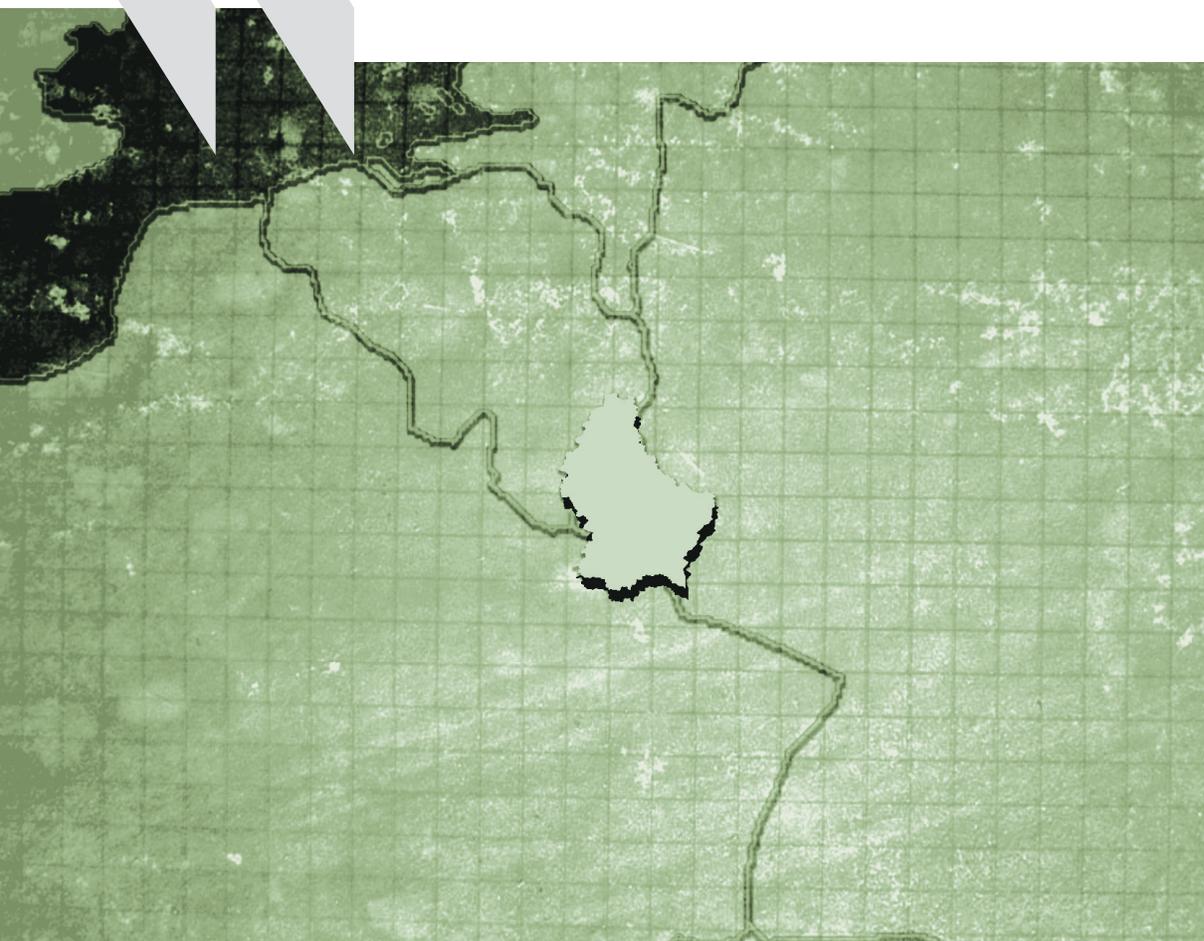




Examens territoriaux de l'OCDE
LUXEMBOURG



Examens territoriaux de l'OCDE

Luxembourg



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

OECD Territorial Reviews

Luxembourg

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.
© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

Le Grand-Duché de Luxembourg a engagé avec succès une profonde mutation de son économie en l'espace de quelques décennies, passant d'un tissu productif basé essentiellement sur la sidérurgie à une économie basée sur le secteur financier. Cette reconversion, plaçant le Grand-Duché en tête des pays de l'OCDE pour le revenu par habitant, a fait largement appel à une main-d'œuvre étrangère dans différents secteurs et tout particulièrement celui de la finance. 39.5 % des habitants sont étrangers (taux le plus élevé parmi les pays membres) et plus de 130 000 étrangers franchissent quotidiennement la frontière pour travailler au Luxembourg. Ces flux régulièrement croissants posent de sérieux problèmes en termes d'infrastructures de transport, d'environnement et de logement, d'autant que le prix élevé des terrains, surtout dans la région capitale, induit également un développement du navettage des résidents. Comment mieux maîtriser ces flux pour assurer un développement durable de l'économie? Comment opérer ces mutations stratégiques en coopération avec les pays voisins dans le cadre de la « Grande Région » en conjuguant l'intérêt national du Grand-Duché avec les aspirations des régions voisines de trois autres pays? Les stratégies ambitieuses mises en place par le Luxembourg, notamment par un développement significatif des transports en commun et de logements neufs, peuvent-elles répondre aux attentes sans un concours plus actif de ses partenaires? Enfin, la réforme régionale peut-elle, par ses liens directs avec l'aménagement du territoire, contribuer à mieux équilibrer la répartition des activités?

L'Examen territorial du Grand-Duché de Luxembourg s'inscrit dans le cadre d'un programme plus large d'examens territoriaux nationaux entrepris par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général de cette série est de formuler des recommandations d'action pratiques aux gouvernements nationaux. Les examens territoriaux nationaux les plus récents ont porté sur le Canada, la Corée, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Norvège, la République tchèque et la Suisse.

Remerciements

Cet examen territorial a été réalisé en coopération avec le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. Les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, le syndicat intercommunal PRO-SUD et les six communes appartenant à la « Nordstad », de même que les communes de Strassen, Bertrange, Leudelange, Hesperange, Betzdorf, Consdorf et Mompach ont fourni de précieuses informations. Le Parc naturel de la Haute-Sûre, le Parc naturel de l'Our ainsi que le Groupe d'action locale (GAL) Müllerthal ont apporté des contributions utiles. Un Comité de pilotage, présidé par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, a veillé à la coordination des contributions tout au long du processus d'examen. Ce Comité était composé de représentants des ministères suivants : Finances ; Économie et Commerce extérieur ; Éducation nationale et Formation professionnelle ; Culture, Enseignement supérieur et Recherche ; Environnement ; Agriculture, Viticulture et Développement rural ; Classes moyennes, Tourisme et Logement ; Travaux publics ; Travail et Emploi. L'Université du Luxembourg, le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC), le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et la « Maison de la Grande Région » ont également participé au projet.

Des remerciements particuliers sont adressés à M. Romain Diederich, conseiller de gouvernement 1^{re} classe à la Direction de l'aménagement du territoire (DATer) et à M. Carlos Guedes, attaché de gouvernement 1^{er} en rang et représentant du Grand-Duché de Luxembourg au sein de la « Maison de la Grande Région », qui ont été les principaux représentants du gouvernement auprès de l'OCDE lors de l'examen territorial, ainsi qu'à l'équipe de la DATer : M. Jean-Claude Sinner, conseiller de gouvernement, Mme Myriam Bentz, M. Philippe Peters et M. Paul Schroeder, attachés de gouvernement, et Mme Carmen Wagener, chargée de mission, de même qu'à M. Marc Vanolst, attaché de gouvernement au sein de la Direction des finances du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. L'analyse économique approfondie a été menée par M. Yvon Rocaboy, professeur agrégé des universités, Faculté des sciences économiques de l'Université de Rennes 1 ; M. Vincent Renard, directeur de recherche au CNRS (Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique), Paris ; M. Michel Savy, professeur à l'École nationale des ponts et chaussées, directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, Paris ; M. Rudolf Schiess, chef de secteur au secrétariat d'État à l'Économie, Suisse, Berne.

Cet examen territorial a été réalisé sous la direction de M. Mario Pezzini et coordonné et rédigé par M. Philip Wade, avec l'aide de M. Patrick Dubarle et de M. Vincenzo Spiezia du Secrétariat de l'OCDE.

Table des matières

Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Disparités régionales et atouts sous-exploités	23
Introduction	24
1.1. Principales tendances macroéconomiques	27
1.1.1. Une croissance exceptionnelle	27
1.1.2. Des problèmes structurels	29
1.2. L'économie luxembourgeoise dans la Grande Région	33
1.2.1. Profil de la Grande Région	33
1.2.2. Disparités dans la Grande Région	35
1.2.3. Les travailleurs frontaliers	48
1.3. Disparités régionales au Luxembourg	55
1.3.1. Les Régions d'aménagement	55
1.3.2. Évolution démographique du Luxembourg	60
1.3.3. Emploi et chômage dans les régions	67
1.4. Atouts sous-exploités et enjeux majeurs	73
1.4.1. Situation géographique	73
1.4.2. Attractivité en termes d'emploi	74
1.4.3. Le défi de l'emploi et de la mobilité	75
1.4.4. Le défi du développement rural	76
1.4.5. Le défi de la gouvernance	77
Notes	77
Chapitre 2. Les politiques et les stratégies	79
2.1. Le Programme directeur d'aménagement du territoire	80
2.1.1. Principes et méthode	80
2.1.2. Typologie des espaces et des pôles de développement	82
2.1.3. Les espaces d'action	86
2.2. La recherche de l'équilibre urbain-rural	89
2.2.1. Les espaces urbains	89
2.2.2. Les espaces ruraux	90
2.3. Logement et politique foncière	93
2.3.1. Politique foncière et stratégie IVL	93
2.3.2. La situation sur les marchés du logement	95

2.3.3. Marchés fonciers et offre foncière	102
2.3.4. Les outils de la planification urbaine	105
2.3.5. Les ressources du développement urbain	109
2.3.6. Préconisations	115
2.4. Les transports	117
2.4.1. Des flux croissants	117
2.4.2. Situation en matière de transport	119
2.4.3. Options de planification et rôle des transports	125
2.4.4. Genèse et avancement des orientations	132
2.4.5. Lignes directrices	137
2.5. L'économie du savoir	143
2.5.1. L'enseignement et la recherche	144
2.5.2. L'innovation	145
Notes	151
Chapitre 3. Gouvernance et coordination multiniveaux	157
3.1. Les défis de la politique régionale	158
3.2. Le cadre institutionnel	161
3.2.1. Le gouvernement central et l'aménagement du territoire	161
3.2.2. Une organisation territoriale désormais inadaptée	163
3.2.3. Les finances locales	167
3.3. La coordination horizontale et verticale	180
3.3.1. La Direction de l'aménagement du territoire	180
3.3.2. L'organisation de l'aménagement du territoire	182
3.3.3. Coopération au sein de la Grande Région	185
3.4. Le concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative	188
3.4.1. Présentation du concept	188
3.4.2. Analyse critique du concept	195
3.4.3. Coopération intercommunale structurante	196
3.5. Participation des citoyens	199
3.5.1. Les élections	199
3.5.2. Associations et tripartisme	201
3.5.3. Pistes de réflexion	203
3.6. Perspectives à long terme	204
Notes	206
Bibliographie	207
Annexe. Sites Internet officiels	209

Encadrés

0.1. Grand-Duché de Luxembourg : données de base	19
2.1. Groupes d'action locale LEADER au Luxembourg	92
2.2. Exemples d'incitation à l'offre foncière et à la réalisation d'infrastructures.	113
2.3. Le cas de l'Île-de-France	128
2.4. Le système de recherche et d'innovation public non universitaire	145
2.5. Les grappes technologiques ciblées par le programme cluster au Luxembourg.	150
3.1. La coopération intercommunale à fiscalité propre en France	194

Tableaux

1.1. Spécialisations sectorielles dans la Grande Région, 2003	46
1.2. Productivité sectorielle dans la Grande Région, 2003	48
1.3. Surface, population et densité des Régions d'aménagement en 2006.	60
1.4. Emploi et chômage par canton au Luxembourg en 2003	69
2.1. Prix immobiliers réels, coûts de la construction, prix du foncier Europe, 1981-2001	95
2.2. Proportion de propriétaires occupants en Europe, en 2000	97
2.3. Taux de motorisation en Europe, 2002 (voitures particulières pour 1 000 habitants).	119
2.4. Mobilité automobile : parcours annuel moyen, 2002 (passagers-kilomètres par habitant)	120
2.5. Partage modal des déplacements de personnes en Europe, 2002 (%, passagers-kilomètres).	122
2.6. Répartition de la consommation d'énergie entre secteurs, 2002 (%)	124
2.7. Programme pluriannuel 2004-08. Évolution des recettes et des dépenses du fonds des routes et du fonds du rail	139
2.8. Programme objectif 2 pour le Grand-Duché : Répartition financière par axe prioritaire	148
3.1. Budget des ministères	162
3.2. Budget du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	164
3.3. Typologie des communes selon le « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg »	190
3.4. Domaines d'activité des syndicats de communes	192

Graphiques

0.1. Carte du Grand-Duché de Luxembourg avec les pays voisins	21
1.1. PIB (en PPA) par habitant en 2000 (UE15 = 100)	26
1.2. Emploi salarié par nationalité et résidence, 1970-2004	28
1.3. La Grande Région	34
1.4. Poids des régions dans la population totale de la Grande Région en 2003.	35
1.5. Évolution de la population totale dans la Grande Région de 1970 à 2003.	36
1.6. Population par tranche d'âge en 2003.	37
1.7. Population par tranche d'âge en 2020.	37
1.8. Taux de participation dans la Grande Région, l'UE et l'OCDE	38
1.9. Taux de participation à l'intérieur de la Grande Région.	39
1.10. Taux de chômage global dans la Grande Région.	40
1.11. Taux de chômage à l'intérieur de la Grande Région	41
1.12. Taux de chômage infrarégional dans la Grande Région en 2003 . . .	42
1.13. Taux de chômage chez les jeunes en 2003.	42
1.14. Évolution du nombre de chômeurs de moins de 25 ans (moyenne annuelle).	43
1.15. Travailleurs (sur le lieu de travail) en fonction du secteur économique en 1996 et 2003	45
1.16. PIB par employé dans la Grande Région.	47
1.17. Niveau d'éducation dans la Grande Région, 2001	49
1.18. Les travailleurs frontaliers en 2003	50
1.19. Emploi frontalier dans la Grande Région	51
1.20. Salaires relatifs dans la Grande Région, 2002	51
1.21. Salariés frontaliers par pays de provenance	52
1.22. Régions d'aménagement	56
1.23. Distribution régionale de la population	61
1.24. Évolution de la population régionale	61
1.25. Évolution de la population relative	62
1.26. Densité régionale de la population	62
1.27. Vieillesse de la population	63
1.28. Spécialisation productive 2005.	67
1.29. Taux de chômage	68
1.30. Répartition territoriale des emplois au Luxembourg en 2002	70
1.31. Densité d'emplois par région au Luxembourg en 2002	72
2.1. Typologie de l'espace au Luxembourg	83
2.2. Système des Centres de développement et d'attraction (CDA).	85
2.3. Indicateur trimestriel des prix de l'immobilier, 2004-06	97
2.4. Prix de location mensuels des maisons par Région d'aménagement (moyennes 2003-04).	98

2.5. Classement des communes selon les surfaces résidentielles consommées, 1997-2004	103
2.6. Accessibilité du Luxembourg dans la Grande Région	118
2.7. Navetteurs internes	118
2.8. Transport de personnes (automobile et transports publics)	121
2.9. Navetteurs transfrontaliers (automobile, motif : travail)	122
2.10. Navetteurs transfrontaliers (transports publics, motif : travail)	123
2.11. Partage modal selon le type d'espace en Île-de-France	128
2.12. Partage modal selon la portée des déplacements en Île-de-France	129
2.13. Desserte des Centres de développement et d'attraction (CDA) par les transports en commun	131
2.14. Mouvements de personnes à l'horizon 2020	133
2.15. Partage modal du transport de personnes à l'horizon 2020	134
2.16. Extension du réseau ferré de la ville de Luxembourg	136
3.1. Découpage territorial du Grand-Duché du Luxembourg	165
3.2. Distribution des communes selon la population	166
3.3. Répartition des communes selon la population	166
3.4. Dépenses totales des communes par fonction, 1995 à 2005 (millions d'euros)	167
3.5. Dépenses totales des communes par fonction, 1995-2005 (%)	168
3.6. Évolution des recettes de l'ICC, 1980-2006	169
3.7. Taux de croissance du PIB et de l'ICC	170
3.8. Modèle de la péréquation intercommunale	170
3.9. Redistribution de l'ICC	171
3.10. ICC par habitant	172
3.11. Taux de l'ICC	172
3.12. ICC par habitant en fonction de la population	173
3.13. Évolution des recettes de l'IF	174
3.14. IF par habitant	175
3.15. Corrélation entre la part de l'IF dans les impôts locaux et la population	176
3.16. Corrélation entre l'ICC et l'IF	176
3.17. Évolution des recettes du FCDF	178
3.18. FCDF par habitant	178
3.19. FCDF par habitant en fonction de la population	179
3.20. Évolution de la dette publique du secteur local	180
3.21. Les principes de coordination horizontale et verticale	183

Évaluation et recommandations

Le Luxembourg a réussi sa mutation économique en passant en quelques décennies de la sidérurgie aux services financiers

Le Grand-Duché de Luxembourg a engagé avec succès une profonde mutation de son économie en l'espace de quelques décennies, passant d'une activité basée essentiellement sur la sidérurgie à une économie dominée par le secteur financier. La production d'acier représentait ainsi encore 43 % du PIB en 1952, 29 % en 1970 mais seulement 6 % en 1992. Parallèlement, les activités tertiaires ont poursuivi une croissance continue : elles représentaient, en 2004, 77.5 % de l'emploi, ce qui est largement supérieur à la moyenne de l'OCDE (69 %). Avec plus de 31 000 employés en 2005, le secteur financier est maintenant le premier employeur du pays. Son expansion est à l'origine d'un développement du PIB qui place désormais le Grand-Duché en tête des pays de l'OCDE pour le revenu par tête d'habitant.

Plus de 131 000 salariés franchissent chaque jour la frontière pour travailler dans le Grand-Duché, ce qui contribue à expliquer que plus des 2/3 des emplois soient détenus par des étrangers

Cette reconversion réussie est fondée sur un modèle économique faisant largement appel à une main-d'œuvre étrangère dans différents secteurs et tout particulièrement celui de la finance, qui emploie 74.5 % d'étrangers. En 2002, 65 % des salariés employés dans le Grand-Duché n'étaient pas des ressortissants de ce pays. Le Luxembourg est aussi le pays de l'OCDE dont le taux de population étrangère est le plus élevé : 39.5 % en 2006, loin devant l'Australie avec 22 %. Dernière caractéristique originale : plus de 131 000 étrangers franchissent quotidiennement la frontière pour travailler au Luxembourg, dont le marché de l'emploi, avec un taux de chômage plus faible que celui des pays voisins, est attractif en termes d'offre et de niveau de rémunération.

Ces flux croissants posent de nombreux problèmes en matière de transports et d'environnement, que la coopération au sein de la Grande Région n'a pas encore résolu

Le Luxembourg, avec seulement 459 500 habitants en 2006, est au cœur de la Grande Région, espace comprenant de plus de 11 millions d'habitants et composé des régions limitrophes de l'Allemagne, de la Belgique et de la France : Sarre et Rhénanie-Palatinat; Wallonie et Communautés française et germanophone de Belgique; Lorraine. La complémentarité des marchés de l'emploi est soulignée par les flux croissants de travailleurs étrangers vers le Grand-Duché, ce qui n'est pas sans poser de nombreux problèmes en matière de transport et d'environnement. Certes, une coopération institutionnelle entre le Grand-Duché et les régions voisines existe dans différents domaines depuis les années 70 et politiquement renforcée depuis 1995 avec la tenue du Sommet des Exécutifs tous les 18 mois : elle a déjà abordé ces dernières questions, sans avoir toutefois défini une stratégie à cet égard.

La maîtrise de ces flux est une préoccupation majeure pour le Luxembourg

Les mouvements pendulaires transfrontaliers concernent surtout la région capitale (Centre-Sud) qui concentre l'essentiel des flux, auxquels s'ajoutent les flux internes croissants (Nord-Sud et Est-Ouest) induits par des différentiels importants d'offre et de prix de logement entre la ville de Luxembourg et ses abords immédiats avec le reste du pays. C'est la raison pour laquelle le logement et les transports constituent des préoccupations prioritaires des autorités du Grand-Duché en matière d'aménagement du territoire. Ces secteurs conditionnent en effet largement la répartition spatiale des activités à l'échelle d'un pays où l'espace est, plus qu'ailleurs, une ressource rare qui doit être gérée avec le plus grand soin. Il est clair que le développement économique futur du Luxembourg sera conditionné par une maîtrise conjuguée du déploiement de ces infrastructures.

Le transport et le logement sont des secteurs prioritaires du Programme directeur d'aménagement du territoire incluant un « Concept intégré des transports et du développement spatial »

Le Programme directeur d'aménagement du territoire, adopté en mars 2003 sur la base des orientations fixées par la Loi d'aménagement du territoire du

21 mai 1999, leur réserve une large place. Transports et logement constituent deux des quatre principaux secteurs retenus, avec les grands espaces paysagers et forestiers et les zones d'activité économique, pour l'élaboration de plans sectoriels. Ces plans représenteront, avec les plans de développement régional, des prescriptions majeures pour l'avenir immédiat en matière de développement territorial. Le caractère prioritaire et l'interdépendance de ces secteurs sont soulignés dans le Programme directeur qui prévoit la création d'un nouvel instrument de planification, le « *Concept intégré des transports et du développement spatial* » (IVL, selon son sigle allemand). Enfin, pour faciliter la réalisation de ces ambitieux projets, une réforme administrative est envisagée avec, en particulier, un rôle prééminent réservé aux Centres de développement et d'attraction (CDA) qui constitueront une hiérarchie urbaine différenciée à échelle nationale et dans les 6 régions d'aménagement.

Ce dernier, connu sous le nom d'IVL, prévoit un partage modal de 25 % en faveur des transports collectifs en 2020, au lieu de 12 % actuellement

La stratégie IVL est fondée sur deux hypothèses prospectives à l'horizon 2020 : le « scénario pendulaire » et le « scénario résidents ». Dans le premier cas, 75 % des nouveaux emplois seraient occupés à cette date par des frontaliers, dont le nombre passerait à 168 000 pour 511 000 résidents. Dans le second, seuls 40 % des nouveaux emplois seraient occupés par des frontaliers et les résidents seraient au nombre de 561 000. Le premier scénario correspond aux tendances actuelles du développement des flux transfrontaliers et le second repose sur une politique du logement qui permettrait de « sédentariser » une partie des travailleurs transfrontaliers. Cette dernière hypothèse, retenue dans les plans sectoriels logement et transport en cours de préparation, est également plus respectueuse de l'environnement. Dans tous les cas, le partage modal actuel entre transports en commun et véhicules privés passerait de 12 % à 25 % ce qui est particulièrement ambitieux.

Cette stratégie suppose aussi un effort accru de construction de logements neufs, grâce à des mesures destinées à réduire les pressions à la hausse des prix des terrains

La réalisation de ces objectifs suppose une batterie de mesures à caractère juridique et fiscal pour favoriser la construction neuve grâce à un relâchement de la pression des prix sur les terrains, tout en engageant une politique d'infrastructures de grande ampleur permettant de concrétiser la priorité accordée aux transports en commun. Compte tenu de l'accélération actuelle

des flux transfrontaliers depuis l'établissement de la stratégie IVL en 2004, qui risque de se traduire par un dépassement des chiffres envisagés à l'horizon 2020, quelles précautions devraient être prises pour mieux contrôler ceux-ci? Quelles sont les mesures susceptibles d'un impact à court et moyen terme et quelles sont celles dont l'effet ne pourra se faire sentir qu'à long terme? Enfin, jusqu'à quel point les autorités grand-ducales peuvent-elles intervenir dans ce domaine sans une coopération plus poussée avec les régions voisines au sein de la coopération transfrontalière de la Grande Région en la matière, dans le cadre d'une stratégie partagée?

Cette dernière s'explique par la faible fiscalité foncière, qui induit une offre réduite de terrains constructibles

Le marché du logement luxembourgeois est caractérisé par un niveau de prix élevés par rapport aux autres pays européens, dépassés entre 1980 et 2001 seulement par l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni. Pour la hausse du prix des terrains, le Luxembourg se situe largement en tête des autres pays en Europe, avec une hausse moyenne pendant la même période de 6.3 % par an. C'est aussi un marché où le locatif rentre pour une faible part (30 %), très inférieure à la moyenne des autres pays. Enfin, l'offre de logements est considérée insuffisante et la construction neuve privilégie un habitat individuel peu dense, en « doigt de gant » qui pose des problèmes en termes d'environnement et de desserte par les transports collectifs. Ce contexte obéit à des facteurs externes au marché du logement (niveau élevé de salaires, emploi du secteur privé majoritairement détenus par des étrangers); un facteur endogène intervient aussi : un marché du foncier marqué par une faible fiscalité et la rétention de terrains à bâtir. Enfin, l'État dispose de différents outils d'aménagement mais il doit compter avec une forte tradition d'autonomie communale.

Les arsenaux juridique et fiscal relatifs aux usages du sol, anciens et incomplets, sont en cours d'évolution

Alors que le prix des terrains ne cesse d'augmenter, la base de la valeur fiscale permettant d'établir chaque année une réévaluation forfaitaire pour déterminer l'impôt foncier, remonte à 1941. L'impôt foncier, d'un montant très réduit, procure de faibles ressources fiscales (1.5 % des revenus des communes en 2005). Il ne peut davantage être utilisé comme outil d'incitation à la construction neuve. Il favorise au contraire des comportements de thésaurisation par les propriétaires. Par ailleurs, le recours à l'expropriation,

reconnu au Luxembourg, est en fait bloqué par un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2003 concernant l'indemnisation préalable, qui ne pourra être levé que par une révision constitutionnelle qui est en cours. Enfin, le droit de préemption, outil essentiel en termes d'aménagement urbain, n'est reconnu dans le Grand-Duché que depuis cette année.

Les mesures en faveur de la construction neuve pourraient se heurter à certains obstacles, aussi celles-ci doivent-elles se conjuguer avec une concertation plus large au sein de la Grande Région

Les réponses possibles sont de trois ordres : l'action directe sur l'offre de logements, la priorité accordée à certaines communes et enfin des mesures destinées à assurer une plus grande fluidité du marché foncier. Sur le premier plan, il est prévu qu'un « Pacte logement » entre l'État et les communes (projet de loi déposé le 8 mars 2007), apporte une aide modulée à celles-ci en fonction de la croissance de leur population, tout en participant au financement des équipements collectifs. 39 communes reconnues prioritaires bénéficieront de dispositions encore plus favorables dans le cadre du « pacte logement ». Le plan sectoriel logement, en cours d'élaboration, vise précisément à répartir la population en fonction de priorités de localisation établies par l'IVL, à partir d'une identification des besoins en logement des différentes régions. La traduction de ces priorités risque toutefois de se heurter aux difficultés et lenteurs de définition et de mise en œuvre des instruments d'urbanisme local, en particulier les Plans d'aménagement généraux (PAG). Il est recommandé par conséquent :

- D'étendre au niveau de la Grande Région le suivi des marchés du foncier et de l'habitat ainsi que la réflexion prospective, afin de mieux mesurer l'impact du secteur sur les flux transfrontaliers.
- De s'assurer par des actions de sensibilisation et d'incitation envers les élus locaux, que les priorités stratégiques nationales soient clairement prises en compte dans les PAG.
- De redonner à l'expropriation d'utilité publique un caractère opérationnel.
- D'envisager de créer un opérateur foncier public à compétence générale, qui pourrait être bénéficiaire du droit de préemption.
- De créer un véritable impôt foncier afin d'inciter à la mise sur le marché de terrains constructibles.

Le nombre de voitures pour 1 000 habitants est au Luxembourg le plus élevé d'Europe et les flux transfrontaliers induisent plus de la moitié des trajets professionnels

Le taux de motorisation du Luxembourg (nombre de voitures particulières pour 1 000 habitants) est le plus élevé d'Europe et la mobilité interne est très développée : 68.6 % de la population active résidente travaille hors de la commune du domicile en 2001, près de 20 % de plus que vingt ans auparavant. Les flux transfrontaliers croissants induisent de leur côté plus de la moitié des trajets professionnels dans le Grand-Duché. Les transports en commun ne représentent que 12 % des trajets. La réduction du nombre de trajets individuels est une priorité nationale afin de limiter la pollution et la congestion, particulièrement à proximité de la capitale. La coopération dans ces domaines avec les entités partenaires de la Grande Région demeure actuellement surtout de caractère technique (échange d'informations de trafic) et commerciale (harmonisation tarifaire, abonnements mixtes).

Les nombreuses mesures visant à limiter l'usage de la voiture particulière pourraient être complétées par des mesures touchant également au transport de fret ou impliquant les régions limitrophes

L'IVL affiche des objectifs ambitieux : une amélioration sensible du partage modal en faveur des transports collectifs suppose une série de mesures à différents niveaux et avec divers partenaires : communes, transporteurs mais aussi les régions limitrophes. Parmi les mesures dissuasives concernant l'usage de l'automobile on peut citer la création de parkings supplémentaires à la frontière, une gestion plus rigoureuse et coordonnée du stationnement dans les agglomérations, l'introduction éventuelle de péages autoroutiers, voire périurbains et même urbains (centre-ville), ainsi que les mesures incitatives au covoiturage (« fast lane »). S'agissant des transports collectifs, le renforcement des infrastructures ferroviaires et des fréquences, ainsi que le développement de nœuds de communication (gares de plus grande capacité, structures multimodales) supposent une approche cohérente et coordonnée des mesures. Celle-ci devrait être élargie à la Grande Région par le biais d'une stratégie conjointe. Le plan sectoriel transports, dont le chantier est assez avancé, devrait intégrer au moins en partie ces préconisations. Il est donc recommandé :

- D'harmoniser la fiscalité sur les produits pétroliers de manière à dissuader les automobilistes étrangers d'utiliser leur véhicule au Luxembourg, où les prix à la pompe sont très inférieurs à ceux des pays voisins.

- D'évaluer et expliciter les moyens techniques, financiers et organisationnels conditionnant la réalisation des objectifs IVL, afin de contribuer à l'intégration des politiques sectorielles.
- De concevoir le futur schéma directeur des infrastructures, selon une approche multimodale et avec des objectifs quantifiés, en y intégrant une réflexion concernant le transport de fret, qui contribue à la congestion et aux émissions importantes de gaz à effet de serre.
- D'établir un calendrier de financement pluriannuel, selon des priorités identifiées et intégrées.
- D'approfondir, à partir de la structure fédératrice nationale en matière de transports envisagée par le Programme directeur, la coopération dans la Grande Région, en créant un organisme suprarégional en matière de transports.

La structure de gouvernance, ancienne, ne répond pas aux défis d'aménagement du territoire

Le Luxembourg est doté d'une structure de gouvernance datant du début du XIX^e siècle. Les communes y jouent un rôle clef et les niveaux intermédiaires qui subsistent (districts, cantons) ne sont dotés que de pouvoirs d'encadrement formels. Or, 70 % des communes luxembourgeoises ont une population inférieure à 3 000 habitants. Elles ne sont généralement pas dotées des ressources humaines et financières leur permettant d'assumer seules les missions qui leur incombent. Leur pouvoir fiscal réel est limité par le plafonnement des taux d'imposition locaux et un système de péréquation assez performant assurant la redistribution des recettes fiscales indépendamment du nombre d'habitants ou des activités économiques. La coopération intercommunale, sous forme de syndicats mixtes à caractère technique, permet la gestion conjointe de services municipaux, alors que la vocation d'un syndicat est d'organiser des services à l'échelle d'un territoire plus vaste. Enfin, les fusions de communes, malgré une panoplie de mesures incitatives, sont rares.

