Session ordinaire 2015-2016

RM/pk P.V. DEVDU 17

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 17 mars 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3, 9 et 10 mars 2016
2. Présentation du rapport *« Lëtzebuerg zesummen entwécklen »*
3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Alex Bodry (remplaçant M. Georges Engel), M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen (remplaçant M. Marc Lies), M. Aly Kaes, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval), M. Marco Schank, M. David Wagner

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

M. Frank Vansteenkiste, Mme Ann-Kathrin Wirth, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Henri Kox

*

Présidence : Mme Josée Lorsché, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3, 9 et 10

mars 2016

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. Présentation du rapport *« Lëtzebuerg zesummen entwécklen »*

Suite à quelques paroles d'introduction et un bref rappel historique de la part de Monsieur le Ministre, il est procédé à la présentation des conclusions de la table ronde en matière d'aménagement du territoire organisée en date du 15 juin 2015 en présence de quelque 90 acteurs. Pour les détails exhaustifs de cette présentation, il est renvoyé aux deux documents repris en annexe du présent procès-verbal.

De l'échange de vues subséquent, il peut être retenu ce qui suit :

La mobilisation des terrains à bâtir pour l'habitat

Il est important de garder à l'esprit que 82% des terrains à bâtir qui seraient mobilisables à court terme appartiennent à des personnes privées. De l'avis d'un intervenant, cette proportion élevée laisse à croire qu'un besoin se fera ressentir de mobiliser également des terrains qui ne sont actuellement pas constructibles, par le biais d'extension du PAG.

Ce même intervenant estime que la mise en place de l'instrument des contrats sur les terrains à bâtir nouvellement créés *(« Baulandvertrag »)* serait très bénéfique. En effet, il est d'avis que le plafonnement du prix de vente des terrains reclassés permettrait de réduire la spéculation et d'assurer une production de logements sur ces surfaces dans des délais rapprochés.

Plutôt que de mettre en place de nouveaux instruments, il serait préférable d'utiliser certains instruments déjà à disposition, quitte à les améliorer. Ainsi, par exemple :

- le droit de préemption pourrait être utilisé par les communes dans le cadre du Pacte logement ;
- l'affectation d'un terrain à la construction d'habitat pourrait n'être que temporaire. Ainsi, si un terrain situé à la limite du périmètre constructible et affecté à l'habitat n'est pas précisé par un PAP au cours d'un laps de temps prédéfini, il peut être classé en zone différée, voire même être retiré du périmètre constructible. L'utilisation de cet instrument est cependant inévitablement une source de conflits et peut même devenir, de l'avis d'un intervenant, contreproductive ;
- la taxation élevée sur le foncier non bâti pourrait inciter les propriétaires à vendre leurs terrains. Pour que cet instrument porte ses fruits, il doit être mis en œuvre par l'État. Dans ce contexte est également évoquée la nécessaire réforme de l'impôt foncier.

D'une manière générale, très peu de communes ont mis en œuvre ce type d'instruments, la raison semblant être d'ordre politique.

Il est par ailleurs rappelé que les instruments pouvant être utilisés pour mobiliser des terrains à bâtir dans les communes urbaines ne sont pas les mêmes que ceux à utiliser dans les communes rurales. Ainsi, les terrains mobilisables dans l'espace rural appartiennent encore pour la plupart aux agriculteurs, qui les utilisent bien souvent pour les besoins professionnels. Afin de pouvoir mobiliser ce type de terrains, il faudra trouver des solutions ensemble avec le secteur agricole.

Monsieur le Ministre évoque, pour finir, le potentiel d'exploitation des friches industrielles, en citant comme exemples les sites d'Esch-sur-Alzette et de Schifflange. S'il est évident que ces terrains devront tout d'abord être débloqués, puis assainis, il existe pour autant une source extrêmement importante de terrains viabilisables à des fins de logements, ces terrains présentant en outre l'avantage d'être idéalement situés (proches des centres-villes, des infrastructures routières et des transports en commun).

Les outils réglementaires et le programme directeur d'aménagement du territoire

Pour ce qui concerne le plan sectoriel « Paysages », les conclusions de la table ronde du 15 juin 2015 mettent en exergue la nécessité de protéger et de préserver les terres agricoles fertiles.

Afin de garantir cette protection, le Gouvernement entend introduire les coupures vertes et les grands ensembles paysagers, qui sont des endroits frappés – chacun dans une mesure différente – d'interdictions de construire. L'introduction de telles zones est donc bénéfique au secteur agricole, en ce sens qu'elle constituera une protection indirecte des terres agricoles fertiles.

L'approche régionale

De l'avis de plusieurs intervenants, l'approche régionale de l'aménagement du territoire ne peut fonctionner correctement que si plusieurs critères sont rassemblés :

- tout rapprochement doit se faire sur la base du volontariat, sous peine d'échec. Toute contrainte s'avérera contreproductive à plus ou moins long terme. Pourtant, de l'avis d'un membre de la commission parlementaire, certaines communes de petite taille devant s'acquitter de tâches trop techniques et compliquées, n'ont pas d'autre choix que de s'allier ;

- une collaboration ne peut être fructueuse que si elle ne revêt pas une trop grande envergure ;

- la proximité géographique encourage les partenariats ;

- la pertinence d'un projet fédérateur peut créer une collaboration régionale fertile ;

- des moyens financiers adéquats doivent être mis à disposition des entités communales.

De l'avis d'un intervenant, certaines structures existantes disposent d'un important potentiel pour faire fructifier la collaboration régionale. Il est cependant, à certains égards, difficile d'y faire reconnaître l'utilité d'une réflexion relative à l'aménagement du territoire au niveau national. En effet, très souvent, ces entités régionales réfléchissent uniquement de manière sectorielle. C'est pour cette raison qu'il faut viser à renforcer la transmission entre les niveaux national et régional (ce qui est nécessaire au niveau national et ce qui est faisable au niveau régional).

Suite à une intervention relative au projet de zone d'activités économiques *Flébour*, qui a été sacrifié en raison de sa proximité avec une autre zone, celle de *Fridhaff*, Monsieur le Ministre donne à considérer que la volonté du Gouvernement est d'agrandir les zones d'activités existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. Dans ce contexte, il faudrait éventuellement mettre en place des mesures de compensation financière en faveur des communes ne bénéficiant pas de la présence d'une zone d'activités.

Pour ce qui est de collaboration transfrontalière au niveau de la Grande Région, il est notamment fait mention du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval. Cette structure, qui regroupe l'État luxembourgeois, quatre communes du Grand-Duché (Esch-sur-Alzette, Mondercange, Sanem et Schifflange), l'État français et quatre collectivités françaises (la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, la Région Lorraine et les Conseils Départementaux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle), permet de rythmer les échanges entre les acteurs du territoire autour de projets communs, de stabiliser les relations et d'encourager l'émergence de services bénéfiques à tous.

3. Divers

Les membres de la Commission du Développement durable décident d'effectuer une visite du site « CFL multimodal » situé entre Bettembourg et Dudelange, ensemble avec les membres de la Commission de l'Environnement et de la Commission de l'Économie. Cette visite pourrait avoir lieu, sous réserve de l'accord des membres du Bureau de la Chambre des Députés, le lundi 23 mai 2016 à 14.30 heures.

Luxembourg, le 25 mars 2016

La secrétaire,
Rachel Moris

La Présidente,
Josée Lorsché

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

TABLE RONDE 15 JUIN 2015

LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWÉCKELEN

QUELLE DÉMARCHE POUR UN DÉVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE?

INTRODUCTION 3

MOBILISATION DES TERRAINS À BÂTIR POUR L'HABITAT 4

1.1. Mesures incitatives 8
1.2. Mesures coercitives 11

OUTILS RÉGLEMENTAIRES ET PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PDAT) 12

2.1. Le Programme directeur d'aménagement du territoire 14
2.2. Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire 16
2.3 Les plans directeurs sectoriels primaires 16
2.4. Mise à jour des PAG 19
2.5. Ambiguïtés au niveau des compétences 19

LES INCITATIONS FINANCIÈRES 20

3.1. La révision des finances communales 22
3.2. L'impôt foncier 23
3.3. Le Pacte logement 23
3.4. Création de fonds dédiés au développement spatial 24
3.5. Le remembrement urbain et/ou rural 24
3.6. Les taxes et les primes communales 25
3.7. Divers 25

L'APPROCHE RÉGIONALE 26

4.1. Qu'entend-on par « approche régionale » ? 29
4.2. Les éléments particuliers à considérer 30
4.3. Mise en oeuvre de l'approche régionale 30
4.4. Constats , opportunités et limites de l'approche régionale 32
4.5. Le rôle de l'Etat 33

CONCLUSION 34

ANNEXE 1 : LISTE DES PARTICIPANTS 36

ANNEXE 2 : ACRONYMES 36

IMPRESSUM 37

INTRODUCTION

Le territoire luxembourgeois est fortement marqué par l'essor économique du pays qui s'est produit dès les années 1970. La croissance démographique exponentielle, soutenue par l'accroissement de la mobilité individuelle, a mené à un paysage de plus en plus marqué par le mitage et la dissection.

Des questions majeures se posent : comment prioriser le développement urbain dans des lieux combinant les plus grands potentiels et les moindres contraintes aux niveaux social, environnemental et économique ? Où prévoir quelles fonctions à quel moment et dans quelle envergure ?

Compte tenu de ces défis, il semble important de saisir l'instant et l'opportunité afin de mener un débat plus large sur le rôle de l'aménagement du territoire qui consiste entre autres à coordonner les multiples besoins d'affectation du sol. En effet, il convient d'une part, d'éviter de créer de fausses attentes quant aux possibilités des instruments de l'aménagement du territoire, en général et des plans sectoriels en particulier, et, d'autre part, de définir ensemble avec les acteurs ayant une influence sur le développement du territoire et la société civile des démarches communes pour garantir une gestion durable du sol.
Le 15 juin 2015, une table ronde en matière de développement territorial a été organisée au ministère du Développement durable et des Infrastructures.

En présence des ministres François Bausch, Maggy Nagel, Fernand Etgen et Dan Kersch ainsi que des secrétaires d'Etat Francine Closener et Camille Gira, les participants à la table ronde se sont penchés sur des sujets tels que la mobilisation des terrains à bâtir pour l'habitat, les outils réglementaires et le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT), le rôle des incitations financières en matière de développement du territoire ou encore l'opportunité d'une approche régionale comme perspective afin d'éviter un aménagement du territoire top-down.

Plus de 90 participants (voir liste de présence en annexe) ont été répartis sur quatre workshops thématiques et le présent rapport retrace, de manière neutre, structurée et synthétisée, les échanges et propos animés tenus au sein des différents groupes de travail.

Afin de pouvoir différencier entre les interventions des invités de la société civile et celles des représentants de l'administration gouvernementale, les explications des agents étatiques sont marquées en italique.

1 MOBILISATION DES TERRAINS À BÂTIR POUR L'HABITAT

1 Mobilisation des terrain à bâtir pour l'habitat

Le rapport sur le débat de consultation qui s'est tenu à la Chambre des Députés le 19 mars 2015 sur le sujet « Lëtzebuerg zesummen entwéckelen – Quelle démarche pour un développement spatial durable ? » tire des conclusions alarmantes en ce qui concerne la situation du logement au Luxembourg :

a) Le premier constat porte sur un besoin accru et constant en logements supplémentaires du fait de la croissance démographique dynamique du Luxembourg.

b) Le deuxième constat porte sur l'observation des dynamiques spatiales du développement de l'habitat au Luxembourg et montre leur inadéquation, en valeurs relatives surtout, avec les principes d'un développement durable du territoire soucieux de préserver la réserve foncière et de favoriser des modes de déplacement alternatifs à l'automobile.

Inadéquation entre l'offre et la demande

c) Le troisième constat est celui d'une inadéquation entre l'offre et la demande, concernant aussi bien le nombre que la taille et la typologie des logements.

d) Le quatrième constat est celui que le coût du foncier a tendance à renforcer des phénomènes comme par exemple la rurbanisation.

e) Le cinquième constat est celui qu'en 2010 le potentiel foncier constructible théorique s'élevait à 2 701 hectares de terrains disponibles pour l'habitat, dont 28% (758 hectares) mobilisables à court terme (délai théorique de deux ans).

Si la mise en œuvre des contrats sur les terrains nouvellement créés pouvait constituer une mesure en vue de la mobilisation de fonds jusque-là non urbanisables, il y a lieu de considérer toute une série d'autres mesures destinées à mobiliser des terrains à bâtir. Certaines d'entre elles sont incitatives, d'autres ont un caractère contraignant. Certaines sont susceptibles de porter leurs fruits à court terme, d'autres ne déploieront leurs effets qu'à moyen voire à long terme.

Les intervenants sont d'avis qu'il faut aussi bien une densification du bâti existant qu'une extension du PAG pour mobiliser des terrains à bâtir pour l'habitat. Par contre, les extensions du PAG ainsi que les projets d'envergure devraient respecter les critères de l'aménagement du territoire et de l'IVL. Une extension du PAG a comme conséquence un étalement urbain et une augmentation des frais pour construire des infrastructures scolaires et culturelles, des canalisations et des stations d'épuration performantes et il faudrait privilégier un développement de l'intérieur vers l'extérieur.

