

Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme

*Fir eng kohärent
Entwécklung vum Land*

« La Fondation IDEA asbl a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Elle s'est donnée pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action : identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public. »

Cette étude a été préparée par l'équipe opérationnelle d'IDEA en collaboration avec Romain Diederich, géographe.

Auteurs : Muriel Bouchet, Romain Diederich, Vincent Hein.

Steering Committee : Nicolas Buck, Michèle Finck, Georges Heinrich, Erna Hennicot-Schoepges, Isabelle Lentz, Rolf Tarrach, Michel Wurth.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa



©2023, Fondation IDEA a.s.b.l.

www.fondation-idea.lu | info@fondation-idea.lu

INTRODUCTION

En trente ans, le Luxembourg a multiplié son PIB par 2,6, créé près de 290.000 emplois (x2,5), vu le nombre de frontaliers augmenter de 170.000 (x6) et connu une poussée démographique de près de 250.000 personnes (+65%). 495.000 nouveaux résidents y ont immigré et 291.000 ont quitté le pays. Les projections de population disponibles il y a trente ans estimaient que le Grand-Duché abriterait 404.000 habitants en 2011, ils furent 108.000 de plus ; celles disponibles il y a vingt ans dessinaient un Luxembourg à 520.000 habitants en 2020, donnant lieu à une nouvelle sous-estimation de 106.000 unités.

Il pourrait être utile de se replacer virtuellement dans le contexte de la fin des années 1980 et de s'imaginer les réactions dans le débat public à quiconque aurait projeté de telles données socio-économiques pour comprendre à quel point l'anticipation de ces phénomènes sur un horizon temporel dépassant à peine une génération est une tâche difficile, voire périlleuse. Aurait-il été possible de déterminer (et d'assumer publiquement) que le pays était alors capable « d'assurer » des évolutions aussi vertigineuses ?

Des interactions fortes entre les modèles « économique » et « territorial » luxembourgeois

Ce développement qui matérialise une phase de « félicité » économique a profondément modifié de nombreuses caractéristiques sociétales, territoriales et environnementales du Luxembourg. Prix du foncier, rareté du logement, saturation des infrastructures de mobilité, pollution, qualité de vie, attractivité, ... Des goulots d'étranglement liés au modèle de développement spatial se manifestent peu à peu et représentent une menace pour la prospérité économique, sociale et écologique du pays. La croissance économique et démographique, bien que sous-estimée, a en partie été rendue possible ces trente dernières années parce que le « modèle economico-spatial » bénéficiait d'un certain nombre de caractéristiques dont certaines ont sensiblement évolué sur la période récente : principalement une disponibilité de foncier et de logements, des infrastructures « surdimensionnées », une main d'œuvre frontalière abondante et des objectifs environnementaux moins contraignants.

Cependant, avant de conclure que le cadre de réflexion prospectif luxembourgeois repose sur un arbitrage « mécanique » entre la croissance economico-démographique et la préservation d'un modèle territorial soutenable, il est crucial d'analyser plus finement les interactions qui existent entre ces deux sphères, particulièrement imbriquées dans le cas du Luxembourg. Afin de se projeter sur l'avenir, une exploration des évolutions territoriales historiques et plus récentes est nécessaire pour comprendre d'où nous partons (Chapitre 1).

Si les multiples effets négatifs du développement économique et démographique du pays sont régulièrement associés dans le débat public à la seule ampleur de la croissance, il ne faut pas pour autant

sous-estimer le rôle que la difficulté à mettre en œuvre concrètement les stratégies d'aménagement du territoire a pu jouer dans la multiplication des conséquences indésirables de la croissance. Il est en effet permis de penser qu'à l'origine des problèmes sur le plan du développement territorial se trouve une combinaison de facteurs incluant la forte croissance, certes, mais également un manque d'anticipation (sous-estimation chronique des projections économiques et démographiques) et une planification territoriale qui peine à se concrétiser sur le plan opérationnel, malgré des schémas stratégiques ayant de longue date anticipé les complications liées à un développement mal organisé dans l'espace.

Une nécessaire Vision territoriale à l'horizon 2050

Dans les prochaines décennies, les stratégies d'aménagement du territoire (au sens large) et leurs concrétisations joueront un rôle toujours plus crucial pour rendre possible et soutenable le développement socio-économique du Luxembourg. La nécessité de penser une Vision territoriale pour le Luxembourg à long terme doit également être considérée comme un outil à part entière au service de la stratégie de développement économique du pays. C'est l'objet de la présente étude, qui repose sur un travail multidisciplinaire original et ambitionne un double objectif, celui de sensibiliser les responsables de la planification territoriale aux besoins que pourrait requérir le modèle économique du Luxembourg et celui de rendre les décideurs économiques plus attentifs aux contraintes toujours plus fortes que l'aménagement du territoire va représenter pour l'économie luxembourgeoise.

