



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 02 avril 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 20 mars 2014
2. Présentation du Rapport CEPS sur la Cohésion territoriale et sociale, suivie d'un échange de vues
3. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marco Schank, M. Justin Turpel, Mme Christiane Wickler, M. Serge Wilmes

M. François Bausch, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

M. Camille Gira, Secrétaire d'État au Développement durable et aux Infrastructures

M. Romain Diederich, M. Christophe Reuter, Mme Marie-Josée Vidal, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Patrick Bousch, M. Antoine Decoville, Mme Valérie Feltgen, du CEPS/INSTEAD

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Josée Lorsché, Présidente de la Commission

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 20 mars 2014

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. Présentation du Rapport CEPS sur la cohésion territoriale et sociale, suivie d'un échange de vues

Les représentants du Ministère et du CEPS/INSTEAD présentent le rapport sur la cohésion territoriale au Luxembourg, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé aux deux documents repris en annexe du présent procès-verbal. Suite à cette présentation, il est procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

- après que l'intérêt et la grande qualité de l'étude du CEPS/INSTEAD aient été soulignés par plusieurs intervenants, il est convenu d'informer la Commission du Logement de la publication de cette étude et de lui proposer qu'une présentation en soit réalisée à l'intention de ses membres ;
- Monsieur le Ministre confirme que les résultats de cette étude ont d'ores et déjà été intégrés dans les projets de plans directeurs sectoriels, qui sont en voie de finalisation et qui seront présentés en date du 21 mai prochain à la Chambre des Députés. Il précise à cet égard qu'il existe une interaction et une compatibilité totales entre les quatre plans directeurs sectoriels primaires ;
- l'étude sous rubrique montre un processus de différenciation des individus dans l'espace, en fonction des revenus et des nationalités, mettant en péril la mixité sociale. Monsieur le Ministre estime que les plans directeurs sectoriels contribueront à l'instauration d'une meilleure mixité sociale à travers le pays ;
- le représentant de la sensibilité politique *déi Lénk* regrette que l'étude ne mette pas en évidence les motifs de l'inégalité sociale au Luxembourg. Si, de l'avis de Monsieur le Ministre, il est évident que le logement reste le principal motif de déséquilibre social dans le pays, il convient de prévoir des mécanismes afin d'instaurer une politique de construction intégrative. Le plan sectoriel « Logement », s'il ne résoudra bien entendu pas tous les problèmes, devrait pourtant contribuer à l'amélioration de la cohésion sociale ;
- le représentant de la sensibilité politique *déi Lénk* constate une certaine paralysie immobilière, alors qu'il existe à travers le pays de nombreux terrains disponibles dans le périmètre constructible. Il souhaite recevoir de plus amples informations sur d'éventuels blocages qui empêcheraient la construction des logements dont on a besoin. Si Monsieur le Ministre s'accorde à dire qu'il existe un potentiel constructible important dans certaines communes, comme la Ville de Luxembourg, la situation est très différente dans d'autres communes, comme par exemple la ville d'Esch-sur-Alzette, totalement saturée ;
- s'il est évident que les terrains constructibles à disposition existent en nombre limité et doivent donc être utilisés de manière rationnelle, plusieurs membres de la Commission évoquent la nécessaire densification urbaine afin de faire vivre davantage de population

sur un même espace, par exemple en augmentant les hauteurs de bâtiment autorisées afin de permettre la création de grandes tours. D'autres intervenants mettent, à cet égard, en garde envers les dangers de ghettoïsation et de violence urbaine souvent inhérents à la densification urbaine et invoquent l'importance de préserver la cohésion et la mixité sociale dans de tels quartiers. Monsieur le Ministre donne à considérer que la densification urbaine ne signifie pas systématiquement une construction en hauteur à outrance, mais plutôt le fait de privilégier les constructions dans des quartiers urbains peu denses (ex : le quartier de Cessange pour la Ville de Luxembourg) ;

- toujours dans ce contexte, Monsieur le Ministre donne à entendre que le plan sectoriel « Logement » étudiera les possibilités de développement des différentes communes du pays (capacité de croissance de la population, capacité de densification urbaine) et en établira une typologie en distinguant les communes prioritaires des communes complémentaires. En outre, le Gouvernement envisage de définir quatre à six grands projets d'envergure, qui seront installés aux endroits où il existe des déficits entre nombre de postes de travail et nombre d'habitants, et transposés à court terme par le biais de plans d'occupation du sol ;
- suite à une question relative à la nécessaire conformité des plans d'aménagement généraux aux différents plans directeurs sectoriels, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2014, réunion au cours de laquelle les modalités y afférentes avaient été expliquées de manière détaillée. Monsieur le Ministre précise en outre que, dès que les projets de plans directeurs sectoriels auront été présentés à la Chambre des Députés, une phase de consultation sera entamée avec les communes concernées ;
- dans un pays à la superficie limitée et à la démographie dense et croissante, l'aménagement du territoire constitue un thème politique délicat. Monsieur le Ministre est pourtant d'avis qu'il n'existe pas de danger d'un retour vers une politique dirigiste d'aménagement du territoire. Selon lui, une bonne organisation territoriale n'est pas synonyme de restriction de liberté ;
- le plan sectoriel « Logement » exigera de chaque commune qu'elle définisse des zones prioritaires pour l'habitat (« *Siedlungsschwerpunkte* ») qui devront impérativement être bien desservies par les transports en commun et dont le modèle d'organisation devra être établi à la faveur d'un processus démocratique participatif dans le cadre de l'établissement des plans d'aménagement communaux. Dans ce contexte, il est précisé que le programme gouvernemental prévoit que *« les autorités communales seront responsabilisées dans le cadre de la réforme des finances communales en vue de la construction de logements sociaux, par exemple en conditionnant une partie des transferts du fonds communal de dotation financière à la construction et à l'entretien de logements de ce type »* ;
- plusieurs intervenants se déclarent en désaccord avec la piste d'action proposée en page 15 du document PowerPoint repris en annexe du présent procès-verbal et visant à favoriser l'établissement d'entreprises dans les villes, afin d'en améliorer l'attractivité. Si cette affirmation peut être avérée pour certaines villes, elle ne l'est certainement pas pour d'autres. Monsieur le Ministre tempère ces critiques en expliquant que cette piste d'action a plutôt pour but de favoriser la mixité sociale en instaurant davantage de commerces de proximité dans les villes. Il donne à cet égard à considérer qu'une évolution importante des mentalités a pour effet, depuis quelques années, un certain délaissement de la fréquentation-loisir des grands centres commerciaux accessibles uniquement en voiture au profit des commerces de proximité proches des quartiers de résidence ;

- la bonne accessibilité aux transports en commun dans un quartier a un impact sur le choix des personnes quant à leur lieu d'habitation. Cette affirmation est cependant à nuancer selon les nationalités. Il s'agit en effet d'un critère plus important pour les résidents non-luxembourgeois, plus habitués à utiliser les transports en commun. Monsieur le Ministre se dit persuadé qu'une meilleure organisation du réseau des transports publics aura, dans le futur, un impact grandissant sur le choix du lieu de résidence.

3. **Divers**

La prochaine réunion aura lieu le 23 avril 2014.

Luxembourg, le 14 avril 2014

La secrétaire,
Rachel Moris

La Présidente,
Josée Lorsché

La cohésion territoriale et sociale au Luxembourg : quels enjeux ?

Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial

Commission du Développement durable

2 avril 2014

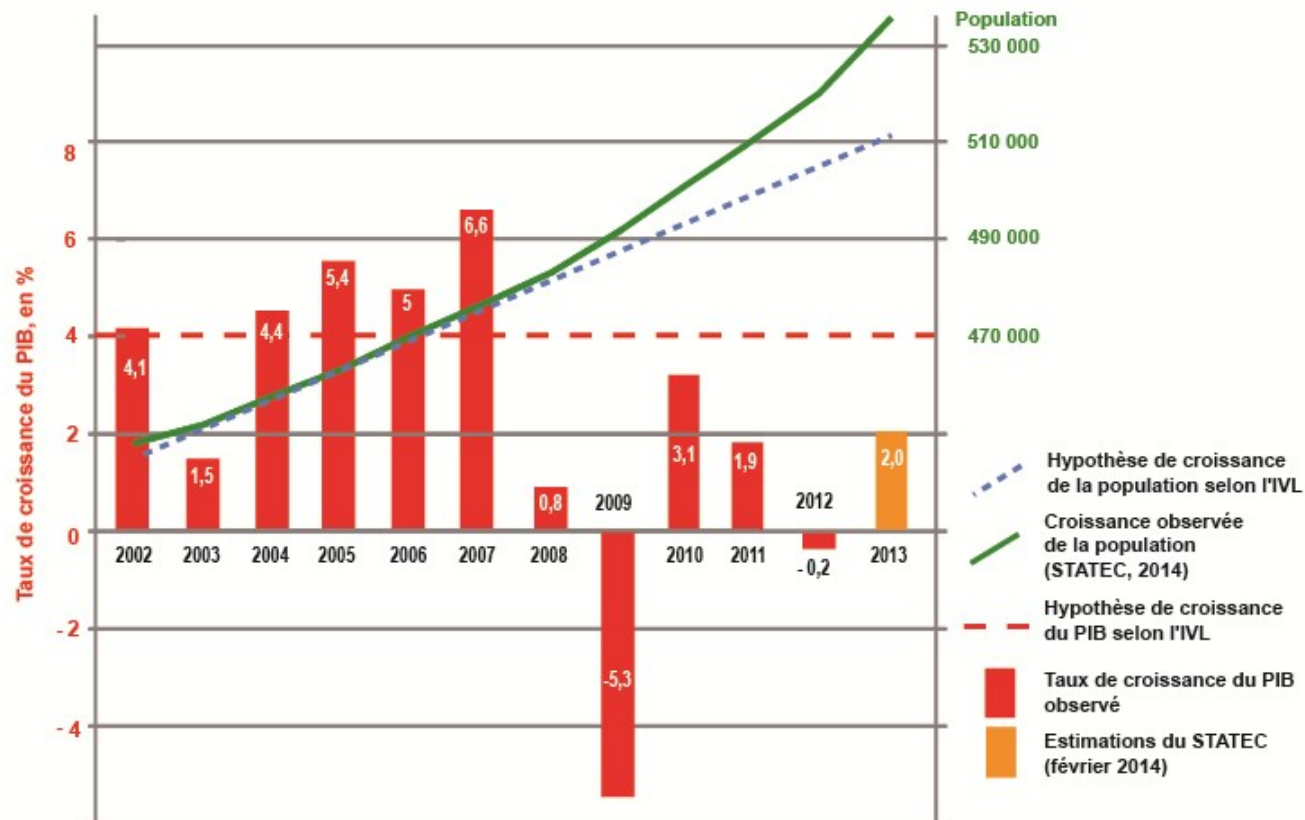


Pourquoi une politique de cohésion sociale et territoriale ?

- Un constat s'impose : les inégalités se creusent dans le temps et dans l'espace et menacent la cohésion sociale.
- Cette situation exige des mesures politiques volontaristes et coordonnées.
- L'approche territoriale, trans-sectorielle, permet de lutter contre la spirale négative d'un développement qui accentue les processus ségrégatifs dans l'espace.

Un découplage entre croissance démographique et croissance économique

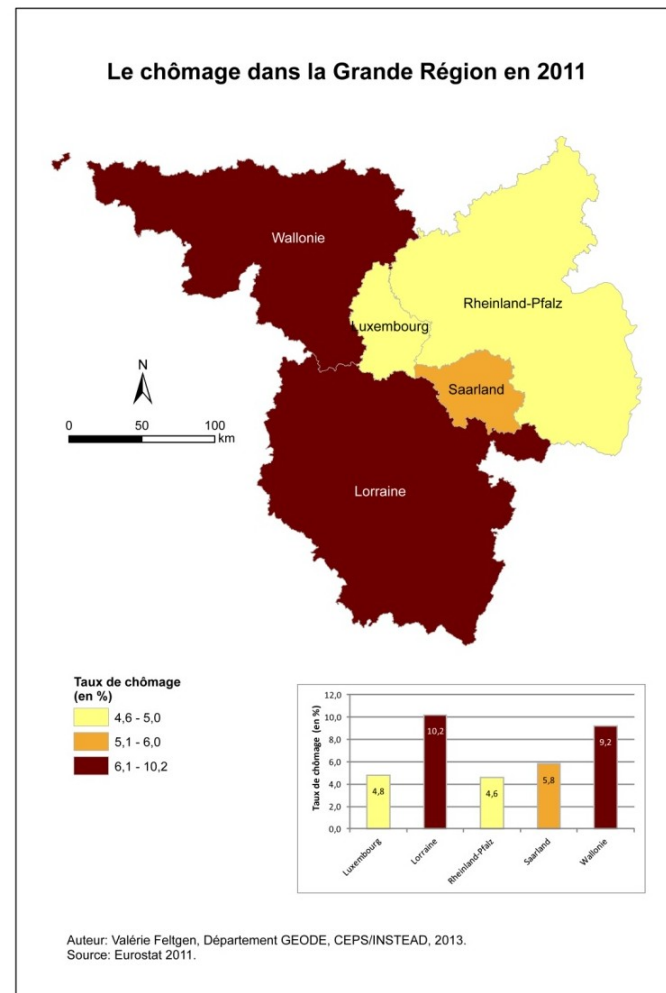
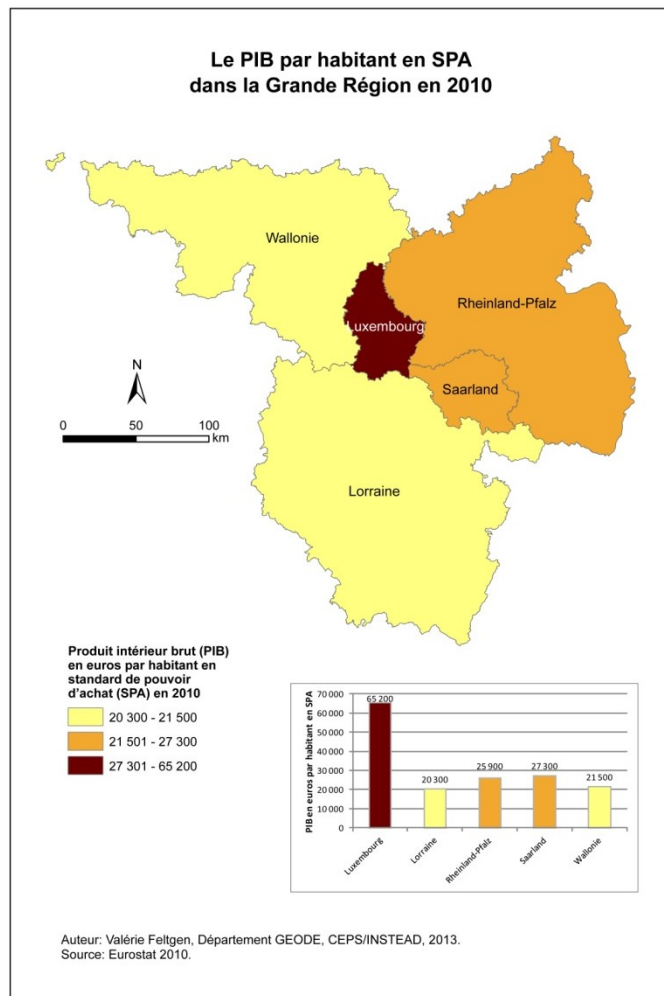
Croissances respectives de la population et du PIB sur la période 2002 - 2013



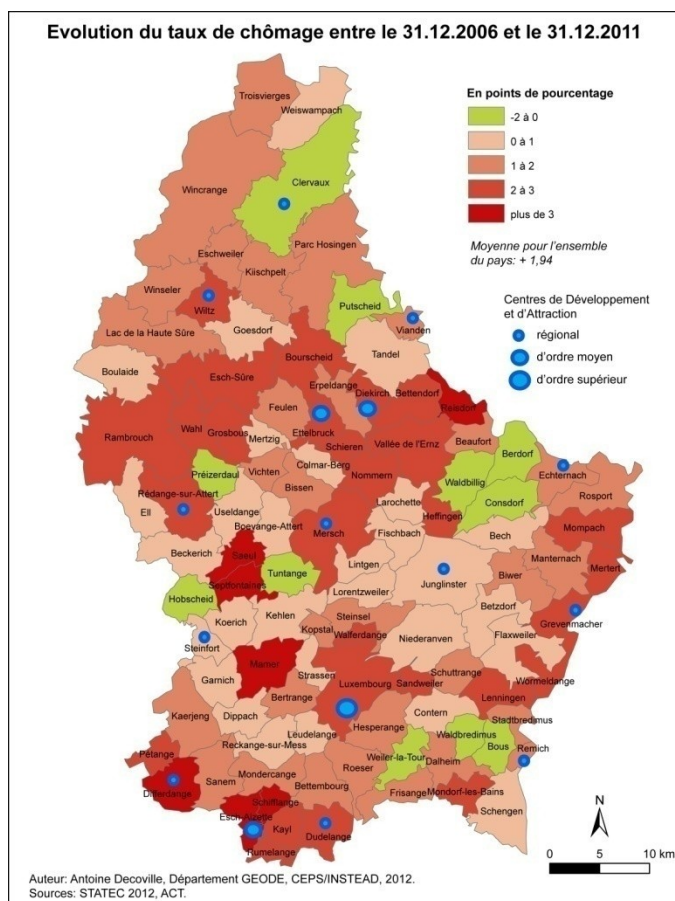
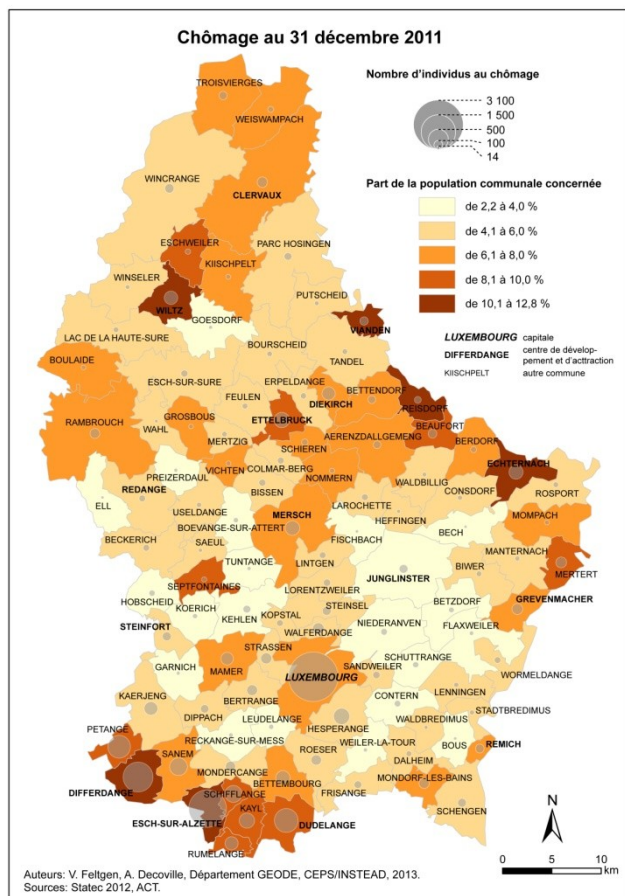
Sources: STATEC, 2014, AS&P, 2003

L'emballlement de la croissance démographique, dans un contexte de ralentissement économique, génère d'importants défis pour la société et le territoire.

Les différents contextes socio-économiques entre le Luxembourg et ses régions voisines restent très forts

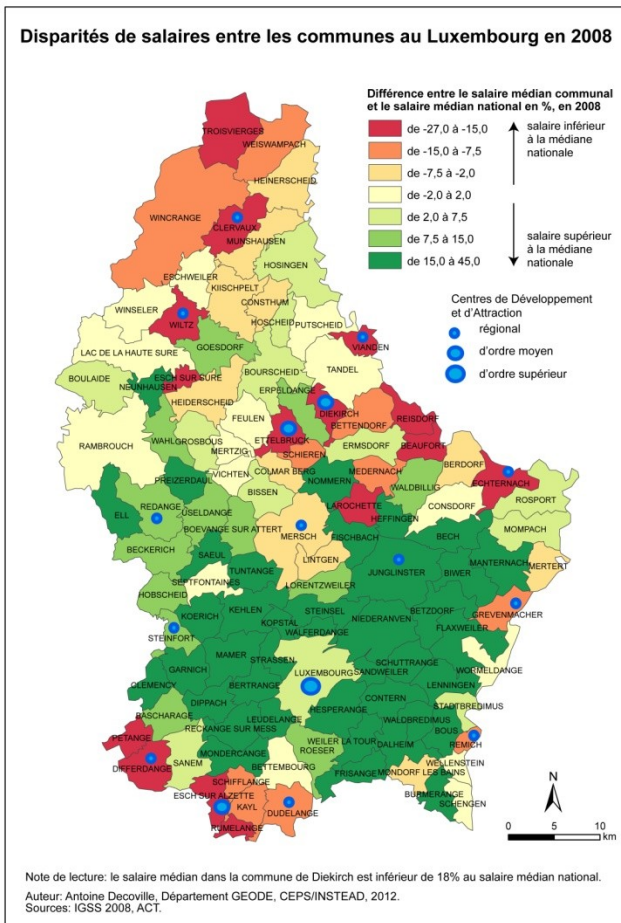


A l'échelle du pays, d'importantes disparités subsistent et tendent à se renforcer dans le temps



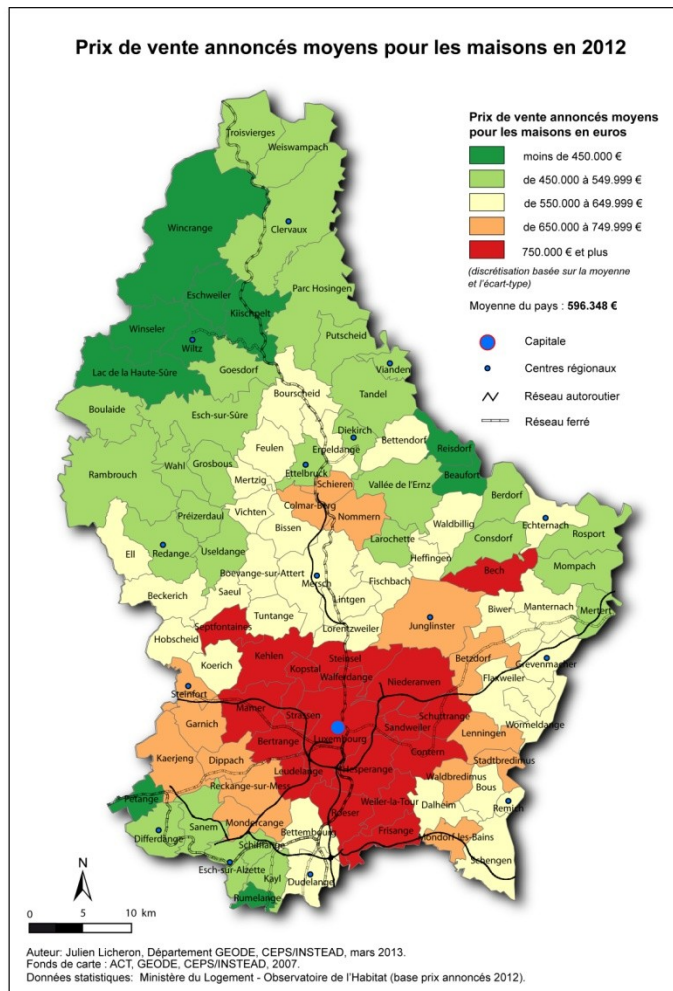
Les régions les plus touchées par le chômage sont souvent celles qui ont vu le phénomène progresser le plus vite.