Les intervenants estiment qu'il conviendrait tout d'abord de détecter les problèmes qui s'opposent à la mobilisation des terrains en rassemblant les différents acteurs concernés, de préférence avec un modérateur externe pour garantir une certaine objectivité. Il faudrait, dans un second temps, définir des instruments complémentaires au droit de préemption (à l'image de la taxe sur les terrains non bâtis).

Démarche proactive

De même, l'Etat et les communes devraient adopter une démarche plus proactive envers les propriétaires désireux de mettre à disposition leur terrain en vue de l'affecter à la construction de logements.

Ils pourraient utilement les soutenir en fournissant un outil informatique pour les guider dans leurs démarches administratives mais aussi pour les mettre en réseau avec des développeurs et des clients potentiels sans devoir nécessairement passer par une agence immobilière (à l'exemple du projet allemand REFINA).

Les rôles des acteurs publics devraient être clairement définis au préalable notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des projets d'envergure. Dans ce contexte, les décideurs politiques nationaux et locaux devraient s'assurer le concours des acteurs et intervenants privés sur le marché immobilier voire créer une société de développement par projet associant les propriétaires fonciers et le secteur de la construction au sens large (promoteurs, urbanistes, entreprises de construction, etc.).

Accélérer des procédures

De même, il faudrait accélérer, voire abolir des procédures pour les « Baulücken » (SUP, sonagramme des chauves-souris, autorisation de bâtir, PAP) étant donné que pour les « Baulücken » les infrastructures essentielles (écoles, stations d'épuration, transport) sont déjà en place de façon à ce que ces projets sont plus vite réalisables et moins consommateurs en territoire et en énergie.

Par contre, les « Baulücken » contribuent aussi à la qualité de vie des gens (aires de jeux, espaces de loisirs et de détente etc.) et le besoin d'une densification accrue des agglomérations ne doit en aucun cas mettre en péril cette qualité de vie. Il faudrait promouvoir prioritairement la reconversion de friches industrielles, par exemple à Mersch, à Dudelange-Neischmelz ou à Wiltz, où la centralité urbaine est garantie.

Il faudrait également identifier les problèmes existants dans ces derniers exemples afin de débloquer les projets et enlever des PAG sur des terrains non adaptés à la construction de logements et reclasser des terrains de la zone verte le cas échéant.

Étant donné que l'offre du parc de logement locatif est insuffisante, l'OGBL est d'avis que les objectifs en matière de production de logements devraient être complétés par des quotes-parts fixes d'unités réservées au locatif et locatif social.

Logements sociaux

Le contingent des logements sociaux à créer devrait croître de façon à ce que chaque personne au-dessous du seuil de pauvreté puisse accéder à ce type de logement.

Densification

Afin d'augmenter la densification du bâti, il serait envisageable de réformer les frais d'actes en augmentant considérablement les frais pour des constructions au-dessus d'une certaine surface par famille ou bien d'imposer des densités de logement minimales dans les PAG communaux en vue d'une densification accrue des agglomérations, c'est-à-dire de la construction de logements plus humbles et moins consommateurs de sol.

La Chambre des métiers est optimiste que le secteur du bâtiment sera capable de gérer une offre de 2 500 logements supplémentaires par an alors que d'autres intervenants ont des doutes et sont d'avis qu'il vaudrait mieux prévoir un phasage des projets d'envergure. En effet, un phasage permettrait d'éviter que des infrastructures (comme des maisons relais) ne restent inutilisées en attendant la finalisation du projet.

Les intervenants proposent de combiner une approche interventionniste et une approche volontariste entre des mesures incitatives et des mesures contraignantes pour mobiliser des terrains à bâtir.

1.1. Mesures incitatives

Afin de favoriser la densification, il faudrait adapter les aides allouées dans le cadre de la politique de logement aux objectifs et mesures de mise en œuvre d'un développement durable du territoire (priorité à la densification à l'intérieur et à la rénovation du bâti existant, à la rénovation énergétique, au développement du logement locatif). En cas de rénovation, on pourrait, par exemple, prévoir un amortissement accéléré de 80 % de l'investissement sur 8 ans et du reste sur 2 ans.

Augmenter l´offre locative

Les intervenants sont d'avis que la politique en matière de logement devrait mettre en place des instruments visant à augmenter l'offre locative, par exemple en plafonnant le loyer de bureaux afin de limiter l'implantation de bureaux dans des zones d'habitation.

L'emphytéose peut également jouer un rôle dans le sens où un propriétaire privé pourrait intégrer son terrain dans un grand projet de développement et en tirer profit tout en restant propriétaire foncier. Cette approche présente un intérêt réel pour les propriétaires, même pour les agriculteurs exploitants pour qui le sol constitue le fondement économique de leur activité.

L'exemple de la zone d'activités économiques « Le Triangle vert » dans la commune de Mondorf est intéressant : L'Etat s'est approprié les droits sur les terrains par bail emphytéotique et, pour pouvoir inclure les terrains des agriculteurs exploitants, il leur a conféré les droits d'exploitation sur des surfaces équivalentes situées ailleurs. De cette façon, ils ont pu valoriser leurs terrains, sans pourtant être lésés du point de vue de leur activité agricole.

L'emphytéose

Cette approche peut être mise en œuvre pour mobiliser des terrains à affecter aussi bien aux activités économiques qu'au logement, à condition que les principes et orientations de l'aménagement du territoire soient respectés. L'emphytéose (durée, bail) est évidemment à nuancer en fonction de l'affectation ultérieure des terrains.

Etant donné que la spéculation foncière est difficilement contournable, il est nécessaire de mettre en œuvre d'autres instruments susceptibles d'inciter les propriétaires fonciers à vendre leurs terrains.

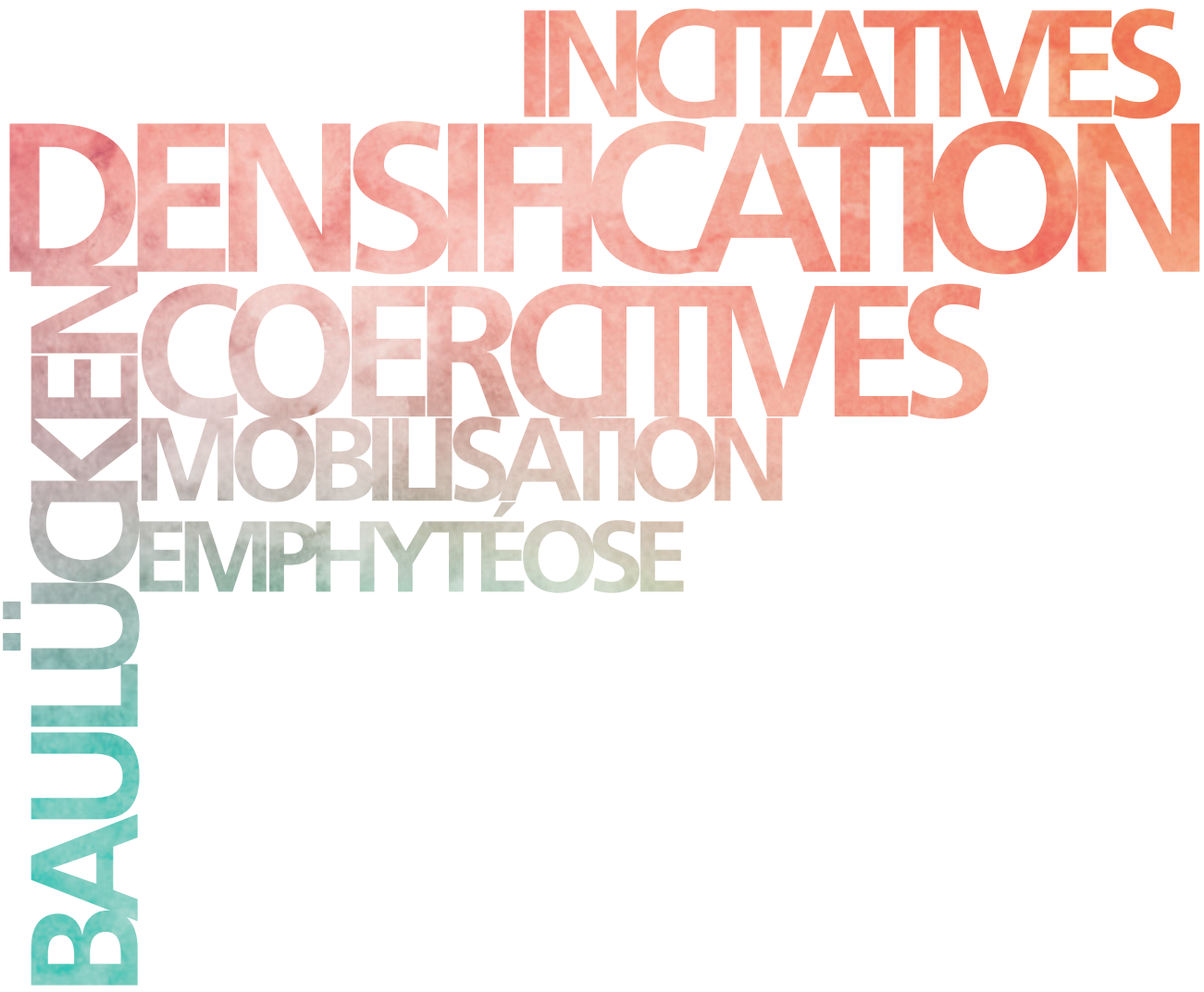
Selon un intervenant, une mesure temporaire de l'Etat avait été lancée au cours des années 2002-2006. Lors de la vente à l'Etat d'un terrain situé dans une zone d'intérêt général, le vendeur n'était pas soumis à la TVA du prix de vente. Malgré le fait que le programme n'ait jamais fait l'objet d'une évaluation postérieure, la mesure semble avoir porté ses fruits pour mobiliser des terrains. Étant donné que l'évolution conjoncturelle (marché foncier, politique, etc.) n'est guère prévisible, cette mesure établie sur une dizaine d'années pourrait susciter une mobilisation de terrains.

Lors de la mise en œuvre d'une telle mesure, les intérêts fiscaux sont cependant à nuancer et à orienter par rapport au terrain et à sa situation. Ainsi, un terrain situé dans un centre-ville et bien relié aux transports en commun est plus intéressant qu'une parcelle située en zone rurale, à la limite d'un périmètre constructible.

Dans ce contexte, une approche agressive est de mise et il ne faut pas perdre de vue qu'une commune peut également désigner localement un intérêt général.

Réduction de la TVA

Des mesures de réduction de la TVA devraient également pouvoir être mises en œuvre pour inciter le développement de logements destinés à la location, bien évidemment avec des loyers plafonnés. Dans ce contexte, la Chambre des métiers propose d'accorder l'application directe de 3 % de TVA sur la rénovation énergétique de tout logement, indépendamment de la date de construction.


INCITATIVES
DENSIFICATION
COERCITIVES
MOBILISATION
EMPHYTÉOSE
BAULÜCKEN

1.2. Mesures coercitives

Remembrement légal

Par ailleurs, il faudrait plus de mesures coercitives, comme, par exemple, l'application du remembrement légal et de l'obligation de construire et l'introduction d'un système de taxation sur le foncier non-bâti avec un taux assez élevé pour inciter les propriétaires à vendre leurs terrains, ou alors proposer aux agriculteurs et aux viticulteurs un échange de terrains (« Aussiedlerhöfe »).

Or, les petits propriétaires privés seront vraisemblablement plus touchés par une réforme de l'impôt foncier que les entreprises privées possédant des surfaces importantes et il est probable qu'ainsi la réforme de l'impôt sur le foncier n'ait pas l'effet escompté. Il en va de même pour les immeubles inoccupés depuis au moins 18 mois. Il reste en outre à clarifier quelle instance doit s'occuper du relevé de ces immeubles et à partir de quel moment ceux-ci sont à considérer comme vacants. De plus, les communes hésitent à appliquer ces mesures déjà existantes.

Par ailleurs, la Chambre des métiers propose de réintroduire les différentes mesures fiscales prévues dans loi du 30 juillet 2002[1] destinées à encourager pour une durée limitée à deux ans la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation de façon à ce que les propriétaires aient plus d'intérêt à liquider leur terrain dans les meilleurs délais. En effet, les communes ne disposent pas de ressources humaines pour réaliser dans l'immédiat des projets de logements, contrairement aux promoteurs privés. Ainsi la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, selon laquelle les plus-values et bénéfices de cessions réalisées par des personnes physiques ou sur des biens immobiliers aliénés à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes sont exemptés d'impôt sur le revenu, devrait être étendue sur des cessions à des promoteurs privés pour être effective.

« Baulandvertrag »

De plus, il est envisageable de plafonner le prix de vente des terrains reclassés afin de réduire la spéculation. Ces terrains sont obligatoirement à faire régir par des contrats du type « Baulandvertrag », de façon à assurer une production de logements sur ces surfaces dans des délais rapprochés.