Le choix d'un scénario économique et démographique « au fil de l'eau » comme hypothèse pour construire la Vision territoriale

Une extrapolation du développement économique et démographique observé au cours des trente prochaines années conduirait, sans une adaptation du modèle de développement spatial (armature urbaine, modalités d'urbanisation, infrastructures et habitudes de mobilité, aménagement du territoire transfrontalier), à des conséquences non souhaitables sur le plan sociétal et environnemental, et à un risque de « blocage » territorial, rendant de facto caduque une telle hypothèse de croissance soutenue.

Malgré ce constat, il a été choisi de baser l'élaboration de la présente Vision territoriale sur une simulation économique et démographique reposant sur un scénario « au fil de l'eau » qui aboutit à une population de 1,092 millions d'habitants et plus de 900.000 emplois en 2050 (Chapitre 2). Ce choix repose principalement sur le constat du rôle que la sous-estimation chronique des projections économiques et démographiques passées a pu jouer dans la difficulté à anticiper et à piloter une stratégie de développement territorial adéquate. Il est renforcé par l'intuition que le « pilotage » par les autorités publiques de la croissance économique et démographique, à comprendre dans le sens d'un développement plus modéré, est peu réaliste. En outre, si les politiques de planification territoriale se basent sur un scénario

éco-démographique « faible » et que ce dernier ne se matérialise pas, alors les effets négatifs de la croissance sur le territoire et la société pourraient être renforcés.

Assumer un tel scénario économique et démographique « au fil de l'eau » ne signifie pas pour autant qu'il s'agit d'un scénario « désiré », en particulier sur le plan économique où il serait préférable de renouer avec des gains de productivité apparente (du travail) plus importants que les évolutions constatées au cours des dernières décennies afin de trouver un sentier de croissance moins « intensif » en ressources (humaines) supplémentaires.

Un scénario de développement territorial cohérent pour le pays

C'est en partant des résultats de la simulation économique et démographique, qui peut certes être considérée comme « maximaliste », qu'il est possible de tester la capacité du territoire à concrétiser la croissance projetée en respectant certaines hypothèses comme celle d'une armature urbaine permettant de réaliser les préceptes de « déconcentration concentrée » ou d'un « développement territorial organisé et harmonieux » portés par différentes stratégies d'aménagement du territoire, mais aussi l'armature urbaine du projet de programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT 2023). Ces analyses détaillées sont indispensables à l'élaboration d'un scénario de développement territorial (Chapitre 3) qui met en avant les espaces à développer et les espaces à préserver, propose des évolutions en matière d'urbanisation, des déploiements en matière de transports et de mobilité et des développements transfrontaliers afin d'aboutir à un développement cohérent du pays au cours des trente prochaines années.

La Vision ainsi proposée nécessite des changements considérables sur la manière dont la croissance économique et démographique doit s'organiser sur le territoire du pays et à l'échelle transfrontalière. Un scénario économique et démographique « au fil de l'eau » ne signifie aucunement un scénario prospectif à politique inchangée. Sans modification de la nature de certaines interactions entre croissance et développement territorial, c'est l'acceptabilité-même de la croissance qui serait remise en cause.

Une Vision à la fois ambitieuse... et réaliste

Les propositions formulées dans cette Vision sont guidées par une contrainte d'équilibre entre, d'un côté, un souci de « réalisme » quant à leur capacité à se réaliser concrètement et à être acceptées sur le plan sociétal (à rebours d'un excès « d'optimisme futuriste » qui permettrait certes plus facilement d'équilibrer les contraintes théoriques) et, de l'autre, une indispensable nécessité de faire évoluer en profondeur le modèle de développement spatial luxembourgeois, impliquant des mesures « ambitieuses » pour faire face aux nouvelles contraintes (à rebours d'une posture « immobiliste »).