A l'exception de la capitale, les centres urbains apparaissent peu favorisés



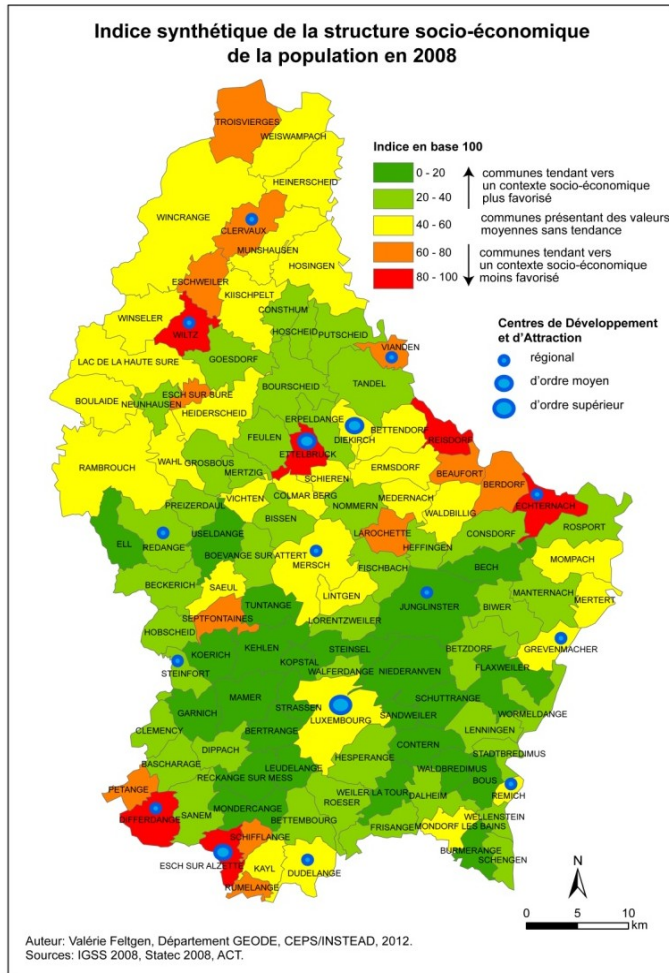
- La grande majorité des centres urbains abritent des populations aux revenus inférieurs aux valeurs médianes nationales.
- Les centres urbains semblent peu attractifs pour les populations favorisées.

Des processus de différenciation sociale de l'espace largement liés aux prix immobiliers



Les prix immobiliers et fonciers témoignent de l'engouement des ménages aisés pour les localisations résidentielles proches de la capitale. Les prix plus modérés dans les campagnes éloignées ainsi que dans les communes urbaines de la région Sud permettent l'accueil de populations moins favorisées sur le plan économique.

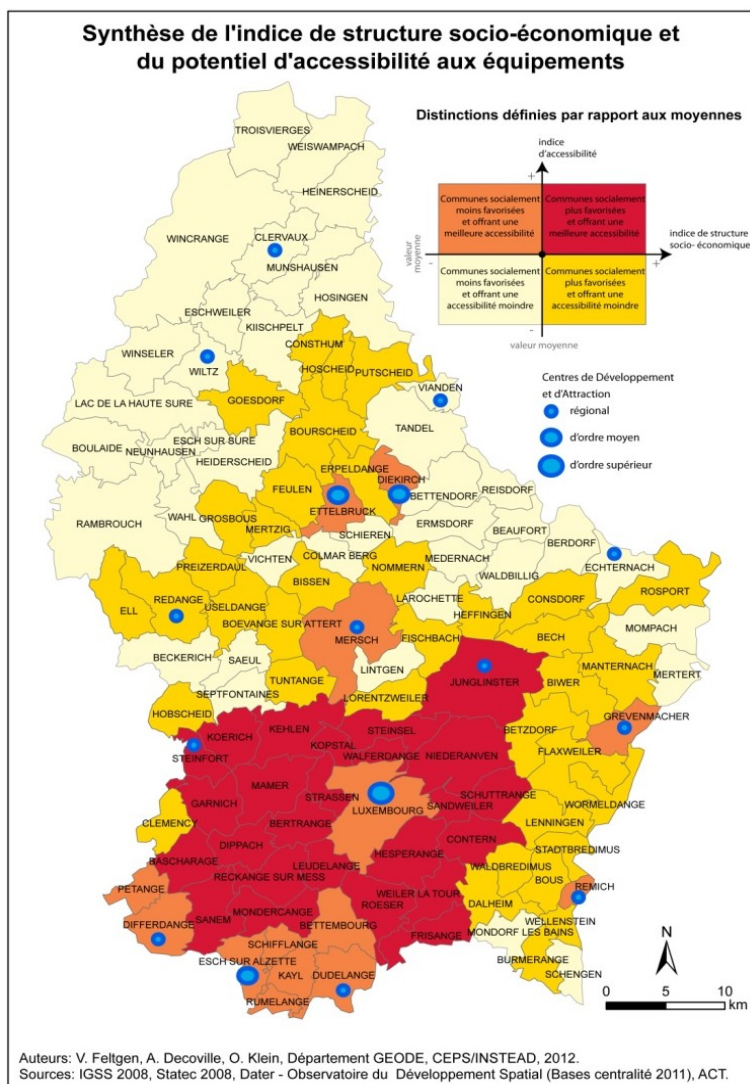
Vers une opposition plus marquée entre le Luxembourg des villes et le Luxembourg des campagnes ?



Cet indicateur synthétise de nombreuses variables (revenus, chômage, part des ménages monoparentaux). Il témoigne d'une opposition entre:

- un Luxembourg des villes, plutôt défavorisé
- un Luxembourg des campagnes périurbaines, favorisées, et des campagnes plus éloignées, qui le sont moins.

Des régions offrant des potentialités très différentes

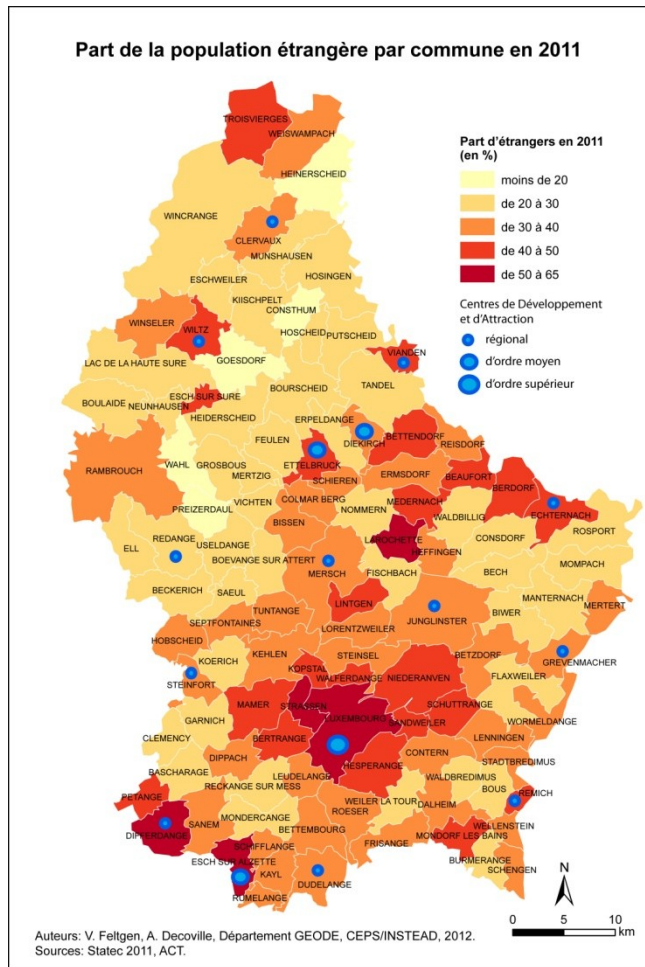


Cette carte croise deux variables: la structure socio-économique des communes (+ ou - favorisées) et la qualité de l'accessibilité aux équipements, services et commerces en voiture.

La plupart des centres urbains souffrent d'une mauvaise image et ne sont pas privilégiés par les catégories sociales moyennes et supérieures, alors qu'ils offrent un bon accès aux équipements, services et commerces.

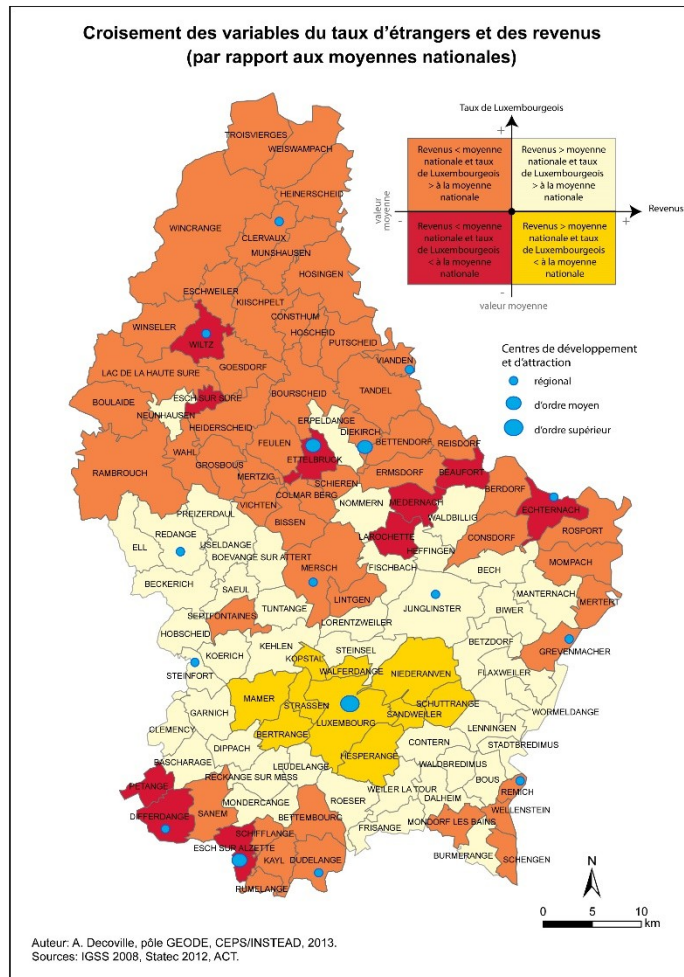


Un pays multiculturel, mais qui présente des signes de différenciation socio-spatiale



- Les centres urbains accueillent une population étrangère très nombreuse, alors que les Luxembourgeois privilégient les localisations résidentielles dans les campagnes.
- Les évolutions (non représentées sur la carte) confirment cette tendance et font peser le risque d'un plus grand marquage social du territoire.

Des dynamiques très marquées de différentiation sociale dans l'espace



4 types d'espaces :

- L'agglomération de la capitale, plus aisée que le reste du pays, est largement internationalisée.
- Le couronne périurbaine autour de l'agglomération est un espace privilégié des Luxembourgeois aisés.
- Les villes secondaires, plutôt défavorisées, accueillent une part importante d'étrangers.
- La part des Luxembourgeois reste supérieure au reste du pays dans les campagnes plus éloignées.

Éléments de conclusion

Les indicateurs présentés permettent de faire ressortir les points suivants :

Le pays offre globalement des conditions de vie très enviables à l'échelle de l'Europe et de la Grande-Région. Mais, on observe:

- une tendance générale au creusement des inégalités sociales dans l'espace.
- un phénomène de délaissement des villes par les Luxembourgeois.
- une paupérisation relative des villes, à l'exception de la capitale, par rapport aux valeurs moyennes du pays.

Éléments de conclusion

Tous ces éléments semblent témoigner d'une certaine crise des villes au Luxembourg, à l'exception notoire de la capitale.

Il convient donc **d'œuvrer en faveur d'un renouveau urbain**, qui constitue la seule voie possible vers un développement plus durable du territoire, dans ses dimensions économique et environnementale bien sûr, mais également **sociale**.

Favoriser l'installation des populations moyennes supérieures ainsi que des Luxembourgeois dans les villes favorisera la mixité sociale, le « vivre-ensemble » et enrayera le processus de paupérisation de certains espaces.

Pistes d'action (1)

- **Les 4 plans directeurs sectoriels primaires** (PST, PSL, PSP, PSZAE)
- En particulier le **PS Logement**, à travers:
 - L'amélioration et l'augmentation de l'offre résidentielle prioritairement en milieu urbain
 - Une densification de l'habitat accompagnée d'une exigence forte de qualité architecturale et urbanistique, prioritairement dans les centres urbains afin d'éviter une consommation excessive de la ressource foncière

Pistes d'action (2)

La mise en place **d'une politique urbaine** qui devra associer acteurs locaux, associatifs, privés et nationaux.

Elle devra viser à améliorer l'attractivité des villes :

- en offrant des logements adaptés à tous les types de ménage (modestes et aisés), avec une haute qualité de construction
- en favorisant l'établissement d'entreprises dans les villes
- en valorisant les opportunités offertes en milieu urbain
- en valorisant les espaces publics, parcs urbains et forêts périurbaines afin de répondre à la demande d'espaces de détente, de socialisation ou de « nature ».

La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?

Observatoire du Développement Spatial
Conférence de presse



Publication d'un ouvrage du CEPS/INSTEAD sur la cohésion sociale et territoriale au Luxembourg



16 chapitres traitant d'économie, de géographie, de sociologie et de statistiques sociales apportent des éclairages complémentaires sur le Luxembourg mais également sur l'échelle transfrontalière et européenne.

Aux éditions P.I.E Peter Lang, 301p.



La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?

Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial

Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2013

La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?

Observatoire du Développement Spatial

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

Réalisation : Unité de recherche GEODE du CEPS/INSTEAD

Responsable de projet : Antoine Decoville, Patrick Bousch

Rédaction : Antoine Decoville, Valérie Feltgen, Frédéric Durand

Cartographie, statistiques : Valérie Feltgen, Antoine Decoville

Indicateurs d'accessibilité : Olivier Klein, Valérie Feltgen, Antoine Decoville

CEPS
I N S T E A D



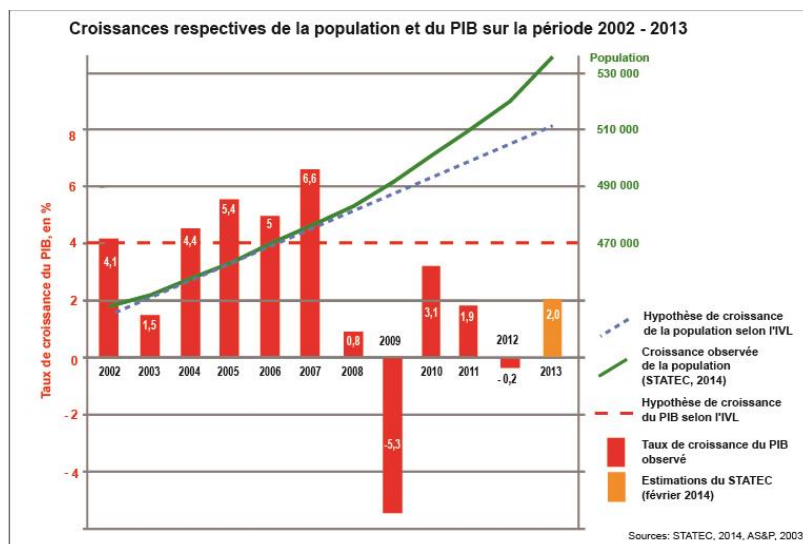
LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Développement durable
et des Infrastructures
Département de l'aménagement du territoire

TABLE DES MATIÈRES_Toc381173851

INTRODUCTION	5
1) LA COHESION TERRITORIALE, UN CONCEPT SCIENTIFIQUE OU UN OBJECTIF POLITIQUE ?	7
LA COHÉSION TERRITORIALE : PLUS D'ÉQUITÉ – ET NON D'ÉGALITÉ – FACE AUX CONTRAINTES DE L'ESPACE ..	8
UN CONCEPT À SUCCÈS, MAIS ÉGALEMENT CRITIQUÉ	9
LA COHÉSION TERRITORIALE, QUELLE PERTINENCE À L'ÉCHELLE DU LUXEMBOURG ?.....	12
PRÉSENTATION ET ORGANISATION DU RAPPORT	14
2) LE LUXEMBOURG DANS SES CONTEXTES EUROPEEN ET GRAND-REGIONAL	16
LE LUXEMBOURG DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN.....	16
LE LUXEMBOURG DANS LE CONTEXTE GRAND-RÉGIONAL	20
3) L'INSCRIPTION SPATIALE DES INEGALITES SOCIO-ECONOMIQUES AU LUXEMBOURG.....	27
CHÔMAGE ET ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE	27
RÉPARTITION SPATIALE DES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU MINIMUM GARANTI	31
DISPARITÉS DE SALAIRES	34
LES PRIX IMMOBILIERS : UN PUISSANT FACTEUR DE SÉGRÉGATION RÉSIDENTIELLE	40
UN IMPORTANT DÉSÉQUILIBRE TERRITORIAL DANS LA RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	43
VERS UN INDICE SOCIO-ÉCONOMIQUE UNIQUE PAR COMMUNE.....	49
4) UN PAYS MULTICULTUREL, MAIS NON EPARGNE PAR UN RISQUE DE SEGREGATION.....	52
5) LE TERRITOIRE VECTEUR D'INEGALITES DANS L'ACCES AUX SERVICES ET EQUIPEMENTS DE BASE ?	61
6) ELEMENTS DE REFLEXION	69
BIBLIOGRAPHIE	73

INTRODUCTION

Le terme de cohésion territoriale peut paraître quelque peu technique, voire obscure à la plupart des lecteurs. Pourtant, derrière ce terme se cachent des enjeux de société absolument fondamentaux : la réduction des inégalités et la qualité du vivre-ensemble. En effet, des constats s'imposent dans la plupart des régions du monde : les individus ne sont pas toujours égaux en fonction des endroits où ils vivent face à l'éducation, l'accès aux soins, aux services, aux commerces, à l'offre culturelle, et à de nombreux autres éléments-clés du bien-être. Agir sur les territoires, en les équipant et en les aménageant permet d'offrir plus de chances aux habitants de s'accomplir, et peut donc contribuer à enrayer les processus de ségrégation socio-spatiale et de développement différencié des espaces. Ce sont là des objectifs centraux d'une politique de cohésion territoriale. Le Luxembourg, avec son haut niveau de vie et ses politiques sociales généreuses, peut, a priori, sembler relativement épargné par les importants clivages sociaux que l'on peut rencontrer ailleurs. Cependant, les inégalités se creusent dans le temps et dans l'espace, et les groupes sociaux se répartissent de manière de plus en plus différenciée dans l'espace tout en se regroupant entre eux. Ces phénomènes semblent même s'accroître depuis quelques années, et plus particulièrement depuis la crise de 2008, qui a entraîné un véritable découplage entre la croissance de l'économie, largement affaiblie, et celle de la démographie, qui demeure très soutenue (voir figure ci-dessous).



Graphique 1

Une spirale défavorable est à l'œuvre en matière de développement spatial, qui tend à accentuer les processus ségrégatifs. Les territoires les plus prisés tendent en effet à attirer les populations les plus favorisées, qui vont renforcer davantage, en s'y installant, leur réputation. A l'inverse, les populations les moins favorisées tendent à se concentrer dans des territoires moins attractifs, mais également plus accessibles en termes de coûts. De tels processus rejaillissent sur la composition sociale des quartiers et des ressorts scolaires, et menacent la mixité sociale. Il est donc urgent d'agir, et c'est dans l'optique d'aider les décideurs politiques à adopter les mesures volontaristes qui s'imposent que ce rapport propose un tour d'horizon des inégalités socio-spatiales et des processus de marquage social de l'espace au Grand-Duché de Luxembourg.

1) LA COHÉSION TERRITORIALE, UN CONCEPT SCIENTIFIQUE OU UN OBJECTIF POLITIQUE ?

La cohésion territoriale est aujourd'hui devenue un principe central dans l'émergence progressive d'une politique coordonnée d'aménagement du territoire à l'échelle de l'Union européenne. Cet objectif de cohésion territoriale s'inscrit dans la politique plus générale de cohésion, qui pourrait être définie comme visant à assurer le bien-être de tous les individus, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation, selon une définition donnée par le groupe de travail du Conseil de l'Europe sur ce thème (2007). De fait, les notions de cohésion sociale, économique et territoriale sont intimement liées. La cohésion territoriale porte en elle les dimensions économique et sociale de l'objectif de développement durable du territoire. En ce sens, elle est profondément liée au principe de solidarité, dont les garants sont, entre autres, les différents niveaux de l'autorité publique, qui doivent coordonner leurs actions. Appliquer une politique de cohésion territoriale nécessite en effet un engagement fort des responsables politiques en faveur du bien commun, au-delà des intérêts locaux et des stratégies par domaine d'action. A l'échelle de l'Europe, l'objectif visé est d'offrir aux citoyens, indépendamment des espaces qu'ils habitent, des conditions de vie et des opportunités équivalentes. Cette tâche peut sembler colossale à cette échelle, surtout si l'on se réfère à l'étendue des disparités entre les Etats, et plus particulièrement entre les « anciens » et les « nouveaux » pays membres de l'Union européenne. Mais seule une réduction de l'amplitude des différences pourra permettre une cohabitation et un développement plus sereins et vertueux des sociétés européennes au sein du territoire communautaire. En effet, si l'Europe est riche de sa diversité, les différentiels de richesse constituent également une menace à l'intégration. De fait, les sous-ensembles régionaux européens n'offrent pas les mêmes opportunités dans les différents registres de la vie économique et sociale. Les facteurs physiques, tels que le climat, le relief, la qualité du sol et du sous-sol, mais également la localisation par rapport aux grands foyers de peuplement et aux axes de communication majeurs, et bien sûr l'histoire politique et économique contribuent à expliquer les différences de densité de population et de dynamisme économique. Sans une réduction des inégalités de développement, le processus d'intégration européenne risque de se solder par d'importantes recompositions socio-économiques dans l'espace, impulsées par les différentiels de richesse et d'opportunités d'emploi. Cette trajectoire, qui repose sur un « laisser-faire », n'est pas souhaitable dans l'optique d'un développement durable du territoire.

En effet, elle entraînerait une aggravation des problèmes économiques et sociaux dans les régions les moins favorisées, et ferait peser des risques de « déséconomies d'échelles » dans les zones urbaines les plus favorisées, avec des problèmes environnementaux (consommation du sol et hausse du trafic routier) et socio-économiques (hausse du chômage, ségrégation socio-spatiale au niveau des quartiers de ville, marginalisation, exclusion).

La logique de cohésion territoriale se situe à l'opposé de ce schéma du « laisser-faire » ; elle découle clairement d'une démarche interventionniste, notamment en matière d'aménagement du territoire. L'objet même de l'aménagement du territoire est d'aider à répartir les hommes et les activités dans l'espace de manière à répondre, au mieux, à un développement durable du territoire, c'est-à-dire soucieux du respect de critères environnementaux, sociaux et économiques. Guy Baudelle apporte une nuance intéressante lorsqu'il dit que le concept de cohésion territoriale peut revêtir deux significations différentes mais non antinomiques (Baudelle, 2006). Il différencie la cohésion *entre* les territoires, de la cohésion *par* le territoire. Si la cohésion *entre* les territoires relève d'une volonté de réduire les disparités comme cela a été évoqué précédemment, l'idée de cohésion *par* le territoire renvoie à l'idée qu'en dotant l'espace des infrastructures nécessaires à l'accès à l'éducation, à la société de la connaissance et à l'emploi, on réduit les inégalités entre citoyens en offrant à tous les chances de s'accomplir. Ces deux nuances ne s'excluent pas, bien au contraire. Une politique de cohésion territoriale réussie ne peut passer que par une articulation de ces deux types d'actions. Mais quelles que soient les priorités politiques choisies, il est important de ne pas nier la diversité des potentiels de développement des espaces.

