

P D A T

**Programme directeur
d'aménagement du territoire**
Résumé

2035

PTADP



2031

Programme directeur d'aménagement du territoire

Résumé



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

1. LE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PDAT) p.6

2. ENJEUX, OBJECTIFS ET STRATÉGIES DU PDAT p.8

2.1 Les défis d'aujourd'hui et de demain p.8

2.2 Les objectifs politiques du PDAT p.9

2.3 Les stratégies pour mettre en œuvre les objectifs politiques du PDAT p.18

3. LES STRATÉGIES POUR METTRE EN ŒUVRE LES OBJECTIFS POLITIQUES DU PDAT p.20

3.1 Stratégie territoriale nationale p.22

3.1.1 Le maillage des réseaux pour un territoire résilient p.22

3.1.2 Une armature urbaine pour assurer un développement aux endroits les plus appropriés p.24

3.1.3 Une nouvelle culture de la planification territoriale p.27

3.2 Stratégie territoriale transfrontalière p.32

3.2.1 Le Schéma de développement territorial de la Grande Région, SDTGR p.32

3.2.2 L'aire fonctionnelle transfrontalière p.34

4. DES STRATÉGIES ADAPTÉES AUX DIFFÉRENTS TERRITOIRES p.36

4.1 Une stratégie territoriale renforçant les territoires ruraux p.36

4.2 Une stratégie territoriale permettant aux territoires urbains de garantir leur qualité de vie p.37

4.3 Une stratégie territoriale permettant aux territoires périurbains de se réinventer p.39

5. OUTILS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PDAT p.40

5.1 Les principaux instruments existants et leurs évolutions nécessaires p.40

5.2 De potentiels nouveaux instruments, adaptations d'instruments existants et concepts pour la mise en œuvre des objectifs politiques p.41

5.3 Vers une modification de la constitution luxembourgeoise ? p.42

6. LE PDAT DÉCLINÉ AUX ESPACES D'ACTION NATIONAUX ET TRANSFRONTALIERS p.44

6.1 Les espaces d'action nationaux p.44

6.2 Les espaces d'action transfrontaliers p.46

CONCLUSION p.48

1 LE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PDAT)

L'INSTRUMENT, ...

Le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) est l'un des principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire au Grand-Duché de Luxembourg et constitue un cadre pour son développement territorial.

Son rôle est de soumettre des orientations stratégiques concrètes pour accompagner les acteurs de la planification territoriale et coordonner toute action transversale et intersectorielle entre les administrations gouvernementales et communales ayant un impact sur le territoire luxembourgeois. Le PDAT vise à améliorer la qualité de vie à travers le développement cohérent, structuré et durable du pays.

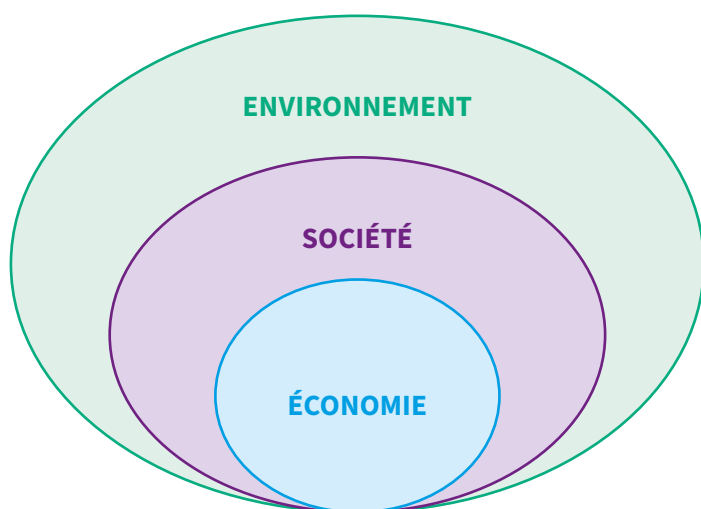
... SES AMBITIONS ...

L'ambition affichée est de préparer le territoire aux futurs développements, plus ou moins importants et en partie imprévisibles, en définissant une stratégie territoriale, réactive à l'évolution économique et démographique et alliant protection et mise en valeur du territoire. Cette stratégie territoriale est portée par le Gouvernement et soutenue par les communes.

La politique d'aménagement du territoire ne pouvant directement influencer l'évolution du nombre des habitants et emplois, les objectifs et la stratégie du PDAT se basent sur les scénarios établis par le STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg). Ces derniers prévoient que le pays connaîtra une politique économique et sociale inchangée avec une augmentation de 10 000 à 13 000 habitants et de 6 300 à 10 000 emplois par an jusqu'à l'horizon 2060.

La question centrale est de déterminer comment répartir cette évolution sur le territoire, de façon équitable et équilibrée, tout en veillant à ce que les ressources soient respectées. C'est dans ce contexte que le PDAT définit quatre objectifs politiques et une stratégie territoriale prospective qui allie protection de l'environnement et concentration du développement aux endroits les plus appropriés.

Si cette stratégie doit permettre de répondre de manière soutenable au développement projeté, elle reste tout aussi efficiente en cas d'évolution socio-économique moindre.



**PAS D'ÉCONOMIE
SANS SOCIÉTÉ,
PAS DE SOCIÉTÉ
SANS ENVIRONNEMENT**

Les différents domaines sont considérés dans leur relation et leur dépendance les uns par rapport aux autres.

... SON PHASAGE...

Le PDAT prévoit deux horizons temporels pour la mise en œuvre de ses objectifs et stratégie. L'enjeu est d'amorcer aujourd'hui une nouvelle ère, tout en composant avec les éléments du passé et du présent. En effet, certains programmes et planifications établis en amont ou aujourd'hui en cours d'exécution orientent déjà le développement des prochaines années.

Horizon temporel I : 2023-2035

Phase transitoire : initier l'inversion des tendances actuelles et provoquer un changement de paradigme

La première phase, qui correspond au court et moyen terme de 2023 à 2035, doit faire office de phase de transition et contribuer à initier l'inversion des tendances et des cultures de développement non conformes aux objectifs et stratégies dans lesquels s'inscrit le PDAT.

Horizon temporel II : 2035-2050

Confirmer le changement de paradigme

Au cours de la seconde phase, de 2035 à 2050, les tendances en question seront progressivement inversées par la mise en œuvre des nouveaux outils, notamment législatifs et réglementaires, afin qu'ils soient applicables dès 2050 au plus tard.

... SON SUIVI

La mise en œuvre du PDAT se fera dans le cadre d'un suivi rigoureux pour éviter que, dans les faits, la concrétisation des objectifs, de la stratégie et des outils proposés n'occasionne un blocage du futur développement du pays. Ce suivi permettra, le cas échéant, d'identifier les tendances en matière d'évolution et d'adapter, le cas échéant, par la suite les stratégies de développement territorial aux nouvelles circonstances.

2 ENJEUX, OBJECTIFS ET STRATÉGIES DU PDAT

2.1 Les défis d'aujourd'hui et de demain

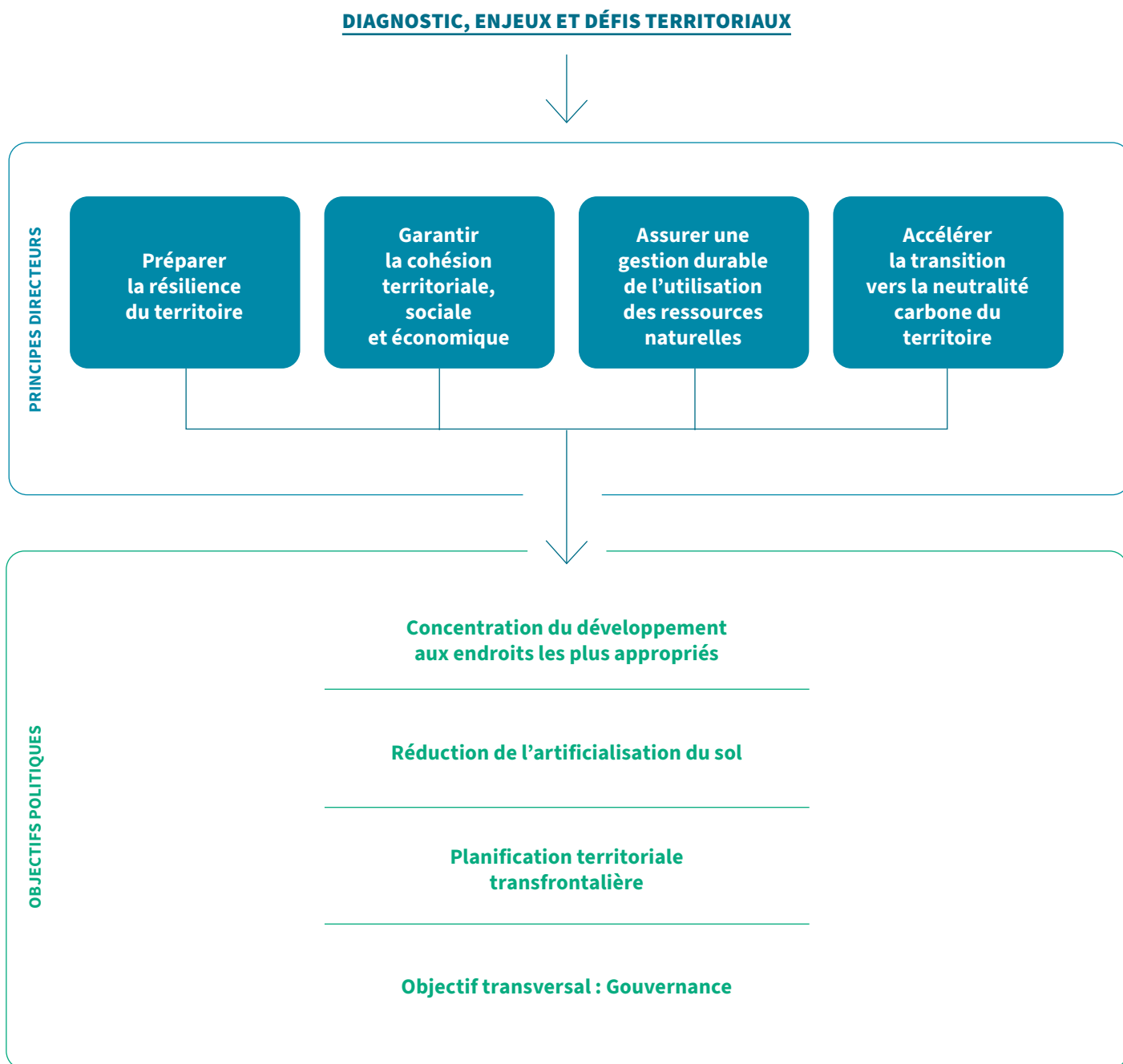
Le PDAT se base sur un diagnostic territorial exhaustif dont les principaux enjeux identifiés peuvent être résumés comme suit :

- un contexte de crises climatique et sanitaire liées à la Covid-19 ainsi qu'une crise géopolitique ;
- un dynamisme démographique lié au développement de l'emploi : +212.509 habitants entre 2003 et 2023 ;
- un développement important et déconcentré de l'emploi en faveur des communes endogènes : entre 2002 et 2021, près de 200 000 nouveaux emplois ont été créés ;
- des bassins de vie, de travail et de loisirs largement transfrontaliers : environ 60 % des emplois sont pourvus par des frontaliers ;
- un coût du logement qui menace la cohésion sociale et risque de se répercuter sur l'attractivité du pays : entre 2005 et 2021, le prix de vente moyen des maisons a été multiplié par 1,5 et celui des appartements par 3 ;
- une mobilité de plus en plus compliquée sur des axes routiers saturés : en 2019, 45 % des résidents consacraient plus de 30 minutes dans un sens, et un tiers plus de 40 minutes ;
- des conditions de vie globalement bonnes, mais un risque réel de fracture socio-spatiale ;
- une armature urbaine partiellement remise en cause par des centralités émergentes ;
- un milieu naturel malmené avec notamment une perte de la biodiversité avérée.