Cette nouvelle donne pourrait nécessiter des outils nouveaux sur le plan juridique et de la gouvernance, avec des réformes dont il sera indispensable de débattre (Chapitre 4). D'une manière plus large, une sensibilisation aux problématiques liées à l'aménagement du territoire

est indispensable pour un débat serein sur le futur du pays. La présente Vision territoriale pour le Luxembourg à long terme, qui a choisi un angle original, ambitionne de ce fait d'alimenter un débat public nourri, au moment de sa publication, par plusieurs réflexions stratégiques complémentaires (en particulier le projet de PDAT, la démarche « Luxembourg in transition », les travaux de la cellule prospective « Luxembourg Stratégie »). Elle nécessitera également d'être ouvertement et largement débattue et constitue un point de départ pour d'autres réflexions sur l'avenir économique, social et territorial du Luxembourg.

CHAPITRE 1

Etats des lieux : les évolutions territoriales du Luxembourg

Si c'est au moment des révolutions industrielles que le pays a connu ses plus profondes restructurations territoriales, l'histoire économique plus récente du Luxembourg, faite de reconversions réussies, est un prisme par lequel il est utile d'analyser les ressorts du modèle spatial luxembourgeois.

La croissance économique de l'ère post industrielle luxembourgeoise est très riche en nouveaux emplois, en nouveaux habitants et en nouveaux travailleurs frontaliers et cette tendance s'est accélérée au cours de la dernière décennie.

A l'exception des projections démographiques de 1974 (au cœur de la crise sidérurgique), tous les exercices démographiques depuis les années 1950 ont donné lieu à des sous-estimations d'une ampleur souvent considérable, en raison principalement d'une propension à sous-estimer l'immigration nette (en raison d'une estimation trop modeste de la croissance économique et de l'emploi) mais aussi l'espérance de vie.

Si la croissance semble avoir pris toutes les stratégies d'aménagement de court par son ampleur, force est de constater que ses manifestations territoriales dressent un tableau peu cohérent sur le plan du développement spatial. Il se caractérise en effet par un échec de la mise en oeuvre de la stratégie de « déconcentration concentrée », une périurbanisation et une rurbanisation galopantes, un mitage spatial inquiétant et une insuffisante diversité fonctionnelle, au Luxembourg comme dans les régions limitrophes.

En dépit des impulsions politiques visant à accélérer les procédures d'aménagement et les réalisations, la vitesse de la mise en place de la plupart des infrastructures étatiques et communales, mais aussi privées (logement) reste insuffisante compte tenu de la dynamique de développement.

Le développement économique, social et spatial du pays repose en grande partie sur un territoire qui dépasse ses frontières et forme une métropole transfrontalière, ce qui complexifie encore davantage la capacité à piloter concrètement l'aménagement du territoire.

L'artificialisation des sols mais aussi le morcellement des continuités écologiques et la fragmentation des paysages, principales causes du déclin de la biodiversité, ont été particulièrement importants ces dernières décennies et l'empreinte carbone du pays reste problématique.

CHAPITRE 2

Scénario de développement économique et démographique à l'horizon 2050

Un scénario économique et démographique « original » est réalisé dans cette étude pour l'horizon 2050.

Les principaux paramètres et résultats du scénario « au fil de l'eau » sont : une croissance du PIB de 2,8% par an, une croissance annuelle de la productivité apparente du travail de 0,5%, un maintien de la répartition actuelle entre nouveaux immigrants (45% des besoins) et nouveaux frontaliers (55%) dans l'apport de main d'œuvre étrangère, une poursuite des gains d'espérance de vie et un maintien du taux de natalité dont résulte une population de 1.092.456 habitants et 955.000 emplois (452.000 résidents + 503.000 frontaliers) en 2050.

Deux scénarii alternatifs sont testés : celui d'un recul du niveau relatif de richesse du Luxembourg vers celui constaté avant le décollage de la place financière (scénario A) et celui d'une accélération des gains de productivité apparente du travail (scénario B).

	PIB	Productivité	Emploi	Population	Emplois	Frontaliers
	évolution	évolution	évolution	nombre	nombre	nombre
	2022-2050	2022-2050	2022-2050	2 050	2 050	2 050
Fil de l'eau	2,8%	0,5%	2,3%	1 092 456	955 092	503 329
Scénario A	0,4%	0,4%	-0,1%	768 591	489 795	212 207
Scénario B	2,8%	1,5%	1,2%	948 457	714 827	341 911

Sources : STATEC et calculs des auteurs

Le scénario du STATEC utilisé pour le projet de programme directeur d'aménagement du territoire 2023 (PDAT) aboutit à un résultat « proche » de celui du scénario « au fil de l'eau » en termes démographiques (1.007.000 habitants) mais bien en deçà en ce qui concerne l'emploi (770.000) du fait essentiellement d'une estimation de la productivité apparente du travail plus « optimiste ».