LA COHÉSION TERRITORIALE : PLUS D'ÉQUITÉ – ET NON D'ÉGALITÉ – FACE AUX CONTRAINTES DE L'ESPACE

Suivre une politique d'aménagement du territoire propice à plus de cohésion et de solidarité entre les régions ne vise pas à offrir des conditions de vie strictement équivalentes à tous. Il n'est ni dans les moyens, ni dans les ambitions de la politique d'aménagement du territoire de chercher à supprimer toutes les différences de développement entre les territoires. Il existe des contraintes fortes et difficilement surmontables liées aux distances, au relief, au climat. En d'autres termes, tous les territoires n'offrent pas les mêmes potentiels de développement économique, de même qu'ils ne sont pas tous propices à l'accueil d'une importante population ou d'activités nombreuses. Ces différences font qu'habiter ou implanter son entreprise dans un

territoire n'offre *de facto* pas les mêmes possibilités que dans un autre. Toutefois, des actions sont possibles pour amoindrir les disparités sociales, et pour tendre vers une situation permettant d'offrir aux citoyens « *des chances équivalentes, en termes de conditions de vie et de la qualité de vie, quel que soit le lieu où ils vivent* »¹.

L'objectif d'une politique de cohésion territoriale est ainsi de favoriser, par le recours à des investissements ciblés et à une plus grande coopération entre acteurs, un développement des territoires qui tienne compte des forces et des opportunités qu'ils offrent afin de garantir une amélioration de leur situation sociale. Pour cela, il importe que les instigateurs de ces politiques de développement aient une connaissance fine des territoires en question, de leurs atouts, de leurs faiblesses ainsi que de leurs potentialités, elles mêmes dépendantes des ressources locales et bien évidemment de la composante sociale. Certaines régions concentrent les dynamiques de développement économique, d'autres présentent des potentialités plus agricoles ou touristiques. Il ne s'agit pas d'imposer un modèle de développement unique pour toutes ces régions, mais plutôt d'encourager la meilleure valorisation possible des atouts de chaque territoire en impliquant la population, dans une logique de complémentarité avec les territoires voisins. Une telle démarche est préférable à une simple mise en concurrence des régions entre elles qui pourrait avoir des effets destructeurs sur les structures spatiales les moins robustes économiquement et donc sur leurs habitants. Mais pour ce faire, il importe de pouvoir se baser sur un diagnostic efficace des potentiels des entités régionales, sans pour autant perdre de vue les contextes spatiaux plus larges dans lesquels elles s'inscrivent.

UN CONCEPT À SUCCÈS, MAIS ÉGALEMENT CRITIQUÉ

Au-delà des éléments de définition déjà mentionnés par rapport au concept de la cohésion territoriale, il convient également d'en souligner les limites, et d'évoquer certains débats dont il fait l'objet, voire même certaines critiques. Mais pour ce faire, il importe de rappeler comment le concept a émergé pour s'imposer comme l'un des piliers de la stratégie européenne d'aménagement du territoire.

La politique européenne de développement régional, qui constitue la première forme de politique européenne visant à réduire les disparités territoriales, peut être considérée comme

¹ Agenda territorial de l'Union européenne, Leipzig, les 24 et 25 mai 2007.

relevant des principes de la cohésion territoriale, même si elle n'en porte pas le nom. Elle a permis la création, en 1975, du FEDER (Fonds européen de développement régional), du FSE (Fonds social européen), du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ou encore de l'IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche).

Le concept de *cohésion sociale et territoriale* a été employé de manière formelle pour la première fois dans le traité d'Amsterdam (1999). Il y est fait mention de l'importance de conserver des services d'intérêt économique général (SIEG) dans les régions les moins favorisées, au nom du maintien d'une cohésion et d'une plus grande égalité des chances de la population. L'agenda territorial de l'Union européenne, accepté par les Ministres compétents à Leipzig le 24 et 25 mai 2007, fixe comme objectif prioritaire de la coopération politique le renforcement de la cohésion territoriale. Les ministres se sont notamment engagés à contribuer, « *au titre de la solidarité territoriale, à donner aux citoyens des chances équivalentes en s'appuyant sur les potentiels régionaux et locaux spécifiques, en termes de conditions de vie et de qualité de vie, quel que soit le lieu où ils vivent, au cœur de l'Europe ou à la périphérie* ». Pour répondre à cet enjeu, il y est mentionné qu'« *il faut prendre plus en compte le territoire afin de mieux soutenir la cohésion sociale et économique* », et que le succès doit passer par « *une gouvernance territoriale* », qui est un processus de coopération basé sur un dialogue intensif et continu entre toutes les parties prenantes du développement territorial. L'agenda territorial a donc clairement contribué à positionner la question de la cohésion territoriale au plus haut niveau des priorités de la politique européenne d'aménagement du territoire. Le Livre Vert sur la cohésion territoriale (Commission des communautés européennes, 2008) a permis de préciser le concept de cohésion territoriale, et également de le valider par les acteurs territoriaux qui ont été invités à partager leurs points de vue sur ce thème, au travers d'une enquête. Cette démarche a permis d'identifier des enjeux et d'élaborer les prémisses d'une stratégie. Parmi ces objectifs, on peut noter la volonté partagée de réduire les écarts de densités entre régions européennes, de mieux relier les territoires et d'améliorer la coopération entre ces derniers. Dans le traité de Lisbonne, ratifié par l'ensemble des Etats-membres et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le concept de cohésion économique, sociale et territoriale est reconnu officiellement comme l'un des objectifs primordiaux de l'Union européenne. La stratégie Europe 2020 (European Commission, 2010), qui tend à redéfinir une stratégie de croissance intelligente, durable et inclusive pour l'Europe d'ici 2020, réitère son intérêt pour une plus grande cohésion territoriale, rattachée à l'aspect inclusif de la stratégie. Toutefois, les textes officiels restent relativement généraux sur l'interprétation à donner au volet territorial de la politique de cohésion et sur la manière d'opérationnaliser les principes de cohésion territoriale. Ainsi, il revient aux Etats de décliner ces orientations en actions concrètes pour que la cohésion territoriale ne reste pas une formule

rhétorique abstraite sans réelle portée opérationnelle en matière d'aménagement du territoire. D'ailleurs, pour certains chercheurs, la cohésion territoriale doit avant tout être comprise comme un concept politique plus que comme un concept scientifique (Evers, 2008). Il n'existe en effet pas de définition précise de ce que l'on entend par cohésion territoriale. D'autre part, aucune règle sur les modalités de sa mise en œuvre n'a été élaborée. Cette absence s'explique tout d'abord par la très grande diversité des contextes régionaux et nationaux, qui rend difficile l'application de mesures utilisables partout de la même manière. Par ailleurs, le concept recèle un certain paradoxe, entre les deux objectifs sous-jacents qui sont de préserver la solidarité entre les régions tout en améliorant la compétitivité de l'ensemble de l'Union européenne. Dans les discours sur la cohésion territoriale, il est en effet souvent mentionné que la lutte contre les inégalités entre territoires améliore la compétitivité d'un pays qui met en pratique ses principes. Or, si l'idée est séduisante, il n'est pas démontré scientifiquement qu'il y ait réellement un lien de causalité entre l'objectif de solidarité interrégionale et celui de compétitivité à court terme, notamment au niveau de l'Union européenne. Avant d'être un objectif économique, la cohésion doit être un projet de société (Vanolo, 2010). Par ailleurs, les moyens de parvenir à une réduction des inégalités prêtent aussi à débat. Ainsi, pour aller dans le sens d'une plus grande cohésion territoriale, différentes pistes sont évoquées, mais il est difficile de les comparer du fait d'un manque de recul pour juger de leurs pertinences respectives. Certains pensent ainsi qu'il est préférable de favoriser les logiques de concentration économique dans les principaux pôles, c'est-à-dire de renforcer, finalement, les espaces métropolitains qui sont déjà les plus compétitifs afin de mieux les positionner à l'échelle internationale. C'est seulement dans un second temps que les tenants de cette polarisation économique du territoire pensent opportun de mener une politique plus solidaire de redistribution de la richesse créée qui soit profitable aux espaces les moins dynamiques. Ainsi, pour Laurent Davezies, en tenant compte « *des niveaux respectifs donnés de différence interrégionale de rentabilité des investissements et de redistributivité régionale des fonds publics, il serait plus intéressant pour les régions pauvres que les investissements soient faits dans les plus riches de leurs pays* » (Davezies, 2008 :25). Pour les partisans de l'approche interventionniste inverse, il convient au contraire de mener une politique d'investissements concentrés sur les régions en retard de développement, afin de leur donner une impulsion et de leur permettre de générer leur propre croissance endogène.

A côté de ces deux stratégies qui, présentées de manière un peu schématique, semblent s'opposer, c'est souvent une stratégie intermédiaire qui est adoptée, comme c'est le cas entre autre au Luxembourg. Cette stratégie tente de concilier les deux impératifs que sont d'une part le maintien et même le renforcement du positionnement international de la capitale, Luxembourg-Ville, tout en misant, d'autre part, sur le développement de villes moyennes (les

centres de développement et d'attraction). Le Luxembourg a en effet besoin d'aider la capitale à se renforcer pour lui permettre d'atteindre une certaine masse critique afin d'être compétitive à l'échelle internationale. Cette masse critique permet de déclencher certains types d'effets porteurs sur le développement économique comme par exemple la diversification de l'offre de services, la mise en concurrence de certains types d'activités jouant sur les prix, ou encore l'installation d'équipements qui participent à la qualité de vie et donc à l'attractivité. Cet impératif de développer le principal pôle urbain ne peut être remis en cause, même par la volonté de procéder à un rééquilibrage des dynamiques de développement spatial, puisque c'est l'ensemble de l'économie du Luxembourg qui est également concerné et impacté par le dynamisme de la capitale. Simultanément, la volonté politique très clairement affirmée dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, adopté le 27 mars 2003 par le Conseil de Gouvernement, de renforcer les centres urbains secondaires est poursuivie, à travers le politique de déconcentration concentrée. Est-ce contradictoire avec la volonté de développer la capitale ? En permettant le développement des villes moyennes plus en retrait des dynamiques de développement, il ne s'agit pas de « prélever » une part de la croissance qui profite à la capitale pour la redistribuer aux autres villes, mais plutôt de donner les moyens à ces centres urbains secondaire d'avoir un développement endogène et de concurrencer le développement excessif dans des communes périurbaines. Cette stratégie territoriale articule donc ces deux logiques qui semblent a priori antagonistes, mais qui ne le sont pas intrinsèquement. C'est surtout le développement spatial dans les espaces peu urbains, peu accessibles ou faiblement dotés en équipements qui doit être freiné, au bénéfice de l'ensemble des pôles urbains existants.

LA COHÉSION TERRITORIALE, QUELLE PERTINENCE À L'ÉCHELLE DU LUXEMBOURG ?

Il est nécessaire de préciser toute l'ambiguïté qu'il peut y avoir à appliquer les principes de cohésion territoriale tels qu'évoqués, à l'échelle de l'Union européenne pour un pays aussi réduit, en surface, que le Luxembourg. En effet, la politique régionale de l'Union européenne se base, pour l'allocation des ressources liées aux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », sur le niveau 2 de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), qui compte 269 entités pour l'ensemble de l'Union européenne des 27 Etats-membres. Pour ce qui est du troisième objectif, celui de la coopération territoriale européenne, elle se base sur le niveau NUTS 3 (1291 entités pour l'ensemble du territoire européen). Cette nomenclature, qui tente de répondre aux besoins statistiques de l'Union européenne et qui

correspond souvent, mais pas toujours, à de véritables niveaux administratifs, est l'outil d'observation et d'analyse des territoires à l'échelle de l'espace européen. Or, pour l'un comme pour l'autre de ces deux niveaux, le Luxembourg ne compte qu'une seule entité spatiale, celle du pays dans son ensemble. D'un point de vue purement statistique, le Luxembourg apparaît donc, dans ces documents, comme un territoire homogène. Mais en parallèle de ces études à l'échelle de l'Union européenne, les pays ont adaptés les principes politiques de cohésion à leur échelle, afin de créer des politiques nationales de cohésion, en partie financées par l'Union européenne. Le Luxembourg bénéficie ainsi pour la période 2007-2013 d'une enveloppe de 63 millions d'euros dans le cadre de l'objectif « compétitivité et emploi ». Cette enveloppe sert à trois objectifs, qui sont de contribuer à rendre le pays plus attractif pour les investisseurs, à améliorer la connaissance et l'innovation, et à créer des emplois plus nombreux et de qualité.

Pour le présent document, qui traite de la cohésion territoriale au sein même du Grand-Duché, il a donc fallu adopter une échelle d'analyse beaucoup plus fine, et décliner des indicateurs statistiques habituellement utilisés pour faire des comparaisons à une échelle spatiale couvrant des espaces nettement plus vastes. Cela a nécessité de faire une sélection afin de ne retenir que les indicateurs qui font sens à l'échelle communale. Toutefois, les principes généraux de la cohésion territoriale restent tout à fait valides à de nombreuses échelles spatiales, surtout lorsqu'il s'agit d'œuvrer pour une réduction des inégalités des territoires les uns par rapport aux autres, et pour offrir les mêmes chances à tous les individus de s'accomplir indépendamment des territoires dans lesquels ils vivent. Ainsi, Baudelle et Montabonne (2008) distinguent trois types d'échelles auxquelles le concept de cohésion territoriale peut être entendu en Europe, avec différents objectifs :

- L'échelle mondiale et continentale : faire émerger de nouvelles zones d'intégration mondiale, au-delà de ce que l'on a coutume d'appeler le « pentagone » en Europe, identifié dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et formant le cœur économique de l'Europe.
- L'échelle nationale : favoriser des réseaux urbains nationaux moins dominés par leur région-capitale pour former des systèmes polycentriques plus équilibrés.
- L'échelle régionale et locale : assurer la promotion des villes petites et moyennes et la réduction des inégalités villes - campagnes.

Les inégalités peuvent en effet être appréhendées et identifiées tant entre les pays qu'entre les régions, les villes, ou même les différents quartiers d'une ville. Au Luxembourg, les stratégies de développement territorial suivies répondent en partie aux principes de cohésion territoriale,

notamment lorsqu'elles promeuvent un développement équilibré des différents sous-ensembles régionaux du pays dans le respect des équilibres naturels et paysagers. Ainsi, le modèle de développement spatial de la « déconcentration concentrée », tel que présenté dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, privilégie un rééquilibrage des dynamiques de développement territorial. Néanmoins, force est de constater que le Programme Directeur reste très discret sur les questions sociales et économiques, et sur les disparités entre les populations. La stratégie intégrative du développement urbain et des transports en commun, l'TVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*), n'est pas plus précise sur ces questions. Or, les différents espaces régionaux luxembourgeois ne présentent pas les mêmes dynamiques de développement et n'offrent pas tous, en leur sein, les mêmes niveaux d'équipements collectifs. Certes, la faiblesse des distances à la capitale, qui représente le lieu central principal où l'on peut accéder à l'ensemble des aménités du pays, limite l'ampleur des inégalités vécues entre les habitants. De plus, il n'y a pas de région fortement enclavée au Luxembourg, et ce d'autant plus que les transports publics, sont présents sur l'ensemble du territoire. Mais peut-on néanmoins affirmer que le Luxembourg constitue aujourd'hui un territoire cohésif ? Et quelles sont les tendances du développement spatial ? Vaut-il vers une résorption ou au contraire une accentuation des disparités sociales et économiques dans l'espace ?

Ce rapport a pour objectif de tenter de répondre à ces questions, et également de proposer des pistes pour mieux inclure la dimension sociale aux côtés des impératifs économiques et environnementaux du développement durable du territoire luxembourgeois. Il s'inscrit dans le cadre de travaux préparatoires à l'élaboration du futur Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, et vise ainsi à une plus grande prise en compte de la dimension socio-spatiale dans la future stratégie territoriale nationale.

PRÉSENTATION ET ORGANISATION DU RAPPORT

Après cette première partie théorique sur la cohésion territoriale, le présent rapport de l'Observatoire du Développement Spatial se focalise principalement sur le Grand-Duché de Luxembourg, basant son analyse sur la production d'indicateurs statistiques. Néanmoins, il apparaît nécessaire de veiller à repositionner le Luxembourg par rapport au contexte européen dans lequel il s'inscrit, afin d'avoir des éléments de comparaison permettant de relativiser la situation au Luxembourg. Une deuxième partie sera consacrée à cette mise en perspective de la situation luxembourgeoise par rapport à celle des autres pays européens, mais aussi par

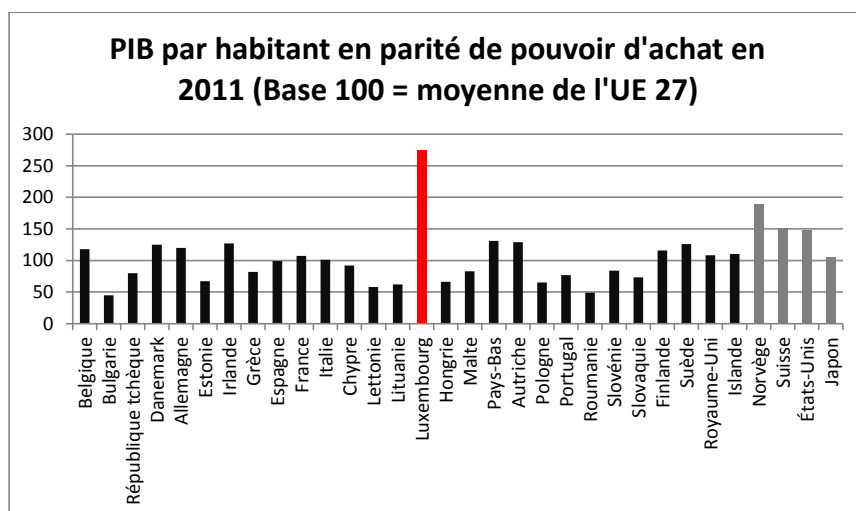
rapport à ses régions voisines, avec lesquelles les échanges sont très nourris. La troisième partie du rapport, la plus conséquente, constitue un état des lieux de certains aspects des inégalités socio-économiques au Luxembourg. Il s'agit d'identifier les multiples facettes du Luxembourg, qui, malgré sa dimension réduite, présente des niveaux de développement fort différents lorsque l'on observe certaines variables à l'échelle communale. La quatrième partie traitera d'un sujet spécifique au Luxembourg, celui de la répartition dans l'espace des populations selon leurs origines géographiques. L'importance de la population étrangère au Luxembourg, de même que la distribution spatiale des populations en fonction de leurs origines soulève un certain nombre de questions et de défis qui seront abordés. Une cinquième partie, traitera de la question des inégalités d'accessibilité de la population aux principaux équipements collectifs, commerces et services du pays et les croise avec les résultats socio-économiques obtenus précédemment. Enfin, une dernière partie présentera quelques éléments de réflexion issus de ces éléments de diagnostic territorial. Rappelons que le rôle de l'Observatoire du Développement Spatial est en effet de servir d'outil de connaissance et de quantification des dynamiques de développement spatial pour le compte des acteurs publics, mais aussi de mise en perspective par rapport aux objectifs définis dans les outils réglementaires. Aussi les recommandations qui peuvent être émises se basent-elles sur le respect des objectifs explicités dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire.

2) LE LUXEMBOURG DANS SES CONTEXTES EUROPÉEN ET GRAND-RÉGIONAL

Avant de tenter de décrire l'ancrage spatial des différences de richesse et de conditions de vie, il importe, avant toute chose, de repositionner le Luxembourg dans son contexte européen. Un pays aussi ouvert sur l'international ne peut en effet être étudié isolément, car les dynamiques qui le traversent sont en grande partie impulsées par les changements socio-économiques des pays limitrophes mais également de l'ensemble des pays européens avec lesquels le Luxembourg entretient d'importants échanges économiques. Comme souvent dans les démarches comparatives, la question du choix des indicateurs statistiques se pose pour représenter fidèlement la situation et autoriser des comparaisons pertinentes.

LE LUXEMBOURG DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

En termes de **Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA)**, le Luxembourg présente des valeurs très supérieures aux autres pays de l'Union européenne (voir Graphique 2). Le Grand-Duché fait d'ailleurs partie des trois pays au monde ayant les valeurs les plus élevées selon différentes sources (Fonds Monétaire International, Banque mondiale, CIA World Factbook). Cet indicateur est souvent utilisé pour approximer le niveau de vie dans un territoire. Or, il convient de relativiser la valeur du Luxembourg dans sa comparaison avec les autres pays puisqu'elle est le résultat de l'ensemble de la valeur ajoutée produite par les travailleurs, qui comptent 44% de travailleurs frontaliers, ce qui n'est pas le cas dans de telles proportions pour les autres pays européens. Néanmoins, cet indicateur reste pertinent pour montrer l'ampleur de la création de richesse sur le territoire par rapport à sa masse démographique modeste.



Graphique 2

Un tel graphique témoigne donc avant toute chose de l'importance de la création de valeur ajoutée au Luxembourg, ramenée au nombre d'habitants. Cette information est par ailleurs largement reprise dans les médias pour illustrer la haute qualité de vie dont bénéficient les résidents et travailleurs au Luxembourg. Toutefois, cet indicateur, considéré de manière isolée, ne peut traduire toute la complexité de la situation socio-économique au Luxembourg. C'est la raison pour laquelle il existe aussi des indicateurs de pauvreté. Dans le cadre de la « Stratégie 2020 » de l'Union européenne en faveur de la croissance intelligente, durable et inclusive, un des objectifs clairement énoncés est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au niveau européen. Un premier indicateur sur la pauvreté, donne une image peu flatteuse de la situation luxembourgeoise. Il s'agit du taux de personnes exposées au **risque de pauvreté**, qui est défini comme le pourcentage de la population vivant dans un ménage dont le revenu total est inférieur à un seuil placé à 60% du revenu total médian national par ménage. Ayant le revenu² médian le plus élevé au sein de l'Union européenne, le Luxembourg est ainsi le pays avec le seuil de pauvreté qui est également fixé au niveau le plus élevé de toute l'Union européenne en 2010, avec 16 048 € en standard de pouvoir d'achat (SPA)³ (Guio et Marlier, 2013). Le taux de personnes exposées au risque de pauvreté et d'après les résultats issus de l'enquête EU-SILC, était de 14,5% en 2010.

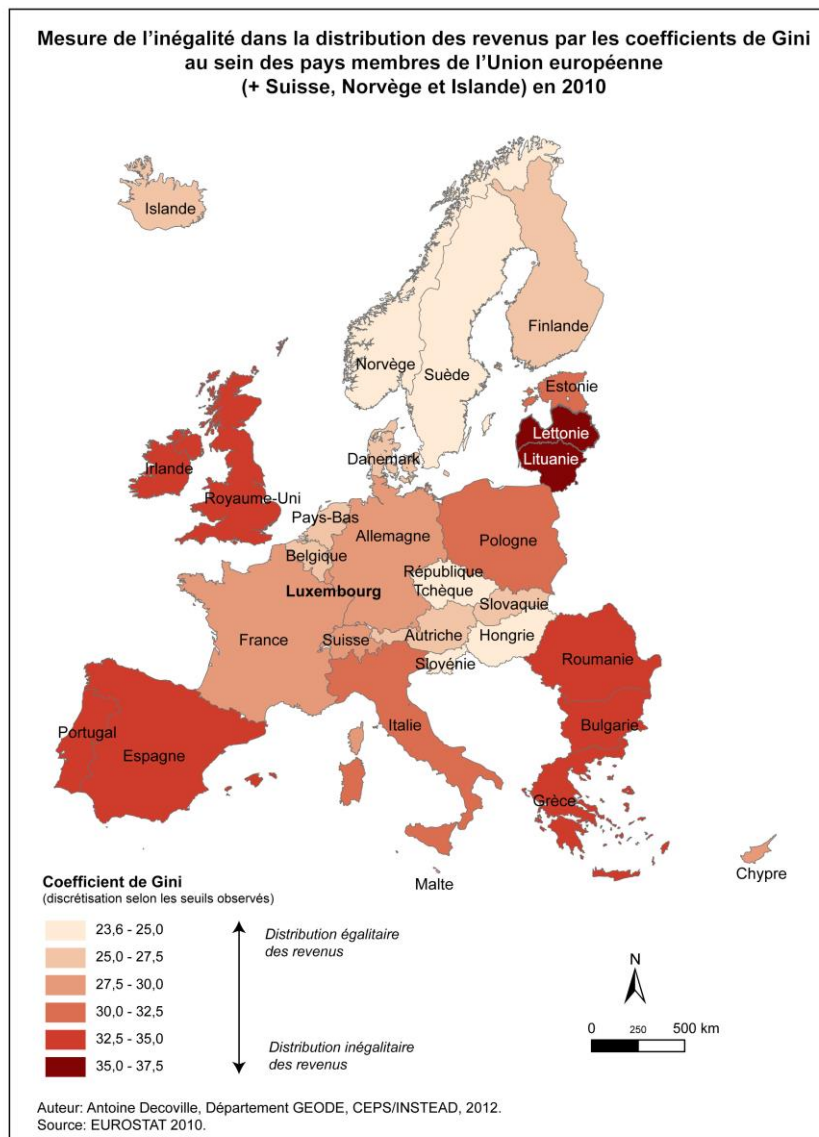
² Selon Guio et Marlier (2013), le revenu inclut, « pour tous les membres d'un ménage le revenu du travail, du capital et de la propriété, les transferts entre ménages, les pensions et les autres transferts sociaux perçus directement. Ce revenu est ventilé par nombre d'équivalents adultes qui composent le ménage.