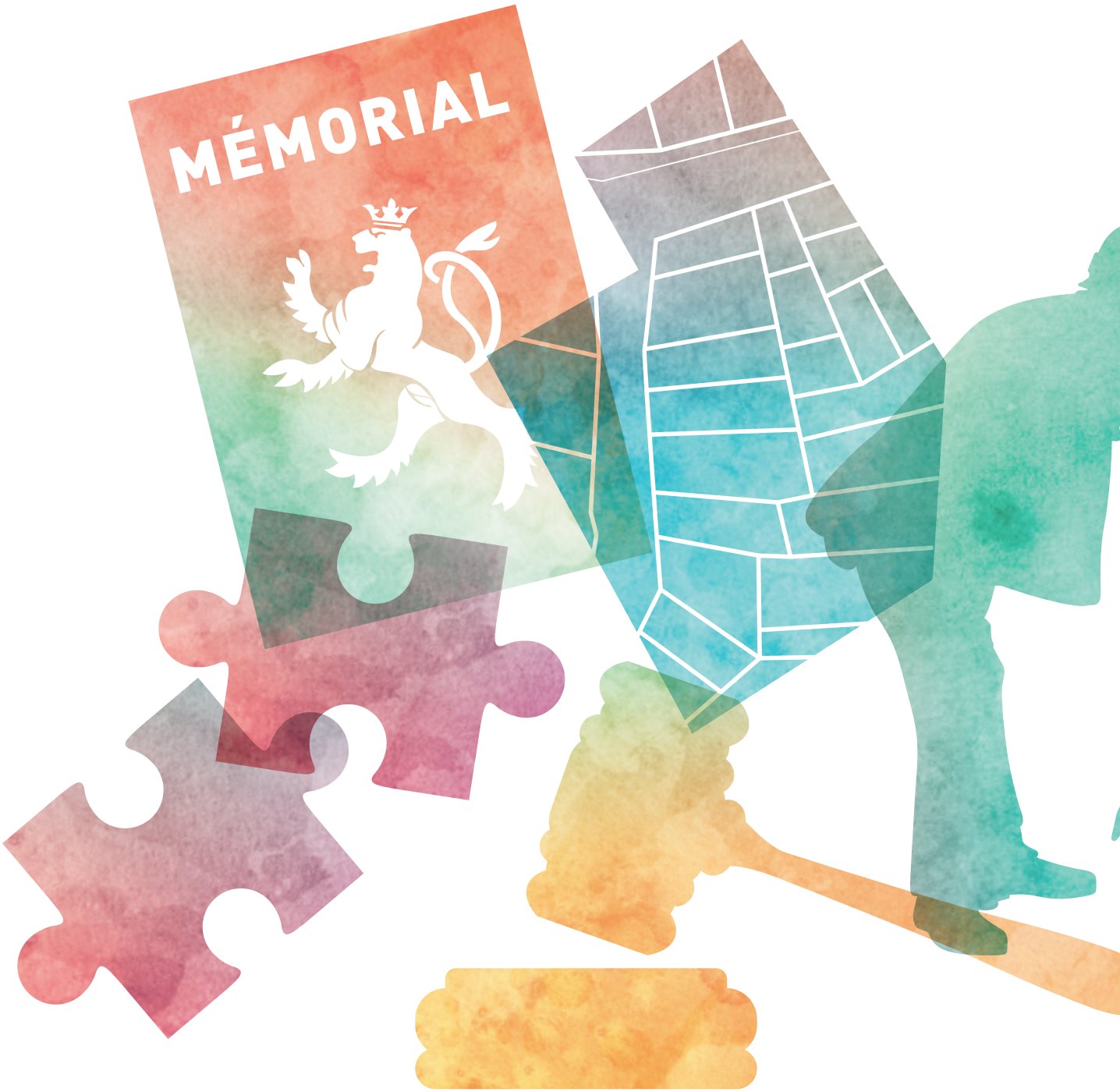
Par ailleurs, à l'image de la France, l'affectation d'un terrain à la construction d'habitat pourrait n'être que temporaire. Ainsi, si un terrain situé à la limite du périmètre constructible et affecté à l'habitat n'est pas précisé par un PAP au cours d'un laps de temps prédéfini, il est classé en zone différée voire même retiré du périmètre constructible.

Une mesure similaire avait également été prévue dans le projet de plan sectoriel Logement au niveau des espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat. D'après l'information des agents du ministère de l'Intérieur, une telle mesure est actuellement en train d'être analysée.

Réforme de l´impôt foncier

De plus, il faudrait une réforme de l'impôt foncier et il faudrait accorder une priorité aux terrains avec un degré de mobilisation à court terme (« Baulücken », terrains inclus dans PAG, terrains urbanisés) et à moyen terme (terrains sis dans les zones d'aménagement différé). Or, Me Krieger souligne que cette option risquerait de devenir compliquée, vu le statut de protection accordé par la Constitution à la propriété privée et vu l'arrêt n°101 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013 concernant une procédure d'adoption du PAG de la commune de Walferdange, et propose de classer les terrains concernés en zone de réserve pour un délai de 6 ans et, sauf construction d'immeubles destinés à l'habitation sur lesdits terrains endéans ce délai, de les reclasser (zone d'urbanisation prioritaire 1 et 2).

[1] déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation


MÉMORIAL

2 OUTILS RÉGLEMENTAIRES ET PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

2 Outils réglementaires et programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)

Garantir une gestion durable de notre sol par le biais d'instruments de planification nationale, tout en évitant un paternalisme excessif, représente un véritable défi. La marche à suivre proposée par le Gouvernement au niveau de l'ensemble des instruments juridiques et documents à disposition de l'aménagement du territoire (loi, règlement, PDAT) peut être résumée comme suit :

1) Toutes les dispositions des projets de plans directeurs sectoriels ayant trait, de près ou de loin, aux matières réservées par la Constitution à la loi, telles que l'expropriation (soit, toute charge grevant la propriété privée suite à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle), la liberté de commerce ou l'autonomie communale, seront transférées dans la loi au sens formel.

2) L'année courante 2015, une proposition sera faite pour intégrer certaines dispositions des projets de plans directeurs sectoriels retirés de la procédure soit dans des textes législatifs ou règlementaires existants, soit dans des textes législatifs ou règlementaires qui restent à élaborer. Les plans sectoriels se limiteront à réserver ou à protéger des zones pour le logement, les activités économiques, le transport ou la protection du paysage.

3) Enfin, comme les dispositions relatives aux objectifs stratégiques et aux recommandations sont trop imprécises pour être insérées dans un étroit corset réglementaire, elles feront l'objet d'un transfert dans un nouveau manuel pour la mise en conformité des PAG communaux annexé au programme directeur d'aménagement du territoire.

2.1 Le programme directeur d'aménagement du territoire

Le programme directeur sert de document d'orientation posant un cadre, mais il n'a pas de valeur juridique en soi. La loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire prévoit cependant que « le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernent et des communes. Le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur.

Il y a lieu de constater que les recommandations émises par les intervenants sont principalement de deux types: des recommandations visant à simplifier les textes et documents ainsi que des recommandations visant à compléter ou à restructurer les documents et procédures.

Simplifier la forme, le fonds et la procédure :

- rendre les textes compréhensibles aux non-initiés (non-techniciens) et plus succincts
- limiter le nombre de buts visés
- limiter les plans sectoriels à des prescriptions précises (inclure les éléments vagues dans le programme directeur)

Compléter ou restructurer les textes, documents et procédures

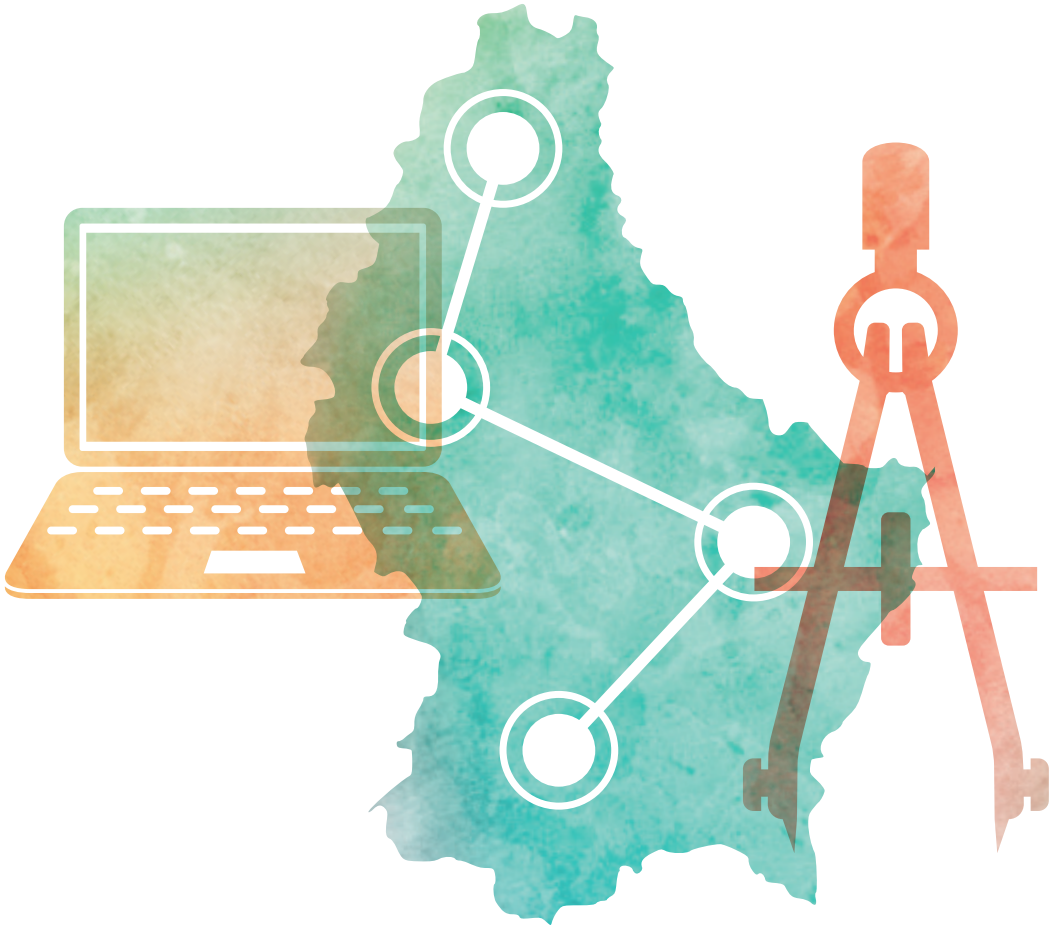
- compléter par les volets tourisme et agriculture
- préciser le PDAT et simplifier davantage les plans sectoriels
- justifier le choix des sites, zones ou couloirs réservés aux infrastructures
- intégrer d'autres intervenants (p.ex. Syvicol) dans les travaux de réactualisation
- préciser les lignes directrices à respecter lors de l'élaboration d'un PAG pour garantir son aboutissement
- contrôler la cohérence avec les autres législations nationales et européennes
- tenir compte des dimensions transfrontalières du sujet
- veiller à l'évolution dans le temps (réactualisation) du programme au moins tous les 10 ans

CDA

- le système des CDA est à revoir et l'ensemble des CDA devrait également être désigné comme prioritaire car un centre qui ne se développe plus perd de sa masse critique et finalement sa fonction de centre. Dans ce contexte, il y a lieu de nuancer par type de centre : Vianden par exemple, qui est un CDA, est aussi un centre touristique qui, en raison de son cadre topographique, n'a toutefois plus d'espace d'extension, tandis que Hosingen, bien qu'elle soit d'un moindre intérêt touristique, dispose de suffisamment d'espace pour jouer le rôle de CDA

Simplifier et compléter : des demandes contradictoires ?

Il y a lieu de constater qu'il existe une demande générale pour la simplification des textes, documents et procédures, alors qu'il y a un nombre important de demandes particulières pour compléter et préciser l'existant.



2.2. Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

Deux sujets sont cités de manière récurrente et prédominante (par importance décroissante) :

Coordination générale

L'opinion du groupe est unie quant à la nécessité de coordonner le sujet de l'aménagement du territoire avec l'ensemble des autres textes, législations et réglementations, qu'ils soient nationaux ou européens, d'en assurer la cohérence globale et d'éviter des redondances.

Utilité publique et expropriation

À ce sujet l'opinion du groupe est divergente. Sont exprimés plus particulièrement les besoins :

- de définir plus précisément les termes d' « utilité publique » et de « propriété privée » et de préciser dans quel cas il serait envisageable d'avoir recours à l'expropriation ou à l'exercice du droit de préemption
- d'éviter la discussion de l'expropriation car un consensus semble impossible à atteindre
- de veiller au payement du prix du marché le cas échéant

Subsidiairement, les propositions suivantes sont formulées:

- veiller à la justesse juridique (éviter les flous afin de respecter le principe de la sécurité juridique, la détermination des autorités auxquelles incombent l'exécution des lois) et considérer le sujet dans son contexte juridique global (Constitution et Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales)
- utilisation des textes existants comme p.ex. la loi du 10 août 1993 sur les parcs naturels

2.3. Les plans directeurs sectoriels primaires

Plans sectoriels

Plusieurs participants ont mis en évidence la nécessité et l'utilité de disposer des plans sectoriels. Trois sujets ont dominé l'échange du groupe (par ordre décroissant) :

Échange entre acteurs concernés

L'opinion du groupe est homogène sur la nécessité d'échanges entre tous les acteurs concernés quant au contenu des plans sectoriels et quant aux répercussions potentielles au niveau local.

Sécurité de planification

Plusieurs participants rappellent le besoin de sécurité au niveau de la planification et rendent attentif aux risques liés si tel n'est pas le cas : un renforcement du déséquilibre offre/demande et une accélération de la hausse des prix.