La réforme territoriale et administrative future tient compte des impératifs d'aménagement du territoire mais il faudrait renforcer la coopération intercommunale et définir des régions ayant une masse critique

L'évolution de la commune, dotée au Luxembourg d'une large autonomie, est au cœur du débat sur la politique régionale, qui prévoit la montée en puissance de 6 régions d'aménagement à l'intérieur desquelles les communes seront appelées à coopérer. Le « Concept intégratif pour une réforme

territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » prévoit la création « d'Établissements publics de coordination régionale » (EPCR) dans les Régions d'aménagement où siègeraient un représentant de l'État et de chaque commune. Cela devrait faciliter la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, déclinée en Plans directeurs sectoriels et en Plans de développement régionaux (PDR) établis en concertation avec les communes. Il est toutefois permis de s'interroger sur la pertinence d'un découpage régional à l'intérieur duquel certaines régions ont une population particulièrement réduite. Les orientations suivantes sont ainsi proposées :

- Consolider le rôle des Centres de développement et d'attraction (CDA) qui établissent une hiérarchie urbaine autour de laquelle les autres communes peuvent s'organiser. Mettre en œuvre pour cela une politique d'investissements publics consacrant le rôle reconnu à chaque CDA dans une région donnée. Reconnaître des compétences fondamentales aux CDA dans la définition des futurs Plans de développement régionaux (PDR).
- Poursuivre et approfondir la dynamique créée par la mise en place de conventions de coopération entre l'État et certains ensembles urbains (sud-ouest de l'agglomération de Luxembourg, Nordstad) et étendre ce type d'action à d'autres territoires (nord-est de la région capitale, Région Sud). D'une façon générale, apporter un soutien concret aux initiatives de coopération intercommunale qui pourraient préfigurer les PDR, notamment pour la valorisation des friches industrielles.
- Envisager un découpage régional permettant de mieux faire jouer les économies d'échelle, compte tenu des dimensions du territoire, en regroupant les plus petites régions en une région unique centrée autour de la Nordstad.

La société civile pourrait être plus étroitement associée aux orientations qui se préparent, dont la mise en œuvre nécessite la mobilisation de ressources humaines et budgétaires adéquates

Le dialogue social au Luxembourg est fondé sur un modèle tripartite institutionnalisé qui a fait ses preuves. Compte tenu de l'impact fondamental pour tous les citoyens des mutations en cours (nouvel équilibre spatial des activités, accroissement des flux transfrontaliers, approches innovantes en matière d'aménagement du territoire), il serait utile d'associer la société civile aux grandes décisions qui se préparent. Cela assurerait une certaine pérennité

à des choix dont les effets peuvent difficilement se faire sentir sur le court terme. Pour cela, il convient :

- D'associer davantage les élus locaux à la conception et à la définition des différentes politiques ci-dessus, afin de faciliter leur traduction dans les actions d'urbanisme à l'échelle locale.
- De veiller à consulter de manière adéquate les associations et les citoyens, d'autant que la société civile joue un rôle important dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Cela permettrait de situer les choix élaborés autour des PAG dans un contexte plus large et de faciliter la mise en œuvre de partenariats publics privés contribuant à la réalisation des actions envisagées.
- D'accorder une priorité à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour déployer ces stratégies. Les effectifs et moyens budgétaires de la Direction de l'aménagement du territoire (DATer), qui assume de nombreuses tâches de coordination tant interministérielle qu'au sein de la Grande Région, ne semblent pas suffisants pour cela. Il pourrait notamment être fait appel aux compétences nouvelles issues de l'Université du Luxembourg dans ces domaines.
- De donner une traduction forte aux mesures ci-dessus à la fois en termes de gouvernance et de moyens mis en œuvre, en établissant pour cela une dotation interministérielle à financement pluriannuel, permettant de déclencher un effet de levier sur les projets à vocation multisectorielle

Encadré 0.1. **Grand-Duché de Luxembourg : données de base**

Le pays et la population

Superficie : 2 586 kilomètres carrés, dont 34 % de forêts.

Population : 459 500 (2006), dont 181 800 étrangers (39.5 %).

Densité de population : 177.7 habitants au km² (2006).

Travailleurs frontaliers : 131 000 (janvier 2007).

Langues : Luxembourgeois (Lëtzebuergesch), français, allemand.

Grande Région : Le Grand-Duché de Luxembourg fait partie de la « Grande Région » (11.2 millions d'habitants), espace de coopération européen qui comprend également la Région Lorraine (> 2.3 millions), les *Länder* de Sarre (> 1 million) et de Rhénanie-Palatinat (> 4 millions), la Wallonie (< 3.2 millions) avec la Communauté française de Belgique et la Communauté germanophone de Belgique (71 000).

Encadré 0.1. **Grand-Duché de Luxembourg :** **données de base (suite)**

Gouvernance

L'année 963 marque le début de l'histoire du Luxembourg par un échange entre le comte ardennais Sigefroid et l'abbaye Saint-Maximin de Trèves portant sur le rocher du Bock. Sur les vestiges d'un « castellum » romain appelé *Lucilinburhuc* (ce qui signifie « petit château »), Sigefroid construit un château autour duquel, au fil des siècles, une ville forteresse se développe. Le pays connu de brèves périodes d'indépendance mais fut le plus souvent sous domination des grandes puissances européennes. L'acte de Vienne de 1815 crée le Luxembourg en tant qu'État indépendant confirmé par le traité de Londres de 1839.

Démocratie parlementaire : Le chef du gouvernement est nommé par le Grand-Duc qui assure les fonctions de chef de l'État et détient le pouvoir réglementaire.

Union européenne : L'un des six membres fondateurs de l'Union européenne.

Monnaie : L'euro.

Districts : Au nombre de 3. Le commissaire de district, fonctionnaire de l'État sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, et nommé par le Grand-Duc, est un intermédiaire hiérarchique entre le gouvernement central et les administrations communales.

Cantons : Au nombre de 12. C'est un héritage de la Révolution et de l'Empire. Les cantons n'ont pas de structure administrative propre.

Communes : Actuellement 116. Les conseils communaux sont élus au suffrage universel. Un bourgmestre, entouré d'un nombre d'échevins proportionnel à la population, dirige les affaires de la commune.

Régions d'aménagement : 6. Ces six régions d'aménagement, qui n'ont pas de compétences propres, sont définies par la Loi d'aménagement du territoire de mai 1999.

Graphique 0.1. Carte du Grand-Duché de Luxembourg avec les pays voisins



Source : Direction de l'Aménagement du territoire (DATer), ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (MIAT).

Chapitre 1

Disparités régionales et atouts sous-exploités

Introduction

Le Grand-Duché de Luxembourg, dont l'économie a été longtemps tournée vers l'agriculture, a abordé la révolution industrielle avec la découverte de minerai de fer dans le sud du pays au milieu du dix-neuvième siècle. L'industrie sidérurgique qui s'y développa avec l'aide de capitaux des pays voisins en fit l'un des principaux producteurs d'acier européens dès la veille de la Première Guerre mondiale. Cet essor industriel s'accompagna également des premiers flux migratoires, en provenance principalement d'Italie et d'Allemagne, afin de répondre aux besoins en main-d'œuvre des hauts fourneaux. Au lendemain du conflit, la consolidation de l'industrie se poursuivit, notamment autour du géant ARBED qui devint l'un des principaux groupes métallurgiques en Europe. En février 2002, ARBED, ACERALIA et USINOR se sont associés pour créer ARCELOR.

Après la Seconde Guerre mondiale, la production reprit mais l'épuisement des meilleurs gisements et la hausse consécutive des coûts d'exploitation conduisirent entre la fin des années 50 et le début des années 80 à la fermeture progressive des mines, obligeant l'industrie sidérurgique à travailler de plus en plus avec du minerai importé. Malgré un record historique de 6.4 millions de tonnes produites en 1974¹, l'accroissement de la concurrence mondiale et le risque de dépendance de l'économie sur un seul secteur incitèrent le gouvernement luxembourgeois à mener une politique de diversification. La contribution de la sidérurgie au PIB était en effet de 43 % en 1952, diminuant à 32 % en 1960 et 29 % en 1970 mais ne représentait plus que 6 % de celui-ci en 1992. En moins de vingt ans, la production d'acier diminua ainsi de 50 % et les effectifs passèrent de 27 000 à 8 100 travailleurs.

Les mouvements sociaux furent cependant évités grâce à l'intervention de l'État en faveur d'un plan de reconversion, de nombreuses préretraites obligatoires et le financement de travaux d'utilité publique. ARCELOR, qui a succédé à l'ARBED, employait 5 910 salariés en 2006 dans le Grand-Duché. Parallèlement, des industries nouvelles s'installèrent au Luxembourg, profitant du climat de paix sociale et d'une loi cadre promulguée en 1962 pour stimuler l'investissement et la création d'entreprises. C'est ainsi que des multinationales telles que Goodyear (3 530 emplois en 2006), Dupont de Nemours (1 230 emplois en 2006) ou Electrolux s'établirent dans le Grand-Duché et que Villeroy et Boch y développèrent leur activité, de même que tout

un tissu de PME. L'agriculture, de son côté, vit sa contribution au PIB passer de 9.3 % en 1952 à 0.4 % en 2006 de l'ensemble de l'économie en termes de valeur ajoutée (109.8 million d'euros)².

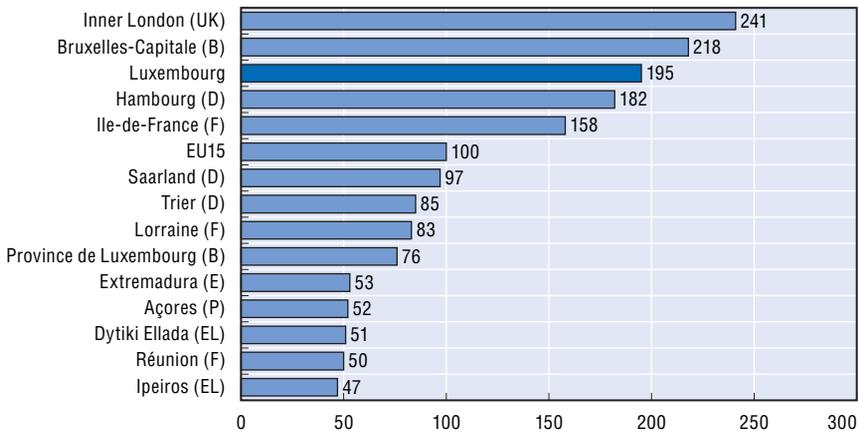
La diversification de l'économie fut développée autour du secteur tertiaire, avec la croissance spectaculaire de l'activité bancaire, favorisée par le marché des eurodollars et une législation libérale datant de 1929. De nombreuses banques étrangères s'installèrent ainsi au Luxembourg, d'autant que des mesures spécifiques furent alors mises en place (dispense de l'obligation de constituer des réserves, absence de retenue à la source pour le paiement des intérêts et dividendes sur les titres étrangers des non-résidents). La stabilité politique et sociale, l'implantation d'institutions comme la Banque européenne d'investissement et la création d'un Institut monétaire luxembourgeois consolidèrent l'attractivité d'une place financière qui compte désormais parmi les dix premières au monde. Alors que le Luxembourg ne dénombrait que 13 établissements bancaires en 1947 et 19 en 1960, il en accueillait 111 en 1980 et 155 en mars 2007. Avec plus de 31 279 salariés en 2005 (dont 74.5 % d'étrangers), le secteur financier est désormais le premier employeur³. En 2004, le secteur des services représentait 77.5 % de l'emploi (moyenne OCDE : 69 %), le secteur secondaire 21.2 % (27.9 % en 2004) et le secteur primaire seulement 1.3 % (2.8 % dix ans plus tôt).

Ces évolutions mettent en lumière la forte internationalisation de l'économie luxembourgeoise, plus marquée qu'elle ne l'était à l'apogée de la production sidérurgique. Fait unique parmi les pays membres de l'OCDE, le marché du travail est constitué pour l'essentiel par des travailleurs étrangers, résidents ou frontaliers. Les statistiques de la Sécurité sociale faisaient ainsi ressortir en 2005 que 64 % des salariés n'étaient pas des ressortissants du Grand-Duché! En 2003, le cap des 100 000 travailleurs frontaliers a été franchi tandis que le nombre de résidents étrangers n'a également cessé de croître.

Le modèle économique ainsi déployé assure aussi l'emploi stable d'un nombre important de travailleurs nationaux : en 1994, un Luxembourgeois sur trois environ était rémunéré par l'État. Le chômage demeure limité (proche de 5 % en 2004, moyenne OCDE : 6.8 %) mais en forte croissance, tandis que la couverture des dépenses de couverture sociale, qui connaît une importante augmentation (14.7 % du PIB en 1970 et 23 % en 2001), demeure bien assurée. Il n'en reste pas moins que la forte dépendance de l'économie envers l'activité bancaire (un quart du PIB environ et au moins un tiers des ressources de l'État), largement ouverte à la concurrence internationale, peut constituer un facteur de risque. En termes de développement territorial, la concentration des activités financières dans la capitale contribue à certains déséquilibres spatiaux du marché de l'emploi et du marché immobilier ainsi qu'aux problèmes d'infrastructures de transport.

Le développement du secteur financier constitue un exemple de réussite de reconversion économique : le Luxembourg se place désormais en tête des pays de l'OCDE pour le revenu par tête d'habitant (57 500 \$ en PPS) devant les États-Unis (39 700 \$), la Norvège (38 700 \$) et la Suisse (33 600 \$)⁴. Si les travailleurs frontaliers, dont le nombre correspond environ au quart de la population résidente et qui contribuent au PIB, étaient comptés également pour établir le PIB par tête d'habitant, la moyenne luxembourgeoise serait toutefois sensiblement inférieure. Une comparaison par régions serait donc une approche plus valable pour comparer le PIB par habitant du Luxembourg à d'autres territoires qui connaissent des flux migratoires journaliers importants. Des régions métropolitaines comme Londres, Bruxelles ou Hambourg, connaissent ainsi un degré de migration journalière similaire à celui du Luxembourg. En termes de PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (PPA), le Grand-Duché de Luxembourg se situerait ainsi dans le groupe de tête européen par régions, selon une comparaison effectuée par le ministère de l'Économie et le STATEC (voir graphique 1.1).

Graphique 1.1. PIB (en PPA) par habitant en 2000 (UE15 = 100)



Source : STATEC, 2003.

Le Luxembourg est aussi le pays de l'OCDE avec le plus fort taux de population étrangère, 39,5 % en 2005, loin devant l'Australie (23,6 %)⁵. En 2006, ce chiffre continuait à croître pour atteindre 43,12 % de la population, selon le STATEC. Cette population, composée au départ surtout d'Italiens ayant émigré entre les deux guerres pour travailler dans le bassin minier puis de Portugais employés dans le secteur de la construction à partir des années 60, est aujourd'hui plus diversifiée. Il y a relativement peu de ressortissants étrangers qui ne soient pas citoyens de l'Union européenne (6,37 % de la population en 2006), alors que l'Europe des 25 représente de loin le groupe le plus

important (36.75 % de la population en 2006)⁶. Enfin, les résidents étrangers hautement qualifiés, employés surtout dans le secteur financier, sont de plus en plus nombreux.

Le Grand-Duché présente une dernière caractéristique originale : ce petit pays de seulement 459 500 habitants en 2006 est situé au cœur d'un vaste ensemble industriel de plus de 11 millions d'habitants comprenant des régions des trois pays voisins dont la plupart sont, à elles seules, infiniment plus peuplées que le seul Luxembourg. La comparaison des dimensions urbaines illustre bien ces différences : alors que la capitale du Grand-Duché comprend seulement 76 620 habitants en 2006, la première ville de cette « Grande Région », Charleroi (Belgique) en comporte approximativement 220 000. Cela crée des défis importants en termes d'infrastructures et services de transport, selon des problématiques similaires à celles des grandes régions métropolitaines en Europe, en raison de l'importance des flux migratoires quotidiens depuis la Lorraine, la Wallonie et, dans une moindre mesure, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Parallèlement, ainsi que cela sera analysé plus loin, l'avenir du Grand-Duché est indissolublement lié à l'évolution de la Grande Région elle-même ainsi que de celle de ses différentes composantes et à leur coopération transfrontalière.

1.1. Principales tendances macroéconomiques

1.1.1. Une croissance exceptionnelle

Données d'ensemble

L'économie luxembourgeoise a connu une croissance exceptionnelle au cours des vingt dernières années, malgré un ralentissement de 2001 à 2004 reflétant les tendances mondiales. Entre 1985 et 1999, le taux de croissance s'établissait à 5.8 % en moyenne et à 5 % pour la période 1985-2004, ce qui place le Luxembourg largement en tête des pays de l'UE15, exception faite de l'Irlande⁷. Cette croissance a été fortement tirée par l'expansion du secteur financier. D'une manière générale, la croissance luxembourgeoise demeure très supérieure à celle de ses partenaires de la zone euro. Ainsi, de 1985 à 1991 puis de 1997 à 2000, celle-ci était 2.5 fois plus élevée. De même, entre 1992 et 1996 le taux de croissance moyen du PIB au Luxembourg a atteint 3 % et la même performance devrait être enregistrée entre 2001 et 2005, alors que dans la zone euro ce taux ne sera probablement que de 1.4 à 1.5 %⁸. Sur les seules années 2001-02, qui ont été celles au cours desquelles l'explosion de la « bulle Internet » a fortement pesé sur les performances des marchés financiers, la croissance du PIB n'a toutefois été que de 1.2 %, ce qui constitue un taux légèrement inférieur à la moyenne européenne⁹.

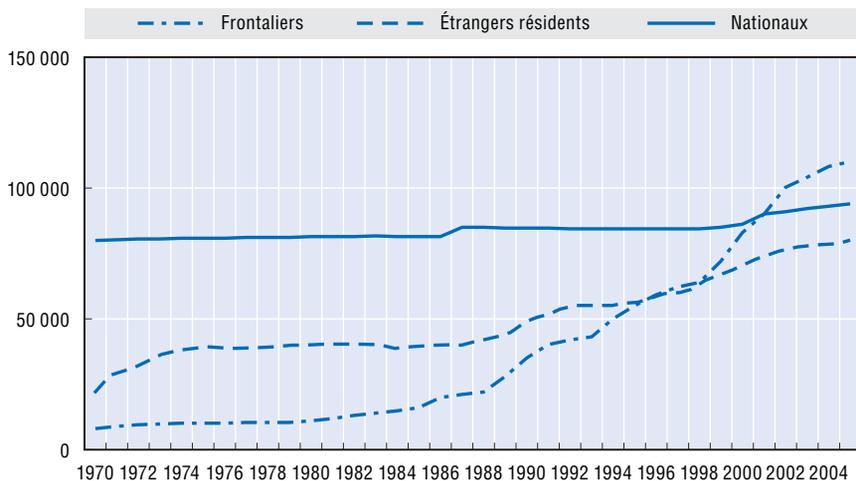
Il convient aussi de noter que l'économie luxembourgeoise est très ouverte à l'investissement direct étranger. En l'an 2000, 45.92 % de l'emploi

manufacturier était assuré dans des entreprises à capitaux étrangers majoritaires¹⁰. L'emploi dans le secteur bancaire est assuré à 91.8 % par des filiales de sociétés étrangères implantées au Luxembourg¹¹. L'investissement direct étranger prédomine dans les secteurs à forte valeur ajoutée comme la banque, aussi leur impact sur l'économie luxembourgeoise est-il significatif, notamment par le biais des services à ces entreprises et des fournisseurs (pour l'industrie manufacturière). De ce fait, l'IDE apparaît comme un élément important pour le maintien de niveaux de croissance et d'emploi élevés au Luxembourg. Le marché de l'emploi est aussi très ouvert sur l'extérieur et l'apport de travailleurs frontaliers est un facteur déterminant de la croissance de l'économie du pays.

Le marché du travail

Immigration et travail frontalier : évolution. Le marché du travail luxembourgeois a connu une profonde évolution au cours des trente dernières années. En 1970, la part des salariés nationaux, environ 80 000, dépassait nettement celles des frontaliers (moins de 10 000) et des étrangers résidents (environ 25 000). En 1996, la part des frontaliers dépassait celle des étrangers résidents en franchissant le seuil de 60 000 personnes et, en l'an 2000, les frontaliers étaient désormais plus nombreux que les nationaux. En 2004, ces derniers étaient environ 110 000 (voir graphique 1.2). De ce fait, environ 40 % des salariés au Luxembourg sont aujourd'hui des frontaliers résidant dans l'un des trois pays limitrophes (France, Belgique, Allemagne).

Graphique 1.2. **Emploi salarié par nationalité et résidence, 1970-2004**



Source : DATer.

Entre 1996 et 2004, soit au cours d'une période relativement courte, la structure du marché de l'emploi s'est aussi profondément modifiée. Le nombre d'emplois totaux offerts passait de 200 000 à 280 000, soit une augmentation de 40 %, tous les emplois supplémentaires ayant été créés dans les services. Les frontaliers occupent deux postes nouveaux sur trois et moins d'un dixième des postes sont revenus à des nationaux. Parallèlement, la diminution des emplois industriels a touché surtout les nationaux¹². Ces évolutions tendent à renforcer un cloisonnement du marché de l'emploi entre la fonction publique, majoritairement détenue par des nationaux, et le secteur privé où travaillent essentiellement des étrangers, résidents ou frontaliers : en 2003, l'OCDE¹³ indiquait que 80 % des emplois publics étaient détenus par des nationaux luxembourgeois tandis que 80 % des emplois dans le secteur privé étaient détenus par des étrangers, résidents ou non.

Le recours à la main-d'œuvre étrangère (étrangers résidents et frontaliers) permet le maintien des versements de pensions à leur niveau actuel sans entraîner d'augmentation des cotisations. Le développement de l'emploi des frontaliers se traduit en particulier par une structure d'âge nettement plus jeune pour cette catégorie que par rapport aux nationaux. Le STATEC relève ainsi que les salariés frontaliers actifs sont largement majoritaires par rapport aux retraités résidant dans les pays limitrophes (24 220 pensions payées à l'étranger en 2003, contre 105 000 salariés frontaliers actifs)¹⁴. À long terme, la pérennité d'un tel système, à moins d'une hausse des cotisations, repose sur le maintien de conditions économiques favorables au Luxembourg pour continuer à attirer un flux croissant de travailleurs étrangers¹⁵.

Le chômage. Le Luxembourg jouit d'un taux de chômage nettement inférieur à celui des autres pays de l'Union européenne, même si celui-ci connaît, comme dans d'autres pays, une nette progression depuis le début de la décennie. Sur la période 1985-99, le taux moyen était de 2 % mais il était de 3.7 % en janvier 2003, de 4.4 % en janvier 2004 et de 4.7 % en janvier 2005. Ces taux demeurent toutefois très inférieurs à la moyenne européenne et, outre les services financiers, les bonnes performances du secteur des services marchands ainsi qu'une assez bonne résilience de l'industrie en constituent l'explication selon le STATEC (voir note 7).

1.1.2. Des problèmes structurels

Éducation et formation

Les performances du Luxembourg en matière d'éducation demeurent inférieures à la moyenne de l'OCDE et on constate de larges différences entre enfants de citoyens luxembourgeois et enfants d'immigrés. En particulier les résultats dans chacune des disciplines – mathématiques, compréhension de l'écrit, sciences et résolution des problèmes – placent le Luxembourg au mieux

à la 19^e place des 30 membres de l'Organisation (Études PISA¹⁶, 2003). Ces faiblesses des résultats¹⁷ scolaires sont la cause d'un taux d'abandon relativement élevé dans l'enseignement secondaire. On peut aussi trouver là une explication de la faible proportion de la population qui a atteint un niveau d'enseignement supérieur (15 % des 15/64 ans). L'insuffisance de ces résultats et des niveaux de formation se répercutent sur la productivité et, en se conjuguant avec des salaires élevés, sur le taux d'emploi.

Un problème particulier tient à la situation géographique du Luxembourg, voisine de pays francophones ou germanophones. Le français, l'allemand et le luxembourgeois constituent les trois langues officielles. Le système éducatif vise à permettre aux élèves de maîtriser ces trois langues, de même que dans la plupart des cas l'anglais. Cette approche ne facilite pas l'apprentissage des élèves issus de l'immigration ou de milieux socio-économiques défavorisés. Par ailleurs le grand nombre d'heures consacrées à l'enseignement des langues réduit d'autant le temps disponible pour les autres disciplines, ce qui pèse sur les résultats aux tests PISA.

Ces performances insuffisantes ont souvent été invoquées pour expliquer le niveau relativement élevé du chômage des jeunes (18.3 % en 2004) par rapport au taux de chômage moyen. On l'a parfois également attribué au fait que beaucoup de jeunes ne peuvent pas trouver de place d'apprentissage, même s'ils remplissent les conditions nécessaires. Il se pourrait que la structure des cours d'apprentissage offerts dans l'enseignement secondaire ne soit plus adaptée à la structure de l'économie. Pour l'heure, le gouvernement s'efforce d'améliorer la qualité des enseignants et de mettre l'accent sur l'acquisition des compétences fondamentales dont les tests PISA ont révélé les lacunes. Il est maintenant clairement indiqué aux élèves qu'ils doivent apprendre à appliquer les connaissances pour résoudre des problèmes. Les insuffisances dans ce domaine pourraient en effet limiter les capacités des futurs salariés à s'adapter, notamment grâce à un perfectionnement permanent de leurs qualifications.

Le rôle de l'Université du Luxembourg

Le Luxembourg ne s'est doté d'une université que récemment, à la suite d'un long débat tournant autour de la question de la taille critique et de la présence dans la Grande Région d'universités de renom fréquentées par de nombreux étudiants luxembourgeois. Cette décision vise à améliorer les performances de l'ensemble du système d'enseignement tout en développant des synergies avec les secteurs de la R-D et en favorisant l'innovation (voir le chapitre 2). L'Université du Luxembourg, créée en 2003, s'apprête à accueillir 3 200 étudiants et à monter en puissance dans les prochaines années pour atteindre 6 500 étudiants. L'établissement devrait être composé de trois campus (Faculté des lettres et des sciences humaines, Faculté de droit, d'économie et de

finance, Faculté des sciences et de la technologie). 11 diplômes de licences (Bachelors) et 12 de maîtrise (Masters) sont proposés depuis 2006. L'université est encore de taille modeste (budget 2006 de 49.7 millions d'euros) et des partenariats ont été conclus avec une dizaine d'universités étrangères (surtout dans les pays voisins) avec lesquelles les cours seront partagés¹⁸.

R-D et innovation

L'intégration de l'université du Luxembourg dans un système de R-D publique qui progresse (0.25 % du PIB en 2005, objectif de 1 % d'ici quelques années) est importante pour optimiser son fonctionnement en tant qu'université de recherche. Les partenariats avec le secteur privé devraient néanmoins continuer à constituer son principal pilier dans les années à venir pour renforcer sa performance en matière d'innovation et consolider sa contribution à l'économie nationale. Au Luxembourg, les dépenses de R-D s'élèvent à 1.71 % du PIB (2003). Le secteur privé représente la majeure partie de ces investissements (plus de 90 %), même si les dépenses du secteur public augmentent désormais plus rapidement. Les investissements privés en R-D sont très concentrés et trois ou quatre grandes firmes multinationales réalisent 2/3 des activités de recherche, surtout dans les secteurs traditionnels.

Les politiques et le système public de la recherche restent encore faiblement orientés vers l'innovation dans un certain nombre de secteurs, notamment dans les services, en dépit de l'importance stratégique des médias et de la finance pour ce pays. Par ailleurs les relations entre le secteur des affaires et la recherche publique manquent de dynamisme. Elles sont souvent fondées sur des initiatives *ad hoc*, de court terme et soutenues via la politique de projets du gouvernement et les aides de l'Union européenne. La Grande Région n'est pas encore pleinement utilisée pour fournir une base à des coopérations internationales. Par ailleurs, le pays ne dispose pas pour le moment de véritables centres de compétences opérant avec les principaux clusters nationaux susmentionnés.

L'Université du Luxembourg pourrait apporter à l'avenir une contribution majeure dans ces domaines grâce aux partenariats dans lesquels elle est déjà impliquée et à ses travaux dans un certain nombre de niches de technologie ou de services. Cela pourrait favoriser l'émergence de réseaux européens voire mondiaux et pas seulement de projets transfrontières. La décision de transférer le campus de l'université vers la région Sud, au cœur du pays industriel, sur une ancienne friche industrielle (Belval) proche de Esch-sur-Alzette, s'inscrit dans une telle perspective (voir chapitre 2), en même temps qu'elle affirme une volonté de plus grand équilibre dans l'aménagement du territoire, par la création de pôles de développement en dehors de l'agglomération de la capitale.

Vieillesse, retraites anticipées et avenir du système de protection sociale

Le pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus est au Luxembourg de 14.3 % en 2006, ce qui est supérieur à la moyenne des États membres de l'OCDE (13.7 %). Ainsi, le Luxembourg n'échappe pas à une tendance au vieillissement qui affecte un nombre croissant de pays. Dans le cas du Grand-Duché, ce problème est aggravé par deux facteurs qui se renforcent mutuellement. En premier lieu, une part croissante des cotisations sociales sont acquittées par les salariés non-résidents ce qui contribue à financer le système de protection sociale. En second lieu, l'âge précoce de départ à la retraite au Luxembourg accroît les coûts de ce système.

Dans un scénario de poursuite de la dynamique démographique basée sur un solde migratoire important, le nombre de personnes de plus de 65 ans atteindrait, en 2050, 40 % du nombre de celles de 20 à 64 ans, comparé à un peu moins d'un quart en 2000¹⁹. La population résidant au Luxembourg augmenterait substantiellement passant de 439 000 personnes en 2000 à 663 000 en 2050 et le nombre d'étrangers deviendrait plus élevé que le nombre de Luxembourgeois autour de 2020. En envisageant un scénario démographique moins favorable avec le recul progressif des entrées nettes d'étrangers suite à une moindre attractivité du Luxembourg, la population résidente, y compris la population étrangère, stagnerait. En conséquence, le nombre de personnes de plus de 65 ans atteindrait, en 2050, 52 % du nombre de celles de 20 à 64 ans, situant le Luxembourg entre l'Allemagne et la France et bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE.

Le scénario démographique favorable repose sur l'hypothèse que le Luxembourg continuera d'attirer davantage de travailleurs étrangers. Or, il s'agit là d'un pari risqué : à l'avenir, quand les pays européens seront confrontés au recul et au vieillissement de leur population active, il faudra dès lors accueillir des immigrants venant de pays plus lointains. Le principal défi se situera au niveau de la société luxembourgeoise. Une forte augmentation de la population étrangère demandera un effort considérable d'accueil et d'intégration, avec les difficultés en matière d'éducation des enfants d'immigrés signalées précédemment.

Dans tous les cas, il est fort probable qu'il faudra réaliser un transfert important de revenu des futures générations d'actifs vers les retraités pour faire face au coût additionnel des retraites. Actuellement, l'apport des cotisations des travailleurs frontaliers alimente des surplus de trésorerie mais la viabilité du système de pension n'est pas garantie à long terme. Cette expansion de l'emploi frontalier retarde donc la maturation du système de retraite, en engendrant un large excédent de trésorerie, mais en impliquant aussi des engagements différés de plus en plus lourds.