Rien ne garantit que le scénario « au fil de l'eau » se réalise en raison de nombreuses mégatendances, ruptures et aléas possibles ainsi que de son caractère à certains égards « maximaliste » (dans la mesure où il revient à prolonger une période de développement économique très soutenu). Cependant, ce type de simulation est incontournable pour tester des hypothèses de développement territorial et leurs potentielles limites.

CHAPITRE 3

Scénario de développement territorial dans une perspective de croissance « au fil de l'eau »

Avec le scénario économique et démographique « au fil de l'eau », les capacités de développement du territoire luxembourgeois tendront vers leurs limites, en particulier si la répartition de la croissance démographique et des emplois était la même que par le passé.

Les hypothèses de répartition de la croissance (armature urbaine) formulées par le projet de PDAT 2023 apparaissent très ambitieuses si elles étaient confrontées aux résultats du scénario démographique « au fil de l'eau » réalisé dans la présente étude. Les niveaux de densité démographique de l'Agglomération de Luxembourg et du Sud seraient notamment difficilement réalisables sans de profonds changements. Un écart très sensible apparaît également au niveau de la croissance projetée du nombre d'emplois entre le scénario utilisé par le PDAT et celui de cette étude.

Pour assurer un développement à la fois soutenu et cohérent du pays dans les prochaines décennies, il sera indispensable de faire évoluer son modèle de développement territorial.

Chapitre 3.1. Espaces à développer et espaces à protéger selon un modèle cohérent fondé sur une armature urbaine renforcée et (dé)concentrée

Afin de rendre soutenable le développement démographique et économique projeté, il sera indispensable de maximiser le potentiel de l'ensemble des communes prioritaires qui devront à l'avenir concentrer une part plus importante de la croissance démographique, impliquant des transformations profondes sur le plan de l'aménagement.

En particulier, les trois Agglos devront opérer une importante mutation en 30 ans. L'AggloLUX devra être étendue (notamment jusqu'à Mersch au nord) et densifiée pour accueillir autour de 380.000 habitants (contre 211.000 aujourd'hui). L'AggloSUD devra également se développer sensiblement (densification et extensions ciblées) autour de ses principaux pôles (et de son potentiel transfrontalier) et pourrait être amenée à accueillir environ 150.000 habitants supplémentaires. L'AggloNORD pourrait être amenée à s'approcher des 50.000 habitants (26.000 aujourd'hui), en s'appuyant notamment sur le continuum urbanisé dont elle dispose jusqu'à Colmar-Berg. Certaines communes moins centrales dans les trois agglomérations devront accélérer leur développement (notamment Niederanven, Contern, Leudelange, Mamer, Mondercange, Sanem, Kaerjeng, Erpeldange et Bettendorf).

Les centres de développement et d'attraction (CDA) ruraux ainsi que d'autres communes prioritaires devront se développer substantiellement (Wiltz, Steinfort, Junglinster, Rédange et Mondorf).