Au cours des vingt dernières années, le développement spatial a donc largement été porté par une économie dynamique qui s'est faite au prix d'un étalement urbain sur le milieu rural. Mais alors que cet étalement concernait il y a vingt ans encore essentiellement une couronne autour de la capitale, structurée le long des principaux corridors routiers, il affecte désormais la totalité du pays et déborde largement sur les régions frontalières voisines.

2.2 Les objectifs politiques du PDAT

Dans le cadre des missions confiées à l'aménagement du territoire par la loi du 17 avril 2018 et tenant compte des défis identifiés, le PDAT arrête trois objectifs politiques et un objectif transversal. Leur définition a été guidée par quatre principes directeurs devant permettre de mettre en œuvre la transition écologique du territoire luxembourgeois.



Objectif politique 1 : Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

Pourquoi concentrer le développement aux endroits les plus appropriés ?

Anticiper les développements futurs, mesurer les éventuelles répercussions, identifier les besoins qui en découlent et prendre, en conséquence, les meilleures décisions politiques, financières et infrastructurelles garantissant un développement qualitatif et durable du territoire est un enjeu considérable. D'un point de vue de l'aménagement du territoire, l'objectif consiste à préparer le territoire à accueillir les développements en définissant une localisation adéquate et concentrée des développements et des fonctions essentielles à la vie quotidienne.

Il s'agit notamment de :

- faciliter l'accès aux services et équipements ;
- réduire les besoins en mobilité et faciliter le recours aux moyens de transport durables ;
- anticiper les besoins en équipements et infrastructures publics ;
- mener une politique anticipative qui apporte une certaine sécurité en matière de planification urbaine et de la gestion du foncier ;
- limiter l'impact environnemental et paysager.

Savoir aujourd'hui où aura lieu le développement de demain permet aux différentes politiques de mener une planification anticipative en termes infrastructurels et plus efficiente en termes financiers.

Comment mettre en œuvre cet objectif ?

Le PDAT définit une armature urbaine basée sur des CDA et une typologie des territoires

L'objectif de concentration du développement aux endroits les plus appropriés est décliné à travers un système de développement territorial polycentrique identifiant trois agglomérations, un système de Centres de développement et d'attraction (CDA) légèrement adapté par rapport à celui du PDAT de 2003, ainsi que des communes endogènes.

Le PDAT définit une répartition de la population et de l'emploi conforme à l'armature urbaine

La croissance de la population et de l'emploi pronostiquée par le STATEC est répartie au niveau des cinq catégories de regroupement des communes telles que définies par l'armature urbaine :

Armature urbaine	Absorption de la croissance de la population du pays en %	Absorption de la croissance de l'emploi du pays en %
Agglo-Centre	36,40 %	52,30 %
Région Sud	33,70 %	23,50 %
Nordstad	4,80 %	4,10 %
CDA régionaux hors agglomération	11,30 %	10,10 %
Communes à développement endogène	13,70 %	9,90 %

Ces données structurelles prospectives relatives à la répartition communale de la population et des emplois sont en effet essentielles pour les planifications à impact territorial menées par les différentes politiques sectorielles communales, intercommunales et nationales. Elles permettent d'anticiper les besoins futurs, notamment dans les domaines des équipements et des services publics (hôpitaux, lycées, etc.), ainsi que des infrastructures (approvisionnement et assainissement en eau, énergie, etc.), mais surtout de les localiser géographiquement.

Cette approche volontariste du développement territorial et une coordination intersectorielle renforcée doivent permettre de mener une politique anticipative en matière de recherche de sites et d'acquisition de terrains.

Objectif politique 2 : Réduction de l'artificialisation du sol

Qu'est-ce que l'artificialisation du sol ?

La notion d'artificialisation du sol traduit le processus par lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, agricole ou forestier. Son observation repose sur des données d'utilisation des sols. Ainsi, les surfaces artificialisées incluent les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.) et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces « verts » artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.).

Pourquoi réduire l'artificialisation du sol ?

L'objectif politique de réduction de l'artificialisation du sol s'inscrit dans le cadre plus large d'une prise de conscience de la nécessité de protéger le sol en tant que ressource naturelle non renouvelable et non extensible, contre la dégradation, la pollution et la disparition.

La réduction de l'artificialisation du sol permet :

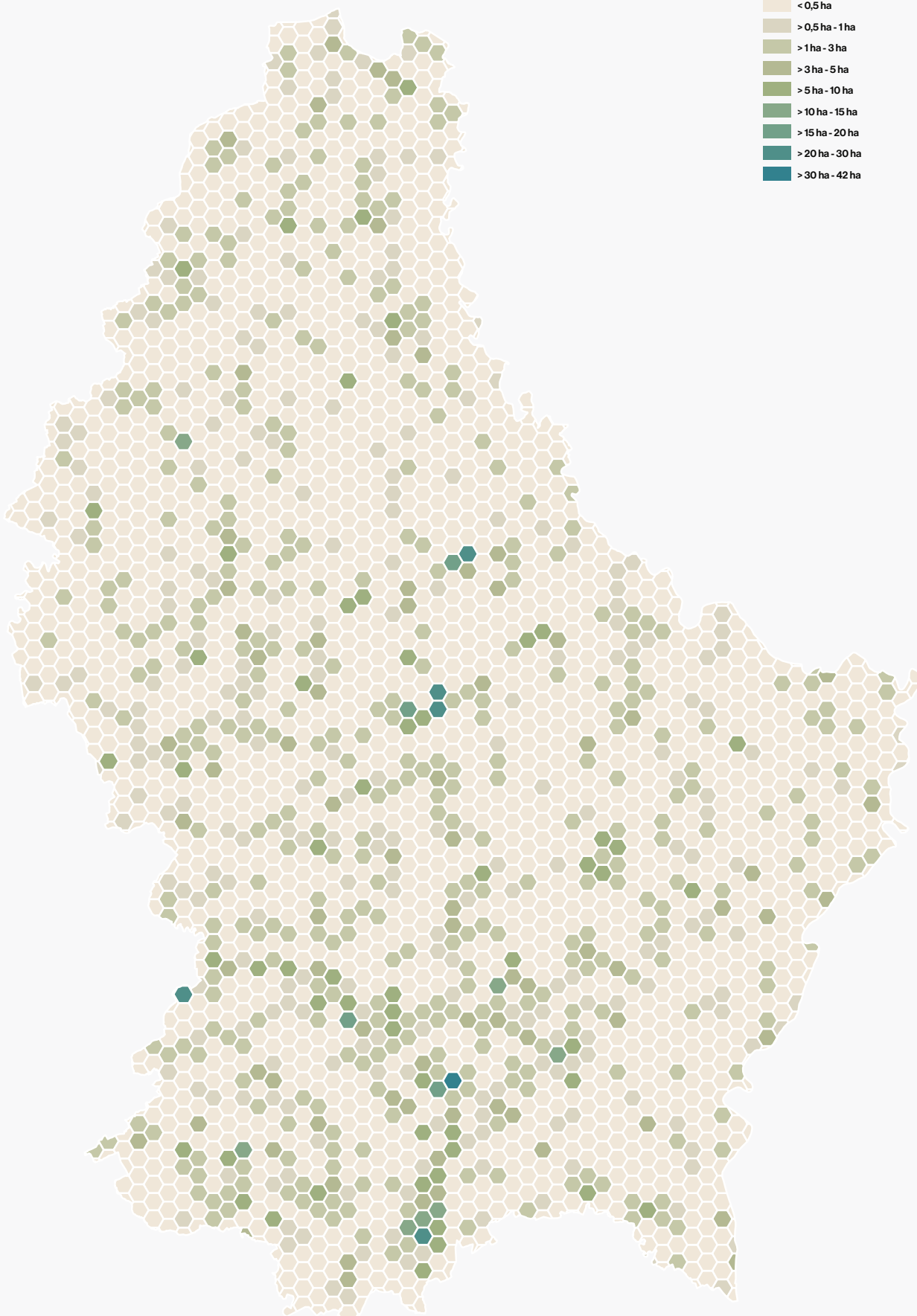
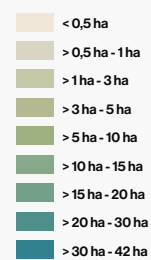
- de diminuer les effets du dérèglement climatique ;
- de préserver des surfaces agricoles et forestières ;
- de diminuer les risques d'inondations ;
- de préserver la biodiversité ;
- de préserver des surfaces capables de séquestrer d'importantes quantités de CO₂ ;
- de réduire l'étalement urbain.

Quels objectifs pour la réduction de l'artificialisation du sol ?

Entre 2007 et 2018, l'artificialisation du sol luxembourgeois a été en moyenne de 0,46 hectare par jour. Compte tenu des projets et des planifications validés ou en cours d'exécution, y compris les plans directeurs sectoriels, le PDAT propose de réduire progressivement l'artificialisation du sol pour atteindre en 2035 l'objectif de 0,25 hectare par jour en moyenne, puis de tendre vers la zéro artificialisation nette à partir de 2050.

DYNAMIQUE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS 2007-2018

ACCROISSEMENT DE LA SURFACE
ARTIFICIALISÉE PAR HEXAGONE DE 100 HA



Comment mettre en œuvre l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol ?

Le PDAT définit une nouvelle culture de la planification territoriale

Le but n'est pas d'entraver le développement du pays mais plutôt de réduire progressivement ses effets sur le sol, qui est une ressource limitée à préserver. Une nouvelle culture de la planification territoriale, axée sur la régénération urbaine, la multifonctionnalité et la gestion efficiente des ressources, permettra ainsi de maintenir la capacité du territoire à accueillir ce développement.

Le PDAT établit un seuil théorique maximum d'artificialisation du sol

L'atteinte des objectifs en matière de réduction de l'artificialisation du sol ne peut se faire que par le biais d'une réduction progressive de la consommation du sol par rapport à celle que connaît le pays actuellement. À l'échelle nationale, le PDAT propose un scénario dégressif linéaire correspondant à une réduction progressive de l'ordre de 7 ha (valeur arrondie) par année pour passer de 180 ha en 2022 à 90 ha en 2035 puis finalement pour atteindre 0 ha à partir de 2050 avec la définition d'un seuil théorique maximum communal d'artificialisation nette du sol.

Tableau - Seuils théoriques maximaux d'artificialisation du sol par espace d'action (cf. carte p. 45)

Espaces d'action	Seuil maximal d'artificialisation		Total Seuil maximal d'artificialisation
	en ha période 2023-2035	en ha période 2036-2050	en ha période 2023-2050
ÉISLEK	149.2	53.5	202.7
<i>Éislek + Tandel</i>	5.6	2.0	7.6
Ensemble urbain Centre	565.9	203.1	769.1
<i>Ensemble urbain Centre + Dippach</i>	12.7	4.6	17.2
<i>Ensemble urbain Centre + Reckange-sur-Mess</i>	7.9	2.8	10.7
<i>Ensemble urbain Centre + Roeser</i>	23.6	8.5	32.1
Ensemble urbain Nord	109.0	39.1	148.1
<i>Ensemble urbain Nord + Tandel</i>	5.6	2.0	7.6
Ensemble urbain polycentrique Sud	344.8	123.8	468.6
<i>Ensemble urbain polycentrique Sud + Dippach</i>	12.7	4.6	17.2
<i>Ensemble urbain polycentrique Sud + Reckange-sur-Mess</i>	7.9	2.8	10.7
<i>Ensemble urbain polycentrique Sud + Roeser</i>	23.6	8.5	32.1
Jonglënster an Ėmland	30.2	10.8	41.0
Mëllerdall	79.4	28.5	107.9
<i>Mëllerdall + Larochette</i>	5.8	2.1	7.8
Miersch an Ėmland	84.8	30.4	115.2
<i>Miersch an Ėmland + Larochette</i>	5.8	2.1	7.8
<i>Miersch an Ėmland + Saeul</i>	2.1	0.8	2.9
Musel an Ėmland	193.6	69.5	263.1
Réiden an Ėmland	63.8	22.9	86.7
<i>Réiden an Ėmland + Saeul</i>	2.1	0.8	2.9
Stengefort an Ėmland	76.7	27.5	104.2

Remarque : Les totaux par espace d'action n'incluent pas des seuils des communes qui peuvent potentiellement appartenir à 2 espaces d'action distincts.