Par ailleurs, le Luxembourg est un pays où l'on quitte tôt le marché du travail : l'âge effectif moyen de sortie de la population active au cours de la période 1997-2002 est estimé à 59.8 ans pour les hommes et pour les femmes, l'un des plus faibles de l'OCDE. Durant plus de deux décennies, le Luxembourg a favorisé une politique de mise à l'écart des travailleurs âgés à travers l'orientation des politiques publiques, les pratiques des entreprises et l'aspiration de certaines catégories professionnelles à un avancement de l'âge de la retraite. Les nombreuses formules relativement généreuses de départ précoce ont perdu même durant les années 1998-2000 où la croissance économique atteignait plus de 8 % par an. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 50 à 64 ans) a donc diminué pour atteindre 44 % en 2002, un des taux les plus bas de l'OCDE (14 points en dessous de la moyenne).

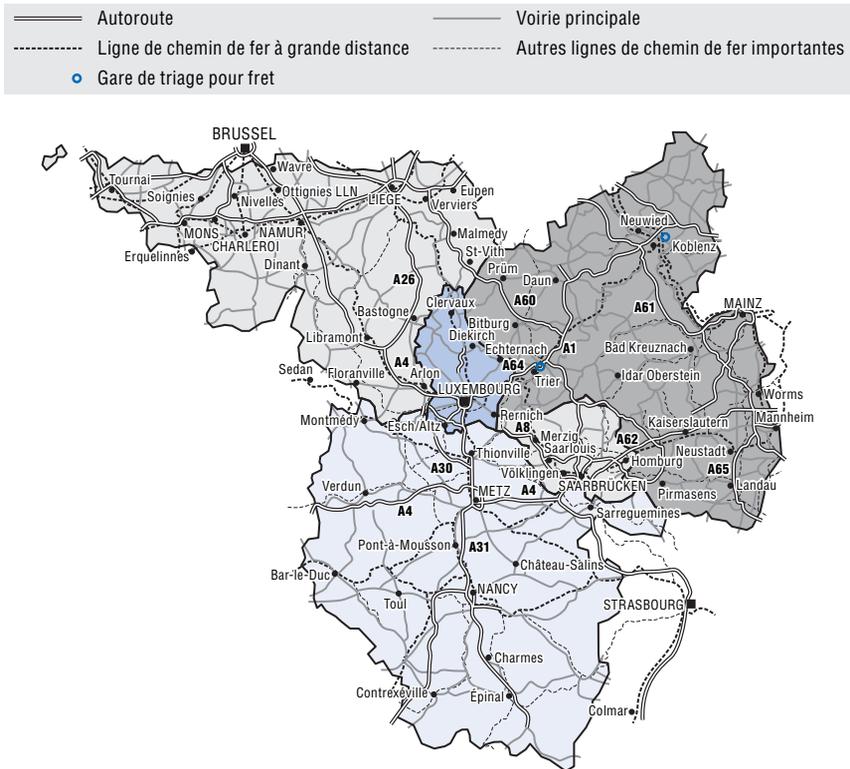
1.2. L'économie luxembourgeoise dans la Grande Région

1.2.1. Profil de la Grande Région

La Grande Région constituée par le Luxembourg, la Lorraine, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie avec la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique correspond à une réalité géographique (voir le graphique 1.3) et économique tout en constituant le fondement d'une coopération transfrontalière intense entre le Grand-Duché et les régions concernées. Sans bien sûr correspondre aux frontières politiques et administratives d'aujourd'hui, la Grande Région est aussi fondée sur une réalité historique et culturelle : la Lotharingie, issue du traité de Verdun de 843 partageant l'Empire carolingien en trois parties, correspond à peu près au territoire de la Grande Région actuelle. Le duché de Lotharingie se perpétuera ainsi jusqu'au XV^e siècle dans le cadre du Saint Empire romain germanique. C'est un territoire d'échange et de transition entre les mondes latins et germaniques, entre le monde germanophone et francophone, au cœur d'un espace traversé par le Rhin, la Meuse et la Moselle, ouvert sur la Flandre et l'Europe du Nord comme vers le sud. De ce fait, il a été souvent, et jusqu'à l'époque contemporaine, le théâtre de conflits majeurs.

Après les soubressauts de la période de la Révolution française (annexion du Luxembourg) et la reconfiguration de la carte de l'Europe par le congrès de Vienne en 1815 (Grand-Duché membre de la Confédération germanique tout en étant la « propriété personnelle » du roi des Pays-Bas), il faudra attendre le lendemain de la Première Guerre mondiale pour que l'indépendance effective du Grand-Duché soit pleinement reconnue et les frontières avec les territoires voisins stabilisées. La Seconde Guerre mondiale verra l'ensemble de la Grande Région, avec son importante production sidérurgique, intégrée au Reich. Aujourd'hui, avec ses 11.2 millions d'habitants, elle constitue la région européenne avec les plus forts flux transfrontaliers quotidiens, dépassant ceux

Graphique 1.3. La Grande Région



Source : DATer/Maison de la Grande Région.

entre la France et la Suisse autour du canton de Genève. La seconde caractéristique spécifique découle du fait qu'il s'agit de la seule région économique en Europe qui soit constituée autour d'un État : la coopération transfrontalière concerne ici cet État et les 5 entités (régions ou communautés) relevant de la souveraineté de trois autres États. Les implications sont multiples : pour les saisir il convient d'avoir une idée du poids respectif de chaque entité afin de mesurer ensuite les disparités.

En 2005, plus de la moitié de la population vit en Rhénanie-Palatinat (4 061 105) et en Wallonie (3 395 942). La Lorraine comprend 2 328 979 habitants et la Sarre 1 056 417 habitants. Le Luxembourg, avec ses 455 000 habitants, dont 38 % d'étrangers, ne représente que 4 % de la population de la Grande Région. La Communauté germanophone de Belgique (Eupen et Malmédy) inclut pour sa part 71 000 habitants. L'urbanisation de la Grande Région reflète bien le poids démographique de chacune de ses composantes. Sur les 10 villes de plus de 100 000 habitants que compte la Grande Région, cinq sont situées en Allemagne, trois en Belgique et deux en France. Les deux premières villes du

Luxembourg (la capitale et Esch-sur-Alzette) représentent ensemble seulement 105 000 habitants en 2006 (dont près de 77 000 pour Luxembourg ville).

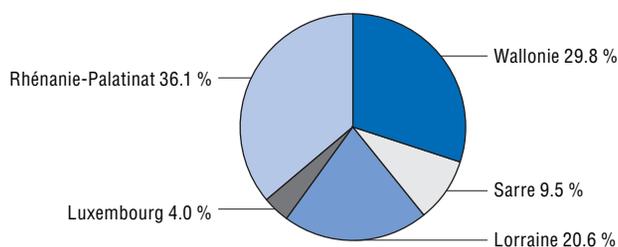
Avec un PIB dépassant les 250 milliards d'euros par an, la Grande Région représente environ 2.6 % de l'ensemble de la production économique de l'Union européenne des 25²⁰. L'industrie ne réalise plus que 30 % de la valeur ajoutée de la Grande Région. Plus des deux tiers sont désormais réalisés par le tertiaire, tandis que la contribution de l'agriculture atteint à peine 1.5 %²¹. L'exploitation charbonnière est maintenant arrêtée, tant en Lorraine qu'en Sarre, de même que l'industrie sidérurgique a considérablement réduit ses effectifs au Luxembourg comme en Sarre et en Lorraine. Cette restructuration industrielle a conduit à l'abandon de vastes zones minières ou industrielles, avec d'importants efforts de reconversion et de reconquête du paysage, dont le secteur de Belval, au sud du Grand-Duché, constitue un bon exemple. La Grande Région est structurée par des axes importants : l'axe Bruxelles-Luxembourg (Nord-Sud), qui se prolonge par le sillon mosellan vers Nancy-Dijon et vers Strasbourg-Bâle et l'Italie ; l'axe Est-Ouest, matérialisé par le tracé du TGV est-européen en direction de Sarrebruck-Francfort ainsi qu'en direction de Stuttgart-Munich. Un autre axe, mais de moindre importance, part de Luxembourg vers Trèves et le Nord-Est. Finalement, il est à noter que l'axe rhénan touche la Grande Région en sa périphérie.

1.2.2. Disparités dans la Grande Région

Tendances démographiques

Avec 11.26 millions d'habitants en 2003, la Grande Région représente près de 2.5 % de la population de l'Europe (UE-25) qui comptait à la même date 456 millions d'habitants. La Rhénanie-Palatinat et la Wallonie concentrent environ les deux tiers de la population globale, suivies par la Lorraine avec un bon cinquième (21 %). La Sarre représente un peu moins de 10 % et le Luxembourg, ainsi qu'indiqué précédemment, seulement 4 % de l'ensemble des habitants (voir graphique 1.4).

Graphique 1.4. Poids des régions dans la population totale de la Grande Région en 2003

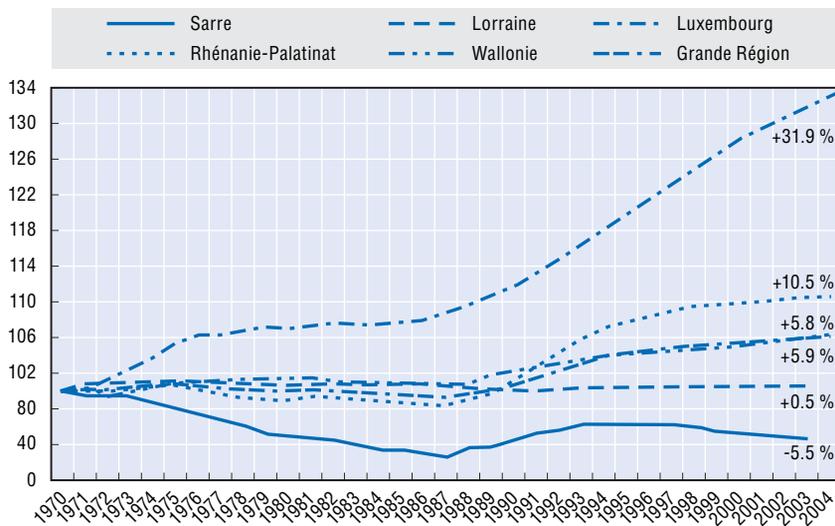


Source : Offices statistiques de la Grande Région.

Depuis 1975, on observe deux phases distinctes pour l'ensemble de la Grande Région : une période de baisse démographique, quasi continue, jusqu'en 1987, précédant une expansion de la population jusqu'à nos jours. Entre 1992 et 2003, la population de la Grande Région a augmenté globalement de 3.5 % (voir graphique 1.5). Cette augmentation est due en grande partie à l'évolution observée au Luxembourg et, beaucoup moins prononcée, en Rhénanie-Palatinat et en Wallonie. Le principal facteur expliquant l'évolution positive de la population est la migration, notamment au Luxembourg.

Graphique 1.5. **Évolution de la population totale dans la Grande Région de 1970 à 2003**

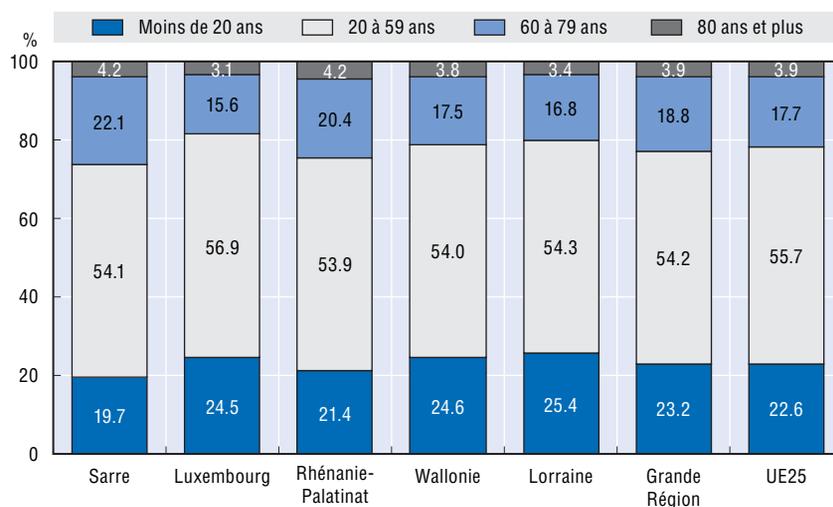
Indice 1970 = 100 % (au 1^{er} janvier de chaque année)



Source : Offices statistiques de la Grande Région.

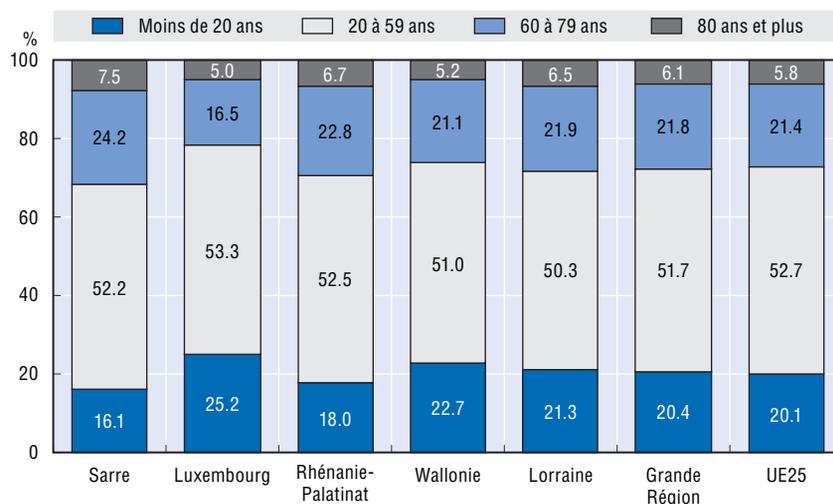
Pris globalement, le solde naturel de la population dans la Grande Région affiche un bilan négatif dont l'impact sur le niveau de la population a pu jusqu'à présent être atténué par les gains migratoires. Pour l'avenir, les projections démographiques retenues par les offices statistiques concernés se traduisent par une accentuation du vieillissement de la population de la Grande Région. Déjà perceptible aujourd'hui (voir graphique 1.5), cette tendance semble inéluctable, comme ailleurs en Europe, et elle devrait s'accroître à l'horizon 2020 (voir graphiques 1.6 et 1.7). Ainsi, les personnes âgées de 60 ans et plus représenteront, en 2020, presque 28 % des habitants de la Grande Région, comparé à environ 22 % en 2003. Cette tendance est néanmoins en ligne avec celle de l'ensemble de l'Union européenne où les personnes âgées de 60 ans et plus représenteront, en 2020, environ 27 % de la population totale.

Graphique 1.6. Population par tranche d'âge en 2003



Source : Annuaire Statistique de la Grande Région 2004 ; EUROSTAT.

Graphique 1.7. Population par tranche d'âge en 2020



Source : Annuaire Statistique de la Grande Région 2004 ; EUROSTAT (baseline variant).

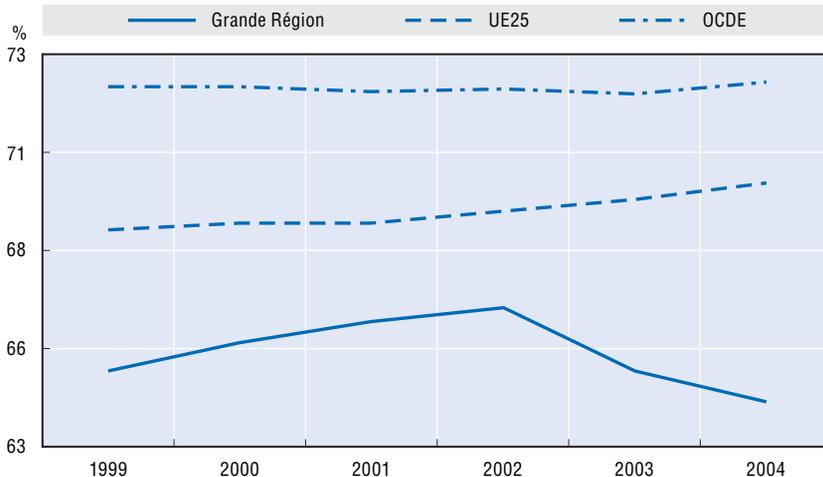
L'examen des deux graphiques précédents conduit à relever que dans ce contexte ces tendances au vieillissement de la population dans la Grande Région sont infiniment moins prononcées au Luxembourg que dans ses autres composantes. Que ce soit en 2003 ou en 2020, le pourcentage de la population âgée de 80 ans et plus dans le Grand-Duché (respectivement 3.1 % et 5 %) demeure plus faible que chez ses voisins. De même, la population dans la

tranche d'âge située entre 60 et 79 ans est également plus faible au Luxembourg à ces deux dates (15,6 % et 16,5 % respectivement) qu'ailleurs (22,1 % et 24,2 % pour la Sarre). La situation spécifique du Luxembourg s'explique par la part élevée de population étrangère résidente, avec un taux de fécondité pour ces habitants qui demeure supérieur à celui des citoyens du Grand-Duché.

Marché du travail

Population active et taux d'activité. La population active totale (actifs en emploi et chômeurs) de la Grande Région s'élève à presque 5 millions en 2003. Le taux de participation correspondant, qui, tous sexes confondus s'établit à 64 %, reste sensiblement au dessous de la moyenne de l'Union européenne (70 %, écart de 6 points) ainsi que des pays de l'OCDE (72 %, écart de 8 points), ainsi que l'illustre le graphique 1.8. En 2003 également, des disparités sensibles entre les taux de participation des différentes régions peuvent être relevés : les taux vont de 70 % en Sarre à 64 % en Lorraine, le Luxembourg se situant dans une position intermédiaire.

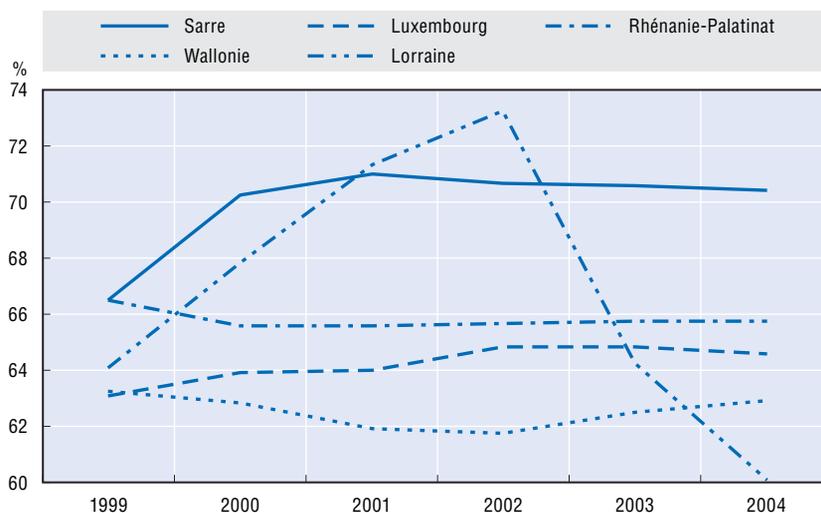
Graphique 1.8. **Taux de participation dans la Grande Région, l'UE et l'OCDE**
1999-2004



Source : Base de données régionales de l'OCDE ; OCDE, *Statistique des forces de travail* ; EUROSTAT, *Labour Force Survey*.

L'évolution globale de la Grande Région sur une période de 6 ans, soit entre 1999 et 2004, se traduit d'abord par une augmentation des taux de participation entre 1999 et 2002, suivie par une réduction en 2003 et 2004 (voir graphique 1.9). Cette tendance semble principalement due à la baisse marquée du taux de participation en Lorraine²². Le Luxembourg constitue la seule région où la hausse du taux de participation, pris globalement, se poursuit tout au long

Graphique 1.9. **Taux de participation à l'intérieur de la Grande Région**
1999-2004



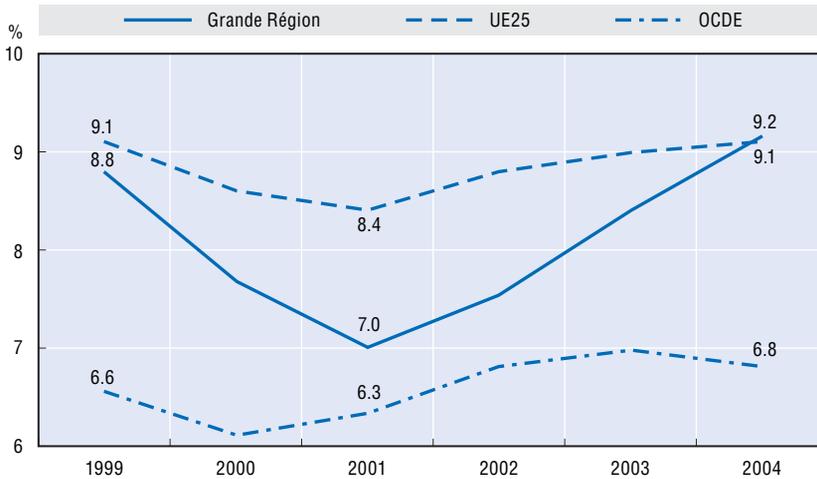
Source : Base de données régionales de l'OCDE.

de la période considérée, à un rythme certes lent, mais continu. Cela traduit la dynamique d'un marché du travail largement ouvert sur ses voisins, où l'emploi dans les services prédomine et qui semble mieux résister aux fluctuations conjoncturelles.

Les femmes ne représentent que 43 % de la population active totale de la Grande Région. Les écarts entre taux d'activité masculins et féminins se réduisent mais persistent : les femmes ont toujours en 2003 un taux d'activité inférieur de 18 points à celui des hommes. Cette réduction résulte davantage d'une baisse significative des taux d'activité masculins que d'un accroissement réel du nombre de femmes actives. La progression du taux d'activité féminin signifie que parmi la population en âge de travailler, il y a davantage de femmes actives qu'auparavant. Au Luxembourg, le taux d'activité féminin en 2003 n'est que de 35.8 % (40.7 % en Rhénanie-Palatinat) mais ce taux demeure supérieur à celui de la Wallonie (33.8 %).

Le chômage. En 2004, le taux de chômage moyen est globalement de 9.2 % dans la Grande Région. Il est sensiblement supérieur à la valeur des années précédentes, particulièrement par rapport au taux de 7 % atteint en 2001, qui représente le niveau le plus bas de la période considérée. Non seulement cette augmentation du chômage a creusé l'écart avec la moyenne de l'OCDE (6.8 % en 2004), ainsi que le montre le graphique 1.10 mais, fait encore plus symbolique, elle a amené le taux de chômage de la Grande Région à dépasser la moyenne de l'Union européenne (9.1 %), ainsi que l'indique le même graphique.

Graphique 1.10. **Taux de chômage global dans la Grande Région**
1999-2004



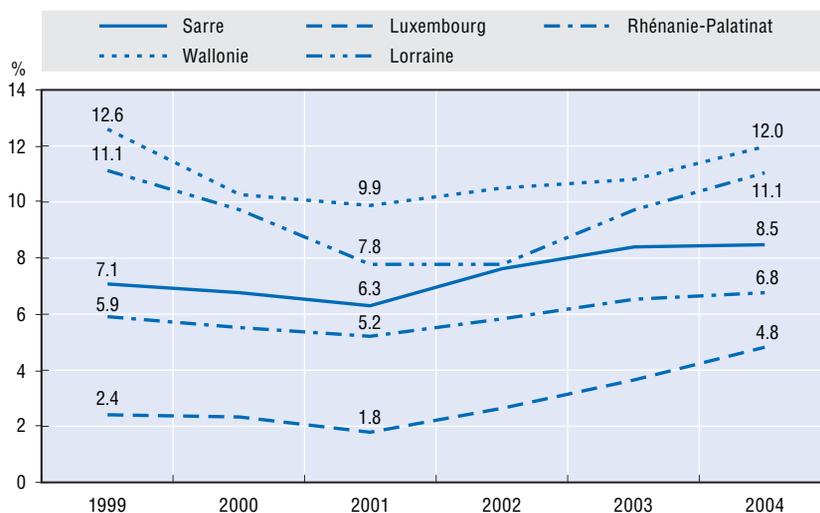
Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Une hausse des taux de chômage est enregistrée dans toutes les régions (voir graphique 1.11), suivant en cela la dégradation de la conjoncture, notamment dans les secteurs industriels. Ce taux est particulièrement élevé en Lorraine avec une progression de 3.3 points entre 2001 et 2004, suivie du Luxembourg avec une hausse de 3 points. Malgré cette hausse, le taux de chômage au Luxembourg (4.8 %) reste de loin le plus faible de la Grande Région et demeure au dessous de la moyenne de l'OCDE (2 points d'écart). Des disparités importantes dans l'ampleur du chômage dans les différentes régions peuvent être constatées. Avec des taux de 12 % et 11.1 %, la Wallonie et la Lorraine accusent des valeurs bien supérieures à la moyenne. La situation en Sarre (8.5 %) est nettement plus défavorable que celle de la Rhénanie-Palatinat qui, avec un taux de 6.8 %, reste bien en deçà de la moyenne dans la Grande Région.

L'observation des taux de chômage global en 2003 au niveau infra régional, à partir des données OCDE, permet de constater de fortes disparités à l'intérieur même de chacune des régions (graphique 1.12). Il convient toutefois de noter que le Luxembourg étant considéré à la fois comme une région NUTS 2 et NUTS 3 selon la nomenclature statistique en vigueur, il n'a pas été possible de relever les disparités internes au Grand-Duché, en raison notamment des modalités de la collecte statistique, qui s'effectue au niveau communal (voir plus loin). De ce fait, pour 2003, c'est la moyenne nationale de 3.7 % qui est indiquée pour le Luxembourg dans la carte ci-dessous.

Les disparités hommes/femmes sont toujours visibles dans le taux de chômage moyen de la Grande Région. 2003 enregistre une hausse dans les

Graphique 1.11. **Taux de chômage à l'intérieur de la Grande Région**
1999-2004

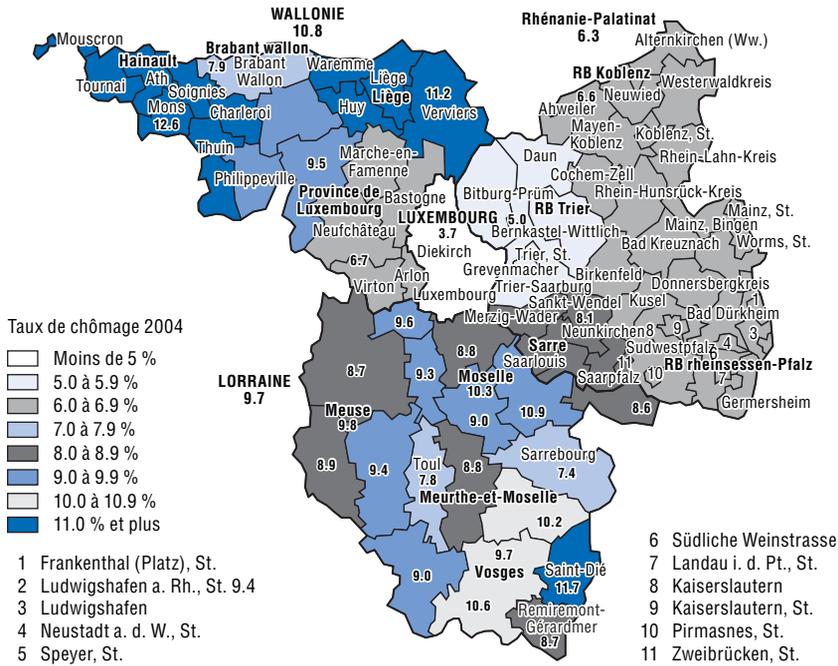


Source : Base de données de l'OCDE.

deux cas mais elle est plus accentuée chez les hommes. Le taux masculin est de 8.1 % en 2003 et de 8.5 % chez les femmes, contre respectivement 7.0 % et 8.3 % en 2002. Ceci montre que les hommes sont particulièrement touchés par les impacts du ralentissement persistant de la conjoncture et de la perte de l'emploi qui y est liée. À l'exception de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, le chômage des femmes est plus élevé dans toutes les autres régions. En Wallonie notamment, la différence entre les hommes et les femmes est plus prononcée. Dans ce domaine, le Luxembourg est dans une position intermédiaire : avec un chômage féminin situé en 2003 à 45.6 % du total, le Grand-Duché se situe en dessous de la moyenne (50.7 %), le taux le plus fort étant enregistré en Wallonie (54.4 %) et le plus faible (40.2 %) en Sarre.

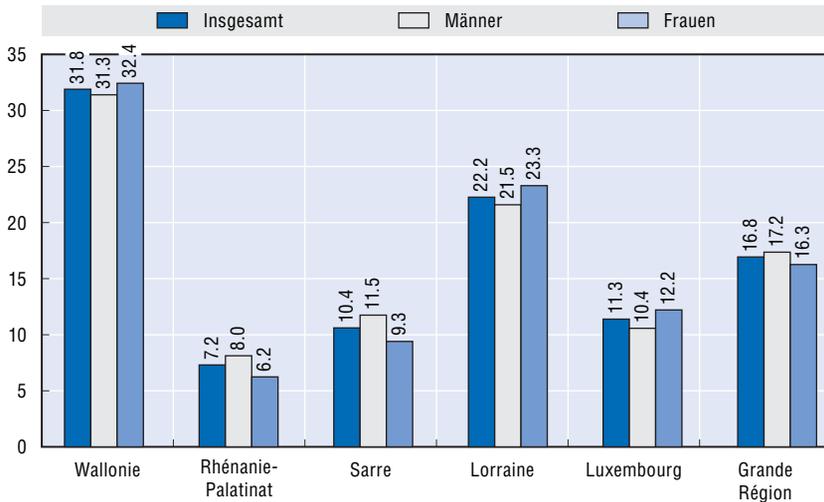
Avec une valeur de 16.8 %, le chômage des jeunes représente, en 2003, le double du taux de chômage global dans la Grande Région (voir graphique 1.13). Il est particulièrement élevé en Wallonie où il a dépassé la barre des 30 % en 2003. En deuxième position mais avec un certain écart, se trouve la Lorraine (22.2 %), avec une augmentation sensible du chômage par rapport à 2001²³. Le chômage des jeunes en Lorraine est ainsi deux fois plus élevé qu'en Sarre (10.4 %). Le Luxembourg arrive en troisième position (11.3 %), à la suite de la hausse significative du chômage enregistrée dans le pays par rapport aux deux années précédentes. Auparavant, le Grand-Duché connaissait les taux de chômage les plus faibles chez les jeunes par rapport au reste de la Grande Région (voir graphique 1.14). Cette évolution souligne que la situation des jeunes sur le marché du travail est très sensible aux fluctuations conjoncturelles.

Graphique 1.12. Taux de chômage infrarégional dans la Grande Région en 2003



Source : Base de données régionales de l'OCDE.

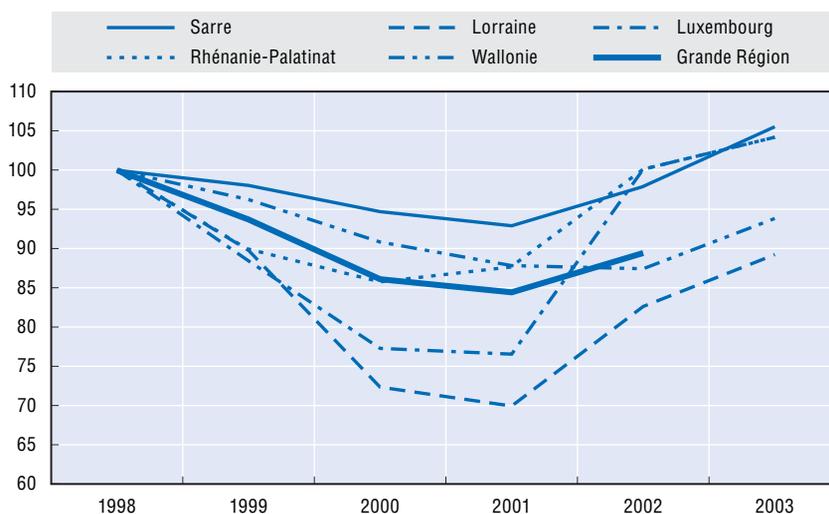
Graphique 1.13. Taux de chômage chez les jeunes en 2003



Source : Base de données de l'OCDE.