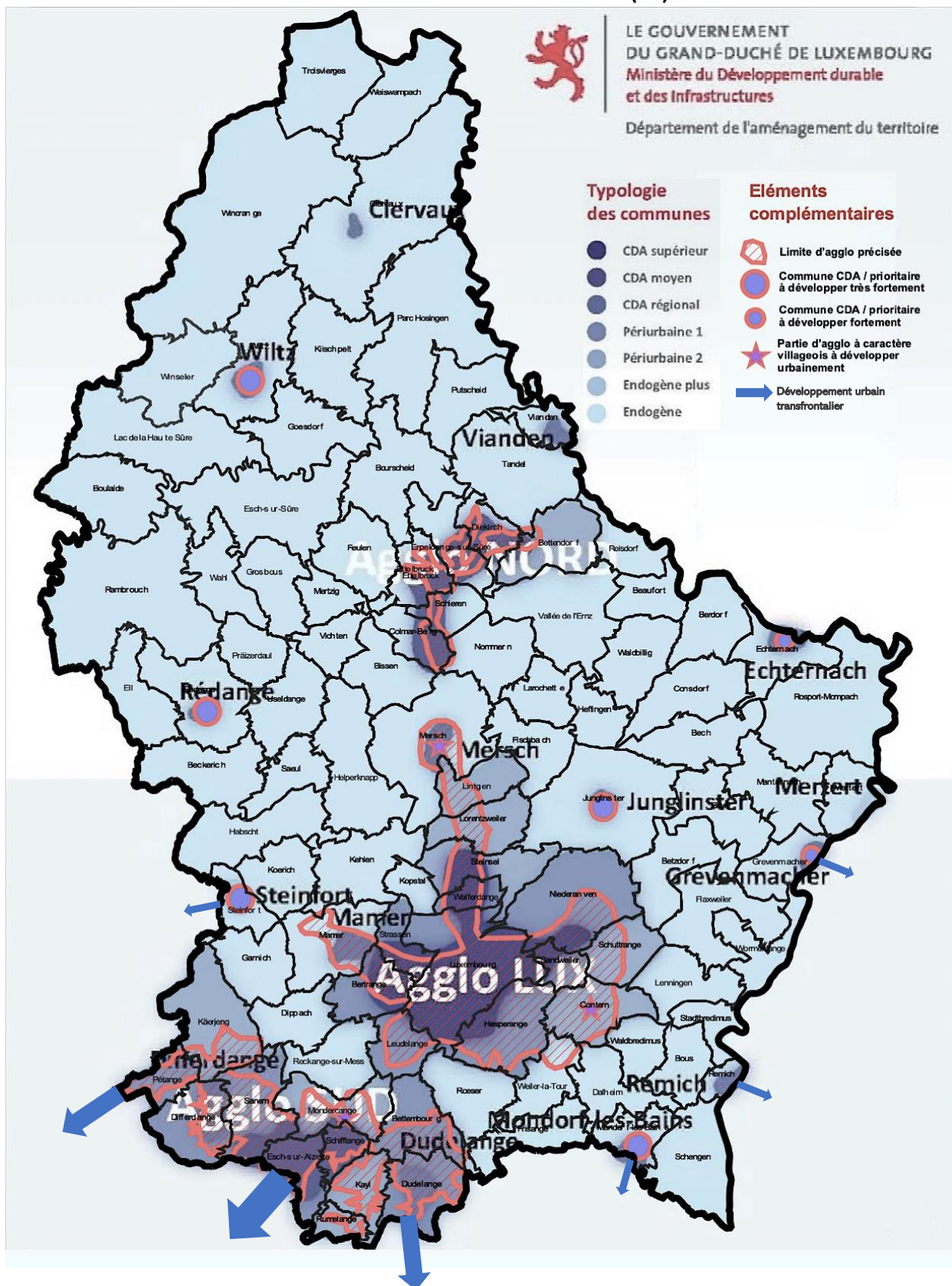
L'effort de densification devra se faire de manière cohérente et nécessitera une révision des périmètres de construction. Dans ces CDA, comme dans les Agglos, de nouvelles centralités urbaines devront être créées, ce qui pourrait impliquer que certains villages dans les périphéries proches des centres se muent en véritables petites villes.

L'urbanisation des secteurs ruraux devra être freinée pour éviter la périurbanisation et ses conséquences négatives (artificialisation des sols, éloignement des centres économiques, dégradation des ensembles villageois traditionnels, etc.). Certaines communes devront réduire leur potentiel constructible au bénéfice des espaces prioritaires.

Le potentiel de développement transfrontalier du territoire sera une clé pour parvenir à construire un modèle territorial cohérent et soutenable. En particulier, le renforcement urbain de trois agglomérations transfrontalières devra être pensé avec les régions limitrophes : celle autour d'Esch-sur-Alzette étendue à Dudelange et Bettembourg, celle autour du Pôle Européen de Développement (PED) étendue à Arlon, Steinfort et Virton et celle autour de Trèves étendue à Grevenmacher et Sarrebourg. Une coopération renforcée avec la partie septentrionale du Sillon lorrain (Thionville-Metz) sera également à mettre en œuvre, de même que des visions territoriales autour de pôles plus modestes (Schengen-Merzig-Sierck-les-Bains, Echternach-Bitbourg, Wiltz-Bastogne et Rédange-Attert).

Les espaces faisant l'objet de mesures de protection environnementale seront à préserver de la dynamique d'urbanisation. La capacité du modèle de développement territorial à devenir plus soutenable sur le plan environnemental ne pourra pas se résumer au seul pourcentage d'espaces artificialisés, en particulier dans un contexte de croissance démographique où le renforcement des pôles urbains du pays contribuera précisément à rendre le modèle plus durable. D'importants efforts devront être entrepris pour que les espaces « verts » (forêts, espaces agricoles et naturels) soient aménagés et exploités de manière sensiblement plus respectueuse de la biodiversité. La qualité de l'aménagement urbain devra également faire l'objet de transformations importantes pour garantir la qualité de vie et diminuer les effets néfastes sur l'environnement. Enfin, il serait plus cohérent de définir certains objectifs de protection de l'environnement et d'adaptation au changement climatique à l'échelle de l'ensemble de l'aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg sans quoi les externalités négatives de la croissance luxembourgeoise pourraient être davantage « exportées » dans les régions limitrophes (voir chapitre 3.4).