La gestion commune et pluriannuelle des potentiels de développement à l'échelle intercommunale et régionale

Dans la pratique, l'attribution quantitative des seuils maximaux d'artificialisation nette du sol pourrait être définie à l'échelle intercommunale, voire régionale, et échelonnée dans le temps. Ainsi, plusieurs communes pourraient établir des stratégies de développement territorial conjointes et répartir ce seuil à une échelle intercommunale.

La gestion nationale et régionale des potentiels de développement économique

Dans le même ordre d'idées, il importe de soulever le cas particulier des zones d'activités économiques, puisque la réduction de l'artificialisation du sol n'a pas pour objectif de remettre en question le développement et la diversification économique. Or, en raison de leurs émissions (sonores, olfactives, etc.), toutes les activités économiques (industrielles) ne sont pas compatibles avec d'autres fonctions telles que le logement.

Bien que les principes de densification et d'utilisation rationnelle du sol devraient aussi s'appliquer aux zones d'activités économiques existantes et à venir, il importe de réserver des surfaces pour ces activités à multifonctionnalité limitée. Dans ce contexte, le PSZAE, qui identifie toutes les zones d'activités économiques nationales et régionales, joue un rôle clé.

Objectif politique 3 : Planification territoriale transfrontalière

Pourquoi une planification transfrontalière ?

L'espace de vie, de travail et de loisirs de la population est largement transfrontalier. Outre une économie débordant sur les territoires frontaliers et créant ainsi une interdépendance entre le pays et sa région fonctionnelle, les enjeux liés à la transition écologique du territoire et au réchauffement climatique ne peuvent être abordés et appréhendés par le Grand-Duché à lui tout seul.

Quel objectif pour la planification territoriale transfrontalière ?

Les objectifs définis par le PDAT à l'échelle nationale concernant la concentration des développements aux endroits les plus appropriés, avec pour effet une protection des ressources, doivent être appliqués à l'échelle du territoire fonctionnel transfrontalier. Ce territoire doit donc être planifié comme un ensemble fonctionnel combinant intérêts sociaux, économiques et environnementaux.

Comment mettre en œuvre la planification territoriale transfrontalière ?

Le PDAT préconise, entres autres, le développement de stratégies territoriales pour l'aire fonctionnelle transfrontalière et les zones fonctionnelles transfrontalières de proximité ainsi que la mise en place d'une consultation systématique des régions frontalières dans le cadre des documents de planification. Outre la planification territoriale en tant que telle, une gestion transfrontalière des disponibilités foncières et des ressources devrait également être envisagée.



Objectif transversal : Gouvernance

Le PDAT définit un objectif transversal concernant la gouvernance nécessaire à la mise en place de la politique d'aménagement du territoire en général et aux objectifs et stratégies du PDAT en particulier.

Gouvernance horizontale et verticale

La fonction de coordination de l'aménagement du territoire s'exerce en parallèle sur deux niveaux :

- au niveau horizontal, elle doit viser à intégrer les différentes politiques sectorielles et
- au niveau vertical, elle fait le lien entre les niveaux d'intervention national et communal.

Gouvernance à l'échelle des bassins de vie et des aires fonctionnelles transfrontalières

Le PDAT préconise la définition d'un périmètre de réflexion et de planification adapté pour les paysages et les ressources partagés à l'échelle des bassins de vie et des aires fonctionnelles transfrontalières.

Gouvernance pour une participation citoyenne

Le PDAT préconise la mise en place de méthodes et d'outils participatifs pour stimuler, en amont, la co-crédation ainsi qu'une adhésion citoyenne à la décision publique.

Gouvernance en matière d'observation territoriale - Base d'une approche commune et partagée des stratégies prospectives

Le PDAT préconise la mise en place d'une coordination intersectorielle en matière d'observation territoriale ainsi qu'une coopération renforcée avec les communes afin de définir conjointement des scénarios de développement territorial prospectifs et d'accompagner la prise de décision politique.

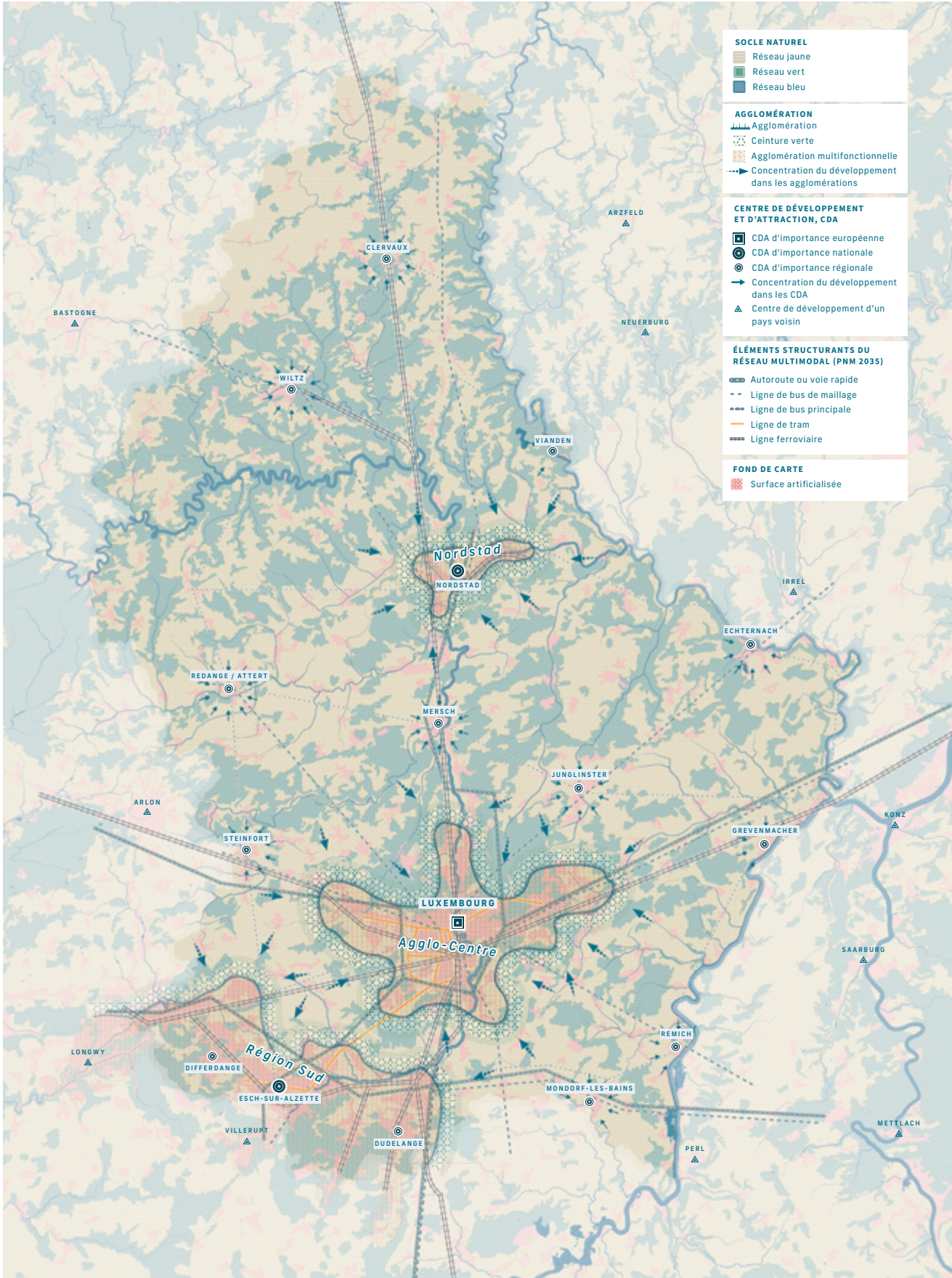
3 LES STRATÉGIES POUR METTRE EN ŒUVRE LES OBJECTIFS POLITIQUES DU PDAT

Sur base des objectifs politiques retenus, le PDAT définit une stratégie de développement territorial déclinée à deux échelles territoriales :

- une stratégie territoriale nationale et
- une stratégie territoriale transfrontalière.

3.1 Stratégie territoriale nationale

La stratégie de développement territorial nationale proposée prend comme point de départ la préservation et la protection des réseaux essentiels au maintien d'un fonctionnement optimal du territoire. Une fois ces espaces identifiés, l'objectif consiste à concentrer aux endroits les plus appropriés le système de l'armature urbaine et des territoires. Combinés et reliés par les flux de transport, ces différents objectifs engendrent un *Leitbild* pour le territoire national à l'horizon 2050.



3.1.1 Le maillage des réseaux pour un territoire résilient

Pour qu'un territoire soit résilient, il doit avoir les capacités d'anticiper différentes perturbations – aussi bien brutales et inattendues que lentes et graduelles – induites par le dérèglement climatique ou tout autre type de crise, tout en mettant en œuvre les actions nécessaires qui permettront :

- au pire, d'en atténuer ou d'en absorber les répercussions de toutes sortes, et
- au mieux, d'en éviter l'émergence.

Par ailleurs, la résilience d'un territoire se mesure aussi à son aptitude à se remettre des répercussions subies tout en parvenant à s'organiser différemment, à s'adapter aux changements et à évoluer en tenant compte de leurs conséquences.

Le PDAT entend renforcer le rôle anticipatif et prospectif de l'aménagement du territoire qui conseille et encadre l'ensemble des actions relatives aux démarches gouvernementales à impact territorial. En ce sens, la politique d'aménagement du territoire veille à établir une approche cohérente et avisée des terrains nécessaires aux réseaux qui sont essentiels au maintien d'un fonctionnement optimal du territoire.

Deux types de réseaux peuvent être distingués : les réseaux naturels (bleu, vert, jaune) et les réseaux techniques. Les deux étant nécessaires à l'organisation de la résilience.

Un socle naturel préservé grâce à la réduction de l'artificialisation du sol

Trois types de maillage sont définis selon leurs fonctions :

- le maillage bleu (système hydrologique),
- le maillage vert (forêts, prairies et pâturages) et
- le maillage jaune (surfaces dédiées à l'agriculture).

Ces trois maillages assurent les bases indispensables de la vie physique composée de l'ensemble des masses d'eau souterraine et de surface, de l'ensemble des espaces de haute valeur biologique reliés entre eux et de l'ensemble des espaces de production des aliments.

Le PDAT préconise...

d'élaborer une cartographie du socle naturel à l'horizon 2035 en partenariat avec les services et ministères concernés.

L'objectif de cette cartographie consiste à identifier les terrains nécessaires aux réseaux bleu, vert et jaune interconnectés et les potentiels de multifonctionnalité, un des éléments essentiels de la nouvelle approche de planification territoriale : production alimentaire et protection des écosystèmes, agriculture combinée à la production d'énergie renouvelable et fixation de carbone, etc. D'abord établie à l'échelle nationale, cette cartographie pourrait ensuite être précisée au niveau régional et local et étendue à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière.

Les réseaux techniques constituent la base indispensable à l'économie et à la société

Corrélativement à la localisation des maillages, les différents réseaux techniques indispensables au bon fonctionnement de la société et de l'économie devront être identifiés et protégés. Les territoires sont aujourd'hui dépendants des réseaux techniques pour leur développement :

- approvisionnement et assainissement des eaux ;
- approvisionnement en énergie ;
- système de récolte, de réemploi et de recyclage des matériaux et déchets ;
- infrastructures pour les modes de déplacement actifs et le réseau des transports publics ;
- réseaux des télécommunications.

Le PDAT préconise...

afin d'organiser la résilience des territoires et notamment celle des villes qui concentrent la majorité de la population, il s'avère indispensable d'anticiper sur les effets négatifs d'une catastrophe naturelle sur les réseaux technique en prévoyant des stratégies communes pour ces réseaux techniques qui font aujourd'hui l'objet des politiques publiques sectorielles individuelles.