³ Dans le cas du Luxembourg, 1 SPA vaut 1,21 euros (Guio et Marlier, 2013).

Cet indicateur présente des limites, puisqu'il illustre une dimension relative de la pauvreté, et que, de ce fait, une personne présentée comme exposée au risque de pauvreté dans un pays riche peut, potentiellement, vivre avec des conditions matérielles largement préférables à celles dont bénéficiera une autre personne non exposée, statistiquement, au risque de pauvreté dans un autre pays. Certains préfèrent donc accompagner ce premier indicateur d'un second, comme celui de privation matérielle, qui constitue une notion plus absolue de la pauvreté (Guio et Marlier, 2013). Ce taux de privation⁴, obtenu par enquête, vise à analyser la part des ménages étant dans l'incapacité, pour des raisons financières, de posséder des biens ou de se livrer à des activités considérées comme ordinaires dans la société où ils vivent. Par rapport à cet indicateur, le Luxembourg affiche en revanche une des meilleures performances européennes, avec un taux de privation de 4,1% seulement contre 17,1% pour la moyenne de l'Union européenne, et un taux de privation sévère de 0,5% contre 8% pour l'Union européenne en 2010 (Guio et Marlier, 2013).

Il n'existe donc pas d'indicateur unique parfait pour mesurer la pauvreté et la richesse des individus qu'elle soit d'ailleurs objective ou subjective, ce qui montre « l'importance d'une approche multidimensionnelle de l'inclusion sociale » (Guio et Marlier 2013). Il existe en revanche des indicateurs qui permettent d'illustrer l'importance de l'inégalité des revenus au sein d'une population, comme **l'indice de Gini**. Cet indicateur oscille entre la valeur théorique de 0, qui traduit une stricte et parfaite égalité des revenus, à celle de 100, signifiant une inégalité totale des revenus (1 habitant perçoit tous les revenus dans un pays).

⁴ Le taux de privation mesure la part de la population incapable de couvrir les dépenses liées à au moins trois des neuf éléments suivants : (1) paiement du loyer, d'un emprunt hypothécaire ou des factures d'eau/gaz/électricité, (2) chauffage adapté du logement; (3) dépenses imprévues; (4) consommation régulière de viande ou d'une autre source de protéines; (5) vacances; (6) téléviseur; (7) réfrigérateur; (8) voiture; (9) téléphone. Le taux de privation matérielle sévère correspond à l'incapacité à couvrir les dépenses liées à au moins quatre des éléments précédemment cités.



Carte 1

Le Luxembourg est, avec un indice de Gini de 27,9 en 2010 (Eurostat, 2012), dans la moyenne basse des pays de l'Union européenne, c'est-à-dire qu'il se classe parmi les pays plutôt égalitaires. On y mesure cependant plus de disparités que dans les pays scandinaves à forte tradition de politique sociale, mais nettement moins que dans des pays à orientation économique très libérale, comme le Royaume-Uni ou l'Irlande, ou que certains pays

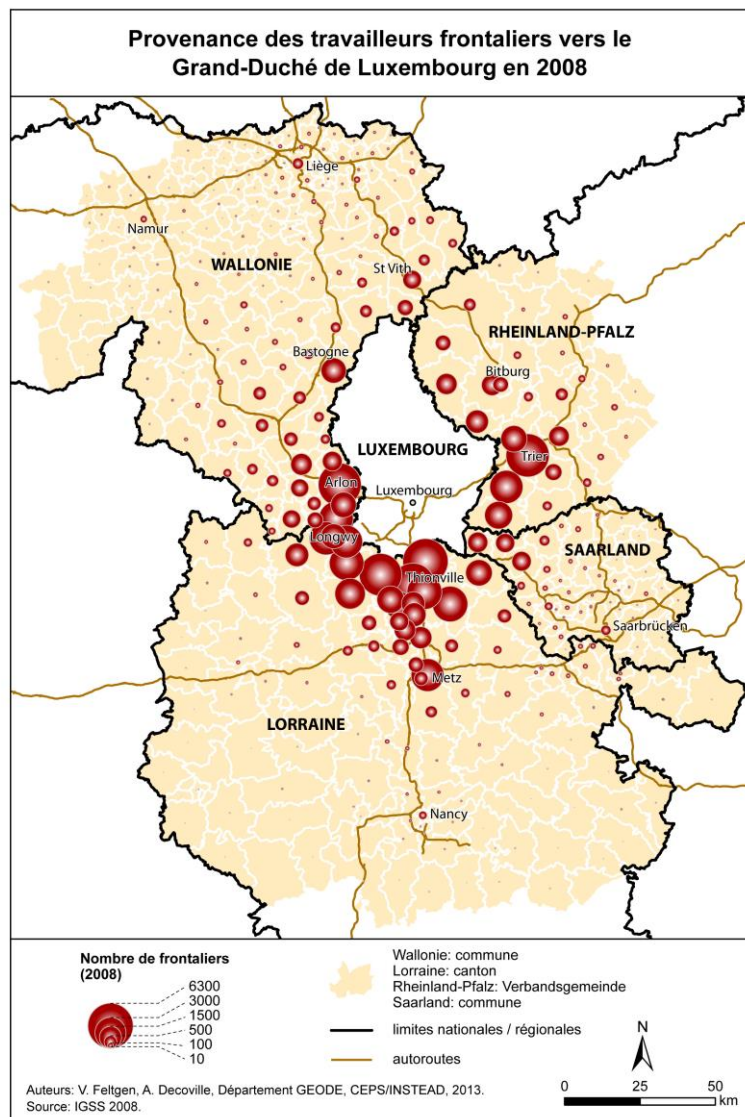
nouvellement membres de l'Union européenne, dans lesquels la fin du système communiste a engendré une explosion des disparités de revenus. Au Luxembourg, l'existence d'un salaire minimum, de même que les dispositifs de transferts sociaux pour les personnes les moins favorisées permettent une réduction globalement efficace des disparités.

Il est donc important de souligner le fait que le Luxembourg bénéficie d'une situation très enviable, en ce qui concerne ces principaux indicateurs, comparativement aux autres pays européens. La pauvreté, bien qu'existante et devant être combattue, est un problème qui se pose avec une acuité moindre que dans bon nombre de pays européens.

LE LUXEMBOURG DANS LE CONTEXTE GRAND-RÉGIONAL

Traiter de la cohésion territoriale pour le Luxembourg ne peut se faire sans évoquer la dimension très fortement transfrontalière de l'économie du pays, qui se concrétise par un nombre extraordinairement élevé de personnes venant des régions limitrophes pour travailler quotidiennement au Grand-Duché (156 600 en 2011, selon les données du STATEC).

La carte ci-dessous montre clairement que la grande partie des communes situées dans les régions frontalières du Luxembourg contribuent à fournir de la main d'œuvre au Grand-Duché (Carte 2).



Carte 2

Les travailleurs frontaliers contribuent à l'économie du pays, du fait de la valeur ajoutée qu'ils produisent ainsi que des produits et services qu'ils consomment sur le territoire luxembourgeois, mais retournent dans leur pays à l'issue de leur journée de travail. Du strict

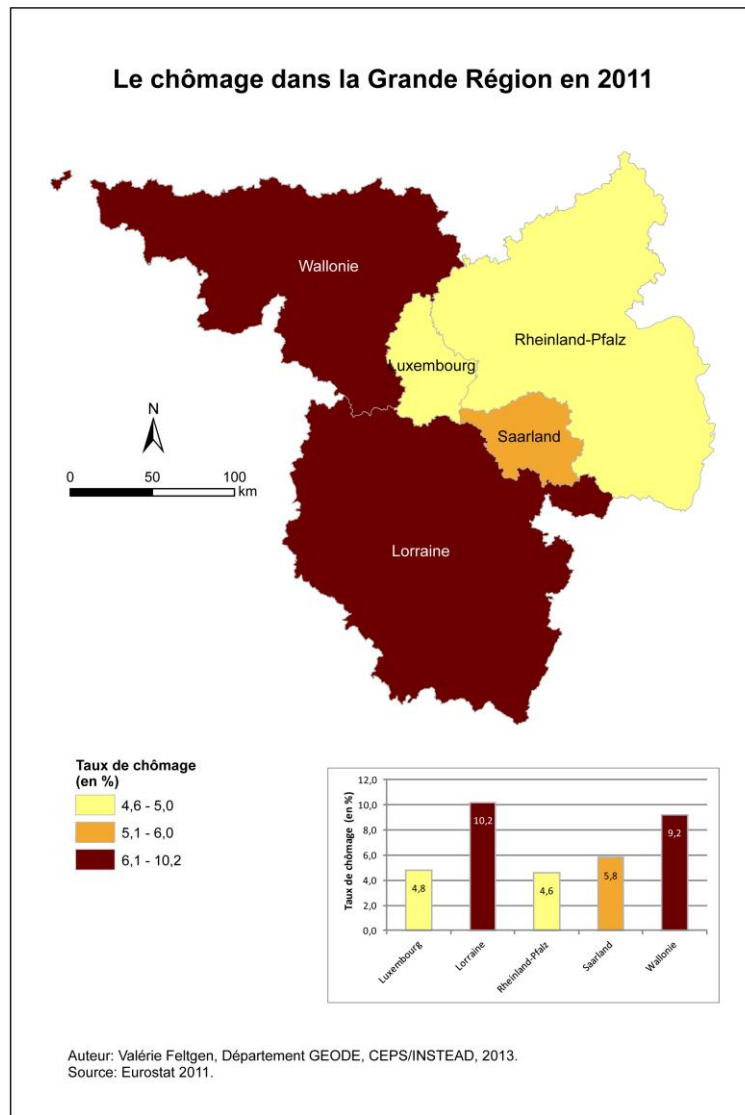
point de vue de la cohésion territoriale, ces personnes génèrent des effets qui peuvent être considérés comme ambivalents.

D'une part, les travailleurs frontaliers participent à la réduction des disparités de niveau de vie entre les régions frontalières, puisqu'ils vivent dans des communes qui sont parfois fortement affectées par la déprise industrielle et le chômage. A ce titre, le travail frontalier constitue donc une aubaine pour les populations de ces territoires. Par ailleurs, en franchissant la frontière quotidiennement, ces travailleurs contribuent à l'accentuation des échanges et interactions de part et d'autre de la frontière, ce qui constitue un des objectifs de l'Union européenne pour converger, à terme, vers une meilleure intégration transfrontalière.

D'autre part, le phénomène du travail frontalier pose aussi question par rapport à l'objectif de cohésion territoriale au-delà des frontières, en ce sens qu'il contribue à accentuer les différences au sein des territoires frontaliers entre les habitants qui ont un emploi au Luxembourg et les autres, qui ne bénéficient souvent pas des mêmes niveaux de salaires. Ces différences de niveaux de vie peuvent négativement affecter les populations ne travaillant pas au Grand-Duché, du fait d'une hausse des prix fonciers et immobiliers dans les communes proches de la frontière luxembourgeoise, par exemple. Par ailleurs, les travailleurs frontaliers ne sont pas en mesure de contribuer significativement à rendre la société plus cohésive au sein même du territoire luxembourgeois, pour des raisons évidentes de distance entre le lieu de travail et le domicile. Leur implication est ainsi logiquement moindre dans les activités motrices du phénomène d'intégration sociale, telles que le monde associatif, par exemple.

En dehors du phénomène des travailleurs frontaliers, des différences très fortes existent entre les régions constitutives de l'espace de coopération appelé « Grande-Région » et qui regroupe la Lorraine, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, la Wallonie et le Luxembourg, comme en attestent les deux cartes suivantes.

La première représente le **taux de chômage** (Carte 3) et met en lumière de fortes différences. Le Land de Rhénanie-Palatinat obtient le meilleur score avec 4,6% (Eurostat, 2011). Le Luxembourg arrive second avec un taux presque équivalent de 4,8%.



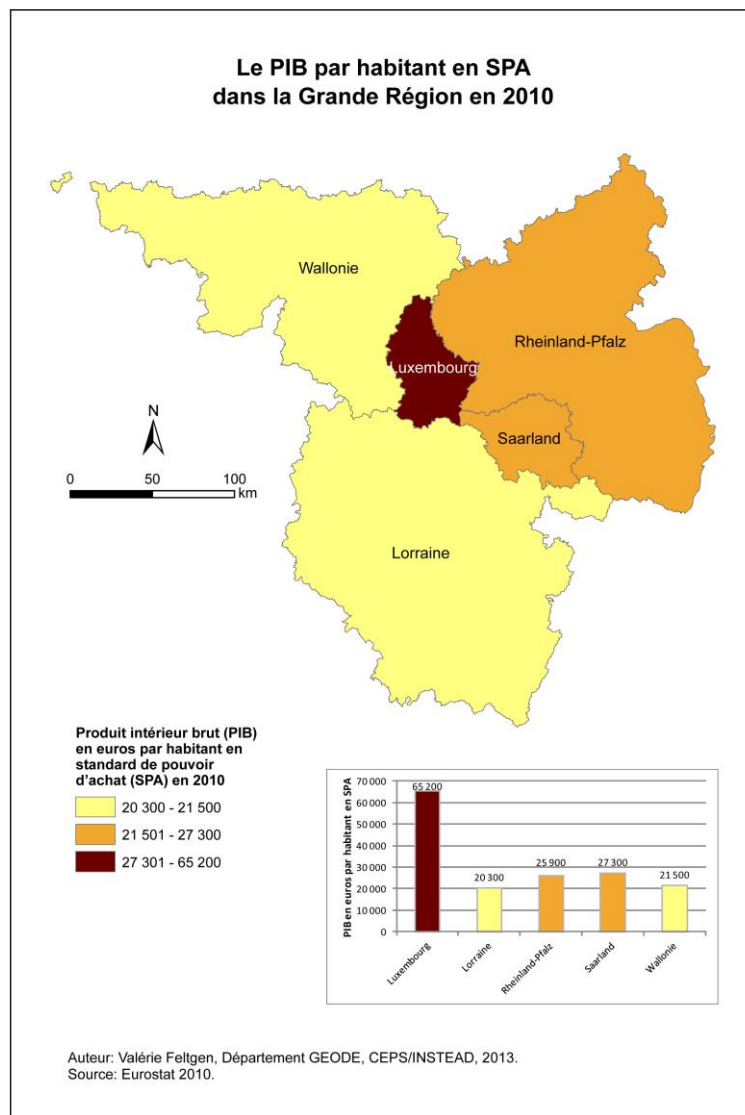
Carte 3

Bien que la Sarre ait connu des problèmes économiques et sociaux liés à la restructuration des industries (charbon et minerai de fer) dans les années 1980-1990, son taux de chômage reste modéré, avec 5,8%, ce qui est presque identique à la moyenne nationale allemande (5,9% selon Eurostat en 2011).

A l'inverse, les régions wallonnes et lorraines ont connu plus de difficultés à restructurer leurs économies et à anticiper la fermeture des industries sidérurgiques. Elles connaissent aujourd'hui des taux de chômage importants : 9,2% pour la Wallonie et 10,2% pour la Lorraine.

Cet indicateur montre l'ampleur des différences contextuelles au sein de la Grande Région, et souligne la dépendance de certains territoires vis-à-vis du Luxembourg, comme l'est de la Province du Luxembourg ou les régions de Longwy et Thionville. Cette situation de dépendance crée certes des échanges et de l'interaction, mais elle n'est pas non plus vecteur de cohésion sociale *stricto-sensu*, puisqu'elle tend à s'exprimer sous la forme d'une spécialisation fonctionnelle des territoires avec l'installation des activités économiques au Grand-Duché et de la fonction résidentielle dans les pourtours frontaliers.

La carte de l'indicateur du **PIB par habitant en euros en standard de pouvoir d'achat** (2010) à l'échelle de la Grande Région (Carte 4) met en exergue la forte différenciation des territoires régionaux composant l'aire métropolitaine transfrontalière dans laquelle s'inscrit le Luxembourg.



Carte 4

Le Luxembourg occupe la première place parmi les cinq territoires composant la Grande Région (avec les réserves nécessaires par rapport à l'interprétation de ces données, comme cela a déjà été mentionné par rapport au graphique 2). Avec 65 200 euros par habitant, il présente une valeur nettement supérieure aux régions voisines dont les valeurs vont de 20 300 (Lorraine) à 27 500 (Sarre) euros par habitant en 2010 (Eurostat). Cette différence de PIB par habitant indique

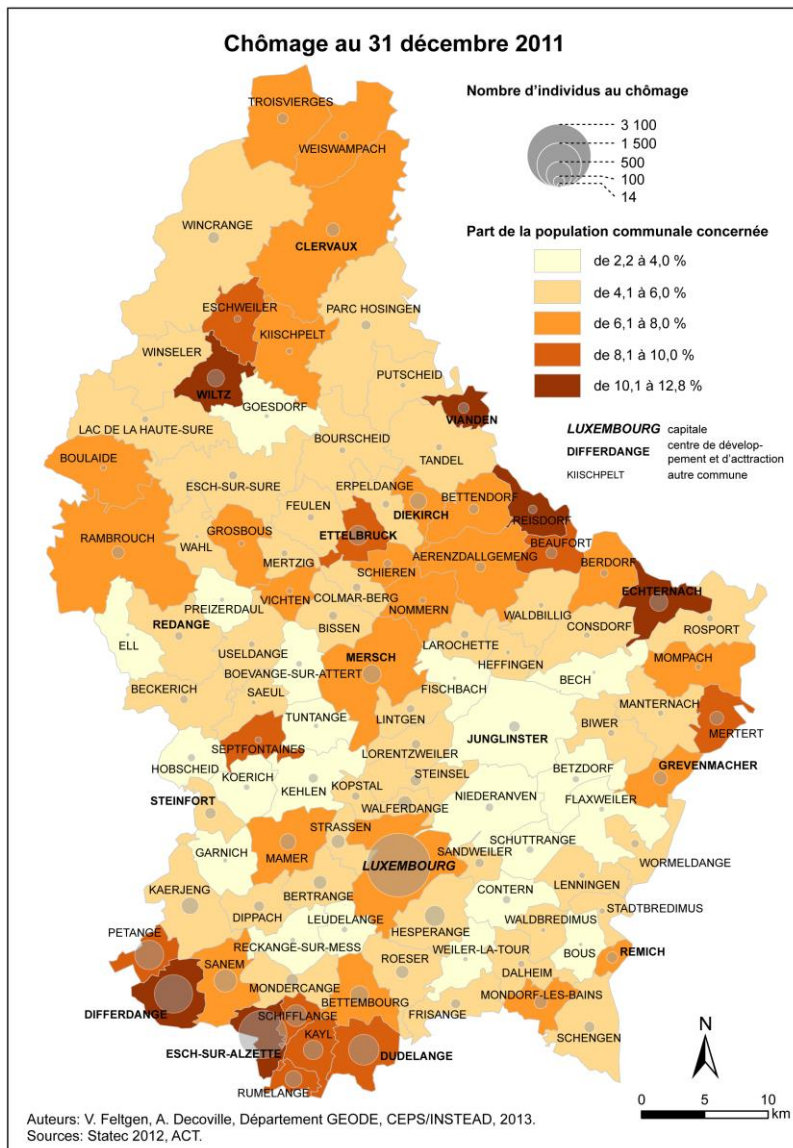
que le Luxembourg constitue toujours, et malgré le contexte de crise économique et financière, le territoire économiquement le plus dynamique de cet espace de coopération transfrontalière. L'écart entre le Grand-Duché et ses régions voisines résulte notamment de la spécialisation de la création de richesse portée par les activités liées à la finance, qui embauchent directement ou indirectement 63 000 personnes et représentent 38% du PIB (Luxembourg for Finance, 2012). Ces valeurs témoignent du dynamisme de l'économie luxembourgeoise, mais également en un sens de sa fragilité, puisqu'elle est de plus en plus dépendante de la place financière.

3) L'INSCRIPTION SPATIALE DES INÉGALITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES AU LUXEMBOURG

Cette partie, la plus conséquente du rapport, traite des disparités de richesse et de la répartition de la précarité sociale au sein du Grand-Duché. Ainsi, même à l'échelle d'un petit pays comme le Luxembourg qui, d'un point de vue statistique, est souvent représenté comme un espace homogène par rapport aux autres pays européens, des structures territoriales plus ou moins vulnérabilisées d'un point de vue socio-économique apparaissent.

CHÔMAGE ET ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE

L'indicateur du taux de chômage, est l'un des plus fréquemment cités en période de crise, car il impacte directement le quotidien des habitants et est potentiellement facteur, au-delà de ses impacts économiques, d'isolement social, et de « désinsertion sociale ». Un taux de chômage élevé traduit une incapacité d'un tissu économique à employer toute la main d'œuvre disponible présente sur le territoire. En général, il est donc révélateur d'une structure économique vulnérable, peu créatrice de nouvelles entreprises, et peu diversifiée, dont les causes peuvent être très nombreuses. L'indicateur du taux de chômage au niveau communal est donc important pour évaluer le degré de cohésion au sein d'une entité spatiale plus vaste. Il renseigne sur la vulnérabilité socio-économique de la population d'une commune, exclue du marché de l'emploi, mais également sur le faible dynamisme économique local.



Carte 5⁵

La carte de la répartition du chômage (Carte 5) montre que, malgré ses dimensions réduites, le Grand-Duché présente des valeurs communales fort différentes, rendant possible

⁵ Selon les sources de données disponibles et les années traitées, les cartes sont représentées soit en 116 communes, soit en 106 communes, nombre de communes après les fusions communales du 1^{er} janvier 2012.

l'identification de certains sous-ensembles régionaux. Ainsi, les communes dont les populations sont les plus touchées par le chômage en valeurs relatives sont celles de la Région Sud, affectée par le déclin de l'emploi sidérurgique et en proie à une reconversion difficile. Ainsi, Luxembourg-ville, qui compte le plus de chômeurs en valeurs absolues en raison de sa masse démographique, est suivie de six communes de la Région Sud: Esch-sur-Alzette, Differdange, Dudelange, Pétange, Sanem et Schiffange.

Cette carte ne montre pas qu'une part très importante de la population ayant un emploi et habitant la Région Sud travaille dans l'agglomération de la capitale, qui est aisément et rapidement accessible à la fois en transports en commun et en voiture. Il est probable que sans le pôle d'emploi de la capitale, la situation serait plus problématique encore dans cette région. Au nord, la seule ville industrielle de l'Oesling, Wiltz, est également à compter dans la catégorie des communes fortement touchées par le chômage. De manière générale, les populations urbaines sont souvent plus affectées par le manque d'emplois (notamment Echternach, Vianden). Par contraste, la couronne périurbaine apparaît comme étant peu touchée par le chômage. Les communes de cette couronne sont parmi celles présentant les prix fonciers et immobiliers les plus élevés du pays, avec la capitale – comme le montre la carte 11 – et en conséquence elles constituent les espaces résidentiels des populations les moins précarisées. Il est important de mentionner que les communes où le chômage est le plus élevé ne sont pas forcément celles comptant le moins d'emplois par rapport à la population. En effet, les populations travaillent souvent dans des communes différentes de celles où elles résident (le recensement de 2001 indiquait que 68,6% de la population active résidente travaillait hors de la commune du domicile).