Modèle de développement spatial précisé et complété issu du scénario n° 3 d'un « développement territorial organisé et harmonieux » de 2016 et typologie afférente des communes « Armature urbaine renforcée et (dé)concentrée »



Source : Département de l'aménagement du territoire ; document enrichi par les résultats de l'analyse prospective

Chapitre 3.2. Développements urbains

La manière de développer les ensembles urbains devra également faire l'objet d'évolutions importantes au cours des trois prochaines décennies. Il sera en effet nécessaire que les trois principaux pôles urbains du pays deviennent des agglomérations attractives, plus grandes, plus denses et plus durables, mais aussi de repenser le développement des petites villes qui seront plus nombreuses, tout en préservant la qualité de vie et l'environnement.

La consultation « Luxembourg in Transition » qui réunit des propositions stratégiques d'aménagement du territoire pour le pays et son espace transfrontalier constitue un référentiel important en matière de développements urbains. En particulier, les schémas proposés afin de faire muter certains espaces d'activités monofonctionnelles en véritables quartiers mixtes, mais aussi pour renforcer la mixité (et la densité) des espaces déjà urbanisés méritent une attention particulière. Certaines transformations proposées impliqueront néanmoins des changements sensibles au niveau des modes de vie dont il sera nécessaire de débattre avec les citoyens.

Face aux mutations dans le secteur du commerce et les habitudes de travail, de nouvelles centralités urbaines devront être imaginées en misant à certains endroits davantage sur les offres de rencontre que sur les commerces traditionnels.

Il conviendra cependant d'être attentif à toutes les ressources (financières, foncières, etc.) que ces transformations nécessiteront et de ne pas négliger la contrainte de mixité sociale qui devra s'ajouter à celle de mixité fonctionnelle. Des modèles économiques nouveaux seront à imaginer pour rendre ces changements accessibles aux résidents.

Chapitre 3.3. Transports et mobilité : des déploiements à hauteur de la croissance projetée

La vision territoriale pour un développement soutenu et cohérent à l'horizon 2050 implique de penser d'importantes évolutions du système de mobilité au Luxembourg et dans son espace fonctionnel transfrontalier. Ce domaine prospectif à fort impact spatio-fonctionnel est crucial dans le contexte d'un petit pays qui doit s'organiser pour accueillir plus de 460.000 habitants et près de 470.000 actifs (dont plus de la moitié de frontaliers) supplémentaires tout en faisant sensiblement évoluer sa trame urbaine.

Les déplacements, en particulier les déplacements domicile-travail et domicile-école, devront évoluer avec un recours nettement plus accru au covoiturage, à la mobilité douce et aux transports en commun.

Le réseau routier continuera à jouer un rôle important à l'avenir. Il devra se transformer pour permettre de développer la mobilité « connectée », partagée, et certains aménagements routiers devront être étendus et renforcés.

Le réseau ferroviaire devra être capable de renforcer les capacités de transport et faire l'objet de certains aménagements stratégiques avec des raccordements nouveaux afin de contourner la gare centrale de

Luxembourg. L'extension du tram devra se poursuivre et à certains endroits faire l'objet d'arbitrages entre tram et bus à haut niveau de service. Le bus, quant à lui, servira toujours plus dans la mobilité quotidienne, en complément du développement du réseau de tram et ferroviaire.

De nouveaux modes de transports (pour le Luxembourg du moins) pourraient être très utiles dans les prochaines décennies. En particulier, le contexte de renforcement de la densité des deux principales agglomérations pourrait nécessiter l'utilisation de trams sur pilotis et de téléphériques urbains face à des capacités au sol saturées.

La mobilité douce (marche à pied, vélo) et les véhicules intermédiaires devront bénéficier d'aménagements infrastructurels importants pour être encouragés et sécurisés.

Évolution projetée du partage modal global (%)

	Voiture	Transports en commun	Mobilité active
2017 (%)	69	17	14
Hypothèses 2050 (%)	45	30	25
Ecart (p.p.)	-24	+13	+11

D'après les simulations, si l'ensemble des aménagements proposés dans cette Vision sont réalisés et que l'aménagement du territoire évolue en particulier en ce qui concerne les centres d'emplois, les projections « au fil de l'eau » pourraient être « absorbables » en matière de mobilité à condition que le report modal vers le covoiturage soit réel et que le télétravail se développe sensiblement (hypothèse de 18% de l'ensemble des jours de travail en moyenne sur toute l'économie télétravaillés). Cela nécessitera un recul sensible de « l'autosolisme ».