3.1.2 Une armature urbaine pour assurer un développement aux endroits les plus appropriés

À l'échelle nationale, l'armature urbaine, constituée de centralités de tailles diverses et de liaisons de mobilité durable, se superpose aux trois réseaux bleu, vert et jaune dans une optique globale d'optimisation de l'utilisation de la ressource sol et d'accessibilité durable aux services à disposition de la population. Cet outil permet ainsi de répondre à l'objectif de la concentration du développement aux endroits les plus appropriés.

Pour garantir la « juste » localisation des grands équipements publics et leur accessibilité en transports en commun et par des modes de déplacement actifs, il revient à l'État et aux ministères concernés de veiller à la coordination de leur implantation dans le ou les territoires.

L'armature urbaine

L'armature urbaine concentre le développement dans des centres bien desservis, pouvant assurer à leurs bassins de vie une offre optimale en services.

L'armature urbaine définie par le PDAT se base sur le principe du développement polycentrique en définissant des centralités qui regroupent l'ensemble des activités urbaines à différentes échelles : elle comprend à la fois les centres de développement et d'attraction européens et nationaux avec leurs agglomérations respectives ainsi que les centres de développement et d'attraction régionaux qui présentent une masse critique suffisante permettant d'assurer à leurs bassins de vie une offre solide en services à long terme. Au-delà du territoire national, les centralités de la région fonctionnelle transfrontalière doivent également être prises en compte.

Les différentes centralités reprises sont reliées entre elles par les réseaux de mobilité durable, comprenant les voies ferrées et les routes principales sur lesquelles peuvent circuler des bus et des vélos via des voies réservées.

Ainsi, le Plan national de mobilité 2035 (PNM 2035) se base sur les objectifs politiques et sur l'armature urbaine du PDAT.

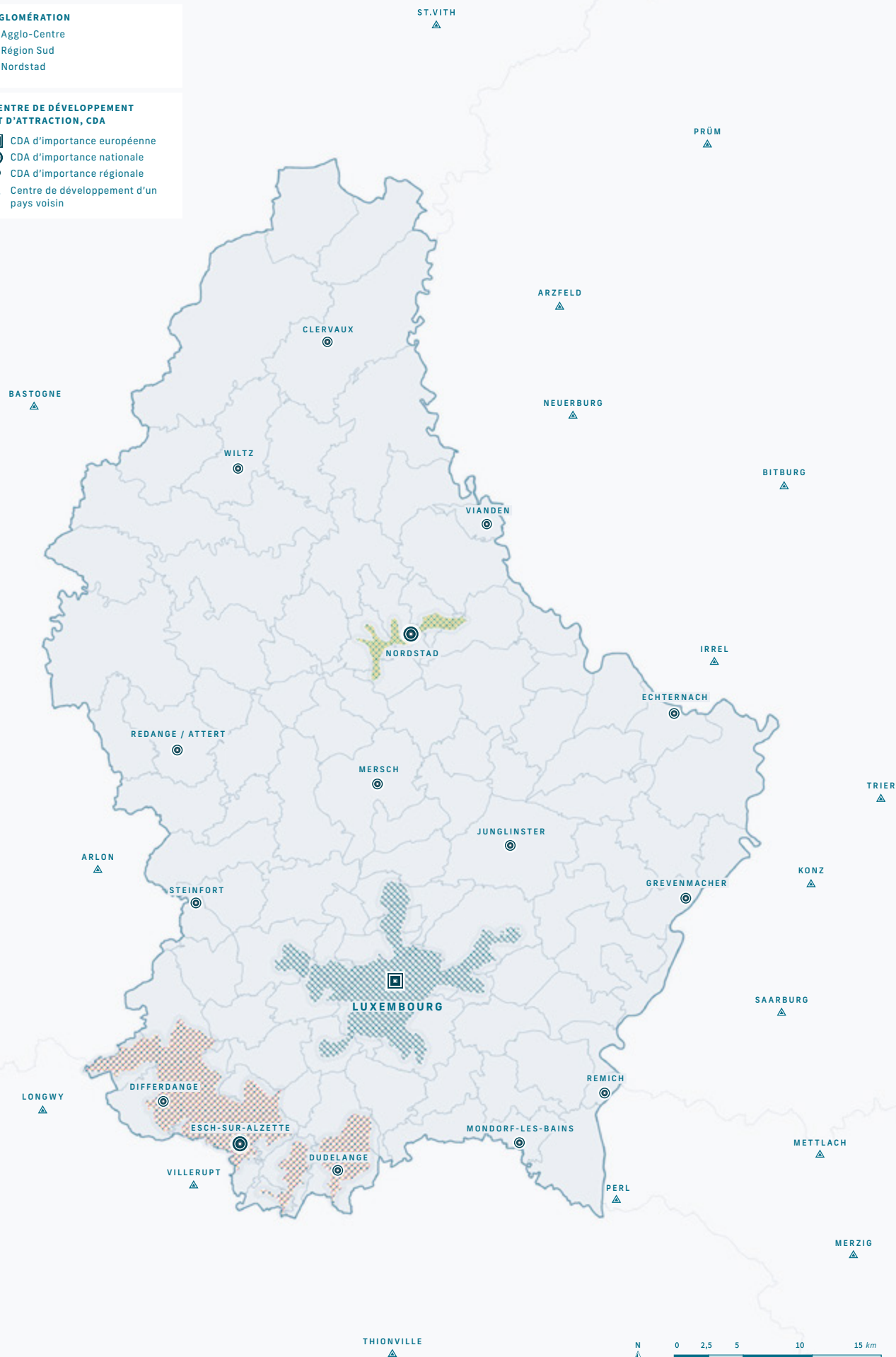
CENTRES DE DÉVELOPPEMENT ET D'ATTRACTION (CDA)

AGGLOMÉRATION

- Agglo-Centre
- Région Sud
- Nordstad

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT ET D'ATTRACTION, CDA

- CDA d'importance européenne
- CDA d'importance nationale
- CDA d'importance régionale
- Centre de développement d'un pays voisin



Les Centres de développement et d'attraction (CDA)

Définition d'un centre de développement et d'attraction, CDA

Un CDA correspond à une localité ou à un ensemble contigu de localités présentant une centralité et une accessibilité élevées. Le rôle principal d'un centre consiste à garantir l'approvisionnement de son aire d'influence (Daseinsvorsorge). Pour assurer cette fonction, le degré des équipements et services, publics comme privés, doit être élevé, d'où l'importance de sa masse critique.

Parmi ces équipements et services pris en considération, il faut notamment citer les services publics d'intérêt général destinés au public, les institutions et infrastructures de formation (écoles, lycées, instituts d'études supérieures, etc.) et de loisirs (centres culturels, centres sportifs, théâtres, cinémas, etc.), les services de santé (hôpitaux, médecins, pharmacies, etc.), l'offre en transports (modes de transport, réseau d'itinéraires, capacité de l'offre et qualité de desserte) et en télécommunications ultra haut débit ainsi que le commerce de détail.

L'armature urbaine est un instrument d'orientation en matière d'aménagement du territoire national et communal ainsi qu'en matière d'attribution de certains subsides publics.

- Le CDA d'importance européenne : Ville de Luxembourg
- Les CDA d'importance nationale : Esch-sur-Alzette et Nordstad (Ettelbruck – Erpeldange-sur-Sûre – Diekirch)
- Les CDA d'importance régionale : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden et Wiltz.

La typologie des territoires

Afin d'orienter l'intervention sur le territoire national en tenant compte des enjeux spécifiques auxquels ils sont confrontés, le PDAT identifie deux différents types d'espaces :

- **Les agglomérations** : espaces privilégiés de développement du logement, des activités économiques et des équipements publics, qui concentrent une part importante de la croissance de la population et de l'emploi du pays. Une agglomération ne suit pas forcément les limites communales et doit se construire peu à peu sur la base de coopérations intercommunales structurées, notamment par des conventions de coopération territoriale État-communes.
- **Les communes à développement endogène** : un développement endogène (Eigenentwicklung) est un développement d'une commune en relation avec les besoins de sa propre population. Le point commun des communes dites endogènes est celui de se situer dans l'aire d'influence d'un voire même de plusieurs CDA. Confrontées à des perspectives et à des potentiels souvent identiques, ces communes ont intérêt à planifier leur avenir en complémentarité et en coopération avec leurs communes voisines, notamment les CDA.

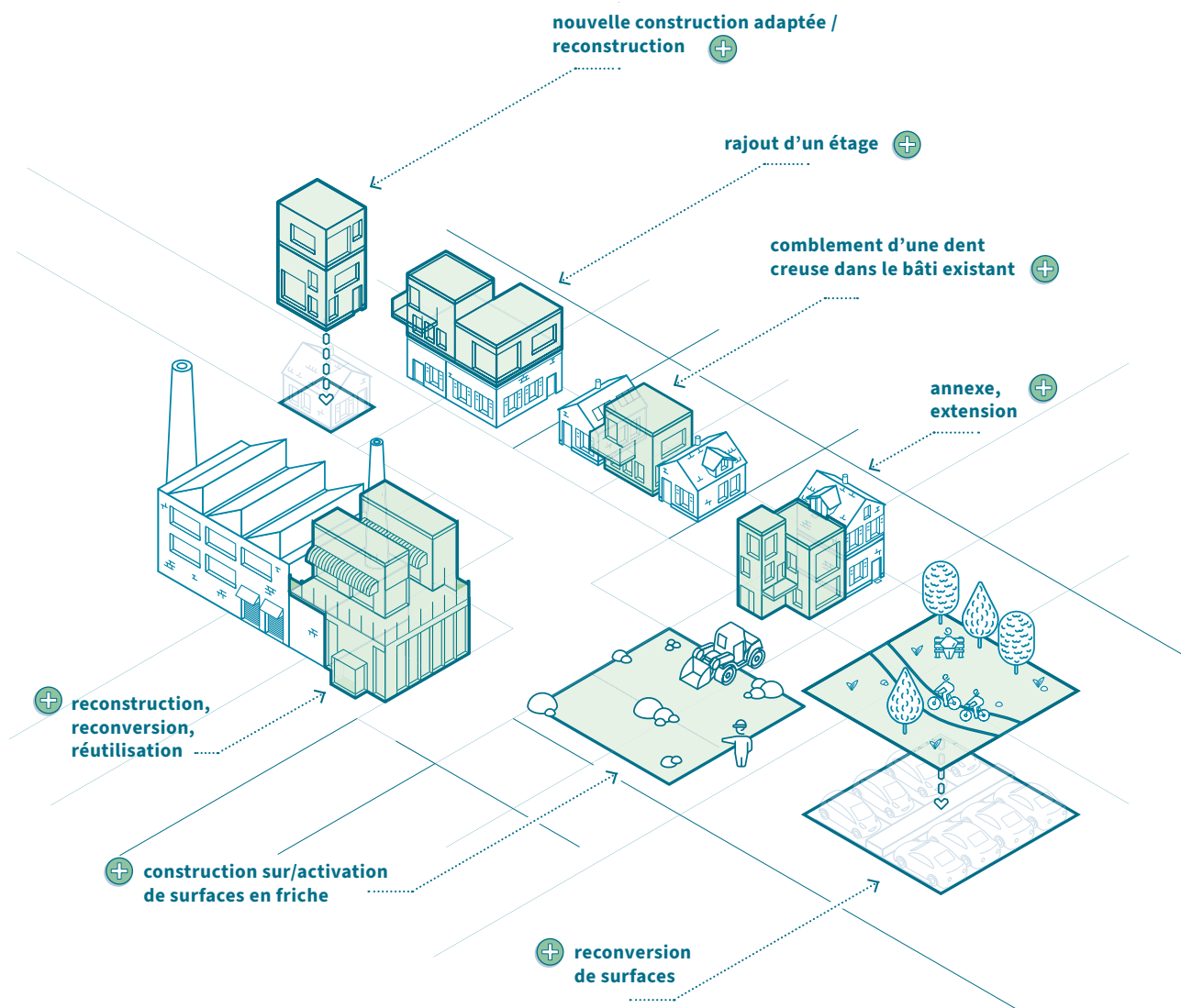
3.1.3 Une nouvelle culture de la planification territoriale

Le double objectif de réduction progressive de l'artificialisation du sol et de concentration du développement aux endroits les plus appropriés implique de veiller dès aujourd'hui à l'impact territorial de chaque décision publique.