L'évolution du taux de chômage entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2011, c'est-à-dire entre l'avant-crise et la situation actuelle, montre que, loin de se résorber, les inégalités face au chômage semblent s'être amplifiées entre les populations en fonction de leur commune de résidence.

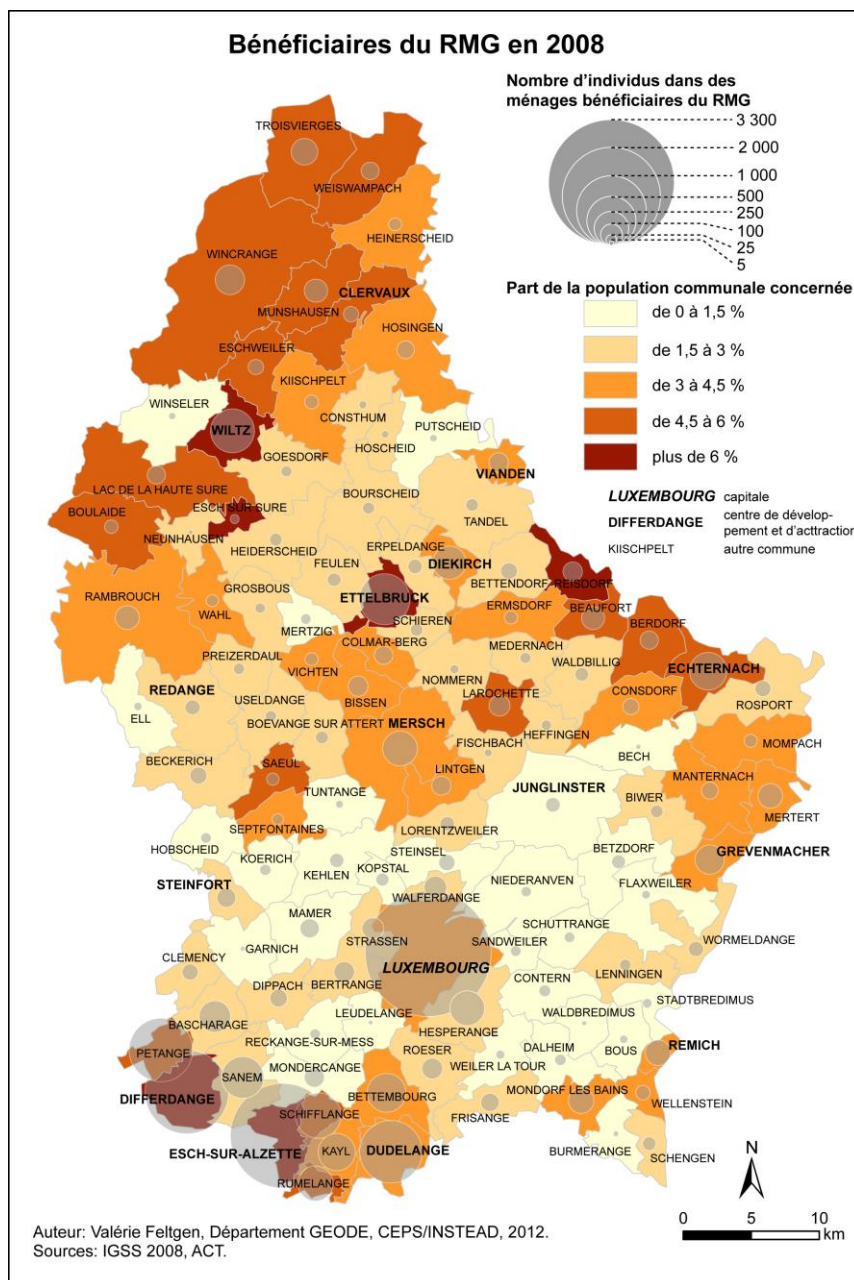
la répartition spatiale du phénomène, il est préoccupant de constater que, loin de diminuer, les disparités territoriales se sont renforcées en matière d'accès à l'emploi. Les communes les plus touchées par le chômage en 2006 sont, pour bon nombre, celles qui ont vu le phénomène se renforcer le plus fortement au cours des cinq années qui ont suivi, notamment dans le sud du pays, à Esch-sur-Alzette, Differdange ou Schifflange. Au nord, Wiltz a également vu son taux de chômage augmenter de manière importante pour dépasser les 11% en 2011.

Toutefois, et pour tempérer ces propos quelque peu négatifs, il convient de préciser que si l'on s'intéresse au taux d'emploi, souvent employé dans les comparaisons internationales afin de mieux refléter l'importance de l'emploi par rapport à la population en âge de travailler, le Luxembourg présente de bonnes valeurs. Le taux d'emploi correspond à la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi la population âgée de 20 à 64 ans. Ainsi, ce taux d'emploi global (hommes et femmes) est passé de 67,2% en 2003 à 70,6% en 2010 (STATEC, 2011 : 31). Le taux d'emploi masculin, quant à lui, est particulièrement élevé au Grand-Duché puisqu'il était de 79% en 2010. Avec ce taux, le Luxembourg se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne pour les taux d'emploi masculins, et seuls les Pays-Bas (82,8%), l'Autriche, (80,2%), l'Allemagne (80,1%) et Chypre (82,5%) font mieux.

Continuons ce tour d'horizon de l'inscription spatiale de la précarité et de la vulnérabilité sociale à l'aide d'un autre indicateur statistique : celui du nombre de bénéficiaires du revenu minimum garanti.

RÉPARTITION SPATIALE DES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU MINIMUM GARANTI

Le revenu minimum garanti (RMG) consiste en une assistance financière publique en faveur des personnes et des ménages les plus défavorisés, dont l'ensemble des ressources n'atteint pas un seuil considéré comme un minimum vital. La carte ci-dessous (7), reprend le nombre de bénéficiaires du RMG par commune, ainsi que la part que cette population représente par rapport à la population communale totale. Les données sont issues du fichier administratif de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) pour l'année 2008.



Carte 7

Bien évidemment, les principaux pôles urbains, qui ont des masses démographiques importantes, sont les communes qui comptent le plus de bénéficiaires du RMG. On note en revanche de très importantes différences de taux de bénéficiaires du RMG entre des communes

ayant pourtant des populations relativement similaires en nombres. A titre d'exemple, Schiffange ou Ettelbruck comptaient toutes deux plus de bénéficiaires du RMG en 2008 que la commune d'Hespérange, pourtant nettement plus peuplée. De manière générale, les communes comptant le plus de personnes fortement précarisées sont les communes de la Région Sud, la capitale, Echternach, Ettelbruck, Diekirch et Wiltz. En revanche, les communes de la première couronne périurbaine autour de la capitale, pourtant relativement peuplées, comptent peu de bénéficiaires du RMG. Cette carte dessine donc une géographie de la précarité au Luxembourg, et permet de faire ressortir des conclusions qui corroborent les premières analyses issues des données sur le chômage. Il importe maintenant de les compléter avec d'autres données, concernant l'ensemble des ménages et plus uniquement une partie d'entre eux. Les données disponibles sur les revenus des ménages, par exemple, permettent d'affiner l'approche spatiale des inégalités et donc de visualiser les défis qui se posent en matière de cohésion territoriale.

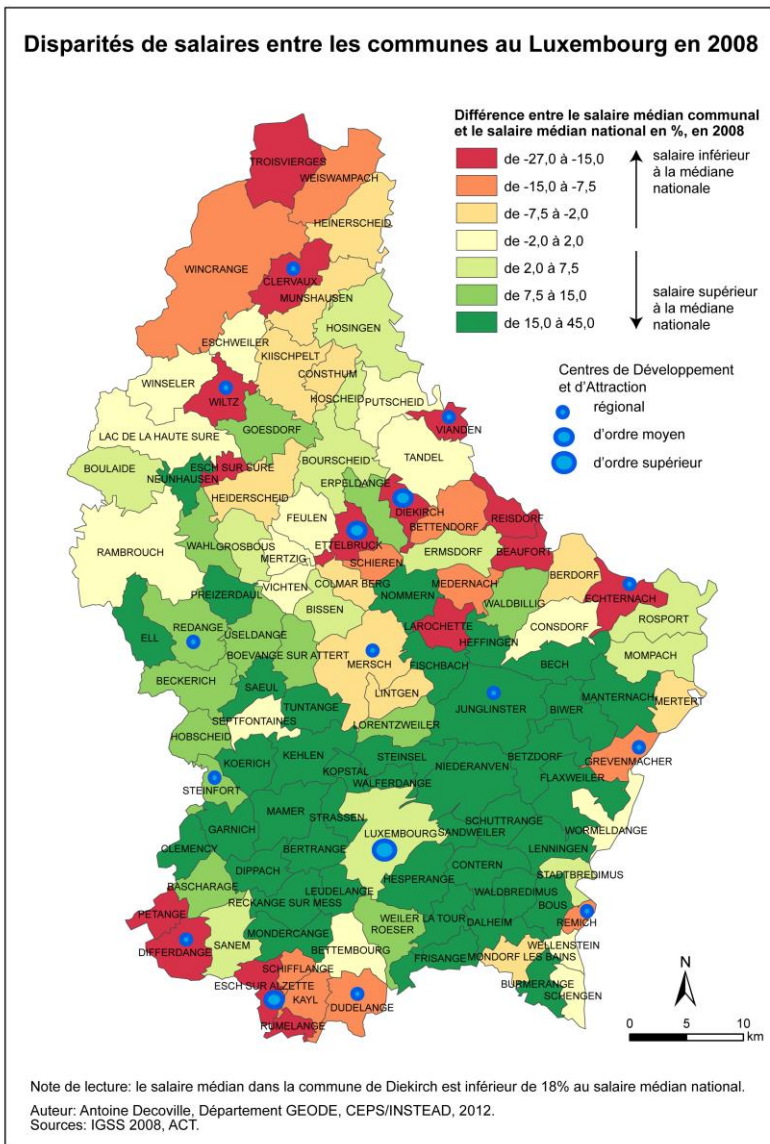
DISPARITÉS DE SALAIRES

Le revenu est une donnée essentielle qui témoigne du niveau de vie des habitants d'un territoire donné. Les sources de revenus peuvent être variées : revenus issus du travail, du capital, du patrimoine, des transferts sociaux, etc. Il est très difficile d'étudier le niveau de revenus autrement que par des enquêtes. Pour les besoins de l'analyse, et par souci de pouvoir spatialiser la question des revenus, c'est un fichier administratif de l'IGSS qui a été utilisé et qui renseigne les salaires bruts. Les revenus pris en compte dans le calcul sont les salaires horaires moyens des personnes exerçant une activité professionnelle et comptabilisant au moins 40 heures de travail mensuel. Les salaires des agriculteurs et des travailleurs intellectuels indépendants n'ont pas pu être pris en compte, pour des raisons d'exploitabilité des données. De plus, les revenus du patrimoine ne sont pas intégrés, par absence de données exploitables.

La répartition des salaires peut être analysée de plusieurs façons différentes. Dans une première phase, c'est la différence des salaires entre les communes qui va être étudiée, avant de voir les différences de salaires au sein même des communes.

- Disparités des salaires entre les communes

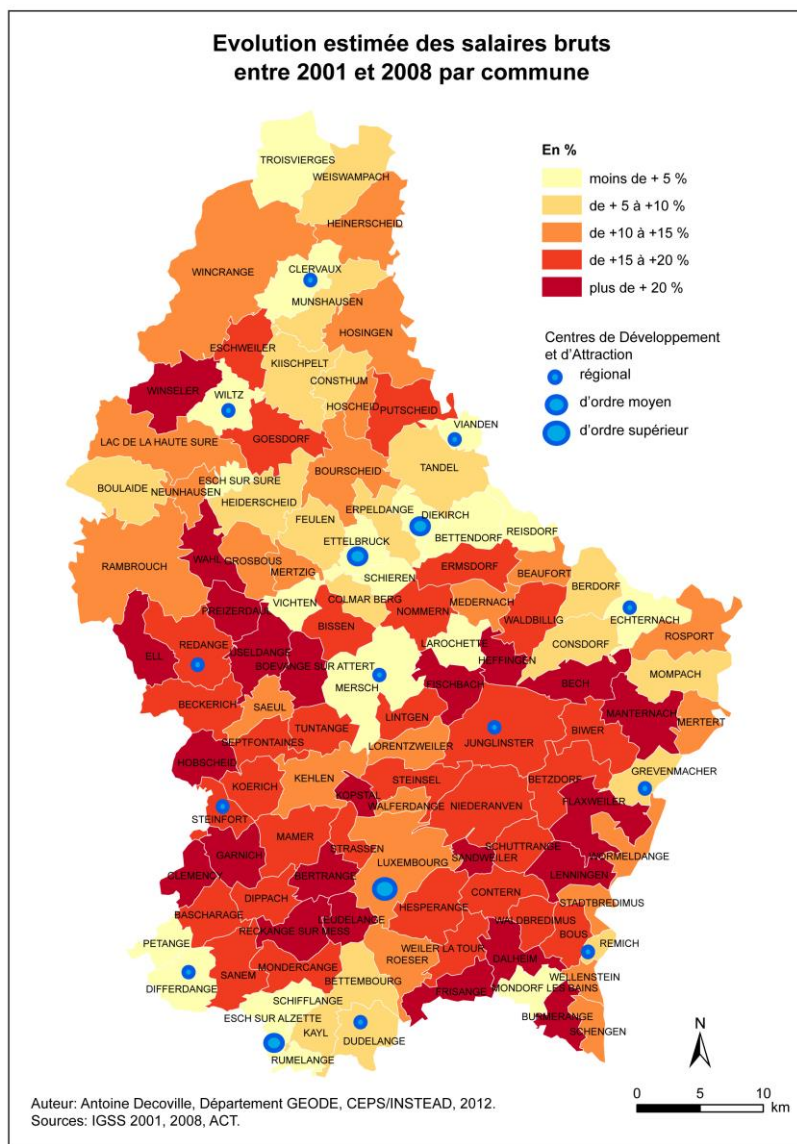
L'indicateur déterminant les différences des salaires entre les communes est basé sur les salaires horaires moyens, et les résultats sont exprimés en pourcentage du salaire horaire médian national, afin de ne pas donner de valeurs mais de représenter les différences entre les communes, ce qui paraît plus pertinent dans le cadre de ce travail.



Carte 8

La carte des disparités de salaires entre les communes (8) fait apparaître des structures territoriales distinctes et aisément identifiables. Tout d'abord, on aperçoit une couronne périurbaine autour de la capitale dont les revenus des habitants sont élevés en comparaison avec les autres communes du pays. A l'opposé, le bassin minier, de tradition industrielle, dans la Région Sud, de même que le point nord du pays, ou encore le Müllerthal, présentent des

valeurs de salaire médian largement en dessous de la médiane du pays. Cette carte montre que l'habitat des populations aisées se concentre donc en auréoles successives autour de la capitale, qui est le lieu de la plus grande concentration de la production de richesse. A l'inverse, les populations moins aisées résident dans les espaces plus éloignés de la capitale et des emplois à forte intensité de connaissance et fortement rémunérés. Cette représentation cartographique montre clairement des lignes de différenciation spatiale quant à la répartition des populations en fonction de leurs salaires. Mais plus problématique encore que cet état de fait en 2008 est la dynamique observée entre 2001 et 2008 (Carte 9). Cette évolution fait état d'un renforcement des processus de différenciation spatiale, avec une accentuation des écarts entre les poches territoriales de richesse et de pauvreté relatives. Les nombreux CDA moyens et régionaux, qui étaient déjà défavorisés en 2001, ont accentué leur « décrochage », à l'exception de quelques centres locaux situés dans la grande couronne périurbaine, à savoir Junglinster, Steinfurt et Rédange.



Carte 9

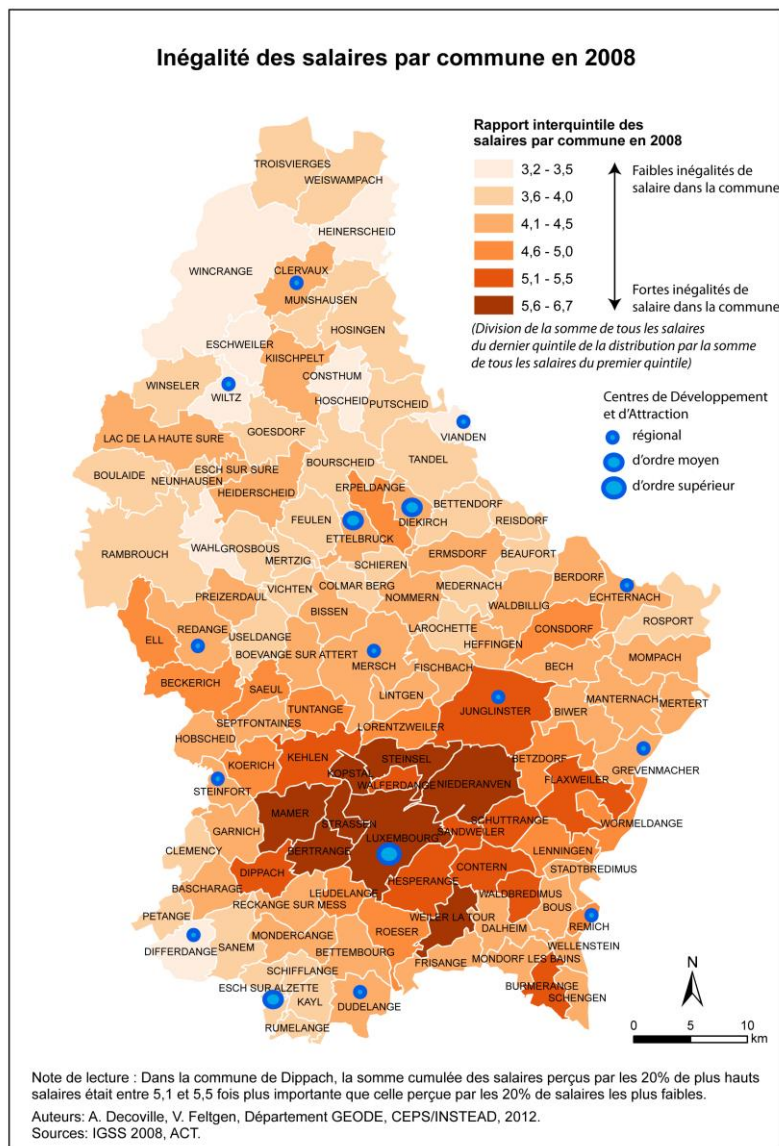
Ces deux cartes montrent donc que le processus à l'œuvre observé entre 2001 et 2008 est celui d'une accentuation des différentiels de richesse.

Toutefois, les années traitées au travers de ces cartes ne permettent pas de juger de l'éventuel effet positif des récentes opérations de déconcentration, qui participent à améliorer

l'attractivité, auprès de populations bénéficiant de salaires moyens et supérieurs, d'Esch-sur-Alzette et de Sanem tout d'abord, avec le site de Belval, ainsi, qu'à terme, de la Nordstad. Après avoir passé en revue les différences des salaires moyens entre les communes, -ce sont les différences de salaires au sein même des communes qui vont maintenant être étudiées

- **Inégalités des salaires dans les communes**

L'indicateur statistique sur la médiane des salaires ne représente qu'une petite partie de l'information sur les salaires perçus par les habitants. En aucun cas il ne permet de mettre en lumière l'ampleur des différences pouvant exister entre les différents résidents d'une commune. C'est pourquoi, afin de traiter de la question de la cohésion territoriale et donc de l'inscription des inégalités dans l'espace, il convient de préciser l'analyse à l'aide d'un indicateur sur les disparités des salaires à l'échelle intracommunale. La carte ci-dessous (10) montre le rapport entre le dernier quintile et le premier quintile des salaires par commune en 2008, obtenu d'après les données de l'IGSS. Ce rapport interquintile est calculé en divisant la somme des salaires perçus par les 20% de personnes aux plus hauts salaires par la somme des salaires perçus par les 20% de personnes aux plus faibles salaires. Plus ce rapport est important, moins la richesse est équitablement répartie entre les hauts et les bas salaires au sein d'un territoire communal.



Carte 10

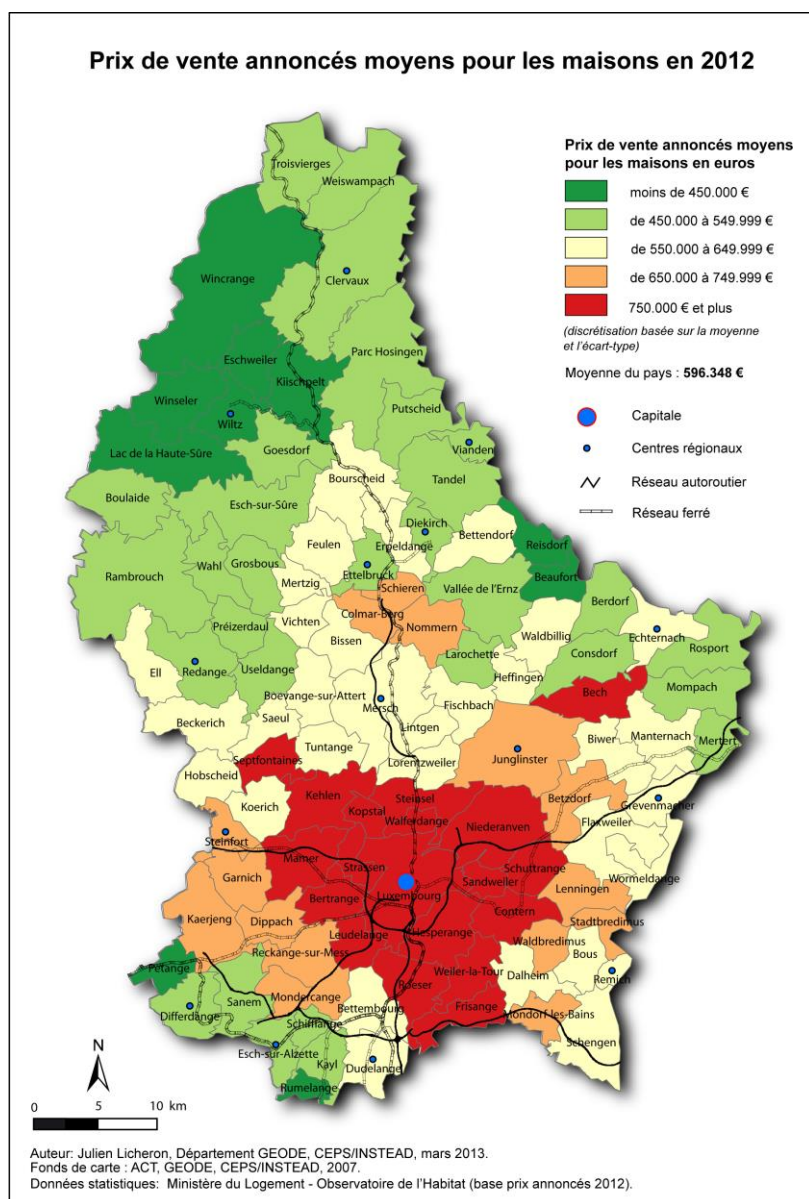
La carte montre que les communes de la première couronne périurbaine, qui sont les plus aisées, présentent des disparités de salaires considérables entre leurs résidents. Cela est surtout lié au fait que le salaire moyen au sein du quintile des salaires les plus élevés est tiré à la hausse par quelques très hauts salaires, et que le rapport entre le salaire moyen du dernier et du premier quintile est mécaniquement accentué. La capitale compte en revanche des populations

aux salaires très variés, dans les deux extrêmes. Elle propose une offre résidentielle diversifiée, avec des quartiers très bourgeois et d'autres beaucoup plus populaires, notamment en fonds de vallées. A l'opposé, la Région Sud, de même que l'Oesling, connaissent des écarts de salaire entre leurs populations nettement moindres. On trouve peu de populations à salaires très élevés dans ces communes par rapport à la couronne périurbaine ou bien à la capitale, ce qui réduit la valeur de l'indicateur statistique, le numérateur étant plus faible.