Ce besoin de sécurité au niveau de la planification est exprimé aussi bien par les communes, qui éprouvent le besoin de disposer de leur nouveau PAG, que par les acteurs privés qui éprouvent le besoin d'apprécier au plus juste la faisabilité de leurs projets.

Simplification ou précision du contenu ?

Les opinions divergent quant au degré de précision des plans. Alors qu'une partie dominante du groupe est d'avis qu'il y a lieu de simplifier le contenu des plans et de maintenir de la flexibilité, une autre partie réclame un degré de précision plus important (jusqu'à l'échelle cadastrale).

Subsidiairement, les propos suivants sont évoqués pour les plans sectoriels en général :

- veiller à ce que les délais (d'élaboration et d'application) restent réduits ;
- préciser le délai dans lequel une mise à jour des plans sectoriels doit être prévue ;
- intégrer les droits fondamentaux (« Grondrechter ») dans la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
- opinion divergente : certains participants sont d'avis que les communes devraient directement discuter avec le ministère alors que d'autres préfèrent voir le Syvicol jouer le rôle d'intermédiaire ;
- fournir davantage de justification pour éviter des prescriptions arbitraires.

Pour le plan sectoriel Transports :

- degré de précision trop élevé pour certains sujets (vélo, mobilité douce, personnes à mobilité réduite, etc.) est inapplicable dans d'autres cas; proposition de laisser plus de flexibilité et de préférer des règles non contraignantes ;
- impact potentiel du « Mautgesetz » allemand sur le trafic national.

Pour le plan sectoriel Paysages :

- nécessité de protéger/réserver les terres agricoles fertiles.

Pour le plan sectoriel Logement :

Il résulte des échanges que les principaux souhaits sont aujourd'hui la création d'unités de logement (croissance) et le besoin de maitriser l'augmentation des prix. Dans ce sens, les propositions suivantes sont formulées :

- le plan sectoriel Logement devrait permettre de mettre à disposition davantage de terrains en vue de leur développement ;
- le plan sectoriel Logement devrait laisser plus de flexibilité au niveau des densités ;
- un intervenant critique le classement en communes prioritaires et complémentaires en remarquant qu'au sein des communes on peut trouver différents types d'espaces (urbain et rural) : il serait donc plus indiqué que l'aménagement du territoire, sur base de critères objectifs, définisse des espaces à développer indépendamment des limites communales qui ne reflètent qu'une réalité administrative du territoire.

En fin de séance, le représentant étatique informe que les mesures suivantes sont déjà anticipées à ce stade :

- *présence d'un représentant du Syvicol dans le groupes de travail intersectoriel et le groupe de travail chargé d'élaborer une nouvelle annexe du PDAT ;*
- *échanges prévus entre le ministère et les communes (à partir de l'automne) ;*
- *réalisation par le ministère d'une SUP à grande échelle : en effet, au vu des évolutions contextuelles et de la durée de validité anticipée, un degré de précision élevé semble inadapté ;*
- *une circulaire a été transmise aux communes les informant du retrait des plans directeurs sectoriels de la procédure officielle : ainsi la règlementation figurant dans les plans sectoriels directeurs sectoriels ne s'applique pas pour le moment.*

AUTONOMIE
COMMUNALE
SECTORIELS
PDAT
PLANS
DA
JURIDIQUE
LOGEMENT
AMENAGEMENT
SÉCURITÉ

2.4. Mise à jour des PAG

Mise en conformité des PAG

Les PAG actuellement en vigueur sont basés sur les lois de 1937, 2004 et 2011, et nombreux sont ceux en procédure de révision. Cette situation procédurale engendre un certain blocage des terrains. Dans ce contexte, il serait judicieux que l'Etat subventionne la mise en conformité des PAG avec la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il faut toutefois soulever que cette mesure engendrerait un dépassement des capacités des bureaux d'études, non seulement pour les plans d'aménagement mais également en matière d'une SUP des plans en question.

Au vu des circonstances, la réduction du contenu de l'étude préparatoire telle qu'elle est actuellement en cours d'élaboration au ministère de l'Intérieur est d'un grand intérêt, car elle permet la mise en conformité plus rapide des PAG. Toutefois, il faut veiller à ce que les éléments de planification stratégique et durable ne soient pas victimes de cette simplification.

En ce qui concerne la mise en conformité des PAG, les syndicats intercommunaux pourraient également jouer un rôle. À l'image des communautés des communes ou des communautés d'agglomérations françaises, le syndicat intercommunal devrait pouvoir financer cet exercice. D'autant plus, de nombreux éléments de l'étude préparatoire pourraient être abordés à l'échelle intercommunale.

2.5. Ambiguïtés au niveau des compétences

Le groupe aborde des ambiguïtés entre administrations concernées et plus particulièrement :

- l'aménagement du territoire,
- l'aménagement communal et
- les communes.

L'autonomie communale

La première ambiguïté concerne l'aménagement du territoire avec, d'un côté, la nécessité reconnue de coordonner au niveau national et, de l'autre côté, le principe de l'autonomie communale. Les deux principes semblent effectivement antagonistes et l'équilibre entre eux peu défini. Certaines communes souhaiteraient bénéficier de plus d'autonomie dans leurs décisions alors que d'autres demandent des textes et documents plus précis et approfondis.

La deuxième ambiguïté concerne l'aménagement communal et les communes. Sont débattus notamment le malaise d'une implication trop dominante de l'aménagement communal dans le contenu urbanistique et la proposition de limiter cette implication au contrôle de la conformité du PAP par rapport au PAG ou du PAG par rapport aux règlementations en place.

La troisième ambiguïté concerne l'aménagement du territoire et l'aménagement communal. Est cité un certain recouvrement potentiel des deux sujets. L'exemple suivant a été cité : si le respect des exigences de l'aménagement du territoire est bien vérifié lors de la procédure PAG, pourquoi engager le temps et les moyens pour revérifier ces exigences lors de la procédure PAP ?

12345
7 8 9 x
4 5 6 +
1 2 3 -
0 . / =

3 LES INCITATIONS FINANCIÈRES

3 Les incitations financières

3.1. La révision des finances communales

Les ressources du secteur communal se subdivisent en ressources ordinaires (budget de fonctionnement) affectées et non affectées et en ressources extraordinaires (budget d'investissement). Parmi les premières, nous comptons le fonds communal de dotation financière (FCDF), l'Impôt commercial communal (ICC) et l'impôt foncier (IF), tandis que les revenus affectés regroupent les redevances, les taxes et les subsides spécifiques.

Plusieurs critères entrent en jeu pour définir la hauteur du FCDF pour la commune : la population de résidence compte pour 65%, la superficie verte pour 15% et la densité de population pour 20%. L'ICC varie également d'une commune à l'autre étant donné qu'il est basé sur les retombées commerciales et industrielles des activités dans la commune et sur les montants redistribués d'après un système de péréquation financière intercommunale (« Finanzausgleich »). Finalement, l'IF est calculé par rapport à la superficie verte et à la superficie constructible. Ce système de recettes implique qu'il existe de fortes disparités financières entre communes.

CDA

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent être transposées à l'échelle communale par deux voies différentes : à travers des subventions directes liées à des objectifs en matière d'aménagement du territoire ou à travers la révision des finances communales pour qu'elles soient en adéquation avec les besoins des communes ayant à subvenir à leur rôle de CDA (besoin d'infrastructures spécifiques).

Il paraît opportun de faire le point sur les subventions existantes comprenant des conditions en rapport avec l'aménagement du territoire, voire dans lesquelles des objectifs de développement territorial peuvent être ancrés. Il s'agit de définir des objectifs de croissance ou de non-croissance et d'utiliser l'argent disponible de la manière la plus efficace au sens qualitatif, en adaptant notamment les dotations communales ou en créant des aides étatiques spécifiques pour promouvoir le développement des zones à urbaniser prioritairement, comme p.ex. la Nordstad.

« Eng Hëllef gi fir NET ze wuessen »

Il est également nécessaire de prévoir des subsides pour des communes qui devraient avoir une moindre croissance que les CDA. Les communes rurales avec une moindre densité sont confrontées à des frais d'infrastructures élevés (assainissement, transport scolaire, etc.). Mot repère : « Eng Hëllef gi fir NET ze wuessen ». Dans ce contexte, il faut considérer que certaines communes, malgré leur rôle de CDA, sont limitées dans leur croissance par le cadre topographique (Remich, Vianden).

Dans le cadre de la révision des finances communales actuellement en cours, les agents du ministère de l'Intérieur reviennent sur le principe d'une augmentation des recettes non-affectées étroitement liée à la croissance démographique et précisent qu'une analyse des possibilités d'intégration des concepts visant un aménagement durable du territoire est en cours. Il est fait état du système danois qui prend en compte p.ex. des critères sociaux pour la redistribution de l'impôt.

3.2. L'impôt foncier

L'impôt foncier, qui est basé sur les prix des terrains et des logements de l'année 1949, ne correspond plus aux prix actuels, raison pour laquelle il est bien inférieur à celui des régions frontalières. Une réforme s'impose donc, et celle-ci doit être conduite par l'Etat. Toutefois, le risque de l'impact d'une hausse de cet impôt sur le prix des terrains est aussi à considérer.

Il pourrait également être tenu compte d'une utilisation du sol plus parcimonieuse de la part des propriétaires : ainsi, l'impôt foncier pour les terrains non construits à l'intérieur du périmètre pourrait être relevé de façon à favoriser la densité.

En général, les communes devraient être davantage responsabilisées pour l'aménagement de leurs territoires. En effet, une autonomisation des communes dans ce sens limiterait l'impact financier pour l'administration centrale. La révision des finances communales qui s'impose devrait être accompagnée de nouvelles recettes communales liées à la mise en œuvre des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

3.3. Le pacte logement

Pacte logement

Les outils d'autres politiques sectorielles, comme par exemple le pacte logement, devraient davantage tenir compte des objectifs et principes de l'aménagement du territoire. En effet, il paraît judicieux de favoriser la croissance des localités désignées « CDA » ou « IVL », étant donné qu'en matière de développement territorial, il n'est guère favorable de promouvoir la croissance de l'ensemble des communes luxembourgeoises.

Le pacte logement prévoit également des intérêts pour le vendeur lorsqu'il vend son terrain à la commune. Or, il ne faut pas perdre de vue que les communes – le plus souvent dépourvues de moyens financiers – ne peuvent que rarement jouer le rôle de promoteur (la commune de Putscheid constitue une exception).

En général, le pacte logement doit être revu dans le sens où de nombreuses communes, notamment rurales, ont touché d'importantes sommes d'argent sans pour autant œuvrer en faveur du logement sur leur territoire.

D'une manière générale, très peu de communes ont mis en œuvre des taxes pénalisantes (logements vides, « Baulücken »); la raison en semble être d'ordre politique (le bourgmestre évite de se brouiller avec ses électeurs). Toutefois, pour être réellement dissuasives, ces taxes devraient être très élevées.

3.4. Création de fonds dédiés au développement spatial

Fonds d'urbanisation

Les fonds d'urbanisation tels que le Fonds du Kirchberg ou le Fonds Belval sont des fonds visant le développement d'espaces délimités. D'autres fonds, tels quel le Fonds pour la gestion de l'eau, ont une approche thématique.

Ainsi, il pourrait être créé un fonds pour la mise en œuvre des grands projets en matière d'aménagement du territoire. Un fonds Nordstad ou VdL-Gare centrale relèverait des compétences de l'Etat, car il serait trop grand pour le privé et son horizon temporel ne coïnciderait pas avec les échéances des promoteurs et investisseurs privés (horizon trop lointain). Comme au niveau des autres fonds d'urbanisation, l'Etat achèterait les terrains nécessaires et le fonds serait chargé de leur développement pour rentabiliser l'investissement. Il en est de même avec la société de développement publique-privée AGORA, dans ce cadre-là la vente des terrains doit couvrir les frais de reconversion et de développement.

Par extension, ces fonds pourraient être ouverts à la participation de personnes privées. Des systèmes PPP peuvent ainsi contribuer à combiner les compétences, les moyens financiers et les propriétés foncières de l'Etat et des particuliers.

Dans le même ordre d'idées, un fonds thématique pour le développement de l'habitat pourrait être mis en place. Et pourquoi ne pas aller dans la direction d'un Pacte aménagement du territoire ou des fonds régionaux ?

3.5. Le remembrement urbain et/ou rural

Dans le cadre d'un remembrement rural, l'Etat finance 90% des frais. Qu'en est-il du remembrement urbain ? L'Etat devrait davantage subventionner cette mesure à travers la prise en charge de frais des bureaux d'études et autres.

Il est vrai que dans le milieu rural, le remembrement fonctionne surtout s'il est réalisé à l'amiable. Lorsque l'Etat effectue le remembrement, il fonctionne généralement moins bien, étant donné que dans l'ensemble des parcelles concernées, il y a toujours l'un ou l'autre propriétaire qui ne désire pas vendre. L'Etat peut, sous certaines conditions, avoir recours à l'expropriation, mais cette mesure est souvent difficile à mettre en œuvre. Dès lors, il semble plus judicieux d'exclure ce terrain de l'exercice de remembrement et de l'intégrer ultérieurement.

Dans ce contexte, il aurait été intéressant que l'Etat se constitue une réserve foncière à échelle nationale. Cependant, l'impact budgétaire pour l'administration centrale sera important, voire impossible à financer.

