

La centralité urbaine au Luxembourg : analyse et perspectives

Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial

Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012

Observatoire du Développement Spatial

Commanditaire : Département de l'aménagement du territoire, Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

Réalisation : Unité de recherche GEODE du CEPS/INSTEAD

Rédaction : Antoine Decoville

Supervision : Patrick Bousch

Cartographie, Statistiques : Valérie Feltgen, Antoine Decoville

Indicateurs d'accessibilité : Olivier Klein, Sylvain Klein, Frédéric Schmitz

Remerciements à Frédéric Durand et Karine Paris pour leurs commentaires et leur participation au travail sur l'offre commerciale.



Table des matières

Introduction.....	5
1) Définir la centralité.....	8
1.1 Naissance des centres	8
1.2 Centralité et armature urbaine	10
1.3 Centralité et nodalité	11
1.4 Centralité et accessibilité.....	11
1.5 Centralité d'équipements publics et centralité d'équipements privés	12
1.6 La perception de la centralité	13
1.7 Nouvelles centralités et non-lieux.....	14
1.8 Complémentarité des centres.....	15
1.9 Entre centre et périphérie, une grande interdépendance	16
1.10 Quels liens entre politique d'aménagement du territoire et centralité ?	16
2) Mesurer la centralité	18
2.1 Des distributions spatiales d'équipements et de services qui répondent à des logiques diverses	21
2.2 Calcul d'un indice synthétique de centralité urbaine	26
2.3 Administrations d'Etat	28
2.4 Services d'aides à la famille et aux personnes	30
2.5 Services bancaires	31
2.6 Offre commerciale	33
2.7 Culture et tourisme	38
2.8 Offre éducative	41
2.9 Sièges sociaux d'entreprises	43
2.10 Offre de soins et équipements médicaux	45

2.11 Restauration, cafés et vie nocturne.....	47
2.12 Services publics	49
2.13 Equipements sportifs.....	51
 3) Typologies des centres constituant l’armature urbaine du Luxembourg.....	53
3.1 Luxembourg-Ville : la métropole.....	69
3.2 Les centres secondaires	70
3.3 Les communes à niveau de centralité incomplet	70
3.4 Les communes-relais de l’offre commerciale et de services	71
3.5 Les communes a polarité culturelle et touristique	73
 4) Centralité et accessibilité	74
4.1 Accessibilité aux équipements et services en transport en commun	74
4.2 Accessibilité aux équipements et services en voiture particulière	76
 5) Centralité et potentiel de développement.....	79
 6) Vers une nouvelle typologie des centres urbains à promouvoir	81
 Conclusion	91

INTRODUCTION

A l'heure de la mondialisation et de ses conséquences sur la production de l'espace urbain, il peut paraître anachronique, de prime abord, de mener une étude sur l'armature urbaine. En effet, le concept de métropolisation renvoie à des idées d'insertion des villes dans les réseaux mondialisés de flux et d'échanges, où la distance physique importe moins que la connexité. Le concept d'armature urbaine, en revanche, fait référence à des configurations spatiales plus statiques, plus locales, dans lesquelles les centres urbains exercent une attraction sur les espaces environnant qui est supposée être proportionnelle à leur masse et aux services, emplois et biens qu'ils offrent. Pourtant, opposer ces deux types de perception de l'espace est vain puisque le phénomène de métropolisation, qui prend ses racines dans la globalisation, induit des changements prégnants à l'échelle locale, avec la formation d'aires urbaines de plus en plus discontinues, éclatées, aux limites floues. Ces bouleversements des formes urbaines ainsi que des comportements de déplacement de la population trouvent leur source dans la très forte croissance économique qu'ont connue les pays occidentaux au cours des soixante dernières années, et qui a encouragé un développement extraordinaire de la mobilité individuelle permettant de s'affranchir en bonne partie des effets contraignants de la distance. Aujourd'hui, la réalité d'un monde aux ressources limitées se rappelle à nous, avec notamment la raréfaction et la hausse du coût du pétrole, qui vont inéluctablement remettre en cause, progressivement, les modes de vie et rapports à l'espace qui se sont installés en quelques décennies. Il ne s'agit pas de brandir le spectre d'un retour en arrière, mais plutôt de plaider pour un futur plus économe en ressources. L'aménagement du territoire est un domaine d'actions crucial dans cette quête de progrès, et il s'avérera fondamental pour garantir, à long terme, la viabilité de nos espaces de vie.

Une des stratégies à poursuivre doit consister à maintenir une armature urbaine bien équilibrée, c'est-à-dire un réseau de villes capable de pourvoir en services, biens et emplois leurs espaces environnants, afin de réduire la vulnérabilité des espaces les moins accessibles. Cet outil conceptuel, déjà ancien, n'est en rien obsolète ; il convient juste de le remettre au goût du jour en tenant compte de certaines évolutions sociales, économiques et techniques. Le principe d'armature urbaine équilibrée est le seul qui permette, lorsqu'il est couplé à une politique volontariste, de réguler les dynamiques de développement spatial pour les rendre compatibles avec les exigences de notre société en termes de durabilité sociale, économique et environnementale.

Ce dossier thématique de l'Observatoire du Développement Spatial s'inscrit dans la continuité du rapport sur le suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL et de celui sur les dynamiques de développement démographique et enjeux en matière d'aménagement du territoire. Alors que ces deux précédents dossiers avaient pour objectif d'analyser la situation existante, l'ambition de celui-ci est de dépasser la démarche analytique et de donner des pistes pour réorienter la vision territoriale stratégique du Luxembourg en tenant compte des dernières tendances observées depuis la rédaction du Programme Directeur d'Aménagement du territoire de 2003 et de l'IVL de 2004. En effet, la politique d'aménagement du territoire n'est pas figée, elle doit être réactive et s'adapter aux évolutions tant sociétales qu'environnementales, économiques ou légales. Cela demande de faire appel à des domaines variés et de considérer la dimension spatiale dans l'adoption des politiques sectorielles tels que le transport, l'environnement, la santé, ou l'éducation (Adams et al, 2006¹). L'enjeu est fort, car si les dynamiques de développement spatial étaient laissées aux seules forces des logiques du marché, elles pourraient mener à une hyperconcentration des hommes et des activités, source de nuisances, de congestion des routes, de déséquilibres territoriaux et donc de rupture de la cohésion sociale et territoriale.

Les lieux centraux constituent les espaces-clés sur lesquels les actions de la politique spatiale doivent se concentrer, car ils concourent à structurer le territoire national et à organiser les flux et les nouvelles implantations. En agissant sur ces espaces centraux, les politiques d'aménagement structurent également les zones d'influences de ces centres, et contribuent par extension à réorganiser l'ensemble du territoire, en évitant un éparpillement des polarités ou une trop grande dilution de la fonction résidentielle, source d'étalement urbain, de dépendance automobile, et de dégradation du paysage. Mais les marges de manœuvre des responsables politiques restent limitées, et tous les lieux centraux ne se développent pas forcément de la manière attendue. Quels sont aujourd'hui les centres structurants ? Quels sont ceux qui se développent à hauteur des hypothèses et des attentes ? Quels sont ceux au contraire qui peinent à s'affirmer ? Existe-t-il des communes non définies comme centres de développement et d'attraction qui pourraient prendre le relais aujourd'hui, et participer à une réorganisation adéquate de la structure territoriale ?

Telles sont quelques unes des questions auxquelles ce rapport va tenter de livrer quelques éléments de réponse.

¹ Neil Adams, Jeremy Alden, Neil Harris 2006 - Regional development and spatial planning in an enlarged European Union, Ashgate Publishing, 283 p.

Mais avant de rentrer dans le vif du sujet, et de chercher à comprendre comment le territoire s'organise autour des différents centres urbains du Grand-Duché, il semble important de rappeler quelques aspects conceptuels et fondamentaux de la centralité.

1) DEFINIR LA CENTRALITE

La question de la définition de la centralité est certainement plus complexe aujourd'hui qu'elle ne l'était avant l'avènement de l'ère de la mobilité individuelle facilitée par l'automobile. En effet, à cette époque, la centralité urbaine s'imposait à tous par sa matérialité, la ville était une entité clairement délimitée, siège des pouvoirs politique, économique et religieux. Mais les choses se sont complexifiées, et bon nombre d'espaces qui s'offrent à nous aujourd'hui sont le résultat d'un lent processus d'hybridation, au travers duquel l'« urbain » semble de plus en plus marquer les espaces ruraux.

Néanmoins, certaines propriétés ou caractéristiques essentielles des espaces centraux demeurent.

Ainsi, la centralité est la capacité d'un lieu à polariser l'espace situé dans sa zone d'influence, c'est-à-dire à exercer un pouvoir attracteur sur les populations et les activités. Centralité et polarité sont donc indissociables. Toutefois, un centre urbain se distingue d'un pôle en cela qu'il dispose d'une plurifonctionnalité, et que son pouvoir attracteur ne se limite pas à une seule dimension. Alors que les usines et les complexes commerciaux exercent des pouvoirs d'attraction bien spécifiques et sectoriels, un centre urbain offre une palette plus large de possibilités, faite de complémentarité et de diversité. En conséquence son attractivité est plus universelle. L'effet polarisateur d'un centre n'est toutefois pas acquis de manière définitive. Il s'agit d'un processus dynamique, évolutif, qui dépend autant de la propriété du lieu que de l'organisation des réseaux. Le caractère central d'un lieu n'a donc rien de figé ou d'immuable, il peut être remis en cause par les changements tant spatiaux qu'économiques ou fonctionnels.

1.1 NAISSANCE DES CENTRES

Quelles sont les logiques qui poussent à l'émergence d'un centre ?

La géographie économique nous livre quelques explications qui, à défaut d'être exhaustives, permettent de mettre en lumière des logiques d'agglomération et de dispersion. L'arbitrage entre les plus-values générées par les économies d'échelle d'un côté et les coûts du transport de l'autre façonnent la manière dont une armature urbaine se structure. En théorie, des

économies d'échelle illimitées accompagnées de coûts de transport nuls devraient mener à une situation dans laquelle l'ensemble des populations et activités se concentreraient dans une seule ville, tandis que l'agriculture occuperait le reste de l'espace. A l'inverse, des coûts de transports importants dans un espace au sein duquel les économies d'échelle seraient nulles aboutiraient théoriquement à une distribution spatiale des hommes et des activités extrêmement dispersée dans un nombre important de villes et villages (Ehorst et al, 1999²). Dans l'infiniment plus complexe réalité, la situation est bien sûr intermédiaire. L'histoire du peuplement, la topographie, les coûts du foncier, ou les orientations politiques sont autant d'éléments parmi d'autres qui permettent d'expliquer l'apparition, la croissance ou le déclin des centres urbains. Toutefois, et toujours sous l'angle de l'approche économique, le degré optimal de concentration serait atteint lorsque l'ajout d'un nouvel habitant ou d'une nouvelle activité générerait un coût collectif marginal égal, pour la collectivité, au bénéfice marginal dégagé. Dans les faits, cet équilibre théorique n'est jamais stabilisé, car les décisions qui conditionnent le développement spatial relèvent d'une multitude d'acteurs qui ne prennent leurs décisions d'implantation qu'en fonction du rapport coût/bénéfice qu'ils peuvent identifier à leur niveau, de manière individuelle. La somme des comportements individuels ou des comportements de groupes d'individus aboutit donc à des situations problématiques d'hyper-concentration dans un certain cas, ou au contraire d'étalement dans l'espace, générant de graves nuisances ou menaçant l'intérêt collectif. Ce faisant, l'attractivité d'un centre peut décliner.

Les centres naissent donc, prospèrent, parfois déclinent mais certains d'entre eux ont une capacité de résilience supérieure à d'autres, eu égard notamment à la nature et à la diversité de leur base fonctionnelle et économique. Un centre urbain disposant d'une économie diversifiée et d'atouts complémentaires (nombreuses aménités urbaines, patrimoine historique, vie culturelle animée), sera ainsi a priori plus à même de perdurer dans le temps qu'un centre urbain récent s'étant développé autour d'une activité industrielle unique. Lorsque l'on considère, à un moment donné, l'ensemble des centres urbains d'un pays et que l'on appréhende leur complémentarité dans une perspective à la fois fonctionnelle et spatiale, on identifie l'armature urbaine.

²Paul Elhorst, 1999, Welfare Effects of Spatial Deconcentration: A Scenario for the Netherlands, *Journal of Economic and Social Geography*: 1(02): 17-31.

1.2 CENTRALITE ET ARMATURE URBAINE

Selon l'expression consacrée de Françoise Choay et de Pierre Merlin, l'armature urbaine est définie comme « *l'ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence qui assurent dans un territoire donné les fonctions qui nécessitent un minimum de population desservie* » (2000³).

L'armature urbaine est donc composée d'éléments structurants, les centres urbains, qui, reliés les uns aux autres, organisent le territoire dans son ensemble. Ce concept d'armature urbaine est, toujours selon Choay et Merlin, à rapprocher de deux autres concepts tout aussi importants : celui de réseau urbain, qui est « *l'inscription géographique de l'armature urbaine et qui se caractérise par les relations, exprimées par les flux de personnes, de marchandises, de communications immatérielles et de capitaux, entre les villes qui sont des pôles pour leur aire d'influence* », et de celui de « hiérarchie urbaine », qui implique « *une structuration en différents niveaux et des rapports de dominance entre les villes voisines de différents niveaux* ».

Les premiers travaux sur les réseaux de villes ont été développés au début du 20^{ème} siècle en Allemagne, sous l'impulsion de Walther Christaller puis d'August Lösch, souvent considérés comme les fondateurs de la science régionale. De nombreuses études ont par la suite été menées, afin d'aider à la structuration des territoires nationaux, notamment dans les années 1950 et 1960, c'est-à-dire pendant l'âge d'or de l'aménagement du territoire. Mais, depuis, le phénomène de métropolisation a considérablement bouleversé notre rapport à l'espace. Alors que les activités et les hommes continuent à se concentrer dans les aires urbaines principales, la fonction résidentielle se desserre dans des espaces périurbains toujours plus étendus, sans continuité physique avec la ville « héritée » du passé. Certains espaces périurbains sont même polarisés par plusieurs centres urbains, et les espaces ruraux sont de plus en plus habités par des « citadins », qui travaillent en ville et conservent des modes de vie urbains. Il devient donc complexe d'appréhender la structuration de l'espace sous l'effet de mobilités résidentielles et quotidiennes toujours grandissantes. Néanmoins, à défaut d'être difficile à identifier, l'armature urbaine reste un outil conceptuel tout à fait utile pour établir une stratégie d'aménagement du territoire, puisqu'elle permet d'appuyer les objectifs de limitation de la consommation foncière, grâce à l'objectif de renforcement des centres urbains. Ce dernier objectif, qui se concrétise par une densification du bâti, est également essentiel pour réaliser

³ Pierre Merlin, Françoise Choay, 2000 (3ème édition). Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Presses Universitaires de France : Paris. 905p.

l'un des objectifs-phare de la politique d'aménagement du territoire au Luxembourg qui est de revaloriser la part des déplacements réalisés en transport collectif. En effet, l'efficacité des transports en commun est meilleure en milieu dense, lorsque chaque arrêt peut desservir un maximum d'habitants ou de lieux d'activités.

1.3 CENTRALITE ET NODALITE

Le concept de centre est à différencier de celui de nœud, même si les deux entretiennent de nombreuses interdépendances. Un nœud, en géographie, est un lieu qui se trouve à l'intersection de plusieurs axes (routiers, ferrés, aériens) et qui jouit de ce fait d'une bonne connectivité. Les réseaux servant avant tout à connecter et rendre accessibles les zones de peuplement les unes avec les autres pour réduire les contraintes de la distance physique, il est logique que les grands centres soient des nœuds sur les réseaux.

Cependant, il peut également y avoir des nœuds qui se constituent hors des centres, pour des raisons d'organisation des réseaux, et ces nœuds peuvent à terme devenir des centres, du fait de la qualité de l'accessibilité dont ils jouissent. Le caractère nodal d'un lieu peut ainsi être créateur de nouvelles centralités. La création de pépinières d'entreprises ou la construction de zones commerciales à proximité des échangeurs routiers et en dehors de tout noyau villageois en sont les témoins. Toutefois, il est rare que ces nouvelles centralités soient dotées de véritables qualités urbaines; il s'agit bien souvent d'espaces organisés pour un accès aisé aux automobiles, faiblement dotés d'espaces publics et bien souvent monofonctionnels.

1.4 CENTRALITE ET ACCESSIBILITE

Si un nœud n'est pas forcément un centre, en revanche un centre est presque systématiquement un nœud, car l'accessibilité est une condition majeure et quasi indissociable de l'exercice d'un pouvoir d'attraction ou de diffusion sur un « *hinterland* ». Si les réseaux ne permettent pas à la périphérie de rallier efficacement le centre, alors ce dernier perd de sa capacité à exercer son attraction, donc sa qualité de centre. Les réseaux sont conçus pour relier prioritairement les espaces centraux entre eux dans les meilleures conditions. Les centres sont donc au carrefour de ces grands axes, et ils se nourrissent de ces réseaux pour prospérer. Cependant, l'importance croissante de la connexion à certains types de réseaux pour assurer le développement peut inverser la perception des liens entre villes et

réseaux, et l'on peut se demander si ce ne sont pas plutôt les villes qui sont dépendantes des flux qui parcourent les réseaux (Mongin, 2005⁴). L'enjeu pour les villes devient alors d'attirer les flux, et de se constituer en nœud majeur du réseau pour ne pas être à l'écart des flux matériels et informationnels qui conditionnent le dynamisme économique d'un pôle. A l'instar du développement du réseau ferré au 19^{ème} siècle, qui a fortement influencé le rayonnement des villes connectées au détriment des autres, condamnées à rester des villes de second rang, la présence d'un aéroport, véritable interface avec le reste du monde, est aujourd'hui fondamentale pour permettre à un centre de rayonner à une échelle internationale et de s'insérer dans les réseaux globaux.

1.5 CENTRALITE D'EQUIPEMENTS PUBLICS ET CENTRALITE D'EQUIPEMENTS PRIVES

La centralité peut être de différentes natures, et il y a une différence majeure entre la centralité liée à l'existence d'une offre de commerces et de services entretenue par des acteurs privés et la centralité liée à une offre d'équipements publics. La présence d'un commerce est ainsi conditionnée par l'existence d'une demande susceptible de garantir la viabilité du commerce. L'implantation d'un commerce de proximité, qui participe à la centralité commerciale d'un lieu, est donc dépendante d'un minimum de densité mais également de la présence, ou non, d'autres offres commerciales répondant déjà à une partie de la demande exprimée. La présence de commerces est donc le reflet dans l'espace d'un certain équilibre entre offre et demande, équilibre qui peut être perturbé soit par une croissance de l'emploi et de la population générant une augmentation de la demande, soit par l'établissement d'autres commerces venant significativement augmenter l'offre. La présence d'équipements publics de proximité n'est pas aussi strictement conditionnée par le besoin d'atteindre des seuils de population garantissant une rentabilité économique. Leur distribution dans l'espace est également régie par une logique d'équité dans l'accès de la population aux services de base, à l'enseignement, à la culture ou aux soins, même si la question de la bonne gestion de l'argent public reste très importante.

L'aménagement du territoire, qui est une pratique politique, ne dispose donc pas d'un pouvoir absolu pour déterminer le caractère central d'un lieu dans les pays d'économie capitaliste. Autant les autorités publiques peuvent-elles décider de l'installation d'équipements publics et d'infrastructures qui vont concourir à renforcer l'attractivité d'un lieu, autant elles ne peuvent

⁴ Olivier Mongin, 2005. La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation. Editions du Seuil. 340 p.

garantir le maintien d'une activité économique dans une commune, même si celle-ci apporte une plus-value sociale très importante. Les pouvoirs publics peuvent certes donc créer des conditions plus favorables à l'établissement de tel ou tel type d'activité dans une commune mais ils ne peuvent en garantir le succès.

1.6 LA PERCEPTION DE LA CENTRALITE

La centralité urbaine n'est pas qu'une qualité objective, qui peut être analysée de manière fine par les seuls indicateurs statistiques sur l'offre de commerces de services ou d'équipements publics. Etre un centre urbain, c'est être reconnu comme tel par la population, cela fait appel à des perceptions et des représentations. Le statut subjectif de « centre urbain » s'acquiert dans la durée, il se gagne et ne se décrète pas. Il fait appel à des impressions, dont beaucoup sont données notamment grâce à la qualité architecturale et urbanistique ou à des éléments comme la morphologie urbaine, la densité du bâti, sa diversité, sa verticalité, ou encore la présence d'avenues offrant des perspectives urbaines ou de places d'envergure autorisant les grands rassemblements publics. Tous ces éléments participent à animer la ville, de même que les attributs symboliques qui sont fondamentaux pour garantir la reconnaissance de la ville et renforcer son image, tant pour ses habitants ou ses utilisateurs quotidiens que pour l'image qui en est renvoyée vers l'extérieur. Ces éléments doivent nécessairement être conservés à l'esprit, car nombreuses sont les tentatives politiques de création de centralité qui ont rencontré un échec par le passé, en ignorant précisément ces éléments liés à l'appropriation sociale de l'espace.

De même que la centralité renferme une grande part de subjectivité, il est difficile de définir objectivement ce qui est à la marge du centre. Si l'on considère qu'il n'y a pas de centre sans marges, alors un centre s'identifie également par opposition aux marges qu'il influence. Mais l'idée de centre n'a rien non plus d'absolu, un centre est avant tout relatif, il est centre s'il exerce une certaine polarité dans le contexte géographique dans lequel il s'inscrit. Or, cette polarité va être conditionnée par de nombreux éléments comme la distance physique, la densité de population, la présence d'autres centres exerçant une concurrence, et bien sûr les propriétés intrinsèques de la centralité du lieu considéré. A offre de commerces et de services équivalents, la polarité qu'exercera un bourg en milieu rural sur son « *hinterland* » ne sera bien évidemment pas la même que celle d'une commune périurbaine à proximité immédiate d'une métropole.

1.7 NOUVELLES CENTRALITES ET NON-LIEUX

L'ethnologue Marc Augé est l'inventeur du concept de non-lieu (1992⁵), qui désigne un espace sans réelle singularité, qui serait en quelque sorte interchangeable car non approprié. Il s'agit d'espaces où l'humain reste anonyme. Les grands centres commerciaux où l'on ne trouve que des franchises peuvent constituer de tels types de non-lieux lorsqu'ils s'affranchissent en quelque sorte de la spécificité de l'espace dans lequel ils s'inscrivent. Ce faisant, ils reproduisent, comme à l'infini, un modèle de lieu, standardisé, qui serait sans histoire, sans passé. Ces lieux, créations contemporaines, se caractérisent par leur anonymat, par leur conformité, et par le fait que les personnes qui les fréquentent ne se trouvent pas en position d'échanger ou de se rencontrer. Ces lieux peuvent être polarisants bien sûr, mais ils ne contribuent que de manière très incomplète à conférer à un lieu un caractère de centre, car ils ne participent pas à l'affirmation d'un caractère symbolique. Ils en sont même à l'antithèse. Les centres commerciaux modernes sont presque tous conçus selon les mêmes trames, et présentent des enseignes souvent identiques, ce qui a pour effet de permettre une orientation aisée. Même sans avoir été dans une galerie commerciale moderne, on ne s'y perd jamais, car elles sont toutes conçues plus ou moins selon les mêmes bases. Si ces centres se multiplient aujourd'hui, il convient de ne pas occulter les problèmes que ces polarités engendrent, notamment sur les espaces urbains centraux. En proposant de vastes espaces commerciaux sur un foncier moins onéreux qu'en zone urbaine centrale, ces espaces de vente concurrencent fortement l'offre commerciale urbaine. Il s'opère alors une spécialisation de l'offre commerciale, dans laquelle les grandes enseignes populaires ainsi que des enseignes de prestige, à très forte valeur ajoutée, continuent à occuper les meilleurs espaces commerciaux, en zones piétonnes par exemple, tandis que l'offre commerciale de détail ou non franchisée peine à soutenir la « compétition foncière ». Si l'on souhaite que la ville-centre reste l'espace de tous, il est nécessaire de la penser comme un espace de rencontre, de dialogue, où l'offre de services et de commerces devrait être variée.

⁵ Marc Augé, 1992. Non-Lieux, introduction à une anthropologie de la surmodernité, Le Seuil. 149p.

1.8 COMPLEMENTARITE DES CENTRES

Les évolutions techniques, sociales et économiques liées au processus de mondialisation ont également modifié les stratégies territoriales. Aujourd'hui, la recherche d'une hiérarchie organisée et maillée de centres capables de pourvoir les habitants en services et commerces dont le niveau de rareté serait proportionnel à la taille des villes est progressivement remise en cause par une stratégie qui vise à valoriser les avantages respectifs de chaque centre. En effet, compte-tenu de l'accroissement de la mobilité des individus, de l'aspect bien souvent multipolarisé des espaces périphériques, et enfin de l'apparition de polarités commerciales localisées en dehors des grands centres urbains, il apparaît souvent plus pertinent de renforcer les atouts existants des centres, dans une logique de complémentarité, que d'encourager une compétition à l'échelle locale qui pourrait se révéler destructrice. La construction de réseaux maillés de centralités, ou, pour reprendre la terminologie utilisée, d'« aires métropolitaines polycentriques », est perçue comme susceptible de rivaliser, en termes d'offre de services, d'équipements et de commerces, avec les grandes métropoles monocentriques. Cette stratégie énoncée dans le document de référence de la politique d'aménagement du territoire en Europe, le « *European Spatial Development perspective* » (CEC, 1999⁶) a été confirmée par l'adoption, par les ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable, de l'Agenda Territorial de l'Union Européenne adopté mai 2007 à Leipzig. et dans la stratégie Agenda territorial 2020, approuvée à Gödöllő, en Hongrie, en 2011.

A l'échelle du Luxembourg et de la Grande-Région, les acteurs politiques se sont engagés à tendre vers une aire métropolitaine polycentrique transfrontalière, afin de constituer un ensemble de pôles urbains permettant un positionnement à l'échelle mondiale. Cette démarche n'en est encore qu'à ses prémises, mais elle pourrait constituer une réponse adéquate aux défis qui se posent pour ce territoire, qui ne dispose pas d'un centre urbain unique capable de rivaliser avec les grandes métropoles européennes.

⁶ European Commission, 1999. *European Spatial. Development Perspective*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. 87p.

1.9 ENTRE CENTRE ET PERIPHERIE, UNE GRANDE INTERDEPENDANCE

Si les centres sont de moins en moins tributaires de leurs hinterlands pour ce qui est de l'approvisionnement en matières premières, ils en restent néanmoins dépendants pour ce qui est de l'approvisionnement en main d'œuvre. Les centres ne sont pas « hors-sol », ils s'inscrivent dans un espace qu'ils influencent autant qu'ils en dépendent. Ainsi, bien que la terminologie utilisée mette souvent en avant le fait que la ville dominerait ses périphéries, (on parle d'aire urbaine, d'aire d'influence, d'aire métropolitaine, de zone de chalandise, de régions urbaines), il faudrait mieux y voir un jeu plus subtil d'interdépendances réciproques. Les centres urbains nécessitent une main d'œuvre variée, qualifiée et moins qualifiée, qui doit pouvoir se trouver dans les espaces environnant. Le centre nécessite également des terres disponibles dans sa périphérie, pour assurer son accroissement surfacique, ainsi que pour accueillir de grandes infrastructures (aéroport, zones d'activités, etc...). Cette interdépendance souligne l'importance d'une gouvernance métropolitaine associant les responsables politiques locaux dans une démarche de développement capable de créer une synergie positive, dont chaque espace pourrait sortir gagnant, plutôt que de favoriser le maintien d'un émiettement de la prise de décision politique propice à la compétition à l'échelle locale.

1.10 QUELS LIENS ENTRE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET CENTRALITE ?

Mener une politique d'aménagement axée sur la centralité et sur la déconcentration concentrée, comme au Luxembourg, repose sur l'idée selon laquelle les bénéfices d'un système urbain où les investissements privés et publics seraient concentrés dans la capitale sont moins importants que dans un système déconcentré et équilibré, où la croissance et les ressources seraient distribuées dans un réseau de villes de tailles différentes dispersées dans l'espace national. En effet, les externalités négatives de l'hyperconcentration des activités dans les centres urbains et de la dilution de la fonction résidentielle dans des aires de plus en plus étalées engendrent d'importants problèmes. Parmi ces effets indésirables, on peut noter la consommation de la ressource foncière, le développement excessifs des déplacements motorisés, l'augmentation des coûts en matière de prestations de services publics, et autres (Bento, Franco & Kaffine, 2010⁷).

⁷ Bento A., Franco S., Kaffine D. 2010. Is there a double-dividend from anti-sprawl policies? *Journal of Environmental Economics and Management*, 61 (2011) 135–152.

De plus la logique de déconcentration repose sur l'idée qu'un territoire plus équilibré est également un territoire plus solidaire, dans lequel les inégalités sont moins affirmées. Favoriser les régions en retard relatif de développement permettrait ainsi de lutter contre des différentiels de richesse, et donc de prévenir, à la base, des phénomènes de dépeuplement de certaines régions au profit d'autres, avec les problèmes liés (fermeture de certains équipements publics, délitement du tissu commercial, etc.). Toutefois, la réussite de telles politiques d'aménagement du territoire nécessite un volontarisme politique fort et l'obtention de consensus de l'ensemble des acteurs concernés par la question.

Ces différents éléments rappellent les différentes facettes du concept, ainsi que la difficulté que l'on peut éprouver à en donner une définition unique. Il apparaît donc d'autant plus difficile de vouloir l'évaluer ou la mesurer. C'est pourtant l'objet de la partie suivante, qui n'aspire pas à donner une grille de lecture exhaustive de ce que serait un centre urbain, mais plutôt d'en donner certains aperçus, par le biais de l'outil statistique.