Les deux cartes (9 et 10) confirment la conclusion émise au travers de l'indicateur précédent sur les salaires médians par commune. A l'exception notoire de la capitale, les centres urbains semblent peu attractifs pour les populations aisées. Les personnes à hauts salaires privilégient des localisations résidentielles périurbaines à proximité de la capitale qui constitue le lieu de concentration des emplois à haute valeur ajoutée. A l'inverse, les tendances semblent témoigner d'un risque réel de voir les CDA devenir, à terme, des lieux de relégation concentrant les populations à bas salaires.

LES PRIX IMMOBILIERS : UN PUISSANT FACTEUR DE SÉGRÉGATION RÉSIDENTIELLE

Comme cela a déjà été évoqué précédemment, les prix fonciers et immobiliers constituent un puissant facteur de ségrégation socio-spatiale. En effet, il apparaît de manière très nette que les localisations résidentielles présentent de très fortes différences de prix selon les régions ou les communes. La carte ci-dessous, produite par l'Observatoire de l'Habitat, témoigne très bien de ces différences à l'exemple des prix annoncés des maisons mises en vente en 2012. Le choix a été fait de montrer, dans ce cadre, les maisons et non les appartements car les maisons représentent encore l'habitat de 63,6% des habitants du Grand-Duché, selon les résultats du recensement de la population de 2011 (STATEC, 2013a).



Carte 11

Le premier enseignement que l'on peut tirer d'une telle carte est que le prix moyen pour une maison décroît fortement avec l'éloignement à la capitale. Cet état de fait permet largement d'expliquer le phénomène d'urbanisation des communes à dominante rurale au-delà de la première couronne périurbaine. Mais on observe également que les communes de la Région

Sud présentent des valeurs inférieures à ce que leur éloignement relatif vis-à-vis de la capitale laisserait suggérer de prime abord. Cela montre que la seule distance à la capitale et à sa périphérie immédiate, qui concentrent la grande majorité des emplois fortement rémunérés du pays, n'explique pas tout. Il y a ainsi une forme de désaffection pour l'habitat dans la Région Sud, et également pour la quasi-totalité des centres urbains hormis la capitale. Cela peut tenir au type de biens disponible à la vente dans ces communes, qui ne correspondent pas toujours aux standards recherchés. Notons que les tendances concernant les appartements sont les mêmes.

Le second enseignement fondamental que l'on peut tirer de cette carte est que les prix fonciers et immobiliers constituent, à l'heure actuelle, probablement le plus grand frein à la cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. En effet, c'est la capacité financière ou non des ménages à choisir leur lieu de résidence qui va, *in fine*, différencier les régions présentant des profils socio-économiques favorisés de celles qui sont en voie de paupérisation et qui sont moins attractives. Différents outils existent pourtant pour tenter d'apporter des éléments de correction par rapport à la seule loi du marché. Ainsi, l'article 31 de la Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain indique que « *pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi.* »

Par ailleurs, le Fonds du Logement, de même que le Société Nationale des Habitations à Bon Marché proposent des logements à coût modéré, soit en accession à la propriété soit en location. Enfin, certaines communes prennent l'initiative de favoriser d'elles-mêmes l'accession sociale à la propriété, en ayant recours à des baux emphytéotiques, par exemple. Toutes ces initiatives sont louables, mais elles sont encore loin d'être suffisantes pour enrayer le processus de ségrégation sociale à l'œuvre dans le pays et lié aux prix immobiliers et fonciers. La différenciation spatiale entre communes « riches » et communes « modestes » entraîne en effet potentiellement toute une série de processus nuisibles à la cohésion sociale et territoriale. Que ce soit au niveau de l'éducation fondamentale ou de l'action sociale, le fait que les écarts se

creusent entre les communes génère un cercle vicieux qui tend à amoindrir l'égalité des chances entre les individus et à empêcher l'établissement d'une plus grande mixité sociale.

Cette distinction entre communes riches ou modestes ne doit d'ailleurs pas seulement s'appréhender au travers des seuls indicateurs relatifs aux capacités financières des ménages, mais aussi par rapport aux lieux de production de richesses.

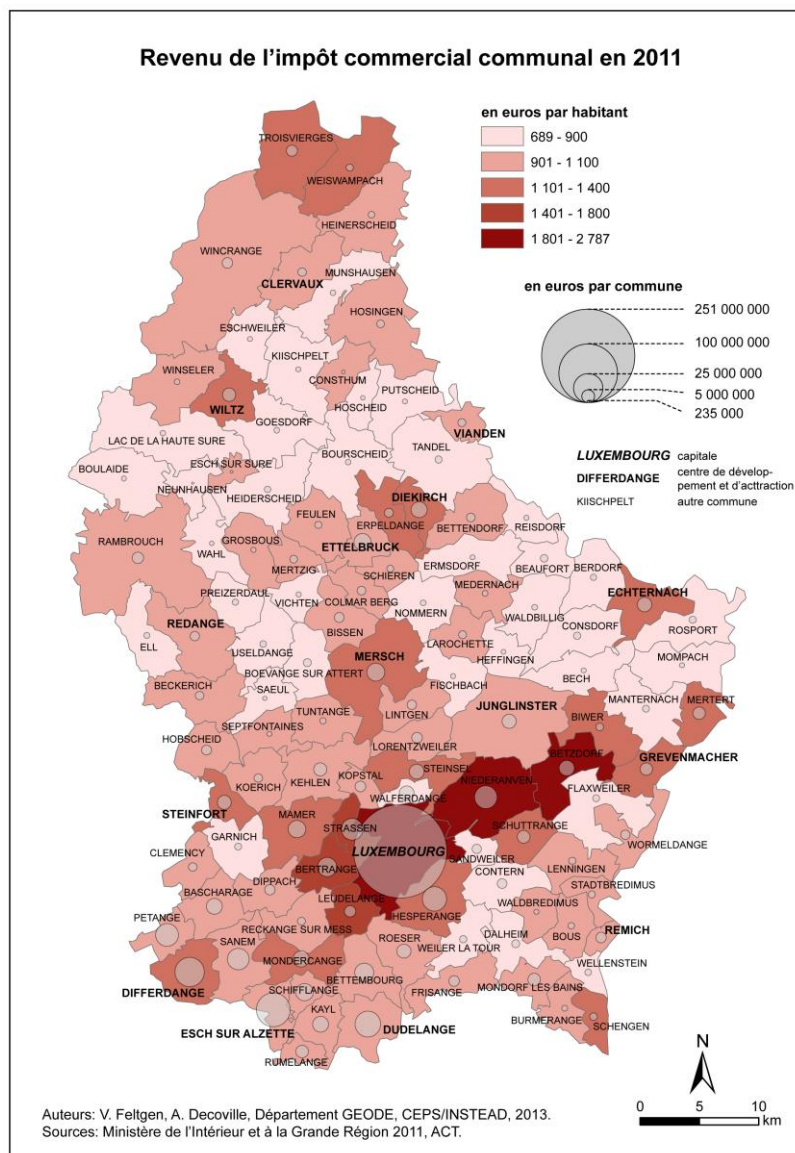
UN IMPORTANT DÉSÉQUILIBRE TERRITORIAL DANS LA RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Après avoir commenté la manière dont se répartissent les populations dans l'espace en fonction de leurs salaires ainsi que la répartition des prix fonciers et immobiliers, le même exercice peut être réalisé en regardant les portions du territoire national où se concentre la création de richesse par les entreprises. En effet, il n'y a pas forcément correspondance entre les localisations plébiscitées par les ménages et celles qui sont attractives pour les investisseurs. Pourtant, la localisation de la production de richesse est également très importante pour traiter des questions de cohésion territoriale, notamment parce qu'elle influence en partie le niveau de ressources financières à disposition des communes, même s'il existe des mécanismes compensatoires qui permettent de réduire les inégalités entre les communes.

Avant de rentrer dans l'analyse de la distribution spatiale de la création de richesse, des précisions sont nécessaires à apporter sur l'organisation des finances communales, afin de bien saisir les intérêts et les limites de cet indicateur.

Parmi les recettes fiscales perçues par les communes, il faut différencier celles qui sont collectées auprès des entreprises sur leur bénéfice d'exploitation, via l'impôt commercial communal (ICC) d'une part, de celles qui sont collectées auprès des propriétaires fonciers (impôt foncier) d'autre part. L'impôt commercial communal rapporte nettement plus que l'impôt foncier qui reste, en comparaison avec d'autres pays, très faible, malgré des recommandations émises depuis déjà plusieurs années (OCDE, 2007) qui soulignent le potentiel que cet impôt pourrait avoir pour organiser le développement spatial. La cartographie des différents montants d'impôt commercial communal perçus au niveau des communes (carte 12) est utilisée ici pour témoigner de la répartition territoriale des bénéfices d'exploitation issus de l'ensemble des activités économiques, et non pas pour illustrer l'ensemble des ressources des communes. L'ICC

étant basé sur le bénéfice d'exploitation des entreprises, il est donc d'une grande variabilité dans le temps. Par ailleurs, le taux d'imposition varie selon les communes, ce qui peut susciter, dans les endroits où l'activité économique est fortement concentrée (tels que l'agglomération de la capitale), une certaine forme de compétition fiscale (OECD, 2007). Cependant, un mécanisme de péréquation financière existe et permet de répartir une part de l'ICC collecté entre les différentes communes (un montant important et variable de l'ICC perçu par l'Etat au profit des communes est reversé aux communes les moins favorisées). La carte 12 ci-dessous, montre la répartition de l'impôt commercial communal en valeurs absolues et par habitant. Elle révèle l'importance des différences qui subsistent entre les communes malgré le mécanisme de péréquation. La capitale collecte environ un tiers du total de l'impôt commercial communal du pays, ce qui reflète l'hyperconcentration de l'activité économique au Luxembourg.

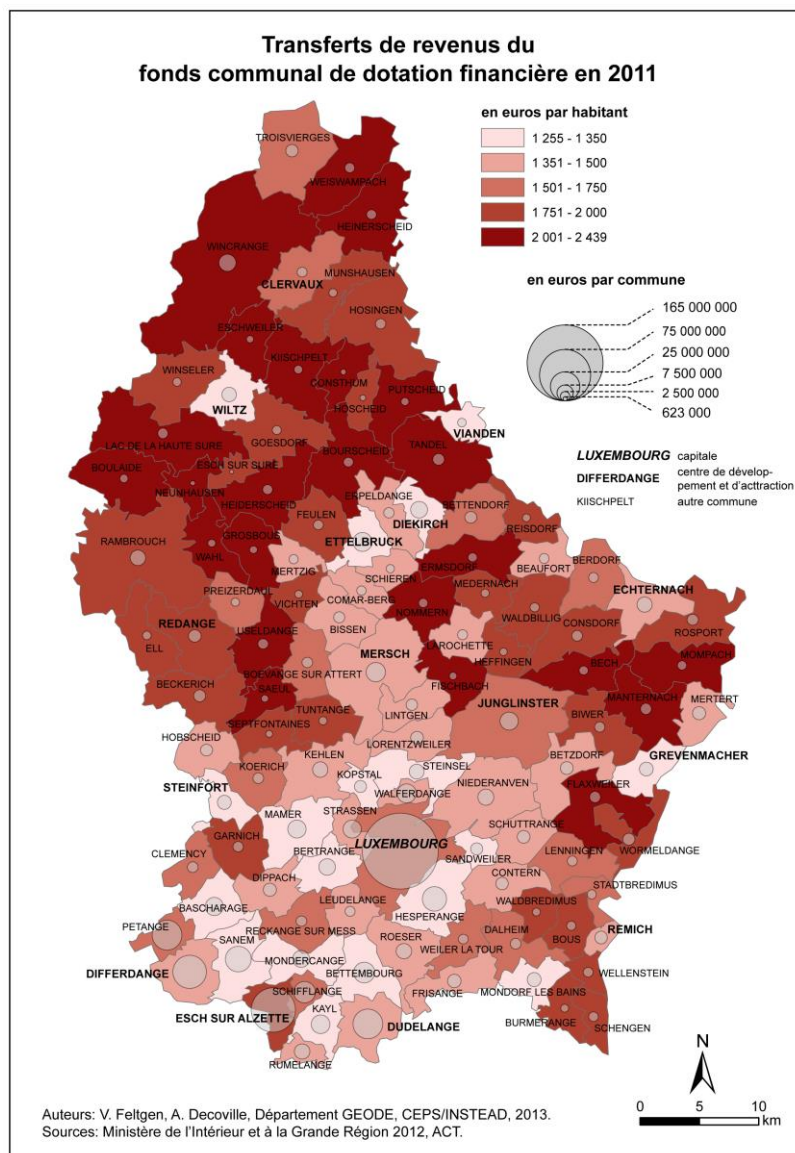


Carte 12

Luxembourg-Ville et les communes proches de la capitale perçoivent les plus importantes sommes d'ICC par habitant, le long d'un axe Leudelange-Betzdorf (cette dernière commune est le siège de l'opérateur satellite SES). Le Müllerthal présente de faibles valeurs par habitant, de même que la majorité des communes de l'Oesling à part celles de l'extrémité nord. Quant à la Région Sud, en dépit des activités industrielles, elle présente des valeurs très en deçà de celles

de l'agglomération de la capitale lorsqu'elles sont rapportées aux nombres d'habitants. Cette carte révèle donc un phénomène de concentration spatiale des entreprises générant de forts bénéfices d'exploitation. Cette concentration est liée à une spécialisation économique des communes nettement visible, et ce malgré les faibles dimensions du pays. Les activités financières et de services, génératrices d'importants bénéfices, sont fortement concentrées spatialement autour de la capitale tandis que les activités industrielles plus traditionnelles sont implantées dans les villes de la Région Sud.

Dans le cadre d'une politique de cohésion sociale et territoriale, il importe donc de veiller à trouver un équilibre pour les communes grâce au maintien d'une solidarité, réalisée au travers du mécanisme de péréquation de l'ICC et également au Fonds communal de dotation financière (FCDF), qui est versé par l'Etat et qui permet de lutter en partie contre les déséquilibres en matière de richesse. Ce fonds dépend à l'heure actuelle de la population communale, de sa densité ainsi que de la part de la superficie verte de la commune. Il est représenté dans la carte 13 en valeurs absolues et en euros par habitant.



Carte 13

Le système relativement complexe des finances locales tente donc à la fois d'inciter les communes au développement de leurs activités économiques, puisqu'elles perçoivent des avantages financiers directement liés à l'activité économique qu'elles abritent sur leur territoire, tout en tentant de garantir une certaine forme d'égalité territoriale à l'échelle du pays, grâce aux outils redistributifs.

Toutefois, des différences relativement importantes demeurent, qui témoignent de l'existence de lignes de fracture, avec des territoires attractifs pour les entreprises dynamiques, et d'autres, en retrait, qui génèrent moins de ressources. Comme pour les autres indicateurs, ce sont avant tout les communes de l'agglomération de la capitale qui apparaissent les plus dynamiques.

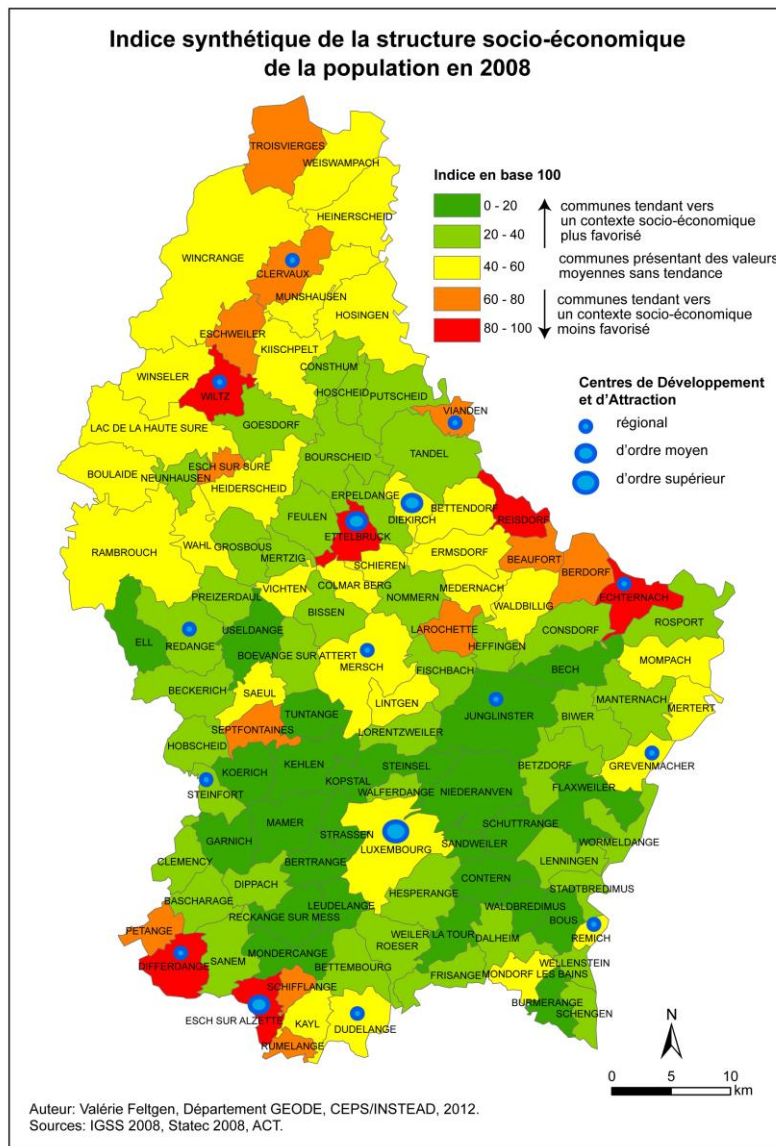
A l'issue de cette partie, il importe d'essayer d'en extraire l'information principale et de la résumer afin de bien mettre en valeur les différentes structures territoriales du point de vue de leur composition socio-économique.

VERS UN INDICE SOCIO-ÉCONOMIQUE UNIQUE PAR COMMUNE

Différentes caractéristiques socio-économiques de la population peuvent être résumées sous forme d'un indicateur unique qui aide à avoir une vision plus synthétique de la structure de la population. Procéder à une telle démarche de synthèse présente des défauts, puisque cela entraîne une perte significative d'informations par rapport aux indicateurs déjà précédemment décrits. Néanmoins, cela a pour avantage de permettre d'identifier les portions du territoire national où se concentrent les populations présentant des profils moyens plutôt favorisés ou au contraire défavorisés par rapport à plusieurs variables. Précisons également qu'une telle carte n'a bien évidemment pas pour objectif de stigmatiser certaines communes, mais, bien au contraire, d'aider à casser le cercle vicieux de la paupérisation en encourageant à mener des actions dans les espaces qui en ont le plus besoin, afin de changer l'image de certains espaces.

Encart méthodologique

Cet indicateur synthétique a été produit sur base du taux de chômage, de la part des personnes percevant le revenu minimum garanti et des parts respectives de personnes situées dans le premier et le dernier quartile de la distribution nationale des salaires. A ces informations déjà présentées ont été rajoutées des variables complémentaires, à savoir la part de ménages monoparentaux (ce type de ménage étant particulièrement exposé à la précarité) et celle des ouvriers. L'ajout de ces nouvelles variables permet d'étoffer la palette des indicateurs exprimant la précarité. La source des données du chômage est le STATEC (2008). Toutes les autres données sont issues d'un fichier administratif de l'IGSS et représentent l'année 2008 (fichier disponible le plus récent à la date d'écriture de ce rapport). La valeur de synthèse, exprimée en base 100, est obtenue, pour chaque commune, à partir des différents indices, eux-mêmes également exprimés en base 100. Notons que lors du calcul de cette moyenne, les valeurs du taux des individus situés dans le premier quartile du salaire et dans le dernier quartile de salaire sont toutes les deux pondérées afin que la somme des deux informations ait le même poids que chacune des autres variables. La représentation cartographique montre le positionnement relatif des communes, exprimé en écarts-types par rapport à la moyenne du pays concernant la structure socio-économique des habitants.



Carte 14

A la lecture de cette carte synthétique, un enseignement d'importance peut être tiré : celui d'une certaine forme d'opposition entre le Luxembourg des villes et le Luxembourg des campagnes. Les CDA présentent, dans leur grande majorité, des scores d'indice synthétique en deçà de la moyenne nationale. Les communes non urbaines, quant à elles, affichent des profils-types différents en fonction de leur distance par rapport à la capitale, avec premièrement une large

couronne périurbaine relativement riche et sensiblement épargnée par la précarité sociale, puis, au-delà, des communes présentant des tendances variées.

Comme cela a déjà été dit, les espaces urbains à l'exception de la capitale semblent souffrir d'une certaine forme de désaffection de la part des populations socio-économiquement favorisées. Bon nombre de ménages percevant de hauts salaires et épargnés par les problèmes sociaux travaillent dans la capitale et dans sa périphérie. En conséquence, les communes aux alentours de la capitale sont celles où les prix fonciers et immobiliers sont les plus élevés, ce qui les rend inabordables pour les personnes moins favorisées, à l'exception des logements pour lesquels des mesures d'aide existent, à l'initiative de l'Etat ou des communes. Les centres urbains qui sont relativement éloignés de la capitale ne bénéficient pas de la même attractivité pour les catégories socio-économiques aisées puisqu'ils n'offrent pas la même qualité d'accessibilité à la capitale et ne sont pas perçus comme étant intrinsèquement suffisamment attractifs pour compenser cette distance.

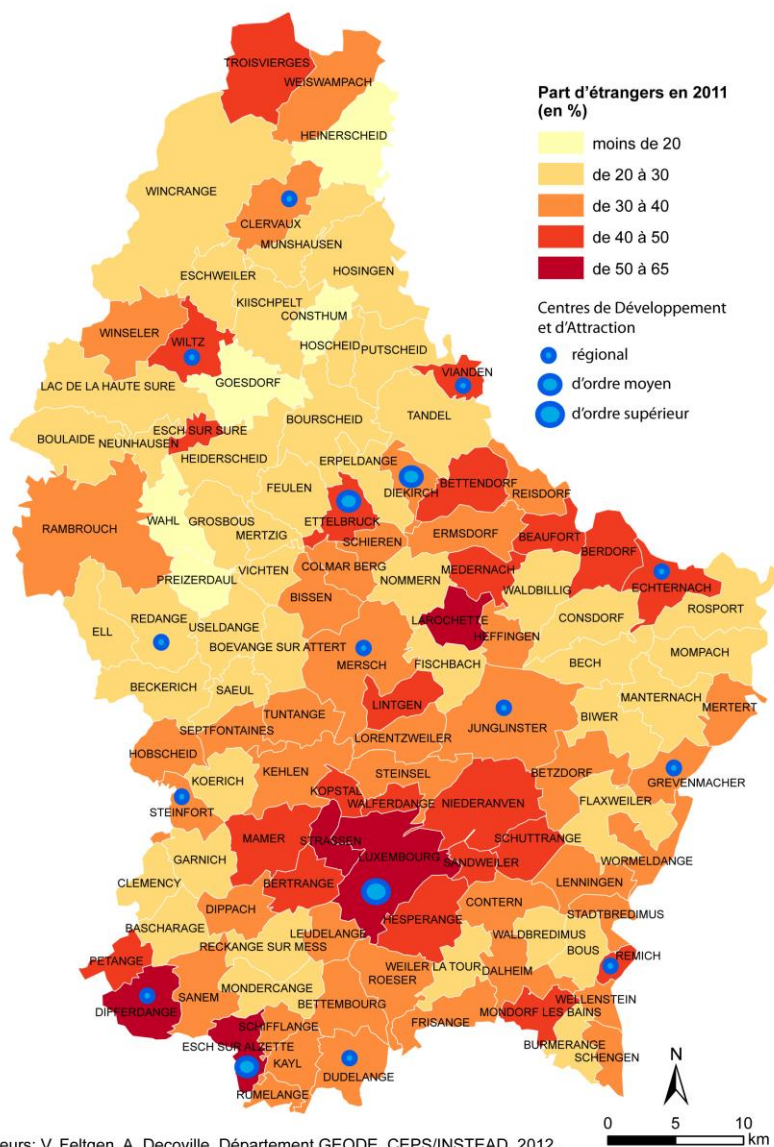
Cet indicateur synthétique permet de dresser un premier bilan, certes incomplet, de l'inégale répartition de la structure socio-économique dans le pays. Toutefois, cela ne suffit pas pour saisir toute la complexité des défis liés à l'objectif de cohésion territoriale. Une société est cohésive lorsqu'au-delà de la simple cohabitation pacifique, ses membres échangent et adoptent des comportements solidaires. Face à cette question, il y a un élément par rapport auquel le Luxembourg présente un profil très atypique en Europe, c'est celui de son taux d'étrangers résidents. Comment la mosaïque de populations qui composent la société se dessine-t-elle à l'intérieur des frontières du Grand-Duché ? Observe-t-on une tendance à la mixité ou, au contraire, au rassemblement communautaire dans les choix résidentiels des ménages ?