Chapitre 3.4. Développements transfrontaliers

L'aire fonctionnelle transfrontalière autour du Luxembourg fait face à des défis de taille, en partie liés au développement économique soutenu du Luxembourg, et nécessite une approche cohérente pour penser l'organisation de son territoire sur le long terme. Avec le scénario « au fil de l'eau », le modèle territorial transfrontalier apparaît comme non-soutenable à long terme en l'absence de changements significatifs dans son mode de fonctionnement. Ce constat plaide pour l'élaboration d'un projet de territoire, en concertation avec les pays et les régions limitrophes. Le projet devrait viser un développement plus équilibré du territoire selon une logique de codéveloppement. Il permettrait de renforcer l'attractivité de la métropole transfrontalière mais aussi sa fluidité et sa cohérence d'ensemble.

Le scénario démographique « au fil de l'eau » prévoit 292.000 frontaliers supplémentaires en 30 ans ce qui représente, toutes choses égales par ailleurs, une hausse de 613.200 habitants vivant dans un ménage dans lequel au moins une personne est frontalière. Cette

hausse nécessitera de renforcer les capacités urbaines et l'attractivité des régions frontalières afin qu'elles gagnent de nouveaux habitants.

Il sera dès lors indispensable de développer une armature urbaine transfrontalière telle qu'esquissée dans le chapitre 3.1. La Vision territoriale pourrait aussi s'appuyer sur le développement de pôles d'activités économiques reposant notamment sur des zones d'activités transfrontalières. L'armature des transports sera également à mettre en œuvre à cette échelle géographique dans une logique de co-investissement, voire de co-gestion, afin de réaliser le report modal souhaité.

Il pourrait également être envisagé de fixer des objectifs écologiques à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière, en particulier les objectifs de « zéro émission nette » et « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050, qui pourraient ainsi être atteints au niveau de ce territoire de manière plus cohérente compte tenu de la réalité « physique » des phénomènes qui dépassent les frontières administratives.

CHAPITRE 4

Une nécessaire évolution des outils au service de la politique d'aménagement du territoire

La réalisation concrète de la Vision Territoriale proposée dans cette étude obligera de résoudre divers problèmes récurrents de l'aménagement du territoire au Luxembourg, au premier rang desquels l'absence de caractère transversal de l'aménagement du territoire débouchant sur une mauvaise articulation (voire une incohérence) entre les planifications nationale et communale, la difficulté à mobiliser les espaces disponibles et les nombreuses contraintes freinant l'urbanisation aux endroits appropriés ainsi que la difficulté à maîtriser un développement cohérent de l'espace transfrontalier autour du pays.

Des évolutions sont ainsi proposées pour atteindre cinq grands objectifs, qui constituent un tout cohérent dont le but est, in fine, de rendre le système territorial luxembourgeois compatible avec le niveau de croissance élevé du pays. Divers leviers, plus ou moins contraignants, normatifs ou incitatifs, pourront être mis en place pour y contribuer et nécessitent dès à présent d'être étudiés.

Etant donné que certaines propositions pourraient avoir des effets sur d'autres aspects socio-économiques du « modèle luxembourgeois », les pistes avancées dans cette vision territoriale nécessiteront un débat ouvert et transparent.

Objectif 1 : Assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grandes lignes de la politique nationale de développement territorial

- Réformer le mode actuel de financement des communes pour favoriser les fusions et les coopérations entre communes ;
- Créer des agences publiques d'urbanisme et de développement territorial qui pourraient se constituer sous la forme d'associations intercommunales ;
- Conférer une place centrale à l'aménagement du territoire au sein du Gouvernement et étudier l'opportunité d'inscrire le rôle de l'aménagement du territoire dans la Constitution ;
- Passer au crible des critères « aménagement du territoire » les investissements communaux dans le cadre de l'attribution du cofinancement national. Procéder à un inventaire exhaustif des transferts en capital de l'Etat aux communes, au sein d'un nouveau groupe de travail ;
- Mettre en œuvre des financements valorisant les projets territoriaux en s'inspirant de la politique suisse des agglomérations ;
- Mettre en place un nouveau fonds spécial finançant des projets pilotes en matière d'urbanisme, de paysages ou d'architecture s'inscrivant dans le cadre du PDAT 2023.