Graphique 1.14. **Évolution du nombre de chômeurs de moins de 25 ans (moyenne annuelle)**

Indice base 100 en 1998



Source : Observatoire interrégional du marché de l'emploi, troisième rapport.

Emploi et taux d'emploi. Le nombre total de salariés dans la Grande Région s'élève à presque 4.4 millions en 2004. Après des années de croissance, l'emploi global y a subi un recul sensible en 2003 et en 2004 dans le cadre du fléchissement conjoncturel général. Par rapport à 2001, on enregistre une baisse de 5.3 %, contre une augmentation de 1.3 % dans l'Union européenne et de 1.8 % dans l'OCDE. Ont notamment contribué à cette tendance l'évolution observée en Lorraine (environ -20 %) ainsi que, dans une moindre mesure, la situation en Sarre (-3 %) et en Rhénanie-Palatinat (-2.5 %). Par contre, la Wallonie affiche par rapport à l'année 2001 un solde d'emploi positif (1.3 %). Celui-ci ne suffit cependant pas pour compenser la perte d'emplois dans les autres régions : le bilan global pour la Grande Région est donc négatif.

Au Luxembourg, le niveau de l'emploi (sur le lieu de résidence) est également inférieur à celui de 2001 (-1 %). Toutefois, le bilan de l'emploi sur une période plus longue (1999-2004) est toujours positif. En fait, l'emploi global au Luxembourg en 2004 est encore supérieur de presque 6 points au niveau de 1999. Cela est aussi le cas de la Wallonie, où l'emploi a augmenté de plus de 2 % depuis 1999. Malgré les bonnes performances du Luxembourg et de la Wallonie, la Grande Région affiche sur la même période un solde d'emploi négatif de presque -1 %, contre une augmentation de 1.7 % dans l'Union européenne et de 4.1 % dans l'OCDE.

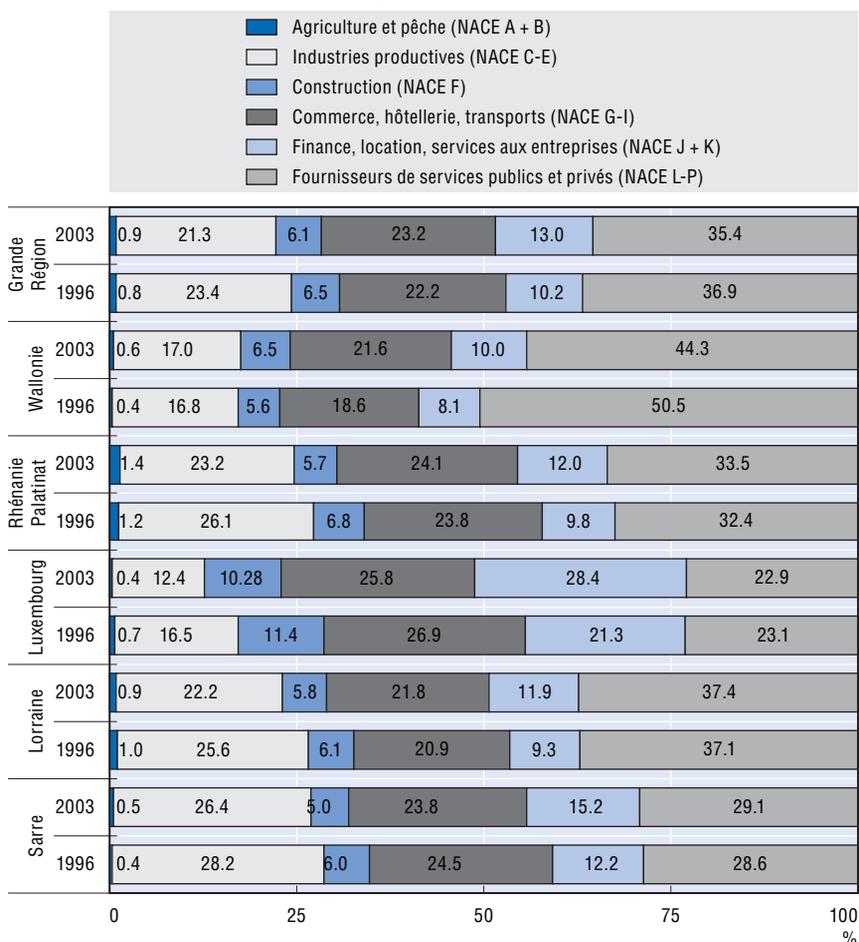
Le recul du niveau global de l'emploi dans la Grande Région a entraîné une baisse des taux d'emploi, c'est-à-dire de la part détenue par les employés actifs dans la population âgée de 15 à 64 ans. En 2004, le taux d'emploi global dans la Grande Région est de 59.4 % contre 66.5 % dans les pays de l'OCDE, soit un recul d'environ 3.5 points par rapport à 2002. Sur la même période, la baisse du taux d'emploi est de 4.5 points chez les hommes (environ 67 % en 2004) et de 2.5 points chez les femmes (51.5 %).

Le taux d'emploi des seniors, c'est-à-dire des personnes âgées de 55 à 64 ans, a subi une augmentation importante. La hausse de 3.5 points depuis 2001 a permis d'atteindre en 2003 un taux de 34.7 % (contre 40.8 % pour les 25 pays de l'Union européenne). Par contre, la situation des jeunes âgés de 15 à 24 ans sur le marché de l'emploi s'est dégradée pour la troisième année consécutive. En 2004, le taux d'emploi chez les jeunes était de 29.6 % en moyenne dans la Grande Région (35.8 % pour les 25 pays de l'Union européenne).

Le niveau de l'emploi dans les différentes composantes de la Grande Région affiche toujours de grandes disparités. Ainsi, le taux d'emploi va de 53.8 % en Lorraine à 65.2 % en Rhénanie-Palatinat en passant par 61.5 % pour le Luxembourg. À l'exception de la Sarre, où l'on observe une hausse de 8 points par rapport au taux d'emploi en 1999, et de la Wallonie, où la hausse se limite à un point, toutes les autres régions affichent une évolution négative, notamment la Lorraine et, dans une moindre mesure, la Rhénanie-Palatinat.

Cette tendance montre que tant la Grande Région que les différentes régions partenaires sont encore bien loin des objectifs de Lisbonne, qui prévoient d'atteindre à l'horizon 2010 en moyenne européenne un taux global d'emploi de 70 %, un taux d'emploi des femmes de plus de 60 % et un taux d'emploi de 50 % pour les seniors. D'ailleurs, l'écart avec les objectifs de Lisbonne se confirme de la même manière pour le taux d'emploi moyen dans l'Union européenne. En 2003, le taux d'emploi moyen dans l'UE des 15 était de 64.3 %, de 41.7 % chez les seniors et de 56 % chez les femmes.

L'emploi selon les secteurs économiques. Des mutations structurelles profondes ont marqué l'histoire économique de la Grande Région, qui est rapidement passée d'une activité axée essentiellement sur le secteur industriel à des activités dominées par les services (voir graphique 1.15). Le nombre des emplois dans l'industrie reste certes important dans différentes régions (notamment la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et la Lorraine), mais leur poids économique diminue. Un peu plus d'un travailleur sur cinq (soit 21.7 %) travaillait en 2003 dans le secteur de la production industrielle, contre un sur quatre (soit 24.1 %) en 1996. Ces données varient selon la région partenaire : de 26.4 % en Sarre à 12.9 % au Luxembourg (taux le plus faible) en passant par plus de 22.9 % en Lorraine.

Graphique 1.15. **Travailleurs (sur le lieu de travail) en fonction du secteur économique en 1996 et 2003**

Note : Bleu moyen : secteur primaire ; bleu foncé : secteur secondaire ; gris foncé : secteur tertiaire.

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

La suppression d'emplois dans les secteurs industriels traditionnels s'accompagne de nouvelles possibilités d'emploi dans d'autres secteurs industriels (par exemple l'industrie automobile et les sous-traitants) et dans le secteur tertiaire en pleine croissance : en 2002, 71 % des travailleurs dans la Grande Région étaient employés dans les services. Les pourcentages varient : 68.2 % des travailleurs en Sarre contre 75.1 % en Wallonie et 76.6 % au Luxembourg (taux le plus élevé).

En 2002, environ 2.83 millions de travailleurs étaient employés dans le secteur tertiaire dans la Grande Région (hausse d'environ 1 % en un an).

Entre 2000 et 2001, le taux de croissance a été d'environ 2 %. Dans le secteur des services, la croissance de l'emploi s'est donc poursuivie en 2002, bien qu'à un rythme nettement plus lent que lors des années précédentes. Les mutations sectorielles vers l'emploi dans les services continuent, mais l'évolution n'est plus aussi dynamique et se ralentit sensiblement.

Spécialisations sectorielles et productivité. Bien que le changement structurel en direction d'un poids accru des services ait touché l'ensemble de la Grande Région, des différences importantes persistent à l'intérieur de celle-ci. Le tableau 1.1 reporte les indices de spécialisation sectorielles pour les cinq régions qui la composent : une valeur de l'indice supérieure à 1 indique une spécialisation relative dans le secteur alors qu'une valeur inférieure à 1 indique une déspecialisation. Alors que les régions allemandes gardent toujours une spécialisation relative dans l'industrie, le Luxembourg, la Wallonie, et, dans une moindre mesure, la Lorraine développent une forte spécialisation dans les services.

Tableau 1.1. **Spécialisations sectorielles dans la Grande Région, 2003**

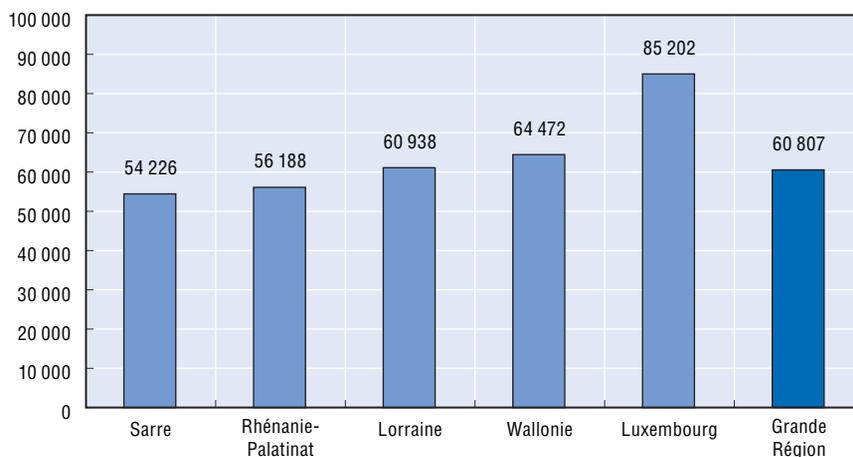
NACE	Total	Sarre	Lorraine	Luxembourg	Rhénanie-Palatinat	Wallonie
A-B	Agriculture, sylviculture, pêche	0.5	0.9	0.4	1.5	0.6
C-F	Industrie et construction	1.1	1.0	0.8	1.1	0.9
C-E	Industrie	1.2	1.0	0.6	1.1	0.8
C-D	Industrie extractive et manufacturière	1.2	1.0	0.6	1.1	0.8
C	Industrie extractive	4.9	0.0	0.9	0.5	0.8
D	Industrie manufacturière	1.2	1.0	0.6	1.1	0.8
E	Énergie et eau	1.0	1.3	0.8	0.9	1.1
F	Construction	0.8	1.0	1.7	0.9	1.1
G-P	Services	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1
G-I	Commerce, réparation et transport	1.0	0.9	1.1	1.1	0.9
G	Commerce, réparation automobile et d'articles domestiques	1.1	0.9	0.9	1.1	0.9
H	Hôtels, restaurants, cafés	1.0	0.7	1.1	1.3	0.7
I	Transports et communications	0.8	1.1	1.5	0.8	1.1
J-K	Actes financiers, Immobilier et services aux entreprises	1.2	0.9	2.2	0.9	0.8
J	Activités financières	1.0	0.7	3.8	0.9	0.6
K	Immobilier et services aux entreprises	1.2	1.0	1.7	0.9	0.8
L-P	Administration, éducation, santé, services collectifs et domestiques	0.8	1.1	0.6	0.9	1.2
L-N	Administration, éducation, santé	0.8	1.1	0.6	0.9	1.4
L	Administration publique	0.7	1.2	0.6	0.9	1.3
M	Éducation	0.6	1.1	0.6	0.7	1.7
N	Santé et action sociale	1.0	1.0	0.6	1.0	1.2
O-P	Services collectifs et domestiques	0.4	0.8	0.0	1.3	1.3

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Le Luxembourg est la région où cette orientation est la plus marquée, notamment dans les activités financières (l'indice de spécialisation étant égal à 3.8), l'immobilier et les services aux entreprises (1.7) ainsi que les hôtels, restaurants et cafés (1.1). Parmi les activités traditionnelles, le bâtiment et la construction constituent le seul secteur qui présente une spécialisation significative (1.7).

Ces différences sectorielles sont accompagnées d'importants différentiels de productivité entre les régions, à la fois au niveau agrégé et à l'intérieur des secteurs. C'est au Luxembourg où le PIB par employé est le plus élevé (40 % supérieur à la moyenne de la Grande Région), suivi par la Wallonie (voir graphique 1.16). Alors que la productivité de la Lorraine est en ligne avec la productivité moyenne dans la Grande Région, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat enregistrent un niveau de PIB par employé plus faible. Cela reflète la part des secteurs dans l'activité économique, la productivité dans les services étant généralement supérieure à celle de l'industrie.

Graphique 1.16. **PIB par employé dans la Grande Région**
PPP 2003



Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Au Luxembourg et en Wallonie, des différentiels positifs de productivité sont observables dans la presque totalité des secteurs (voir tableau 1.2). Au Luxembourg, en particulier, l'avantage est plus marqué dans deux secteurs de spécialisation relative : les activités financières et les transports et la communication. Par contre, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat enregistrent un niveau de productivité légèrement supérieur à la moyenne dans seulement un secteur : les transports et les communications en Sarre et l'énergie et l'eau en Rhénanie-Palatinat.

Tableau 1.2. **Productivité sectorielle dans la Grande Région, 2003**

Grande Région = 100

NACE	Total	Sarre	Lorraine	Luxembourg	Rhénanie-Palatinat	Wallonie
A-P	Total	89	100	140	92	106
AB	Agriculture, sylviculture, pêche	42	179	132	58	197
C-F	Industrie et construction	83	104	96	98	112
C-D	Industrie extractive et manufacturière	80	102	106	99	113
E	Énergie et eau	100	87	86	102	113
F	Construction	86	114	99	93	107
G-P	Services	92	97	154	90	105
G	Commerce, réparation automobile et d'articles domestiques	79	104	137	89	119
H	Hôtels, restaurants, cafés	50	202	154	66	129
I	Transports et communications	103	80	143	100	101
J	Actes financiers	58	84	196	63	79
K	Immobilier et services aux entreprises	93	98	64	100	130
L-P	Administration, éducation, santé, services collectifs et domestiques	93	98	134	93	106

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Éducation et niveaux de qualification

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, les performances du système d'éducation au Luxembourg se situent plutôt en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Le graphique 1.17 présentant les niveaux d'éducation dans les différentes parties de la Grande Région est conforme à cette analyse puisqu'il situe le Grand-Duché en dernière position. Le niveau d'éducation, mesuré par un indice synthétique, varie en effet entre 100 au Luxembourg et 112 en Rhénanie-Palatinat. En Lorraine et Wallonie, le niveau d'éducation est légèrement plus élevé (101 et 102, respectivement), la Sarre étant assez proche de la Rhénanie-Palatinat (109).

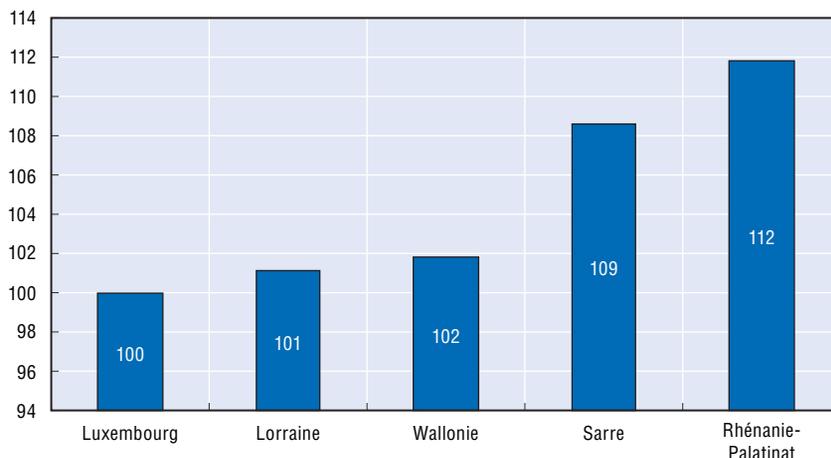
1.2.3. Les travailleurs frontaliers

L'emploi transfrontalier dans la Grande Région

Les flux. Le nombre de travailleurs frontaliers au sein de l'UE est estimé à 600 000, dont 25 % sont présents dans la Grande Région. Certes, les travailleurs frontaliers ne représentent que 0.5 % des actifs au sein de l'UE, mais depuis l'élargissement, ils constituent approximativement 32 % de la population de l'Union sur plus de 40 % de sa superficie et le phénomène de la mobilité transfrontalière des salariés est partout en augmentation. La Grande Région comprend, avec plus de 177 000 salariés transfrontaliers en 2006, le plus grand nombre de ces travailleurs en Europe, situation qui s'explique essentiellement par une interdépendance des marchés de l'emploi. Avec douze flux

Graphique 1.17. **Niveau d'éducation dans la Grande Région, 2001**

Indice synthétique – Luxembourg = 100



Source : Base de données régionales de l'OCDE.

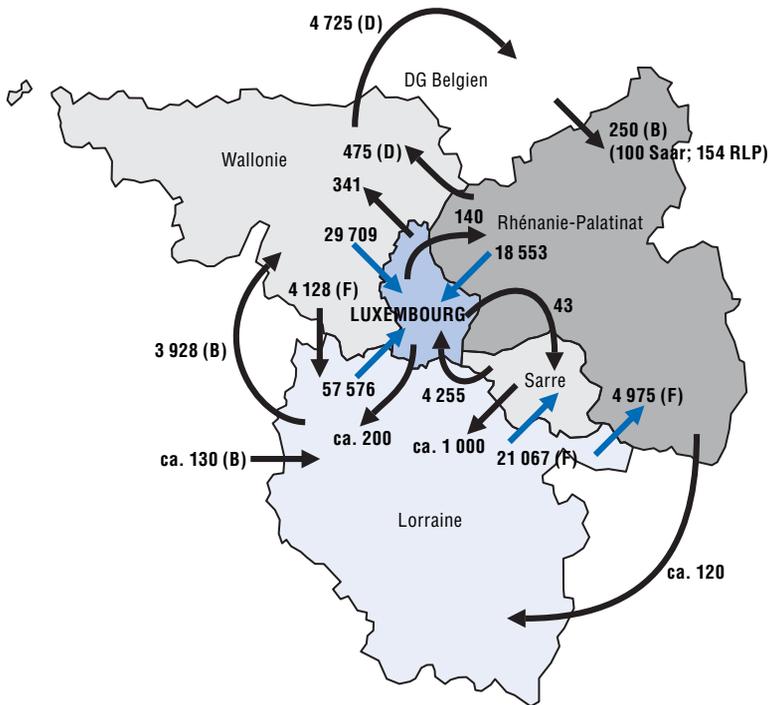
migratoires différents illustrés par le graphique 1.18, la Grande Région possède un marché de l'emploi transfrontalier complexe et en expansion.

Les salariés transfrontaliers sont avant tout attirés vers le Grand-Duché de Luxembourg mais aussi vers les *Länder* de Rhénanie-Palatinat et de Sarre. Le marché de l'emploi luxembourgeois exerce une attraction importante (voir graphique 1.19), avec un total d'environ 100 000 frontaliers originaires des régions voisines en 2003, suivi de la Sarre (43 500) et de la Rhénanie-Palatinat (environ 14 000). Alors que les frontaliers représentent environ 38 % de l'emploi total au Luxembourg, en Sarre, deuxième région pour le nombre de frontaliers, ils constituent moins de 9 % de l'emploi.

Facteurs explicatifs. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer ces flux frontaliers à l'intérieur de la Grande Région, notamment les opportunités de travail, les différences des salaires, l'offre et la demande relative de qualifications et enfin le coût relatif du logement. Les différentiels persistants dans le taux de chômage constituent évidemment un facteur d'attractivité important du Luxembourg sur les régions voisines. Même en 2004, où le taux de chômage dans la Grande Région atteint le niveau plus haut des six dernières années, le différentiel à faveur du Luxembourg est de 2.3 points sur la Sarre et de 7.2 points sur la Wallonie.

Les différentiels des salaires représentent une deuxième explication des flux frontaliers à l'intérieur de la Grande Région (voir graphique 1.20). À cet égard, il est utile de faire une distinction entre les salaires des employés et des ouvriers. Alors que les employés au Luxembourg perçoivent les salaires les

Graphique 1.18. Les travailleurs frontaliers en 2003



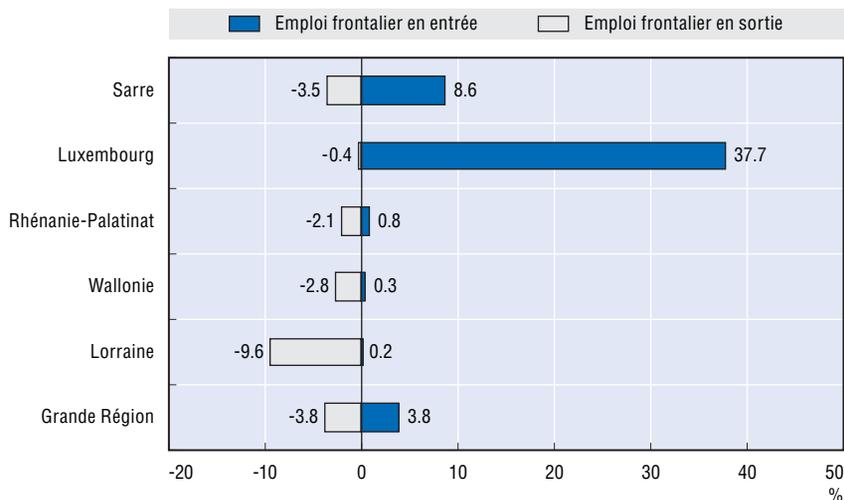
Source : Observatoire interrégional du marché de l'emploi, Troisième rapport.

plus élevés de la Grande Région, les salaires des ouvriers au Luxembourg sont plus élevés qu'en Lorraine et en Wallonie mais moindres qu'en en Sarre et en Rhénanie-Palatinat. Cela indique une forte attractivité du Luxembourg pour les employés frontaliers en provenance des trois autres pays de la Grande Région alors que certains frontaliers ouvriers peuvent être attirés davantage par la Sarre.

Ces flux sont renforcés par les différences de qualifications enregistrées dans la Grande Région, indiquées précédemment. Ainsi, en Lorraine et en Wallonie, où le niveau d'éducation n'atteint pas celui des régions allemandes, l'offre relative de travail non qualifié est plus élevée. Cette différence crée une incitation pour les travailleurs non qualifiés des régions francophones à se déplacer vers les régions allemandes, où la demande et les salaires relatifs des travailleurs non qualifiés sont plus élevés. Pour les mêmes raisons, mais de signe contraire, les travailleurs qualifiés allemands ont une incitation à se déplacer au Luxembourg où la demande et les salaires des travailleurs qualifiés sont plus élevés.

Graphique 1.19. **Emploi frontalier dans la Grande Région**

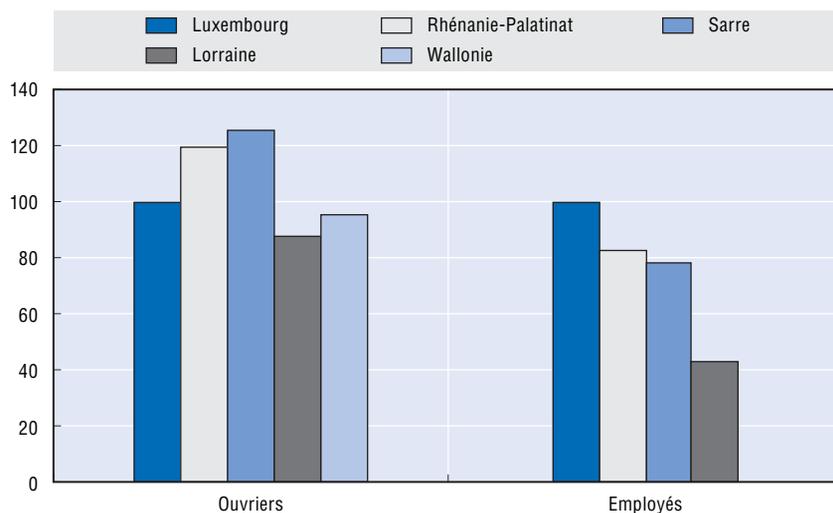
En pourcentage de l'emploi intérieur, 2002



Source : OCDE, sur la Base de données de l'Annuaire statistique de la Grande Région 2004 (tableaux 4.2.1. et 4.2.2., p. 61).

Graphique 1.20. **Salaires relatifs dans la Grande Région, 2002**

Luxembourg = 100



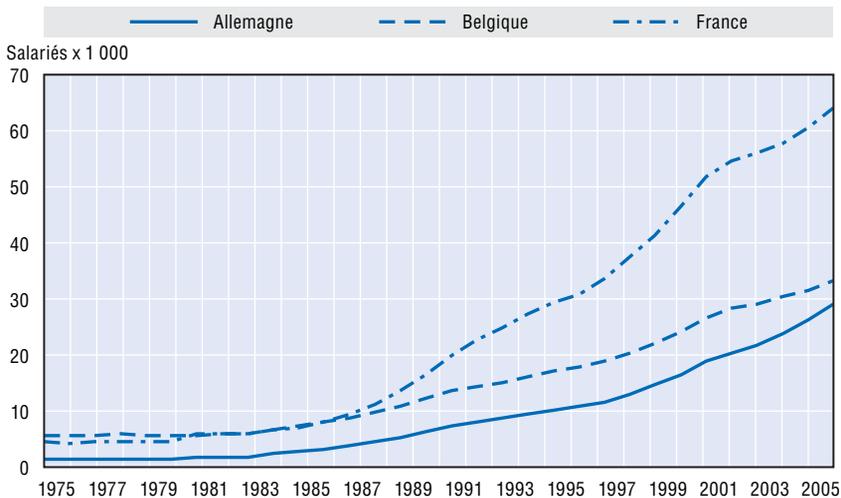
Source : OCDE, sur la Base de données de l'Annuaire statistique de la Grande Région 2004 (tableau 8.2, p. 145).

La dernière explication des mouvements frontaliers est à chercher dans les coûts de logements : le Luxembourg, qui est le pays où les flux transfrontaliers sont les plus développés est aussi celui où les prix du logement sont les plus élevés de la Grande Région. Cette situation incite même certains Luxembourgeois à habiter dans les régions voisines : ils représentent 1.5 % des frontaliers se rendant quotidiennement au Luxembourg pour y travailler.

L'emploi transfrontalier au Luxembourg

Croissance rapide du nombre de frontaliers. Le nombre de salariés frontaliers s'est accru de façon spectaculaire au Luxembourg depuis la fin des années 80, tandis que la répartition par pays d'origine se modifiait. Au début de cette même décennie, la part des Français dépassait celle des Belges. Aujourd'hui, les Français représentent plus de la moitié (51.8 % en 2004), les Belges (27.2 %) devant toujours les Allemands (21 %), quoique ces derniers aient vu leur part augmenter au cours des vingt dernières années (18.5 % en 1994), ainsi que cela ressort du graphique 1.21²⁴. Selon le STATEC, en mars 2005, les frontaliers étaient au nombre de 115 000, soit une croissance d'environ 5 000 en un an.

Graphique 1.21. **Salariés frontaliers par pays de provenance**



Source : IGSS – STATEC.

Structure de l'emploi frontalier selon le pays d'origine. Le phénomène de l'emploi frontalier est essentiellement masculin. Actuellement il y a un peu plus d'un tiers de femmes et leur part n'a augmenté que de deux points en dix ans selon le STATEC. Ce sont les Françaises qui sont les mieux représentées (37.2 % en 2002 contre environ 30 % pour chacune des deux autres nationalités). Ces proportions sont toutes inférieures à celles atteintes pour les salariés résidents qu'ils soient nationaux (39.5 %) ou étrangers (41 %). Les frontaliers représentent aussi une population légèrement plus jeune que les deux autres catégories. La répartition entre ouvriers et employés varie sensiblement selon le pays d'origine, d'après les travaux accomplis par le STATEC. Dans le cas de la France, la part d'ouvriers est majoritaire (52.2 %) quoiqu'en diminution (66.8 % en 1994), alors que chez les Allemands elle n'est que de 44.5 % (54.2 % huit ans plus tôt) tandis que pour la Belgique cette catégorie est passée de 46.4 % à 40 % pendant cette période. Malgré cette diminution relative de la part des ouvriers, il convient de noter que la moitié des travailleurs manuels au Luxembourg sont aujourd'hui des frontaliers.

Cette évolution signifie que les emplois créés – et donc majoritairement occupés par des frontaliers – le sont surtout dans les secteurs (services financiers en particulier) requérant un niveau élevé de qualification. Les travailleurs frontaliers sont majoritaires parmi les professions libérales et scientifiques et, parmi les directeurs et cadres au Luxembourg, on compte environ 36 % de frontaliers selon l'étude précitée du STATEC. Ainsi que cela a été indiqué précédemment, le niveau d'instruction des frontaliers est supérieur à celui des nationaux et des immigrés, ce qui peut contribuer à expliquer la prépondérance des frontaliers parmi les professions et positions les plus qualifiées.

Secteurs de plus forte pénétration. Dans six branches l'emploi frontalier représente plus de 40 % de l'emploi salarié au Luxembourg : industrie manufacturière (55.8 %), construction (47.6 %), services aux entreprises (46 %), commerce (45 %), services financiers (43.8 %), transports et communications (41 %). Par contre, les salariés frontaliers sont plutôt sous-représentés dans l'hôtellerie et la restauration, ainsi que dans les services de santé. Enfin, leur part est la plus faible (seulement 7 %) dans les secteurs administratifs où leur accès est plus difficile : fonction publique, éducation, services collectifs divers. Il convient de souligner que le groupe des six secteurs à fort afflux d'emploi salarié est aussi celui pris dans son ensemble où la croissance est la plus forte. Toutefois, une analyse plus fine présente des situations contrastées : la croissance annuelle moyenne varie de 3 % pour l'industrie à 12 % pour les transports et communications²⁵. L'on ne peut donc établir de corrélation directe entre emploi frontalier et croissance économique, tout en notant cependant que ce sont les secteurs à plus forte croissance économique qui attirent surtout les étrangers, probablement en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée résidant au Luxembourg.