2) MESURER LA CENTRALITE

Mesurer la centralité est une tâche complexe, car la centralité en elle-même est multiple et fait appel à des dimensions très variées. Ainsi, une commune peut présenter un caractère central affirmé dans un type de fonction, mais présenter des carences dans d'autres domaines non moins importants. Il faut donc procéder à deux types de mesures. Tout d'abord, des mesures peuvent être faites selon les différents thèmes constitutifs du caractère central d'un lieu. Cela permet de souligner les spécificités de chaque centre urbain, ainsi que son positionnement relatif dans la hiérarchie urbaine nationale pour tel ou tel type de fonction urbaine. Dans un second temps, il peut être intéressant de procéder à une mesure synthétique globale permettant de comparer les communes dans l'ensemble des thèmes. Ce second indicateur se révèle nécessaire pour finalement établir une typologie des centres et procéder à leur hiérarchisation afin de permettre des orientations stratégiques.

Concernant le premier type de mesure, plusieurs thèmes ont été retenus, qui couvrent différentes approches du caractère central d'un lieu. Chacun de ces thèmes regroupe plusieurs variables, et l'option méthodologique adoptée ici est de constituer, pour chacun de ces thèmes, un indice thématique utilisant les différentes variables. Pour chaque variable, nous avons relevé le nombre d'apparitions d'un équipement ou d'un service public par commune. Ces équipements n'ayant pas tous la même importance, des pondérations ont été affectées en suivant les principes de l'analyse multicritère, ceci afin de présenter un indice thématique cohérent. Ainsi, pour prendre l'exemple de l'activité économique par commune, il apparaît nécessaire de valoriser davantage la présence d'une entreprise comptant de nombreux salariés que celle d'une entreprise en comptant très peu, étant donné que les répercussions sur l'emploi ou encore les finances locales ne sont pas du tout les mêmes.

Le tableau ci-après récapitule, pour chaque indicateur, les variables utilisées et montre les coefficients pondérateurs qui ont été affectés.

Administrations d'Etat	Source	Année	Coefficient pondérateur
Administrations centrales de niveau supérieur, ministères	Annuaire de l'Etat	2010	0.5
Administrations de niveau intermédiaire	Annuaire de l'Etat	2010	0.35
Antennes locales, déconcentrées	Annuaire de l'Etat	2010	0.15
Services publics	Source	Année	Coefficient pondérateur
Bureaux de poste	Annuaire, P&T	2010	0.05
Postes de police	Police Grand-Ducal	2010	0.1
Antennes locales de la sécurité sociale	Ministère de la Sécurité sociale	2010	0.2
Centres médico-sociaux	www.sante.public.lu	2010	0.2
Offices sociaux	www.mfi.public.lu	2010	0.2
Agences pour l'emploi	www.adem.public.lu	2010	0.25
Education	Source	Année	Coefficient pondérateur
Enseignement fondamental	Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	2010	0.1
Lycées et lycées techniques	Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	2010	0.25
Centres de formation professionnelle	Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	2010	0.25
Enseignement supérieur	Ministère de l'Enseignement supérieur	2010	0.4
Offre de soins et équipements de santé	Source	Année	Coefficient pondérateur
Nombre de médecins généralistes	Ministère de la Santé	2010	0.33
Nombre de médecins spécialistes	Ministère de la Santé	2010	0.33
Nombre de dentistes	Ministère de la Santé	2010	0.33
Sous-total centralité liée à la présence de professionnels de santé		2010	Base 100 = Luxembourg-Ville (le score compte pour 50% de l'indice synthétique final)
Hôpitaux	Portail des secours	2010	0.55
Centres médicaux spécialisés (psychiatrie, rééducation,...)	Annuaire	2010	0.3
Maisons médicales	Annuaire	2010	0.1
Pharmacies	Annuaire	2010	0.05
Sous-total centralité d'équipements de santé	Annuaire	2010	Base 100 = Luxembourg-Ville (le score compte pour 50% de l'indice synthétique final)
Services d'aide à la famille et aux personnes âgées	Source	Année	Coefficient pondérateur
Crèches	Annuaire	2011	0.25
Centres de jour pour personnes âgées	Annuaire	2010	0.25
CIPA, maisons de retraite, maisons de soins	Ministère de la Famille et de l'Intégration	2010	0.25
Ateliers protégés pour personnes handicapées	Ministère de la Famille et de l'Intégration	2010	0.25

Sièges sociaux d'entreprises	Source	Année	Coefficient pondérateur
Sièges sociaux d'entreprises de moins de 50 employés	IGSS	2008	0.05
Sièges sociaux d'entreprises de 50 à 200 employés	IGSS	2008	0.25
Sièges sociaux d'entreprises de plus de 200 employés	IGSS	2008	0.7
Equipements sportifs	Source	Année	Coefficient pondérateur
Salles de sport	BD-LTC	2007	0.3
Terrains de football	BD-LTC	2007	0.1
Terrains de tennis	BD-LTC	2007	0.1
Piscines	Office National du Tourisme	2010	0.5
Offre commerciale	Source	Année	Coefficient pondérateur
Espaces commerciaux supérieurs à 2500 m ²	Annuaire + DATER	2010	0.45
Hypermarchés de 1000 à 2500 m ²	Annuaire + DATER	2010	0.2
Supermarchés de 400 à 1000 m ²	Annuaire + DATER	2010	0.15
Superettes (200 à 400 m ²)	Annuaire + DATER	2010	0,1
Stations service	Annuaire	2010	0.025
Commerces de proximité (boucheries, pâtisseries, bureaux de tabacs, etc.)	P&T fichier acquis	2010	0.075
Polarité touristique et culturelle	Source	Année	Coefficient pondérateur
Musées et châteaux de notoriété élevée	Office National du Tourisme	2010	0.25
Musées et châteaux de notoriété modeste	Annuaire, Office National du Tourisme	2010	0.05
Bibliothèques	A.L.B.A.D.	2010	0.1
Cinéma	Annuaire	2010	0.1
Théâtres, salles de concert	Annuaire	2010	0.25
Parcs à thèmes, loisirs, curiosités	Annuaire, Office National du Tourisme	2010	0.15
Hôtels	Horesca	2010	0.05
Campings	Ministère du Tourisme	2010	0.05
Restauration, cafés et vie nocturne	Source	Année	Coefficient pondérateur
Restaurants	HORESCA	2010	0.4
Bars, cafés	HORESCA	2010	0.2
Night clubs	Annuaire	2010	0.4
Services bancaires	Source	Année	Coefficient pondérateur
Agences bancaires	DATER	2010	0.3
Distributeurs automatiques de billets	DATER	2010	0.1
Sièges sociaux des banques	ABBL	2010	0.6

2.1 DES DISTRIBUTIONS SPATIALES D'EQUIPEMENTS ET DE SERVICES QUI REPONDENT A DES LOGIQUES DIVERSES

Tous les équipements publics, services ou commerces ne présentent pas les mêmes schémas de répartition dans l'espace. Les logiques qui sous-tendent leur présence diffèrent fortement. Certaines de ces implantations se répartissent de manière relativement équitable dans l'espace, car elles doivent répondre à des besoins banaux auxquels tous les habitants doivent pouvoir avoir accès. Il peut s'agir soit de services publics (postes, bureaux de police, écoles), soit de commerces qui n'ont pas forcément besoin d'une très grande zone de chalandise pour parvenir à leur seuil de rentabilité. En revanche, certains équipements ou services beaucoup plus rares répondent à des logiques de concentration, voire d'hyperconcentration (sièges sociaux de banques, administrations centrales de l'Etat, etc.). L'aménagement du territoire n'a pas pour mission d'aller à l'encontre de ces logiques d'implantation, mais au contraire, de les accompagner afin qu'elles soient le plus efficace possible, dans le respect de conditions *sine qua non* qui sont le maintien des impératifs de respect du patrimoine environnemental et l'enjeu de l'équité dans l'accès de tous aux services et commerces de première proximité.

Cela passe par une première analyse de la situation existante.

Encart méthodologique

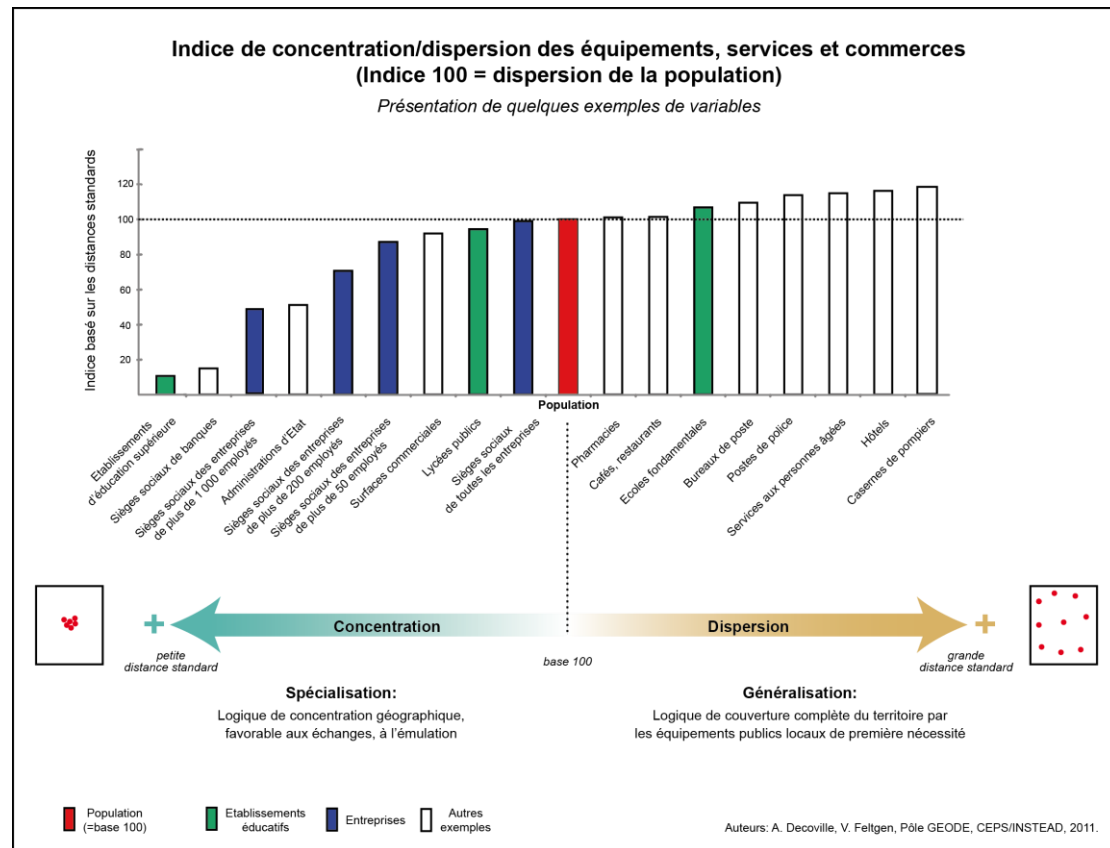
Afin de mettre en lumière les différences possibles dans les logiques de distribution spatiale, l'ensemble des équipements/services publics et commerces identifiés comme participant à affirmer le caractère central d'une commune a été cartographié. Une distance standard a ensuite été calculée pour chacun des types d'équipements/services publics/commerces, c'est-à-dire la distance moyenne entre chacun de ces éléments et le centre moyen de leur répartition spatiale, dont les coordonnées (X ; Y) dans l'espace sont déterminées.

Voici les formules :

$$\text{Centre moyen: } \bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n X_i}{n} \text{ et } \bar{Y} = \frac{\sum_{i=1}^n Y_i}{n} \quad \text{Distance standard} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n} + \frac{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}{n}}$$

Un indice standardisé des différents résultats obtenus peut ensuite être produit, sur une base 100 correspondant à la distance standard de la population. Les valeurs inférieures à 100 traduisent une distribution dans l'espace plus concentrée que la répartition de la population, tandis que les valeurs supérieures témoignent d'une tendance très forte à la dispersion.

Le graphique ci-dessous montre à l'aide d'exemples de variables, les tendances à la concentration ou au contraire à la dispersion des équipements et services dans le pays en se basant sur des observations.

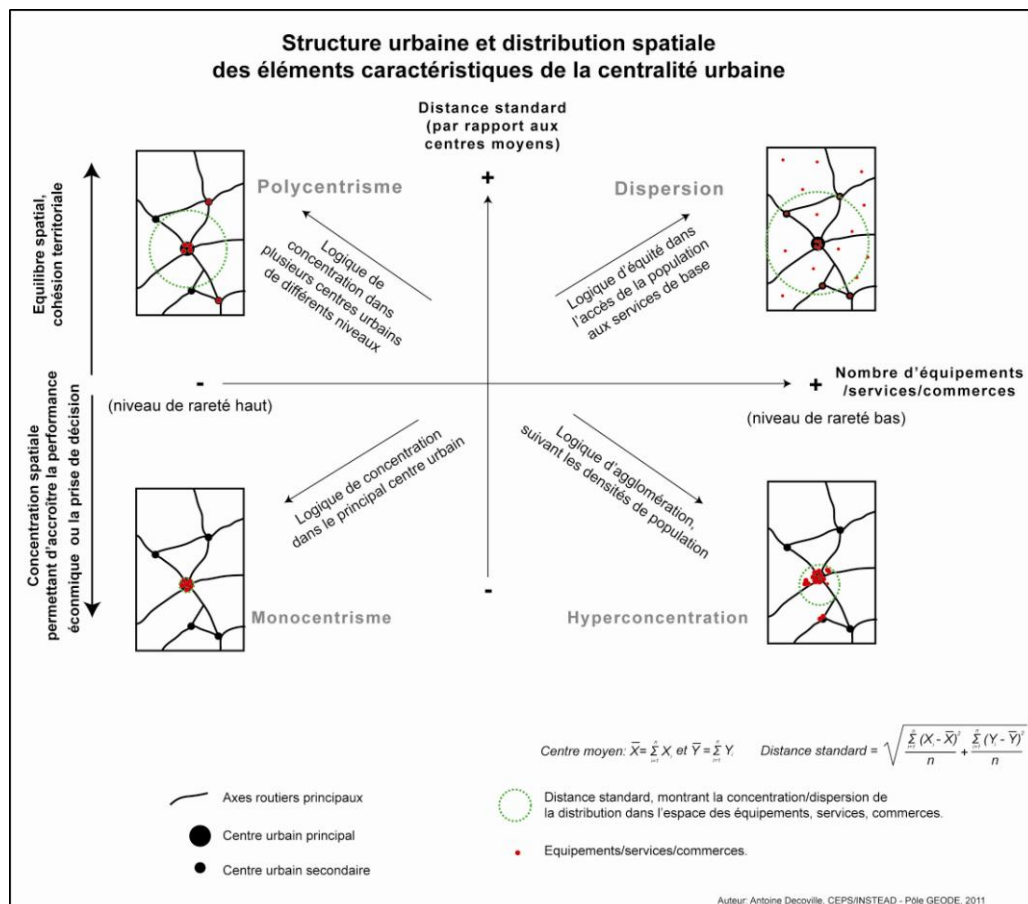


Sans surprise, les éléments constitutifs du caractère central d'un lieu présentent des tendances de répartition extrêmement différentes. Certains de ces éléments répondent à des logiques d'agglomération et de concentration, notamment lorsqu'ils ont un niveau élevé de rareté. La littérature a donné de nombreuses explications sur les tendances à la concentration spatiale des entreprises. Il peut s'agir du besoin de disposer d'un important bassin de clientèle, donc d'une forte concentration de population, mais il peut aussi s'agir de chercher à établir des contacts fertiles pour les affaires (concentration des sièges sociaux de banques, ou de sièges sociaux de grandes entreprises). La proximité physique aux élites politiques peut également être recherchée, de même que le prestige symbolique dans ces stratégies de localisation au centre du pays.

A l'inverse, d'autres équipements peuvent répondre à des logiques de dispersion, ou de distribution régulière dans l'espace. Ici, c'est l'équité dans l'accès de la population à des équipements/services publics qui est recherchée. Certains commerces relativement banaux, et nécessitant un bassin de clientèle réduit, comptent également parmi ces éléments distribués

de manière régulière dans l'espace. Les casernes de pompiers, les postes de police, les écoles fondamentales ou les bureaux de poste répondent bien sûr à cette logique de proximité au citoyen, car il s'agit là de services de base auxquels chacun doit pouvoir avoir recours de manière aisée, quelque soit son âge, sa condition physique ou sa capacité à se mouvoir.

Ces logiques de dispersion/concentration peuvent être reportées sur un graphique à deux dimensions, croisant sur un axe vertical la distance standard, et sur l'axe horizontal le nombre d'éléments considérés, donc le niveau de rareté.



Il est possible de distinguer différents types de logiques à l'œuvre. La concentration géographique d'un faible nombre d'équipements/services publics et commerces révèle l'existence d'une armature urbaine relativement simplifiée, voire monocentrique. En revanche, une répartition très dispersée dans l'espace d'un nombre élevé d'équipements/services publics et commerces traduit une logique de couverture optimale du territoire par les services de base, que l'on peut qualifier de maillage régulier du territoire. Ces deux types de dispersion spatiale répondent à des logiques diamétralement opposées. Par ailleurs, la forte concentration dans l'espace d'un nombre élevé d'équipements/services publics et commerces traduit une tendance à l'hyperconcentration où prédominent les logiques d'agglomération suivant les densités de population, à l'opposé de la logique de couverture régulière du

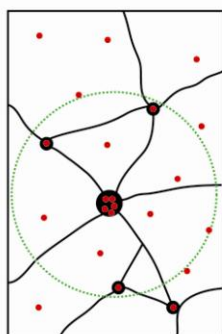
territoire. Enfin, une distribution relativement dispersée d'un nombre réduit d'équipements/services publics et commerces est caractéristique d'une armature urbaine polycentrique. Il s'agit là d'une configuration théorique proche de celle qui est promue par la politique luxembourgeoise de « déconcentration concentrée ».

Ces logiques de distribution spatiale sont différentes en fonction des éléments considérés, et toutes ne doivent pas forcément faire l'objet du même traitement dans le cadre des politiques d'aménagement. Il est important de différencier les activités nécessitant des logiques de cluster pour prospérer, et celles qui, au contraire, doivent couvrir de manière relativement équitable l'ensemble du territoire afin de garantir une cohésion territoriale.

Il faut donc différencier les logiques à l'œuvre, et opérer des traitements adaptés afin d'améliorer la cohésion territoriale tout en préservant également la compétitivité du pays. L'aménagement du territoire doit être au service d'une organisation spatiale combinant ces deux dimensions d'efficacité économique et donc de compétitivité d'un côté et de cohésion territoriale de l'autre. Bien sûr, ces deux dimensions ne doivent pas ignorer les impératifs de respect à long terme du patrimoine naturel et agricole, qui constitue le troisième pilier du développement durable.

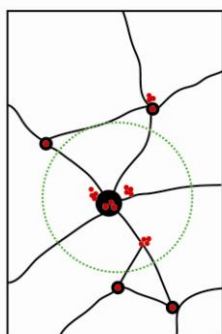
Il est possible de représenter de manière schématique les formes que peuvent prendre ces distributions spatiales, qui sont nettement plus nombreuses et nuancées que les quatre cas présentés sur le graphique précédent.

Représentation schématique des différentes formes de distribution spatiale des équipements/services/commerces dans l'espace en fonction de leur nature



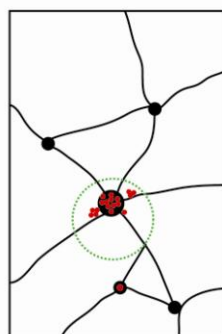
Centralité d'équipements publics locaux

Il y a une répartition régulière dans l'espace des équipements publics de desserte locale. L'équité dans l'accès à ces équipements prime dans les logiques de distribution spatiale.
Exemples: bureaux de poste, écoles fondamentales, postes de police



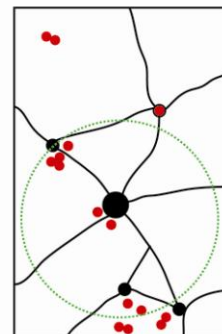
Centralité commerciale

Les stratégies de localisation combinent proximité aux grands bassins de clientèle et accessibilité (via les échangeurs routiers).
Exemples: hypermarchés, grands centres commerciaux



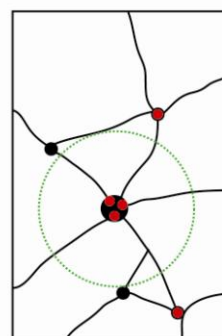
Centralité économique

Les sièges sociaux d'entreprises se concentrent dans les principales agglomérations du pays, c'est l'articulation au réseau mondialisé des centres métropolitains qui prime dans les stratégies de localisation, avec les opportunités de rencontre (face to face) et le prestige symbolique qu'il confère.
Exemples: sièges sociaux de grandes entreprises, de banques



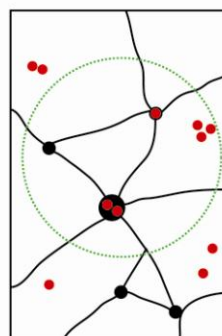
Industries

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...)



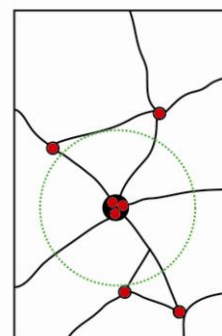
Centralité d'équipements publics régionaux

Concentration dans le pôle urbain principal et déconcentration dans les centres secondaires, afin d'assurer une couverture relativement homogène du pays
Exemples: hôpitaux, maisons médicales



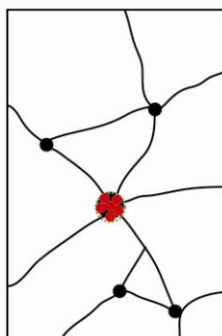
Polarité touristique

L'attractivité touristique n'est pas corrélée aux densités de population, des sites en milieu rural peuvent attirer un public nombreux.
Exemples: hôtels, campings, sites touristiques



Services (public/privés) de niveau intermédiaire

Ce type d'équipement se distribue de manière régulière dans le centre principal et dans les centres secondaires, corrélativement aux densités de population
Exemples: lycées, pharmacies



Administrations centrales de l'Etat

Les organes centraux de l'Etat (Ministères, grandes administrations) se concentrent afin de favoriser les échanges et d'améliorer l'efficacité de la prise de décision.

— Axes routiers principaux

● Centre urbain principal

● Centre urbain secondaire

○ Distance standard, montrant la concentration/dispersion de la distribution dans l'espace des équipements, services, commerces.

● Equipements/services/commerces, caractéristiques de la centralité

Réalisation: Antoine Decoville, CEPS/INSTEAD- Pôle GEODE, 2011

Une fois ces différents éléments identifiés, il est possible de procéder à une classification faisant la synthèse des différentes variables représentées, afin de mettre à jour l'armature urbaine du Luxembourg. Cette classification doit montrer non seulement le niveau global de centralité, mais également les caractéristiques de cette centralité pour chaque type de commune. Une telle information permet d'analyser le profil de chaque commune, et ainsi de

proposer une action ciblée et efficace pour assurer son développement, qui tienne compte de l'existant en en identifiant les forces, faiblesses, et potentialités.

2.2 CALCUL D'UN INDICE SYNTHETIQUE DE CENTRALITE URBAINE

Bien qu'ait déjà été rappelée l'importance de garder une distance critique à l'égard d'un indicateur statistique unique visant à illustrer la qualité centrale d'un lieu, un tel indicateur reste utile pour alimenter la réflexion sur l'armature urbaine du pays. Il permet en effet de comparer les communes les unes aux autres sur des bases objectives et incontestables, à savoir la présence et le nombre d'équipements de tel ou tel type sur un territoire.

La production de l'indice synthétique a été réalisée selon une méthode en quatre étapes :

- 1) Le recensement des différents équipements, services et commerces.
- 2) Première phase de réduction de l'information à des indices thématiques (deux phases de réduction successives).
- 3) Seconde phase de réduction des indices thématiques à un indice synthétique communal global de centralité.
- 4) La phase de pondération de l'indice synthétique communal global de centralité par la forme urbaine, c'est-à-dire par son caractère unipolaire ou multipolaire.

Les deux premières étapes permettent de proposer un profil relativement fin de l'armature urbaine du pays, mais la « surabondance » d'informations rend difficile la mise en lumière des tendances générales. C'est pour cette raison que la troisième étape propose une réduction de l'information disponible à un indice synthétique unique ; quant à la dernière étape, elle vise à prendre en considération les différences de forme urbaine. En effet, raisonner à l'échelle de territoires communaux n'est pas optimal pour qualifier l'importance de l'offre d'équipements, services et commerces, puisque les communes ont des surfaces fort différentes, de même qu'elles comptent un nombre plus ou moins important de localités avec des populations différentes. Afin de proposer une classification plus pertinente des centralités urbaines du pays qui tienne compte de ces spécificités territoriales, un indice pondérateur de forme urbaine a été produit qui sera explicité ultérieurement.

Encart méthodologique

Le recensement des différents équipements, services et commerces.

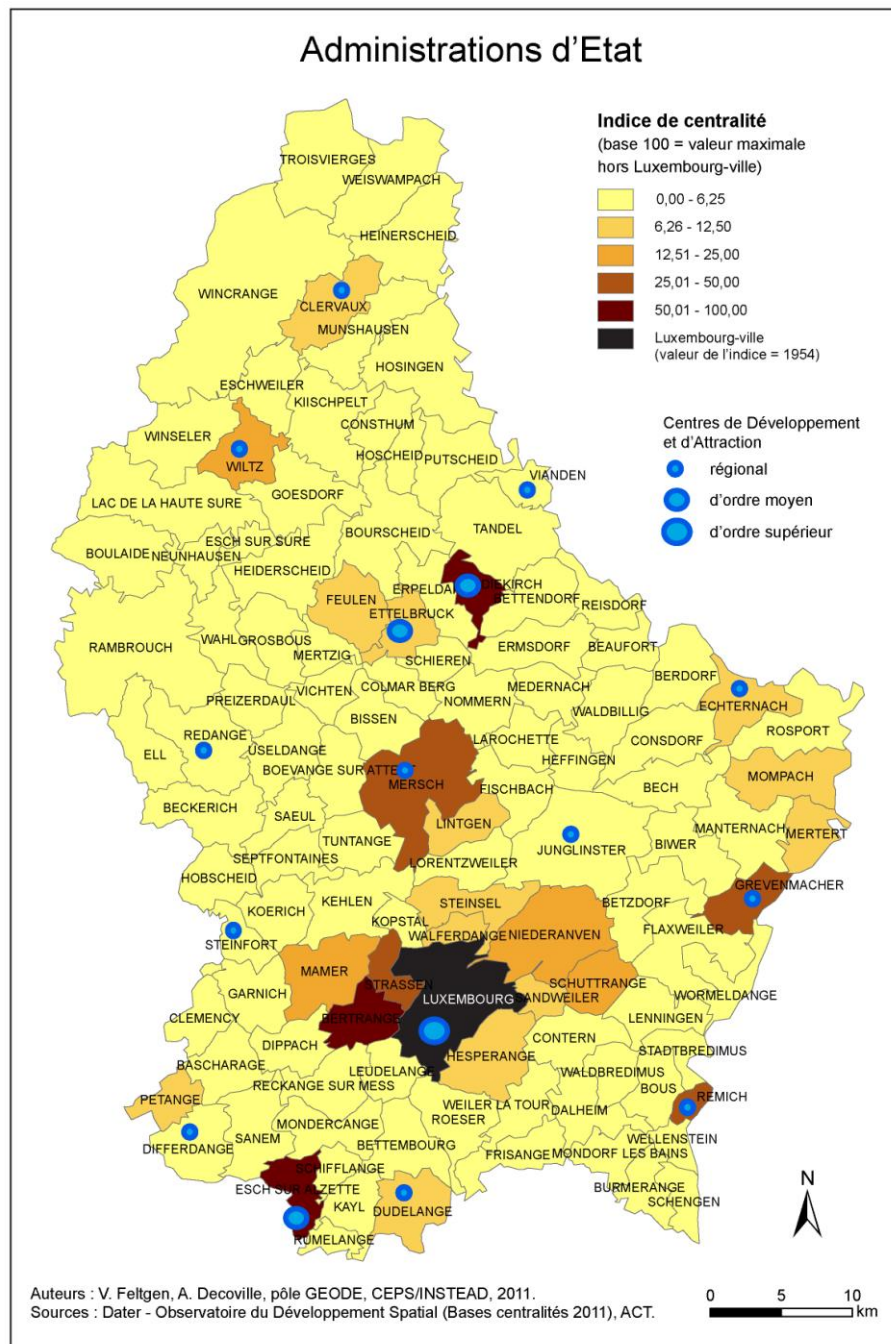
La collecte de l'information a nécessité de faire appel à des sources très diverses, et parfois de croiser différents types de sources afin de s'assurer de leur validité et de leur exploitabilité. En ce qui concerne les équipements commerciaux, l'ensemble des magasins n'a pas pu être inventorié, puisqu'il n'existe aucun fichier centralisé régulièrement mis à jour et disponible. Néanmoins, les différentes sources utilisées et mentionnées dans le tableau récapitulatif des indicateurs nous permettent de fournir une approximation suffisante de cette offre commerciale se basant sur le commerce de proximité, notamment lorsque l'information est réduite à un indice synthétique, tel que cela a été fait. Il est également important de rappeler l'aspect très éphémère de tels indicateurs, puisque constamment de nouveaux services, commerces ou équipements publics apparaissent ou disparaissent, ce qui devrait idéalement donner lieu à une mise à jour régulière du relevé des indicateurs afin de permettre un suivi de ces évolutions.

La phase de réduction de l'information à des indices synthétiques thématiques.