4) UN PAYS MULTICULTUREL, MAIS NON ÉPARGNÉ PAR UN RISQUE DE SÉGRÉGATION

Le Luxembourg est de loin le pays européen comptant le plus de ressortissants étrangers proportionnellement à sa population, avec un taux de 43% en 2011 selon Eurostat, loin devant la Suisse (22%) et Chypre (20%). Si le Luxembourg a une longue tradition d'accueil d'étrangers pour alimenter son marché du travail, et est perçu comme un pays ouvert à l'international, avec une grande tolérance, il ne faut pas occulter le fait que des défis y sont à relever en termes de maintien de la cohésion sociale. Les différences culturelles et linguistiques peuvent potentiellement générer des tensions, qui doivent être atténuées dans l'intérêt de tous. C'est notamment ce que s'emploient à faire de nombreuses associations, dont le travail doit être salué. En période de crise économique et de montée du chômage, la tolérance est parfois mise à rude épreuve entre nationaux et étrangers, et plus particulièrement quand l'emploi vient à manquer et que les politiques sociales sont menacées par les charges qu'elles font peser sur le budget de l'Etat et donc sur l'ensemble des contribuables. L'intégration de populations étrangères, qui est largement louée dans d'autres pays, a depuis plusieurs décennies reposé sur une croissance économique très forte qui a largement permis de pacifier la cohabitation, en offrant des conditions de vie satisfaisantes pour tous. Mais si l'économie du pays, largement ralentie depuis la crise financière mondiale de 2008, ne retrouve pas un dynamisme nouveau, et que le marché de l'emploi se durcit encore davantage pour les travailleurs, les tensions sociales risquent de s'en trouver ravivées, comme cela s'est déjà observé ailleurs.

Les deux cartes suivantes (15 et 16) montrent tout d'abord les répartitions des étrangers par rapport aux Luxembourgeois par commune, puis l'évolution de cette répartition entre 2001 et 2011.

Part de la population étrangère par commune en 2011

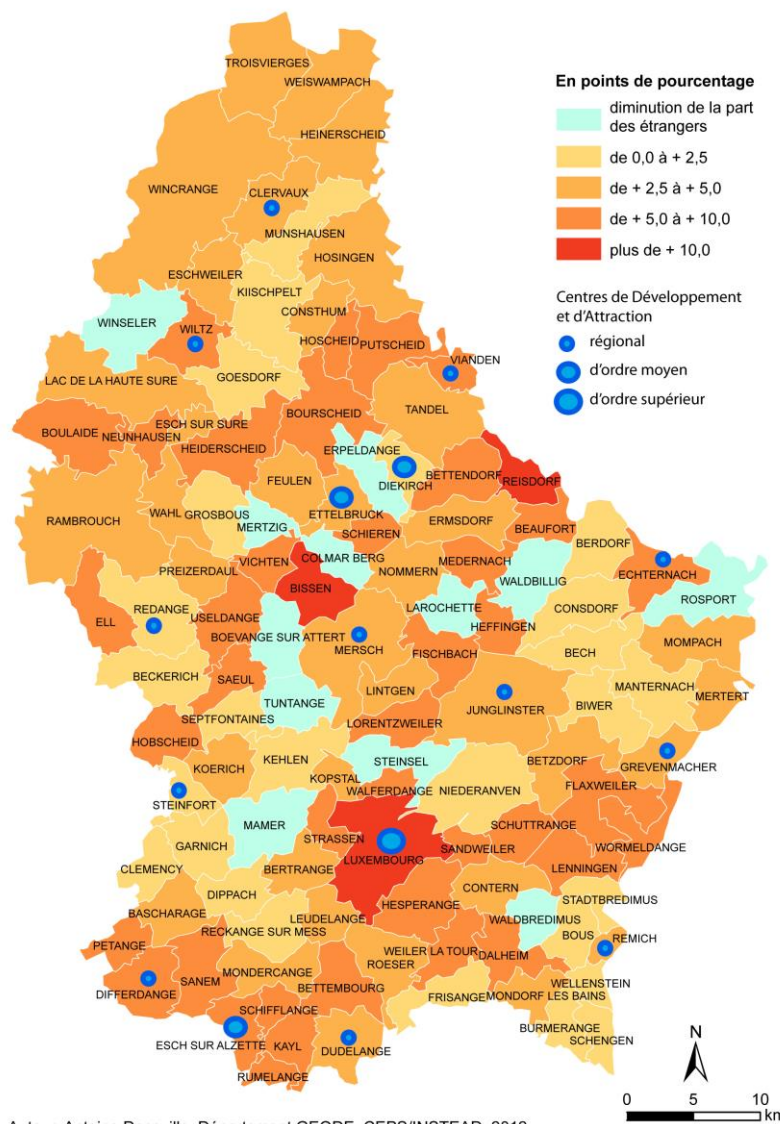


Carte 15

La carte 15 montre tout d'abord que les Luxembourgeois tendent à être plus représentés dans les communes rurales que dans les communes urbaines et périurbaines. Ils représentent ainsi, selon les données du recensement de 2011, moins de la moitié des habitants des centres urbains de Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Differdange, les trois principales communes du pays. En revanche, leur poids relatif est élevé dans la majorité des communes de l'Oesling (à l'exception du centre urbain de Wiltz et des bourgs de Vianden et d'Esch-sur-Sûre).

La carte suivante (16) représente les dynamiques d'évolution de la part des étrangers dans les communes du pays sur la période intercensitaire 2001-2011. Tout d'abord, la carte confirme un état de fait bien connu : le Luxembourg est une terre d'immigration. 90% des communes ont ainsi vu la part des étrangers croître au cours de cette période de 10 ans. Mais parmi celles qui ont connu une croissance de la part d'étrangers particulièrement importante, on compte la capitale, les communes de la Région Sud ainsi que quelques communes moins urbaines, telles que Bissen ou Reisdorf. A l'inverse, l'Oesling constitue la région du pays où non seulement la part des étrangers est la plus faible, mais également où la croissance de la part des étrangers reste la moins dynamique, avec quelques autres poches territoriales que sont la zone dite de la « ceinture verte interurbaine », entre Garnich et Reckange-sur-Mess, ou Rédange-sur-Attert et son arrière-pays, ou encore la région autour d'Echternach.

Evolution de la part de la population étrangère par commune entre 2001 et 2011

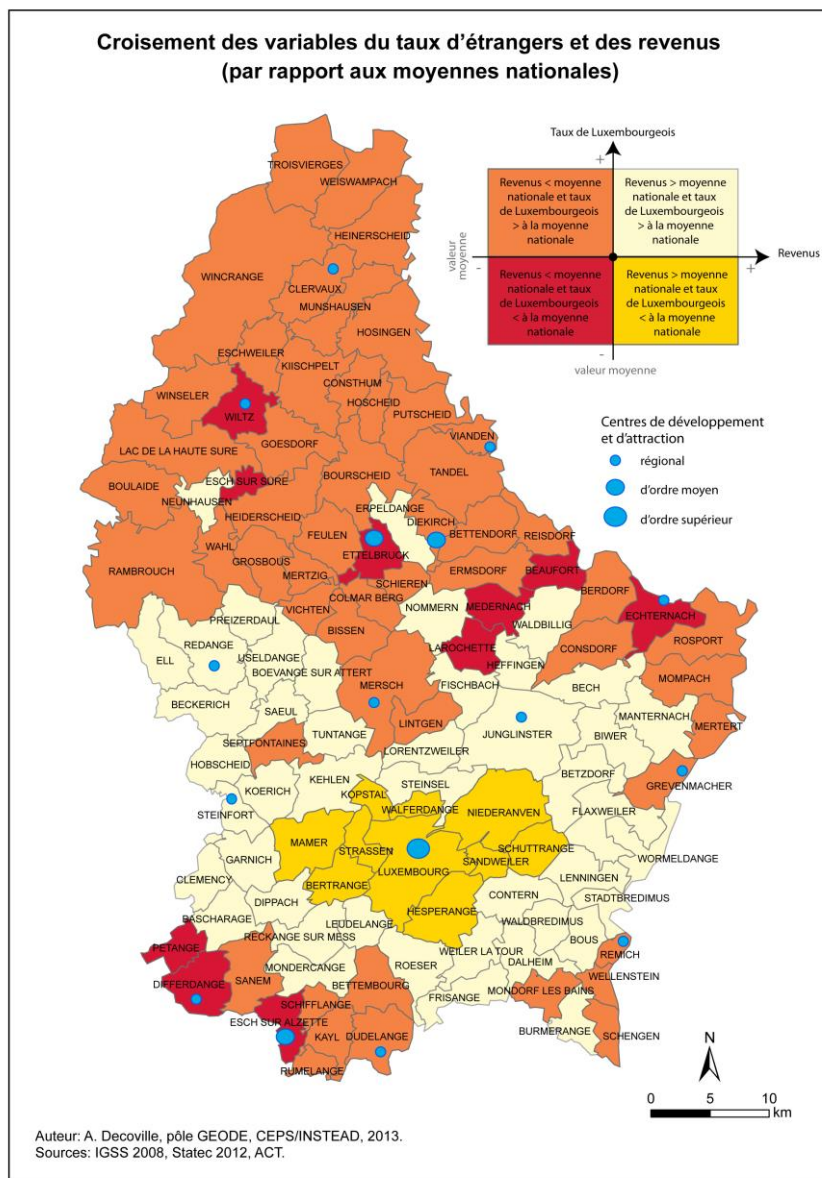


Auteur: Antoine Decoville, Département GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012.
Sources: Statec 2001, 2011, ACT.

Carte 16

Ces éléments témoignent donc des dynamiques résidentielles respectives des Luxembourgeois, qui habitent plutôt dans les campagnes, et des étrangers, qui résident plutôt dans les espaces urbains. Une enquête approfondie sur les raisons qui orientent les comportements résidentiels serait précieuse pour permettre de mieux comprendre ces processus de différenciation spatiale des lieux d'habitation des populations en fonction des nationalités. Les observations semblent en effet montrer que les Luxembourgeois semblent plus enclin à résider dans les communes périurbaines même si cela implique d'être éloigné des aménités urbaines ainsi que du lieu de travail, alors que les étrangers semblent prioriser les localisations résidentielles plus urbaines. Lorsque l'analyse des comportements résidentiels selon la nationalité est croisée avec celle des revenus, des dynamiques très nettes de différenciation spatiale apparaissent dans le territoire, que la carte 17 résume bien. Les quatre types d'espaces ainsi représentés se différencient de la manière suivante :

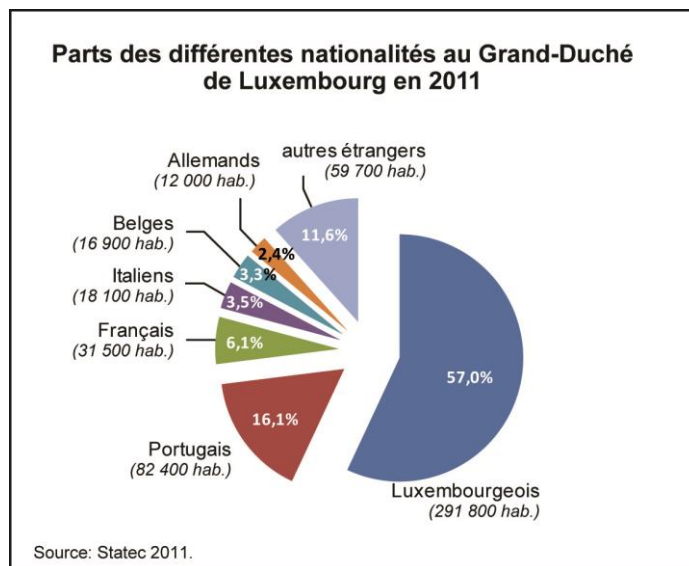
- L'agglomération de la capitale, plus aisée que la moyenne nationale, est largement internationalisée et comporte, proportionnellement, une part plus importante d'étrangers que le reste du pays.
- La couronne périurbaine autour de l'agglomération de Luxembourg-ville est un espace résidentiel privilégié des Luxembourgeois aisés.
- Les villes secondaires, plutôt défavorisées, accueillent une part importante d'étrangers.
- La part des Luxembourgeois reste supérieure au reste du pays dans les campagnes plus éloignées.



Carte 17

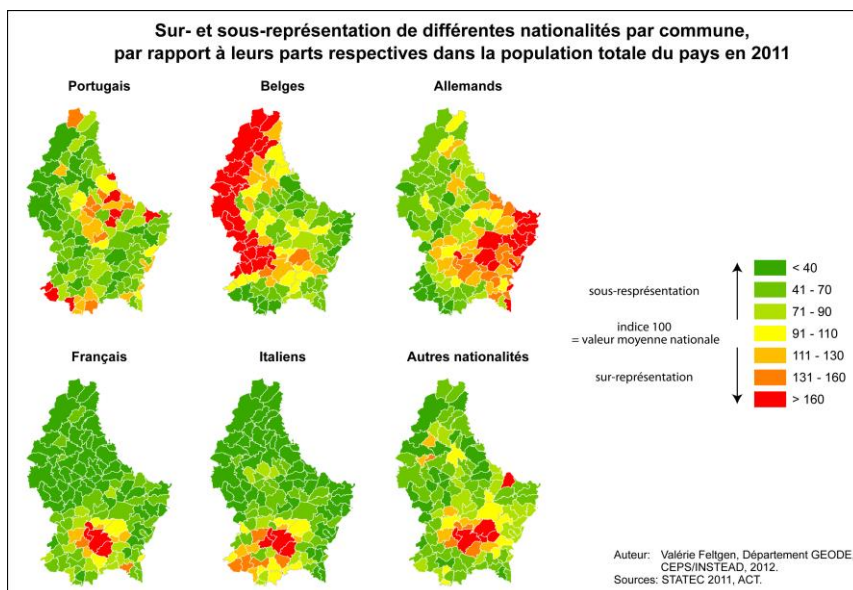
Cette carte montre donc très clairement un processus de différenciation des individus dans l'espace, en fonction des revenus et des nationalités, qui met en péril la mixité sociale. Cette situation pose inéluctablement la question du devenir de la société au Luxembourg, et doit interpeler les responsables politiques de même que le monde associatif.

En ce qui concerne la décomposition par nationalité, de la population vivant au Luxembourg (Graphique 3), les Portugais sont, et de loin, la communauté la plus représentée (Statec 2011).



Graphique 3

Les cartes suivantes (18) illustrent les surreprésentations ou sous-représentations des différentes nationalités par commune par rapport à leur poids relatif dans l'ensemble de la population du pays en 2011.



Carte 18

Les Portugais sont fortement représentés dans le bassin minier et dans quelques communes telles que Larochette, Medernach, Echternach ou Vianden.

Lorsque l'on s'intéresse aux distributions spatiales des autres nationalités, on peut clairement discerner des logiques de proximité au pays d'origine de la part des Belges et des Allemands, deux communautés fortement concentrées à proximité des frontières de leur pays d'origine. Cela n'apparaît pas, en revanche, pour les Français, qui privilégient une localisation dans la capitale et autour. Les Italiens se concentrent surtout dans l'agglomération de la capitale ainsi que dans la Région Sud, où, historiquement, s'installèrent les premiers d'entre eux pour travailler dans l'extraction minière et la sidérurgie.

Tous les éléments de la première partie de ce rapport tendent à montrer que la diversité socio-économique du pays semble s'organiser selon des lignes de plus en plus nettes de différenciation. A l'exception de la capitale, cosmopolite, qui reste attractive pour des catégories sociales très diverses malgré des prix immobiliers très élevés, les indicateurs montrent que la couronne périurbaine bénéficie des préférences des populations disposant de hauts-revenus et étant donc susceptibles de choisir, plus que d'autres, leurs localisations résidentielles. En revanche, les populations plus modestes résident soit dans les autres centres urbains, où ils peuvent accéder à une offre résidentielle abordable, mais souvent de qualité moindre, soit dans les campagnes plus éloignées de la capitale. Ces différenciations s'expriment également en fonction des nationalités. La répartition des Luxembourgeois témoigne d'une affection particulière pour les espaces non urbains, alors que les étrangers choisissent d'habiter selon des logiques diverses, mais généralement plus urbaines.

Tous ces éléments doivent mettre en garde contre un risque de « décohabitation » des différentes populations qui composent la société au Luxembourg. Sans tomber dans l'alarmisme, notamment quand on met en perspective la situation au Luxembourg à celle que l'on peut rencontrer dans d'autres pays où les phénomènes de ghettoïsation sont autrement plus préoccupants, il est important de rappeler l'importance d'une plus grande mixité des populations dans l'espace pour préserver la paix sociale et l'échange interculturel. Cela est d'autant plus important dans le contexte de crise économique actuelle, potentiellement plus propice au repli identitaire.

5) LE TERRITOIRE VECTEUR D'INÉGALITÉS DANS L'ACCÈS AUX SERVICES ET ÉQUIPEMENTS DE BASE ?

Au-delà des problématiques de l'étude des différences de contextes socio-économiques et de l'origine géographique de la population, la thématique de la cohésion territoriale soulève également la question de l'égalité des chances, pour les citoyens, en ce qui concerne l'accès aux différents équipements, commerces et services. Ainsi, dans le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, il est fait mention de l'importance d'améliorer l'accessibilité des régions souffrant d'isolement géographique. En effet, les possibilités données à la population d'accéder à des commerces ou à des services diffèrent fortement d'un contexte régional à un autre, notamment du fait que les seuils de viabilité économique de ces équipements dépendent d'un minimum de densité de population. Dans certaines régions européennes rurales, ou périphériques, qui se caractérisent par de faibles densités de population, il est difficile de maintenir une densité suffisante de commerces pour répondre de manière efficace à la demande sociale. C'est un sujet sensible, qui demande d'opérer des arbitrages. Dans les régions peu denses, le maintien d'un service public efficient fait souvent débat entre le nécessaire maintien d'un minimum de services à la population et l'objectif d'une maîtrise des dépenses publiques.

Au Luxembourg, la taille réduite du territoire national, l'importance du nombre de commerces et services de même que l'absence de zone de très faible densité permettent d'éviter ce type de situation problématique. Néanmoins, en fonction de la région considérée, accéder à tel ou tel type de biens ou de services implique de parcourir des distances plus ou moins longues. Les investisseurs privés privilégient en effet les localisations qui sont les plus susceptibles d'offrir un retour important sur l'investissement de départ, c'est-à-dire disposant d'un bassin de population supérieur au seuil de viabilité du commerce ou du service envisagé. En conséquence, les régions les moins peuplées sont moins dotées, et il faut parfois que les acteurs publics fournissent de fortes incitations pour que les acteurs privés réalisent des investissements dans des régions où le risque de non rentabilité est important. En revanche, en ce qui concerne les équipements publics, les choix de localisation sont plus politiques, et peuvent s'inscrire dans une démarche proactive visant à développer ou renforcer certains pôles régionaux ou certains territoires. Dans ce genre de décision, la pertinence économique n'est pas forcément la variable la plus déterminante, même si elle reste toujours étudiée bien sûr, dans un souci de rationalisation des dépenses publiques. De ce fait, tous les espaces ne sont pas égaux en termes de dotations en équipements, emplois, services, commerces ou autres. Certains espaces se

prêtent plus facilement à un développement économique, ou à l'accueil de nouveaux habitants, tandis que d'autres, moins accessibles ou mal dotés, restent plus en marge des dynamiques de développement. Dans ce rapport, une tentative a été faite de synthétiser cette information relative à l'accessibilité généralisée aux équipements, services et commerces et de la coupler à l'indice synthétique socio-économique.

Encart méthodologique

Pour calculer le potentiel d'accessibilité généralisé, le niveau d'équipements, de services et de commerces de chaque commune a été mesuré, au travers d'une méthode expliquée en détail dans le rapport de l'Observatoire du Développement Spatial sur la centralité urbaine au Luxembourg (CEPS/INSTEAD, 2012). Cette information a été couplée avec un modèle routier (Klein S. *et al.*, 2011), qui exprime une « distance-temps ». Cette « distance-temps » a permis de pondérer l'accès aux communes et à leurs équipements depuis chaque commune d'origine en fonction de la distance dont elle en est éloignée. En d'autres termes, plus la distance-temps nécessaire pour atteindre une commune bien dotée en équipements est importante, moins les équipements présents dans cette commune participeront à améliorer le score d'accessibilité aux équipements de la commune de départ.

Pour formaliser les différents aspects décrits ci-dessus et afin de prendre en compte les complémentarités de niveaux de centralité d'une paire de communes, l'approche par les modèles de potentiel a été retenue. Ces modèles, de la famille des modèles d'interaction spatiale, reposent sur l'hypothèse que des liens complémentaires existent entre des lieux d'un espace donné, mais que ceux-ci décroissent en fonction de la distance qui les sépare. De la sorte, plus la distance séparant les lieux est importante, moins leur influence réciproque sera forte en raison de la friction de la distance. La formule générale s'exprime sous la forme suivante :

$$P_i = \sum_{j=1}^n \frac{m_j}{d_{ij}}$$

avec

P_i	potentiel du lieu d'origine
m_j	masse du lieu j
d_{ij}	distance entre le lieu i et le lieu j

Pour que le poids du lieu i considéré soit également pris en compte, il est indispensable d'attribuer à la distance d_{ii} , la distance au lieu lui-même, une valeur autre que zéro (permettant ainsi d'éviter des divisions par 0). Par convention, la distance d_{ii} sera égale à la moitié de la distance la plus courte entre le lieu i et les autres lieux j (Cauvin *et al.*, 2008).