L'objectif n'est pas d'interdire de construire sur un terrain non-artificialisé ou de rendre impossible le développement de nouvelles zones urbaines, mais plutôt de planifier autrement et de développer une nouvelle culture de développement urbain et de planification territoriale. Dans ce contexte, le PDAT propose un ensemble de mesures devant permettre de répondre à cet enjeu.

La régénération urbaine

La régénération urbaine du tissu existant dans les agglomérations, où il s'agit de reconvertir les zones sous-utilisées et de développer davantage la mixité des fonctions, constitue une piste d'action principale. Ce rapprochement des fonctions renforcera inévitablement la concentration des flux de personnes et de marchandises. La régénération urbaine permet aussi de répondre à la crise du logement en offrant plus de logements aux endroits appropriés, à savoir ceux disposant d'une bonne accessibilité en matière de transports en commun.

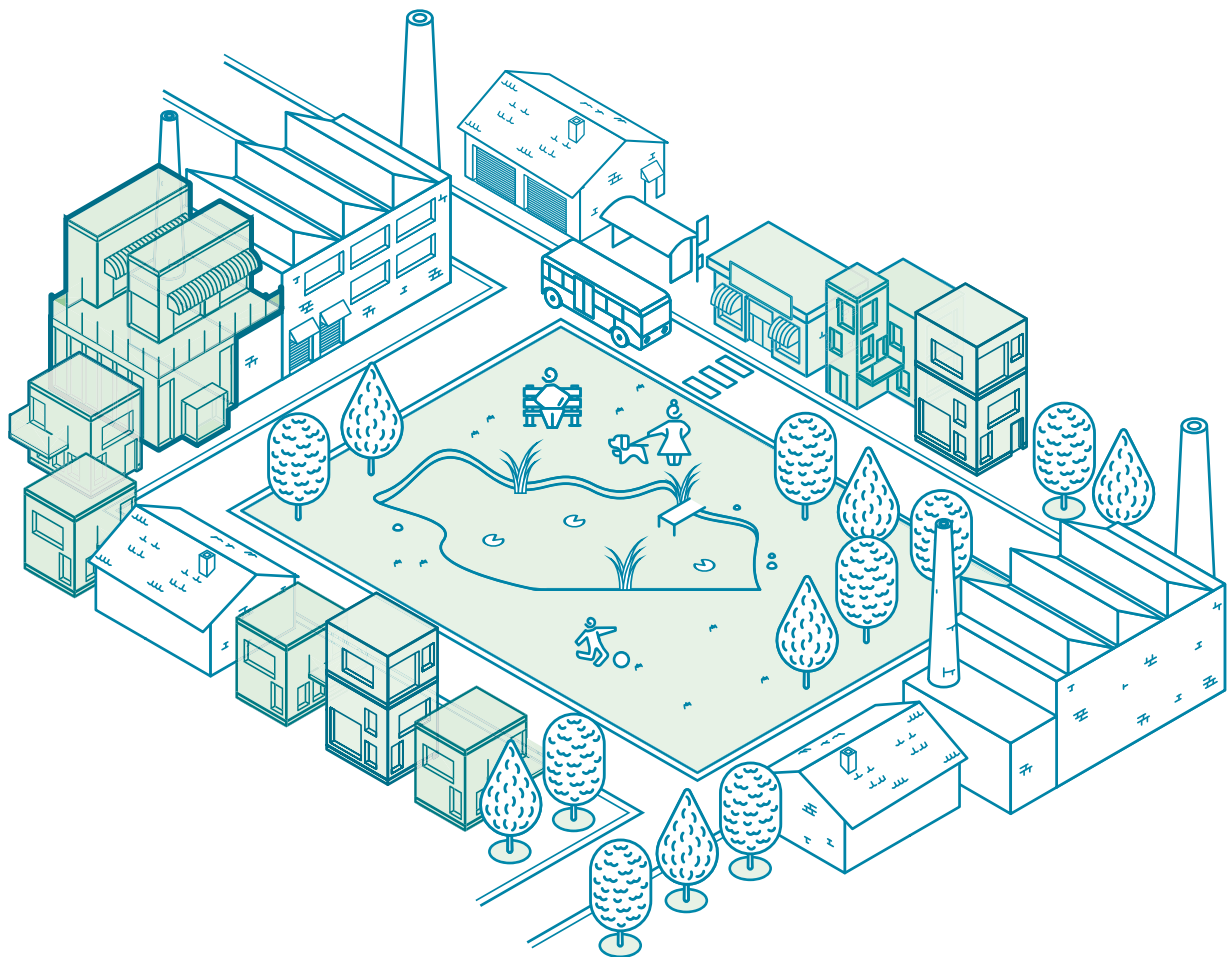


La multifonctionnalité

La multifonctionnalité consiste à combiner plusieurs fonctions à un même endroit voire au sein d'un même bâtiment ; elle peut donc être considérée à deux niveaux.

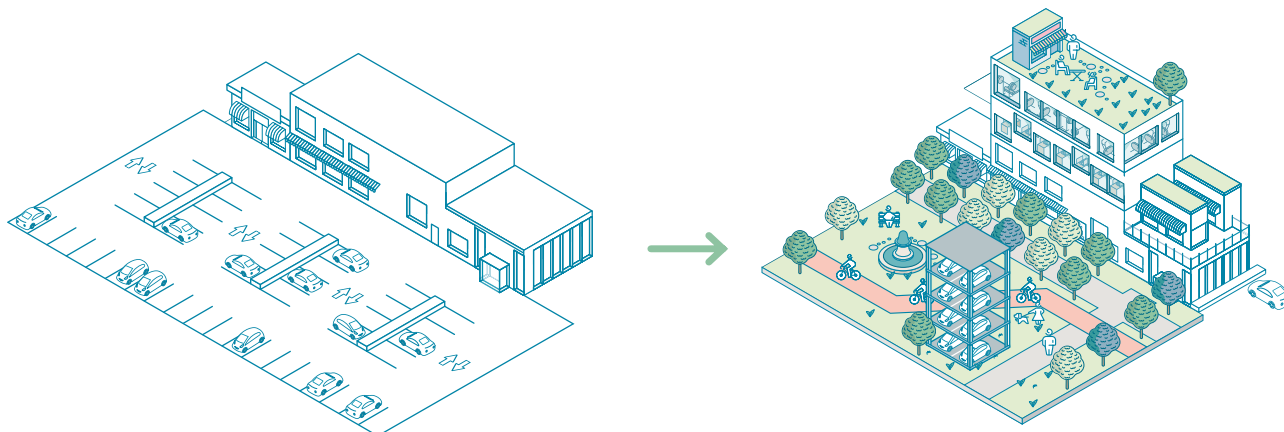
Au niveau de l'utilisation du sol, elle s'oppose à un découpage territorial en zones monofonctionnelles différenciées (zones commerciales, quartiers résidentiels, etc.) qui favorise l'étalement urbain et qui, en conséquence, appauvrit les centres-villes et rend le recours au transport individuel indispensable pour tout déplacement (travail, éducation, courses, loisirs, etc.). La mise en œuvre de la multifonctionnalité peut être réalisée en combinant, par exemple, le logement et l'emploi à l'échelle du quartier ou encore en prévoyant des lieux de rencontre et des petits commerces au sein des quartiers résidentiels. La multifonctionnalité peut également consister à combiner l'exploitation des surfaces agricoles avec la production d'énergies renouvelables.

Au niveau du bâtiment, le principe est le même : il s'agit de combiner plusieurs affectations au sein d'un même édifice (lycée et logement, utilisation des toitures pour des jardins ou la production d'énergies renouvelables, etc.).



Le potentiel des friches

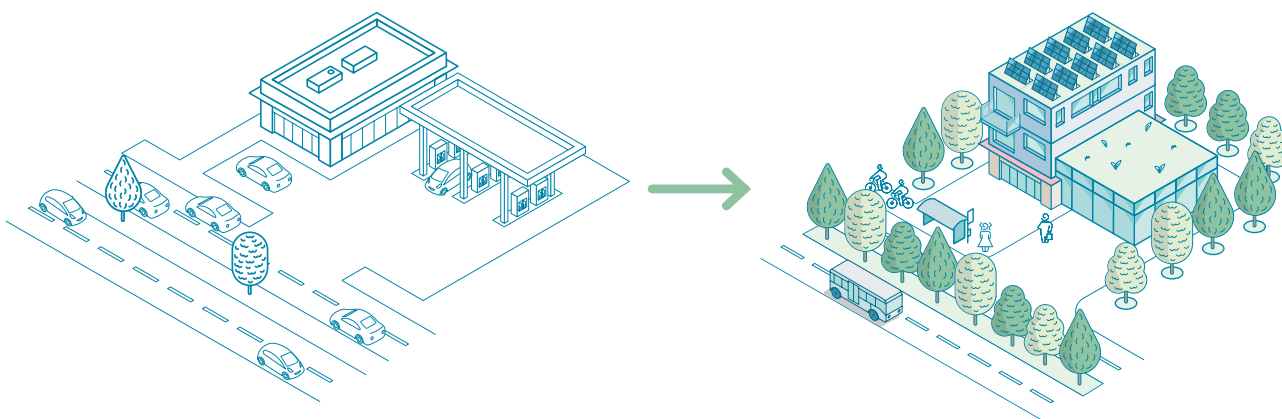
Le Luxembourg dispose de 611 hectares de friches qui pourraient être réutilisées. Leur reconversion, auxquels s'ajoutent des terrains déjà artificialisés et à restructurer, présentent un véritable potentiel de reconversion pour la création de logements, d'emplois, de commerces ou d'équipements publics. Chaque hectare de friche existant réutilisé favorise la préservation des sols et est donc synonyme de réduction de l'artificialisation du sol.



Le potentiel de développement de zones multifonctionnelles autour des gares

Dans le cadre de l'objectif de réduction progressive de l'artificialisation du sol, le choix des terrains destinés à être urbanisés devrait se faire « de l'intérieur vers l'extérieur », tout en tenant compte de l'accessibilité en transport publics, notamment ferroviaires :

- **L'accessibilité** : la densification doit avoir lieu prioritairement à proximité des gares, bien avant la prise en considération des secteurs constructibles mal desservis par les transports publics.
- **L'artificialisation** : à l'intérieur de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, les espaces déjà artificialisés sont à densifier et à régénérer en priorité, alors que les terrains non encore artificialisés (agricoles et naturels) doivent être soumis à une analyse pour maintenir leurs effets sur le microclimat et la qualité de vie du quartier.
- **La contiguïté** : les espaces contigus à l'urbanisation et non encore artificialisés doivent être maintenus en l'état, sauf en cas de nécessité avérée à l'échelle de l'espace fonctionnel.