Apports indirects des travailleurs frontaliers à l'économie nationale. Les travailleurs frontaliers, par différents biais, contribuent aussi, de manière indirecte, au développement de l'économie luxembourgeoise. Les employeurs des travailleurs frontaliers s'acquittent ainsi de cotisations sociales représentant 2.15 % du montant des traitements bruts. Ceci représente donc une contribution fiscale nette de la part de ces travailleurs. Leur apport au système des pensions a déjà été signalé plus haut. Un dernier aspect à prendre en considération concerne le fait que les enfants des travailleurs frontaliers n'induisent, par définition, aucune dépense pour le système éducatif du Grand-Duché de Luxembourg.

Par ailleurs, les travailleurs frontaliers dépensent une partie de leurs gains salariaux au Luxembourg, en particulier pour les achats de carburant, le prix de l'essence au Grand-Duché étant environ 20 % moins élevé que dans les pays voisins. Ces dépenses ont été évaluées par le STATEC²⁶, au cours d'enquêtes menées en 2002 et en 2003, à près de 800 millions d'euros pour chacune de ces années, ce qui donne une dépense moyenne par frontalier de 7 750 euros en 2002 et de 7 833 euros en 2003. S'il existe des variations entre les dépenses moyennes des frontaliers des trois pays voisins, celles-ci s'amenuisent. Les Français dépensent en 2003 autant que les Belges (environ 8 100 euros par an) et les Allemands, qui dépensent traditionnellement moins, tendent à accroître leur contribution (6 650 euros).

Externalités négatives induites : transports et environnement. Si les frontaliers sont la source d'apports monétaires indirects à l'économie luxembourgeoise, leurs déplacements quotidiens ont un impact négatif sur l'environnement et représentent un coût pour les infrastructures et services de transport qu'il est cependant malaisé de mesurer. 90 % d'entre eux utilisent la voiture individuelle pour aller travailler. Plus des trois quarts doivent effectuer deux trajets quotidiens de 30 kilomètres chacun entre leur domicile et leur lieu de travail pour une durée moyenne d'environ 45 minutes dans chaque sens. Ces données moyennes, établies par le STATEC, sont très comparables à celles des trajets professionnels dans la région Ile-de-France, selon cet organisme.

L'avenir. À très long terme, la pérennité du schéma actuel suppose que les conditions économiques dans les pays voisins demeurent sensiblement moins favorables que celles prévalant au Luxembourg et que l'écart avec le Grand-Duché, notamment en termes d'offre d'emploi et de niveaux salariaux, se maintienne. Cela est à tout le moins incertain, dans la mesure où les performances futures des différentes économies concernées sont difficiles à prévoir. Tout au plus peut-on imaginer différents scénarios. Dans une hypothèse optimiste, les données actuelles concernant le marché de l'emploi dans la Grande Région se maintiennent : les salariés frontaliers continuent à trouver avantage à travailler au Luxembourg, en raison d'une offre d'emplois

diversifiée et de différentiels de traitements. Il faudra dans ce cas notamment adapter les infrastructures et services de transport pour absorber des flux croissants (stratégie IVL, voir chapitre 2). Dans une hypothèse pessimiste (moindre attractivité du Luxembourg si les marchés voisins de l'emploi s'améliorent en termes d'offre et de niveau de salaires), le Luxembourg doit compter davantage sur ses propres ressources. Le projet d'Université prend ici tout son sens : le pays aura besoin d'un nombre croissant de diplômés nationaux dans différentes disciplines, à commencer par les services financiers.

1.3. Disparités régionales au Luxembourg

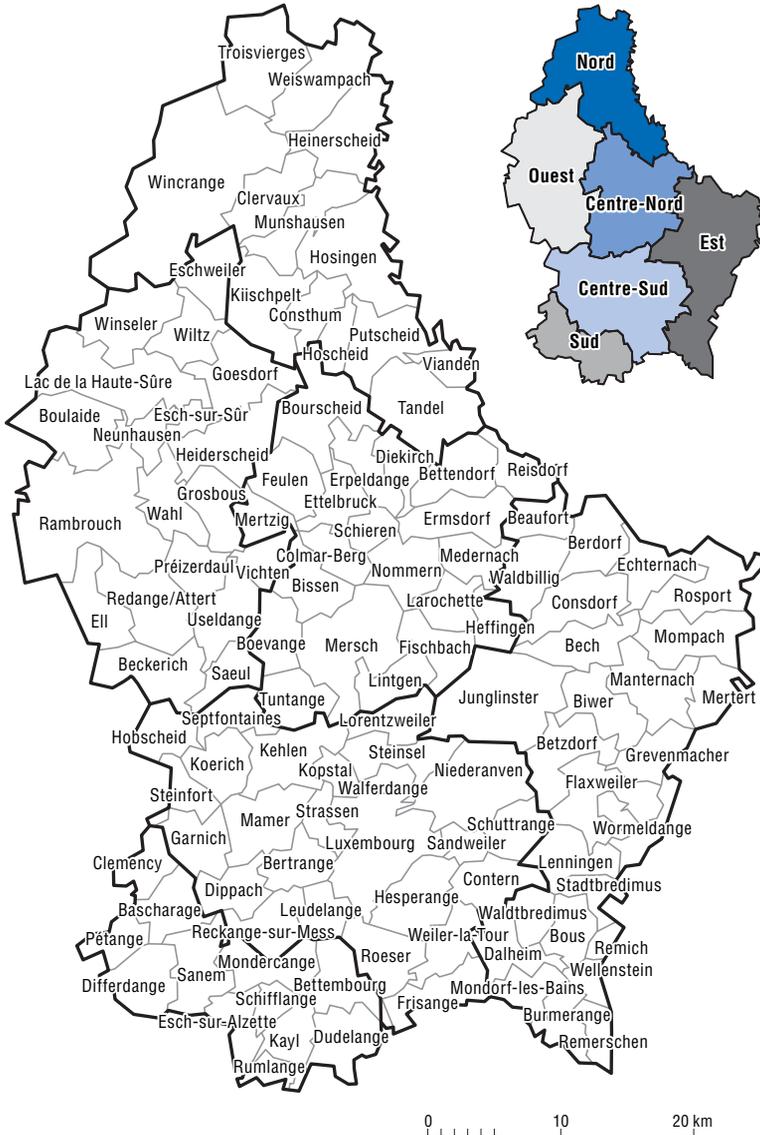
1.3.1. Les Régions d'aménagement

Le Programme directeur d'aménagement du territoire partage le Grand-Duché de Luxembourg, conformément aux dispositions de la Loi du 21 mai 1999, en six « Régions d'aménagement » : Nord, Ouest, Centre-Nord, Est, Centre-Sud et Sud (graphique 1.22). Ces Régions d'aménagement, qui ne correspondent pas à des régions administratives, ont été établies sur la base de considérations géographiques et économiques afin de faciliter les processus de planification dans le cadre d'un développement spatial plus équilibré. Ces « Régions d'aménagement » ne correspondent pas non plus à des entités de recueil ou d'agrégation de données statistiques, le niveau territorial de référence pour le STATEC, organisme national de statistiques, étant constitué ici par les communes.

Pour les besoins de cet Examen territorial du Grand-Duché de Luxembourg, le STATEC a collationné les seules données de caractère démographique ainsi que les données relatives à la spécialisation productive et au chômage. Il est donc malaisé d'établir une typologie des Régions d'aménagement, telle que celle-ci est habituellement effectuée en considérant à la fois les données démographiques, d'emploi, d'activité économique par secteur, de PNB par tête d'habitant, et de niveau d'éducation et de recherche. En l'absence de telles données il sera procédé à une analyse démographique, qui permet de montrer notamment les modifications dans la répartition de la population entre les régions. Quant aux spécialisations productives et aux tendances en matière de chômage, l'on distingue clairement une différenciation entre les régions plus urbanisées du Sud et du Centre-Sud par rapport aux régions du Nord, plus rurales. Il est donc apparu pertinent de procéder, en l'absence d'autres données, à l'établissement d'une typologie empirique des régions du Grand-Duché, avant d'analyser les données démographiques, d'activité économique et d'emploi, afin de permettre de mieux éclairer celles-ci.

Des six régions d'aménagement du Grand-Duché de Luxembourg, celles du Nord, de l'Ouest et de l'Est présentent des caractéristiques à dominance agricole et viticole pour cette dernière. La région Centre-Nord est une région

Graphique 1.22. Régions d'aménagement



Source : DATer.

avec des tendances d'urbanisation plus prononcées notamment le long de l'axe de la vallée de l'Alzette. À noter également que l'IVL regroupe les régions Nord, Ouest et Est dans la catégorie des régions rurales pour lesquelles une stratégie différente est à adopter par rapport à celle visant la région Centre-Nord. D'ailleurs, ces trois premières régions comptent seulement un

cinquième de la population luxembourgeoise tandis que les régions du Centre-Nord, du Centre-Sud et du Sud comptent ensemble quatre cinquièmes de la population. Ce deux dernières sont précisément des régions fortement urbanisées et industrialisées.

Les régions rurales : Nord, Ouest et Centre-Nord

Ces régions sont assez peu peuplées : moins de 20 000 habitants pour le Nord en 2006, environ 26 500 pour l'Ouest et à peine plus de 48 000 pour le Centre-Nord. Elles se caractérisent par une proportion assez élevée des activités liées à l'agriculture, dont la sylviculture et le tourisme. Les forêts y sont relativement étendues. Les villes principales se trouvent dans la région Centre-Nord : Ettelbrück (6 346 habitants en 2006) et Diekirch (6 172 habitants) situées dans le canton de Diekirch, suivies de Wiltz (4 672 habitants), chef-lieu du canton de Wiltz et de la Région Ouest. Puis les deux villes de Mersch (3 478 habitants) et de Bissen (2 473 habitants) situées dans le canton de Mersch dans la région Centre-Nord. Et enfin les petites villes de Troisvierges (2 650 habitants) et de Clervaux (1 045 habitants), situées dans le canton de Clervaux, ainsi que Vianden (1 586 habitants), chef-lieu du canton de Vianden, qui appartiennent toutes à la région Nord. Un autre centre régional est Redange (1 150 habitants), chef-lieu du canton de Redange et située dans la Région Ouest. Wiltz, qui connaît une longue tradition industrielle (tannerie), se trouve confrontée à la nécessité de reconverter ses friches industrielles²⁷. Vianden est un haut lieu touristique, avec son château médiéval qui inspira les dessins de Victor Hugo lors d'un de ses séjours en exil.

Quant aux potentialités économiques de cette zone, la diversité et la beauté du paysage, ainsi que l'aménagement de deux parcs naturels la prédisposent précisément à consolider sa vocation touristique. Le Parc naturel de la Haute Sûre, créé en 1999, couvre 184 kilomètres carrés (7.6 % du territoire national) et regroupe 7 communes comportant 5 700 habitants. Il comporte un lac de barrage qui est le principal réservoir d'eau potable au Luxembourg. Le Parc naturel de l'Our, d'une superficie de 305 kilomètres carrés, créé en 2005, regroupe 11 communes, comprenant un total de 13 800 habitants. Le tourisme dans ces parcs reste largement axé sur le camping, qui est fortement influencé par des variations saisonnières. L'hôtellerie comprend surtout des petits établissements d'hébergement mais il existe aussi quelques hôtels plus importants offrant des prestations de qualité, avec une offre de cuisine du terroir qui se développe.

Alors que la situation démographique avait avoisiné, en 1980, celle de 1821, le nombre des habitants a de nouveau augmenté depuis 2001. Le phénomène est certes conforme à une tendance générale dans tout le pays; ici il est dû à la pression dans les agglomérations du centre du pays, les prix immobiliers encore relativement faibles dans beaucoup de communes de ces

régions et aux réseaux de transport améliorés. Les mêmes causes poussent des PME à se fixer dans la région Nord, y accroissant ainsi l'offre d'emplois, particulièrement dans le domaine des services.

L'Est : une région mixte

Comme le Nord, l'Est du pays (55 500 habitants) est une région marquée par l'agriculture et le tourisme. La modernisation des activités viticoles depuis une vingtaine d'années a contribué à dynamiser un secteur économique qui est le pilier de la région. Les principales villes de l'Est sont Echternach (5 100 habitants), chef-lieu de canton, Junglinster (5 979 habitants) et Grevenmacher (4 263), dans le canton de même nom, enfin Mondorf-les-Bains (4 052 habitants) et Remich (3 153 habitants) pour ce dernier canton. Grevenmacher, située au sud de la zone, métropole administrative et culturelle du côté luxembourgeois de la Moselle, est désormais l'employeur principal de la région par le biais de la zone d'activités économiques Potaschbiérg/Grevenmacher. Wasserbillig, localité de trafic et de commerce transfrontaliers, située au niveau de l'embouchure de la Sûre dans la Moselle, dispose d'importantes friches à réemployer, délaissées après la fermeture d'une importante usine de carrelages. Le port de marchandises de Mertert sur la Moselle a été désenclavé, au début des années 1990, par son rattachement direct à l'autoroute Trèves-Luxembourg.

Plus au nord de la zone, le village de Rosport, qui abrite le château Tudor (Henri Owen Tudor, inventeur des accumulateurs), dispose d'une centrale hydroélectrique avec barrage et lac, présentant des possibilités de pratique de ski nautique. Il héberge également l'exploitation de la seule source minérale naturellement gazeuse dans le pays. À la pointe nord de cette région, Echternach, abritant une ancienne abbaye bénédictine, est le centre historique et culturel de la « Petite Suisse luxembourgeoise » (Müllerthal). La zone comporte un centre récréatif de 60 ha avec un immense lac artificiel. Echternach est connue pour son festival international de musique classique (mai à juillet). Avec les autres localités de la « Petite Suisse luxembourgeoise », Echternach constitue l'un des centres touristiques du Luxembourg les plus fréquentés par les touristes étrangers.

Le Sud : région urbaine et industrielle

La vocation première de cette région (138 629 habitants) est traditionnellement l'industrie, voire l'industrie lourde (la sidérurgie avec, jusqu'au début des années 80, les mines de fer). Cette région dispose des plus grandes villes du pays, après la capitale, et connaît une densité de population dépassant largement la moyenne nationale. Elle dispose d'une ville moyenne avec Esch-sur-Alzette (28 746 habitants), qui est la seconde ville du pays et de quatre centres moins importants : Differdange (20 157 habitants), Dudelange (18 295 habitants), Pétange (14 893 habitants) et Sanem (14 180 habitants).

En dépit de nombreuses actions de reconversion, la région Sud dispose toujours de très larges friches industrielles, résultant essentiellement de la fermeture des mines et de la restructuration de la sidérurgie. Celles-ci couvrent une surface totale de 637.9 hectares, dont plus de 500 hectares au Luxembourg (et le reste en France). Elles se répartissent sur dix sites différents, dont celui de Belval-Ouest. Ces friches contiennent un grand potentiel de développement et de restructuration de l'espace. Les efforts de reconversion de la région cherchent à valoriser ses atouts de manière diversifiée. Suite au déclin de la sidérurgie et grâce à la politique de diversification, les infrastructures, améliorées, ont favorisé l'implantation d'un nouveau tissu de PME. La région connaît d'ailleurs un développement du secteur tertiaire et une tendance à l'innovation, clef pour la compétitivité de l'industrie. Elle doit abriter un important pôle d'éducation (projet d'Université) et de recherche en développement sur la friche Belval, mentionnée ci-dessus.

Le Centre-Sud : région capitale

En 2006, la ville de Luxembourg avait une population de 85 858 habitants, étant ainsi, de loin, la plus peuplée, comprenant trois fois plus d'habitants qu'Esch-sur-Alzette. La ville capitale représente elle-même plus de la moitié de la population d'une agglomération qui compte 136 553 habitants, répartis sur 13 communes. Six autres communes de l'agglomération dépassent les 6 000 habitants : Hesperange (12 200), Mamer (6 891), Walferdange (7 006), Strassen (6 687), Bertrange (6 021) et Niederanven (5 603). La plus petite commune de l'agglomération (Weiler-la-Tour) n'a que 1 447 habitants. Les densités de population sont, elles aussi, très variables : près de 1 490 habitants par kilomètre carré à Luxembourg ville, 940 à Walferdange, près de 1 000 à Strassen et 430 à Hesperange, mais avec des densités supérieures seulement à 150 habitants au kilomètre carré dans la plupart des autres communes. La plus faible densité, inférieure à 100 habitants au kilomètre carré, est enregistrée dans la commune la moins peuplée.

L'agglomération de Luxembourg, ainsi composée de ses première et deuxième couronnes, représente aujourd'hui plus du tiers de la population du Grand-Duché. Les communes qui entourent la ville sont marquées à la fois par une densification de la construction résidentielle et surtout par l'implantation d'entreprises dans de vastes zones industrielles aménagées qui sont dotées de facilités de stationnement, alors que la capitale elle-même, en raison de la topographie, connaît sur ce plan une saturation évidente. Les mesures visant à décourager l'usage de la voiture individuelle tout en encourageant le recours aux transports en commun, n'ont pu, dans ce contexte, que constituer jusqu'ici des palliatifs. Si le problème de la circulation et du stationnement est particulièrement aigu dans la capitale, les conséquences de la congestion se font aussi sentir dans les communes limitrophes. En effet, les flux quotidiens des plus

de 110 000 travailleurs frontaliers se dirigent majoritairement vers cette région ainsi que de très nombreux Luxembourgeois qui résident à distance de la région capitale où les prix de l'immobilier sont particulièrement élevés. Dans ce contexte, les règlements de stationnement de plus en plus restrictifs de la ville de Luxembourg traduisent une volonté de promotion des transports en commun.

1.3.2. Évolution démographique du Luxembourg

Tendances générales

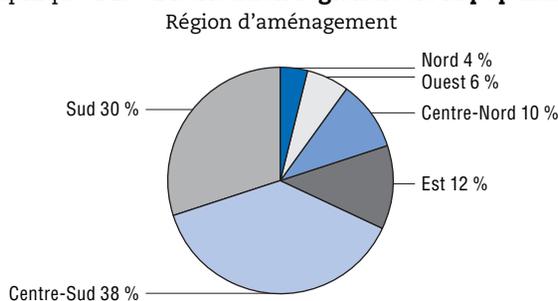
La superficie des Régions d'aménagement est relativement comparable, autour de 500 km², sauf pour la région Sud dont la surface n'est que de 200 km² (tableau 1.3). Les communes composant chaque région ont une densité de population assez proche de celle de la moyenne régionale, soulignant le caractère plutôt homogène de chaque région sur ce plan. Ainsi les communes regroupées dans les régions Sud et Centre-Sud sont plus densément peuplées que les communes appartenant aux régions Est et Centre-Nord, qui elles-mêmes ont une densité de population plus élevée que les régions Ouest et Nord.

Tableau 1.3. **Surface, population et densité des Régions d'aménagement en 2006**

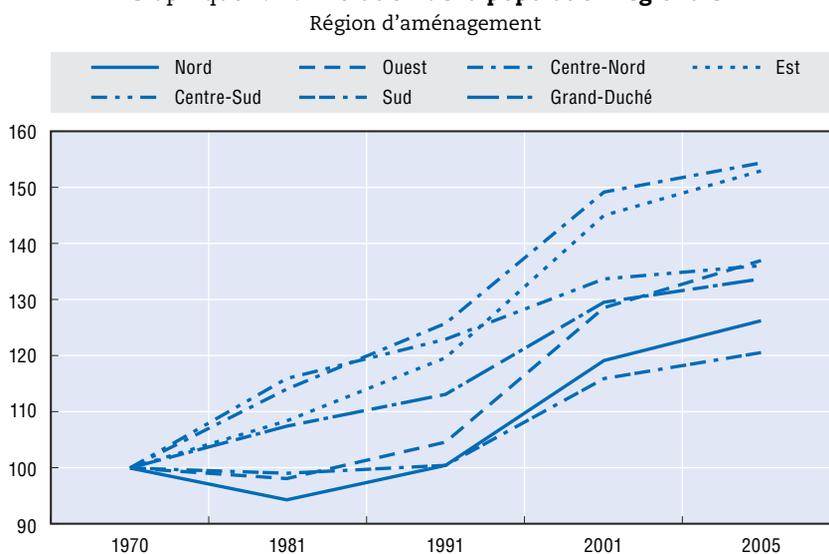
Région d'aménagement	Superficie (en km ²)	Population	Densité (Habitants/km ²)
Région Nord	454.27	18 772	41.32
Région Ouest	498.46	26 489	53.14
Région Centre-Nord	410.96	48 031	116.88
Région Est	524.78	55 509	105.78
Région Centre-Sud	497.67	172 075	345.76
Région Sud	200.22	138 624	692.36
Total Grand-Duché	2 586.36	459 500	177.66

Source : STATEC (2006), Population par commune au 01.01.2006

La grande majorité de la population du pays réside dans la région Centre-Sud, qui représentait en 2005 environ 40 % de la population totale (graphique 1.23). Pendant les derniers 25 ans, le taux de croissance de la population a été le plus rapide dans les régions Centre-Nord et Est alors que la croissance dans la région Sud s'est située en dessous de la moyenne nationale (graphique 1.24). Cela est une des conséquences de la restructuration industrielle, qui a conduit à la perte de nombreux emplois dans le sud, ainsi qu'à une moindre attractivité d'une région comprenant encore de vastes friches industrielles. Cela a entraîné une réduction significative de la part de la population de la région Sud (-4 %) alors que les régions Est et Centre-Nord connaissaient une augmentation sensible de leur population (graphique 1.25). Dans ce dernier cas, le prix très élevé d'acquisition de logements dans

Graphique 1.23. **Distribution régionale de la population**

Source : DATer.

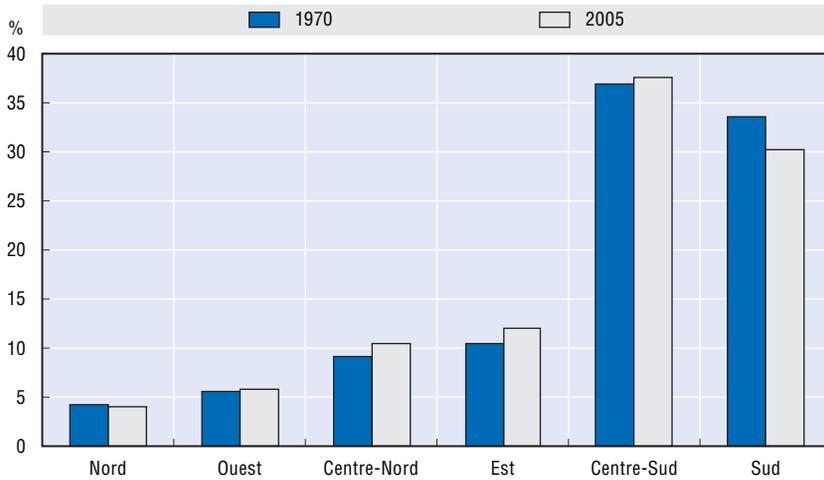
Graphique 1.24. **Évolution de la population régionale**

Source : DATer.

l'agglomération capitale et la qualité de vie offerte par des zones rurales qui deviennent « rurbaines » est à l'origine du choix fait par un nombre croissant de jeunes ménages au Luxembourg, contribuant ainsi à la progression du navettage interne (trajets quotidiens entre l'Est, le Centre-Nord et l'agglomération de Luxembourg).

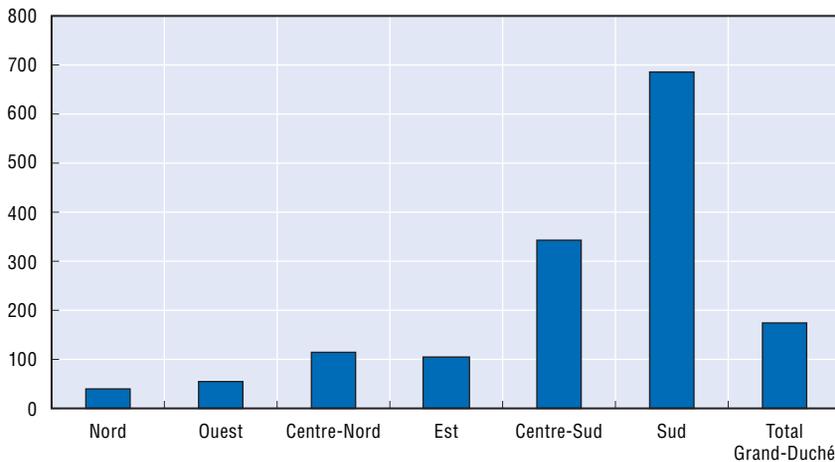
Malgré ce ralentissement dans la dynamique de la population, le Sud reste de loin la région la plus densément peuplée de tout le Luxembourg (graphique 1.26). Son taux de densité démographique (687 habitant par km²) est presque le double que celui du Centre-Sud (343 habitants par km²), deuxième région la plus densément peuplée du pays, et 17 fois plus élevé que dans le Nord (41 habitants par km²).

Graphique 1.25. **Évolution de la population relative**
Régions d'aménagement



Source : DATer.

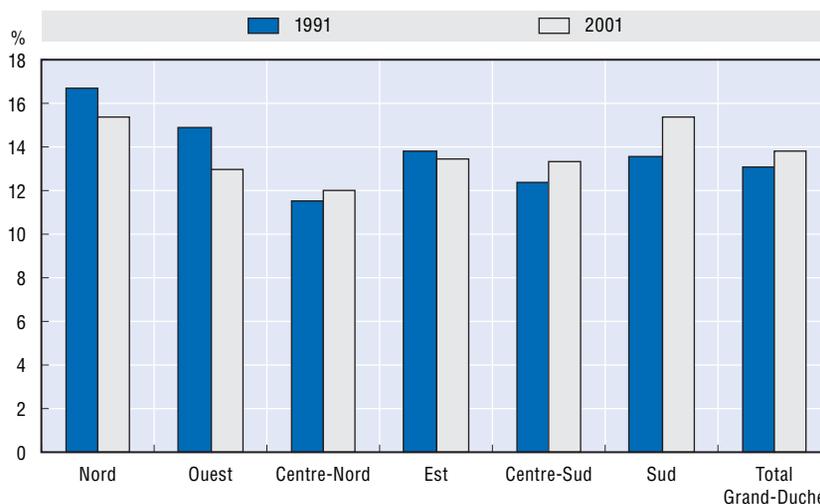
Graphique 1.26. **Densité régionale de la population**
Habitants par km²



Source : DATer.

C'est aussi dans la région Sud que le processus de vieillissement de la population est le plus prononcé (graphique 1.27). Non seulement le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus dans la région Sud est considérablement plus élevé (15.4 %) que dans le reste du Luxembourg (13.8 %), mais cet écart semble s'être élargi (de 0.5 % en 1991 à 1.5 % en 2001). Cela s'explique par le départ de nombreux jeunes actifs, en raison du manque

Graphique 1.27. **Vieillessement de la population**
Personnes âgées 65 ans et plus (en % de la population régionale)



Source : DATer.

d'emplois dans cette région. Par contre, la région Centre-Sud enregistre un taux de population âgée (13.3 %) au dessous de la moyenne nationale, du fait de la concentration de jeunes actifs et du choix de résidence dans d'autres parties du pays, ou encore à l'étranger, de certains retraités.

Un nouvel équilibre urbain-rural

Le territoire du Luxembourg demeure largement marqué par les espaces ruraux, même si ceux-ci évoluent rapidement sous la pression des migrations internes. Seulement 2 cantons, celui de Luxembourg, avec la capitale et sa ceinture d'agglomération densifiée, ainsi que le canton d'Esch-sur-Alzette, avec les plus grandes localités de la région Sud, sont à prédominance urbaine voire périurbaine. Ces 2 cantons urbains, ne représentant qu'à peine 19 % du territoire, regroupent toutefois 267 000 habitants, soit presque 60 % de la population résidente nationale. Les 10 autres unités territoriales, soit plus de 81 % de la superficie du pays, sont des cantons ruraux. Ceux-ci regroupent quelque 108 des 116 communes du pays (91.5 %) à typologie majoritairement rurale, avec un total de 188 000 habitants (environ 41 % de la population résidente). Seuls les chefs-lieux des 10 cantons ruraux sont des petites villes, assurant des fonctions multiples pour une population régionale de 10 000 à 17 000 habitants.

Les communes rurales ont profondément changé leur visage depuis les années 50, mais encore davantage depuis les années 80. La première grande mutation de la typologie rurale d'après-guerre est d'ordre socio-économique et socio-culturel. L'agriculture et la viticulture ne jouent plus un rôle

prédominant dans l'économie et la société rurales. Le secteur primaire est en forte régression depuis les années 50, lorsque sa part représentait encore environ 26 % de la population active. En 1981, les branches d'activités agricoles et viticoles frôlaient encore les 5 % de l'emploi total mais ne représentaient plus que 2.3 % de la population active en 1995, 1.6 % de l'emploi total en 2000 et 1.4 % en 2002, pour arriver autour de 1.25 % de l'emploi agricole/viticole en 2005. Parallèlement, le nombre d'exploitations a fortement baissé : il n'y a plus que 2 350 exploitations agricoles/viticoles mais quelque 30 entreprises disparaissent encore chaque année²⁸.

Les changements dans la société rurale sont également en rapport avec l'évolution du cadre de vie des ruraux. À partir des années 50, les villages sont surtout devenus des lieux d'habitat et ont perdu peu à peu leurs autres fonctions. La régression du secteur primaire et l'expansion démographique, due essentiellement à l'arrivée de nouveaux habitants, expliquent que la majorité des actifs ruraux fassent quotidiennement la navette vers leur emploi, souvent localisé dans ou autour de la capitale ou dans un chef-lieu de canton. Contrairement à la distinction classique entre le monde urbain et le monde rural, encore en vigueur dans beaucoup de pays, les espaces ruraux au Luxembourg sont largement intégrés, avec une interdépendance marquée entre la campagne, le village et la petite ville. Le phénomène est accentué par le fait que les agglomérations urbaines principales n'y sont jamais éloignées des zones rurales, même si l'accessibilité n'est pas toujours la même à partir des différents points du territoire. En outre, la croissance démographique en zone rurale s'est accompagnée d'un développement de la construction neuve et des infrastructures ce qui a eu tendance à atténuer la dichotomie traditionnelle entre la campagne et la ville.

Avec une densité de population moyenne de 174 habitants par km², le Luxembourg dépasse la moyenne des régions limitrophes : Province de Luxembourg (Belgique) avec 56 habitants par km², la Lorraine avec 98 habitants au km² ainsi que la région allemande de Trèves-Saarburg avec 126 habitants par km². De plus, l'accroissement démographique dans des cantons ruraux comme Clervaux, Grevenmacher, Redange, Vianden ou Wiltz a été de 12 % à 19 % au cours des 10 dernières années (solde migratoire élevé). Il faut souligner une croissance démographique amplifiée dans les régions rurales par rapport aux centres et espaces urbains du pays. Les taux d'accroissement de la population dans ces cantons ont été généralement supérieurs à 2 % entre 1997 et 2005.

L'on assiste ainsi au Luxembourg à un véritable « exode urbain » ; la croissance démographique de la plupart des principales zones urbaines tend à stagner ou à ne croître que modérément, alors que certains cantons ruraux ont connu une croissance démographique importante après la guerre et surtout à partir des années 60, le phénomène s'étant amplifié depuis 20 ans

pour toucher aujourd'hui tous les cantons ruraux. La moindre disponibilité des terrains et l'envolée des prix de l'immobilier en zone urbaine sont les causes principales de ces évolutions. Ainsi, jusqu'au début des années 80, le canton de Luxembourg montre encore des augmentations annuelles de population d'environ 1.20 % (1 400 habitants de plus par an). Parallèlement, le canton d'Esch-sur-Alzette présente une évolution démographique plus modérée : environ +0.6 % de croissance moyenne annuelle pour la période 1947-82, marquée par la crise sidérurgique.