Selon les représentants du Ministère de l'Intérieur, la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain du ministère de l'Intérieur, travaille actuellement sur un allégement du développement urbain et proposera prochainement un projet de réforme.

3.6. Les taxes et les primes communales

À l'échelle communale, il existe de nombreux instruments sous forme de primes et de taxes ; or, celles-ci ne sont guère en relation avec un développement territorial durable.

Ainsi, les communes peuvent par exemple distribuer des primes destinées à la rénovation énergétique. Elles pourraient également avantager les propriétaires qui décident de construire sur les terrains libres au centre des localités par rapport à ceux qui s'implantent en bordure d'urbanisation. Il va sans dire que ces primes devraient évidemment être pondérées par rapport aux communes et à la structure de la population résidente. Dans ce contexte, la rénovation des logements existants devrait également être considérée.

Taxes spécifiques

L'instauration de taxes spécifiques, comme notamment la taxe sur les logements inoccupés, peut être un instrument intéressant. Or, l'application d'une telle taxe est très mal perçue par les électeurs, raison pour laquelle cette mesure est très rarement mise en œuvre. Aussi, pour être réellement dissuasive, elle doit être très élevée.

Pour que cet instrument porte ses fruits, il doit être mis en œuvre par l'Etat (top-down). Cette mesure pourrait également être étendue à des taxes sur les espaces non construits (relever l'impôt foncier par exemple). Et pour en augmenter l'effectivité, il serait intéressant d'échelonner ces taxes dans le temps, c'est-à-dire qu'elles seraient soumises à une progression dans le temps.

3.7. Divers

Il y a lieu de relever que l'Etat garantit des avantages fiscaux lorsqu'on habite à une certaine distance de son lieu de travail. Par contre, les avantages fiscaux font totalement défaut lorsqu'on habite à proximité de son lieu de travail, ce qui est totalement contraire à certains principes de l'aménagement du territoire.

Avant de mettre en œuvre des incitations financières, il y a lieu d'évaluer les incitations déjà mises en œuvre auparavant.

Les autres administrations étatiques devraient davantage prendre en compte les principes et objectifs issus de l'aménagement du territoire, non seulement dans la distribution de leurs subventions, mais aussi dans leurs politiques en général.

Il ne faut pas non plus oublier les fonds européens pour projets urbains, qui peuvent notamment contribuer au développement des CDA. Cependant, les enveloppes dédiées à cet effet sont relativement faibles.

N
W
O
S

4 L'APPROCHE RÉGIONALE

4 L'approche régionale

Lors de la formulation de leurs avis sur les plans sectoriels, les élus locaux ont jugé que les textes leur soumis ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités au niveau communal ou régional.

Selon l'avis du Syvicol sur les plans sectoriels, «une approche plus respectueuse du principe de subsidiarité aurait consisté à fixer des objectifs, en laissant aux communes une marge de manœuvre quant aux moyens à déployer pour les atteindre ». Surtout en matière de logement, le Syvicol semble « privilégie[r] une approche régionale et décentralisée conformément au programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)».

Approche régionale

Un représentant du Département de l'aménagement du territoire présente brièvement les orientations et objectifs politiques principaux (OP) du PDAT concernant l'approche régionale dans le contexte d'un aménagement durable du territoire:

OP lll - Développer des structures urbaines et rurales sur le principe d'un aménagement du territoire durable

- *Optimiser l'affectation des sols à l'échelle régionale et nationale :*
- *développer une gestion régionale et nationale des sols pour orienter et concentrer le développement aux endroits les plus appropriés du point de vue de la décentralisation, de l'urbanisme, de l'accessibilité et de l'environnement,*
- *favoriser une répartition de la population en fonction du potentiel et des contraintes inhérentes à chaque territoire ainsi que de la capacité des transports en commun,*
- *optimiser l'utilisation des zones d'activités économiques existantes, ou à créer en cas de nécessité reconnue. (Partie A p.100)*

OP V - Promouvoir le polycentrisme et la décentralisation concentrée

- *Orienter la répartition de la population résidente, actuelle et future, en fonction du système des centres de développement et d'attraction (CDA) :*
- *modérer le développement des communes dépourvues de fonctions centrales en influençant régionalement la localisation de la population*

OP Vll - Promouvoir la coopération au niveau local, régional et transfrontalier en vue de développer les inter-complémentarités entre communes

- *Développer des projets territoriaux à l'échelle intercommunale et régionale :*
- *promouvoir et renforcer la coopération au niveau intercommunal et régional,*
- *mettre en place des structures de coopération au niveau intercommunal et régional,*
- *assurer la participation des acteurs économiques, des forces vives de la nation et de la population au développement des projets et plans régionaux. (Partie A p.109)*

4.1. Qu'entend-on par « approche régionale » ?

Etant donné que la notion d'« approche régionale » n'est pas définie clairement, les participants sont invités à décrire ce qu'ils entendent par ce terme.

Outre le fait que la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit plus l'élaboration de plans régionaux, la planification régionale telle qu'évoquée à l'époque est considérée comme trop compliquée et lourde. Il est remarqué qu'entre-temps de nouvelles expériences de coopération plus ou moins réussies ont lieu dans les espaces dits 'conventionnés' (DICI ; NORDSTAD, Uelzechtdall, Airregioun) et qu'il serait indiqué de poursuivre cette voie. Les parcs naturels et les conventions Etat-Communes existantes constituent donc la base pour cette approche ; les autres communes pourront s'y joindre ou alors créer d'autres formes de coopération intercommunale.

Pour certains participants, l'approche régionale devrait consister dans l'évaluation commune des forces et faiblesses d'une région et dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement pour le court, le moyen et le long terme déterminant les objectifs poursuivis et les moyens disponibles. L'approche régionale est évidemment d'un intérêt majeur. En réalité, un aménagement concerté est de mise pour tout type de développement.

Un membre du Syvicol précise que, dans son avis, le syndicat a invoqué l'approche régionale dans le contexte des projets d'envergure pour l'habitat pour lesquels il convient de respecter l'armature urbaine des CDA telle qu'identifiée dans le PDAT et que cette référence à l'approche régionale ne visait aucunement l'instauration d'un nouveau niveau politique intermédiaire.

La critique est formulée que l'Etat cherche trop à centraliser ses administrations et qu'une décentralisation serait un atout pour une planification régionale et renforcerait les communes. Cependant, une subdivision des instances comme c'est le cas en France ne serait pas indiquée au Luxembourg.

Une coopération régionale nécessite un cadre fonctionnel qui pourrait être donné par l'Etat, en l'occurrence par l'aménagement du territoire, qui élaborerait des critères objectifs qui seraient ensuite discutés et précisés au niveau régional.

L'exemple de la France est aussi avancé pour illustrer un processus qui a été long mais qui donne de bons résultats aujourd'hui : La France a réussi en 25 ans à passer d'une structure de plus de 36.000 communes à une structure d'intercommunalité plutôt cohérente et qui couvre l'intégralité du territoire. Les conseils municipaux votent un conseil d'intercommunalité et son président qui représente l'ensemble des communes. Cette représentation est indirecte, car les membres ne sont pas directement élus par la population. Le conseil intercommunal a des pouvoirs de décision qui lui ont été cédés par la commune (transport, infrastructures, déchets, décharges, etc.).

Un représentant du Département de l'aménagement du territoire cite l'exemple d'une communauté de communes du côté français qui a récemment entamé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (équivalent du PAG) intercommunal. L'Etat a convenu, avec l'ensemble des acteurs, d'un taux de croissance pour le territoire concerné et les discussions porteront sur les terrains qui ont été déclarés constructibles et qui devront en partie être reclassés.

Plusieurs participants partagent l'avis qu'une prise de conscience régionale est en train de se construire dans le contexte des parcs naturels et dans les espaces conventionnés. Cependant, on constate que les responsabilités ne sont pas toujours clairement déterminées, par exemple est-il difficile de définir quelles sont les tâches du parc naturel dans le domaine du tourisme par rapport à la tâche des ORT.

À plusieurs reprises, le niveau régional est jugé comme propice pour constituer une plateforme de discussion et de dialogue entre les acteurs responsables pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire durable. Les plans sectoriels et plus particulièrement les projets d'envergure pour l'habitat devraient également être discutés au niveau régional.

4.2. Les éléments particuliers à considérer

Lors des discussions sur une approche régionale, les intervenants soulèvent les points importants à considérer pour soutenir une telle démarche.

L'approche régionale est déjà mise en œuvre par l'Etat lorsqu'il s'agit de projets majeurs. Le ministère de l'Économie, par exemple, préfinance 85% des frais lorsqu'une zone d'activités économiques est mise en œuvre à l'échelle intercommunale. Entre elles, les communes, regroupées en un syndicat intercommunal, élaborent une clé de répartition pour les coûts et les recettes.

Syndicat

Concernant les projets régionaux, l'approche régionale sous forme de syndicat est encore à renforcer. En effet, lors du cofinancement par les ministères concernés d'infrastructures comme par exemple des écoles, des infrastructures culturelles (conservatoires, etc.) ou sportives (terrains de football, piscines, etc.), les communes prennent en charge la majeure partie de la gestion financière ultérieure. Un syndicat intercommunal à l'échelle régionale peut alors alléger ce poids financier.

Or, le transfert de la planification communale à un syndicat se heurte au principe de l'autonomie communale : les communes ne peuvent transférer la gestion de leur territoire à un autre organe. L'Etat pourrait promouvoir le développement de l'approche intercommunale en distribuant des primes d'encouragement pour des projets exemplaires à l'échelle intercommunale.

Les fusions communales sont à promouvoir. En effet, celles-ci ont pour effet d'augmenter la masse critique libérant ainsi d'autres moyens permettant la mise en œuvre des objectifs.

4.3 Mise en œuvre de l'approche régionale

Délimitation des régions

Lorsqu'on détermine des régions, il faudra veiller à tenir compte de tous les domaines, à savoir les forces et faiblesses des communes qui les composent, les caractéristiques géographiques, les différentes circonscriptions pour l'environnement, l'électorat, etc.

La détermination de régions sur base de syndicats existants semble difficile, car souvent les syndicats déjà en place couvrent un espace différent et ont des missions différentes. Ainsi, il convient de faire la distinction entre les syndicats qui ont une vocation fonctionnelle (p.ex. distribution de l'eau, gestion des déchets, etc.) et les organisations plus territoriales, tels les parcs naturels et les espaces conventionnés.

Selon certains intervenants, les régions telles que définies dans le PDAT pour les plans régionaux seraient trop grandes. De meilleurs résultats de collaboration semblent avoir été atteints au niveau des espaces conventionnés. Plusieurs intervenants sont d'avis que, vu la taille du pays, une instance intermédiaire n'est pas nécessaire. En outre, il est rappelé qu'il est nécessaire de prendre en compte la dimension transfrontalière dans le cadre des politiques de développement territorial et notamment régional.

Défis communs

Les espaces de coopération doivent avoir une accroche politique commune pour pouvoir fonctionner ensemble de façon positive et créer une valeur ajoutée (citons par exemple l'espace DICI et ses problèmes de trafic).

L'opinion est unie quant à la nécessité de collaborer lorsque les communes ont une même vocation et poursuivent les mêmes intérêts, afin de trouver des synergies pour la région, tout en tenant compte de la région voisine.

Ressources et finances

Afin qu'elles puissent réaliser des projets d'intérêt commun, l'Etat devrait donner plus de pouvoir de décision aux communes qui souhaitent travailler ensemble et les soutenir financièrement (par exemple par un avantage financier découlant de subsides et d'aides de l'Etat ou bien par d'autres moyens à trouver qui seraient plus durables dans le temps).

Participation des forces vives et des citoyens

Intercommunalité

La majorité des intervenants est d'avis qu'il serait opportun de faire participer davantage les acteurs locaux et les citoyens, car il est essentiel que les gens puissent s'identifier à cette nouvelle entité et intègrent l'intercommunalité. En plus, les agents locaux connaissent mieux les problèmes et les atouts de leur région et leur avis devrait être sollicité plus souvent, comme par exemple lors des « Bierger-Forum » qui visent la participation active des citoyens intéressés. Ce genre de participation semble devenir une démarche plus populaire et elle a porté ses fruits lors des discussions sur le PAG. Il ne faut pas sous-estimer l'aspect de la société civile qui peut également avoir des répercussions politiques.

Il faudra que ces structures de coopération régionales soient transparentes et communiquent leurs résultats aux responsables politiques et aux citoyens. Dans ce contexte, la communication de l'espace de coopération Uelzechtdall a été citée comme déficiente.

Gouvernance (compétences, missions, responsabilités, etc.) et durée de mise en place de structures de coopération efficiente

Certains intervenants pensent qu'un cadre légal devrait être fixé : un conseil régional avec des pouvoirs qui lui sont délégués par les communes par exemple. D'autres pensent que plutôt qu'une délégation de pouvoirs, on pourrait envisager un partage de pouvoirs ou bien même une séparation des pouvoirs (pouvoir national / pouvoir régional et communal).

Pour faciliter une organisation régionale, une séparation des mandats à la Chambre des Députés et auprès des communes serait indiquée, en créant des comités politiques régionaux élus, capables de fonctionner à plein temps. Cette intercommunalité devrait porter sur une population d'environ 50.000 habitants et un territoire avec une cohérence géographique. On pourrait imaginer un ensemble de 10 à 15 structures.