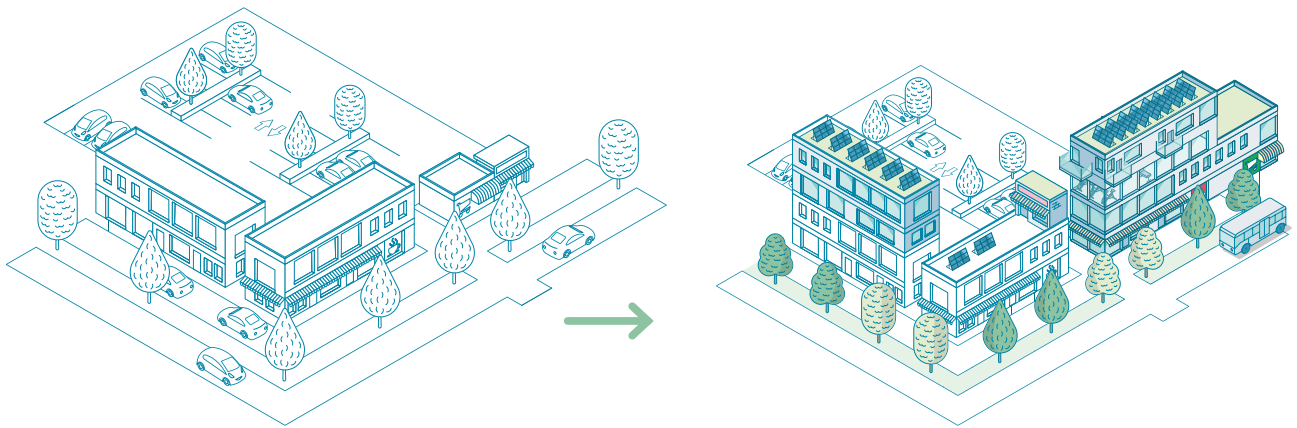


Le potentiel des espaces libérés par une mobilité adaptée

L'offre de stationnement et sa réglementation jouent un rôle important dans le choix quotidien des modes de transport de la population. Il s'avère donc nécessaire de réévaluer l'utilisation des espaces dédiés au stationnement des véhicules motorisés et d'envisager une utilisation plus rationnelle de ces surfaces.

Le regroupement de places de stationnement dans des bâtiments évolutifs et multifonctionnels permettrait également de libérer des surfaces au sein de l'espace public. Ces surfaces seraient ainsi disponibles pour d'autres usages.

Cette approche permet également de créer de nouvelles opportunités pour la construction de logements ou la création de surfaces de bureaux, de commerce ou d'artisanat.



Les opérations complexes

La ville décarbonée – compacte, verte et mixte – nécessite le montage d’opérations complexes basées sur des financements croisés et des opérateurs multiples. Pour cela, une intensification des compétences des acteurs concernés, par rapport à la planification traditionnelle actuelle en cours, est indispensable pour garantir la création de conditions de vie et de travail optimales en ville.

Une politique foncière active

Une évolution profonde des méthodes de planification conduit au repérage de sites stratégiques et à une politique foncière d’acquisition active, par la main publique, de parcelles spécifiques. Cette approche peut permettre aux collectivités d’engager des montages d’opérations et de co-concevoir le futur des quartiers.

Le principe de réversibilité

Les réflexions prospectives soulignent la nécessité de prévoir la réversibilité d’une partie du parc immobilier. Il est ainsi préconisé que les bâtiments centraux restent fonctionnellement neutres, que les rez-de-chaussée soient conçus de manière multi-programmatique et que les parkings soient prioritairement réalisés en silos construits selon les principes de l’architecture évolutive.

Le principe de compensation

L’objectif de tendre progressivement vers la zéro artificialisation nette du sol à l’horizon 2050 n’implique pas qu’aucune nouvelle terre ne pourra plus être artificialisée. Si le cas venait à se présenter, une surface équivalente devrait être descellée et renaturée. Ce mécanisme devrait toutefois être appliqué avec parcimonie étant donné que le descellement est un processus coûteux et que la renaturation est un processus de longue durée jusqu’à ce que le développement naturel atteigne un niveau de qualité similaire à la situation d’avant-artificialisation.

3.2 Stratégie territoriale transfrontalière

3.2.1 Le Schéma de développement territorial de la Grande Région, SDTGR

Établie de manière commune entre différents acteurs politiques et administratifs de la Grande Région, le Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDTGR) a permis de dresser un état des lieux partagé des enjeux de développement territorial de la Grande Région et d'identifier des solutions et des pistes concrètes pour répondre à ces défis.

Le SDTGR identifie trois échelles de coopération au sein desquelles l'intensité de coopération varie inévitablement en fonction des thématiques et des logiques des espaces de coopération, des intérêts des acteurs et de la volonté politique ainsi que des problèmes posés :

- 1) Niveau de la coopération de la Grande Région dans son ensemble,
- 2) Niveau de la Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) ou encore de l'aire fonctionnelle transfrontalière autour du Grand-Duché de Luxembourg,
- 3) Niveau des territoires de proximité frontalière ou encore des zones fonctionnelles transfrontalières.

Chacun des quatre axes stratégiques composant la stratégie du SDTGR se décline, au niveau des trois échelles de coopération, en actions et idées de projets transfrontaliers.

- 1) Anticiper, accompagner, orienter les transitions pour pouvoir agir sur la gestion des ressources,
- 2) Améliorer les services et favoriser l'implantation équilibrée des activités au bénéfice des populations,
- 3) Développer des territoires ruraux et urbains décarbonés et résilients,
- 4) Faire évoluer ensemble les projets et les structures du territoire en impliquant davantage les citoyennes et citoyens.

Le PDAT recommande que...

qu'il est important de transposer les objectifs, les actions et les mesures dans les documents de planification nationaux, régionaux et communaux, car le SDTGR n'est pas contraignant.

3.2.2 L'aire fonctionnelle transfrontalière

L'aire fonctionnelle transfrontalière du Grand-Duché de Luxembourg constitue un espace fonctionnel et un bassin de vie et de travail d'environ 12 000 km² avec environ 2 millions d'habitants en 2021 et un nombre significatif d'actifs vers le Luxembourg (216.490 frontaliers en 2022). Si le SDTGR reconnaît bien l'existence de cette échelle de coopération, il n'existe à ce stade aucune stratégie ni gouvernance propre à cet espace, qui associerait notamment les acteurs locaux ainsi que les citoyens par le biais d'un processus de consultation ancré dans la réalité politique.

Le PDAT ambitionne...

l'élaboration d'une vision territoriale transfrontalière pour cette aire fonctionnelle dont le périmètre de coopération reste toutefois à préciser avec les partenaires transfrontaliers.

L'aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg



Unités territoriales:
Saarland et Wallonie: communes
Rheinland-Pfalz: Verbandsgemeinden
Grand Est: EPCI

© GeoBasis-DE / BKG 2017,
IGN France 2017, NGI-Belgium 2017,
ACT Luxembourg 2017, LISER 2017,
Region Grand Est 2017,
Harmonisation: SIG-GR

4 DES STRATÉGIES ADAPTÉES AUX DIFFÉRENTS TERRITOIRES

Atteindre les deux premiers objectifs du PDAT, à savoir la concentration du développement aux endroits les plus appropriés et la réduction de l'artificialisation du sol, implique la prise en compte des spécificités de chaque territoire : autrement dit, il s'agit de distinguer les milieux urbains et périurbains des localités à caractère rural. Des stratégies de développement différenciées, intégrant les caractéristiques de chacun de ces espaces, doivent ainsi être définies en fonction de leurs potentiels respectifs de manière à assurer une amélioration locale de la qualité de vie.

4.1 Une stratégie territoriale renforçant les territoires ruraux

En chiffres relatifs, les communes à dominante rurale ont connu des taux de croissance très élevés, alors qu'au contraire les CDA ont, proportionnellement, connu une croissance plus faible.

La conséquence directe est une croissance diffuse, entraînant :

- un besoin accru de déplacements, principalement en transport individuel motorisé, et, par conséquent, une difficulté accrue à organiser les transports publics de manière efficiente en raison de la dispersion des habitations périurbaines ;
- une augmentation de la consommation et de l'artificialisation des sols : les communes à dominante rurale comptant parmi celles qui ont connu les croissances relatives les plus élevées de leurs surfaces artificialisées avec notamment un effet négatif sur la biodiversité, le cycle de l'eau, l'agriculture et une forte fragmentation des paysages ;
- un manque de masse critique pour permettre le maintien des services de proximité ;
- une tendance à l'uniformisation du cadre de vie : la banalisation du bâti nouveau provoque la disparition des spécificités et de l'identité de ces territoires ruraux.

La ruralité est un chantier d'avenir, de multiples pistes sont à développer

La maîtrise du développement de l'urbanisation dans l'espace rural constitue donc l'un des enjeux majeurs. Ainsi, une stratégie pour le milieu rural, en complément de celles définies pour les milieux urbain et périurbain, est ambitionnée avec comme objectifs :

- le maintien de l'attractivité des communes endogènes en matière de qualité de vie grâce à une offre de logements multigénérationnels, des services publics accessibles à tous, un accès à l'éducation et aux soins médicaux, ainsi que la mise en valeur du patrimoine bâti et paysager ;
- le renforcement de l'économie locale grâce à un développement d'activités spécifiques adaptées au contexte rural de ces communes.

Le PDAT appelle à ce que les communes endogènes, au même titre que les communes urbaines, apportent une contribution positive à la concrétisation du projet de territoire en tant qu'acteurs majeurs du développement territorial du Luxembourg. Les orientations stratégiques du PDAT pour le milieu rural prennent en compte la diversité qui lui est propre, et ainsi que les spécificités locales. Certaines régions sont en effet plus fortement concernées par des enjeux de transition agricole et alimentaire, d'autres par la santé des forêts ou la qualité des sols, d'autres encore par la protection de la ressource en eau, des paysages et des milieux naturels.

4.2 Une stratégie territoriale permettant aux territoires urbains de garantir leur qualité de vie

Les enjeux et les défis majeurs auxquels sont confrontés les territoires à dominante urbaine peuvent être regroupés en cinq points :

- 1) préparer davantage les espaces urbains et périurbains aux effets du changement climatique en préservant, restaurant et améliorant la trame verte et bleue inter- et intra-urbaine ;
- 2) reconverter les zones monofonctionnelles, les vastes surfaces artificialisées et les friches industrielles et privilégier une reconstruction de la ville sur la ville pour réduire la pression sur les espaces non encore artificialisés et les zones vertes, et atteindre ainsi l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol ;
- 3) renforcer le transport en commun et promouvoir la mobilité active ;
- 4) reconsidérer l'organisation urbaine en valorisant les complémentarités et les mixités des fonctions afin de réduire les besoins en déplacements ;
- 5) définir le juste équilibre entre protection et utilisation des espaces verts, notamment à des fins de loisirs.

Le PDAT recommande l'élaboration de stratégies qui soutiennent la mise en œuvre de ses objectifs politiques en intégrant les enjeux et les défis qui leurs sont propres.

Pour les territoires urbains en particulier, le PDAT décline trois volets : le rôle de l'espace public, l'importance de la nature en ville, des zones calmes et de la place accordée aux activités physiques et sportives.

Le rôle de l'espace public à l'échelle des villes et des agglomérations

L'espace public doit être pourvu d'un certain nombre de qualités :

- une continuité physique confortable et sûre du centre de la localité à la campagne environnante ;
- une qualité de son aménagement afin d'atténuer les effets d'îlots de chaleur urbains ;
- une stratégie de végétalisation urbaine afin de contribuer aux objectifs de canopée, de maillage bleu, de réseaux écologiques ou encore d'architecture vivante et climatique ;
- une accessibilité aux services par le biais des transports en commun (bus, tram et trains) et en mobilité active.

Accueillir la nature en ville

Le PDAT préconise quatre axes de travail:

- 1) La création et/ou la conservation de ceintures vertes autour des agglomérations pour offrir aux citoyens un accès direct à la nature sans devoir recourir à la voiture pour s'y rendre.
- 2) La réintroduction de la nature et de l'eau dans les villes par la création de couloirs verts et bleus assurant la continuité des couloirs écologiques et des parcours humains, ainsi que de zones de calme relatif par rapport au niveau sonore urbain général.
- 3) La promotion des expériences en rapport avec la nature sous les formes les plus diverses possibles, aussi bien dans les ceintures vertes que dans les parcs et autres espaces publics urbains, ainsi que la généralisation des pratiques de cueillettes gratuites sur les arbres fruitiers des propriétés publiques qui sensibilisent au rôle nourricier de la nature de proximité.
- 4) L'intégration du principe de refroidissement dans la planification des quartiers : L'intensification perméable des espaces urbains impose une relation à un réseau d'espaces végétalisés permettant la circulation de l'air et le refroidissement des quartiers.