Trois cantons ont les premiers amorcé le processus de croissance démographique en milieu rural : Capellen, Mersch et Diekirch. Le canton « rurbain » de Capellen, en bordure de la capitale, présente une forte croissance démographique, avec des taux moyens annuels de +2.00 % à +2.50 % depuis l'après-guerre jusqu'au années 80. Ce canton, sous l'influence des centres urbains des régions Centre-Sud et Sud, continue à subir une forte pression urbanistique : la population résidente de ses communes rurales s'accroît au taux moyen annuel de plus de 2 % depuis les années 80. La situation du canton de Mersch (région Centre-Nord) se présente avec des cadences moyennes annuelles de +1.4 % à +1.75 % entre 1961 et 1991, mais avec des pics autour de +2.40 % pour les années 90. Enfin, le canton de Diekirch, en région rurale Nord, comprenant l'ensemble urbain de la « Nordstad », présente lui aussi des cadences annuelles positives autour de +1.10 % depuis les années 60, avec un pic de +1.60 % pendant les années 90.

L'analyse démographique d'après-guerre des autres cantons ruraux du pays met en relief un développement stagnant ou négatif jusqu'aux années 80. Pour la période 1971-82, les taux moyens annuels reflètent l'exode rural (-2.51 % pour le canton de Clervaux, -1.86 % pour le canton de Redange ou encore -1.43 % à -0.78 % pour les cantons de Vianden, Wiltz et Grevenmacher respectivement). Néanmoins, pour la même période (1971-82), la population de 3 cantons ruraux, à savoir : Echternach, Remich et Diekirch, présentait déjà des croissances annuelles positives entre +0.66 % et +1.01 %.

Des taux de croissance élevés sont aussi caractéristiques des cantons ruraux les moins peuplés. Le canton de Clervaux (région Nord), avec 39.3 habitants au km² (2005), a toujours la plus faible densité de population du pays, mais son taux de croissance, négatif en 1982 (-2.51 %) a progressé de +1.76 % (1991-97) à +1.88 % (1997-2005). Pour les cantons de la région rurale Ouest : Wiltz (densité de 34.0 habitants au km² en 1982) ainsi que Redange (38.4 habitants au km² en 1982), les progressions respectives montrent aussi des taux remarquables : +1.47 % pour le premier et +2.31 % pour le second pendant la période 1991-97 et respectivement +2.42 % et +1.87 % entre 1997 et 2005. Pour le canton rural de Remich en région Est, des taux de croissance annuels situés entre +1.98 % et +2.54 % expliquent que sa densité de population ait progressé de 92.2 habitants par km² en 1982 à 135.15 habitants au km² en 2005.

L'évolution démographique des zones rurales à partir des années 80 témoigne d'un revirement positif continu. Les deux districts de Diekirch et de Grevenmacher, regroupant les 8 cantons des régions rurales Ouest, Nord et Est du pays, montrent clairement des tendances positives en rapport avec la dynamique de la population rurale : pour ces 8 cantons, l'accroissement moyen annuel évolue de +0.91 % pour les années 1982-91, pour atteindre même le taux significatif de +1.80 % au cours des années 1991-97, progressant ensuite à un taux moyen de +1.71 % entre 1997 et 2005.

Les structures d'âge du monde rural et du monde urbain ne présentent pas de contrastes notables au Luxembourg. Ceci est dû à l'exiguïté du territoire : les relations entre les espaces urbains et espaces ruraux sont par définition étroites, aussi certaines différences sociodémographiques y sont elles moins marquées que dans d'autres pays. On note cependant des profils différents entre milieu urbain et milieu rural quand aux classes d'âge. Dans les espaces urbains densifiés proches de Luxembourg (Esch-sur-Alzette, « Nordstad ») l'on constate une part dominante des classes d'âge moyen et actif. Dans le passé, les pyramides d'âge des zones rurales se présentaient souvent en déséquilibre, avec un taux élevé de vieillissement, allant de pair avec une sous-représentation des jeunes, mais l'exode urbain vers les régions rurales entraîne un rajeunissement des populations rurales, avec une progression des classes d'âge des jeunes adultes (15-19 ans) et des moins de 15 ans.

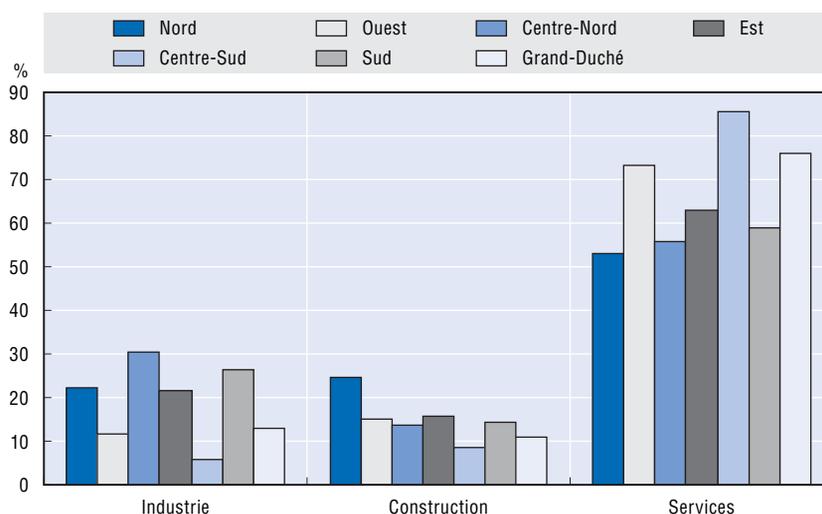
L'analyse des structures d'âge par subdivision territoriale, en 2003, met en évidence le rajeunissement rural. On peut distinguer les zones rurales des districts de Diekirch et Grevenmacher et les centres densifiés et espaces urbains du district de Luxembourg (comprenant la capitale ainsi que les grandes agglomérations denses du Centre-Sud et Sud). La fraction relative des moins de 15 ans pour les districts ruraux susmentionnés est de 20.8 % alors que pour le district urbain de Luxembourg elle n'est que de 18.2 % (moyenne nationale 18.9 %). La part des personnes de 60 ans et plus est moins élevée dans les deux districts ruraux (17.8 %) que pour celui de Luxembourg (18.8 %) qui reste supérieur à la moyenne nationale (18.5 %). La population rurale rajeunit depuis 1981 : cela est confirmé par une analyse des classes d'âge des jeunes adultes (15-19 ans) tout comme celle des actifs (20-59 ans). En 2001, la fraction des jeunes adultes ruraux (5.94 %) devance clairement celle du district de Luxembourg (5.51 %) ainsi que la moyenne nationale (5.62 %). La part des résidents actifs (20-59ans) des districts de Diekirch et Grevenmacher, en constante progression depuis 1981 (52.34 %), atteint ainsi 55.42 % en 2001.

1.3.3. Emploi et chômage dans les régions

Activité économique et emploi

Des différences régionales importantes en termes de spécialisation productive peuvent être observées au Luxembourg (graphique 1.28). La part de salariés dans l'industrie varie entre 31 % dans la région Centre-Nord à moins de 6 % dans la région Centre-Sud. La région Sud, qui était autrefois le poumon industriel du pays (sidérurgie), n'est plus, avec les restructurations massives du secteur, que la seconde région industrielle du Grand-Duché, avec environ 28 % de salariés employés dans cette branche d'activité. Par ailleurs, le développement du pôle financier dans la capitale (région Centre-Sud) est reflété par un taux d'emploi salarié dans le secteur des services le plus élevé du Luxembourg (86 %). La région Nord, enfin, se caractérise par sa forte spécialisation dans la construction (25 %, taux plus le plus élevé du pays), soulignant ainsi le regain d'attractivité d'une région où le prix des terrains et donc la construction neuve sont plus faibles qu'ailleurs (voir chapitre 2). Inversement, cette région a le secteur des services le moins développé (53 % du Luxembourg).

Graphique 1.28. **Spécialisation productive 2005**
% de salariés par branche d'activité

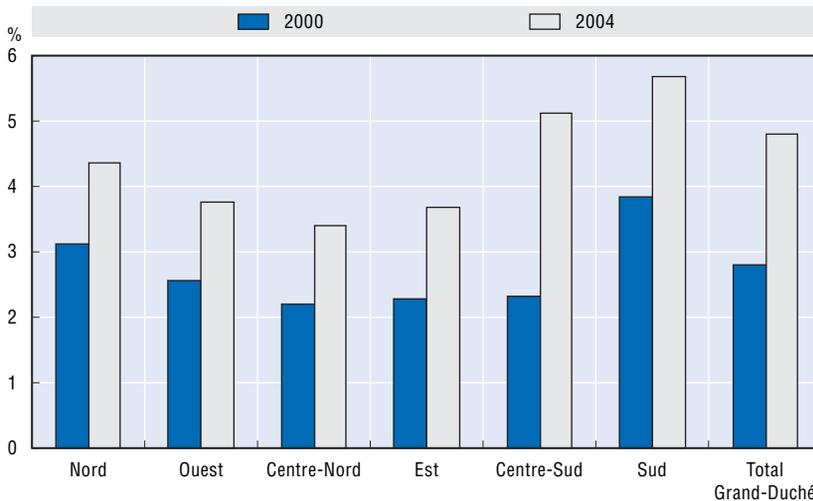


Source : STATEC (2006), Nombre de salariés par branche d'activité, commune et canton (janvier 2005).

Concernant le chômage, les deux régions les plus peuplées du Luxembourg – Centre-Sud et Sud – sont aussi celles avec les taux les plus élevés (5.1 % et 5.7 % respectivement en 2004, alors que la moyenne nationale approche les 5 %). Bien que ces taux restent faibles par rapport à la majorité

des pays de l'OCDE, leur augmentation rapide au cours de dernières années est une source de préoccupation (graphique 1.29). Entre 2000 et 2004, le taux de chômage dans le Sud a augmenté de presque 2 % (de 3.8 % à 5.7 %) alors que l'augmentation a été proche de 3 % dans le Centre-Sud (de 2.3 % à 5.1 %). Dans le premier cas, les difficultés (relatives) de la restructuration industrielle peuvent expliquer cette augmentation, tandis que dans le second, le ralentissement d'activité économique mondiale, après l'éclatement de la bulle Internet, n'a pas été sans incidence sur les activités financières.

Graphique 1.29. **Taux de chômage**
Régions d'aménagement



Source : DATer.

L'analyse régionale du chômage par canton en 2003 montre qu'en général le chômage est moins accentué en milieu rural qu'en milieu urbain, à l'exception du canton rural de Wiltz, avec une importante population ouvrière (43.8 % des actifs) et un taux de chômage de plus de 5 %, nettement supérieur à la moyenne nationale (voir tableau 1.4). Ainsi les cantons ruraux de Grevenmacher et de Redange ont le plus faible taux de chômage du pays avec 2.6 % ainsi qu'une forte représentation d'emplois dans le tertiaire. De même, le canton d'Echternach, avec plus de 46 % d'employés et de fonctionnaires et 13 % d'indépendants, a un taux de chômage de seulement 3 %.

En ce qui concerne les espaces ruraux, une grande partie des résidents actifs travaillent dans les centres urbains autour de la capitale, mais aussi dans la même région. On constate ainsi une mobilité accrue des actifs en milieu rural par rapport aux actifs des centres urbains. La seconde

caractéristique de l'évolution de l'emploi rural est qu'il est aussi touché par la tertiarisation, même si le phénomène est moins marqué qu'en milieu urbain. Pour les canton de Luxembourg, de Capellen et de Mersch, les actifs employés et fonctionnaires sont respectivement de 58.7 %, 64.5 % et de 51.6 %. Même pour la région Sud, traditionnellement ouvrière, le canton d'Esch-sur-Alzette a désormais plus d'employés et de fonctionnaires (48.8 %) que d'ouvriers (44.7 %). Dans des cantons ruraux éloignés de la ville de Luxembourg comme Clervaux les employés et fonctionnaires représentent tout de même 40.4 % de la population active et dans celui de Redange, 51.5 %. Pour le canton rural de Grevenmacher, cette part atteint même 58 %.

Tableau 1.4. **Emploi et chômage par canton au Luxembourg en 2003**

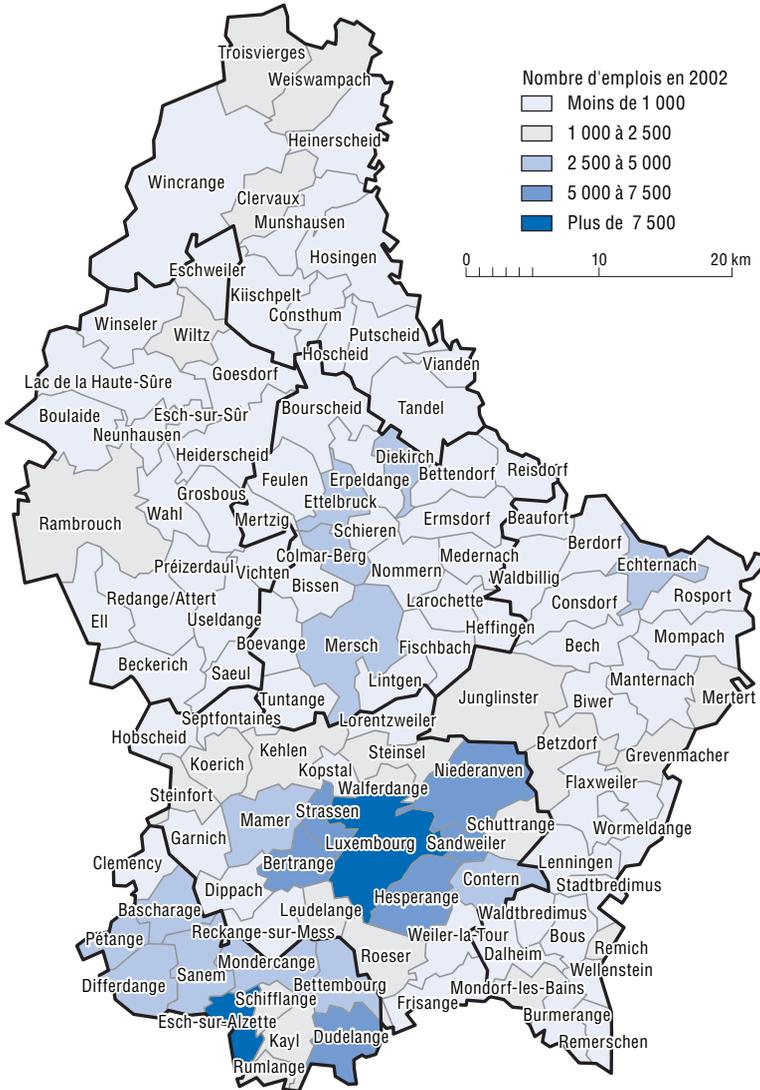
Subdivision territoriale	Pop. résid. au total	Pop. résid. activité	Ouvriers	Employés/ Fonctionn.	Indépendants	Rapport act. résid./ 1 000 habit.	Chômeurs	Taux chômage
Grand-Duché de Luxembourg	448 300	184 119	69 031	97 216	17 872	410.70	7 732	4.03
Canton Capellen	37 563	14 901	3 693	9 611	1 597	396.69	426	2.78
Canton Esch	137 423	55 695	24 916	27 167	3 612	405.28	2 768	4.73
Canton Luxembourg	126 534	51 880	16 481	30 443	4 956	410.01	2 463	4.53
Canton Mersch	23 570	10 336	4 094	5 336	906	438.52	295	2.77
Canton Clervaux	12 693	5 378	2 220	2 171	1 007	423.70	243	4.32
Canton Diekirch	27 313	11 641	5 425	5 088	1 128	426.21	407	3.38
Canton Redange	13 976	5 692	1 893	2 930	869	407.27	154	2.63
Canton Vianden	3 003	1 333	630	535	168	443.89	42	3.05
Canton Wiltz	11 907	4 833	2 114	2 016	703	405.90	258	5.07
Canton Echternach	14 211	6 074	2 493	2 795	786	427.42	189	3.02
Canton Grevenmacher	22 438	9 403	2 838	5 453	1 112	419.07	254	2.63
Canton Remich	16 557	6 953	2 254	3 671	1 028	419.94	233	3.24

Source : STATEC 2005.

Emploi et mobilité

Compte tenu des spécificités du Luxembourg en matière d'emploi, induites par l'ampleur du phénomène transfrontalier et le rôle important de la mobilité interne, il est utile d'examiner la répartition des emplois à l'échelle du territoire puis le rapport avec la population résidente dans les communes. C'est un des aspects couverts par l'étude IVL²⁹ dont il sera fait une analyse et une présentation détaillées dans le chapitre 2, en référence aux problématiques de transport et d'habitat. Les résultats de l'analyse spatiale de l'emploi (voir graphique 1.30) montrent tout d'abord que la plus forte concentration d'emplois (290.000 emplois en 2002) concerne évidemment la capitale et sa périphérie (environ 44 % du total). Le développement du secteur financier et d'autres services tertiaires expliquent largement cette prépondérance. La seconde concentration, beaucoup moins élevée (5 % des emplois) concerne Esch-sur-Alzette.

Graphique 1.30. Répartition territoriale des emplois au Luxembourg en 2002



Source : DATer.

Suivent 15 autres communes avec une fraction d'emplois de 1 % à 3 % (1 000-5 000 emplois). Il s'agit soit de communes périurbaines avec d'importantes zones d'activités économiques dans la région Centre-Sud comme Contern ou Mamer ainsi que de la Région Sud (Pétange, Mondercange). Parmi celles-ci se trouvent également deux autres communes urbaines de la Région Sud (Dudelange et Bettembourg) avec un peu plus de 5 000 emplois.

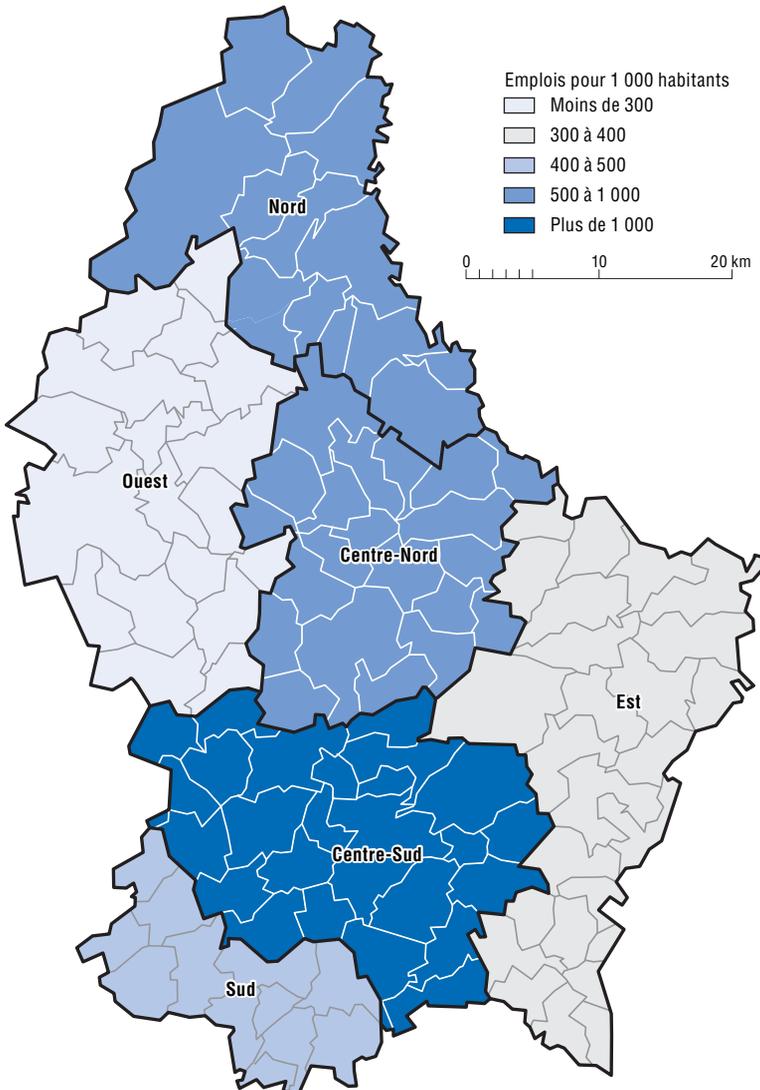
Certaines communes rurales ont également une concentration d'emplois de l'ordre de 1 % à 3 %. Il s'agit dans la Région Nord de l'ensemble Colmar-Berg-Ettelbruck-Diekirch ainsi que des centres régionaux de Mersch et d'Echternach (2 500-5 000 emplois par commune). Parmi les quelque 100 autres communes avec moins de 1 % du total des emplois, une quinzaine de communes rassemblent encore de 1 000 à 2 500 emplois. Il s'agit soit de centres régionaux comme Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Wiltz et Clervaux, soit de communes rurales limitrophes à importante zone d'activités économiques régionales comme Kehlen, Leudelange, Steinsel, Betzdorf, Schuttrange, Mertert, Rambrouch ou Troisvierges.

La répartition régionale du nombre d'emplois offerts par 1 000 habitants que l'on pourrait qualifier de « densité d'emplois » illustre assez bien le niveau de l'offre en emplois locaux d'une commune d'une région précise et donc la dépendance relative de la population locale vis-à-vis d'emplois externes, offerts par d'autres communes dans ou hors de la région. Ce rapport peut également mettre en évidence la disponibilité d'emplois locaux supplémentaires au profit de navetteurs entrants non-résidents. En 2002, la moyenne nationale du rapport emplois offerts par 1 000 habitants était d'environ 650.

Par contre, la moyenne nationale du rapport résidents actifs par 1 000 habitants (autrement dit la densité respective d'actifs résidents) est, selon l'IVL, relativement faible (425 en 2002) et d'à peine 411 en 2003³⁰. Une analyse par Région d'aménagement met en évidence le fait que la plus haute densité d'emplois se focalise sur la région Centre-Sud, avec la capitale : 1 080 emplois offerts par 1 000 habitants. Bon nombre de ces emplois supplémentaires offerts par rapport à la moyenne nationale de 650 sont occupés par les navetteurs entrants frontaliers. Si l'on examine ensuite le rapport d'actifs résidents par 1 000 habitants pour cette même région Centre-Sud, qui regroupe surtout les communes des 2 cantons de Luxembourg et de Capellen, l'on s'aperçoit par contre que leur densité d'actifs résidents par 1 000 habitants est même inférieure à la moyenne nationale (respectivement 397 et 410).

Alors que la densité d'emplois diminue avec la distance par rapport à la capitale et sa périphérie, les deux régions Centre-Nord et Nord montrent cependant des densités d'emplois assez élevées (respectivement 450 et 480 emplois offerts par 1 000 habitants). Par contre, la Région Sud ne présente qu'une densité d'emplois de 380, alors que la population active résidente y dépasse 405 actifs par 1 000 habitants. Une comparaison avec les données relatives à la population active résidente de ces deux régions d'aménagement, regroupant les cantons de Diekirch et de Mersch pour la première et de Clervaux et de Vianden pour la seconde, est révélatrice. Elle indique que les rapports d'actifs résidents par 1 000 habitants (entre 424 et 444) restent inférieurs aux densités d'emplois offerts dans ces 2 régions rurales. L'offre d'emplois de ces 2 régions rurales peut ainsi être qualifiée de confortable et

Graphique 1.31. **Densité d'emplois par région au Luxembourg en 2002**



Source : DATer.

même autosuffisante par rapport à sa population résidente. Cette densité d'emplois relativement élevée est due à la présence de grandes entreprises (Goodyear à Colmar-Berg) ou bien à une concentration élevée de PME de différents secteurs économiques, souvent fournisseurs d'entreprises plus importantes.

Avec des densités d'environ 360 emplois par 1 000 habitants pour la région Est (cantons d'Echternach, Grevenmacher et de Remich) et d'environ 300 emplois

par 1 000 habitants pour la région Ouest (cantons de Redange et de Wiltz), ces espaces ruraux sont ceux dont le potentiel d'emplois autochtones est le moins élevé. Avec des concentrations moyennes régionales respectives de 406 et 422 actifs résidents par 1 000 habitants en 2003, ces deux régions, plus éloignées des principaux centres urbains, présentent un certain déficit d'emplois locaux, malgré le regroupement d'entreprises sur certaines communes ou autour des centres régionaux comme Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Redange ou Wiltz. Ces régions rurales présentent donc un nombre élevé de navetteurs résidents sortants parmi leur population, soit vers la capitale ou encore à l'intérieur de celle-ci.

1.4. Atouts sous-exploités et enjeux majeurs

1.4.1. Situation géographique

Le Luxembourg est situé au cœur de la principale région industrielle de l'Europe, vers le centre d'un arc³¹ qui s'étend de Londres à Milan en passant par Rotterdam et la Ruhr et se prolongeant par la vallée du Rhône et les Alpes vers la Méditerranée. Elle dispose d'un puissant axe de communication avec le Rhin et elle s'articule, en son centre, autour des régions industrielles de la Wallonie, de la Rhénanie-Palatinat, de la Sarre et de la Lorraine. Le Luxembourg a participé de façon significative à la croissance industrielle de cette région de l'Europe avec sa sidérurgie. Désormais, ce petit pays contribue, par son emploi transfrontalier, au développement économique des régions voisines, tandis que celles-ci lui apportent les ressources humaines dont il a besoin pour continuer à assurer une croissance qui l'a hissé au tout premier rang mondial en termes de PNB par tête d'habitant.

Pourtant ce pays à l'économie si ouverte souffre encore d'un certain enclavement, avec un risque croissant de voir certains trafics de fret ou de passagers captés par ses voisins. La desserte routière et ferroviaire avec la vallée du Rhin est bien assurée. La liaison avec Bruxelles (200 kilomètres) représente un trajet d'un peu plus de deux heures en voiture et de deux heures et demie en train, ce qui est trop long. Les premiers travaux de modernisation ont été entamés en Belgique en décembre 2006 et seront terminés en 2013. Les temps de parcours entre Luxembourg et Bruxelles seront réduits à 2 heures. Avec la mise en service du TGV Est-européen à partir de mi-2007, le trajet Luxembourg-Paris sera ramené à deux heures cinq minutes contre environ 4 heures en voiture.

Les dessertes aériennes pour le trafic passagers sont bien assurées mais le nombre de passagers (1 564 612 en 2005) ne justifie pas nécessairement le même nombre de fréquences de vols et de correspondances que d'autres capitales européennes, alors que la nouvelle aéroport aspire à reprendre la première place régionale que lui a ravi l'aéroport de Francfort Hahn grâce aux

vols « low-cost ». Par contre, le Luxembourg est devenu une plaque tournante du fret aérien en Europe : son aéroport se situe, en termes de fret chargé et déchargé en 2005, en cinquième place (0.7 millions de tonnes) immédiatement derrière Paris, Francfort, Amsterdam et Londres³². La compagnie Cargolux est elle-même la septième compagnie de fret aérien dans le monde en 2005 (5 524 000 tonnes kilomètres) et troisième en Europe juste derrière British Airways et avant KLM³³. Somme toute, la situation du Luxembourg en matière de communication dans cette partie de l'Europe s'améliore dans certains domaines (TGV Est) ou est bonne (fret aérien) mais le risque existe que certains grands flux routiers ou ferroviaires ne contournent en partie le Grand-Duché à l'avenir, du fait des stratégies de ses voisins. La contradiction pourrait-elle être levée dans le cadre de la Grande Région, tout en assurant un meilleur équilibre des modes de transport transfrontaliers qui privilégieraient les transports collectifs ?

Étant donné que ce petit pays présente une palette diversifiée d'activités et de paysages à l'échelle de son territoire, le développement territorial de certaines de ses composantes pourrait davantage reposer sur une exploitation plus grande de leurs caractéristiques spécifiques. Dans le Nord rural, la création de parcs naturels gage bien de futurs développements touristiques, à condition que des efforts parallèles soient faits pour améliorer la qualité et les capacités d'accueil. Dans le sud, la mise en œuvre de nouvelles approches pour la valorisation des friches industrielles, comme sur le site de Belval, permettrait de capitaliser sur un savoir-faire qui intéresse de nombreux pays développés mais aussi émergents. Dans certains cas, les friches reconverties peuvent, elles aussi, servir d'attraction touristique. Le tourisme industriel est un secteur en expansion³⁴. D'une façon générale, le Grand-Duché de Luxembourg, avec une économie largement tournée vers les services financiers, possède un secteur touristique encore peu développé, malgré ses atouts³⁵ qui gagneraient à être davantage valorisés.

1.4.2. Attractivité en termes d'emploi

On a vu le rôle joué par l'immigration italienne puis portugaise dans l'économie du Luxembourg, dans la sidérurgie essentiellement pour la première et dans le bâtiment pour la seconde. Des immigrés ont également fondé des PME, tandis que de nombreux Portugais ont permis de remplacer, dans les zones rurales du Centre-Nord, du Nord et de l'Est, les Luxembourgeois de souche partis vivre et travailler en ville. Ces communautés étrangères sont bien intégrées mais elles ont conservé leur identité d'autant plus facilement que la loi luxembourgeoise n'autorise pas la double nationalité. La prochaine modification de cette disposition devrait permettre l'accroissement du nombre de citoyens luxembourgeois, alors que les strictes projections démographiques vont dans le sens de la diminution de leur part relative.

Comme pour l'immigration, le Luxembourg présente la caractéristique spécifique, s'agissant de flux professionnels quotidiens, d'être un pays dont une part importante de sa main-d'œuvre, à tous les niveaux de qualification, est constituée de travailleurs frontaliers. Ceci a des implications en termes d'infrastructures et de services de transport, qui requièrent des approches innovantes. Ces problématiques intéressent de nombreuses villes qui ont à gérer des déplacements professionnels quotidiens croissants induits par les différentiels de prix du logement et par le regain d'intérêt pour un mode de vie suburbain de qualité. Le Luxembourg peut dans ces domaines, ainsi que dans l'aménagement de l'espace qui leur est lié, servir de référence à bien d'autres pays. Le fait que le siège d'ORATE³⁶ soit situé à Esch-sur-Alzette constitue une base pour une exploitation plus systématique de cet atout, notamment sur un plan académique avec la création de l'université à Belval dans la Région Sud. En attendant, l'université, implantée depuis peu à Luxembourg, a démarré un Master en aménagement du territoire qui a vocation à attirer des étudiants tant luxembourgeois qu'étrangers.

1.4.3. Le défi de l'emploi et de la mobilité

Le principal défi auquel le Luxembourg est confronté concerne l'équilibre des relations entre les espaces urbains et les espaces ruraux dont l'interdépendance ne cesse de croître. S'y ajoute l'augmentation régulière des migrations transfrontalières quotidiennes, surtout dirigées vers les centres urbains, en particulier la région capitale. La conjonction de ces facteurs exerce une forte pression sur l'environnement et tend à saturer de nombreuses infrastructures de transport. Ce phénomène est d'autant plus accentué qu'il existe une dichotomie grandissante entre lieu de travail et lieu de résidence, induit par les prix élevés du foncier dans les principales zones urbaines. De ce fait, le développement rural revêt désormais une importance stratégique, non seulement pour ces zones elles-mêmes, mais pour l'ensemble du développement territorial.

La centralisation des emplois sur la capitale et sa périphérie directe (environ 44 %) ainsi que sur une douzaine d'autres centres³⁷ est un premier indice. La densité moyenne nationale d'actifs résidents sur 1 000 habitants (425), comparée à la moyenne nationale d'emplois locaux par 1 000 habitants (650) en 2002, en constitue un second. Enfin les flux de mobilité transfrontaliers qui en résultent se concentrent massivement vers la ville de Luxembourg (30 % en 2002). Alors que la densité d'emplois diminue en général avec la distance par rapport à la capitale, deux régions, le Centre-Nord et le Nord, montrent toutefois des densités assez élevées (respectivement 450 et 480 emplois locaux offerts par 1 000 habitants), supérieures à celles de la plupart des régions rurales.