La majorité des intervenants est d'avis que le top-down ne fonctionne pas mais qu'il faut une participation active des communes dans le développement du pays. La plupart des intervenants partagent l'avis que la mise en place de régions devrait se faire sur base des structures existantes et selon une approche bottom-up. La mise en place de structures de coopération durables nécessite un certain temps (une dizaine d'années).

4.4. Constats, opportunités et limites de l'approche régionale

Lors des discussions sur une approche régionale, les intervenants soulèvent les opportunités et avantages, mais également les limites des coopérations.

La plupart des intervenants estiment qu'il faut que les communes se concertent d'abord au sujet des projets concrets présentant un potentiel de conflit réduit (p.ex. réseau de pistes cyclables) avant de se lancer dans des projets plus ambitieux, comme par exemple une coordination régionale des PAG. La plus-value qu'une telle approche peut avoir au niveau de la sensibilisation et du dialogue est illustrée à travers l'exemple du processus de planification DICI. En effet, sur base d'une planification supra-communale élaborée par les bureaux PAG des communes selon les principes d'un aménagement du territoire durable, des discussions ont eu lieu dans les conseils communaux des différentes communes.

Certains participants sont d'avis qu'il serait opportun de thématiser les résultats des concertations régionales dans les études préparatoires des PAG.

Aménagement du territoire durable

Ainsi, la concrétisation d'un niveau régional est estimée comme opportune et nécessaire pour la mise en œuvre des principes d'un aménagement du territoire durable, mais il a été constaté dans le passé que le développement d'une conscience régionale atteint sa limite dès que les thèmes de coopération risquent d'avoir des conséquences sur les dotations communales. À titre d'exemple sont cités les difficultés rencontrées lors de l'élaboration de plans d'aménagement intercommunaux dans le cadre des espaces conventionnés et l'absence de coordination des PAG des communes faisant parties des parcs naturels. Dans ce contexte, il est regretté que la dimension territoriale du développement régional ne soit pas davantage thématisée dans les documents relatifs aux parcs naturels.

Dans l'analyse des structures déjà en place, tels que les parcs naturels, les conventions etc., il convient de déterminer dans quelle mesure elles apportent une plus-value au développement régional durable. Cette analyse devra porter sur une dizaine d'années avec pour but la création d'une évidence pour les communes qu'elles ont tout avantage à emprunter cette voie.

Un des intervenants soulève que certaines communes n'ont pas les moyens financiers pour réaliser les projets réclamés par l'Etat, alors que d'autres communes jouissent encore d'une certaine autonomie financière et se laisseront difficilement convaincre à collaborer avec leurs voisins, puisqu'elles disposent de tous les types d'infrastructures.

4.5. Le rôle de l'Etat

Il serait indiqué que l'aménagement du territoire fasse un bilan des expériences de coopération dans les espaces conventionnés et les parcs naturels afin de voir si les objectifs fixés initialement ont été atteints. Ensuite il faudra trouver une solution pour les espaces qui n'ont pas encore développé une forme de collaboration. On ne devrait pas leur imposer de collaborer, mais plutôt les inciter à collaborer en leur offrant des attraits financiers, par exemple à travers un fonds régional ou des subsides.

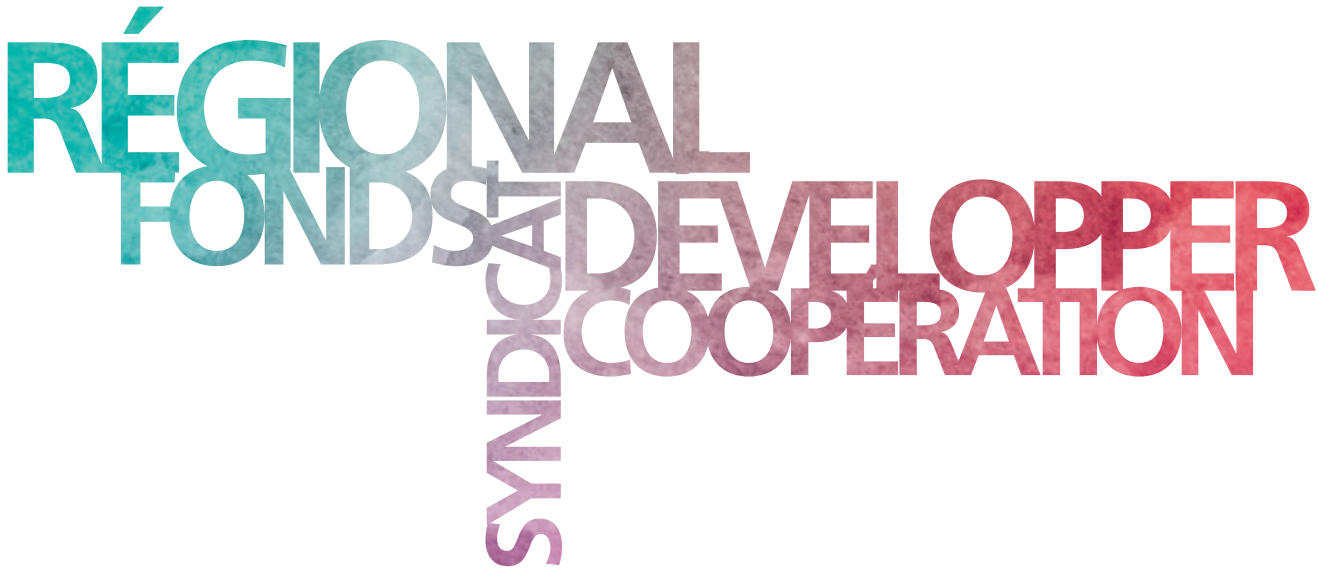
Plusieurs participants sont d'avis que l'ancien modèle de fonctionnement des communes n'est plus d'actualité et n'est plus viable et qu'il faut rationaliser les finances publiques pour aller vers une meilleure efficacité en termes de coordination du développement, sinon les communes courront à la faillite.

Certains intervenants estiment que l'Etat devrait donner un cadre de développement en déterminant les objectifs de croissance à atteindre et en mettant en place des principes, des règles, des critères et un calendrier, tout en laissant aux communes le soin de la mise en œuvre des projets avec leurs communes voisines. Ensuite, dans les cas où les communes ne trouvent pas d'accord entre elles pour atteindre les objectifs fixés, l'Etat devrait avoir la possibilité d'imposer sa solution, tout en respectant une procédure. Un intervenant propose la création d'un programme directeur régional qui donnerait un cadre à cette région. Un autre participant estime que la possibilité de lier l'approbation d'un PAG à sa conformité avec un cadre régional, bien qu'utile, serait probablement illusoire.

Un représentant du ministère de l'Intérieur craint que l'approche régionale risque de retarder la mise en œuvre des PAG en cours d'élaboration. Les PAG en cours d'élaboration ne pourront vraisemblablement plus prendre en compte les résultats d'une approche régionale. Il est précisé que le PAG ne constitue qu'un aspect règlementaire de l'approche régionale qui est pourtant à appréhender de façon plus large.

Une des conditions de réussite majeure d'une telle approche est d'adapter les instruments financiers communaux afin d'éviter que les communes entrent en concurrence entre elles.

Ainsi, il est estimé qu'une coordination régionale des PAG en vue d'une répartition de la population et des activités en fonction du système des CDA ne sera envisageable qu'après une adaptation des subventions de l'Etat et des mécanismes des finances communales à ce système des CDA.



CONCLUSIONS

Mobiliser les réserves en terrains urbanisables

En partant du constat d'un dynamisme spatial en progression constante, entraînant une inadéquation entre l'offre et la demande de logements ainsi qu'un développement spatial en inadéquation avec les principes d'un développement durable, il y a lieu de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre en vue de mobiliser les réserves en terrains urbanisables ainsi que les nouveaux terrains à urbaniser.

Les participants sont unanimes à exiger à la fois des mesures favorisant une plus grande densité de construction au sein de la zone urbanisée existante mais aussi des outils et mesures permettant d'élargir la surface des périmètres d'agglomération existants.

Différentes approches destinées à mobiliser des terrains à bâtir pour l'habitat sont abordées :

Mesures incitatives

- Elles consistent en des mesures incitatives telles qu'une démarche plus proactive des autorités publiques envers les propriétaires de terrains, une meilleure coordination des acteurs publics ;
- En vue d'une plus grande densité de construction, les aides étatiques et communales en matière de logement seraient à adapter. Par ailleurs, l'instrument de l'emphytéose devrait être mieux promu ;

Mesures fiscales

- Finalement, les mesures fiscales de la loi du 30 juillet 2002 en vue d'encourager la mise sur le marché de terrains à bâtir devraient être réintroduites.

Mesures coercitives

D'un autre côté, il y a lieu de développer des mesures coercitives telles p.ex. une vraie taxation sur le foncier non-bâti, un plafonnement des loyers pour immeubles de bureaux situés en zone d'habitation, l'imposition d'une densité de construction minimale à travers les PAG communaux.

Plans sectoriels

Les participants partagent de manière assez générale l'opinion qu'il y a lieu d'instaurer des échanges et collaborations entre l'ensemble des concernés pour l'établissement des contenus des plans sectoriels.

Il y a lieu de mieux définir ou gérer les interfaces et limites de responsabilités entre communes, aménagement du territoire et aménagement communal.

Simplification des documents

Les participants sont partagés dans leur opinion quant à une simplification des documents (programme directeur, plans sectoriels) ou à une plus grande précision. La tendance vers une simplification est dominante (en nombre). Force est de constater qu'il y a une demande générale pour la simplification, alors qu'il y a un nombre important de demandes particulières (de détail) pour compléter l'existant.

Les opinions sur l'outil de l'expropriation sont très divergentes.

Objectifs de développement territorial

Avant de mettre en œuvre de nouvelles incitations financières, il y a lieu d'évaluer les incitations et subventions existantes en ce qui concerne l'ancrage des principes de l'aménagement du territoire, voire dans lesquelles des objectifs de développement territorial peuvent être ancrés (p.ex.

avantages fiscaux lorsqu'on habite à proximité de son lieu de travail ; subsides pour des communes qui devraient avoir une moindre croissance que les CDA. Mot repère : « Eng Hëllef gi fir NET ze wuessen »).

L'impôt foncier
Finances communales

Une réforme de l'impôt foncier, qui est basé sur les prix des terrains et des logements de l'année 1949, s'impose. La révision des finances communales devrait être accompagnée de nouvelles recettes communales liées à la mise en œuvre des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Fonds thématique

Des fonds pour la mise en œuvre des grands projets en matière d'aménagement du territoire devraient être créés (p.ex. fonds Nordstad). Des fonds thématiques (pour l'habitat ou Pacte aménagement du territoire ou des fonds régionaux) pourraient être mis en place.

A l'instar du remembrement rural, l'Etat devrait subventionner le remembrement urbain à travers la prise en charge de frais des bureaux d'études et autres.

Taxes spécifiques

L'instauration de taxes spécifiques, comme notamment la taxe sur les logements inoccupés et les espaces non construits, est un instrument intéressant et devrait être mis en œuvre par l'Etat (top-down). Pour en augmenter l'effectivité, il serait intéressant d'échelonner ces taxes dans le temps, c'est-à-dire qu'elles seraient soumises à une progression dans le temps.

Approche régionale

Les participants sont d'avis qu'une approche régionale devrait consister dans la détermination d'un cadre de développement fonctionnel par l'Etat, en l'occurrence par l'aménagement du territoire, qui détermine les objectifs à atteindre et qui met en place des principes, des règles, des critères et un calendrier, tout en laissant aux communes le soin de la mise en œuvre des projets avec leurs communes voisines.

Plateforme de discussion

Le niveau régional est jugé comme propice pour constituer une plateforme de discussion et de dialogue entre les acteurs responsables pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire durable.

La majorité des intervenants est d'avis qu'il serait opportun de faire participer davantage les acteurs locaux et les citoyens qui connaissent mieux les spécificités locales et les atouts de leur région et que la société civile devrait être sollicitée plus souvent.

La concrétisation d'une coopération régionale est estimée comme opportune et nécessaire pour la mise en œuvre des principes d'un aménagement du territoire durable, mais il a été constaté dans le passé que le développement d'une conscience régionale atteint sa limite dès que les thèmes de coopération risquent d'avoir des conséquences sur les dotations communales. On ne devrait pas imposer une collaboration, mais plutôt offrir des attraits financiers, par exemple à travers un fonds régional, une adaptation des subventions de l'Etat ou des mécanismes des finances communales.

Enfin, le groupe est d'avis que le fonctionnement des coopérations régionales doit être transparent et que les travaux y relatifs doivent être communiqués aux responsables politiques et aux citoyens.