Les équipements/services publics/commerces collectés à l'échelle des communes peuvent être regroupés à l'intérieur de différents volets thématiques, qui illustrent les multiples composantes de la centralité urbaine. Les thèmes retenus sont les centralités suivantes : administrations d'Etat, aide à la famille et aux personnes, services bancaires, offre commerciale, polarité touristique et culturelle, offre éducative, sièges sociaux des entreprises, offre de soins et équipements médicaux, restauration, cafés et vie nocturne, services publics et équipements sportifs.

Les différents indices synthétiques thématiques ont été cartographiés, et sont autant de prismes différents pour observer les spécificités de l'armature urbaine du pays.

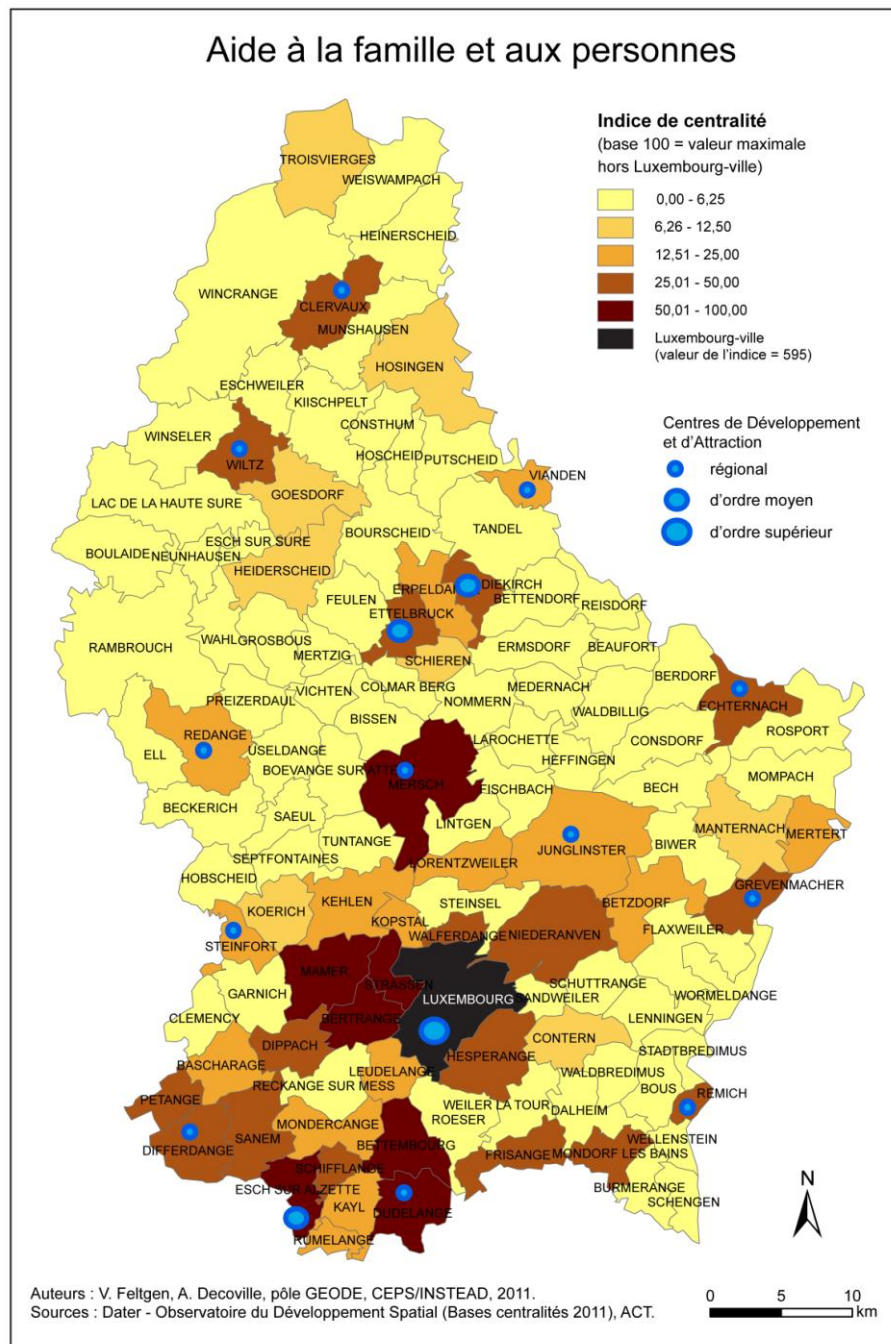
2.3 ADMINISTRATIONS D'ÉTAT



L'indicateur prend en compte plus de 300 ministères, administrations et antennes locales de service public tels que les différents bureaux de la caisse de santé, les agences de l'administration de l'emploi, les sites de la société nationale de contrôle technique ou les cantonnements forestiers pour ne citer que quelques exemples. Très logiquement, cette carte fait apparaître une grande concentration des administrations d'Etat au sein de la capitale, qui abrite les Ministères et administrations centrales. En effet, la proximité entre les différents

organes du pouvoir politique et administratif est nécessaire pour permettre des échanges efficaces de l'information ainsi que de nombreuses interactions. Seules les villes de Diekirch (avec le tribunal d'arrondissement, le centre militaire, et, les nombreuses antennes déconcentrées d'administrations pour la région Nord) ainsi que, dans une moindre mesure, Esch-sur-Alzette, apparaissent comme des pôles de déconcentration du pouvoir administratif. Si les communes de Bertrange et de Strassen ressortent également, c'est plus en raison de la disponibilité foncière dont elles disposent et qui a permis l'accueil d'administrations nécessitant de rester à proximité de la capitale. Un certain nombre de centres de développement et d'attraction ressortent également comme centres-relais de services administratifs de proximité (Wiltz, Mersch, Grevenmacher, Remich), ce qui témoigne d'une adéquation entre les logiques de répartition dans l'espace des établissements publics et l'aménagement du territoire. En revanche, d'autres CDA ne présentent aucune centralité administrative (Steinfort, Junglinster, Vianden). Cela s'explique du fait que ces administrations ne nécessitent pas d'être démultipliées, et que ces centres de développement se trouvent probablement trop proches de la capitale ou d'autres centres pour justifier de nouveaux établissements.

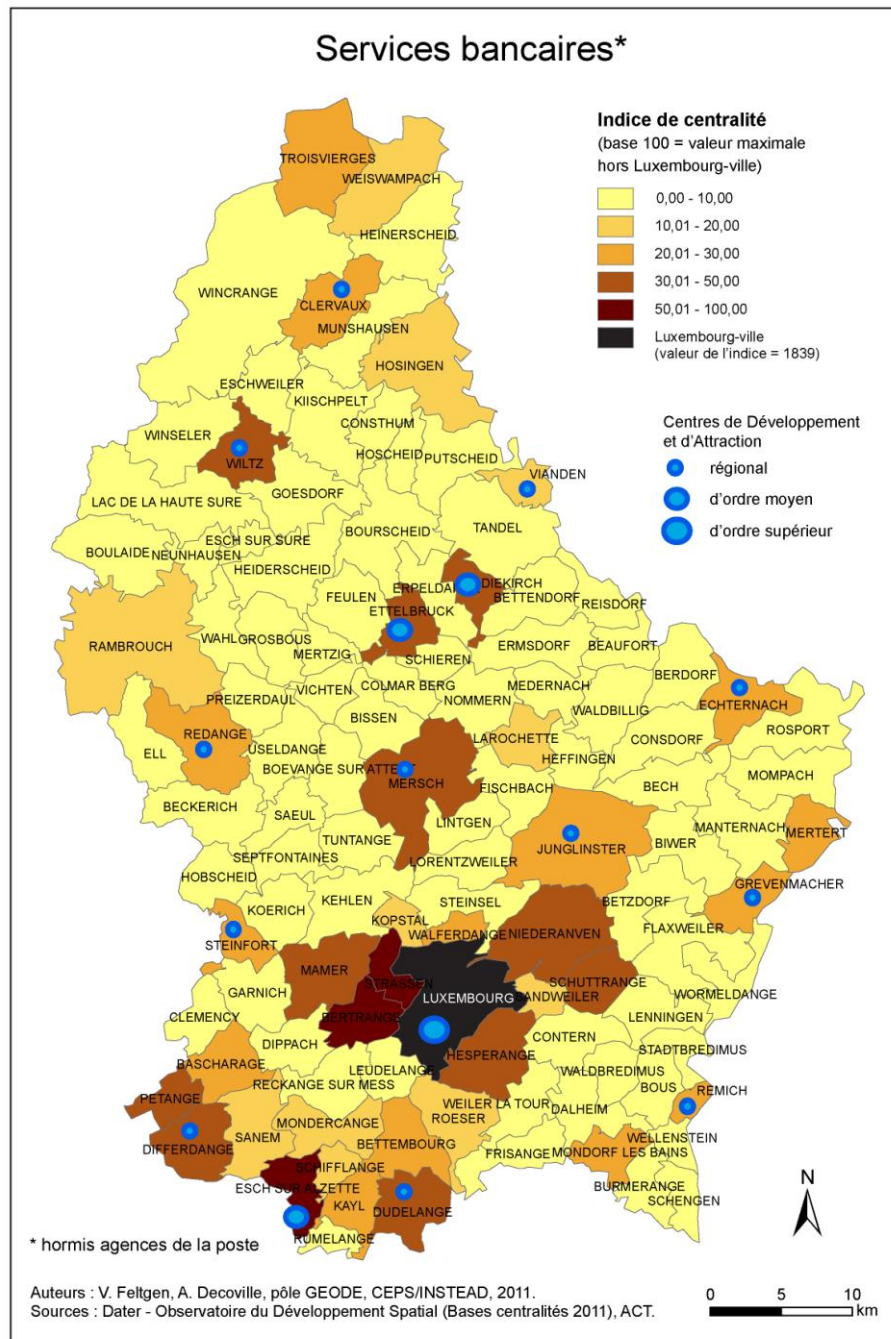
2.4 SERVICES D'AIDES A LA FAMILLE ET AUX PERSONNES



Cette carte témoigne du caractère relativement diffus et néanmoins relativement dense de l'offre de services d'aides à la famille et aux personnes au Grand-Duché, ce qui est tout à fait bénéfique compte-tenu du fait que ces services se doivent de desservir l'ensemble de la population avec une certaine équité. Si les centres de développement et d'attraction ressortent plutôt bien, certains établissements échappent à la logique d'aménagement de déconcentration concentrée, à l'instar des centres d'accueil des personnes âgées qui tendent à

privilégier le cadre de vie et l'espace à la proximité immédiate d'aménités urbaines. Les crèches, en revanche, qui sont également prises en compte dans cet indice, présentent une logique de répartition spatiale favorisant beaucoup plus les espaces urbains qui concentrent les emplois occupant les parents.

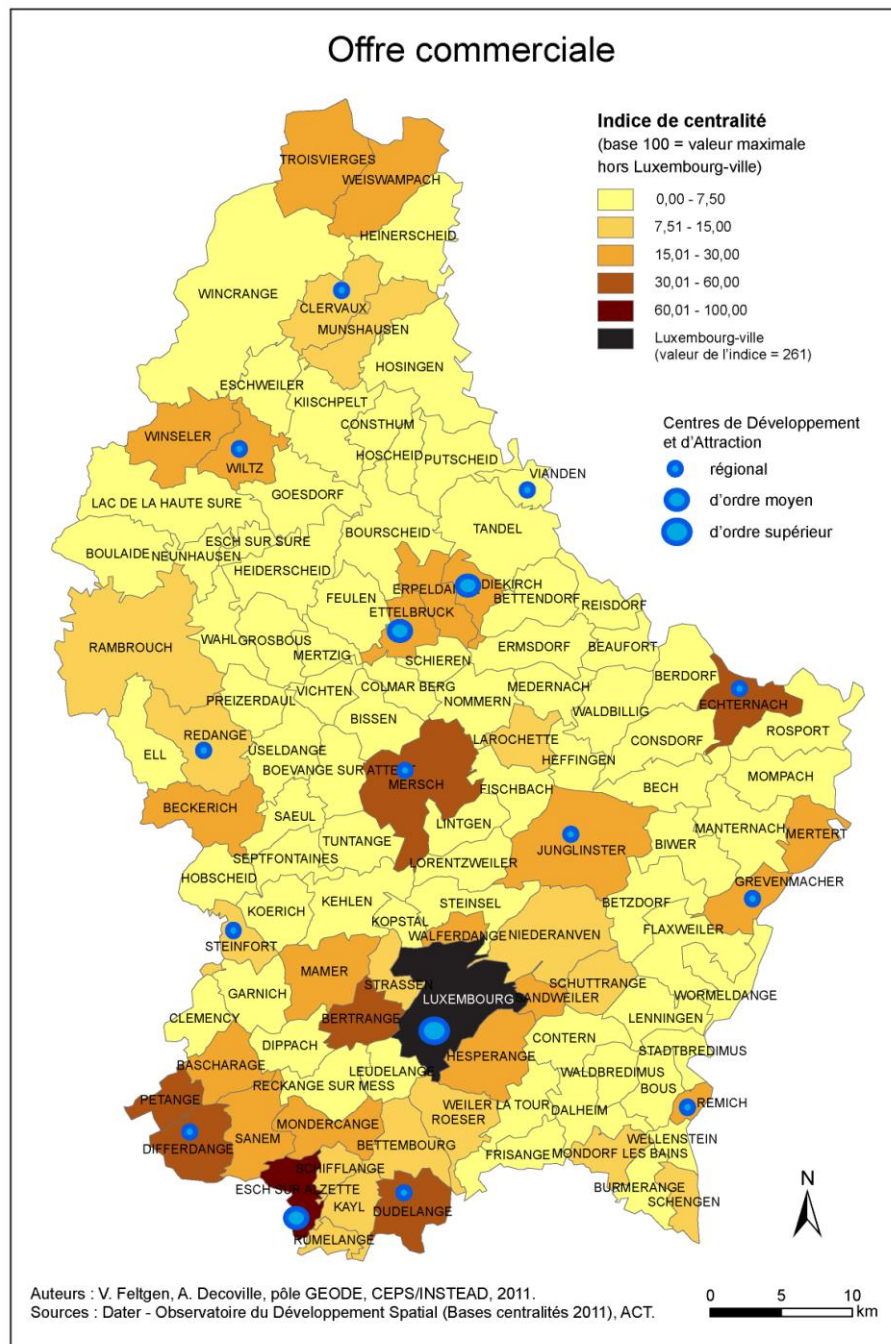
2.5 SERVICES BANCAIRES



Un indice synthétique spécifique a été conçu pour illustrer la répartition spatiale des établissements bancaires, compte-tenu de l'importance de ce secteur dans l'économie du

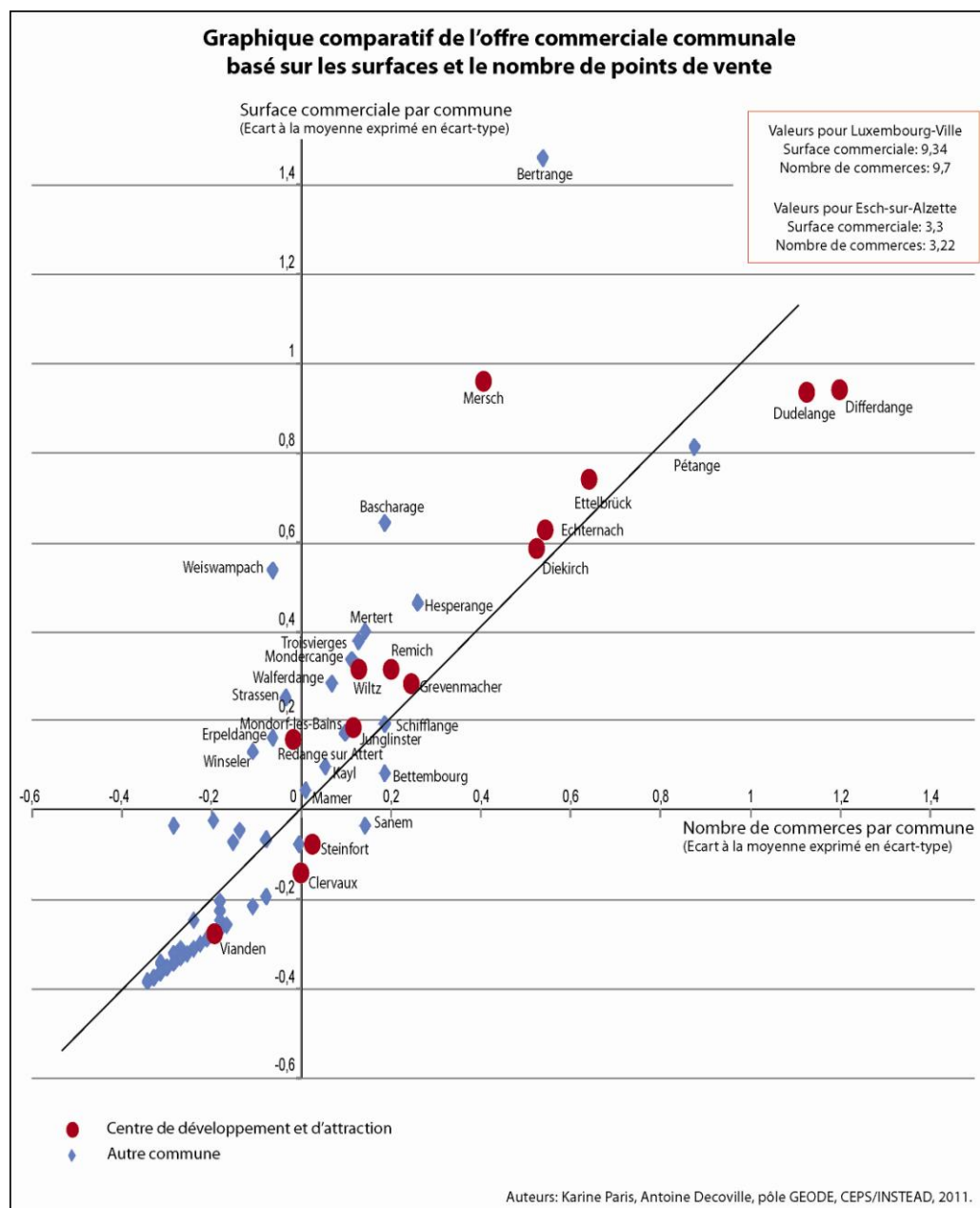
pays mais également de l'avantage que représente la proximité d'agences ou de distributeurs automatiques de billets dans la vie quotidienne des habitants. Cette carte nécessite quelques explications car elle présente deux tendances. La première est celle de l'hyper-concentration, au demeurant très connue, des sièges sociaux des établissements bancaires dans la capitale (Boulevard Royal, plateau du Kirchberg notamment) et dans quelques communes limitrophes ou proches (Strassen, Bertrange, Schuttrange). La capitale comptait ainsi 132 sièges sociaux de banque en 2010, contre quatre pour Strassen, qui était la seconde commune en comptant le plus. Le prestige vis-à-vis de l'accueil d'un public international, l'importance des relations directes entre les acteurs du secteur, de même que la présence d'entreprises offrant des services spécialisés (conseil juridique, comptabilité) expliquent l'importance d'une implantation centrale pour ces établissements qui disposent des ressources financières pour assumer ces coûts de localisation très élevés. En revanche, la répartition dans l'espace des distributeurs automatiques de billets ou des agences bancaires, qui visent à répondre aux besoins d'une clientèle de proximité, est beaucoup plus étroitement liée aux foyers de peuplements dans le pays.

2.6 OFFRE COMMERCIALE



L'offre commerciale est une composante tout à fait importante de la centralité urbaine, mais sur laquelle les autorités publiques n'ont finalement qu'une marge de manœuvre limitée. Certes, les grandes implantations commerciales nécessitent des autorisations, mais c'est avant tout l'arbitrage entre offre et demande qui conditionne la création, le maintien ou la fermeture d'équipements commerciaux dans un espace donné. Par ailleurs, l'offre commerciale est fort diverse, et répond à des besoins complémentaires. La plus évidente des

distinctions en matière de localisation de l'offre commerciale peut être faite entre l'offre de petits commerces, souvent située en milieu urbain, et l'offre des grands centres commerciaux, souvent plutôt disponible dans les espaces périurbains, où le foncier est encore disponible. Le graphique ci-dessous permet de montrer quelles sont les grandes polarités commerciales du pays, en distinguant sur l'axe des ordonnées l'ampleur des surfaces commerciales présentes dans le pays, et sur l'axe des abscisses l'importance du nombre de commerces. Cela permet une première typologie de l'offre commerciale au niveau des communes, en opposant celles d'entre-elles qui disposent de grandes surfaces commerciales de celles qui disposent d'un tissu dense de petits commerces (les valeurs sont exprimées en écarts-types par rapport aux moyennes pour l'ensemble des communes du pays).

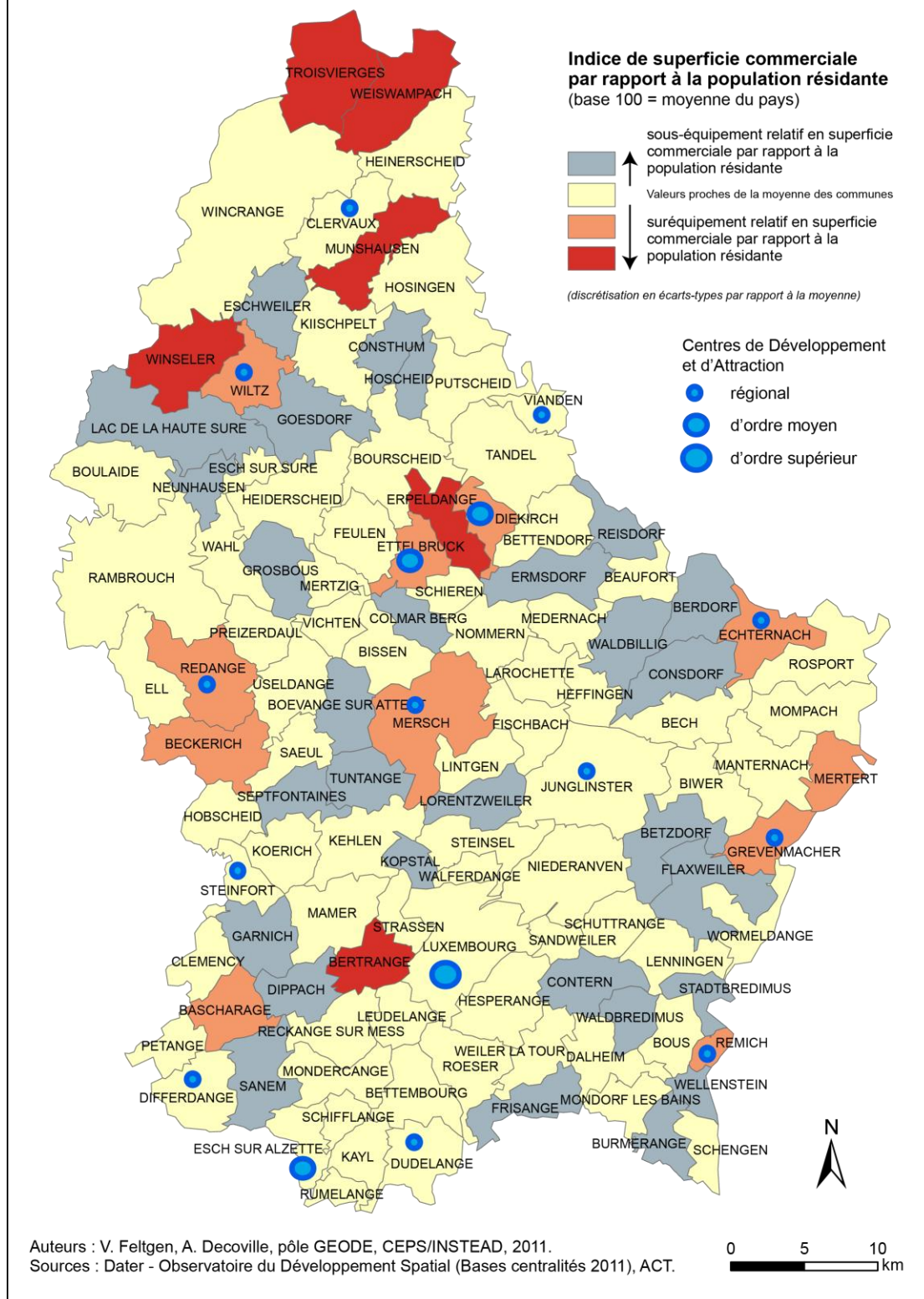


Cette distinction est quelque peu schématique, mais elle permet tout de même de différencier les communes disposant de vastes surfaces commerciales (Bertrange, Mersch, Weiswampach), de celles qui disposent plutôt de petits commerces nombreux (Dudelange, Differdange). Parallèlement à ce document, il est également possible de représenter l'offre commerciale non pas en valeur absolue de surfaces de vente ou de nombre de commerces, mais en valeurs relatives, par rapport à la population communale. Cela permet de mettre en évidence les communes qui accueillent des surfaces commerciales qui rayonnent sur des espaces largement plus importants que le simple territoire communal.

Encart méthodologique

Il n'existe malheureusement pas de source d'information complète et actualisée de l'offre commerciale dans le pays. Pour réaliser des analyses relatives à l'offre commerciale, les données utilisées proviennent de sources diverses, telles que *Editus*, le Département de l'Aménagement du territoire ou encore le cabinet privé *Property Partners*. L'information présentée ici n'est donc pas exhaustive. Néanmoins, les grandes tendances décrites dans les documents et cartes peuvent être considérées comme conformes à la réalité. Pour calculer un indice de superficie commerciale, et donc pour pondérer l'importance du nombre de magasins dans une commune par leurs tailles, les superficies réelles disponibles pour les supermarchés et grands centres commerciaux ont été conservées, tandis qu'une superficie standard de 75 m² a été appliquée pour les petits commerces de proximité.

Indice de superficie commerciale par rapport à la population



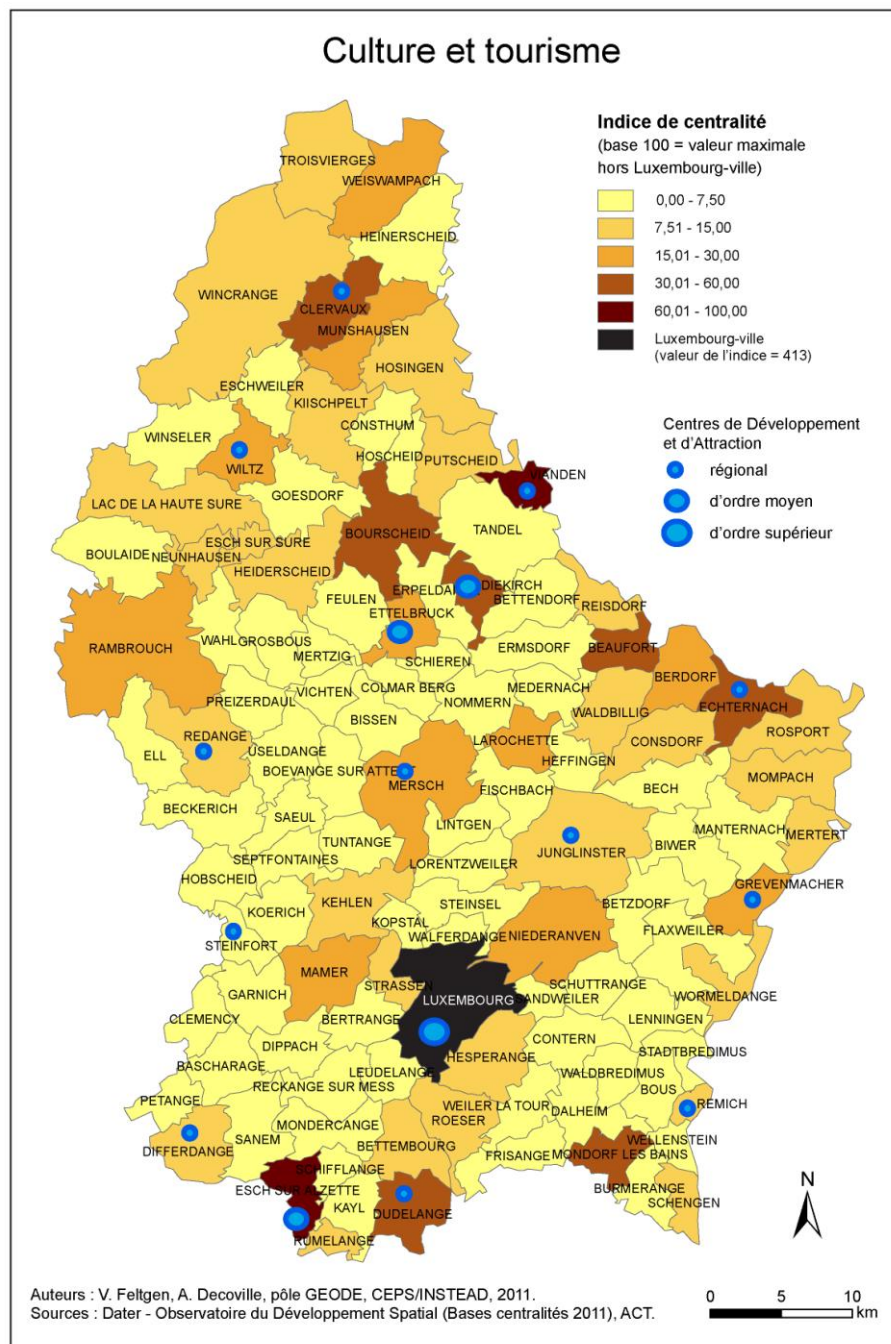
A l'aide des deux précédents documents, on peut noter différents grands types de logiques commerciales qui coexistent et parfois se concurrencent dans le pays. Il y a tout d'abord les pôles urbains commerciaux, qui présentent une importante diversité de commerces. Il s'agit typiquement de Luxembourg-Ville, dans une moindre mesure d'Esch-sur-Alzette (rue de

l'Alzette), ou des zones piétonnes de Diekirch, d'Ettelbruck ou d'Echternach. Il s'agit là d'une offre commerciale typiquement urbaine, relativement ancienne, qui contribue à l'animation urbaine de ces pôles. Une seconde logique de répartition spatiale est celle des centres commerciaux en milieu périurbain. Il s'agit là de zones relativement accessibles, à proximité d'échangeurs routiers et de zones importantes de peuplement. Bertrange constitue le cas le plus emblématique de ce type de centralité commerciale, mais on peut en citer de nombreuses autres, comme Mersch, ou Erpeldange (localité d'Ingeldorf), entre Ettelbruck et Diekirch. Ce sont les opportunités foncières qui ont poussé les enseignes à s'installer dans ces espaces. Une troisième logique est beaucoup plus spécifique au cas luxembourgeois, et est à rattacher aux grandes implantations commerciales réalisées en milieu rural, à l'écart des centres urbains. Ces implantations tirent partie des effets des frontières pour capter une clientèle en bonne partie étrangère. Il s'agit des sites de Wemperhardt (Weiswampach), du Pommerloch (Winseler), de la Schmëtt (Troisvierges) ou encore de Marnach (Munshausen). On ne peut occulter le fait que ces centralités commerciales en milieu rural génèrent une importante concurrence vis-à-vis des centres de développement et d'attraction, notamment dans le nord du pays. De plus, ces espaces commerciaux portent atteinte à l'intégrité paysagère, et même notamment en zone de parc naturel. Or, de nouveaux projets vont se faire où sont planifiés, soit pour agrandir les surfaces existantes soit pour en créer de nouvelles. De grandes questions d'aménagement du territoire se posent donc. Qu'en est-il de l'adéquation entre ces grandes centralités commerciales et les objectifs de déconcentration concentrée ? Est-il prudent de continuer à développer davantage ces grandes zones commerciales, alors que certains experts prédisent une augmentation substantielle de l'e-commerce (Moati, 2011⁸), ou des « *drive* » où l'on se rend pour charger dans le coffre de la voiture des achats préalablement effectués sur internet ? Si l'on regarde les cartes, on observe donc une diversité d'espaces d'action avec des enjeux spécifiques. Concernant la région Sud : il s'agit d'une région où les polarités commerciales ne sont pas évidentes à établir. Dans cet espace fortement urbanisé, l'offre commerciale est éclatée. A part Esch-sur-Alzette avec la rue de l'Alzette, l'offre commerciale semble à ce jour être destinée à la population résidente plus qu'à une clientèle régionale. Le développement du site de Belval, ainsi que la création d'un hypermarché à Lallange, sont en passe de reconfigurer la géographie de l'attractivité commerciale dans la région Sud. L'agglomération de Luxembourg-Ville demeure sans contestation possible le grand pôle commercial du pays, avec une offre non seulement importante, mais qui est également la seule à atteindre un niveau de rareté que l'on ne trouve pas ailleurs. Les projets de création de nouvelles surfaces commerciales au Ban de Gasperich,

⁸ Philippe Moati. 2011. Quelle révolution commerciale ? Entretien avec Philippe Moati. Propos recueillis par Annie Zimmermann et Thierry Paquot. L'urbanisme : 377.

place de l'Etoile et à Hamilius devraient encore largement renforcer cette suprématie de la capitale. Les centres de développement et d'attraction, quant à eux, ne remplissent pas tous leur rôle dans ce domaine. Vianden, Steinfort ou Dudelange présentent ainsi une offre commerciale très modérée par rapport à leur population. Il en va de même pour Differdange, même si le projet d'aménagement du plateau du funiculaire pourrait inverser la tendance dans les prochaines années.