La croissance démographique comparée des zones rurales et urbaines illustre bien la problématique. Depuis les années 80, les régions rurales ont connu une croissance démographique importante, avec des taux annuels situés dans certains cas autour de 2 %, alors que les principales zones urbaines enregistraient au mieux une stagnation. Parallèlement, la population rurale a fortement rajeuni, ce qui constitue une opportunité en termes de disponibilité de main-d'œuvre dans les zones rurales où les emplois de service, en particulier, sont appelés à augmenter. La part des résidents actifs dans les zones rurales connaît d'ailleurs une progression constante, ce qui constitue un signal positif par rapport aux différents problèmes que posent des déplacements professionnels quotidiens de grande ampleur.

1.4.4. Le défi du développement rural

Ces évolutions dynamiques représentent toutefois un défi pour de nombreuses communes rurales, surtout celles soumises à une forte pression urbanistique, situation qui n'est pas spécifique aux seules communes périurbaines. Au cours des années 70-80, ce phénomène touchait les communes périurbaines des cantons de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Capellen, mais elle concerne dorénavant les communes rurales des cantons de Clervaux, d'Echternach, de Redange, de Remich et de Wiltz. Des concepts intégrés « d'urbanisme rural » devront ainsi être conçus pour éviter des lotissements démesurés à la périphérie des localités, sans liens avec le centre des villages. De même, maintenir les commerces de détail, généralement situés au centre des localités, constitue un enjeu délicat face à la concurrence des grandes surfaces.

La croissance de la population en milieu rural nécessite aussi la prise en compte adéquate des besoins en services publics. La proximité et l'accessibilité des centres scolaires mais aussi d'autres infrastructures publiques culturelles, sportives ou de détente deviennent dès lors des enjeux importants pour le développement des zones rurales. Cela est particulièrement vrai pour les espaces ruraux situés en périphérie, ainsi que cela a été mis en évidence par les travaux sur la carte scolaire conduits au titre des actions d'aménagement du territoire. L'infrastructure locale de transports en commun devra jouer ici un rôle important, alors que les réseaux de train et de bus régionaux assurent les liaisons entre la capitale et les Centres de développement et d'attraction (voir chapitre 2).

Un dernier défi pour la collectivité nationale face aux évolutions du monde rural consiste à contrecarrer le risque d'un « exode des cerveaux ruraux » vers la ville. De nombreux jeunes actifs ruraux continuent à travailler en ville et celle-ci conserve tout son pouvoir d'attraction. Les prix élevés du foncier constituent un obstacle à la résidence urbaine pour la plupart des jeunes, mais ceux qui sont en situation de réussite professionnelle sont généralement ceux qui cherchent à vivre en ville, échappant ainsi en

particulier aux inconvénients des longs trajets quotidiens et à une moindre disponibilité de loisirs. L'exode urbain des jeunes ruraux les plus talentueux constituerait une perte de ressources humaines pour le milieu rural, qui a besoin de cadres publics et privés de qualité pour assurer le développement local. Le maintien de l'attractivité des zones rurales et l'amélioration de leur infrastructure socioculturelle constituent à cet égard des éléments clefs.

1.4.5. Le défi de la gouvernance

L'étroite imbrication des différents facteurs ci-dessus rend leur solution particulièrement complexe. Seule une vision d'ensemble sur le long terme permet d'identifier les différentes externalités, tant positives que négatives, qui en découlent, tout en concevant des politiques novatrices capables de répondre à ces défis majeurs. Cela requiert une étroite coordination des politiques sectorielles dans le cadre d'approches originales en matière d'aménagement du territoire. La gouvernance multi niveaux revêt dès lors toute son importance : son adaptation à ces réalités nouvelles peut remettre en cause les structures et schémas administratifs existants. Compte tenu de l'importance de ces différents enjeux pour l'avenir du pays, c'est dans ces différentes directions que le Grand-Duché de Luxembourg a commencé à s'engager, ainsi que cela est analysé dans le chapitre 2.

Notes

1. Ces données et les suivantes sont extraites de « Histoire du Luxembourg », Jean-Marie Kreins, « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2005.
2. Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.
3. Source : Association des banques et banquiers du Luxembourg (ABBL).
4. OECD in Figures : Statistics on the Member Countries, 2005.
5. OECD in Figures : Statistics on the Member Countries, 2005
6. Chiffres 2006 : STATEC
7. Source : L'économie luxembourgeoise en 2003-04, Un kaléidoscope STATEC, 2005.
8. *Idem*.
9. Source : OECD Economic Surveys: Luxembourg, 2003.
10. Source : Les Statistiques de l'OCDE 2005.
11. Source : OECD Economic Surveys: Luxembourg, 2003.
12. OECD Economic Surveys: Luxembourg, 2003.
13. OECD Economic Surveys: Luxembourg, 2003.
14. Voir le Cahier CEPS/INSTEAD-STATEC numéro 100.
15. Le BIT a estimé que 2 % d'augmentation annuelle du nombre d'emplois étaient nécessaires pour permettre au fonds de réserve de se maintenir après 2050 sans modification du taux de cotisation (OCDE, 2003).

16. L'acronyme PISA signifie Programme for International Student Assessment.
17. Un second examen PISA a été fait en 2006, mais les résultats ne seront publiés (selon le ministère de l'Éducation nationale) qu'en décembre 2007.
18. Le recteur estime qu'un budget raisonnable pour une université tourne autour de 150 millions d'euros.
19. Voir *Vieillesse et politiques de l'emploi, Luxembourg*, OCDE, 2004. Les développements suivants sont extraits de ce rapport.
20. Source : Annuaire statistique de la Grande Région, 2004.
21. *Idem*.
22. Cette baisse doit être interprétée avec prudence à cause d'une discontinuité dans la série historique de la population active en France. Toutefois, la tendance à la baisse du taux de participation en Lorraine se confirme aussi par rapport aux autres régions françaises et elle peut donc difficilement être attribuée à cette discontinuité dans la série historique.
23. Il faut cependant mentionner que, pour la Lorraine tout comme pour la Wallonie, les taux de chômage des jeunes semblent surestimés en raison de critères de calcul spécifiques du Bureau international du travail (BIT). La population active (actifs occupés et chômeurs) ne constitue qu'une partie de cette tranche d'âge. En réalité, le chômage ne touche au final, rapporté à l'ensemble de la population entre 15 et 64 ans, qu'une proportion bien plus faible, ce qui vient relativiser les taux élevés.
24. Source : étude STATEC précitée.
25. Voir le Cahier STATEC numéro 100 précité.
26. Cahier STATEC numéro 100.
27. Unique friche du pays, avec celle du nord de la ville de Luxembourg, qui ne soit pas située dans le sud industriel.
28. Voir Stratégie nationale du règlement PDR 2007-13, ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, 2005.
29. *Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*, ou Concept intégré de transport et de développement territorial, janvier 2004, ministère de l'Intérieur.
30. STATEC, 2005.
31. La célèbre « banane bleue ».
32. Source : IATA World Traffic Volume.
33. *Idem*.
34. Il est prévu de conserver la structure de l'un des anciens haut fourneaux sur le site de Belval.
35. La vieille ville de Luxembourg est classée patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Les régions du Nord possèdent un environnement de qualité et de remarquables paysages, qui ont justifié la création de deux parcs naturels.
36. ORATE : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (« European Spatial Planning Observation Network », ESPON).
37. Voir Analyse SWOT relative à l'axe 3 du PDR 2007-13 : « Qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale », ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, 2005.

Chapitre 2

Les politiques et les stratégies

2.1. Le Programme directeur d'aménagement du territoire

2.1.1. Principes et méthode

Le découpage du Grand-Duché en six « Régions d'aménagement » (Nord, Ouest, Centre-Nord, Est, Centre-Sud et Sud) est conçu comme un instrument de planification destiné à contribuer au futur rééquilibrage de l'organisation territoriale du pays. Le Programme directeur d'aménagement du territoire, adopté le 27 mars 2003, fournit ainsi un cadre de référence pour l'établissement des plans directeurs sectoriels et régionaux et les autres outils d'organisation spatiale. Les Plans d'occupation du sol (POS), procédure exceptionnelle qui s'impose aux communes pour des aménagements d'une certaine envergure et les Plans d'aménagement généraux (PAG) des communes (loi du 19/07/04) doivent ainsi être conformes aux principes du programme directeur. Les plans régionaux n'ont pas encore été arrêtés à ce jour, tandis que les principaux plans sectoriels sont en cours de préparation. L'élaboration des plans régionaux requiert une concertation avec les communes ce qui pourrait être facilité par les dispositions de la réforme territoriale et administrative du Grand-Duché (voir chapitre 3).

Les plans sectoriels prévus sont classés en deux catégories : les plans primaires sont ceux qui ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol. Il s'agit des transports, du logement, des grands espaces paysagers et forestiers et des zones d'activité économique. Les plans directeurs sectoriels secondaires ont un impact moins direct sur l'occupation du sol car ils concernent généralement des installations spécifiques qu'il s'agit simplement d'organiser en tenant compte des objectifs du programme directeur. Celui-ci a déjà défini leur domaine : il s'agit de l'enseignement secondaire, des stations de base pour les réseaux de téléphonie mobile, des « établissements Seveso » (installations dangereuses) et des décharges pour matières inertes (déchets).

Les plans primaires sont étroitement liés entre eux dans la mesure où ils découlent tous du constat principal fait par la stratégie IVL¹ qui constitue depuis 2004 la référence pour les différentes actions d'aménagement du territoire. Partant de l'évolution démographique du pays, de la répartition de la population sur l'ensemble du territoire et de la croissance rapide du nombre de travailleurs transfrontaliers, l'étude tire des conclusions essentielles quant aux risques des évolutions actuelles et des scénarios qui en découlent. La concentration de l'activité économique dans le centre et le sud du pays est

génératrice de déséquilibres territoriaux. Accompagnée d'un développement accéléré du nombre et de la durée des trajets professionnels privés, induit par l'envolée des prix immobiliers, la pression sur les infrastructures de transport s'accroît et l'environnement est de plus en plus menacé. Les plans sectoriels envisagés s'attacheront donc de manière intégrée aux trois principaux problèmes identifiés, à savoir le développement urbain et rural, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles.

L'originalité de la démarche d'aménagement du territoire, telle qu'elle est désormais organisée, est double : le lien direct avec la stratégie IVL, esquissée ci-dessus, ainsi qu'avec la future réforme territoriale et administrative, par le biais des Centres de développement et d'attraction (CDA), qui introduisent la notion de pôles de développement différenciés selon les régions. Le programme directeur ainsi défini dans ses principes et sa méthode, présente trois champs d'action qui se réfèrent à ceux prévus par le Schéma de développement de l'espace communautaire européen (SDEC) :

- développement spatial polycentrique et nouvelle relation ville-campagne ;
- accès équivalents aux infrastructures et au savoir ;
- gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

Les axes de développement spatial sont définis pour l'ensemble du territoire et concernent les villes de toute taille, y compris les petites villes ou agglomérations situées en milieu rural. Il s'agit en particulier de créer et maintenir des villes, agglomérations et régions urbaines dynamiques, attractives et compétitives. Le développement des structures urbaines et rurales doit être compatible avec les exigences environnementales d'un aménagement du territoire durable : diversité des fonctions, densité d'occupation et trajets courts.

Il s'agit de promouvoir le polycentrisme et la « déconcentration concentrée », par exemple par la décentralisation de certaines fonctions étatiques vers des pôles urbains offrant une palette de services diversifiés, tout en encourageant la coopération intercommunale au niveau local, régional et transfrontalier en vue de développer les complémentarités entre communes. Le programme directeur définit d'autres mesures à côté de la décentralisation : la recherche d'un équilibre urbain-rural est au centre des préoccupations. En particulier, les actions engagées viseront à diversifier les activités économiques dans les régions rurales et à créer des villes et villages offrant une qualité de vie de haut niveau et soutenant la politique d'intégration sociale, tout en développant des partenariats ville-campagne fondés sur les principes du développement durable.

Dans le domaine des transports et télécommunications, les actions déployées viseront à diminuer les nuisances par une réduction du trafic, à transférer le trafic vers des modes de transports plus respectueux de l'environnement humain et naturel tout en assurant et améliorant l'accessibilité en tout point du territoire. Un lien direct est ainsi établi entre la mise en place des infrastructures et les

préoccupations environnementales. Les objectifs proclamés dans ce domaine visent à conserver, restaurer et développer, sur l'ensemble du territoire et à long terme, la faculté des espaces naturels à remplir leurs fonctions écologiques, à assurer une gestion durable du sol et des ressources naturelles et enfin à sauvegarder et développer les activités à haute valeur écologique, en les intégrant dans un réseau fonctionnel.

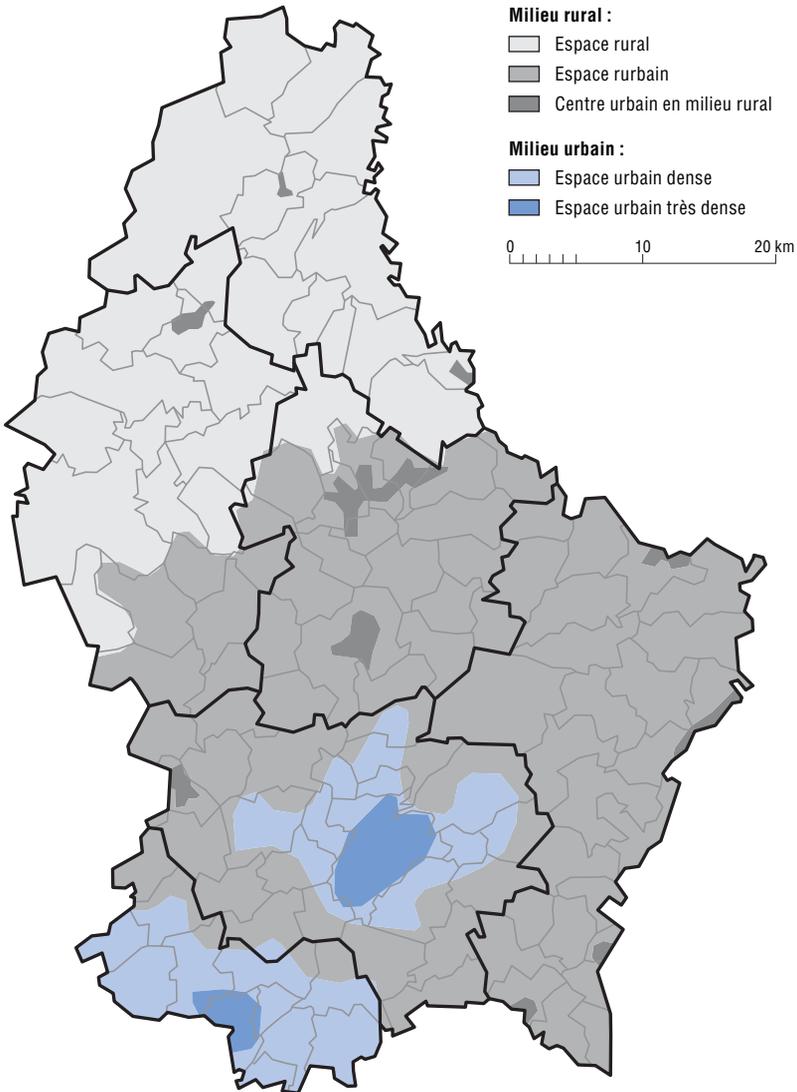
2.1.2. Typologie des espaces et des pôles de développement

La dichotomie traditionnelle entre espaces urbains et espaces ruraux, de plus en plus difficilement applicable dans de nombreux pays, rend encore moins compte de la réalité des territoires au Luxembourg, en raison de ses dimensions réduites et de l'évolution démographique de la dernière décennie. La situation actuelle révèle un certain nombre d'espaces intermédiaires. Le Programme directeur distingue cinq types différents : les espaces très denses, les espaces denses, les espaces rurbains, les espaces ruraux et enfin les centres urbains en milieu rural (voir le graphique 2.1).

Les espaces très denses, tels que la ville de Luxembourg, sont caractérisés par une forte concentration démographique avec une part importante de la population active et de très bonnes conditions d'accessibilité. Les espaces denses (de type suburbain) se situent à proximité des espaces très denses et donc dans leur zone d'influence. Ils ont une densité démographique supérieure à la moyenne et disposent d'une bonne accessibilité. La transition entre les espaces à dominante urbaine et les espaces ruraux est assurée par des ensembles intermédiaires avec une bonne accessibilité. Tout en présentant beaucoup de caractéristiques rurales, des éléments spécifiques au milieu urbain s'y développent, d'où leur qualification d'espaces « rurbains ». Une proportion croissante du territoire peut ainsi être qualifiée (au sud et au centre), en raison de l'extension de la zone d'influence de la capitale vers le nord.

Les espaces ruraux, situés pour l'essentiel dans la moitié nord du pays, ont une population moins nombreuse et disposent d'une offre en services et en emplois comparativement réduite. Les petits centres urbains en milieu rural exercent un attrait sur les aires périphériques qui les entourent. L'importance de leur attrait varie cependant selon leur distance par rapport à la capitale et de l'accessibilité de celle-ci. De fait, un nombre croissant de salariés travaillant dans la ville de Luxembourg ou ses environs élisent domicile dans ces petites villes rurales, qui connaissent ainsi une expansion démographique continue depuis une dizaine d'années. La densité démographique y est nettement plus élevée que dans l'espace rural et avoisine parfois celle des espaces denses, conférant ainsi à ces petites localités un caractère « quasi urbain ».

Graphique 2.1. Typologie de l'espace au Luxembourg



Source : DATer.

Au-delà de la catégorisation des espaces qui précède, les tendances démographiques et les choix de résidence de nombreux habitants conduisent à constater que de larges parties du territoire sont déjà ou sont en cours d'être « rurbanisées ² ». On a vu que plus de la moitié de la superficie du pays est désormais considérée comme faisant partie des espaces « rurbains ». Ceux-ci sont situés au centre et au sud et sont dans la zone

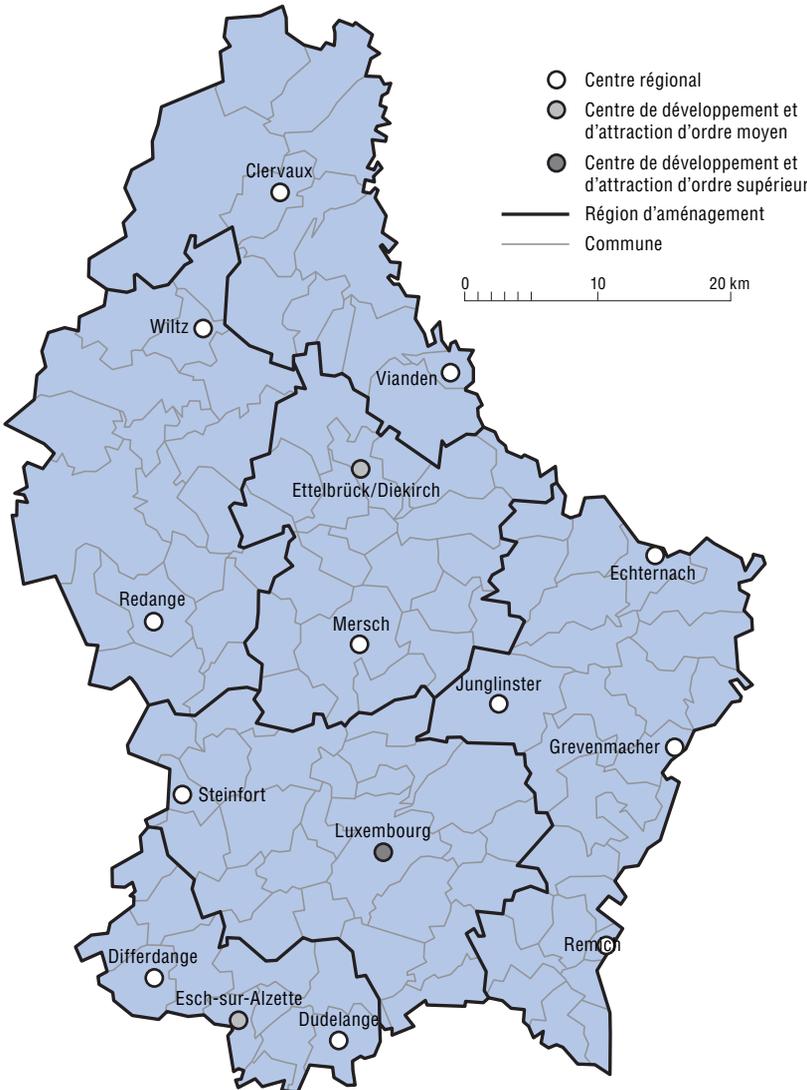
d'influence des zones urbaines majeures de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, mais aussi de la Nordstad, en plein développement. Ces espaces rurbains sont constitués de communes qui sont essentiellement des « dortoirs » pour les grandes agglomérations où sont situées la majorité des emplois. Cette vision de la rurbanisation dans le Grand-Duché pourrait laisser supposer qu'il existe un fort contraste entre cette partie du pays et les zones rurales « traditionnelles », situées au Nord. En fait, le nord, dans les petites villes situées sur et autour de l'axe routier qui s'étend jusqu'à la commune de Troisvierges (pointe nord du pays), n'est pas non plus étranger à ce phénomène.

Le découpage régional du pays en six régions d'aménagement s'appuie sur des territoires où des collaborations existent déjà ou sont en cours de constitution³. Chaque Région d'aménagement dispose d'un ou de plusieurs centres urbains, dénommés Centres de développement et d'attraction (CDA) capables d'organiser un hinterland plus ou moins étendu. Cette délimitation soutient ainsi un rééquilibrage fonctionnel de l'organisation spatiale du territoire. Selon les mêmes principes, les régions à dominante rurale situées dans la moitié Nord du Luxembourg ont été définies afin que les territoires des deux parcs naturels de la Haute-Sûre et de l'Our (voir ci-après) ne soient pas tronqués, tout en rendant possible la constitution d'une région Ouest.

Le programme directeur définit à l'échelle nationale trois types de Centres de développement et d'attraction (CDA). Un CDA correspond à des centres urbains ou à des localités dont le degré d'équipement en services, qu'ils soient publics ou privés, est tel qu'il est à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante. Les trois types de CDA (voir graphique 2.2) sont les suivants : un CDA d'ordre supérieur : Luxembourg, deux CDA d'ordre moyen : Esch-sur-Alzette, Ettelbruck/Diekirch et 12 CDA régionaux : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Remich, Rodange, Steinfort, Vianden et Wiltz.

En appliquant la typologie spatiale ci-dessus à la carte des Régions d'aménagement, le profil spécifique de chacune apparaît clairement :

- la région Nord est un espace rural avec deux centres urbains en milieu rural (Clervaux et Vianden) qui fonctionnent comme centres régionaux ;
- la région Ouest est à forte dominante rurale, avec un espace rurbain situé dans sa partie centre est, à proximité de la capitale et un centre urbain en milieu rural (Wiltz) ;
- la région Centre-Nord est un espace rurbain, comportant un petit territoire rural dans sa partie nord et deux centres urbains en milieu rural (Mersch comme centre régional et Ettelbruck/Diekirch comme Centre de développement et d'attraction d'ordre moyen) ;
- la région Est est un espace rurbain avec cinq centres urbains en milieu rural (Echternach, Junglinster, Grevenmacher, Remich et Mondorf-les-Bains) ;

Graphique 2.2. **Système des Centres de développement et d'attraction (CDA)**

Source : DATer.

- la région Centre-Sud est à la fois un espace urbain très dense avec la ville de Luxembourg (Centre de développement et d'attraction d'ordre supérieur), un espace urbain dense avec les zones périphériques à la capitale et enfin un espace rural avec un centre urbain en milieu rural (Steinfort) ;

- la région Sud est typiquement un espace urbain dense avec une partie urbaine très dense (Esch-sur-Alzette) et deux centres régionaux (Differdange et Dudelange).

2.1.3. Les espaces d'action

À partir des analyses ci-dessus et des distinctions qui en découlent quand à la typologie des espaces et leurs complémentarités, en particulier autour du rôle des Centres de développement et d'attraction (CDA), le schéma directeur d'aménagement du territoire établit des « espaces d'action » susceptibles de traitements différenciés. Cela permet de dégager un certain nombre d'indications sur la nature des actions à prévoir dans la région largement urbanisée du Centre-Sud, du sud du pays en voie de restructuration démographique et économique ainsi que dans les régions périphériques moins peuplées à caractère rural. Les trois types d'espaces d'action qui se dégagent ainsi sont les suivants :

- les espaces à structurer ;
- les espaces à régénérer ;
- les espaces à développer.

Les espaces à structurer

Ces espaces correspondent essentiellement à la ville de Luxembourg et à son agglomération. Il s'agit de la partie du territoire qui concentre la majeure partie du potentiel de développement sur un plan démographique, économique, social et culturel. Afin d'assurer un développement coordonné entre le centre de l'agglomération et les communes périphériques il est prévu de réorienter le potentiel de croissance par un renforcement des fonctions du centre-ville, la densification de la structure urbaine, la préservation des espaces verts libres tout en assurant une gestion intégrée des flux de transports entre le centre et la périphérie.

À cet effet, un certain nombre de mesures ont déjà été entamées : La principale consiste en un projet pilote IVL couvrant le sud-ouest de l'agglomération de la ville de Luxembourg. La signature de la convention le 27 juin 2005 par les communes de Luxembourg, Bertrange, Hesperange, Leudelange, Strassen et l'État du Grand-Duché de Luxembourg, constitue une étape importante par laquelle les parties contractantes initient une politique régionale de l'aménagement du territoire, basée sur une solidarité intercommunale et une collaboration accrue entre les collectivités locales. Le projet forme un noyau dur autour duquel pourra s'élaborer le futur plan directeur régional pour le Centre-Sud.

À travers cette convention, les parties se donnent comme mission de concevoir, développer, et se coordonner pour mettre en œuvre les moyens

nécessaires devant permettre d'aboutir à un développement plus équilibré dans la distribution et la localisation des emplois et du logement. Le développement du Sud-Ouest de l'agglomération de la ville de Luxembourg et la valorisation de ses potentialités spécifiques vise une densité d'occupation des fonctions, des infrastructures de transports, et un maillage des espaces verts, afin de soutenir la réduction du trafic motorisé individuel et la promotion de modes de transport en commun et/ou alternatifs. Cette convention doit être suivie par la mise en place d'un projet pilote « Logement », préconisé par l'IVL. Le lancement d'une étude de gestion des emplacements de stationnement est également envisagé.

Les espaces à régénérer

Ces espaces se trouvent surtout dans le sud du pays (Région d'aménagement Sud). La région est caractérisée par la zone urbaine du bassin minier et ses communes périphériques mais aussi par la présence d'espaces naturels libres sur les marges Nord et Sud. La reconversion des anciennes friches industrielles offre à la région un potentiel de développement régional durable. Cette reconversion permettra de développer de nouvelles activités économiques et de favoriser un renouvellement urbain en y intégrant une dynamique culturelle et touristique.

La reconversion des friches industrielles reste au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire. La valorisation des friches de la région Sud constitue une opportunité non seulement pour cette région, où une certaine ségrégation sociale peut être décelée, mais également pour la création d'un nouvel équilibre entre les différents pôles de développement à l'échelle du territoire. Ces surfaces peuvent être mises à profit pour réorienter fondamentalement l'utilisation du sol dans cette région en vue de son développement économique, social et écologique durable. Dans ce contexte, la mise en œuvre du projet de la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation à Belval-Ouest constitue une action majeure d'aménagement du territoire.

Les espaces à développer

Les espaces à développer sont situés aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Pour le milieu urbain, le territoire de la « Nordstad » centré sur le bipôle Ettelbruck/Diekirch doit constituer une zone urbaine multifonctionnelle faisant office de bassin d'emplois et de services pour les régions rurales limitrophes. Située entre les espaces ruraux du nord et l'agglomération de la ville de Luxembourg, la « Nordstad » recèle de fortes potentialités de développement qui seront renforcées par sa position de « Centre de développement et d'attraction d'ordre moyen ». Actuellement les six communes de la « Nordstad » n'assurent pas pleinement ce rôle, la masse critique (logements, services et activités) requise n'étant pas atteinte.

La « Convention pour un développement intercommunal coordonné et intégratif des communes de la Nordstad » signée le 26 avril 2006 entre les 6 communes formant le noyau urbain de la Nordstad (Bettendorf, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck et Schieren) et l'État du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, devrait permettre de conforter ce rôle. L'objectif de la convention est de coordonner les actions en vue d'un développement urbain concerté, cohérent, rationnel et équilibré, respectueux des principes d'un urbanisme bien conçu sur l'ensemble des territoires des communes notamment en :

- promouvant la compétitivité économique et l'emploi ;
- améliorant la cohésion économique et sociale ;
- respectant l'environnement naturel ;
- améliorant le transport et les réseaux à l'échelle régionale, nationale et européenne ;
- promouvant le développement et la qualité de vie.

Il est prévu que les parties contractantes adopteront, entre autres, des programmes conjoints d'action d'intérêt commun avec les objectifs suivants :

- mise en place de quartiers résidentiels urbains, fonctionnels et attractifs ;
- mise en place de zones d'activités administratives, industrielles, artisanales et commerciales tout en promouvant, dans les limites du possible, la mixité des fonctions urbaines ;
- mise en place d'infrastructures administratives, sociales et de loisirs ;
- création d'une communauté urbaine.

Pour le milieu rural, les espaces à développer correspondent à des espaces périphériques et/ou frontaliers situés soit au nord (cantons de Clervaux et de Wiltz), soit à l'ouest (canton de Redange) soit à l'est (canton d'Echternach). Il s'agit de régions rurales aux structures économiques peu diversifiées et avec une faible densité de population, aussi les mesures prises sont-elles organisées principalement autour du soutien au développement des parcs naturels de la Haute-Sûre et de l'Our. La participation aux programmes européens LEADER fait partie des mesures soutenues par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. La mise en place continue d'une armature scolaire décentralisée et la création de zones d'activités économiques à caractère régional dans certaines zones rurales (Echternach, Wiltz-Winseler, Clervaux, Troisvierges, Hosingen) complètent la panoplie.

2.2. La recherche de l'équilibre urbain-rural

2.2.1. Les espaces urbains

La problématique de développement urbain d'un État comme le Luxembourg se pose en des termes différents de ceux de la plupart des pays. La capitale est un pôle d'attraction majeur, qui, malgré ses dimensions modestes en comparaison de celles des plus grandes villes des régions voisines, demeure d'une taille bien plus importante que celle des autres villes luxembourgeoises. La population de la capitale représente largement plus du double de celle de Esch-sur-Alzette (respectivement plus de 76 000 et 28 000 habitants), seconde ville du pays. Le troisième ensemble urbain du Luxembourg, la Nordstad, constitué par six communes, est d'une dimension encore plus réduite. La politique urbaine au Luxembourg est donc d'abord une politique qui cherche à rééquilibrer la structure territoriale en encourageant le développement des deux pôles urbains, au nord et au sud, tout en préservant le rôle moteur de la capitale.

Cette politique urbaine ne s'attache pas toutefois qu'aux principales agglomérations, dans la mesure où l'ensemble du tissu urbain, selon la hiérarchie des Centres de développement et d'attraction, est appelé à concourir à un rééquilibrage de l'activité à l'échelle du territoire et à une redéfinition des relations ville-campagne. L'ampleur du phénomène de la mobilité interne, induite par des problématiques foncières et les spécificités du marché immobilier au Luxembourg en est l'explication principale, mais les migrations frontalières quotidiennes constituent aussi un défi de ce point de vue. Puisque la majorité de celles-ci se portent vers l'agglomération capitale, il y a là une certaine distorsion en termes d'emplois et d'activités économiques en faveur de celle-ci. Dans un tel contexte, la politique urbaine va donc également s'attacher au développement de villes plus modestes, en particulier pour y créer l'emploi local permettant de stabiliser une partie de la population. À cet égard, la politique urbaine rejoint la politique de développement rural et, en de larges parties du territoire, les deux préoccupations se rejoignent.

