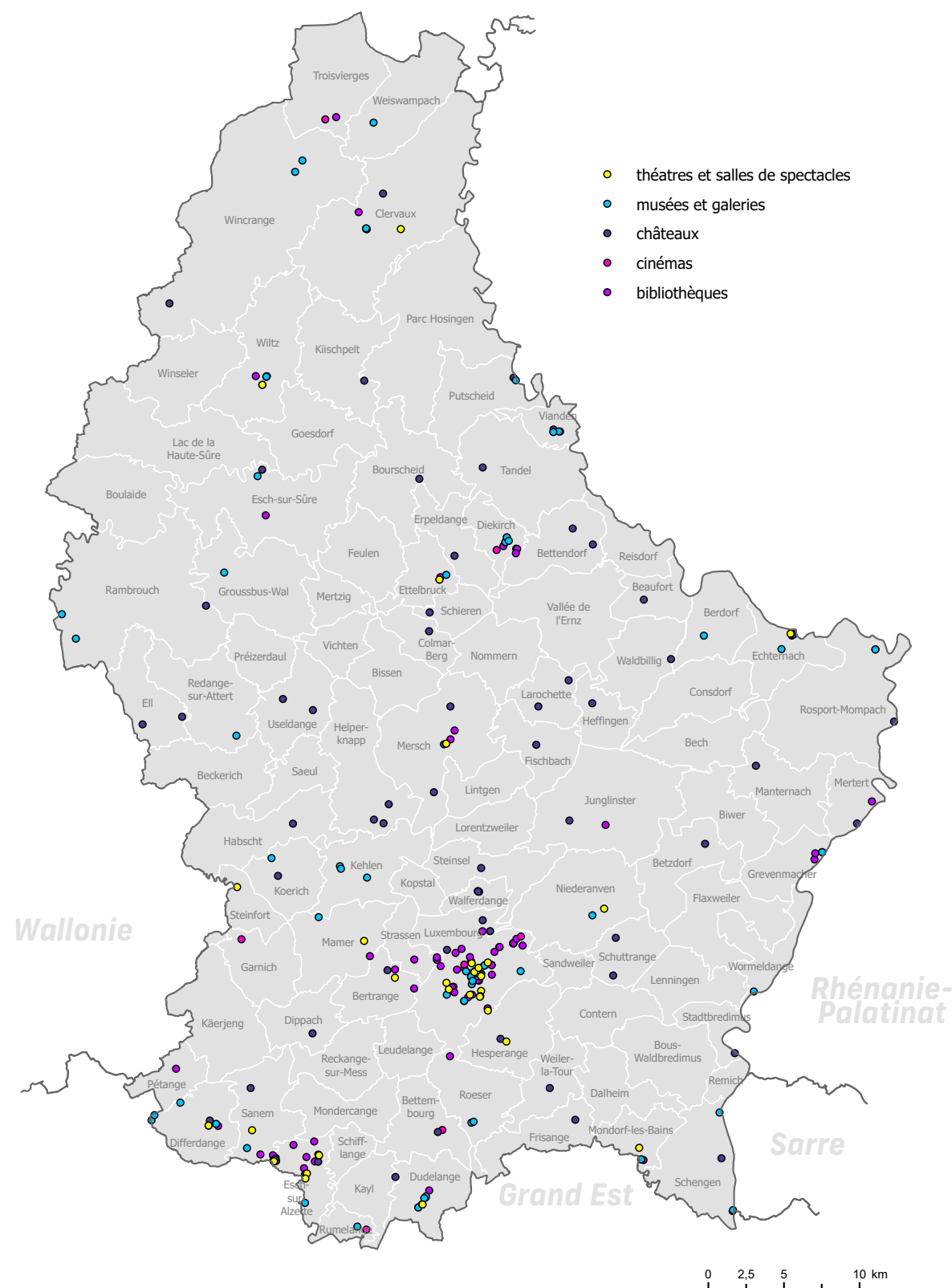
Équipements sportifs Situation 2022

07. ANNEXE



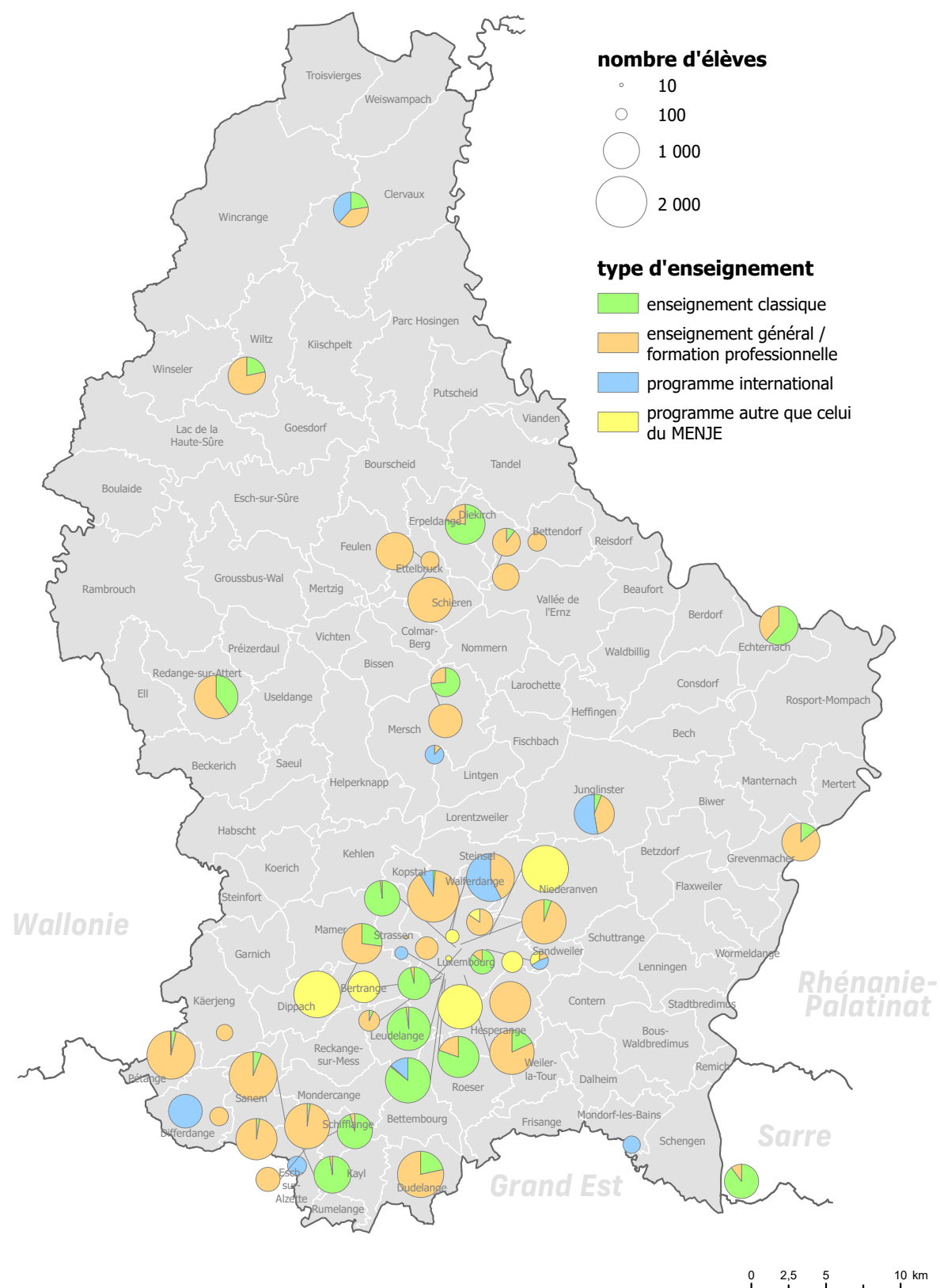
Auteur: DATer 2023. Source: DATer 2022.

Équipements culturels et de loisirs Situation 2022



Auteur: DATer 2023. Source: DATer 2022.