2.7 CULTURE ET TOURISME



Cet indicateur comprend des éléments historiques qui caractérisent le patrimoine luxembourgeois, tels que des châteaux ou musées, mais également des équipements plus classiques, en rapport avec l'offre culturelle entendue de manière large (théâtre, bibliothèques, cinémas). Le terme de polarité a été préféré à celui de centralité pour cet indicateur, car la présence d'une infrastructure culturelle ou d'un patrimoine historique dans un lieu ne confère pas forcément à ce dernier un caractère central. En effet, si les grandes villes tirent partie de ces éléments patrimoniaux pour affirmer leur singularité et leur identité dans une quête de reconnaissance à une échelle globale, la présence d'un patrimoine exceptionnel dans un petit village peut signifier la mise en place de mesures conservatives visant à endiguer les dynamiques de développement. Il en va ainsi de villages comme Esch-sur-Sûre, Bourglinster, ou d'autres encore, dont les responsables communaux ont accepté des règlements relatifs aux bâtisses qui imposent des conditions à respecter lors de nouvelles constructions dans le cadre de la campagne des villages-pilotes ayant pour but de valoriser le patrimoine architectural à la campagne. Les bourgs en milieu rural ou les villes qui ont des tailles suffisantes pour justifier le maintien d'équipements culturels tels que les bibliothèques, cinémas, ou théâtres ressortent bien sur cette carte.

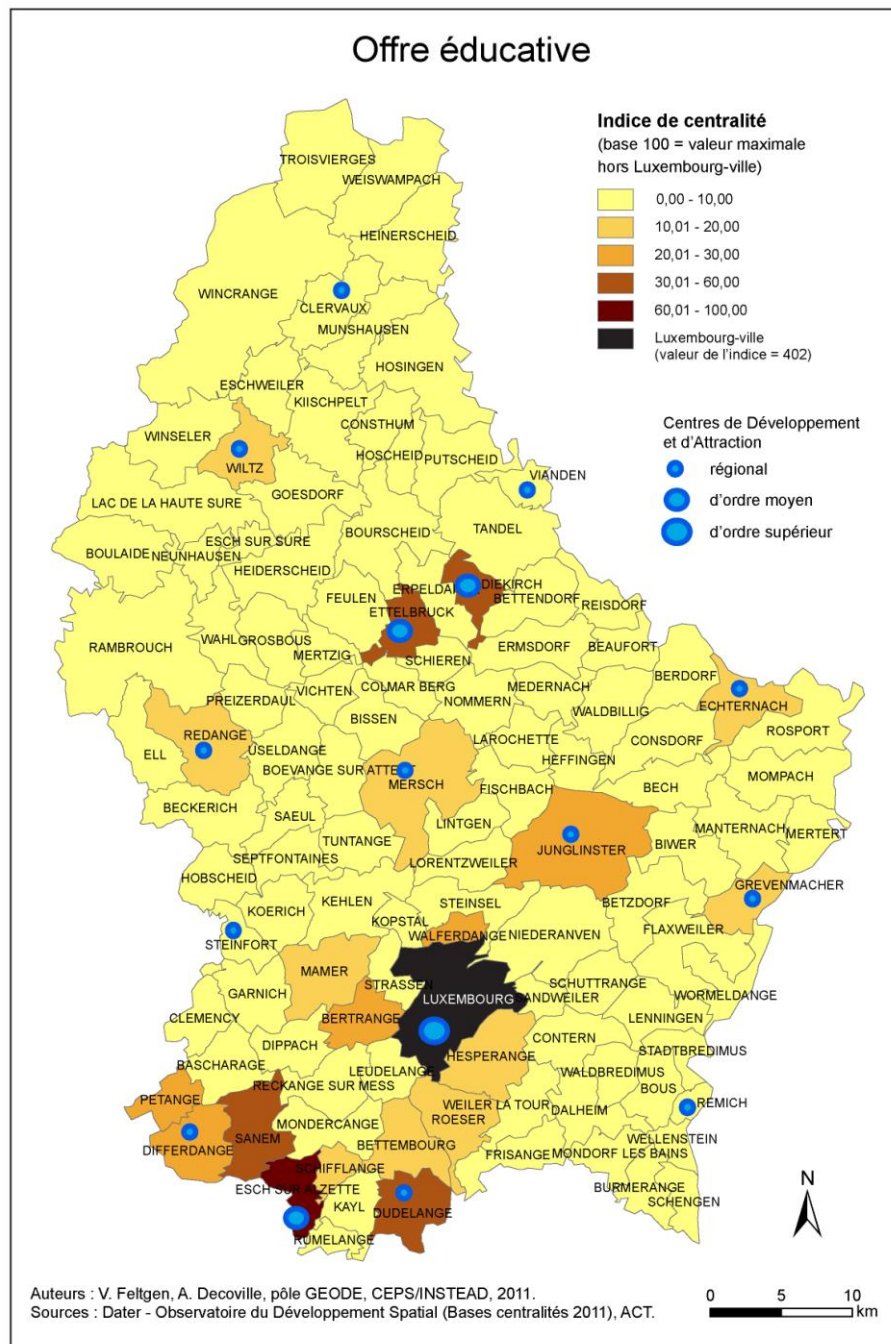


Le village de Lellingen (photo : Valérie Feltgen)

La position des musées, quant à elle, dépend beaucoup de l'existence de bâtiments propices à les accueillir (château de Clervaux, par exemple). La capitale ressort là encore comme le pôle touristique principal du pays. La richesse touristique de Luxembourg-Ville est

internationalement reconnue puisque la ville est inscrite au patrimoine mondial de l'humanité sur la liste de l'UNESCO. Les autres communes bien positionnées sont celles qui disposent soit d'un patrimoine architectural et urbanistique de qualité avec châteaux ou musées (Diekirch, Echternach, Vianden), soit d'une situation dans un cadre naturel privilégié et qui, en conséquence, disposent de nombreux campings et hôtels. On peut également souligner la bonne place d'Esch-sur-Alzette, qui dispose de plusieurs cinémas et musées. Enfin, il est important de signaler que les festivals n'ont pas été inclus dans cette liste, qui se base sur la présence d'infrastructures. Wiltz (avec son festival au début de l'été), Differdange, qui accueille le festival Blues Express, Kiischpelt, avec le Konschtfestival, Contern, et son festival de la Bande-dessinée ou encore Luxembourg-Ville bien sûr bénéficieraient de valeurs supérieures si ces événements avaient été pris en compte.

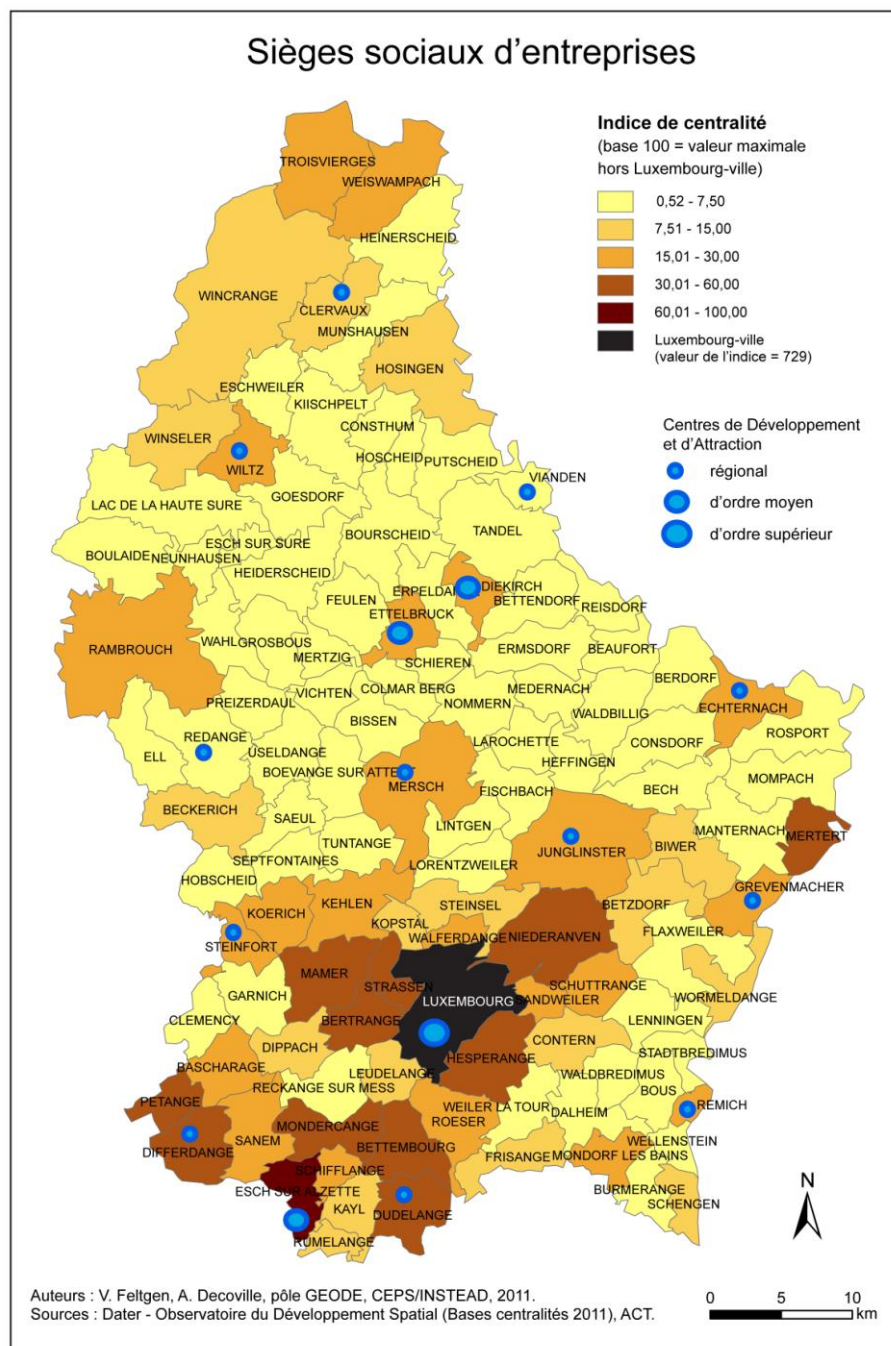
2.8 OFFRE EDUCATIVE



La cartographie de la centralité éducative révèle une offre tout à fait bien répartie dans l'espace en ce qui concerne l'enseignement fondamental. Rares sont les communes qui ne disposent pas d'école et forment avec une commune voisine un syndicat communal pour l'enseignement. Les centres de développement et d'attraction apparaissent souvent comme de véritables petits centres régionaux, car ils disposent soit de plusieurs écoles fondamentales, soit d'un ou plusieurs lycées existant ou en construction. La distribution spatiale de ces

équipements relève donc d'une double logique, celle d'une couverture optimale du territoire pour l'éducation fondamentale d'une part, et d'optimisation de la couverture du pays pour l'enseignement secondaire d'autre part, via une concentration des équipements dans les pôles urbains d'importance au sein de leurs régions respectives. Esch-sur-Alzette et le bipôle urbain d'Ettelbruck-Diekirch jouent parfaitement leur rôle de pôles structurants pour les régions Sud et Nord, à l'image du rôle qui leur est conféré dans la politique d'aménagement du territoire.

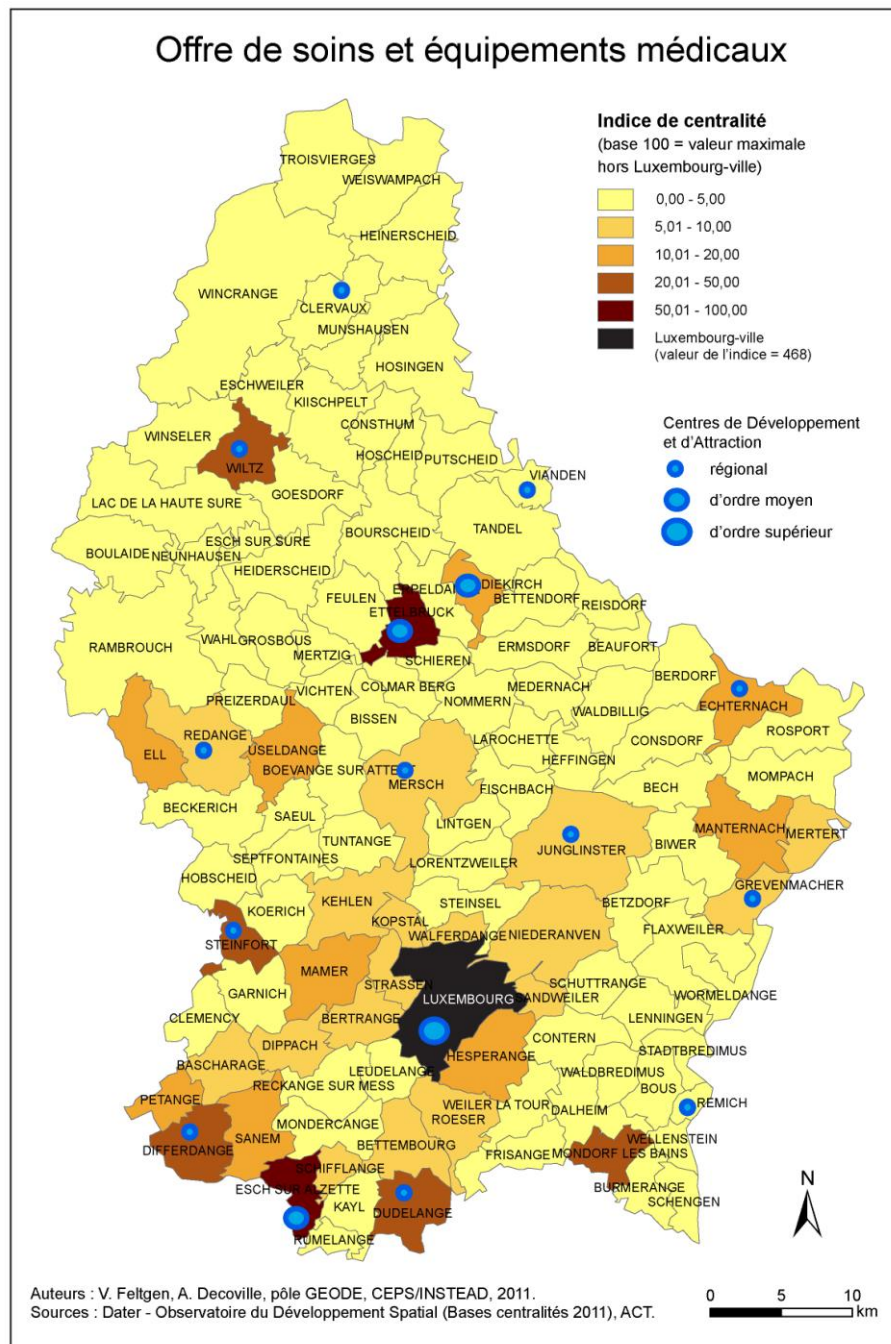
2.9 SIEGES SOCIAUX D'ENTREPRISES



Les choix de localisation des sièges sociaux des entreprises diffèrent fortement en fonction de leur taille et de leur puissance financière, de leurs secteurs d'activités, et de la clientèle visée. Les scores présentés pondèrent donc la présence des sièges sociaux par le nombre d'employés des différents établissements, afin de ne pas donner le même poids pour un siège social de grande entreprise multinationale que pour un petit établissement de restauration, par exemple. Ainsi, toutes les communes disposent d'entreprises, mais il s'agit très souvent

d'entreprises de moins de cinq salariés. Il apparaît ainsi clairement une grande tendance à la concentration des sièges sociaux d'entreprises d'importance dans les communes de l'agglomération de Luxembourg-Ville, ainsi que dans la région Sud. Bien évidemment, les sièges sociaux des plus grandes entreprises du pays privilégient une localisation centrale, à même de favoriser les interrelations avec la sous-traitance, les services aux entreprises, et autres partenaires. Il est également important de rappeler l'importance, pour les grandes entreprises, d'un accès rapide à l'aéroport du Findel, qui constitue une véritable interface vers d'autres métropoles européennes. La commune de Merttert présente également des valeurs relativement élevées. La majorité des CDA se distinguent par une certaine présence de sièges sociaux, mais en revanche, Diekirch et Ettelbruck les deux pôles principaux de la Nordstad, n'accueillent aucun siège social d'entreprise comptant plus de 200 employés. Dans l'extrémité Nord du pays, Troisvierges et Weiswampach apparaissent comme des pôles émergents. Ces communes ont vu s'établir au cours des dernières années de nombreuses enseignes commerciales ainsi que des petites entreprises.

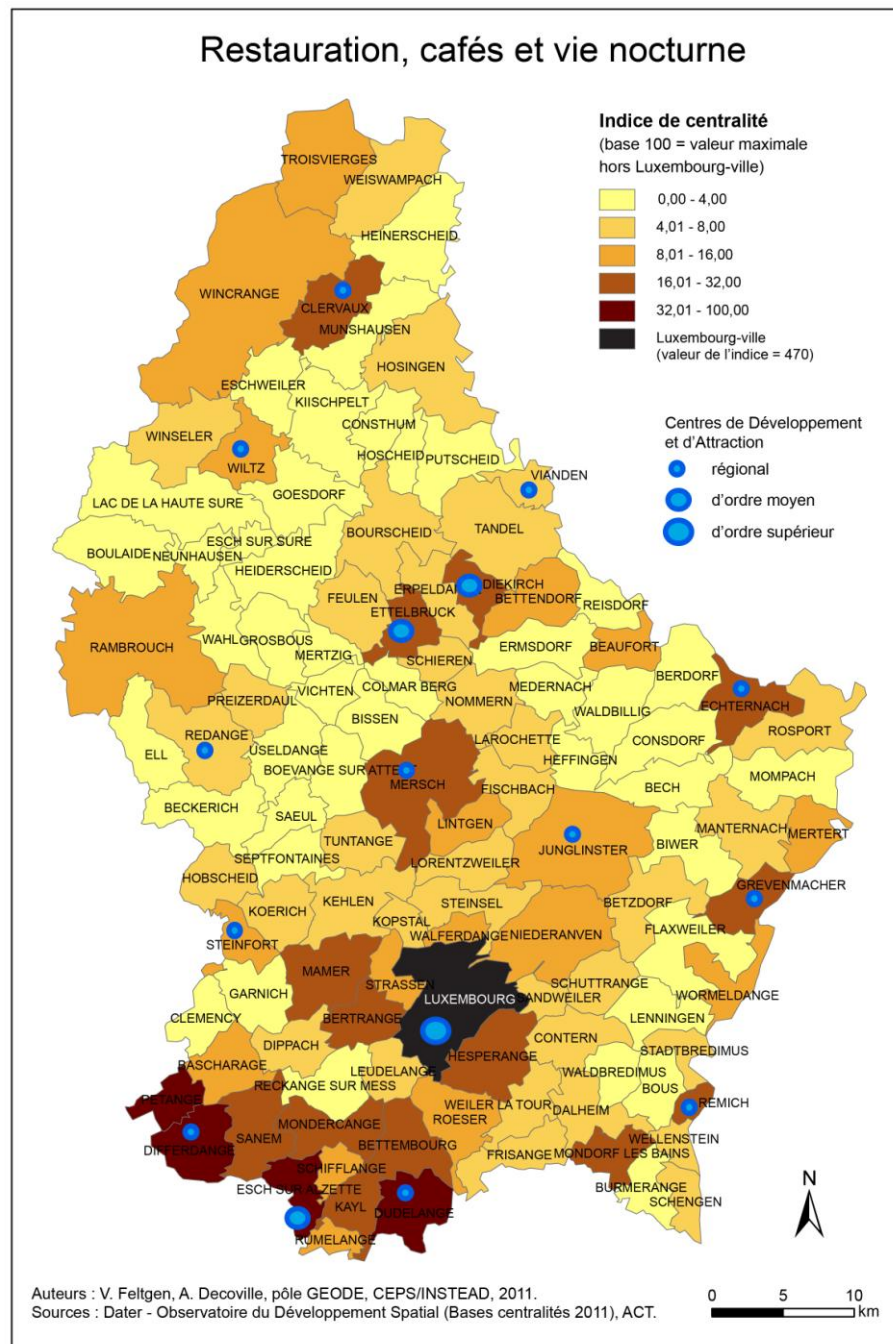
2.10 OFFRE DE SOINS ET EQUIPEMENTS MEDICAUX



Cette thématique prend en compte aussi bien la présence de médecins que celle de pharmacies, et, à une autre échelle, de maisons médicales et enfin de centres médicaux spécialisés et d'hôpitaux généralistes. Néanmoins, des pondérations différentes sont bien sûr appliquées. L'implantation des médecins dans l'espace est fortement liée à la présence d'un bassin de population minimum. En ce qui concerne les équipements plus conséquents, la répartition des hôpitaux relève d'une double logique de couverture des grands foyers de

populations (Luxembourg et Esch-sur-Alzette) et d'équité dans l'accès aux soins de la population (avec les hôpitaux de Wiltz, Ettelbruck, Differdange et Dudelange). En revanche, le Mullerthal et, de manière plus générale l'ensemble de la région Est dispose d'une offre de services de proximité moins importante qu'ailleurs. La politique de répartition spatiale de certains services médicaux, comme les maternités ou certains services chirurgicaux, soulèvent bien souvent des débats agités. A l'argument du maintien de services publics dans les régions reculées ou moins accessibles sont souvent opposées non seulement les considérations de gestion efficiente de l'argent public, mais également de qualité des prestations médicales quand les équipes en place ne pratiquent finalement que peu d'interventions. Les décisions relèvent donc de choix politiques résultant d'une recherche d'équilibre entre ces différentes positions.

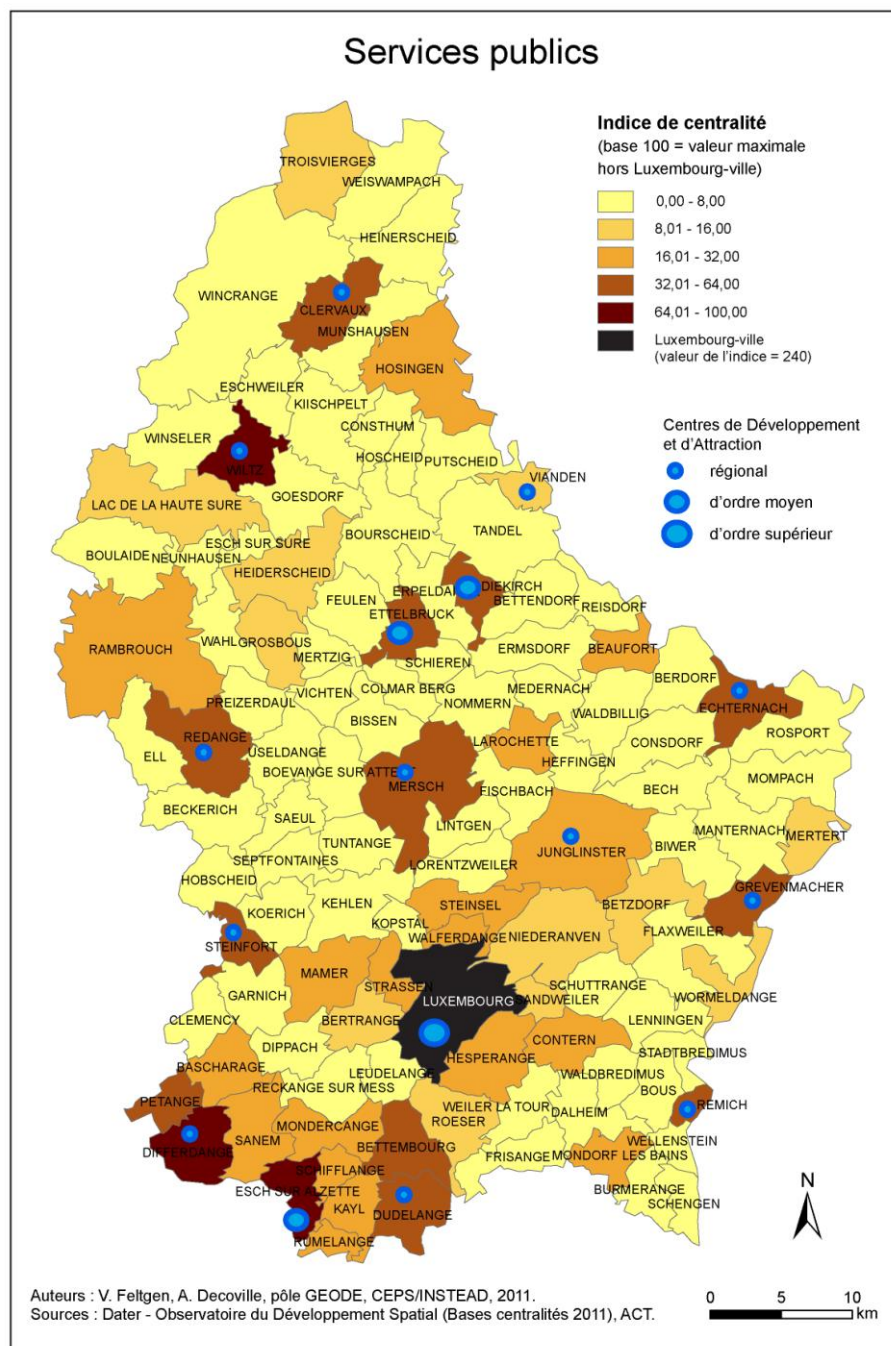
2.11 RESTAURATION, CAFES ET VIE NOCTURNE



Les restaurants, cafés et night-clubs sont des lieux de sociabilité qui contribuent à l'animation urbaine et donc de la reconnaissance et de l'affirmation du statut de centre pour une commune. Le processus actuel de périurbanisation n'est pas propice au développement de ces espaces de sociabilité qui ont besoin d'une certaine densité de population et de multifonctionnalité urbaine pour se pérenniser. En conséquence, la densité de restaurants, cafés et night-clubs peut être utilisée comme un révélateur des espaces de centralité urbaine

« ancienne », à l'inverse des espaces nouvellement urbanisés. La densité de ces lieux de sociabilité est ainsi conditionnée par la présence d'une population importante mais également par la densité du bâti, la forme urbaine (les places et la compacité urbaine sont plus favorables que les développements urbains de type village-rue) ou encore la mixité fonctionnelle. Sans surprise, les grands centres urbains du pays apparaissent comme dominant largement les autres communes en nombre de restaurants, cafés et night-clubs, à l'instar de Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Differdange, Dudelange et Pétange. L'ensemble des centres de développement et d'attraction ressort d'ailleurs plutôt bien au travers de cette carte, ce qui signifie qu'ils jouent leur rôle de « bourgs » propices aux sorties pour les habitants des espaces environnants.