L'application de ces éléments au cas des centralités luxembourgeoises permet d'obtenir la formulation suivante :

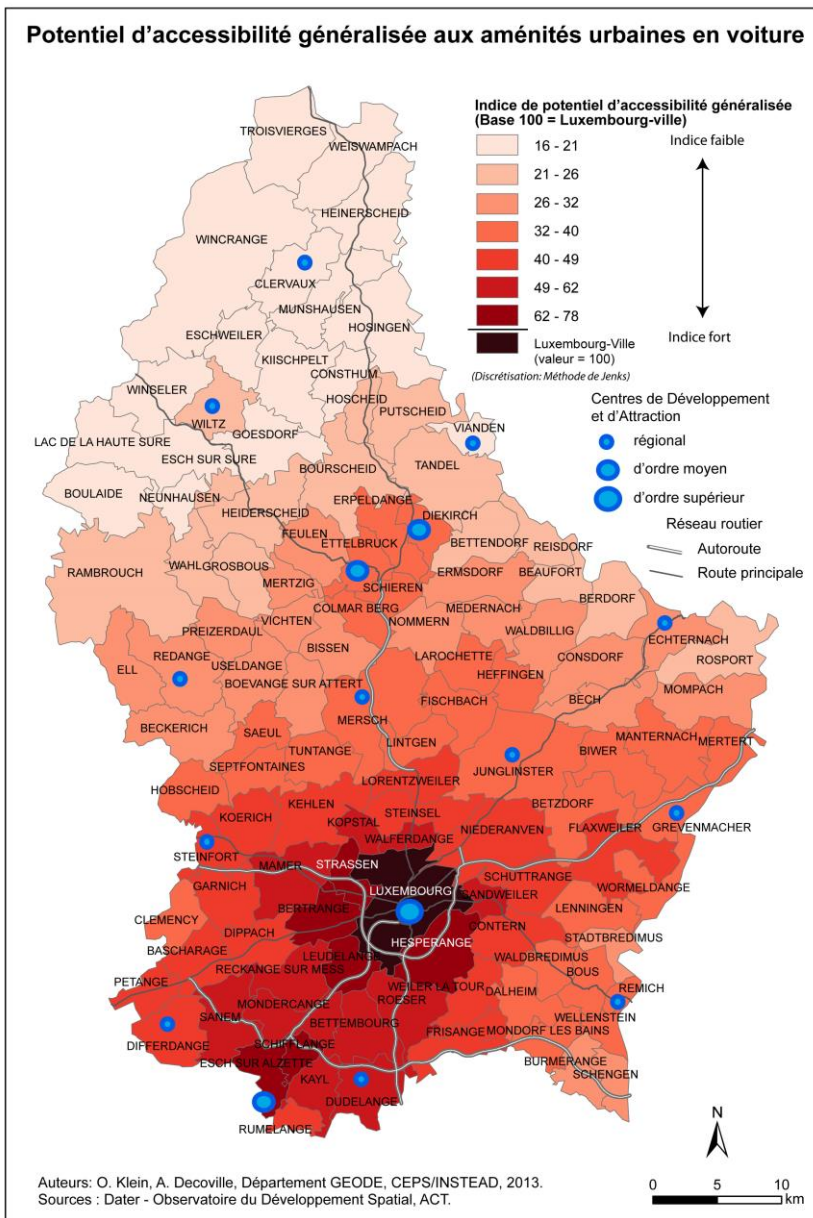
$$ICA_i = \frac{IC_i}{\frac{\sum_{j=1..n; j \neq i} (d_{ij})}{2}} + \sum_{j; i \neq j} \frac{IC_j}{d_{ij}}$$

ICA_i : Indice de centralité de la commune i tenant compte de l'Accessibilité

IC_i : Indice de centralité de la commune i

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

L'indicateur obtenu est donc issu d'une modélisation qui exprime une répartition théorique basée sur l'hypothèse d'interactions entre tous les lieux. Ceci permet dans notre cas d'aboutir, pour chaque commune, à une valeur de potentiel d'accessibilité à l'ensemble des équipements auxquels un ménage ou une entreprise peut avoir accès par la route. Il s'agit donc d'une représentation de l'espace qui tient compte des logiques de déplacement et de flux qui organisent le développement spatial.



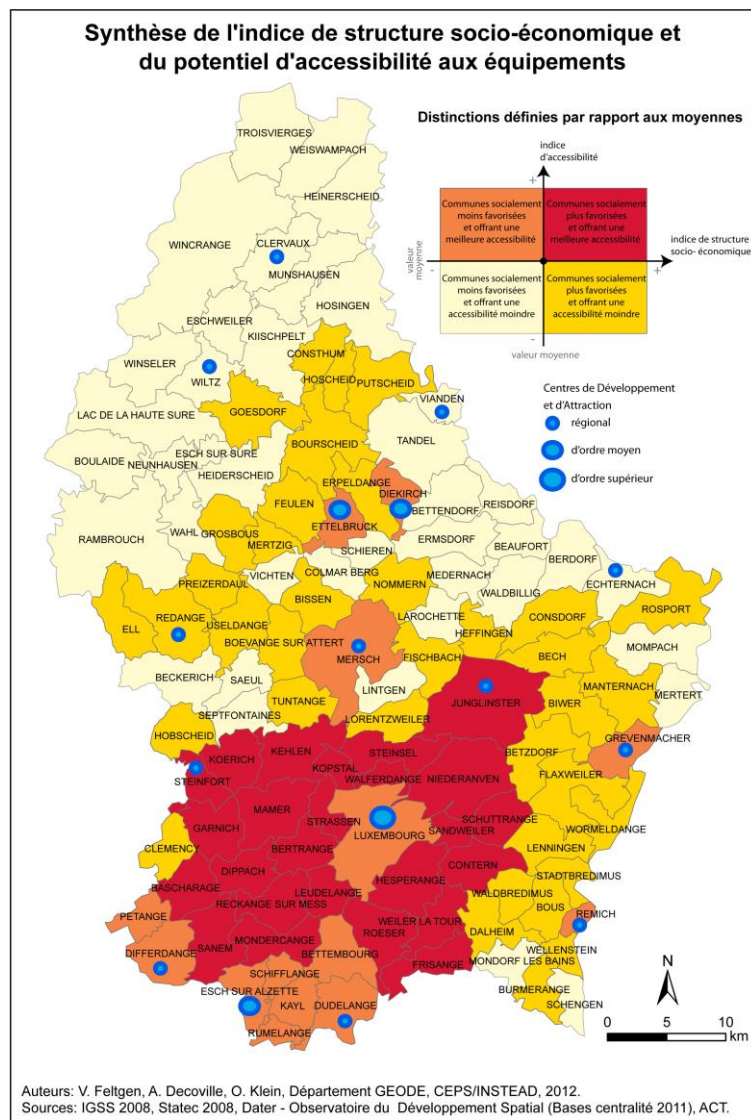
Carte 19

Luxembourg-Ville ressort très nettement dans cette carte sur l'accessibilité en voiture particulière à l'ensemble des équipements/commerces et services publics du pays, puisque la majorité des aménités rares se concentrent sur son propre territoire. Autour d'elle, la première couronne périurbaine, ainsi que les communes du sud-ouest du pays ressortent également. Ces

espaces bénéficient de la proximité conjuguée de Luxembourg-ville et des centres urbains de la Région Sud (Esch-sur-Alzette, Dudelange). Malgré leur éloignement de la région de la capitale, Ettelbruck et Diekirch présentent des valeurs encore relativement élevées, liées à la présence sur place d'équipements nombreux par rapport à leur taille démographique. En revanche, on note que les centres de développement et d'attraction de Redange-sur-Attert, Vianden, Clervaux, Echternach, ou même Wiltz sont largement en retrait. Cela ne vient pas remettre en cause leurs positions de pôles pouvant alimenter en biens et services courants leurs hinterlands, mais cela contribue à relativiser leurs positions dans la hiérarchie urbaine nationale.

Il convient néanmoins de relativiser la faible accessibilité des communes du nord, puisque Troisvierges ou Wintrange ne sont qu'à 70 minutes de la capitale en voiture. Il n'y a donc pas de territoire rural fortement isolé, comme cela peut-être le cas dans les pays de dimensions plus importantes.

A ce modèle d'accessibilité généralisée aux commerces et équipements publics a été couplé l'indice synthétique de la structure socio-économique de la population présenté plus haut. La carte finalement obtenue (Carte 20) constituée avec une discrétisation dite « en quadrants », permet de distinguer quatre profils de communes, en fonction des valeurs que ces dernières présentent par rapport aux moyennes nationales concernant l'accessibilité généralisée aux commerces et équipements et la situation socio-économique.



Carte 20

Les communes bénéficiant d'une forte accessibilité généralisée aux équipements (tonalités rouges), sont d'une part celles qui sont elles-mêmes bien dotées en équipements (Luxembourg-Ville, Ettelbruck-Diekirch, communes de la Région Sud), ainsi que celles qui sont situées à proximité de la capitale, dans la couronne périurbaine. Ces communes présentent en revanche des profils socio-économiques très différents, entre les communes aisées de la première

couronne périurbaine, qui apparaissent en rouge foncé, et les communes situées en dessous de la moyenne nationale en ce qui concerne l'indice de la structure socio-économique, en orange (Luxembourg, Mersch, Esch-sur-Alzette, Differdange, etc.)⁶. Ces dernières sont souvent des centres urbains, comme cela a déjà été démontré précédemment.

Les communes avec une faible accessibilité généralisée (tonalités jaunes) se différencient également selon le profil socio-économique de leurs habitants. Tout en gardant un indice d'accessibilité inférieur à la moyenne, les communes apparaissant en jaune foncé affichent des valeurs socio-économiques supérieures à la moyenne nationale tandis que celles représentées en jaune pâle ont un indice de structure socio-économique inférieur à la moyenne.

Il importe toutefois de ne pas stigmatiser les différents territoires avec une telle carte, qui ne donne pas, à proprement parler, d'élément permettant de hiérarchiser la valeur des territoires ou de donner un quelconque élément d'appréciation de la qualité de vie dans ces communes. Ainsi, les communes de l'Oesling offrent des avantages comparatifs non pris en compte au travers du prisme de ces deux indicateurs tels que leurs qualités paysagères, élément pourtant important de la qualité de vie dans un espace. Néanmoins, cette carte permet de résumer une partie des problèmes de cohésion territoriale qui se posent au Luxembourg. D'une part, les centres urbains n'exercent pas réellement d'attractivité forte sur les populations aisées et notamment d'origine luxembourgeoise (Cartes 8, 15 et 17), qui continuent à privilégier les localisations périurbaines relativement proches de la capitale. Pourtant, ces communes présentent souvent un bon niveau d'accès à des équipements, et offrent donc une alternative à des localisations résidentielles favorisant les déplacements motorisés individuels.

Le fait que la couronne périurbaine autour de la capitale concentre une bonne partie des populations aisées traduit une stratégie résidentielle visant à maximiser les intérêts d'une proximité au centre sans pour autant, en subir les désagréments perçus (densité, problèmes de voisinage). Les centres urbains, en revanche, accueillent de nombreux ménages socialement moins favorisés qui trouvent à se loger dans le parc locatif social ou dans le parc locatif privé. Les campagnes éloignées de la capitale, quant à elles, dans lesquelles les prix fonciers et immobiliers restent plus abordables, deviennent attractives pour les jeunes ménages désireux d'acquérir un logement. Ces ménages, qui ont particulièrement besoin de recourir à des équipements, services et commerces se trouvent donc pénalisés par une accessibilité

⁶ A noter qu'il n'existe pas de gradation sur ces deux variables dans la représentation cartographique et que, en conséquence, des communes présentant des valeurs proches peuvent être positionnées dans des classes différentes du fait qu'elles se positionnent de part et d'autre de la valeur moyenne nationale.

généralisée aux équipements moindre. Ils sont donc contraints de recourir à des déplacements motorisés (et surtout individuels, étant donné que l'offre de transport public est comparativement moins bonne dans les espaces ruraux). Il importe néanmoins de tempérer ces propos en rappelant aussi qu'une telle implantation de populations jeunes dans les campagnes plus éloignées de la capitale permet aussi de lutter contre le phénomène de vieillissement des espaces ruraux, problème auquel sont confrontés de nombreux pays qui ne peuvent maintenir de services publics et privés ou de commerces dans ces espaces.

Afin de répondre à tous les enjeux que ces éléments de diagnostic soulèvent, il convient donc d'organiser une réponse politique qui ne peut passer que par une plus grande coopération verticale, entre les maillons de la hiérarchie institutionnelle, mais également au travers d'une plus grande intégration des politiques sectorielles.

6) ELÉMENTS DE RÉFLEXION

Ce diagnostic territorial a permis de mettre en exergue un certain nombre d'enjeux et de défis qui se posent aux responsables politiques, à différentes échelles : du transfrontalier au local, en passant bien sûr par le niveau national. Le concept de cohésion territoriale ne se résume pas à une analyse de la situation existante, faite au travers d'une liste d'indicateurs statistiques spatialisés élaborée pour mesurer les disparités entre les territoires à l'échelle d'un pays, comme cela a principalement été fait dans ce rapport. Il s'agit d'un projet de société, fondé sur le désir de créer plus d'égalité entre les habitants des territoires. Ce projet repose non seulement sur une idée de justice sociale et territoriale, mais également sur l'hypothèse qu'une plus grande égalité des chances dans l'ensemble des régions constitutives d'un territoire plus vaste favorise un développement territorial plus harmonieux et plus profitable pour tous à long terme. En effet, si ponctuellement les déséquilibres entre régions peuvent bénéficier à certaines d'entre-elles, à long terme, ils font peser des menaces sur l'équilibre social, économique et environnemental de l'ensemble d'un territoire.

Par conséquent, on ne saurait limiter les objectifs de la cohésion territoriale aux frontières administratives trop étroites, et il importe de tendre, à l'avenir, vers une cohésion territoriale au-delà des frontières. Pour autant, la coopération transfrontalière ne va pas de soi, c'est un travail de longue haleine, rendu délicat par les différences en termes de compétence institutionnelle mais également de priorités stratégiques. Mais, il est illusoire de penser qu'un pays aussi petit et ouvert sur l'extérieur que le Luxembourg puisse se développer de manière cohésive et durable sans stratégie à l'échelle du contexte spatial dans lequel il s'inscrit. Les interdépendances avec les régions frontalières sont très fortes, et elles sont également à double sens. Si l'importance du Luxembourg dans l'économie des régions frontalières est souvent rappelée, n'oublions pas non plus la dépendance du Luxembourg vis-à-vis de ces dernières, qui pourvoient les entreprises en main d'œuvre et qui sont, en retour, largement fréquentées par les habitants du Grand-Duché pour les achats, les loisirs, l'éducation supérieure etc.

Aujourd'hui, c'est à l'échelle de l'Etat, et non pas de la région transfrontalière, que les actions les plus rapides peuvent être prises pour des raisons évidentes de compétences institutionnelles. Ainsi, l'Etat doit être le garant de la solidarité nationale qui se traduit, en termes de politiques territoriales, par le suivi des principes de cohésion. Toutefois, il ne doit pas agir seul, mais plutôt en partenariat et en appui des collectivités locales, qui constituent la maille la

plus fine de la représentativité du peuple. C'est en effet le niveau local qui semble le plus approprié pour mener une politique sociale adéquate basée sur une connaissance fine du contexte socio-économique, l'échelle nationale étant quant à elle la garante de l'équité des citoyens. La Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale a défini que la politique sociale devait être dispensée par les Offices sociaux, établissements publics dotés de la personnalité juridique eux-mêmes institués par les communes ou groupements de communes comptant 6000 habitants au minimum. L'échelle locale est donc, par la Loi, responsable de l'aide sociale, notamment dans ses dimensions « palliatives et curatives ». Mais le défi est surtout de prévenir la pauvreté et la ségrégation. Pour ce faire, la mise en synergie des compétences est importante, ce qui nécessite, pour les acteurs locaux, de travailler en partenariat.

Aujourd'hui, un certain nombre de constats s'imposent.

Le principal constat est celui d'une tendance à la paupérisation relative des centres urbains (à l'exception de la capitale), qui peinent à attirer les ménages socio-économiquement favorisés. Ces mêmes centres urbains sont également peuplés, dans des proportions qui dépassent les valeurs moyennes nationales, de populations de nationalités étrangères. Enfin, les populations précarisées par le chômage, et celles qui bénéficient des minima sociaux ont également tendance à se concentrer dans les communes urbaines de la Région Sud ou dans les communes situées au-delà de la couronne périurbaine de l'agglomération de la capitale. Cette différenciation dans l'espace des profils socio-économiques des habitants ne va pas dans le sens de la cohésion sociale, ni d'ailleurs dans celui de la politique d'aménagement du pays, qui vise à consolider le rôle des centres de développement et d'attraction.

Pour bien saisir l'importance d'une réaction des pouvoirs publics face à une telle situation, il convient de mieux expliciter les menaces que font peser les risques d'une accentuation des différences sur l'équilibre social dans le pays. Il convient ainsi de distinguer les risques liés à un manque de mixité sociale, de celui de l'intégration des populations étrangères.

S'il est vrai que le Luxembourg est loin d'être exposé avec la même intensité que ses voisins, à certains problèmes de ghettoïsation ou de violence urbaine, le renforcement d'un processus ségrégatif dicté par les prix immobiliers et fonciers fait peser le risque d'un « décrochage » de certaines portions du territoire national par rapport à d'autres, qui risquerait d'enclencher une dynamique contre-productive et autoalimentée. En effet, les communes économiquement moins favorisées tendent à être peu attractives pour les catégories socio-économiques moyennes supérieures, et attirent ainsi de fait essentiellement les populations plus modestes

qui ont des choix résidentiels beaucoup plus limités. Cela crée des problèmes d'absence de mixité sociale, et donc complique le processus d'intégration de certaines populations étrangères. Le problème est particulièrement prononcé dans le système éducatif, qui compte un nombre important de classes presque exclusivement composées d'élèves d'origine étrangère. Tous ces éléments contribuent à dégrader encore d'avantage l'attractivité de ces communes urbaines vis-à-vis des populations d'origine luxembourgeoise ou étrangères socialement favorisées ayant le choix de leur localisation résidentielle. Les données du recensement de 2011 sur les migrations internes entre les différentes communes montrent ainsi très clairement cette tendance des personnes vivant au Luxembourg à « fuir » les communes urbaines (7 528 habitants ont ainsi quitté Luxembourg-ville et 1 241 ont quitté Esch-sur-Alzette entre 2005 et 2011) pour s'installer dans les communes périurbaines ou à dominante rurale (+391 habitant à Weiler-la-Tour, +426 habitants à Betzdorf sur la même période). Si les communes urbaines voient leur solde démographique rester positif, c'est uniquement en raison de l'apport de populations provenant de l'étranger (STATEC, 2013b).

Il est donc important de réagir afin de briser cette dynamique non souhaitable, et d'exploiter les opportunités qui existent. En effet, l'actuelle dépréciation relative des communes urbaines permet de trouver des logements à des coûts comparativement plus faibles que dans les communes périurbaines, à proximité de nombreux services et d'aménités dont les catégories sociales moyennes supérieures sont d'importants consommateurs. Un processus de revalorisation des centres urbains pourrait permettre de briser la spirale de la dynamique ségrégative, à condition toutefois qu'il soit contrôlé et qu'il ne se fasse pas aux dépens de la population précarisée, mais dans une logique de mixité.

L'outil le plus pertinent pour changer ces tendances est celui d'une politique urbaine capable d'inverser la tendance, afin d'éviter la constitution d'un terreau fertile à des tensions divisant la société et opposant un « Luxembourg des villes », paupérisé et délaissé par les Luxembourgeois à l'exception notoire de la capitale, à un « Luxembourg des campagnes », lui-même divisé entre une couronne périurbaine très aisée et des communes à tendance plus rurale, moins riches. Une telle politique urbaine doit faire l'objet d'un vaste processus participatif et inclusif, à même de mobiliser les acteurs publics locaux et nationaux, les acteurs privés mais aussi associatifs pour porter un projet de société partagé et fruit d'une vaste participation. L'enjeu est de taille, il s'agit de coordonner les moyens et les actions afin d'offrir une seconde chance aux centres urbains secondaires.

Néanmoins, coopérer nécessite parfois de faire des compromis, ou même des concessions pour certains et pour des périodes déterminées. Mais considérés à une autre échelle spatiale, et également souvent à une autre échelle de temps, ces compromis sont bien souvent porteurs de bénéfices largement supérieurs pour l'ensemble de la collectivité à des stratégies plus locales élaborées sans concertation avec les voisins.

Un des moyens de dépasser une approche de gestion de l'urgence sociale pour tenter de prévenir les problèmes sociaux est de travailler sur l'attractivité des territoires qui souffrent d'une image dégradée, ce qui passe par l'amélioration et la diversification de l'offre de logements, mais aussi par l'accès aux équipements, services et aménités qui permettent aux individus de s'accomplir et de développer leurs compétences. L'aménagement du territoire est donc un instrument qui doit être mobilisé à cette fin. C'est la raison pour laquelle le concept de cohésion territoriale traite à la fois de l'inscription spatiale de la pauvreté mais aussi de l'espace comme support de production d'inégalités. Il importe également de renforcer la coopération intercommunale dans le domaine de la gestion des services publics autant que des stratégies de développement. Cela permet d'apporter une meilleure réponse à la demande sociale d'équipements et également de rationaliser les dépenses publiques. Cette coopération doit permettre à chaque territoire de se positionner dans l'élaboration d'un projet de territoire partagé, qui sache faire de la diversité des espaces une chance et une opportunité. Dans ce contexte, il importe de réaffirmer le rôle particulier que doit revêtir le Département de l'aménagement du territoire par rapport à l'objectif de cohésion sociale et territoriale, notamment au travers de l'équipement du territoire. Pour cela, il doit avoir une position très spéciale au sein du processus décisionnel politique, en amont et avec une dimension interministérielle très affirmée. Ainsi, le prochain Programme Directeur d'Aménagement du Territoire pourra efficacement intégrer la dimension territoriale de la cohésion en traitant des inégalités et en proposant des orientations pertinentes, afin d'éviter que ces dernières ne créent davantage de ruptures dans l'espace.

BIBLIOGRAPHIE

Baudelle G. et Montabone B., 2008, *Les échelles de la cohésion spatiale en Europe*, Rennes, 16 p.

Baudelle G., 2006, La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles, in Sechet R., Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale*, PUR, Rennes, pp. 89-97.

Budet et al., 2008, *Les territoires et la santé. Pour servir le débat public autour du projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires »*, IHEDATE-groupe « Santé et Territoires », 24 p.

Cauvin C., Escobar F. et Serradj A., 2008, *Cartographie thématique 3 - Méthodes quantitatives et transformations attributaires*, Traité IGAT, série Aspects fondamentaux de l'analyse spatiale, Hermes - Lavoisier, Paris, 284 p.

Commission des communautés européennes, 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Bruxelles, 15 p.

DATAR, 2010, *La cohésion territoriale en Europe*, La Documentation française, Paris, 102 p.

Davezies L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses. La République des idées*, Seuil, Paris, 110 p.

Decoville A., Feltgen V., Klein O., Bousch P., 2012, *La centralité urbaine au Luxembourg : analyse et perspectives*, Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial, Ministère du développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, CEPS/INSTEAD, Luxembourg, 92 p.

European Commission, 2010, *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles, 34 p., téléchargeable sur :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Evers D., 2008, Reflections on territorial cohesion and european spatial planning, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 99(3), pp 303-315.

Guio A.C. et Marlier E., à paraître en 2013, Pauvreté et exclusion sociale au Luxembourg : Quelques éléments de comparaison européenne, in : Marlier E. *et al.* (dir.), *Cohésion sociale et territoriale : Regards croisés sur la société luxembourgeoise*, CEPS/INSTEAD, Luxembourg,.

Klein S. et Schmitz F., 2011, Modeling and simulating Accessibility within the Luxembourg cross-border area, Proceedings of the BIVEC/GIBET Transport Research Day 2011, pp. 365-375.

Luxembourg for Finance, 2012, *Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise*, Version chiffres de 2010, Luxembourg, 66 p.

Observatoire de l'Habitat, 2013, *Rapport d'Activité 2012 de l'Observatoire de l'Habitat*, Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat, Luxembourg, à paraître en 2013.

OCDE, 2007, *Examens territoriaux de l'OCDE. Luxembourg*. Editions OCDE, 209 p.

STATEC, 2011, *Rapport travail et cohésion sociale*, Cahier économique N°112, Luxembourg, 256 p.

STATEC, Université du Luxembourg, 2013a, *Le logement : immeubles d'habitation, ménages, propriétaires et locataires*. Recensement de la Population 2011, premiers résultats n°8, Luxembourg, 4 p., téléchargeable sur <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/RP2011-premiers-resultats/2013/08-13-FR.pdf>.

STATEC, Université du Luxembourg, 2013b, *Immigration et migration internes*. Recensement de la Population 2011, premiers résultats n°11, Luxembourg, 4 p.,

Task force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXe siècle, 2007, *Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Vanolo A., 2010, European spatial planning between competitiveness and territorial cohesion: Shadows of neo-liberalism. *European Planning Studies* 18(8), pp 1301-1315.



3, avenue de la Fonte
L-4364 Esch-sur-Alzette
Tél.: +352 58.58.55-1
www.ceps.lu