Objectif 2 : Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires

- Convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains ;
- Mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement de terrains en zone constructible à leur utilisation effective et remembrer les parcelles d'un projet en cas de blocage ;
- Créer un fonds de compensation des moins-values alimenté par une taxation des plus-values en cas de déclassement résultant d'une mesure d'aménagement du territoire ;
- Adapter la fiscalité foncière afin de lutter contre la rétention et suivre les effets de la réforme annoncée en octobre 2022 et recalibrer les paramètres de la réforme si nécessaire ;
- Réfléchir à une fiscalité avantageuse pour les investisseurs dans la construction de logements ;
- Etudier l'opportunité de faire évoluer la Constitution.

Objectif 3 : Favoriser une exploitation « optimale » des surfaces existantes et encourager la mixité urbaine

- Penser un outil de transferts de droits d'urbanisation pour canaliser le développement aux endroits appropriés ;
- Veiller à ce que les Communes, l'Etat et les promoteurs publics soient davantage incités à valoriser les terrains constructibles dont ils sont propriétaires ;
- Réévaluer l'ensemble des incitants à destination des communes en matière de logement social ;
- Veiller à mettre en œuvre rapidement et évaluer régulièrement et adapter si nécessaire les dispositifs de taxation des logements inoccupés ;
- Faciliter autant que possible le volet procédural ;
- Mieux utiliser l'outil de plan d'occupation du sol (POS) ;

- Réfléchir à un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d'activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers.

Objectif 4 : Mettre en place une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance »

- Utiliser la fiscalité pour favoriser la mobilité durable ;
- Etudier la pertinence d'une vignette automobile et prévoir des politiques de stationnement en phase avec les objectifs d'urbanisation ;
- Accélérer les procédures concernant les projets d'infrastructures de mobilité multimodale et doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de projets de mobilité des moyens nécessaires.

Objectif 5 : Favoriser la coopération transfrontalière, notamment avec de nouveaux outils

- Favoriser un développement économique plus équilibré ;
- Passer des conventions bilatérales pour des projets de territoires transfrontaliers, avec forte implication des collectivités locales ;
- Mettre en œuvre certaines dispositions du « European Cross Border Mechanism », avec « points de contact » en cas d'obstacles ;
- Créer de nouveaux fonds dédiés à la coopération transfrontalière ;
- Inciter les communes des territoires transfrontaliers à se rassembler dans des groupements de coopération ;
- Faire évoluer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier ;
- Favoriser les expérimentations.

En trente ans, le Luxembourg a multiplié son PIB par 2,6, créé près de 290.000 emplois (x2,5), vu le nombre de frontaliers augmenter de 170.000 (x6) et connu une poussée démographique de près de 250.000 personnes (+65%).

Si elle a eu d'incontestables retombées positives, cette « félicité économique », systématiquement sous-estimée par les différentes vagues de projections, a profondément modifié de nombreuses caractéristiques sociétales, territoriales et environnementales du Luxembourg. Prix du foncier, rareté du logement, saturation des infrastructures de mobilité, pollution, qualité de vie, attractivité, ... Des goulots d'étranglement liés au modèle de développement spatial se manifestent peu à peu et représentent une menace pour la prospérité économique, sociale et écologique future du pays.

Dans les prochaines décennies, les stratégies d'aménagement du territoire (au sens large) joueront un rôle toujours plus crucial pour rendre possible et soutenable le développement socio-économique du Luxembourg. La nécessité de penser une Vision territoriale à long terme doit également être considérée comme un outil à part entière au service de la stratégie de développement économique du pays. C'est l'objet de la présente étude, qui repose sur un travail multidisciplinaire original et ambitionne un double objectif, celui de sensibiliser les responsables de la planification territoriale aux besoins que pourrait requérir le modèle économique du Luxembourg et celui de rendre les décideurs économiques plus attentifs aux contraintes toujours plus fortes que l'aménagement du territoire va représenter pour l'économie luxembourgeoise.

A propos de la Fondation IDEA

La Fondation IDEA asbl a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Elle s'est donnée pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action: identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public.

Cette étude a été préparée par l'équipe opérationnelle d'IDEA en collaboration avec Romain Diederich, géographe.

Auteurs : Muriel Bouchet, Romain Diederich, Vincent Hein.

Steering Committee : Nicolas Buck, Michèle Finck, Georges Heinrich, Erna Hennicot-Schoepges, Isabelle Lentz, Rolf Tarrach, Michel Wurth.

Illustration de couverture : Julien Mpia Massa