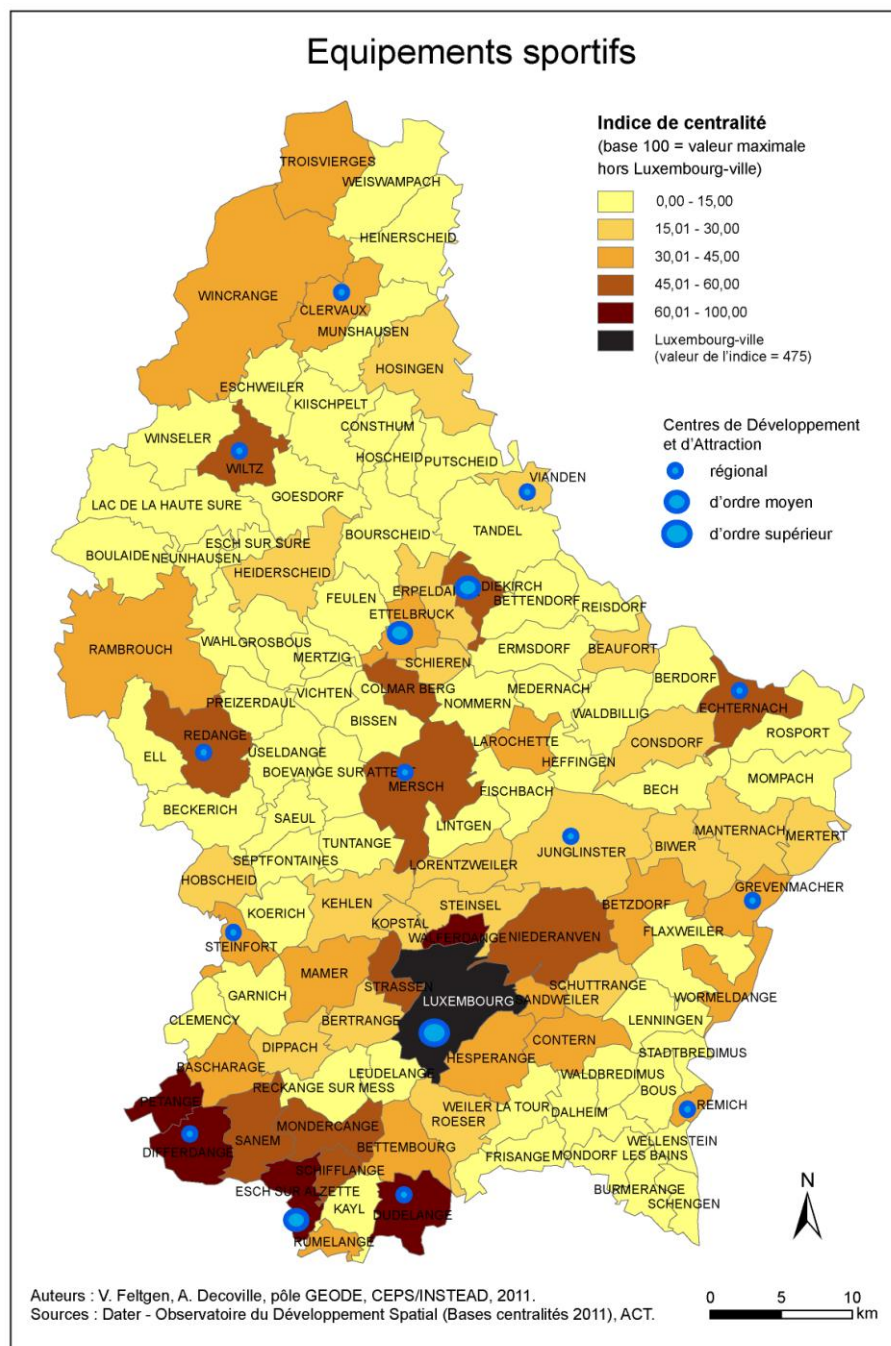
2.12 SERVICES PUBLICS



Cet indicateur n'est pas exhaustif, en cela qu'il n'inclut pas l'ensemble des prestations que l'Etat doit offrir aux citoyens, mais il en comprend un échantillon largement représentatif, avec les bureaux de poste, les services de police, les agences pour l'emploi, les antennes locales de la sécurité sociale, et autres. Dans la mesure où ces services publics sont financés et gérés par les autorités publiques, leur répartition n'est pas contingentée par les seules exigences économiques, mais aussi par l'enjeu de l'équité dans l'accès à des services de base pour

l'ensemble de la population. La carte montre clairement que cette logique est respectée, puisque des centralités telles que Wiltz ou Echternach, qui ne comptent pas de populations très nombreuses, disposent proportionnellement de services publics bien développés qui permettent de satisfaire à la plus grande partie des besoins en services et équipements publics des régions dans lesquelles elles s'inscrivent. Dans la Nordstad, ces équipements sont divisés entre les deux villes d'Ettelbruck et de Diekirch, mais l'addition des indices synthétiques de ces deux villes montrerait que le bipôle arriverait en seconde place après Luxembourg dans la hiérarchie des villes du pays. On notera cependant les scores modestes de Vianden et Junglinster, dont le statut de centre de développement et d'attraction semble remis en cause par la faiblesse des services publics présents. Enfin, il est important de souligner que cet indicateur n'inclue en aucun cas les horaires d'ouverture des différents services publics. Or, lorsque ces horaires sont limités, voire se réduisent à une ou deux heures par jour (cas de certaines postes en milieu rural), l'utilité de leur présence s'en trouve diminuée.

2.13 EQUIPEMENTS SPORTIFS



La présence d'équipements sportifs ainsi que leur nature (stade extérieur, salle, piscine) a une incidence directe sur la pratique sportive et, par extension, sur des éléments aussi importants que la santé, la vie sociale (existence d'associations sportives), et même l'attractivité des communes. La cartographie des équipements sportifs dans le pays reflète une offre globalement très fournie, avec un nombre important de salles de sport, terrains de football, tennis et piscines. Toutefois, des inégalités persistent, et une quinzaine de communes ne

disposent toujours pas de réelle infrastructure de sport. En revanche, les centres de développement et d'attraction constituent pour la plus grande partie d'entre eux des centres de proximité dans lesquels l'offre est souvent abondante. De manière générale, on peut considérer l'offre d'équipements sportifs comme très bonne, notamment lorsqu'on la compare à celle que l'on pourrait rencontrer à l'étranger sur des territoires de tailles et de populations comparables.

3) TYPOLOGIES DES CENTRES CONSTITUANT L'ARMATURE URBAINE DU LUXEMBOURG

L'ensemble des variables présentées ci-dessus permettent une analyse relativement fine des spécificités de chaque commune. Cependant, il importe de synthétiser ces informations afin de mieux pouvoir comparer les communes les unes par rapport aux autres. Une seconde réduction de l'information en cinq volets thématiques a donc été effectuée.

Dans cette troisième partie, les informations préalablement présentées sur les différentes propriétés des communes sont utilisées pour dessiner la hiérarchie urbaine du pays. Pour ce faire, des compilations d'indicateurs incluant des pondérations ont été nécessaires.

Encart méthodologique

Les cinq thèmes retenus sont les suivants :

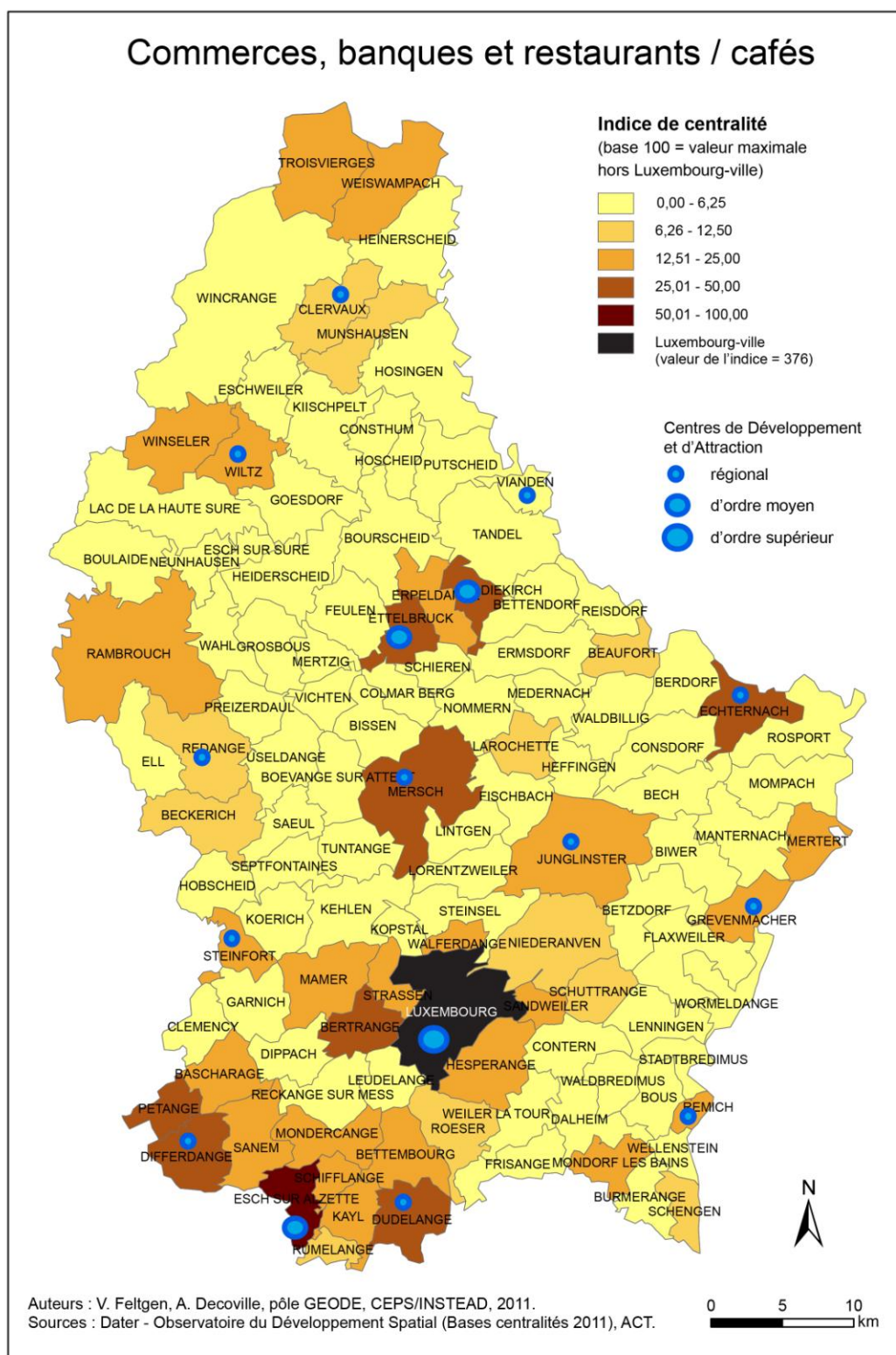
- la centralité administrative
- la centralité commerciale, bancaire et de restauration
- la centralité d'activités économiques (sièges sociaux d'entreprises)
- la centralité d'équipements publics et d'offre de soins
- la polarité culturelle et touristique.

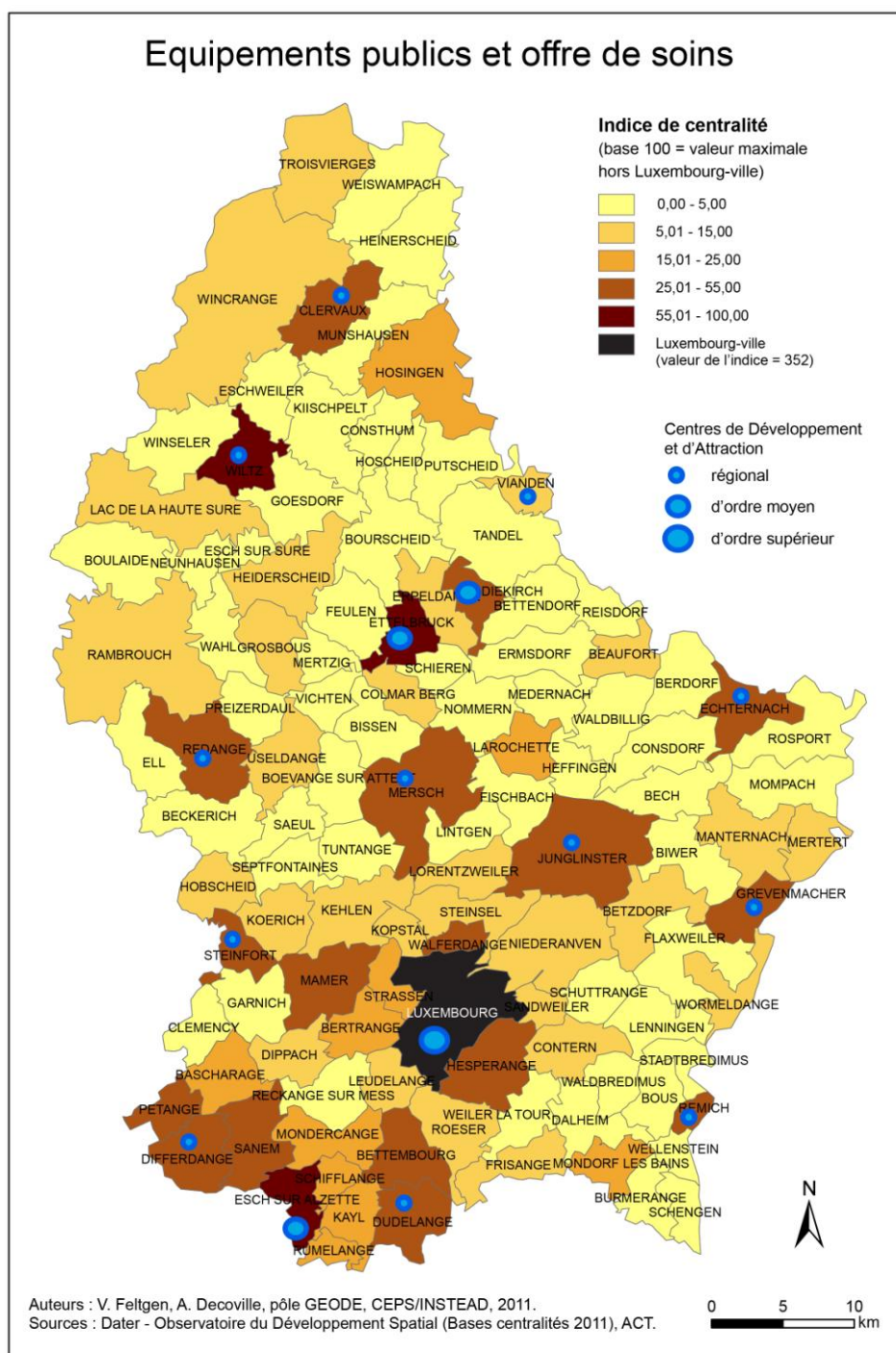
La centralité administrative, de même que la polarité culturelle et touristique et la centralité économique restent inchangées par rapport aux précédents indicateurs. En revanche, en ce qui concerne la centralité commerciale, bancaire et de restauration et la centralité d'équipements publics et d'offre de soins, elles découlent de la fusion entre certains des précédents indices, pondérés par des coefficients. Les agrégations ont été réalisées selon les pondérations présentées dans le tableau ci-dessous :

Indices thématiques (5 thèmes)	Indices thématiques (11 thèmes)	Coefficient pondérateur
Commerces, banques et restaurants/ cafés	Commerces	0.5
	Banques	0.2
	Restauration, cafés, vie nocturne	0.3
Equipements publics et offre de soins	Offre éducative	0.233
	Offre d'équipements sportifs	0.1
	Offre médicale	0.216
	Aide familiale	0.116
	Services publics	0.33

Ces deux nouveaux indicateurs ont été cartographiés de la manière suivante :

Commerces, banques et restaurants / cafés





Ces deux cartes constituent des combinaisons des observations faites précédemment pour les différents indicateurs thématiques qui les composent. A partir de ces cinq variables, des profils peuvent être constitués pour caractériser rapidement et de manière comparative les différentes communes les unes par rapport aux autres, mais on peut également produire l'indice synthétique global de centralité, qui permet, à partir d'une valeur unique, de procéder à une hiérarchisation des centres, et à une première définition de l'armature urbaine du pays.

Encart méthodologique : la phase de réduction des indices thématiques à un indice synthétique communal global de centralité

Une fois ces indicateurs thématiques produits, il importe de réduire encore une fois l'information afin de la résumer à un seul indicateur unique permettant une comparaison facilitée des différents niveaux de la hiérarchie urbaine nationale. Pour ce faire, une pondération a été effectuée pour favoriser l'importance de l'offre commerciale, bancaire et de restauration et pour réduire celle des administrations d'Etat, compte-tenu du fait que dans le quotidien de la population, ces deux types d'aménités urbaines n'ont pas les mêmes poids.

Indices synthétique global de centralité	Coefficient pondérateur
Administrations d'Etat	0,1
Offre commerciale, bancaire et de restauration	0,4
Equipements publics et offre de soins	0,25
Sièges sociaux d'entreprises	0,25

En revanche, la polarité touristique et culturelle n'a pas été retenue, compte-tenu des interrogations déjà soulevées précédemment sur la pertinence de ces attributs pour affirmer le caractère central d'une commune ou d'une localité. Par ailleurs, un autre paramètre a dû être intégré pour prendre en compte le fait que les territoires communaux sont différents en termes de surfaces et de nombre de localités présentes. Or, les documents réglementaires et prospectifs d'aménagement du territoire insistent sur le fait que les centres de développement et d'attraction ne correspondent pas à des communes, mais aux localités centrales de ces communes. Comme l'information n'est bien souvent pas disponible à l'échelle des localités, mais seulement à celle des communes, une pondération de cet indice synthétique a été rendue nécessaire afin de rester plus fidèle à la réalité et de prendre en compte l'importance du nombre de localités présentes dans une commune ainsi que la part de la population présente dans la localité centrale.

Encart méthodologique. La phase de pondération de l'indice synthétique communal global de centralité par la forme urbaine, c'est-à-dire par son caractère unipolaire ou multipolaire.

Le coefficient pondérateur de forme urbaine C_p a été calculé en divisant la part de la population habitant dans la localité centrale, exprimée en pourcentages, par le nombre de localités présentes dans chaque commune. Par localité centrale est entendue la localité comptant le plus d'habitants. Ainsi, une commune comprenant de nombreuses localités voit son score synthétique de centralité diminué, puisque cette commune est de fait divisée en différents noyaux villageois. Cependant, si une part très importante de la population communale habite dans la localité centrale, la pondération de l'indice synthétique par le coefficient sera réduite, puisque les localités secondaires peuvent être considérées comme peu importantes, et que les commerces et équipements sont supposés se concentrer dans la localité centrale. L'indice de centralité pondéré I_{p_i} est obtenu en multipliant l'ancien indice de centralité I_{c_i} par le coefficient pondérateur C_{p_i} . Afin de maîtriser l'importance du coefficient pondérateur C_{p_i} , un poids équivalent à la moitié de celui de l'ancien indice synthétique de centralité I_{c_i} dans le calcul de l'indice de centralité pondéré I_{p_i} lui a été affecté.

Voici la formule :

$$I_{p_i} = I_{c_i} \cdot \frac{(1 + \frac{0,5 \cdot C_{p_i}}{100})}{1,5}$$

Avec :

I_{p_i} = Indice de centralité pondéré pour la commune i

I_{c_i} = Indice de centralité non pondéré pour la commune i

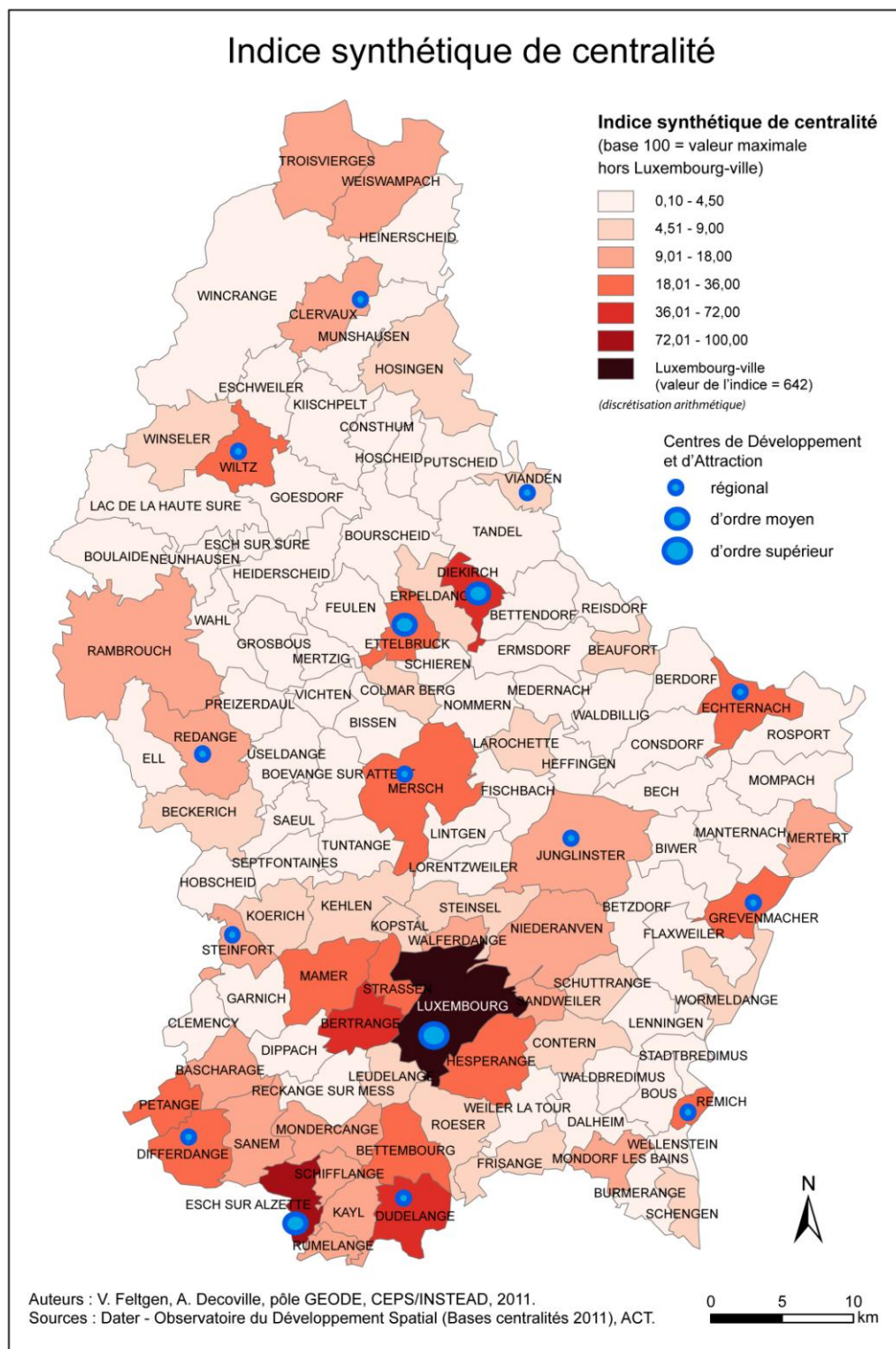
$$C_{p_i} = \frac{\text{Part de la population dans la localité centrale de la commune i}}{\text{nombre de localités dans la commune i}}$$

Le tableau ci-dessous montre les valeurs avant et après pondération de l'indice synthétique de centralité par le coefficient pondérateur de forme urbaine pour les 40 communes du pays ayant les indices de centralité les plus élevés. Les valeurs pour les communes fusionnées à compter du 1^{er} janvier 2012 sont également représentées de même que l'ensemble de la Nordstad (des coefficients pondérateurs liés à la forme urbaine ont été spécifiquement constitués, afin de ne pas favoriser la seule taille). La base 100 est donnée pour la ville d'Esch-sur-Alzette, seconde du classement général (ce choix se justifie du fait que les valeurs sont tellement élevées pour la capitale qu'il apparaît préférable d'effectuer la standardisation sur le score obtenu par Esch-sur-Alzette, afin de mieux pouvoir différencier les communes ayant des valeurs de centralité modestes).

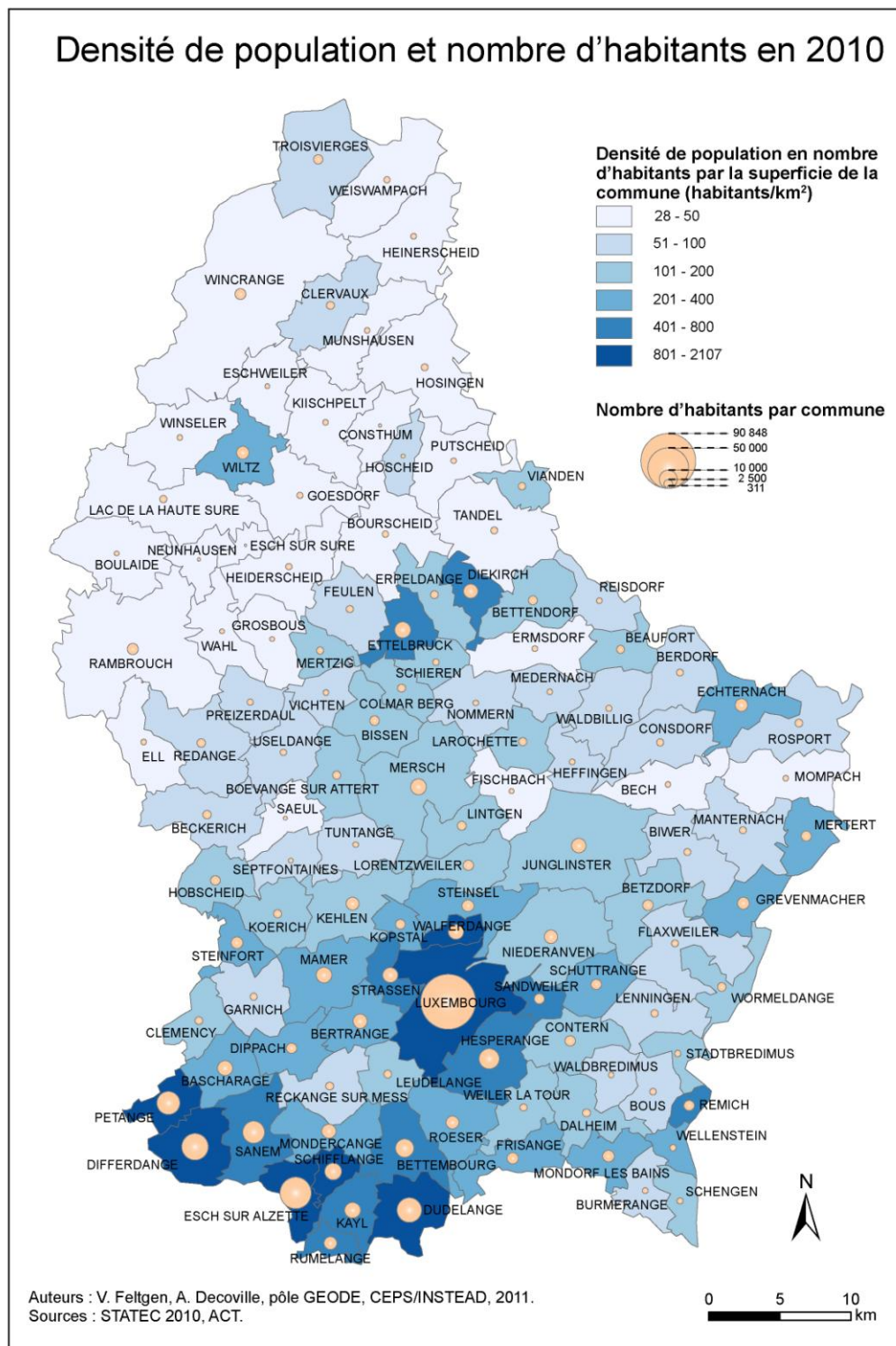
Indice synthétique de centralité des communes par ordre décroissant

	Indice synthétique avant pondération	Classement des communes avant pondération	Coefficient pondérateur de forme urbaine	Indice synthétique de centralité après pondération	Classement des communes (selon l'indice synthétique pondéré)
Luxembourg-Ville	615,86	1	100,00	641,69	1
Esch-sur-Alzette	95,98	2	100,00	100,00	2
Dudelange	42,81	3	100,00	44,61	3
Bertrange	40,10	4	100,00	41,79	4
Diekirch	37,62	7	100,00	39,20	5
Echternach	29,60	10	100,00	30,85	6
Differdange	40,00	5	14,10	29,75	7
Pétange	38,97	6	16,75	29,33	8
Grevenmacher	26,10	14	100,00	27,19	9
Ettelbruck	31,61	9	42,15	26,58	10
Strassen	25,02	16	100,00	26,07	11
Remich	24,10	17	100,00	25,11	12
Mersch	33,01	8	6,81	23,71	13
Wiltz	28,59	11	33,33	23,17	14
Mamer	26,55	13	24,28	20,68	15
Hesperange	27,38	12	7,81	19,76	16
Bettembourg	25,05	15	15,79	18,77	17
Merttert	20,66	21	33,25	16,73	18
Schifflange	16,00	28	100,00	16,68	19
Mondercange	22,39	18	13,05	16,57	20
Bascharage	20,78	20	23,01	16,10	21
Sanem	21,56	19	9,80	15,71	22
Walferdange	19,49	22	18,49	14,79	23
Steinfort	19,20	23	13,43	14,23	24
Mondorf-les-Bains	17,36	26	25,77	13,61	25
Junglinster	18,65	24	3,51	13,18	26
Rumelange	12,02	36	100,00	12,53	27
Niederanven	17,45	25	4,06	12,37	28
Troisvierges	16,97	27	6,76	12,18	29
Sandweiler	13,89	30	49,00	12,02	30
Clervaux	15,72	29	11,58	11,55	31
Kayl	13,61	33	30,05	10,87	32
Redange-sur-Attert	13,74	32	7,21	9,88	33
Weiswampach	13,39	34	9,38	9,74	34
Rambrouch	13,87	31	1,41	9,70	35
Roeser	12,45	35	3,94	8,82	36
Schuttrange	10,53	37	6,30	7,54	37
Larochette	8,91	40	39,01	7,40	38
Steinsel	9,62	38	13,96	7,15	39
Koerich	9,32	39	19,31	7,10	40
Leudelange	6,50	51	100,00	6,77	41
Vianden	6,44	52	100,00	6,71	42

Ces quatre grands thèmes ont donc permis de dresser la carte de l'indice synthétique global de centralité. Cette carte réduit considérablement l'information présentée plus haut dans le document, mais elle a néanmoins l'avantage de constituer un document synthétique relativement complet pour approcher la réalité de l'armature urbaine du pays.