Annexe 1: Liste des participants

Mikis Bastian - Natur&Ëmwelt a.s.b.l. ; Jean-Paul Baudot - LCGB ; Tom Becker - Université Luxembourg ; Dan Biancalana - SYVICOL ; Roby Biwer - Natur&Ëmwelt a.s.b.l. ; Patrick Bousch - CSAT ; Tess Burton - Chambre des députés ; Carole Caspari - Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg (CIGDL) ; Mireille Colbach-Cruchten - SYVICOL ; Eugène Conrad - Natur&Ëmwelt a.s.b.l. Paul De Araujo - LCGB ; Antoine Decoville - LISER ; Norry Dondelinger - Chambre des Métiers ; Annabelle Dullin - Chambre de Commerce ; Emile Eicher - SYVICOL ; Marc Eicher - Conseil supérieur pour un développement durable ; Estelle Evrard - Université Luxembourg ; Théid Faber Mouvemement Ecologique ; Johanne Fallecker - SYVICOL ; Guy Feyder - Chambre d'Agriculture Georges Fohl - ONR ; Marco Gaasch - Chambre d'Agriculture ; Pol Gantenbein - Chambre d'Agriculture Claude Geimer - Chambre des fonctionnaires et des employés publics ; Albert Goedert - Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils ; Gilbert Goergen - CGFP ; Francis Hengen - Mouvement Ecologique ;Serge Hoffmann - SYVICOL ; Nicole Kerschen - LISER ; Gary Kneip - Conseil économique et social ; Patrick Koehnen - Fédération des Artisans ; Marguy Kohnen - Conseil supérieur pour un développement durable ; Gérard Koob - SYVICOL ; Marieke Kremers - Conseil supérieur pour un développement durable ; Georges Krieger - Union des propriétaires ; Frédéric Krier - OGBL ; Roland Kuhn - Chambre des Métiers ; Julien Licheron - LISER ; Michèle Marques - UEL ; Claude Muller - Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg (CIGDL) ; Marianne Nati-Stoffel - Conseil économique et social ; Raymond Peltzer - Natur&Ëmwelt a.s.b.l. ; Isabelle Phalippou - CLC Stéphanie Ravat - CGFP ; Michel Reckinger - Fédération des Artisans ; Jean-Marie Sadler - CSAT Jean-Paul Scheuren - Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg (CIGDL) Romain Schmit - Fédération des Artisans ; Camille Schroeder - Chambre d'Agriculture ; Christophe Sohn LISER ; Maria Spada LUCA - Luxembourg Center for Architecture ; Maria Spada OAI ; Nico Steinmetz LUCA - Luxembourg Center for Architecture ; Norbert Tremuth - Chambre des salariés Max Von Roesgen - Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils ; Carlo Wagener - LCGB ; Marc Wagener - Chambre de Commerce ; Marco Wagener - Conseil économique et social ; Ern Walerius - SYVICOL ; Blanche Weber - Mouvement Ecologique ; Paul Weidig - CSAT ; Marc Wenandy - Fraction politique ; Camille Weydert - CGFP ; Chantal Zeyen - Ordre des Architectes et des Ingénieurs - Conseils ; Lynn Zoenen - Chambre de Commerce

Annexe 2: Acronymes

CDA	Centre de développement et d'attraction
DICI	Développement intercommunal coordonné et intégratif
FCDF	Fonds communal de dotation financière
ICC	Impôt commercial communal
IF	Impôt foncier
IVL	Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept
MDDI	Ministère du Développement durable et des Infrastructures
OGBL	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg
ONT	Office national du tourisme
OP	Objectifs politiques principaux
PAG	Plan d'aménagement général
PAP	Plan d'aménagement particulier
PDAT	Programme directeur d'aménagement du territoire
PPP	Partenariat public-privé
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
SUP	Strategische Umweltprüfung / Evaluation environnementale stratégique EES
SYVICOL	Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

Impressum

Le protocole des échanges du workshop 1 a été dressé par Madame Myriam Flick et Monsieur Jean-Paul Feltgen, MDDI. Le groupe a été animé par Monsieur Jürgen Stoldt, Stoldt Associés - Stratégie et communication, et le rapport a été rédigé par Madame Flick.

Le protocole des échanges du workshop 2 a été dressé par Mme Isabelle Didier, MDDI. Le groupe a été animé et le rapport a été rédigé par M. Laurent Tremuth, Capital to Value.

Le protocole des échanges du workshop 3 a été dressé par Mme Liette Mathieu et M. Bob Wealer, MDDI. Le groupe a été animé par Mme Liette Mathieu (MDDI) et Mme Elisabeth Mannes-Kieffer (ministère de l'Économie)[2] et le rapport a été rédigé par M. Wealer.

Le protocole des échanges du workshop 4 a été dressé par Madame Doris Kerschen et Myriam Bentz. Le groupe a été animé par Monsieur Richard Graf, journaliste du Woxx et le rapport a été rédigé par Mesdames Doris Kerschen et Myriam Bentz et relu par Monsieur Richard Graf.

Layout par 'madabout'

[2] A cause d'un empêchement de dernière minute, des représentants étatiques ont animé ce workshop.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

17 mars 2016

LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWÉCKELEN

QUELLE DÉMARCHE POUR UN DÉVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE ?

1. **Introduction**
2. Présentation des conclusions de la table ronde par atelier
   - Mobilisation des terrains à bâtir
   - Outils réglementaires et programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)
   - Les incitations financières
   - L'approche régionale
3. Interventions des membres du Gouvernement – les idées à mettre en pratique
4. Discussion

1. Introduction

Cadre

- Évolution économique et démographique
- Besoin accru en surfaces pour le logement et les activités économiques
- Besoins en termes de mobilité
- Situation délicate sur le marché du logement
- Développement territorial désordonné

1. Introduction

Champs thématiques abordés

- Identifier des instruments destinés à mobiliser des terrains à bâtir pour l'habitat
- Adapter les outils de planification et réglementaires pour faire face à une demande croissante en logements
- Créer des incitations financières et adapter les taxes en matière de logement
- Explorer les avantages et inconvénients d'une approche régionale en matière de mobilisation de terrains à bâtir pour l'habitat

1. Introduction
2. **Présentation des conclusions de la table ronde par atelier**
   - Mobilisation des terrains à bâtir
   - Outils réglementaires et programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)
   - Les incitations financières
   - L'approche régionale
3. Interventions des membres du Gouvernement – les idées à mettre en pratique
4. Discussion

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

1. MOBILISATION DES TERRAINS À BÂTIR

17 mars 2016

1. Mobilisation des terrains à bâtir

- Besoin accru en logements du fait de la croissance démographique
- Inadéquation offre –principes d'un développement territorial durable
- Coût du foncier renforce les tendances à la rurbanisation

1. Mobilisation des terrains à bâtir

- Mesures: incitatives, coercitives, court, moyen, long terme
- Densification du bâti existant insuffisante pour pallier à la demande
- Extension des zones à urbaniser en respect des principes d'un développement territorial durable
- Recours à un modérateur externe pour détecter les problèmes de mobilisation des terrains à bâtir

1. Mobilisation des terrains à bâtir

- Démarche plus proactive Etat/communes souhaitée
- Développement d'un outil informatique pour soutenir les acquéreurs dans leurs démarches administratives
- Coopération acteurs publics/privés – projets d'envergure
- Accélérer le « Baulückenprogramm »

1. Mobilisation des terrains à bâtir

- Augmenter substantiellement l'offre – parc de logements locatif (social)
- Favoriser la densification du bâti en modulant les frais d'acte en fonction de la surface du logement
- Imposer des densités de logements conséquentes dans les PAG
- Le secteur du bâtiment est prêt à relever le défi de construire 2500 logements supplémentaires/an

1.1. Mesures incitatives

- Adapter les aides en matière de logement en fonction du respect des principes d'un développement territorial durable
- Priorité à la densification, à la rénovation du bâti existant, au développement du logement locatif
- Créer des instruments pour augmenter l'offre
- locative (limiter l'implantation de bureaux dans les zones d'habitation)
- Promouvoir l'emphytéose en tant qu'instrument destiné à mobiliser des fonds à urbaniser

1.1. Mesures incitatives

- Rétablir le régime fiscal favorable à la vente de fonds urbanisables (loi du 30 juillet 2002) en tenant compte de la situation des fonds et de leur adéquation avec un développement territorial durable
- Rétablir le taux de TVA réduit de 3% aux logements destinés à la location ainsi qu'à la rénovation énergétique de tous les logements

1.2. Mesures coercitives

- Promouvoir le recours par les communes aux instruments du remembrement urbain, de la désignation de zones de développement et de l'obligation de construire
- Réformer l'impôt foncier en augmentant substantiellement le taux sur les logements non-occupés ainsi que sur les fonds urbanisables retenus à des fins de spéculation
- Plafonner le prix de vente de terrains urbanisables en association avec le « Baulandvertrag »

1.2. Mesures coercitives

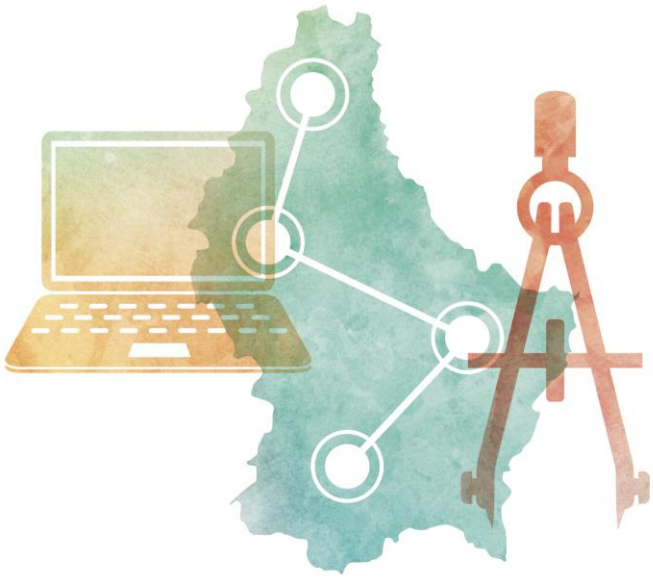
- Prévoir une affectation temporaire de terrains à la construction de logements (ensuite reclassement en zone d'aménagement différé)
- Réformer l'impôt foncier en augmentant substantiellement le taux sur les logements non-occupés ainsi que sur les fonds urbanisables retenus à des fins de spéculation

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

2. OUTILS RÉGLEMENTAIRES ET PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PDAT)

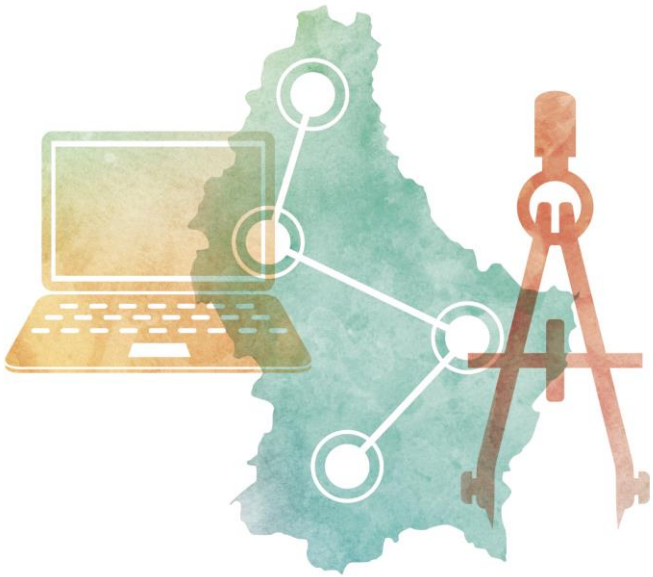
17 mars 2016

2.1. LE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



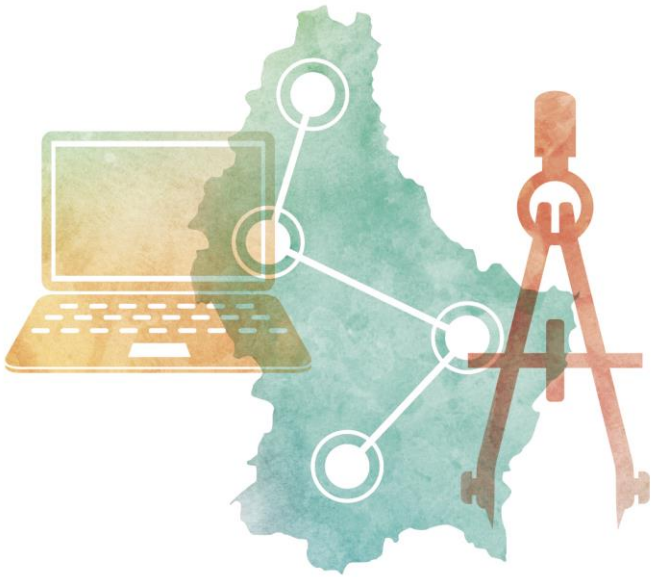
- Rendre les textes compréhensibles
- Limiter le nombre des buts visés mais compléter le programme par les volets tourisme et agriculture
- Revoir le système des centres de développement et d'attraction
- Préciser les lignes directrices à respecter lors de l'élaboration d'un PAG
- Préciser le PDAT et simplifier les plans sectoriels