Reconnaître l'importance des « zones calmes »

Les nuisances sonores ont un effet néfaste sur la santé publique. Une cartographie des « zones calmes » à l'échelle de la ville permet aux habitants de trouver facilement des lieux leur permettant de se ressourcer à l'abri des nuisances sonores. Il importe ainsi de développer l'accessibilité à ces « zones calmes », en particulier depuis les villes, dans lesquelles les nuisances sonores sont souvent les plus importantes. En outre, un cadre légal pour les « zones calmes » pourrait être établi.

Favoriser les activités physiques et sportives dans l'espace urbain

Le PDAT préconise de rendre les villes et les quartiers plus inclusifs et plus vivables en préservant des lieux dédiés aux activités physiques et sportives. Outre les infrastructures sportives classiques et les axes de déplacement réservés à la mobilité active, il s'agit d'aménager les espaces urbains selon le principe du « design actif » : il s'agit de concevoir des agglomérations et des quartiers de sorte que la population soit encouragée à utiliser activement et spontanément son environnement urbain de manière individuelle ou collective dans le cadre d'une activité physique ou sportive.

L'objectif consiste à prévoir des lieux (places, placettes, terrains, voies et carrefours) facilement accessibles, de préférence multifonctionnels, utilisables librement par tout un chacun, sans restriction de condition physique, ni de plage horaire, dotés ou non de mobilier ou d'équipements dédiés à des activités physiques.

4.3 Une stratégie territoriale permettant aux territoires périurbains de se réinventer

Entre les agglomérations densément urbanisées et les villages, de nombreux territoires se sont développés ces dernières décennies par une succession d'opérations monofonctionnelles accessibles en voiture : c'est l'espace périurbain, avec des degrés d'intensité selon leur accessibilité.

Les territoires périurbains connaissent les mêmes enjeux face à la transition écologique et devront évoluer rapidement. Le chemin vers une société décarbonée implique de réduire la consommation du sol engendrée par l'actuel mode d'urbanisation reposant sur la croissance continue des déplacements en voiture et par la persistance de modes de vie liés à la résidence individuelle pavillonnaire. Il importe de freiner ces types de développement contraires à l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol tout en anticipant les évolutions des secteurs déjà artificialisés.

Le PDAT recommande :

- L'identification, au sein de ces territoires périurbains, des grands maillages (bleu, vert et jaune) soumis à une forte pression afin de les préserver.
- Davantage de mixité pour créer d'autres types de lieux d'habitation (comme la zone commerciale transformée en quartier), surtout dans les secteurs reliés à l'avenir par des transports publics performants.
- La mise en œuvre de projets pilotes qui répondent aux objectifs et stratégies du programme directeur.

5 OUTILS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PDAT

L'aménagement du territoire dispose actuellement d'une série d'instruments légaux, réglementaires et autres permettant de mettre en œuvre les objectifs du PDAT. Un rapide aperçu desdits instruments permet de se rendre compte de différentes lacunes au niveau de leur application, appelant ainsi le dispositif législatif à être complété.

Ainsi, dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, il s'agira de concrétiser et d'affiner, au-delà de l'existant, d'éventuels nouveaux outils et ceci en étroite concertation avec les différents acteurs concernés. Cette évolution impliquera :

- la modification des législations actuelles,
- l'élaboration de nouvelles législations,
- le développement de nouvelles formes de coopération.

5.1 Les principaux instruments existants et leurs évolutions nécessaires

Plusieurs modifications de nature législative pourraient être entreprises afin que le PDAT et les objectifs qu'il contient, dont notamment l'armature urbaine, soient réellement effectifs.

En ce sens le PDAT identifie des pistes d'évolution pour les outils suivants :

- programme directeur d'aménagement du territoire
- plan d'occupation du sol
- plan d'aménagement général
- convention de coopération territoriale État-communes
- parc naturel
- observation et prospective territoriales
- Raum*
- cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU)
- conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT)
- formes de gouvernances transfrontalières adaptées aux spécificités des territoires
- fonds européens en tant que levier financier pour la mise en œuvre du PDAT

5.2 De potentiels nouveaux instruments, adaptations d'instruments existants et concepts pour la mise en œuvre des objectifs politiques

Le PDAT identifie également des pistes et de nouveaux outils devant permettre de mettre en œuvre les trois objectifs politiques.

Pour **concentrer le développement aux endroits les plus appropriés**, le PDAT préconise :

- une plus grande efficacité de l'armature urbaine ;
- la mixité des fonctions et la ville du quart d'heure ;
- la promotion du développement du commerce de proximité et la revitalisation des centres-villes ;
- la mise en œuvre d'une politique foncière efficace qui repose sur l'identification et l'acquisition des terrains stratégiques ;
- la mise en place d'espaces de coworking dans des communes qui disposent déjà d'un certain niveau de centralité (au niveau de l'équipement et en conformité avec l'armature urbaine) tout en favorisant les CDA qui offrent une bonne accessibilité en transports en commun et les sites à proximité des gares ou des pôles d'échanges à densifier.

Pour **réduire l'artificialisation du sol**, le PDAT propose :

- la limitation du potentiel de développement communal à douze ans ;
- l'outil des Transferable Development Rights (TDR), qui, à travers le transfert des droits de développement d'une parcelle constructible non artificialisée vers une autre parcelle qui répond à des critères d'aménagement durable et d'intérêt public, permet d'orienter le développement urbain « vers l'intérieur » de l'espace bâti, de manière concentrique et cohérente ;
- le soutien à l'expérimentation et aux projets pilotes au moyen d'un Fonds spécial pour le développement territorial étant donné que les objectifs du PDAT engagent la prise de décisions et la conduite d'actions s'écartant des méthodes habituelles de développement nécessitant des procédures d'essais, d'observation et de correction.

Pour **mettre en œuvre la planification territoriale transfrontalière**, le PDAT propose :

- des instruments pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs de la coopération transfrontalière ;
- la consultation transfrontalière systématique.

Pour **renforcer la gouvernance horizontale et verticale**, le PDAT propose :

- de promouvoir et ancrer la participation citoyenne dans la réflexion politique ;
- d'associer d'autres publics (promoteurs par exemple) ;
- d'améliorer la communication et l'accompagnement des acteurs (information et sensibilisation de la population et les acteurs locaux voire la mise en place d'une structure de conseil et de formation).

Des **mesures à caractère financier** qui pourront constituer un levier d'action important pour renforcer le rôle et l'impact potentiel de l'aménagement du territoire au niveau national :

- un fonds de compensation alimenté par les plus-values générées par le changement d'affectation des parcelles (réponse possible à une éventuelle demande de dédommagement financier suite au reclassement de certains terrains) ;
- des politiques des subsides / subventions / aides financières / participation financière de l'État adaptées dans le respect des objectifs du PDAT dont notamment l'armature urbaine.

5.3 Vers une modification de la constitution luxembourgeoise ?

Si l'aménagement du territoire ne figure pas dans la Constitution luxembourgeoise, les objectifs et principes du PDAT sont d'une importance telle pour l'intérêt des générations futures qu'une modification de la Constitution devrait être envisagée, tôt ou tard, afin d'y mentionner des principes incontournables d'un aménagement du territoire résilient et décarboné tel que cela a déjà été réalisé dans d'autres pays européens.

6 LE PDAT DÉCLINÉ AUX ESPACES D'ACTION NATIONAUX ET TRANSFRONTALIERS

L'approche du PDAT ambitionne une concrétisation des objectifs et un déploiement des stratégies générales, telles que définies précédemment, à différentes échelles territoriales :

- les espaces d'action nationaux
- les espaces d'action transfrontaliers

6.1 Les espaces d'action nationaux

Le PDAT identifie des espaces d'action correspondant à des territoires fonctionnels intégrant au moins un Centre de développement et d'attraction (CDA).

L'identification et la délimitation d'un espace d'action ont été réalisées en tenant compte des caractéristiques communes, des liens fonctionnels et des limites communales existant en son sein, mais aussi et surtout sur la base d'une vision d'ensemble cohérente qui lui est spécifiquement dédiée.

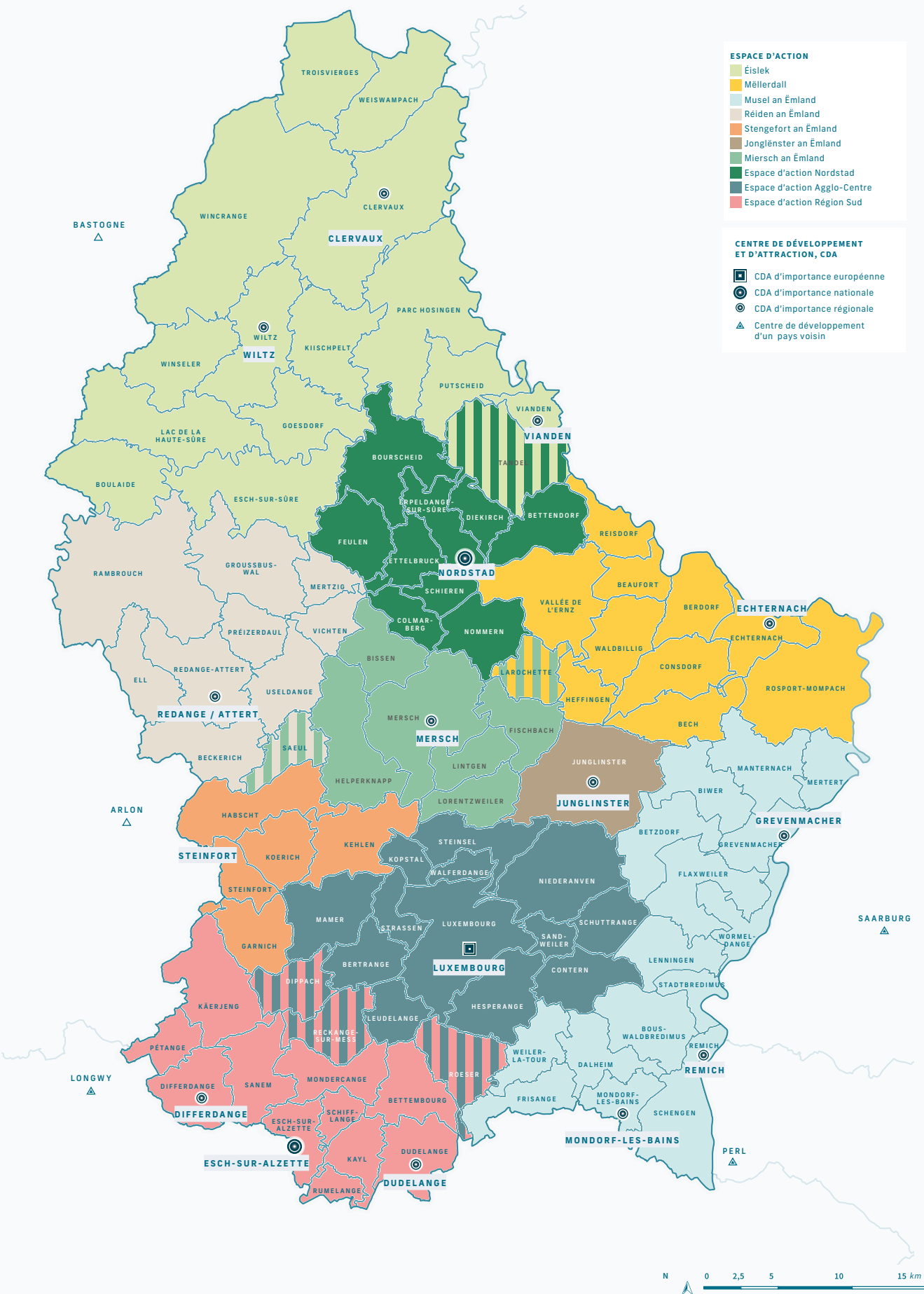
Pour les communes qui sont à cheval sur deux espaces d'action et pour lesquelles il n'est pas possible de délimiter clairement les liens fonctionnels, il a été décidé de les affecter aux deux espaces d'action concernés. De fait, la notion ou définition d'« espace d'action » ne doit pas être interprétée en tant que délimitation stricte. D'ailleurs, c'est dans le cadre des échanges à mener avec les communes et les acteurs concernés qu'il s'agira de déterminer une délimitation plus précise.