Une confrontation avec une carte sur les seules densités de population est intéressante, car elle montre que la place que les centres jouent en termes de structuration et d'organisation de l'espace n'est pas uniquement dépendante de leur poids démographique.



L'importance de certains centres urbains en matière de pôles de services et de commerces en dépit de valeurs de population qui sont relativement modestes (Wiltz, Diekirch) témoigne de l'importance du contexte spatial dans le développement et l'affirmation de certains pôles. La

dotation d'une commune en équipements, services publics et commerces est fonction de l'étendue qui peut être considérée comme étant sous son influence (son hinterland). En revanche, certaines communes pourtant fortement peuplées apparaissent comme essentiellement résidentielles et, proportionnellement à leur population, relativement peu dotées en équipements et services publics. Il en va ainsi de Sanem, Schiffflange, Pétange ou Differdange, qui forment un vaste continuum urbain dominé par l'attraction de Luxembourg-Ville et d'Esch-sur-Alzette.

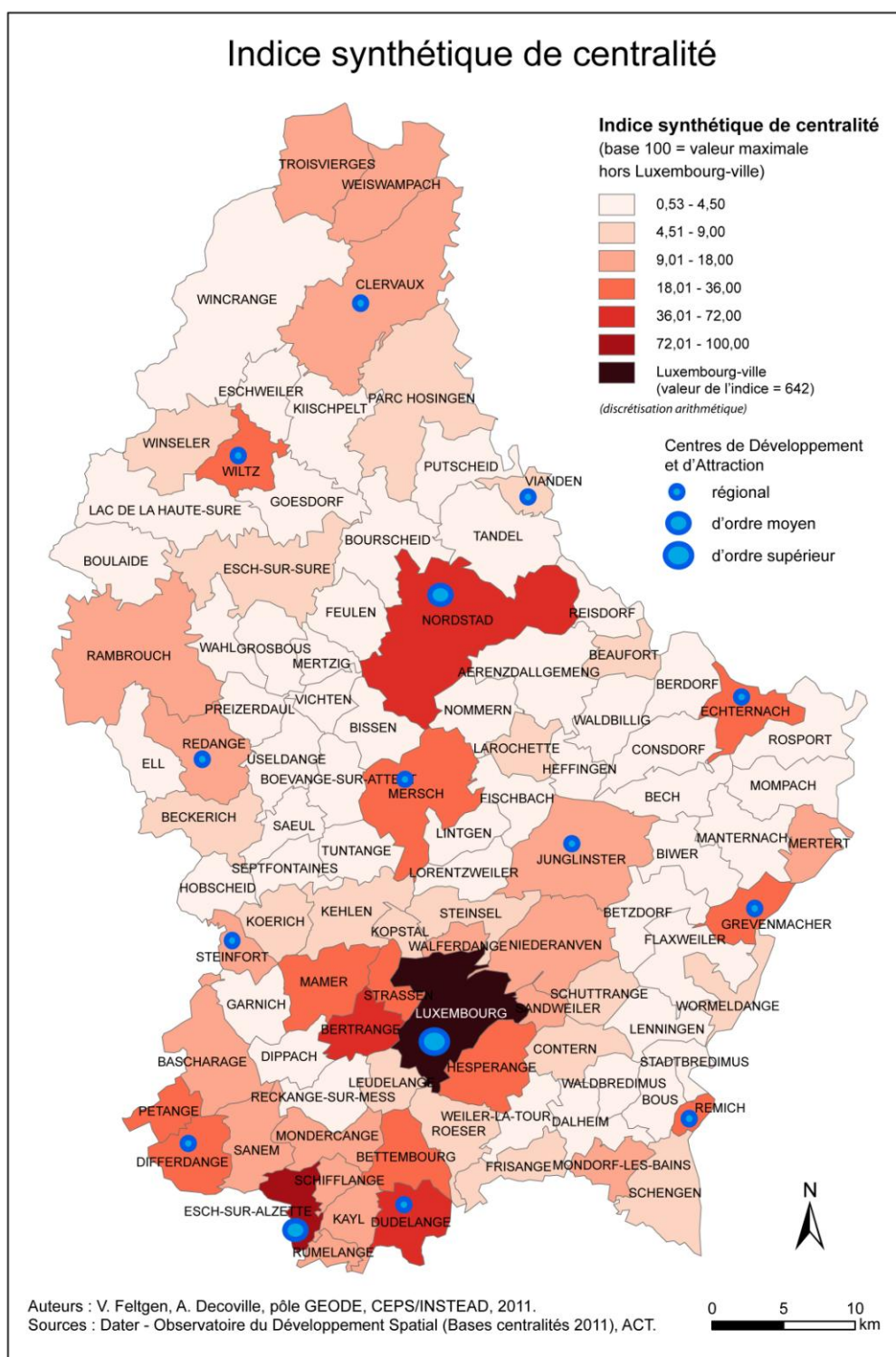
Puisque cette carte est représentée à l'échelle de territoires administratifs, il est important de figurer l'indice synthétique global de centralité avec la carte territoriale telle qu'elle a été adoptée au 1^{er} janvier 2012. Le choix a également été pris de représenter la Nordstad comme une seule entité, puisque l'ensemble de cet espace doit constituer le pôle structurant de la moitié nord du pays. Le tableau suivant reprend les valeurs de l'indice de centralité avec les nouvelles unités spatiales. Comme les valeurs sont relatives les unes aux autres, elles diffèrent légèrement de celles observées pour les 116 communes avant fusions.

Indice synthétique de centralité des communes* par ordre décroissant

**en tenant compte des communes fusionnées au 1^{er} janvier 2012 et de la Nordstad*

	Indice synthétique avant pondération	Classement des communes avant pondération	Coefficient pondérateur de forme urbaine	Indice synthétique de centralité après pondération	Classement des communes (selon l'indice synthétique pondéré)
Luxembourg-Ville	575,11	1	100,00	640,54	1
Esch-sur-Alzette	89,79	2	100,00	100,00	2
Nordstad	80,18	3	2,70	60,34	3
Dudelange	39,97	4	100,00	44,52	4
Bertrange	38,43	5	100,00	42,80	5
Echternach	27,21	9	100,00	30,30	6
Pétange	36,89	7	16,75	29,69	7
Differdange	37,19	6	14,10	29,56	8
Grevenmacher	23,66	13	100,00	26,35	9
Strassen	23,39	14	100,00	26,05	10
Remich	22,12	17	100,00	24,64	11
Mersch	30,34	8	6,81	23,30	12
Wiltz	25,10	11	33,33	21,75	13
Mamer	24,81	12	24,28	20,65	14
Hesperange	25,79	10	7,81	19,89	15
Bettembourg	22,96	15	15,79	18,40	16
Bascharage	22,96	16	10,47	17,94	17
Merttert	19,86	21	33,25	17,20	18
Mondercange	21,27	18	13,05	16,82	19
Schifflange	14,65	28	100,00	16,32	20
Clervaux	21,22	19	1,94	15,91	21
Sanem	19,88	20	9,80	15,49	22
Walferdange	17,84	22	18,49	14,47	23
Steinfort	17,43	23	13,43	13,81	24
Mondorf-les-Bains	16,11	27	25,77	13,50	25
Junglinster	17,25	24	3,51	13,03	26
Troisvierges	16,34	26	6,76	12,54	27
Niederanven	16,49	25	4,06	12,50	28
Sandweiler	13,19	30	49,00	12,19	29
Rumelange	10,95	35	100,00	12,19	30
Kayl	12,53	32	30,05	10,70	31
Weiswampach	13,21	29	9,38	10,27	32
Rambrouch	13,10	31	1,41	9,79	33
Redange-sur-Attert	11,99	33	7,21	9,22	34
Roeser	11,78	34	3,94	8,92	35
Schengen	10,49	36	2,00	7,87	36
Schuttrange	10,16	37	6,30	7,78	37
Koerich	8,98	38	19,31	7,31	38
Steinsel	8,81	39	13,96	6,99	39
Larochette	7,87	41	39,01	6,98	40
Leudelage	6,20	49	100,00	6,91	41
Parc Hosingen	8,76	40	2,85	6,60	42
Vianden	5,85	52	100,00	6,52	43

Indice synthétique de centralité



Naturellement, cette carte accentue le caractère central de la Nordstad et la fait ressortir à un niveau très élevé dans la hiérarchie. Il est important de conserver à l'esprit que cet espace de taille importante ne constitue pas pour autant un pôle urbain monocentrique, mais plutôt qu'il s'agit d'une centralité en construction, encore inaboutie, dont l'avenir dépendra des investissements tant publics que privés dont elle fera l'objet.



**Le bi-pôle d'Ettelbruck-Diekirch : un espace urbain encore divisé,
mais en voie d'articulation.**

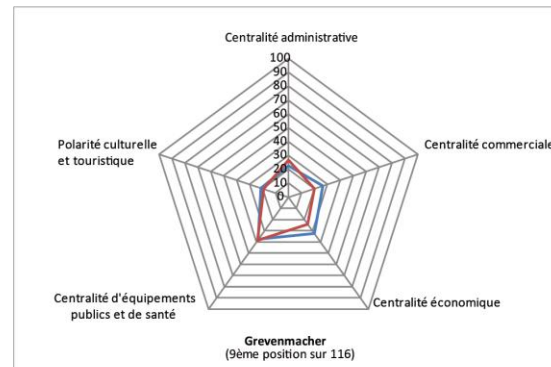
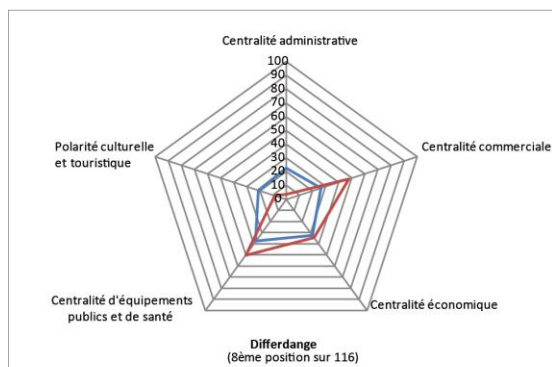
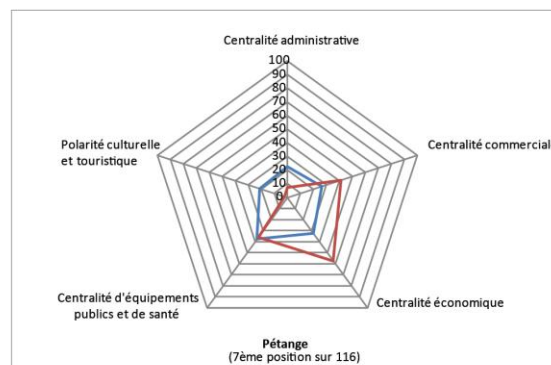
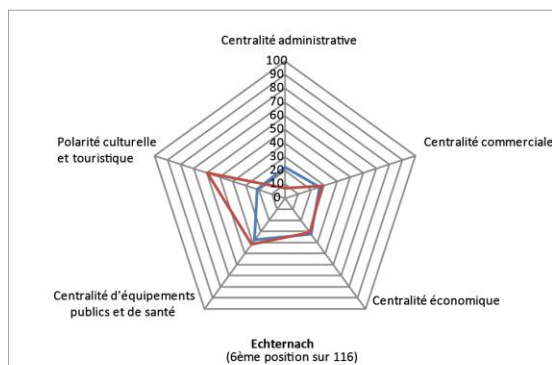
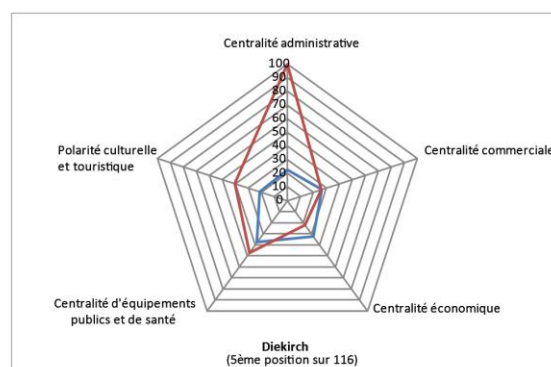
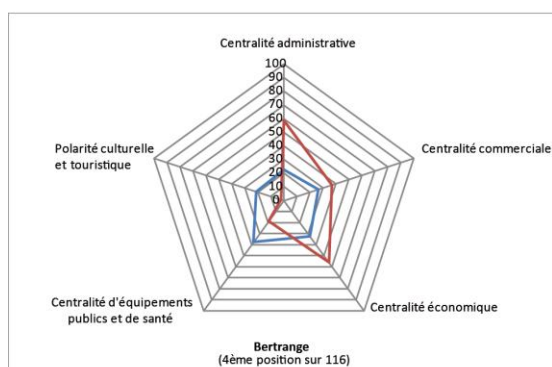
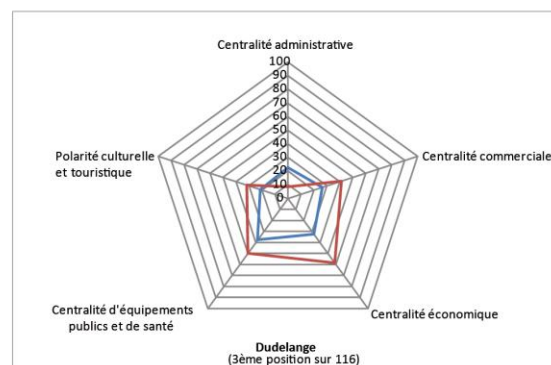
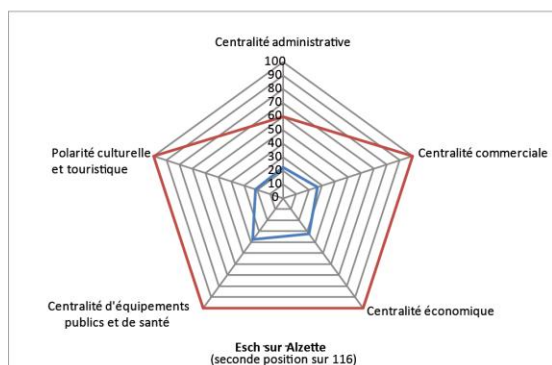
(Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2010)

En revanche, les autres fusions communales ne bouleversent par réellement la hiérarchie des centres urbains du pays.

Ces cartes ne permettent toutefois pas de mener des analyses fines, puisque les spécificités de la centralité dans l'ensemble des communes n'apparaissent pas. Il est donc nécessaire de fournir un outil complémentaire permettant, pour chaque commune, de mieux saisir ses spécificités. Cela est possible à l'aide de graphes dits en « radars », qui permettent, lorsqu'ils sont comparés les uns aux autres, de dégager des typologies de centres en fonction des similarités que l'on peut observer en matière d'offre de services/équipements/commerces.

Graphes en radar pour caractériser les centres urbains secondaires du pays

Classement des communes par ordre décroissant, de la seconde à la neuvième
(Luxembourg-Ville n'est pas représentée)

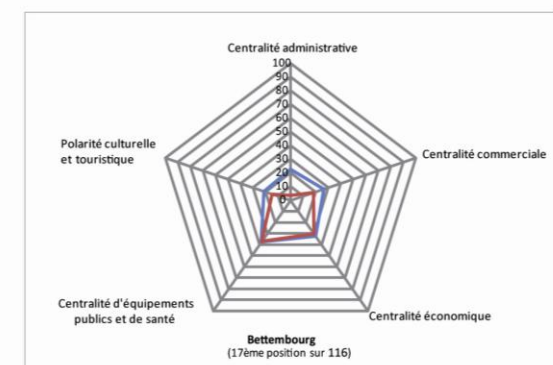
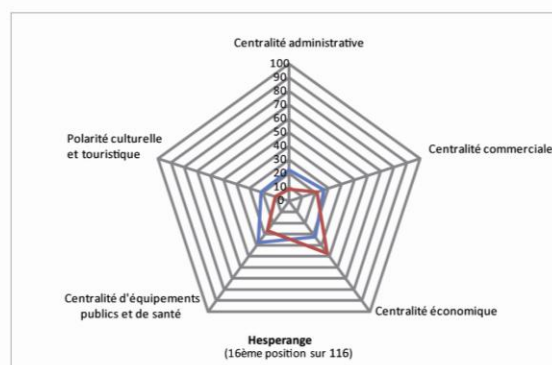
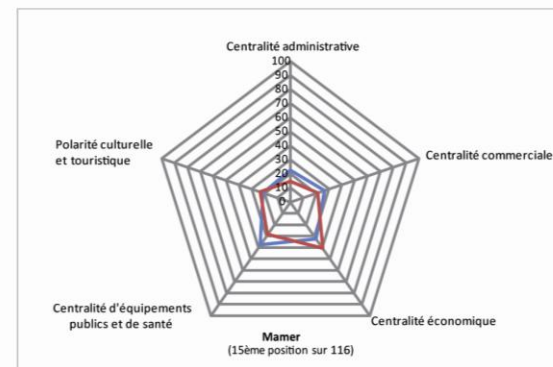
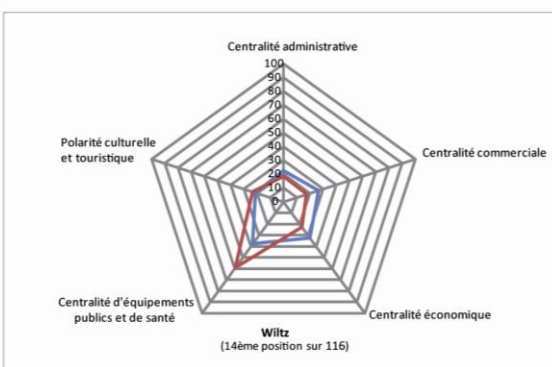
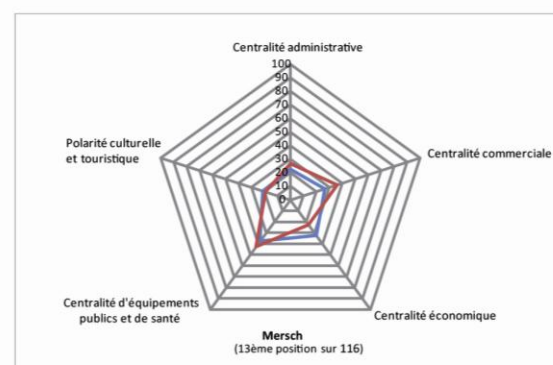
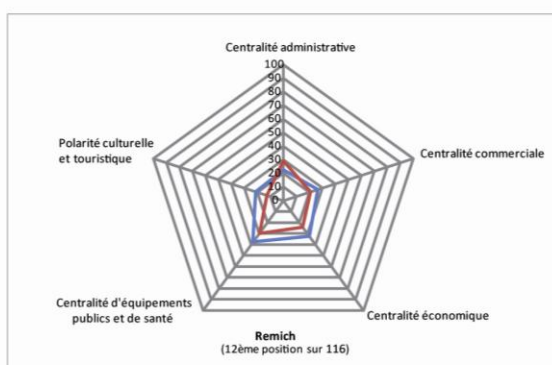
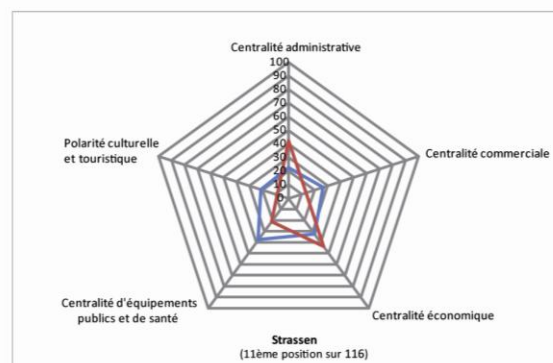
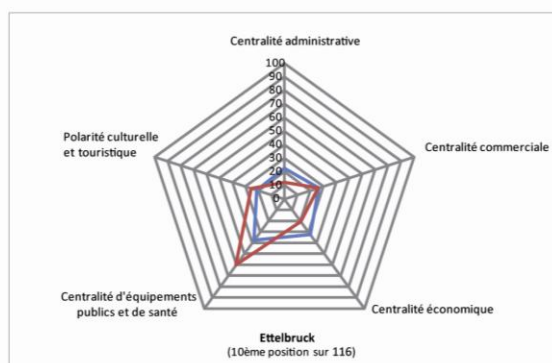


CEPS/INSTEAD, Equipe développement spatial 2011

— Moyenne des centres de développement et d'attraction — Valeurs de la commune

Graphes en radar pour caractériser les centres urbains secondaires du pays

Classement des communes par ordre décroissant, de la dixième à la dix-septième
(Luxembourg-Ville n'est pas représentée)

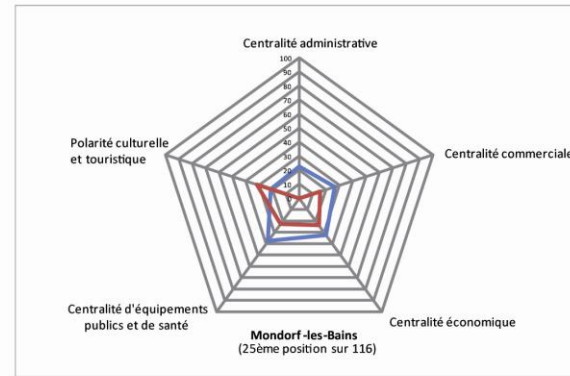
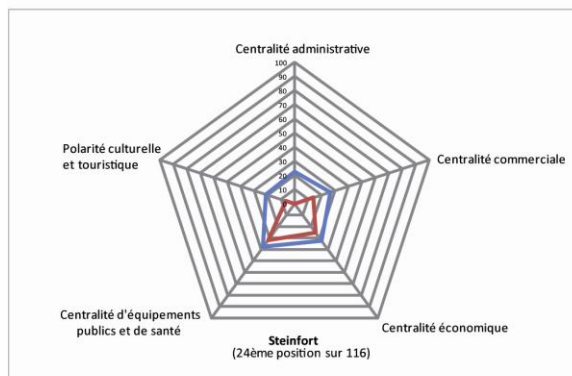
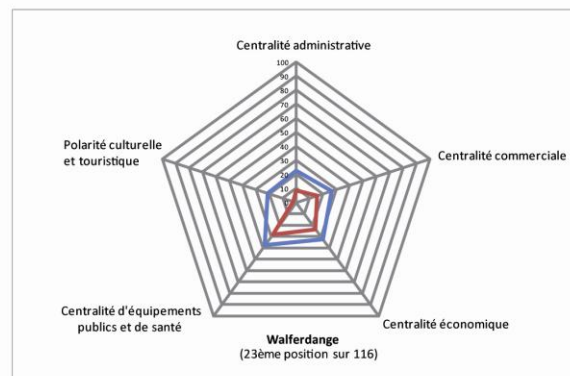
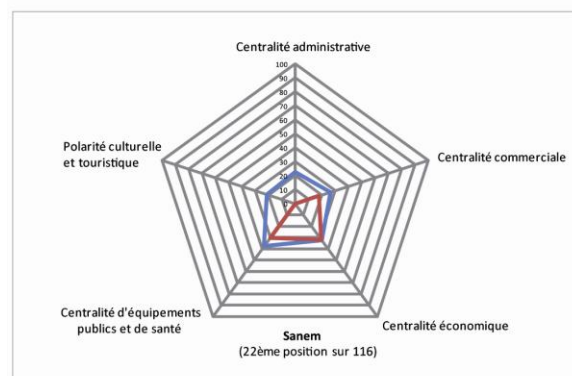
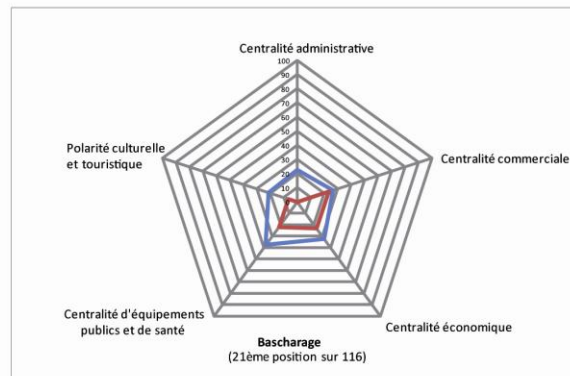
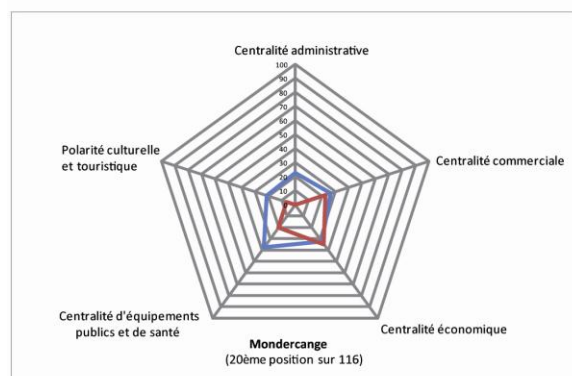
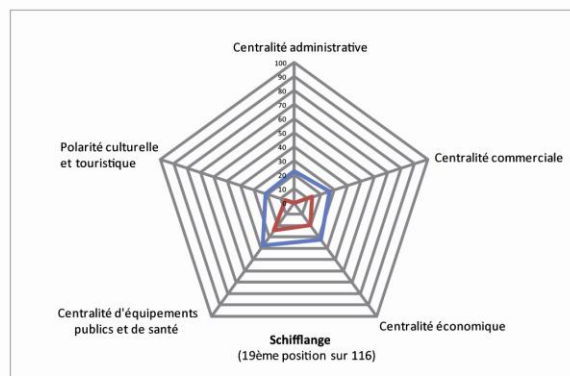
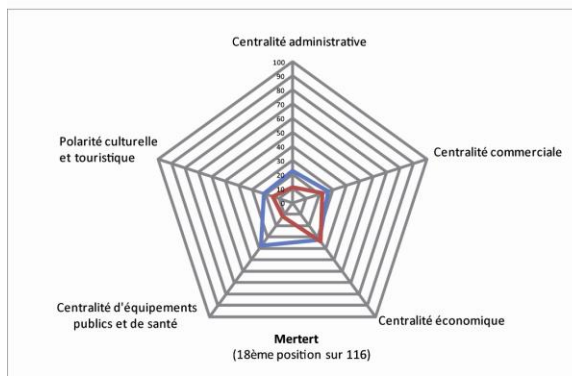


CEPS/INSTEAD, Equipe développement spatial 2011

— Moyenne des centres de développement et d'attraction — Valeurs de la commune

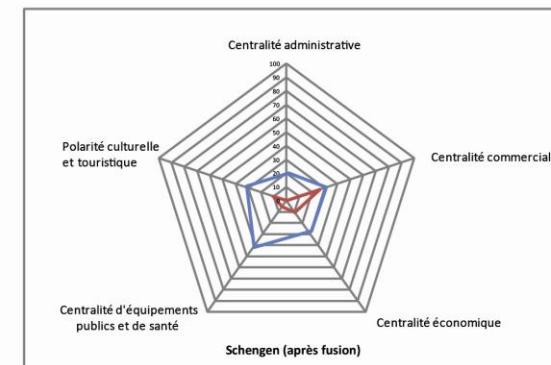
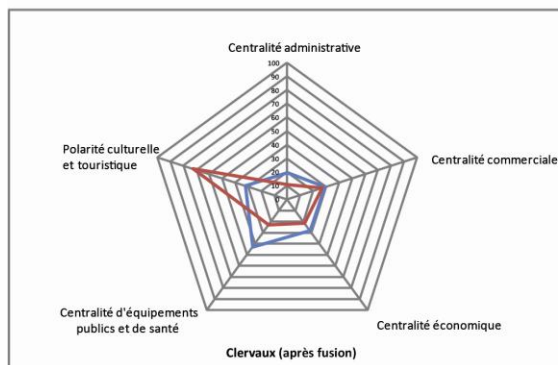
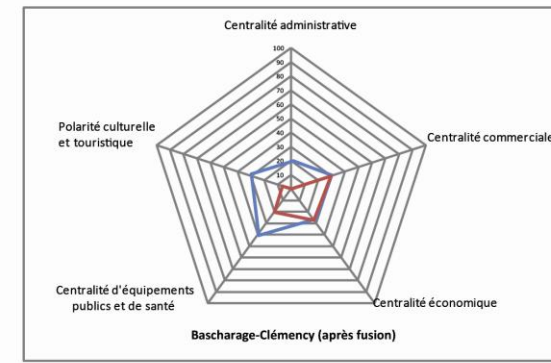
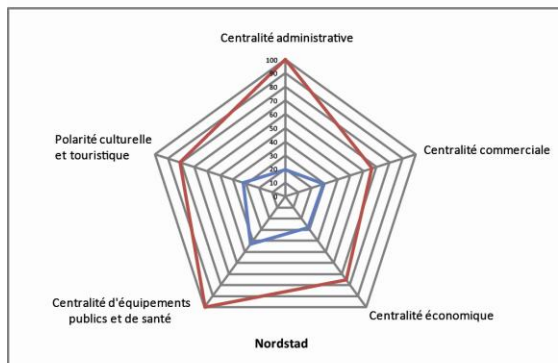
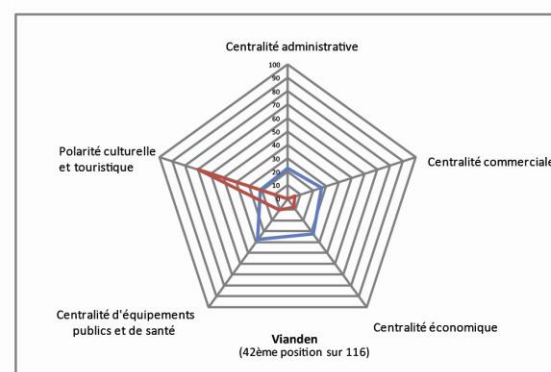
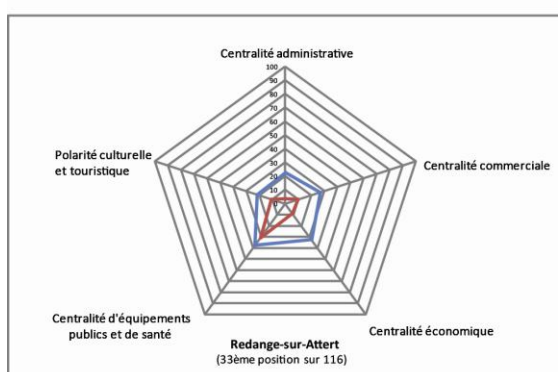
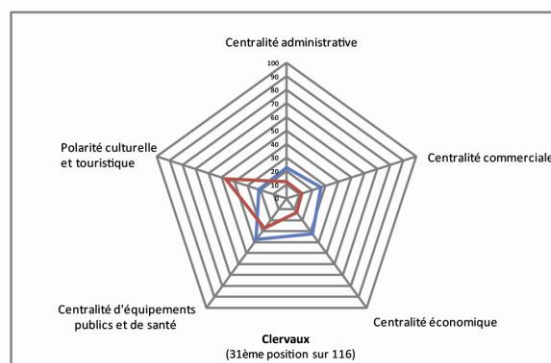
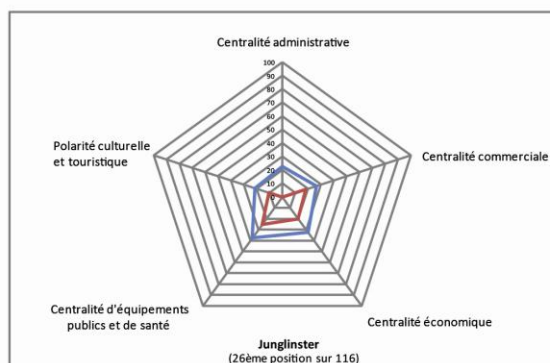
Graphes en radar pour caractériser les centres urbains secondaires du pays

Classement des communes par ordre décroissant, de la dix-huitième à la vingt-cinquième
(Luxembourg-Ville n'est pas représentée)



Graphes en radar pour caractériser les centres urbains secondaires du pays

Classement des centres de développement et d'attraction de Junglinster, Clervaux, Redange-sur-Attert et Vianden. Les communes fusionnées de Bascharage, Clervaux, et Schengen sont également représentées.