2.2. LOI DU 30 JUILLET 2013 CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



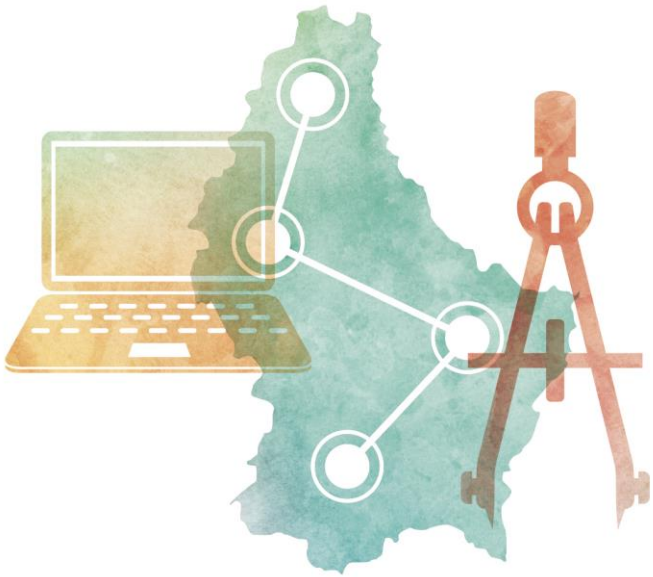
- Assurer la cohérence avec les autres législations et réglementations
- Utilité publique et expropriation -> opinion très divergente
- Dénominateur commun? réduire et préciser les cas ou il serait envisageable d'avoir recours à l'expropriation et garantir le prix de marché du terrain
- Sécurité juridique

2.3. LES PLANS DIRECTEURS SECTORIELS PRIMAIRES



- Echanges et collaborations entre l'ensemble des concernées
- Simplification vs précision
- Limiter à des prescriptions précises
- Communes et investisseurs: sécurité de planification
- Dialogue avec les communes, le cas échéant le Syvicol
- Éviter les prescriptions arbitraires

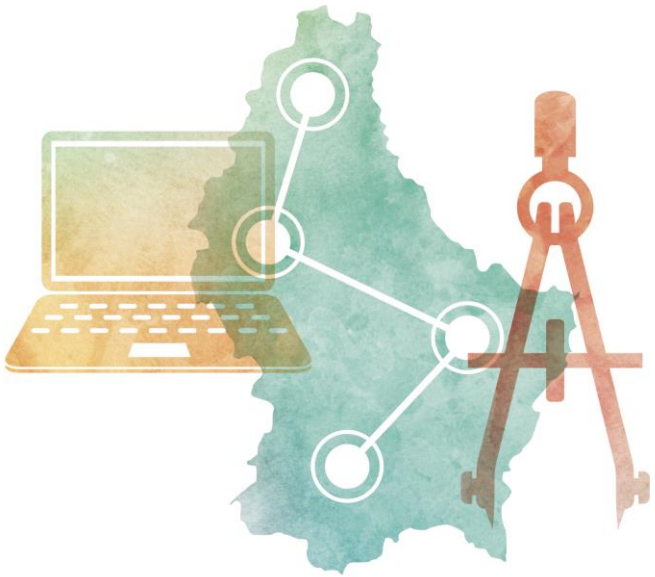
2.3. LES PLANS DIRECTEURS SECTORIELS PRIMAIRES



Remarques spécifiques

- PST: Volet vélo trop contraignant et rigide
- PSP: Protéger les terres agricoles fertiles
- PSL: plus de terrains pour le logement, flexibilité de la densité de logements
- PSZAE: pas de remarques explicites

2.4. LES PLANS D'AMENAGEMENT COMMUNALES



- Prévoir des subventions étatique de la mise en conformité des PAG
- Dépassement des capacités des bureaux d'études
- Réduction du contenu de l'étude préparatoire du PAG sans mettre en péril la planification stratégique et durable
- Possiblité de syndicats intercommunaux de financer une partie de l'étude préparatoire (éviter les doublons)

2.5. LES AMBIGUITÏTES AU NIVEAU DES COMPETENCES

- Aménagement du territoire vs Autonomie communal
- Aménagement communal vs Communes
- Aménagement du territoire vs Aménagement communal

3. LES INCITATIONS FINANCIÈRES

3.1. La révision des finances communales

- Prévoir des subventions directes liées à des objectifs en matière d'aménagement du territoire en créant des aides étatiques spécifiques pour promouvoir le développement des zones à urbaniser prioritairement, comme p.ex. la Nordstad
- Adapter les dotations communales pour qu'elles soient en adéquation avec les besoins des communes ayant à subvenir à leur rôle de CDA
- Créer de nouvelles recettes communales liées à la mise en œuvre des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

3.2. L'impôt foncier

- Reforme de l'impôt foncier (actuellement basé sur l'année 1949)
- Considérer l'impact d'une hausse de cet impôt sur le prix des terrains
- Relever l'impôt foncier pour les terrains non construits à l'intérieur du périmètre

3.3. Le pacte logement

- Ne pas promouvoir la croissance de l'ensemble des communes luxembourgeoises
- Les communes ne jouent que rarement le rôle de promoteur
- Réviser le pacte logement dans le sens où de nombreuses communes, notamment rurales, ont touché d'importantes sommes d'argent
- Très peu de communes ont mis en œuvre des taxes pénalisantes (logements vides, «Baulücken »)

3.4. Création de fonds dédiés au développement spatial

- Créer un fonds pour la mise en œuvre des grands projets en matière d'aménagement du territoire.
- Ouvrir ces fonds à la participation de personnes privées (PPP)
- Mettre en place des fonds thématiques pour le développement de l'habitat (Pacte aménagement du territoire ou fonds régionaux)

3.5. Le remembrement urbain et/ou rural

- Subventionner le remembrement urbain à travers la prise en charge de frais des bureaux d'études et autres
- Constituer une réserve foncière étatique à échelle nationale
- Alléger le développement urbain

3.6. Les taxes et les primes communales

- Instaurer des primes communales pour favoriser la rénovation énergétique
- Avantager les propriétaires qui construisent au centre des localités par rapport à ceux qui s'implantent en bordure d'urbanisation
- Instaurer des taxes spécifiques sur les logements inoccupés et des espaces non construits (p.ex. relever l'impôt foncier).
- Echelonner ces taxes dans le temps, c'est-à-dire qu'elles seraient soumises à une progression dans le temps

3.7. Autres incitations financières

- Refléter sur des avantages fiscaux lorsqu'on habite à proximité de son lieu de travail
- Evaluer les incitations financières déjà mises en œuvre
- Prendre en compte les principes et objectifs de l'aménagement du territoire dans la distribution des subventions et dans les divers politiques en général
- Profiter des fonds européens pour projets urbains (notamment pour le développement des CDA

4. L'APPROCHE RÉGIONALE

4.1. QU'ENTEND-ON PAR « APPROCHE RÉGIONALE »

Privilégie[r] une approche régionale et décentralisée conformément au programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT):

- Développer des structures urbaines et rurales sur le principe d'un aménagement du territoire durable - optimiser l'affectation des sols à l'échelle régionale et nationale,
- Promouvoir le polycentrisme et la décentralisation concentrée - orienter la répartition de la population résidente, actuelle et future, en fonction du système des centres de développement et d'attraction (CDA)
- Promouvoir la coopération au niveau local, régional et transfrontalier en vue de développer les inter-complémentarités entre communes -développer des projets territoriaux à l'échelle intercommunale et régionale

4.1. QU'ENTEND-ON PAR « APPROCHE RÉGIONALE »

Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire:

- L'instrument du plan régional remplacé par celui des **conventions de coopération territoriale Etat-Communes**
- **Parcs naturels.**

4.1. QU'ENTEND-ON PAR « APPROCHE RÉGIONALE »

- **Planification régionale telle qu'évoquée à l'époque** considérée comme trop **compliquée et lourde**
- **Stratégie de développement** déterminant les objectifs poursuivis et les moyens disponibles
- **Cadre fonctionnel donné par l'Etat**, des **critères objectifs** qui seraient **discutés et précisés au niveau régional**
- **Plateforme de discussion et de dialogue** entre les acteurs responsables pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire durable

4.2. ELEMENTS PARTICULIERS A CONSIDERER

- Renforcer l'approche régionale sous forme de **syndicat** (alléger le poids financier)
- Transfert de la planification communale à un syndicat se heurte au principe de **l'autonomie communale**
- Promotion des **fusions communales**
- **Primes d'encouragement** pour des projets exemplaires à l'échelle intercommunale
- **Prise de conscience régionale** en train de se construire dans le contexte des parcs naturels et dans les espaces conventionnés, **clarifier les responsabilités**

4.3. MISE EN ŒUVRE DE L' « APPROCHE RÉGIONALE »

- Délimitation des régions:
  - régions définies dans le PDAT trop grandes
  - prise en compte de la dimension transfrontalière
- Défis communs
- Ressources et finances
- Participation des forces vives et des citoyens
- Gouvernance (compétences, missions, responsabilités, etc.)
- Durée de mise en place de structures de coopération

4.4. CONSTATS, OPPORTUNITES ET LIMITES DE L' « APPROCHE RÉGIONALE »

- Commencer par des **projets de coopération concrets** présentant un potentiel de conflit réduit (p.ex. réseau de pistes cyclables)
- Plus-value au niveau de la **sensibilisation et du dialogue** (réunions communes des conseils communaux)
- Thématiser les résultats des concertations régionales dans les **études préparatoires des PAG**
- **Coopération limitée** dès que les thèmes risquent d'entraîner des **conséquences financières**

4.5. LE ROLE DE L'ETAT

- **Bilan des expériences de coopération** dans les espaces conventionnés et les parcs naturels
- Inciter à la collaboration par des **attraits financiers (fonds régional, subsides …)**
- Modèle de fonctionnement des communes plus viable
- **Rationaliser les finances publiques** pour aller vers une **meilleure efficacité en termes de coordination du développement**

4.5. LE ROLE DE L'ETAT

- **Déterminer un cadre de développement** (objectifs de croissance, principes, règles, critères, calendrier) tout en **laissant aux communes le soin de la mise en œuvre avec leurs communes voisines**
- Conditions de réussite majeure : **adapter les instruments financiers communaux** afin d'éviter que les communes entrent en concurrence entre elles
- **Adapter les subventions de l'Etat et des mécanismes des finances communales à ce système des CDA.**

1. Introduction
2. Présentation des conclusions de la table ronde par atelier
   - Mobilisation des terrains à bâtir
   - Outils réglementaires et programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)
   - Les incitations financières
   - L'approche régionale
3. **Interventions des membres du Gouvernement – les idées à mettre en pratique**
4. Discussion

Les idées à mettre en pratique

Idée évoquée lors de la table ronde	Mise en oeuvre par le Gouvernement
PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE - rendre les texte plus compréhensible, revoir le système CDA, préciser les lignes directrices à respecter lors de l'élaboration d'un PAG	Manuel digeste pour la mise en conformité des PAG à rédiger, révision complète plus tard
LOI DU 30 JUILLET 2013 CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - sécurité juridique, réduire et préciser les cas ou il serait envisageable d'avoir recours à l'expropriation et garantir le prix de marché du terrain	Amendements ponctuels (abrogation de l'effet stand-still) en procédure pour garantir la sécurité juridique, réfonte totale en cours d'élaboration
LES PLANS DIRECTEURS SECTORIELS PRIMAIRES - simplifier ou préciser?	Préciser les servitudes contraignantes, simplifier les lignes directrices
Echanges et collaborations entre l'ensemble des concernées	Conférences régionales, table ronde, Syvicol dans GT interplans, OAI, etc.
Sécurité de planification	Sera garantie par des règlements grand-ducaux transparent et lisible, réservant des zones pour une certaine fonction

Les idées à mettre en pratique

Idée évoquée lors de la table ronde	Mise en oeuvre par le Gouvernement
PST: Volet vélo trop contraignant et rigide	Sera simplifier et repris dans le manuel pour la mise en conformité des PAG dans le PDAT
PSP: Protéger les terres agricoles fertiles	Camille Gira, garantie par l'introduction de coupures vertes et grand ensemble paysagers
LES AMBIGUITÏTES AU NIVEAU DES COMPETENCES: Aménagement du territoire vs Autonomie communal	Révision des plans sectoriels et du programme directeur en direction d'une auto-évaluation des communes

Les idées à mettre en pratique

Idée évoquée lors de la table ronde	Mise en œuvre par le Gouvernement
Promouvoir le développement des zones à urbaniser prioritairement, comme p.ex. la Nordstad Créer un fonds pour la mise en œuvre des grands projets en matière d'aménagement du territoire. Ouvrir ces fonds à la participation de personnes privées (PPP)	Fonds de développement public-privé Nordstad
Promouvoir la coopération au niveau local, régional et transfrontalier	Conventions et parcs naturels
Plateforme de discussion et de dialogue entre les acteurs responsables pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire durable	coopération intercommunale sur base volontaire, opportunité d'un "grand" ministère comme le MDDI
Coopération limitée dès que les thèmes risquent d'entraîner des conséquences financières	
Conditions de réussite majeure : adapter les instruments financiers communaux afin d'éviter que les communes entrent en concurrence entre elles	Discussions sur une réforme des dotations communales
Adapter les subventions de l'Etat et des mécanismes des finances communales à ce système des CDA.	Discussions sur une réforme des dotations communales

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Les idées à mettre en pratique

Démarche proactive de l'Etat et les communes

Impôt foncier

Réduction de la TVA

Remembrement

DENSIFICATION

Baulandvertrag

Logements sociaux

Augmenter l'offre locative

Accélerer les procédures

L'emphythéose

1. Introduction
2. Présentation des conclusions de la table ronde par atelier
   - Mobilisation des terrains à bâtir
   - Outils réglementaires et programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)
   - Les incitations financières
   - L'approche régionale
3. Interventions des membres du Gouvernement – les idées à mettre en pratique
4. **Discussion**

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Merci pour votre attention

17 mars 2016