Le PDAT préconise...

de définir à l'échelle intercommunale, voire transfrontalière si la situation l'exige, une stratégie territoriale partagée transposant et approfondissant les objectifs et la stratégie du PDAT.

Dans le cadre du processus de rédaction du PDAT, des visions territoriales ont été élaborées dans le cadre des conventions de coopération territoriale État-communes pour les trois agglomérations qui font partie de certains des espaces d'action identifiés : la Nordstad, l'Agglo-Centre et la Région Sud. De plus, l'élaboration d'une vision territoriale pour le canton de Redange a également été initiée.

ESPACES D'ACTION NATIONAUX



6.2 Les espaces d'action transfrontaliers

Dans la continuité de l'objectif politique concernant la planification territoriale transfrontalière, le PDAT préconise de définir des espaces d'action transfrontaliers.

Les fonds européens constituent un levier important pour entamer et développer la coopération transfrontalière dans ces zones. Ainsi, dans le cadre de la période de programmation 2021-2027, le programme de coopération territoriale Interreg VI Grande Région permet de soutenir la mise en œuvre de stratégies de développement territorial intégrées pour les zones fonctionnelles transfrontalières, correspondant également à l'échelle de coopération au niveau des « territoires de proximité frontalière » retenue dans le Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDTGR) ainsi qu'aux espaces d'action transfrontaliers du PDAT. Ce soutien financier prévu pour la période 2022-2028 s'élève à environ 47 millions d'Euros issus du Fonds européen de développement régional (FEDER).

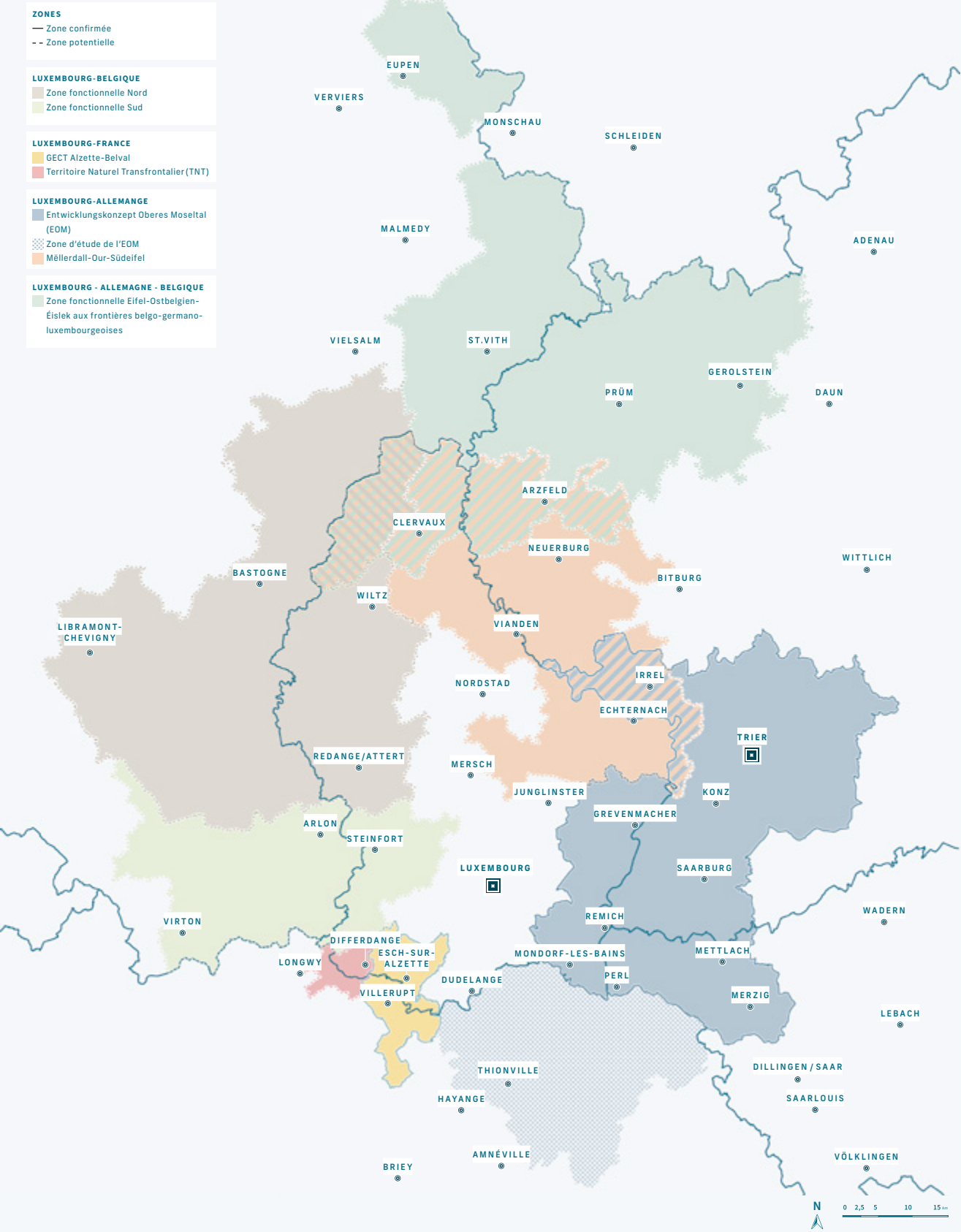
Ces zones transfrontalières ont été définies conformément aux objectifs politiques, à la stratégie et aux espaces d'action du PDAT, tout en tenant compte de l'approche institutionnelle découlant de la coopération transfrontalière structurée au sein de la Grande Région.

Pour les zones fonctionnelles GECT Alzette Belval et *Entwicklungskonzept Oberes Moseltal* (EOM), une coopération transfrontalière structurée existe depuis plusieurs années. Ces deux zones sont donc plus avancées en ce qui concerne leur stratégie de développement territorial et les gouvernances en place.

Le PDAT préconise...

à travers l'opportunité offerte par le programme Interreg VI A Grande Région, la mise en place de coopérations transfrontalières structurées sur l'ensemble des frontières du pays. L'objectif étant d'abord de définir des stratégies pour un développement territorial cohérent avant de passer à une phase opérationnelle avec la réalisation de projets communs grâce au soutien des financements européens. Dans ce contexte, il convient de souligner la responsabilité du Luxembourg, qui doit aussi soutenir les territoires frontaliers dans la mise en œuvre des projets transfrontaliers.

ZONES FONCTIONNELLES TRANSFRONTALIÈRES DU LUXEMBOURG



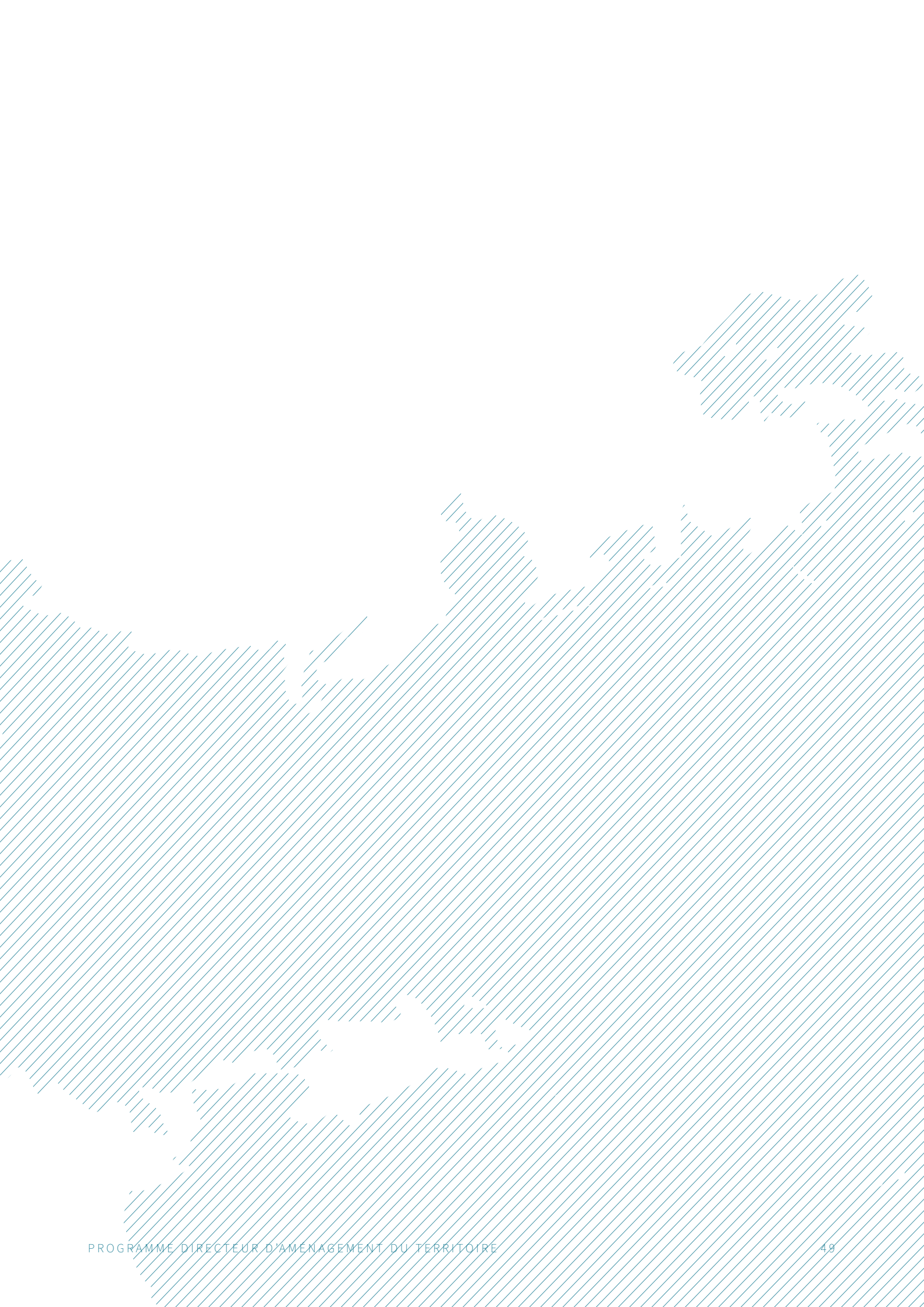
CONCLUSION

Le PDAT, en tant que vision prospective, volontariste et ambitieuse, apporte une réponse territoriale aux nombreux défis auxquels fait face le territoire et la société luxembourgeoise tels que le réchauffement climatique, la crise énergétique, la dégradation de la biodiversité, la préservation des ressources naturelles, les développements démographique et économique. Il s'agit donc d'adapter et de repenser l'aménagement du territoire pour permettre et accompagner la transition écologique et territoriale du pays.

L'élaboration du PDAT, coordonnée par les services de l'aménagement du territoire avec un groupe de travail interministériel rassemblant toutes les politiques sectorielles à impact territorial du Gouvernement, a constitué un long processus d'apprentissage et de remise en question résultant en un document certes ambitieux mais réaliste dont la mise en œuvre ne dépendra pas seulement du Gouvernement mais de chacun de nous. L'association au processus d'élaboration du PDAT, des citoyens et des communes, mais également des experts scientifiques et multidisciplinaires, notamment à travers la consultation internationale *Luxembourg in Transition*, en fait un document complet indiquant le chemin à suivre pour un avenir plus durable d'un point de vue territorial.

La transposition des objectifs et des stratégies du PDAT dans les politiques territoriales devra se faire en étroite coopération avec les politiques sectorielles, mais aussi et surtout avec les communes qui constituent le principal allié de l'aménagement du territoire. Outre le développement de divers nouveaux instruments, la mise en œuvre devra être réalisée à travers des projets concrets.





**PROGRAMME DIRECTEUR
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE — PDAT**

Département de l'aménagement du territoire (DATer)

4, place de l'Europe
L-1499 Luxembourg
www.aménagement-territoire.public.lu
www.mlogat.gouvernement.lu

© Département de l'aménagement du territoire (DATer) 2025



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