CEPS/INSTEAD, Equipe développement spatial 2011

— Moyenne des centres
de développement et d'attraction

— Valeurs de la commune

Ces profils ont permis d'établir une première proposition de typologie de centres urbains prenant en compte les spécificités de chacune des communes. Bien que la polarité touristique n'ait pas été incluse dans le calcul de l'indice synthétique global, elle a été prise en compte dans la définition des différents profils-types de communes. Dans la typologie présentée ci-dessous, certains regroupements entre communes ont été effectués, afin de considérer non pas les unités administratives mais plutôt les agglomérations bâties qui fonctionnent comme des ensembles en matière de centralité urbaine.

3.1 LUXEMBOURG-VILLE : LA METROPOLE

Il existe un écart considérable en termes de dotations en équipements, services publics, administrations d'Etat, emplois et offre culturelle entre Luxembourg-Ville et l'ensemble des autres communes du pays. La capitale est la seule commune disposant d'équipements hautement spécialisés pouvant lui permettre de prétendre au titre de ville d'envergure internationale, même si sa masse démographique, modeste pour une capitale, ne lui permet pas de rivaliser avec les capitales européennes voisines qui dépassent le million d'habitants. Luxembourg-Ville constitue donc une catégorie à part dans la typologie des communes du pays, et doit faire l'objet de mesures spécifiques dans la politique d'aménagement du pays. Un compromis doit ainsi être trouvé entre deux objectifs contradictoires et néanmoins essentiels, qui sont de lutter contre l'hyperconcentration sans pour autant nuire au rayonnement international de la Ville. Il convient ainsi en premier lieu de veiller à rééquilibrer l'armature urbaine du pays afin d'assurer une plus grande cohésion. Cela passe par les objectifs de déconcentration concentrée tels que mentionnés dans les documents réglementaires et prospectifs d'aménagement du territoire. Mais il importe également de ne pas nuire à la capacité de la capitale de se positionner dans le réseau mondial des villes, car d'elle dépend également la compétitivité de l'ensemble du pays. Il faut donc veiller à ce que les orientations d'aménagement ne constituent pas une entrave au développement de la capitale, mais plutôt à ce qu'elles permettent un développement des autres centralités urbaines du pays, dans un jeu de synergie positive et de complémentarité. Cela peut passer par le développement de pôles locaux de compétences ou de spécialisation, fonctionnant sur des logiques de cluster, comme ce sera le cas sur le site de Belval avec l'installation de l'Université et de centres de recherche.

3.2 LES CENTRES SECONDAIRES

Les centralités secondaires sont au nombre de deux, et correspondent aux centres d'ordre moyen tels que définis dans le Programme Directeur d'Aménagement du territoire de 2003, à savoir Esch-sur-Alzette et la Nordstad (composée des six communes de Bettendorf, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck et Schieren). La Nordstad est ici considérée comme un ensemble en raison des dynamiques de synergie qui ont été instituées pour renforcer la cohésion interne de ce continuum urbain qui marque le passage entre le Gutland et l'Oesling.

Esch-sur-Alzette et la Nordstad peuvent être considérées comme des centres secondaires car elles disposent d'un niveau de centralité élevé dans l'ensemble des domaines thématiques identifiés dans nos analyses. En ce sens, elles peuvent être considérées comme des centralités complètes, à même de constituer des relais efficaces de la capitale en termes d'offre de services, d'équipements, d'emplois et d'aménités aux populations qu'elles desservent et qui ne sont pas sous influence directe de la capitale. Il est également important de noter que le niveau d'équipements de ces centralités est supérieur à ce que la valeur numérique de leur population pourrait laisser croire si l'on effectuait une simple régression entre le niveau d'équipements et les données démographiques. Ces ensembles urbains jouent un rôle fortement structurant pour les régions dans lesquelles ils s'inscrivent. Il existe là encore un écart important entre le niveau de centralité offert dans ces espaces et les communes à centralité incomplète décrites ci-après.

3.3 LES COMMUNES A NIVEAU DE CENTRALITE INCOMPLET

Il s'agit de communes ou d'ensembles urbains disposant d'un indice synthétique de centralité élevé mais présentant une forte asymétrie dans leurs profils, avec un déficit marqué dans l'un ou l'autre volet de la centralité. Ces espaces sont ceux de Bertrange, de Bettembourg-Dudelange, et de l'espace de coopération du Kordall. Ces communes ou groupements de communes ne peuvent pas assumer une fonction centrale réellement supérieure à celle à laquelle ils sont aujourd'hui relégués. En effet, ils se situent à proximité de pôles urbains plus importants vis-à-vis desquels une concurrence en matière de centralité doit être exclue du point de vue de l'aménagement du territoire. Bertrange, par exemple, dispose d'un indice de centralité commerciale très élevé, lié au fait qu'elle abrite de vastes surfaces de vente ayant pour vocation de desservir toute l'agglomération de la capitale. La disponibilité foncière et

l'accessibilité depuis les autres communes de l'agglomération ont encouragé la croissance de ces espaces de commerce. Il s'agit donc d'une commune complémentaire de la capitale, et non d'un centre urbain pour lequel il faudrait veiller à développer une centralité plus complète.

De même, le Kordall (communes de Differdange, Pétange, Bascharage et plus récemment Sanem, qui se sont engagées à coordonner leurs politiques d'aménagement) disposent de niveaux de centralité très incomplets, avec une très faible centralité administrative, de même qu'une polarité culturelle et touristique modeste, en dépit de valeurs de population élevées. Ces deux ensembles sont situés à proximité d'Esch-sur-Alzette, qui assume une fonction centrale, et ne peuvent de ce fait évoluer vers des positions de centres régionaux dans le cadre d'une stratégie territoriale reposant sur des principes de cohésion territoriale. Ces centres sont à différencier de la commune de Bertrange en cela qu'ils présentent des indices de centralité inférieurs à ce que leurs populations pourraient laisser penser. A titre d'exemple, Sanem, qui est la sixième commune du pays par le nombre d'habitants, n'arrive qu'en vingtième-et-unième position par rapport à l'indicateur de centralité. Cette situation est liée non seulement à la proximité immédiate d'Esch-sur-Alzette, qui concentre déjà beaucoup d'aménités urbaines, mais également à son organisation urbaine très linéaire, le long des routes, qui ne favorise pas l'émergence d'une centralité urbaine d'un point de vue morphologique. Néanmoins, le site en développement de Belval, situé à cheval sur Esch-sur-Alzette et Sanem, va changer profondément les valeurs de centralité pour cette commune à l'avenir.

3.4 LES COMMUNES-RELAIS DE L'OFFRE COMMERCIALE ET DE SERVICES

Un certain nombre de communes ont été identifiées comme présentant un caractère de centre de desserte pour l'offre commerciale et les services et équipements élémentaires. Ces communes disposent souvent d'un niveau de centralité proportionnellement supérieur à leur population, et sont situées plutôt à l'écart des centres d'ordre supérieur, ce qui explique qu'elles aient pu se développer en dépit de valeurs de populations relativement modestes en nombre, puisqu'elles ne sont pas sous la concurrence directe d'autres pôles en matière d'offre commerciale. Ces communes sont celles de Mersch, Echternach, Remich, Clervaux et Junglinster. Ces centres correspondent à des communes déjà identifiées comme centres de développement et d'attraction dans le Programme Directeur d'Aménagement du territoire de 2003. A cette liste, il convient d'ajouter les cas spécifiques de Weiswampach, de Munshausen,

de Troisvierges ou de Winseler. Le développement de ces communes pose un problème en matière de cohérence de la politique d'aménagement du territoire. En effet, les sites de Marnach (commune de Munshausen), du Pommerloch (commune de Winseler), de Wemperhardt (commune de Weiswampach) ou de « Op der Schmëtt » à Huldange (commune de Troisvierges), abritent des zones commerciales importantes dont le développement, sans continuité avec les enveloppes urbaines plus anciennes, concurrence fortement le commerce intra-urbain des centres de développement et d'attraction de Wiltz et de Clervaux. De plus, le patrimoine paysager se trouve par endroits fortement affecté par ces implantations, y compris en zone de parc naturel (exemple du Pommerloch, dans le Parc Naturel de la Haute-Sûre, ou de Marnach dans le Parc Naturel de l'Our).



Vue aérienne de la zone commerciale du Pommerloch
(Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2010)

3.5 LES COMMUNES A POLARITE CULTURELLE ET TOURISTIQUE

Hormis la capitale, qui présente bien sûr un patrimoine culturel et touristique très riche, il existe quelques communes qui disposent d'une forte polarité culturelle et touristique, et qui méritent de figurer dans une catégorie spécifique de communes. Il s'agit d'Echternach, Vianden, Mondorf-les-Bains (en raison de l'établissement thermal et du casino), Clervaux ou encore Esch-sur-Sûre. Parmi ces communes, seule Echternach, qui figure en sixième position dans le classement total de la centralité des communes, peut être assimilée à un centre urbain. Les autres communes présentent un profil essentiellement tiré par la variable thématique « polarité culturelle et touristique ». Clervaux et Vianden qui affichent des indices synthétiques faibles, peuvent difficilement être considérées comme des pôles urbains structurant, mais tout au plus comme des communes-relais dans l'offre de services et de commerces de base.

Ces différents éléments d'analyse permettent donc de livrer un premier aperçu de l'état de l'armature urbaine du pays. Dans une logique de définition d'une nouvelle stratégie territoriale, il importe de confronter ces cartes sur les dotations en équipements, services publics et commerces avec des éléments sur le potentiel d'accessibilité ainsi que sur le potentiel de développement urbain pour identifier les centralités à promouvoir dans l'avenir. En effet, pour qu'une commune puisse affirmer son caractère central, il faut qu'elle ait les moyens de se développer en termes de surface, bien sûr, mais il faut également qu'elle offre un accès aisé aux communes appartenant à sa zone d'influence ainsi qu'aux centres urbains de niveau plus élevé. Cette accessibilité peut être appréciée au travers de l'accessibilité routière, mais aussi et surtout de l'accessibilité en transports en commun, dans un souci de respect des objectifs de partage modal tels qu'énoncés dans l'*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg* (IVL) et dans la Stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu).

4) CENTRALITE ET ACCESSIBILITE

Dans une logique de politique d'aménagement basée sur la déconcentration concentrée, il est nécessaire d'intégrer la dimension de l'accessibilité, alors que les individus sont de plus en plus mobiles et que les distances-temps se raccourcissent. La mobilité est en effet une constituante majeure de nos modes et de nos rythmes de vie, qu'il convient d'analyser de manière spécifique.

4.1 ACCESSIBILITE AUX EQUIPEMENTS ET SERVICES EN TRANSPORT EN COMMUN

La stratégie MoDu a posé des objectifs très ambitieux en termes de partage modal pour l'horizon 2020. Il importe donc, afin de s'y conformer, d'encourager la concentration des équipements et services dans les communes aisément accessibles par les modes de transports alternatifs à l'automobile.

Encart méthodologique

La carte du potentiel d'accessibilité aux commerces et services en transport en commun a été produite en calculant le temps nécessaire pour rallier, depuis chaque commune du territoire, les équipements/commerces/services publics de l'ensemble du pays en transports en commun en se basant sur l'indice de centralité de chaque commune. Pour ce faire, des temps de parcours ont été calculés à l'aide d'un modèle reprenant l'ensemble des horaires d'autobus et de trains de tout le pays. Cette « distance temps » a permis de pondérer l'accès aux aménités depuis chaque commune. Les temps considérés sont ceux qui sont nécessaires pour rallier, entre 7h et 9h du matin et depuis chaque commune, les arrêts les plus accessibles de chaque autre commune du pays. Il est important de souligner qu'il s'agit de temps théoriques, c'est-à-dire basés sur les horaires fournis par les opérateurs de transports publics, sans tenir compte de la congestion des axes routiers ou d'autres aléas.

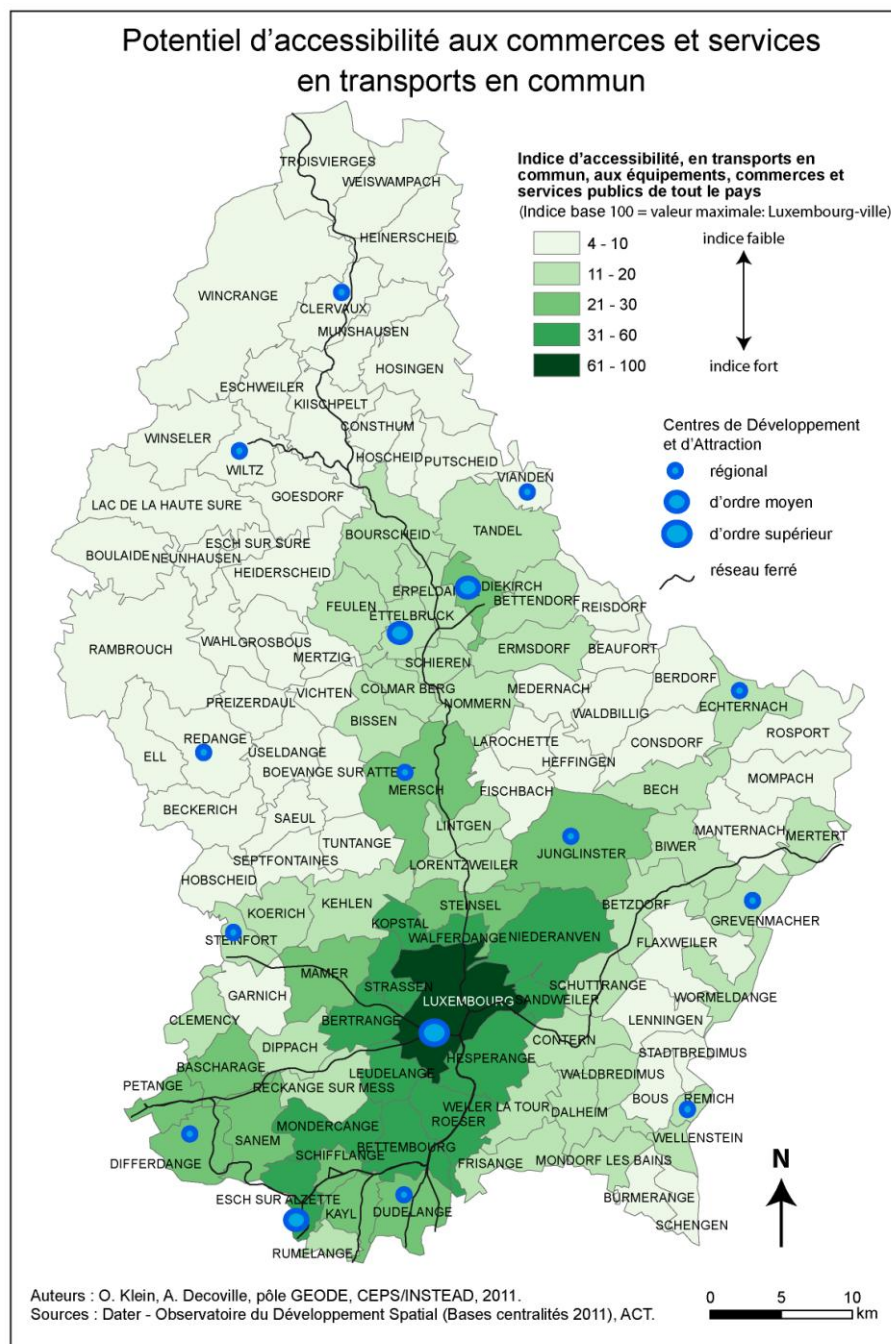
$$ICA_i = IC_i + \sum_{j \text{ avec } i \neq j} \frac{IC_j}{d_{ij}}$$

ICA_i : Indice de centralité, pour la commune i , tenant compte de l'accessibilité généralisée aux équipements dans l'ensemble des autres communes

IC_i : Indice de centralité de la commune i

IC_j : Indice de centralité d'une commune j ,

d_{ij} : temps d'accès entre la commune i et la commune j , en minutes



Luxembourg-Ville est bien sûr la ville qui ressort le plus de cette carte sur l'accessibilité en transports collectifs à l'ensemble des équipements/commerces et services publics du pays, puisque la majorité des aménités rares se concentre sur son propre territoire. Autour d'elle, la première couronne périurbaine, ainsi que les communes situées le long de l'axe de chemin de fer vers Esch-sur-Alzette, ressortent en seconde position, loin toutefois derrière la ville principale. Malgré son éloignement de la région de la capitale, la Nordstad (et surtout Diekirch) présente des valeurs encore relativement élevées, liées d'une part à la présence sur place d'équipements nombreux et d'autre part à une bonne accessibilité à la capitale grâce au chemin de fer. En revanche, on note que les centres de développement et d'attraction de Redange-sur-Attert, Vianden, Clervaux ou même Wiltz se situent dans la classe de valeurs la

plus faible, puisque l'accès aux équipements situés en dehors de ces communes par les transports en commun reste relativement long en valeur absolue. Les habitants de ces communes doivent donc essentiellement se contenter d'utiliser les équipements, services publics et commerces situés dans leurs communes s'ils se déplacent en transports en commun et qu'ils n'ont que peu de temps à passer dans les transports. Malgré son isolement relatif et son absence de gare, Echternach se maintient à un niveau correct, grâce à ses équipements et à sa gare routière. Il est important de noter que cette carte n'intègre pas les aménités urbaines pouvant être trouvées dans les territoires frontaliers, en raison des difficultés méthodologiques que cela poserait. Il est toutefois certain que les résultats s'en trouveraient affectés dans les marges du pays, notamment en direction de Trèves, qui constitue un grand pôle commercial.

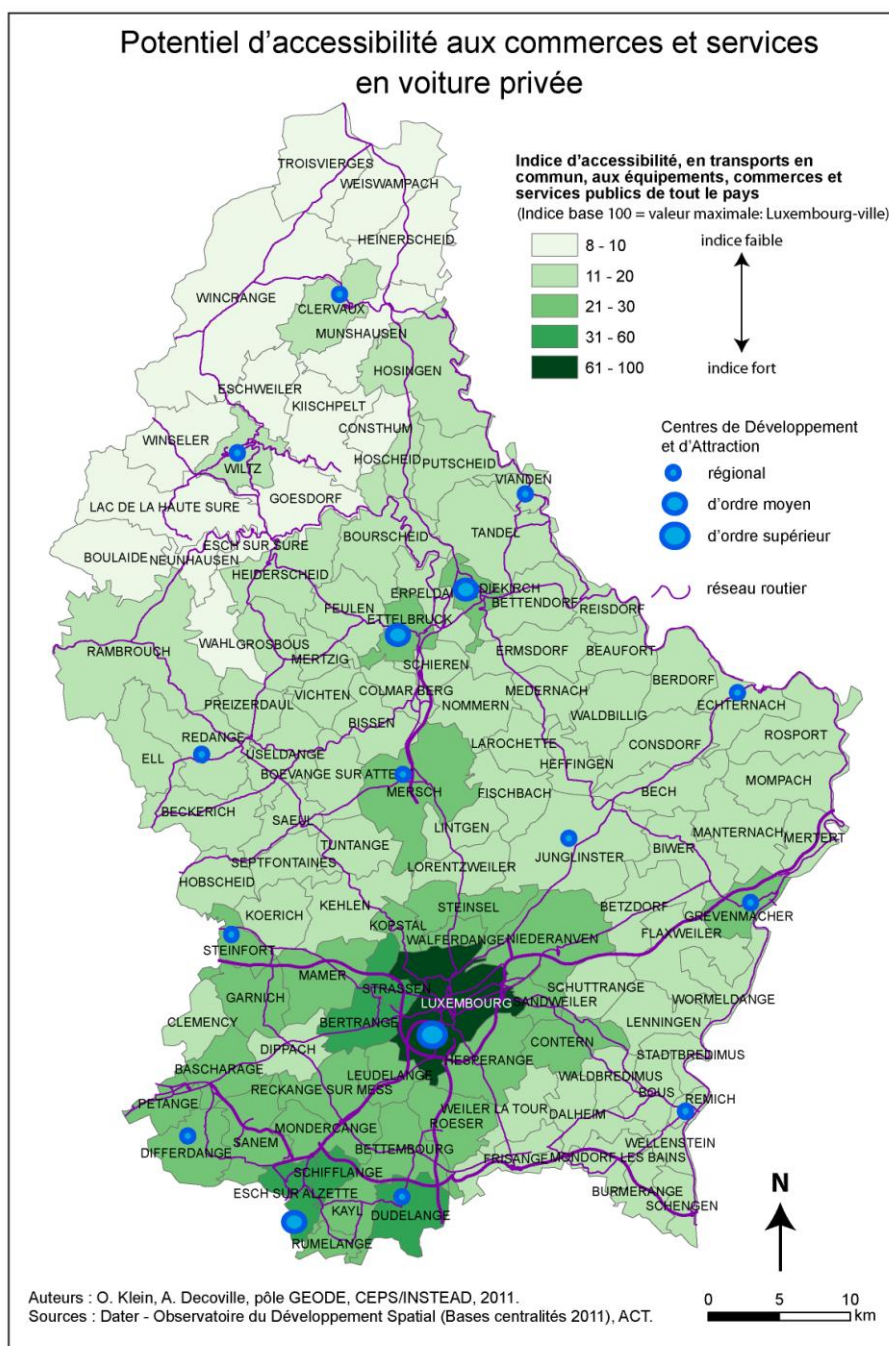
4.2 ACCESSIBILITE AUX EQUIPEMENTS ET SERVICES EN VOITURE PARTICULIERE

Encart méthodologique

Cette carte n'est pas directement comparable à la précédente, car elle se base sur un modèle routier, développé au CEPS/INSTEAD, d'estimation des temps de parcours nécessaires pour rallier, depuis la mairie de chaque commune, la mairie de chaque autre commune du pays. Les indices de centralité ont été affectés à chaque commune. Le modèle d'accessibilité se base sur l'ensemble du réseau routier du pays, et affecte, pour chaque type de tronçon, les valeurs suivantes :

Typologie principale	vitesse moyenne (km/h)
Autoroutes	115
Routes hors agglomération	65 ou 75
Route en agglomération	35

Cet indicateur ne prend pas compte de la congestion des axes routiers, il s'agit de temps de trajet théoriques en situation de circulation idéale.

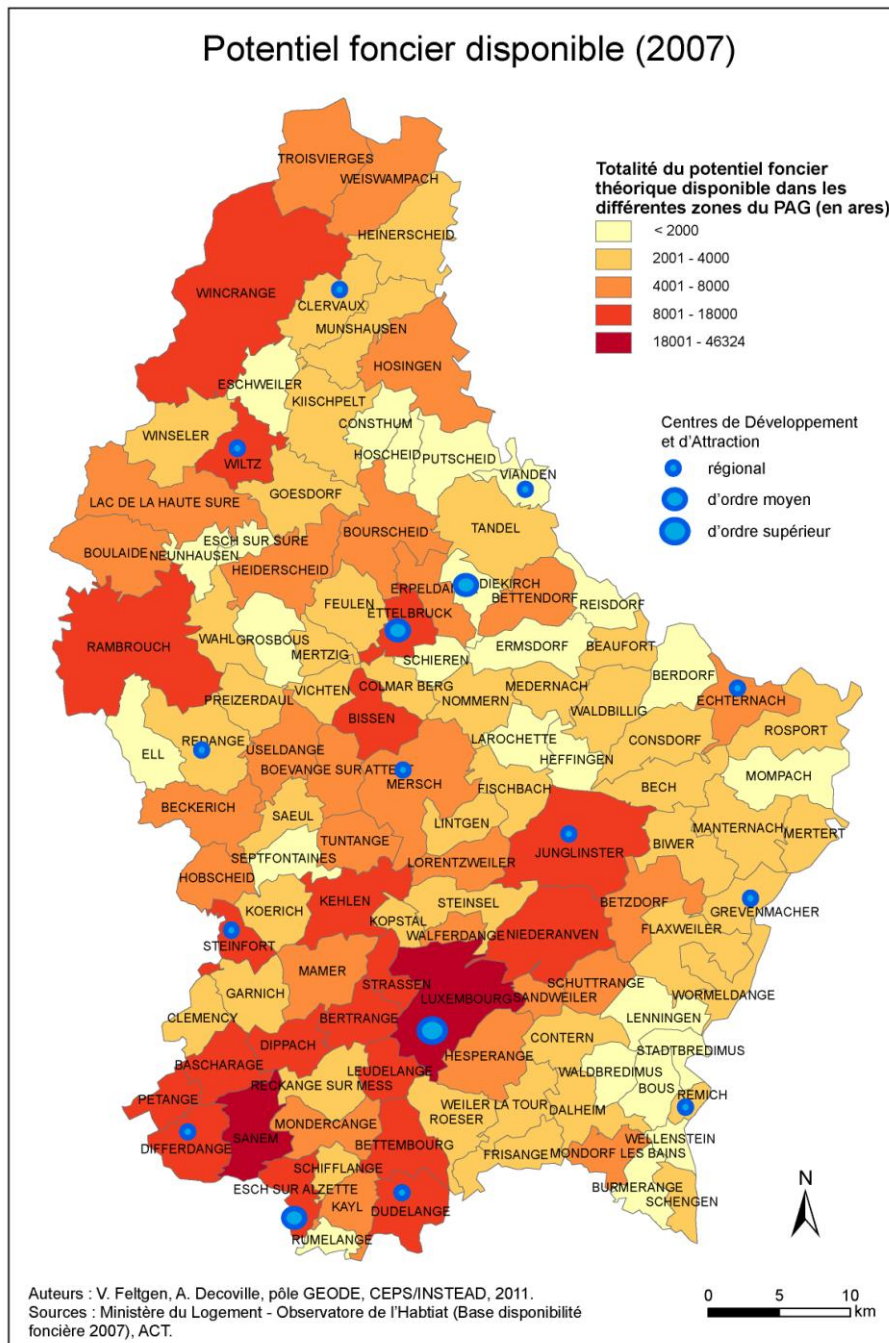


Cette carte est sensiblement différente de celle de l'accessibilité aux équipements et services en transports en commun. En effet, la distance apparaît ici moins pénalisante pour accéder aux aménités urbaines, à condition bien sûr que les conditions de circulation soient bonnes et que les axes ne soient pas congestionnés. Seul le nord de l'Oesling et la région du lac de la Haute-Sûre apparaissent relativement enclavés et proportionnellement mal reliés aux services et équipements du pays. Dans cette région, Wiltz et Clervaux sont les deux seuls petits pôles offrant les services et commerces de première nécessité. Il convient néanmoins de relativiser la « mauvaise » accessibilité des communes du nord, puisque Troisvierges ou Wincrange ne sont qu'à 70 minutes de la capitale. Il n'y a donc pas de territoire rural fortement isolé, comme cela peut-être le cas dans les pays de dimensions plus importantes.