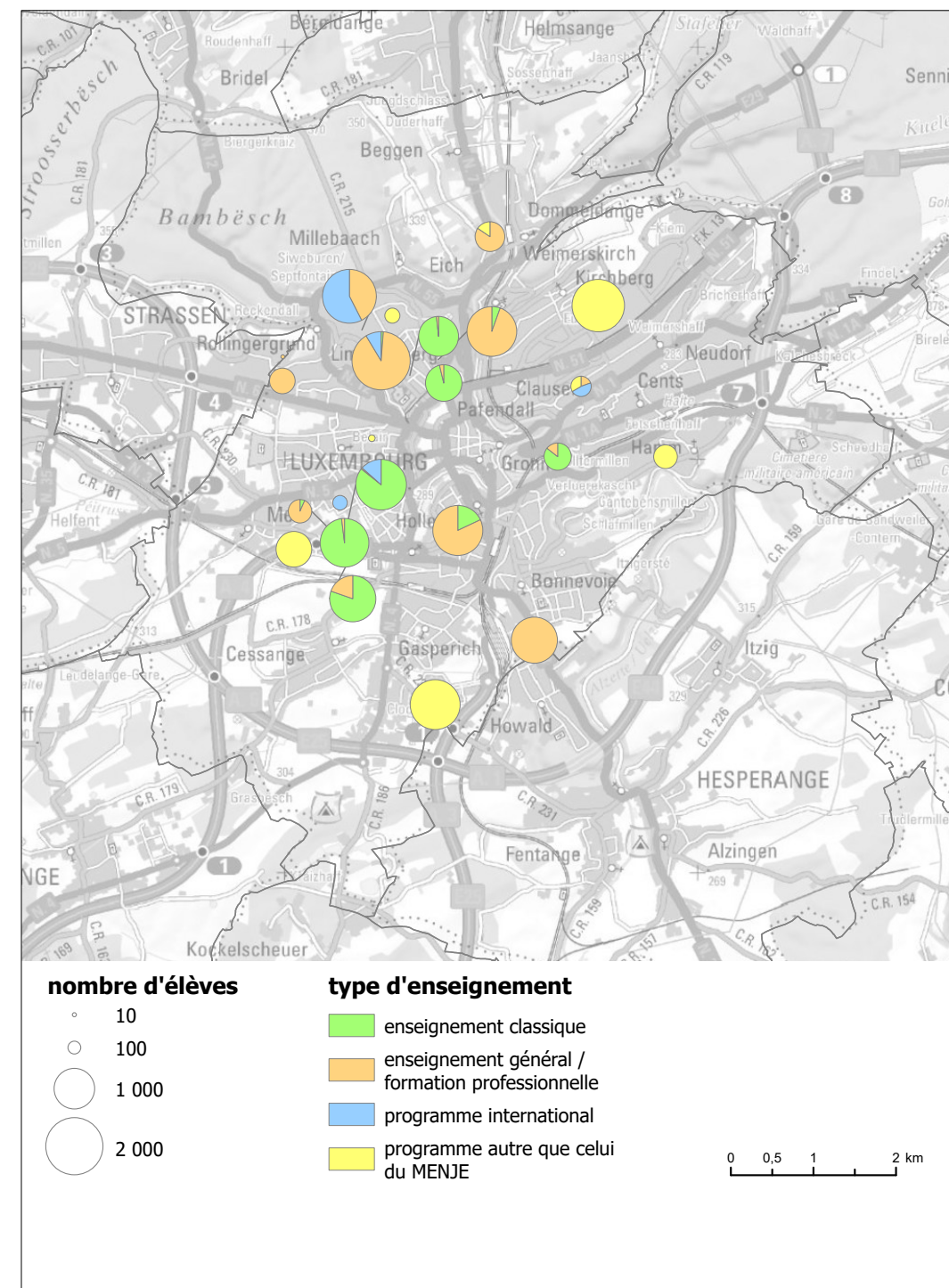
Enseignement secondaire - lycées Situation année scolaire 2022-2023



Auteur: DATer 2023.
Source: Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la Jeunesse (2022). Les chiffres de la rentrée 2022/2023

Enseignement secondaire - lycées Situation année scolaire 2022-2023

Extrait Commune de Luxembourg



Auteur: DATer 2023.
Source: Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la Jeunesse (2022). Les chiffres de la rentrée 2022/2023



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Énergie et de
l'Aménagement du territoire

Département de l'aménagement
du territoire

**Ministère de l'Énergie
et de l'Aménagement du territoire**

Département de l'aménagement du territoire (DATer)

4, place de l'Europe - L-1499 Luxembourg

Adresse postale:

L-2946 Luxembourg - Luxembourg

Tél.: (+352) 247-86960

www.dater.lu

www.mea.gouvernement.lu