Ces éléments sur l'accessibilité sont fondamentaux pour penser un développement pertinent du territoire à terme. Ils doivent donc être intégrés aux stratégies spatiales et pris en compte lors de la mise en construction de nouveaux terrains, dont les potentiels sont décrits dans la partie suivante.

5) CENTRALITE ET POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT

Dans une perspective de redéfinition de l'armature urbaine du pays, il est nécessaire d'inclure un autre élément peu visible et pourtant fondamental : la capacité des communes à se développer dans l'avenir. Pour ce faire, il faut avoir recours aux données sur le potentiel foncier disponible pour la construction.



Cette carte du potentiel foncier disponible total représente les surfaces prévues pour l'urbanisation au sein des périmètres d'agglomération des différentes communes du pays.

Dans la plupart des communes, il est théoriquement possible d'accroître la surface de ces zones au travers d'une extension du périmètre d'agglomération. En ce sens, le potentiel foncier disponible tel que présenté dans cette carte ne représente qu'une limite en l'état de 2007 des documents d'aménagement. Cependant, certaines communes ne pourront plus se développer du tout à terme, au sein de leur territoire communal, compte-tenu de la rareté des surfaces planes, libres de construction et urbanisables même en dehors des périmètres d'agglomération actuels. C'est le cas de communes comme Esch-sur-Alzette, qui connaît une topographie accidentée au niveau du Gaalgebierg, ou de Remich et Vianden, qui ont tout simplement des territoires communaux restreints. Pour ces communes, la carte ci-dessus représente un potentiel foncier presque définitif.

En ce qui concerne l'état du potentiel foncier dans les limites actuelles des périmètres d'agglomération, on peut noter une spécificité propre aux communes qui ont opéré des fusions dans les années passées. Pour ces dernières, les surfaces des potentiels fonciers des communes d'avant la fusion se sont additionnées, et en conséquence elles présentent d'importantes valeurs. C'est le cas de Rambrouch ou de Wincrange. La capitale reste toutefois, et de loin, la commune qui dispose du potentiel foncier le plus important, ce qui est essentiel si elle veut continuer à accroître sa population et ses activités dans les mêmes proportions que dans les années passées et dans le respect des hypothèses définies dans le cadre du scénario « résidant » de l'IVL. Les communes de la première périphérie disposent également d'importants potentiels fonciers, ce qui peut permettre une extension de l'agglomération urbaine de la capitale.

6) VERS UNE NOUVELLE TYPOLOGIE DES CENTRES URBAINS A PROMOUVOIR

Les propositions de typologie concernant la nouvelle armature urbaine du pays se doivent d'intégrer non seulement des critères scientifiques, issus d'observations, mais elles doivent également inclure des considérations plus stratégiques et politiques. Ainsi, la question de l'insertion d'un centre urbain dans son environnement est fondamentale pour juger de la pertinence de l'ériger ou de le maintenir comme centre de développement et d'attraction. De même, toutes les communes ne nécessitent pas forcément le même type d'interventions de l'Etat pour garantir leur développement. Alors que certaines d'entre-elles connaissent des dynamiques de croissance fortes, d'autres font face à des défis importants qui requièrent une intervention étatique. Par ailleurs, il est important de prendre en compte le critère du contexte régional dans lequel se trouvent les différentes communes pour argumenter en faveur de leur désignation comme espaces prioritaires pour l'action de l'Etat en matière d'aménagement. Ainsi, un bourg isolé au sein d'une région agricole peu densément peuplée et peu dotée en équipements peut jouer un rôle-clé dans une perspective d'organisation territoriale fondée sur un réseau équilibré de centres de services de proximité, en dépit de valeurs de populations modestes.

Ce dernier chapitre vise dans un premier temps à résumer très succinctement les différents éléments issus de la phase analytique afin d'argumenter, dans un second temps, en faveur d'une version renouvelée du développement spatial à promouvoir.

Les éléments factuels exposés dans ce rapport peuvent permettre une première évaluation de l'état de l'armature urbaine du pays et surtout de la position des centralités urbaines qui avaient été définies comme prioritaires dans le Programme Directeur d'Aménagement du territoire sous l'appellation de centres de développement et d'attraction. Pour ce faire, il convient de mettre en perspective non seulement les scores de centralité obtenus par ces différentes communes, mais également leurs potentiels de développement urbain ainsi que leur accessibilité à l'ensemble des équipements et services du pays.

Centres de développement et d'attraction	Indice synthétique de centralité	Potentiel d'accessibilité globale	Potentiel foncier disponible
Luxembourg	++++	++++	++++
Esch-sur-Alzette	+++	++	++
Dudelange	++	++	++
Diekirch	++	+	-
Echternach	+	-	+
Differdange	+	+	++
Grevenmacher	+	+	-
Ettelbruck	+	+	++
Remich	+	-	-
Mersch	+	+	+
Wiltz	+	-	++
Steinfort	-	+	++
Junglinster	-	+	++
Clervaux	-	-	-
Redange-sur-Attert	-	-	-
Vianden	-	-	-

Les résultats apparaissent très contrastés. Si les trois premiers niveaux de la hiérarchie urbaine tels qu'ils avaient été identifiés dans le Programme Directeur de 2003 ne sont aucunement remis en cause (Luxembourg, Nordstad et Esch-sur-Alzette), les données livrent des conclusions plus nuancées pour les autres centres de développement et d'attraction. Certains présentent de toute évidence un déficit très marqué dans l'ensemble des champs importants, tels Clervaux, Redange-sur-Attert, Steinfort, Junglinster ou Vianden.

L'exercice consistant à définir les futurs centres urbains à prioriser dans le cadre de la politique nationale d'aménagement doit toutefois dépasser le cadre restrictif de ce tableau afin de considérer le contexte spatial dans lequel se trouve chacun de ces centres. La carte ci-dessous constitue une première base de réflexion vers une redéfinition des priorités de la politique nationale en matière d'espaces d'action. Elle a été réalisée en croisant des données sur l'accessibilité et sur le degré de centralité. Elle vise à donner une illustration, à partir d'un modèle théorique, du phénomène de polarisation des communes par le centre urbain combinant le rapport le plus efficace entre proximité et dotation en équipements, dans la limite d'une distance-temps de 20 minutes. Au-delà de cette durée, la capacité d'un centre à polariser l'espace n'a plus été prise en compte. Cette méthode tend donc à sous-estimer le pouvoir polarisateur des plus grandes villes, mais c'est pour mieux mettre en valeur le caractère structurant, sur l'organisation de l'espace, des centres de proximité.

Zones d'influence des CDA

Zones d'influence des CDA

WILTZ commune polarisant une zone d'influence en prenant en compte l'indice de centralité et l'accessibilité

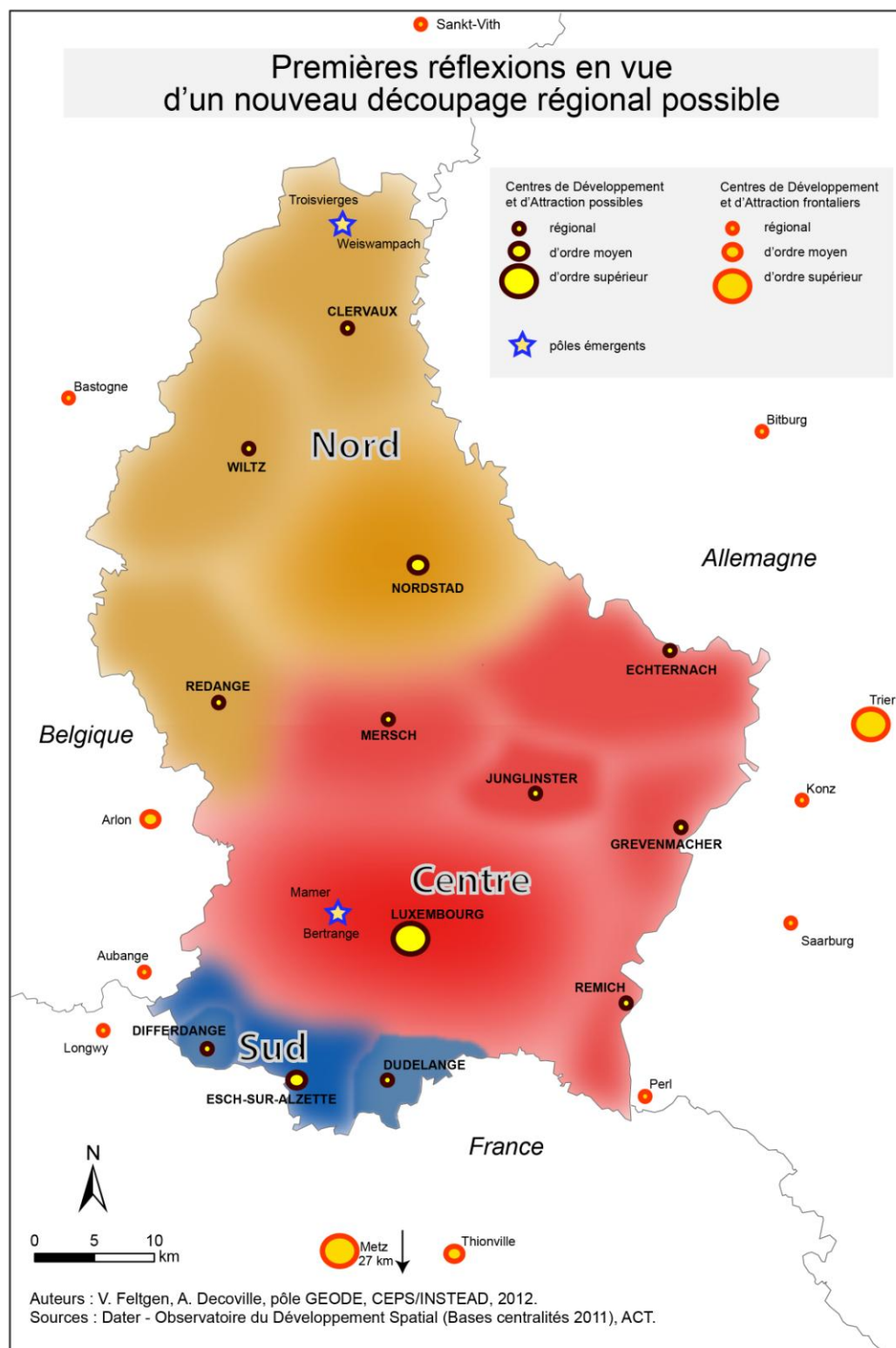
Centres de Développement et d'Attraction

- régional
- d'ordre moyen
- d'ordre supérieur

Auteurs : V. Feltgen, O. Klein, A. Decoville, pôle GEODE, CEPS/INSTEAD, 2011.
Sources : Dater - Observatoire du Développement Spatial (Bases centralités 2011), ACT.

83

A partir de cette première carte, il est possible d'en produire une autre, proposant un possible découpage en régions.



Ces régions présentent une cohérence en termes de logiques de polarisation, et pourraient faire l'objet d'une réflexion stratégique sur le développement territorial à promouvoir dans les prochaines années. Seules trois régions sont présentées ici, chacune d'entre-elles étant

dominée par un pôle urbain d'ordre moyen ou supérieur lui-même relayé par des centres d'attraction à portée plus locale, alors que cinq régions étaient désignées dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire en 2003. Ce choix semble s'imposer du fait de l'observation des dynamiques de développement spatial, qui tendent à remettre en cause l'existence de la région Est, de la région Ouest et de la région Centre-Nord, occasionnant par la même occasion un redécoupage territorial généralisé.

La région Est, qui ne s'est pas structurée autour d'une centralité régionale clairement identifiée, est en effet très largement soumise à l'attraction de la capitale, notamment en raison des axes autoroutiers. Dans un nouveau découpage régional, il pourrait donc être envisagé de regrouper les anciennes régions Est et Centre-Sud pour former une grande région Centre. En effet, le phénomène de métropolisation, qui se concrétise par un renforcement de l'attractivité de la capitale, force à revoir ce découpage et à prendre acte du fait que l'aire d'influence de Luxembourg-Ville est nettement plus importante que l'ancienne région Centre-Sud ne le montrait. En revanche, la grande région Nord présentée ici est à l'écart de l'attraction de la capitale en raison de son éloignement en termes de distance-temps, et il est donc proposé de créer une grande région qui ne soit plus subdivisée en une région ouest, une région nord et une région centre-nord. Certes, certaines communes peuvent être multipolarisées, c'est-à-dire sous l'influence de la Nordstad autant que de la capitale, mais dans l'ensemble, il paraît cohérent de désigner un grand ensemble régional au nord pouvant faire l'objet d'une stratégie de développement territorial spécifique, portée par le développement du pôle structurant de la Nordstad, lui-même relayé dans la partie la plus septentrionale du pays par la commune de Wiltz.

En ce qui concerne la région Sud, toutes les communes apparaissent fortement multipolarisées. En effet, la proximité de la capitale attire nombre de travailleurs, de consommateurs, et d'utilisateurs des aménités urbaines de Luxembourg-Ville. Néanmoins, de véritables pôles urbains structurent également cet ensemble régional, à la tête desquels se trouve Esch-sur-Alzette et la centralité en développement de Belval. En outre, la région est dotée d'une identité forte, ainsi que d'une morphologie urbaine singulière qui dessine une quasi-agglomération de Schiffange à Pétange. En raison de ces spécificités, cet ensemble régional doit faire l'objet d'une stratégie territoriale forte, appuyée par un volontarisme politique, afin de faire contrepoids à la capitale et de permettre d'organiser le développement spatial.

Sur cette carte, les centres urbains frontaliers sont également représentés. Les interactions avec ces centres frontaliers sont parfois déjà relativement fortes (Trèves, Metz), et pour les

autres elles pourraient être renforcées à terme, dans une perspective d'intégration transfrontalière, telle que prônée par l'Agenda Territorial de l'Union européenne et la stratégie de la Grande Région visant la création d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT).

Une hiérarchie urbaine en 3 niveaux

Cette carte peut donc constituer une forme de proposition pour l'avenir de la politique d'aménagement du territoire, dans laquelle les deux premiers niveaux de la hiérarchie urbaine restent inchangés. En effet, il s'agit là de centralités urbaines confirmées, qui de plus justifient les investissements dont ils font l'objet en matière d'aménagement du fait de leur positionnement relatif dans l'espace ainsi que de leur accessibilité. Il s'agit bien sûr de Luxembourg-Ville, seul élément de la typologie pouvant prétendre au rang de centre urbain d'ordre supérieur, mais aussi, en tant que centres d'ordre moyen, Esch-sur-Alzette, et l'ensemble des communes constituant la Nordstad. Le troisième niveau est composé de communes dont le rôle structurant, au niveau régional, devrait être appuyé par la politique d'aménagement du territoire. Ces communes ne correspondent pas forcément à celles comptant le plus de population, mais plutôt à celles qui, compte-tenu de leurs aménités et du contexte spatial dans lequel elles s'inscrivent, ont une capacité à organiser les espaces alentours.

Il convient de justifier ces propositions par une description détaillée des contextes régionaux tels que présentés dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, ce qui permet de mieux comprendre la proposition de nouvelle régionalisation faite ici.

Le Nord du pays : un espace en mutation

La région Nord apparaît aujourd'hui comme étant en proie à d'importantes mutations. Longtemps en retrait des dynamiques de développement qui affectent la région de la capitale, elle semble aujourd'hui rattraper quelque peu son retard, du fait d'une forte croissance démographique relative, ainsi que d'un dynamisme important en matière de création d'entreprises et de localisations commerciales. Il apparaît aujourd'hui important d'organiser ce développement afin que les bienfaits économiques qu'il apporte puissent se conjuguer avec les impératifs de la politique d'aménagement du territoire. Or, les défis sont importants. Alors que la région de l'Oesling est couverte par deux parcs naturels, ses paysages ont été affectés par d'importantes créations de zones commerciales ou de zones d'activités. Pendant ce

temps, les deux seuls pôles urbains de cette région, Clervaux et surtout Wiltz, peinent à confirmer leur caractère de centres régionaux en raison de la concurrence exercée par les nouvelles centralités commerciales créées hors de tout contexte urbain. La position de Clervaux, en fond de vallée, est peu propice à capter les flux de frontaliers qui constituent l'essentiel des clients des zones commerciales. En ce qui concerne Wiltz, les investisseurs ont préféré favoriser le site du Pommerloch, sur la route de Bastogne, alors que la requalification des 12 hectares de friches à proximité de la gare prend du temps. Face à ces deux centres traditionnels de la partie septentrionale du pays, les communes de Troisvierges et de Weiswampach s'affirment comme des polarités concurrentes bien qu'incomplètes, puisque peu dotées en équipements publics. Les orientations stratégiques devraient donc aujourd'hui tenter de remettre de la cohérence afin de mieux organiser le développement spatial dans la région. Ainsi, compte tenu de ses équipements publics (hôpital, lycée) et de l'importance de sa population, la position de Wiltz comme centre de développement et d'attraction d'ordre régional devrait être soutenue par une politique d'aménagement volontariste. Un rapprochement entre les communes de Wiltz et de Winseler devrait également être encouragé, afin de mieux articuler les complémentarités entre la ville ancienne et le site du Pommerloch, et ainsi d'éviter une concurrence destructrice pour le tissu commercial de Wiltz. En ce qui concerne Clervaux, la situation est plus délicate. En dépit de sa connexion au réseau ferré, la situation de fond de vallée tient la commune à l'écart des flux de frontaliers qui font le succès de sites tels que Wemperhardt. Il semble peu réaliste de miser sur un développement important de Clervaux, qui par ailleurs dispose d'un potentiel foncier relativement modeste. En conséquence, les efforts en matière de politique nationale d'aménagement du territoire devraient se concentrer sur le noyau principal d'urbanité dans la région, qui est Wiltz, tout en encourageant le développement de Clervaux, qui devrait rester un centre de développement et d'attraction d'ordre local.

Vianden, enfin, en raison de sa taille très modeste, de son faible potentiel foncier et de sa position relativement peu accessible, ne devrait pas figurer au rang des communes prioritaires pour l'intervention de l'Etat en matière d'aménagement.

L'Ouest du pays : de fortes inerties rurales dans un espace sans réelle centralité urbaine

La partie centrale de l'Ouest, quant à elle, présente aujourd'hui un profil agricole encore relativement marqué, avec pour particularité de ne comprendre aucun véritable centre urbain. Redange-sur-Attert, qui compte un lycée, quelques services et un centre commercial important ouvert en fin 2011, joue bien sûr un rôle de centre local. Toutefois, on peut se

demander s'il est judicieux de vouloir hisser ce bourg au rang de centre de développement d'ordre régional tant ses dimensions restent modestes.



Le centre commercial en construction de Redange-sur-Attert (photo : Valérie Feltgen)

D'autre part, la proximité de Mersch, qui dispose d'une envergure toute autre, est susceptible de concurrencer son développement. Cette dernière, en raison de son dynamisme, de sa position centrale et de sa très bonne accessibilité par la route ainsi que par la voie ferrée est proposée dans le troisième niveau de la hiérarchie urbaine. Par ailleurs, les faibles scores de centralité obtenus par la commune de Steinfort interrogent sur le rôle qu'il conviendrait de lui conférer dans les priorités nationales d'aménagement du territoire. Force est de constater que cette commune peine à trouver sa place comme centre régional. La politique commerciale très active menée par la ville d'Arlon, de l'autre côté de la frontière, de même que l'attractivité émanant de Mamer, de Bertrange et surtout de la capitale, facilement accessibles depuis la route d'Arlon ou l'autoroute, pénalise fortement tout développement de Steinfort. Il est donc proposé de ne pas la conserver dans les communes prioritaires en ce qui concerne l'intervention étatique en matière d'aménagement. De manière générale, c'est l'existence même de la région Centre-Ouest qui est ici remise en cause, car elle ne semble pas constituer une unité spatiale cohérente structurée autour d'un pôle majeur.

L'Est : des polarités concurrentes, mais pas de vrai centre urbain

En matière d'options de développement, la région Est du pays pose quelques problèmes, qui ont amené à proposer ici sa suppression en tant que région d'aménagement. Il n'est en effet pas aisé d'identifier une centralité réellement dominante. Echternach dispose de qualités urbaines bien connues, de commerces et de services, mais également d'une renommée non contestée, en grande partie conférée par l'histoire. Cependant, elle ne comporte pas de gare ferroviaire, et sa position frontalière, dans une région par ailleurs peu densément peuplée, rend difficile son développement au rang de centre régional d'envergure importante. Grevenmacher, associée à sa commune voisine de Mertert, ne présente pas les mêmes atouts en termes d'image, mais compense ce déficit par une connexion au réseau ferroviaire et autoroutier et par la présence de nombreuses entreprises et commerces. Echternach d'un côté, et l'ensemble urbain constitué de Grevenmacher et de Mertert réunies sont donc proposés dans le troisième niveau de la hiérarchie urbaine. Remich, en l'état actuel des choses, mais également compte-tenu de ses faibles possibilités d'extension à long terme, ne devrait pas figurer dans les centres de développement et d'attraction devant rayonner à l'échelle régionale, sans toutefois que cela ne doive constituer une entrave, bien sûr, à un développement général. Compte-tenu de sa centralité, il convient de favoriser son développement dans la limite des terrains disponibles. Enfin, il est à noter que la fusion des communes de Schengen, Wellenstein et Burmerange, du 1^{er} janvier 2012, doit permettre de coordonner le développement spatial au niveau du point des trois frontières. Cela peut être une bonne occasion de promouvoir l'attrait touristique des lieux et d'engager activement la procédure de création d'un parc naturel transfrontalier. La commune de Junglinster, quant à elle, présente une centralité très incomplète et trop éclatée entre les différentes localités qui la composent pour pouvoir affirmer sa position face à la capitale, très accessible par la route. Il est donc proposé de maintenir cette commune comme centre urbain à développer mais sans lui conférer un rôle structurant à l'échelle régionale.

La région Sud : un vaste continuum urbain multipolarisé à structurer

Dans cette proposition de typologie, la région Sud change quelque peu de configuration. Cette région est la plus densément peuplée du pays, et compte huit des dix communes les plus peuplées: Esch-sur-Alzette, Differdange, Dudelange, Pétange, Sanem, Bettembourg, Käerjeng (anciennement communes de Bascharage et Clémency) et Schifflange. Le défi en matière d'aménagement du territoire est donc d'organiser cet espace multipolarisé, afin de lui donner une cohérence et de lui permettre de s'affirmer aux côtés de la capitale, très proche,

qui attire fortement la population active résidant dans le sud. L'option proposée dans cette nouvelle approche de l'armature urbaine à promouvoir est donc de favoriser une concentration de l'action étatique avant tout sur Esch-sur-Alzette et Sanem, qui doivent constituer, du fait de l'existant mais également du développement de Belval, le véritable centre névralgique de la région Sud. Cela ne doit en aucun cas entraver le développement des autres villes, mais il semble que les moyens étatiques doivent être mobilisés avant tout sur l'enjeu de l'affirmation du pôle en émergence d'Esch-Belval. En ce qui concerne les communes de Differdange et de Dudelange, qui sont respectivement les troisième et quatrième communes du pays, il importe de les distinguer. En effet, la commune de Dudelange présente un indice de centralité nettement supérieur à celui de Differdange, pourtant plus peuplée. Cela tient à plusieurs facteurs. Dudelange est plus compacte que Differdange d'un point de vue morphologique (cette dernière est éclatée entre Niederkorn, Oberkorn), et sa situation, à proximité immédiate de l'axe Metz-Thionville-Luxembourg, est nettement plus propice au développement que le site de Differdange, au pied d'un relief de front de côte qui constitue une entrave aux flux vers la France. Dudelange conserve ainsi un rôle à jouer en tant que ville organisant sa toute proche périphérie spatiale, par rapport à Bettembourg ou Frisange, d'une part, mais également par rapport aux communes françaises proches (Volmerange-les-Mines). Il est donc proposé de conserver Dudelange comme centre de développement et d'attraction devant avoir un rôle structurant à l'échelle régionale. Differdange, quant à elle, doit renforcer son niveau d'équipement, afin de mieux répondre aux besoins d'une population importante et qui, de plus, renoue avec des rythmes de croissance élevés. Cette commune présente aujourd'hui, en comparaison avec les autres communes du pays, un déficit d'équipements qui doit être compensé. Toutefois, en termes d'aménagement du territoire, il ne semble pas pertinent de vouloir faire jouer à cette commune une fonction de centralité structurante à l'échelle régionale.



Le site de Belval (Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2010)

CONCLUSION

Ce rapport a exposé à la fois des faits, permettant d'évaluer de manière objective la centralité urbaine dans le pays, mais a également présenté des options politiques possibles visant à utiliser de manière efficace les ressources et moyens de l'Etat pour promouvoir un développement spatial respectueux des objectifs de durabilité environnementale, sociale et économique.

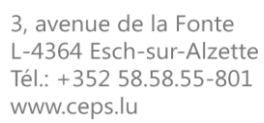
Les faits tendent à montrer que sous l'effet de la mobilité individuelle facilitée et des différences de coûts du foncier entre les centres urbains et les espaces périurbains et ruraux, les éléments constitutifs de la centralité tendent à se diluer dans l'espace, en quittant parfois les centres-villes pour privilégier de nouvelles localisations à proximité des axes ou des échangeurs routiers. Cela est particulièrement vrai pour les équipements, services et commerces privés, dont les stratégies de localisation résultent toujours d'un arbitrage entre les coûts et les recettes estimées. Les logiques de répartition spatiale des équipements, services publics et administrations sont quant à elles nettement plus fidèles aux principes de l'aménagement du territoire. Elles couvrent en effet bien souvent de manière très complète le pays, pour ce qui est des services de première nécessité, tout en se concentrant fortement lorsque c'est l'efficacité de l'échange et du dialogue qui est privilégiée, notamment pour les administrations centrales.

En matière de politique d'aménagement, il est important de fixer des objectifs ambitieux, à la hauteur des enjeux sous-jacents. En effet, le développement spatial qui est privilégié aujourd'hui conditionnera non seulement la compétitivité économique de demain, mais également la qualité de vie des habitants et l'état de notre environnement. Force est de constater que, tendanciellement, l'espace luxembourgeois est de plus en plus structuré en trois ensembles régionaux fonctionnels : le Nord, qui est suffisamment éloigné de la région de la capitale pour avoir des logiques de fonctionnement propre, la région centrale, la plus vaste des trois, qui est dominée par Luxembourg-Ville et qui tend à absorber la région Est, qui n'a pas su se structurer fonctionnellement autour d'un centre fort. Enfin, une troisième région peut être identifiée, la région SUD, qui est fortement en interaction avec la région précédente, mais qui présente une cohérence interne liée à son aspect d'agglomération multipolaire, à son identité, et à son organisation administrative, appuyée par un syndicat intercommunal, tout en

présentant des enjeux transfrontaliers importants. Ce constat doit amener à redéfinir quelque peu les orientations d'aménagement, et à proposer une nouvelle possible régionalisation du pays, qui soit non seulement plus en phase avec la réalité, mais qui possède également plus d'atouts pour fonctionner réellement avec des unités régionales potentiellement capables de prendre en charge leur développement territorial. Le choix de ne conserver que trois régions, tel qu'exposé dans ce document, semble à la fois logique, possible et en phase avec les dynamiques observées.

En ce qui concerne les centres de développement et d'attraction, force est de constater que certains d'entre eux n'ont pas connu les dynamiques de croissance relatives projetées dans l'IVL en 2004. En revanche, de nouvelles centralités ont émergé, dans des localisations pourtant parfois non compatibles avec les orientations stratégiques qui avaient été définies. Il faut donc recentrer les moyens de la politique d'aménagement du territoire sur les communes qui ont montré de véritables dynamiques de croissance et qui sont compatibles avec les principes d'aménagement et de mobilité alternative à l'automobile, tout en endiguant l'émergence de nouvelles polarités en milieu rural. Ce faisant, certaines communes risquent de perdre leur statut de « Centre de développement et d'attraction ». Cela ne signifie aucunement que ces communes ne doivent plus se développer, mais plutôt que les moyens étatiques de la politique d'aménagement du territoire ne devraient plus se concentrer sur ces communes pour ce qui est de développer des équipements ou infrastructures ayant une portée régionale. En revanche, le développement général de ces communes doit être encouragé, car elles offrent des aménités urbaines ainsi que des possibilités de mobilité en transport en commun.

Pour soutenir ses objectifs, la politique d'aménagement du territoire sera bientôt en possession des plans directeurs sectoriels primaires Logement, Grands ensembles paysagers, Transport, et Zones d'activité économique, qui permettront de décliner les principes politiques dans la pratique. Le pays sera alors doté de nouveaux outils pour tenter de relever les défis importants qui se présentent à lui en matière d'organisation de l'espace.



Département de l'aménagement du territoire