Comme de nombreux pays, le Luxembourg se trouve confronté à un double défi : conforter la position de la capitale sur un plan international, dans une économie globale, tout en évitant que la croissance de celle-ci n'accentue certains déséquilibres spatiaux. Dans le cas du Grand-Duché, ce défi est particulièrement accentué par deux facteurs spécifiques : l'exiguïté du territoire et l'importance croissante des flux transfrontaliers quotidiens, qui se concentrent sur la capitale⁴. Il convient en effet d'éviter une accentuation des effets de polarisation de Luxembourg ville sur l'agglomération du Sud du pays d'une part, et sur la Nordstad d'autre part. À cette fin, le programme directeur vise la recherche d'un nouvel équilibre basé sur le développement des centres régionaux, stratégiquement localisés sur l'ensemble du territoire.

Cette démarche de rééquilibrage est concrétisée par les efforts de restructuration de l'agglomération de la ville de Luxembourg, la régénération de l'ancien bassin minier, centré sur un renouvellement urbain valorisant les friches industrielles, et enfin le développement de la vocation économique de la Nordstad, comme centre urbain principal de l'espace essentiellement rural situé au nord du pays. La coopération intercommunale à cette fin, encouragée par l'État, doit être complétée par la promotion de surfaces de logement dans la région Sud en relation avec les transports en commun ainsi que de projets devant tendre vers une densification urbaine différenciée. Cette politique urbaine intégrée et structurée doit contribuer à la stimulation de nouveaux environnements économiques en améliorant la qualité de l'espace urbain, avec un pouvoir attractif auprès de secteurs d'activités innovants. Par ailleurs, une telle politique vise à transposer des objectifs de développement durable au niveau de l'environnement (réduction du trafic motorisé par le biais d'une promotion du trafic non motorisé) et de l'inclusion sociale (mise à disposition d'un parc de logements sociaux).

2.2.2. Les espaces ruraux

Le Luxembourg n'échappe pas à la règle des mutations profondes du monde rural qui affecte tous les pays. L'abandon d'un nombre de plus en plus élevé d'exploitations agricoles, l'extension et la spécialisation croissante des exploitations restantes et la réduction des emplois agricoles en sont les manifestations les plus visibles. Les régions rurales luxembourgeoises sont en outre confrontées à un bouleversement économique et socioculturel profond, généré par la croissance rapide et massive de leur population en moins de vingt ans. Cela entraîne la nécessité d'assurer au niveau régional un marché d'emplois attractifs et qualifiés, pour limiter les flux de navetteurs vers les régions urbaines.

La mise en œuvre d'un concept de développement rural intégré, prenant en compte les facteurs précédemment évoqués, a été poursuivie par le Plan de développement rural (PDR) 2000-06. Les orientations pour la période 2007-13 devraient s'inspirer des mêmes principes. Cette approche est conforme aux grandes tendances qui se dessinent dans les politiques de développement rural de nombreux pays et qui ont fait l'objet d'une série d'analyses de l'OCDE⁵. Ces efforts comprennent des mesures favorables au développement d'un tourisme rural respectueux de l'environnement et à la promotion de petites et moyennes entreprises bien intégrées au contexte local.

La stratégie nationale du Plan de développement rural (PDR) 2000-06 a cherché à renforcer les atouts et les potentiels des zones rurales et de leurs principaux acteurs, qu'ils soient ou non directement impliqués dans la production agricole elle-même. Les différents volets stratégiques retenus au PDR incitent à un meilleur équilibre entre les zones rurales et les zones urbaines tout en profitant des complémentarités entre la ville et la campagne.

En cela le plan s'inscrit dans la logique du Programme directeur d'aménagement du territoire. Les orientations stratégiques du PDR 2007-13 s'inscrivent également dans le cadre des objectifs généraux de la politique européenne de développement rural et de soutien à l'agriculture : amélioration de la compétitivité, développement économique durable, sauvegarde de l'environnement, développement des emplois et de la cohésion sociale.

Un élément clef du développement rural intégré au Luxembourg est constitué par la mise en place de deux parcs naturels dans le nord du pays : le Parc naturel de la Haute-Sûre (7 communes, 5 770 habitants, 184 km²) créé le 6 avril 1999 et le Parc Naturel de l'Our (11 communes, 13 800 habitants, 305 km²) établi le 9 juin 2005. Les parcs définissent des périmètres d'action visant des objectifs de développement économique et de protection et de valorisation de l'environnement⁶. Ils fonctionnent sur la base d'un partenariat entre l'État et les communes réunies au sein d'un syndicat mixte, tout en impliquant les acteurs et forces vives régionales⁷. Chaque parc naturel vise à assurer la conservation du milieu naturel, de la faune, de la flore et du patrimoine culturel. Le développement économique et socioculturel poursuivi vise en particulier la promotion et l'orientation d'activités de tourisme et de loisirs compatibles avec ces principes.

Les parcs naturels constituent un élément d'aménagement du territoire dont la création et la gestion relèvent d'une approche partenariale entre l'État et les communes concernées. L'initiative locale joue ici un rôle important d'autant qu'elle est appelée à se manifester lors du renouvellement des instruments juridiques constitutifs du parc, dont la validité est limitée à une période de 10 ans. C'est ainsi que les sept communes membres du Parc naturel de la Haute-Sûre seront appelées à se prononcer en 2009 sur la prolongation pour une nouvelle période de 10 ans, au vu du bilan de la première décennie. Les habitants et associations sont étroitement associés aux procédures : dans la phase constitutive, par des consultations ouvertes et, par la suite, par leur participation à la Commission consultative mise en place par le comité du syndicat et qui comprend obligatoirement un représentant par commune.

Dans le cadre d'une approche intégrée du développement rural, le Luxembourg a déployé différentes actions de soutien et d'accompagnement de l'initiative locale au titre du programme LEADER puis de LEADER+. Rappelons que l'initiative LEADER vise les territoires ruraux de dimension réduite formant un ensemble homogène du point de vue géographique, économique et social. La population d'un tel territoire varie, selon les pays, de 10 000 à 100 000 habitants. Dans le cas du Luxembourg, le territoire LEADER le plus peuplé comporte un peu plus de 30 000 habitants (voir l'encadré 2.1). La délimitation des zones LEADER+ a été effectuée en relation avec le Programme directeur de l'aménagement du territoire, ce qui a été considéré comme un élément positif selon les évaluations à moyen terme réalisées en 2005⁸.

Encadré 2.1. **Groupes d'action locale LEADER au Luxembourg**

La région Clervaux-Vianden (LEADER II, LEADER+) : 14 communes, superficie de 440.4 km², pour une population de 17 749 habitants (densité de 40.3 habitants/km²).

La région Redange-Wiltz (LEADER II, LEADER+) : 13 communes dans 2 cantons, superficie de 391 km², pour une population de 19 114 habitants (densité de 48.1 habitants/km²).

La région « Müllerthal » (LEADER+) : 15 communes réparties sur 3 cantons, superficie de 310.9 km² pour une population de 20 814 habitants (densité de 66.9 habitants/km²).

La région « Moselle » (LEADER+) : 16 communes sur 2 cantons, superficie de 260.65 km², pour une population de 32 569 habitants (densité de population de 124 habitants/km²).

La région du GAL « Aïschdall Plus », située au Sud-Ouest, ne pouvait pas satisfaire le seuil minimum de 10 000 habitants fixé par l'UE pour être éligible au programme LEADER, tout en étant proche de celui-ci (9 740 habitants). Il a donc été décidé de lui octroyer, au lieu des aides européennes, des aides nationales de l'ordre de 50 % du montant des dépenses. Ce « Groupe d'action locale » ne comprend que 5 communes sur une superficie de seulement 85.69 km², bien plus réduite que celle des autres GAL.

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

L'étendue des espaces ruraux au Luxembourg explique que LEADER+ (2000-06) couvre 76 % du territoire, concerne 73 % des communes et touche 32 % de la population. Seules les communes des régions Sud et Centre-Sud sont situées hors du champ de LEADER en raison de leur typologie essentiellement urbaine. Les mesures s'articulent autour des quatre axes des programmes LEADER+ : soutien aux stratégies territoriales de développement rural intégré et pilotes s'appuyant sur une approche ascendante et un partenariat horizontal ; soutien à des coopérations territoriales et transnationales ; mise en réseau ; et enfin assistance technique dans la gestion, le suivi et l'évaluation du programme. Le programme national, conformément aux principes fixés par la Commission, est organisé autour de thèmes fédérateurs : utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre les produits et services plus compétitifs, amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales, valorisation et commercialisation des produits locaux et des aménités naturelles et culturelles.

Les différents GAL sont situés dans les 3 régions Nord, Ouest et Est mais l'initiative nationale Leader+ avait aussi prévu un 6^e GAL, dans la région Centre-Nord. Il devait regrouper les communes de la Nordstad (Ettelbruck,

Diekirch, Erpeldange, Bettendorf et Schieren) comme noyau central, ainsi que d'autres communes limitrophes. Ce GAL, Nordstad Plus, devait comprendre en tout 13 communes sur 2 cantons, avec une superficie totale de 241.6 km² pour une population de 30 780 habitants (densité de 127.4 habitants/km².) Le projet n'a pu aboutir en raison de désaccords sur les contributions financières au projet par les différentes communes concernées. La constitution d'un GAL-Leader « Nordstad » pour le Centre-Nord devrait être reconsidérée lors de la période de programmation 2007-13.

2.3. Logement et politique foncière

2.3.1. Politique foncière et stratégie IVL

Une situation très particulière sur le plan des politiques foncières et du logement prévaut au Luxembourg. Celle-ci est caractérisée par une évolution du prix des logements mettant en évidence une hausse forte sur le moyen terme ainsi que par une rétention foncière marquée. Ce résultat peut paraître paradoxal dans un contexte marqué par l'existence d'un grand nombre d'outils réglementaires, financiers et fiscaux, mais l'autonomie communale ne permet guère leur mobilisation dans des conditions qui permettraient de peser fortement sur les marchés, d'autant que les bases d'évaluation, fort anciennes, ne sont plus guère en conformité avec la réalité de prix en croissance constante.

Pour analyser le problème, il convient de tenir compte de l'importance des migrations quotidiennes qui, outre les problèmes posés en termes de transport, soulèvent une question en matière d'habitat et de choix stratégique entre la sédentarisation et le navettage, traités dans le cadre de la stratégie IVL. Quelle que soit le scénario, la question de l'offre foncière doit faire l'objet d'une attention particulière compte tenu du rôle clé qu'elle joue dans l'évolution de la construction et de l'aménagement du territoire. Les mécanismes de planification urbaine, les outils fiscaux et l'expropriation jouent ici un rôle essentiel dans une optique de mise en cohérence avec les divers niveaux d'organisation spatiale et d'aménagement.

En matière de politiques foncières et de logement, l'IVL analyse les possibilités de développement, en particulier en identifiant les zones à usage d'habitation, les zones industrielles et les zones mixtes non encore construites, l'ensemble étant repris dans les plans d'aménagement généraux (PAG), actuellement en cours d'élaboration (voir ci-dessous). Il s'agit d'une démarche à caractère stratégique mettant en évidence les choix fondamentaux qui doivent être faits en fonction de l'hypothèse de base retenue entre les deux scénarios du navettage et de la résidentialisation. L'option volontariste retenue par les politiques d'aménagement se fonde sur le second scénario, alors que les tendances actuelles vont dans le sens du

renforcement de la mobilité transfrontalière. Le choix fait est précisément d'infléchir ou au moins de ralentir celle-ci.

À partir du constat des modalités actuelles de développement spatial, de sa polarisation et de la poursuite d'un schéma d'urbanisation fondé sur l'étalement et les faibles densités, le rapport IVL propose plutôt de développer « une ville polycentrique dans un espace paysager au sein de régions fonctionnelles ». Cela équivaut à assurer un équilibre harmonieux entre les espaces urbains et les différents types d'espaces ruraux, dont certains sont d'ailleurs qualifiés de « rurbains ». Cette stratégie correspond à une inflexion marquée par rapport aux tendances actuelles. Celles-ci se caractérisent d'abord par un développement insuffisant dans le Sud, pourtant bien équipé et bien connecté, qui se prêterait bien à la densification de l'habitat. Tous les CDA, notamment la Nordstad, devront être visés par une densification de l'habitat. Ailleurs, il s'agirait d'éviter la poursuite de constructions étalées essentiellement le long des voies de communication pour privilégier un urbanisme mieux structuré et économe d'espace.

Le rapport IVL propose deux scénarios : le scénario « frontalier » ou « pendulaire » et le scénario « résidents ». Dans le premier cas, 75 % des nouveaux emplois d'ici 2020 seraient occupés par des frontaliers, leur nombre total passant à 168 000 pour 511 000 résidents. Dans le scénario « résidents », une proportion de 40 % seulement de nouveaux emplois seraient occupés par des frontaliers, le nombre de résidents passant alors à 561 000 en 2020. En termes fonciers, ce scénario suppose plus qu'une inflexion dans les modalités du développement urbain. Sa mise en œuvre implique en effet une action énergique, avec densification de la construction, ainsi que la mise en œuvre de formes de développement plus compactes, afin de limiter l'urbanisation « en doigts de gant » et d'éviter le mitage diffus du paysage rural.

Pour ralentir les mouvements transfrontaliers sans brider la croissance économique, il faut donc augmenter la population résidente, c'est-à-dire accueillir et établir de manière stable des travailleurs étrangers et leur famille. Il faut à cet effet augmenter l'offre foncière et immobilière, alors que le niveau actuel des prix, très supérieur à celui des régions limitrophes, est au contraire un facteur de départ de la population résidente, y compris de nationalité luxembourgeoise (qui alimente à ce titre également les mouvements pendulaires transfrontaliers). Pour autant, cette nécessaire augmentation de l'offre de logement ne doit pas se traduire par une consommation excessive de sol agricole ou naturel, ni par une poursuite de l'étalement urbain.

L'option clairement proposée est de densifier les zones déjà urbanisées, quitte à mettre en cause le modèle de la maison individuelle isolée, profondément ancré dans les habitudes et les représentations de la population. Une telle politique, qui ne peut porter ses fruits qu'à long terme du

fait de l'inertie du système immobilier, passe par de nombreuses mesures réglementaires ou fiscales, contraignantes ou incitatives, visant à promouvoir d'autres types d'habitat relevant d'un autre urbanisme : petits immeubles collectifs inscrits dans un environnement faisant une large place à la nature et imbrication des fonctions de résidence, de service et d'emploi. On peut d'emblée souligner que cela suppose une articulation étroite avec la stratégie relative aux transports. La principale question posée ici est celle des moyens à mettre en œuvre, en termes de politique foncière et de politique du logement, pour que la stratégie IVL puisse effectivement contribuer à infléchir les tendances actuelles.

2.3.2. La situation sur les marchés du logement

De fortes tensions sur les prix

La situation des marchés du logement présente un paradoxe marqué, celui d'une hausse des prix forte dans le moyen terme, alors même que la production de logements a cru dans des proportions importantes depuis maintenant plusieurs années. Le contexte est connu depuis au moins une décennie : l'espace limité et la forte demande, due en particulier au taux d'immigration important d'étrangers travaillant au Luxembourg, crée une tension importante sur les différents marchés du logement. Au cours des deux dernières décennies, l'évolution du prix des logements a manifesté une hausse rapide, comme le montre le tableau 2.1.

Tableau 2.1. **Prix immobiliers réels, coûts de la construction, prix du foncier Europe, 1981-2001**

Période	Belgique 1981-2001	Danemark 1980-2001	Allemagne 1980-2001	Grèce 1994-2001	Espagne 1987-2001	France 1980-2001	Irlande 1980-2001	Italie 1980-2001
Prix du logement	1.2	1.0	0.5	3.5	4.2	1.4	3.7	1.2
Coûts de construction	-0.5	0.0	1.0	0.1	-0.8	-0.7	1.5	-0.6
Prix des terrains	1.8	1.2	1.1					

Période	Luxembourg 1981-2001	Pays-Bas 1980-2001	Autriche 1980-2001	Portugal 1994-2001	Finlande 1987-2001	Suède 1980-2001	Royaume-Uni 1980-2001
Prix du logement	2.6	2.3	3.5	0.4	1.9	-0.2	3.0
Coûts de construction	0.3	0.0	1.2	0.7	1.1	-0.4	10.4
Prix des terrains	6.3	1.9	3.1	2.9	-	1.3	5.2

Notes : Toutes les variables font l'objet d'une déflation avec l'indice de consommation des ménages. Le prix des terrains se réfère aux périodes suivantes : 1990-99 (Pays-Bas) ; 1990-99 (Autriche) ; 1980-98 (Suède) et 1981-2000 (Royaume-Uni). Dans le cas du Portugal, les coûts de la construction se réfèrent à la période 1994-2001. Pour l'Allemagne : Allemagne de l'Ouest seulement.

Source : ECB, 2003.

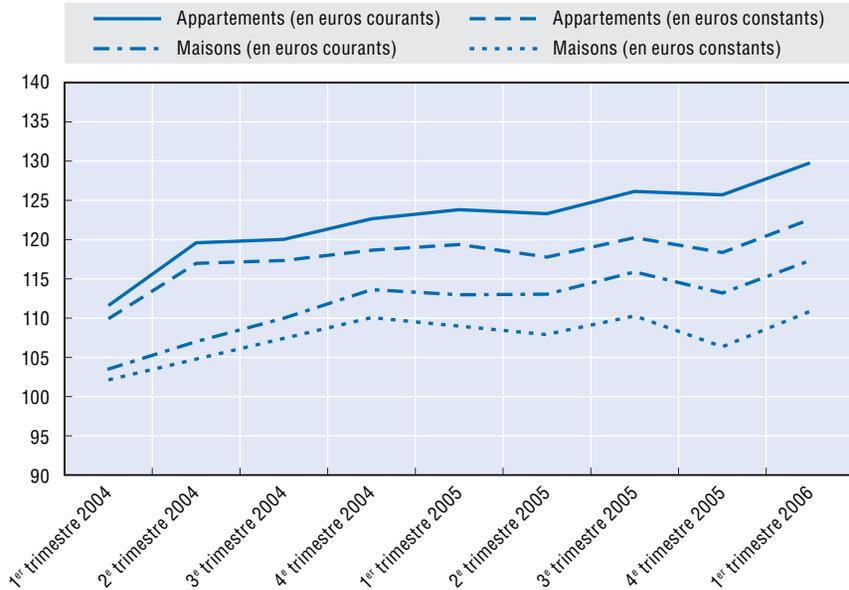
En moyenne, entre 1981 et 2001, les prix des logements au Luxembourg ont augmenté en valeur réelle de 2.6 % par an, dépassés seulement par l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni. La valeur des terrains y entre pour une part essentielle, avec une hausse moyenne de 6.3 % par an, la plus forte en Europe. Le problème du logement se pose avec une acuité croissante. Le Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, Jean-Claude Juncker a d'ailleurs fait ce constat dans sa déclaration gouvernementale sur la situation économique, sociale et financière du pays le 7 mai 2002⁹, en affirmant que « nous ne construisons pas assez et nous construisons trop cher », annonçant à cette occasion une série de mesures pour stimuler la construction de logements, contribuer à l'offre foncière et aider au développement du marché locatif, peu développé au Luxembourg. Le dispositif comprenait en particulier différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Les politiques de stimulation de l'offre de logement n'exercent en général leurs effets qu'avec un certain retard, en général d'environ deux ans. On constate que les prix proposés tant pour les maisons unifamiliales que pour les appartements ont progressé, ceci malgré des légères baisses au cours de la deuxième moitié de 2005, comme l'indique le graphique 2.3, produit à partir des prix proposés à la vente dans les annonces immobilières.

L'évolution ainsi observée se traduit par une hausse trimestrielle de +1.37 % pour les maisons et de +3.81 % pour les appartements, retrouvant ainsi le rythme qui prévalait au début de la décennie (Indicateurs 1^{er} semestre 2006). On ne dispose pas de données quantitatives récentes sur la part du prix des terrains dans les bilans d'opérations, mais il semble que l'on assiste à une forte hausse des prix fonciers, correspondant au classique effet multiplicateur des prix immobiliers sur les prix fonciers. La question du logement se repose avec acuité et a conduit le gouvernement à annoncer au début de 2006 un projet de loi pour « promouvoir l'habitat », créant un « pacte logement » avec les communes et instituant une politique active de maîtrise du foncier.

Des évolutions différenciées suivant les régions et les communes

Les grandes disparités dans la répartition géographique de la population contribuent à accroître le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Le déséquilibre est essentiellement marqué entre le Nord et le Sud du pays. Ainsi la Région Sud, qui ne comprend que 12 des 116 communes luxembourgeoises, accueille 38 % de la population sur seulement 8 % du territoire. L'évolution actuelle, avec la pression de l'immigration, accroît cette polarisation. Cette disparité s'observe aussi de façon très marquée sur le marché locatif. Le marché locatif représente au Luxembourg une part limitée du parc, environ 30 %, nettement inférieure à celle que l'on observe dans plusieurs pays voisins, comme l'indique le tableau 2.2.

Graphique 2.3. **Indicateur trimestriel des prix de l'immobilier, 2004-06**

Note : Base : 2e trimestre 2003. Nombre d'observations de l'échantillon de travail sur toute la période : 20 456 pour les maisons ; 27 349 pour les appartements.

Source : Observatoire de l'habitat, 2006.

Tableau 2.2. **Proportion de propriétaires occupants en Europe, en 2000**

Irlande	81 %
Espagne	80 %
Grèce	75 %
Belgique	74 %
Luxembourg	70 %
Italie	70 %
Royaume-Uni	67 %
France	55 %
Danemark	54 %
Pays-Bas	50 %
Allemagne de l'Ouest	43 %
Suède	43 %

Source : Économie et statistique, n° 313, 2001-03.

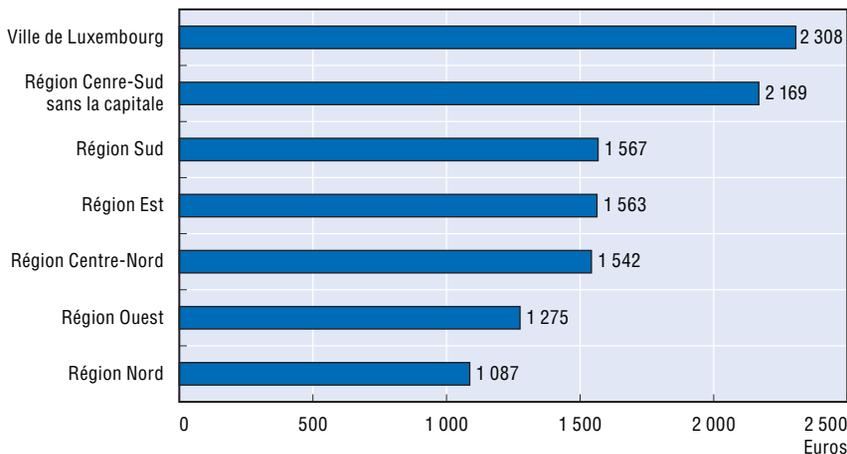
Outre une tradition de propriété d'occupation, cette importance relative semble s'expliquer en partie par les difficultés juridiques dans les rapports entre locataires et propriétaires, tels qu'ils résultent de la loi du 14 février 1955 sur les « baux à loyer ». Cette législation a été heureusement refondue et la loi du 21 septembre 2006 sur les baux à usage d'habitation, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2006, devrait permettre de développer ce secteur en le rendant

plus attractif pour l'investisseur, tout en garantissant une bonne protection au locataire, partie la plus faible au contrat.

Cas particulier de la ville de Luxembourg

Un autre problème de la répartition géographique de la population provient du fait de la ville de Luxembourg, élément clé de l'approvisionnement de la population en logements, qui accueillait 28.3 % des habitants en 1961 contre seulement moins de 17 % de la population en 2005. Ceci traduit une certaine désaffection pour le centre-ville, où les logements sont progressivement transformés en bureaux et en commerces. Certes, le périmètre de la ville est déjà largement urbanisé, mais la densité y reste modérée. Le problème d'une éventuelle politique de densification, en particulier au sud-ouest de la ville, et de la limitation de la transformation de logements en bureaux de façon à assurer à terme une mixité fonctionnelle est ainsi clairement posé. De telles politiques qui permettraient de relâcher la pression sur les niveaux de loyer, mise en évidence par le graphique 2.4, qui montre les disparités considérables entre la ville de Luxembourg et la Région Sud par rapport aux autres régions (moyenne nationale : 2 020 euros).

Graphique 2.4. Prix de location mensuels des maisons par Région d'aménagement (moyennes 2003-04)



Source : Observatoire de l'habitat, 2004.

Contagion avec les marchés du logement des régions frontalières

Il existe un différentiel de prix du logement (loyer ou prix de vente), entre le Luxembourg et les autres composantes de la Grande Région. Il n'est pas facile de donner des indications chiffrées sur ces différences, les données statistiques disponibles ne permettant guère de comparaison significative,

d'autant moins que les navetteurs résident dans certaines parties des régions frontalières, où se concentre donc l'effet de contagion par les prix. Ce différentiel, qui reste aujourd'hui important, en particulier avec la Lorraine et avec la Wallonie, pose deux types de problèmes.

Le premier problème est bien sûr celui des effets négatifs induits par le navettage, important et en croissance rapide, sur le système de transports (voir section suivante). Le second impact est celui de l'effet induit, par contagion, sur les proches marchés du logement des autres composantes de la Grande Région. Les écarts de prix, pour un logement équivalent, atteignent souvent entre 30 % et 50 %, en particulier en Lorraine, selon qu'il s'agit ou non de zones proches de la frontière avec le Grand-Duché. Expliquée au départ principalement par des différences de salaire entre le Luxembourg et les régions voisines, cette contagion de la hausse des prix se traduit *in fine* par la perte de « pouvoir d'achat logement » d'une partie des habitants de ces régions, sans qu'il n'existe de mécanismes compensatoires.

Le logement social

La politique du logement social a été initiée au début du siècle, avec la Société nationale des habitations à bon marché, créée en 1919 pour fournir des logements, sous condition de ressources. Celle-ci continue à être le second acteur au Grand-Duché de Luxembourg en ce qui concerne le logement social. Rappelons qu'à l'époque la production sidérurgique faisait appel à une nombreuse main-d'œuvre étrangère qui recherchait des logements avec un loyer raisonnable. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs initiatives privées se sont développées, et l'ensemble a ensuite été réorganisé et unifié par la loi du 25 février 1979 qui a créé un établissement public autonome, le « Fonds pour le logement à coût modéré ». La politique du logement social est maintenant régie par la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette loi a élargi la vocation du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », désormais habilité à intervenir sur toute la chaîne du logement, depuis l'acquisition de terrains jusqu'à la construction et la vente ou la location. Elle a plus généralement pour objet de promouvoir :

- l'accès au logement ;
- l'accession à la propriété immobilière, notamment des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge ;
- la viabilisation régulière de terrains à bâtir ;
- la construction d'ensembles de logements à coût modéré ;
- la rénovation et l'assainissement de logements anciens ;

- la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques et experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile ;
- la mixité sociale et la qualité du logement de manière à ce qu'il réponde aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie.

Une mesure destinée à développer le logement social sera incluse dans le « Pacte logement » précédemment mentionné : il s'agit, comme cela se pratique ailleurs (par exemple en France ou aux Pays-Bas), d'inclure un certain pourcentage de logements locatifs dans toute opération d'une certaine importance. Dans le cas de la mesure envisagée, il s'agirait d'inclure un pourcentage de 10 % au moins de logements sociaux dans toute opération d'une superficie supérieure à 1 hectare. Ce pourcentage peut apparaître comme relativement modeste par rapport aux pratiques de l'un ou l'autre pays voisin. En France, un pourcentage de 20 % à 25 % est courant, du moins depuis une période récente. Il est fréquemment de l'ordre de 50 % aux Pays-Bas, mais la notion de logement social y est plus extensive.

Le « Pacte logement » avec les communes

Avec les nouveaux instruments prévus dans le projet de loi déposé le 8 mars 2007 à la Chambre des députés, qui constitueront un complément aux instruments existants, le Luxembourg devrait disposer de moyens utiles pour s'engager dans une politique active de maîtrise foncière, en vue de générer une stabilisation durable du prix du seul produit non reproductible, à savoir le foncier. Le projet de loi porte sur cinq axes principaux :

- la collaboration étroite entre l'État et les communes ;
- le droit de préemption ;
- le droit d'emphytéose ;
- des mesures administratives et fiscales ;
- des dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

Les principales dispositions du « Pacte logement » prévoient, dans les communes participantes :

- un accroissement de la population d'au moins 15 % sur une période de 10 années ;
- une contribution financière de la part de l'État de 4 500 euros par habitant au-dessus d'une croissance de 1 % de la population ;
- une contribution financière de la part de l'État augmentée de 50 % (soit 6 750 euros) par habitant pour les communes jugées prioritaires par l'IVL, sous réserve du respect de certaines conditions supplémentaires (voir ci-dessous).

Les communes concluant une convention avec l'État s'engagent à :

- établir une liste des projets de construction de logements et des projets d'équipements collectifs (écoles, foyers de jour, infrastructures sportives) et d'y inscrire les délais dans lesquels elles comptent réaliser ces projets ;
- mettre en œuvre tous les moyens légaux mis à leur disposition pour favoriser et accélérer la création de logements prévus ;
- prévoir dans chaque lotissement réalisé (d'une surface supérieure à un hectare) une partie de 10 % de la surface totale nette constructible ou 10 % des logements à l'affectation de logements à coût modéré ;
- introduire une taxe communale spécifique sur certains immeubles, notamment sur les logements inoccupés pendant une période prolongée et sur les terrains à bâtir qui ne sont pas affectés à la construction.

Les 39 communes jugées prioritaires par l'IVL, qui bénéficieront à ce titre de dispositions encore plus favorables dans le cadre du « pacte logement », ont été retenues suivant trois critères :

- a) Les communes ont le statut de Centre de développement et d'attraction (CDA) :
Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Diekirch, Differdange, Dudelange, Mersch, Steinfort, Wiltz, Clervaux, Rédange, Junglinster, Grevenmacher, Remich, Vianden, Echternach.
- b) Les communes sont situées à proximité d'un CDA et directement agglomérées :
Strassen, Bertrange, Mamer, Walferdange, Steinsel, Hespérange, Bascharage, Niederanven, Sandweiler, Pétange, Sanem, Schiffflange, Mondercange, Kayl, Rumelange, Bettembourg, Erpeldang, Schieren, Mertert.
- c) Les communes font partie des communes-cœur de la Nordstad ainsi que de la vallée de l'Alzette au nord de la capitale, deux zones de développement logement prioritaires de l'IVL ;
- d) Communes de la vallée de l'Alzette : Lorentzweiler, Lintgen ;
- e) Autres communes-cœur de la Nordstad : Bettendorf, Colmar-Berg.

Le défi principal sera d'assurer la cohérence de ces pactes avec les différentes autres mesures d'aménagement du territoire, y compris celles touchant à l'aménagement du territoire communal. La réussite tiendra dans l'immédiat à la volonté des communes de développer le logement social, de densifier la construction et de mieux articuler l'habitat avec les transports en commun, tout en favorisant la création d'emplois susceptibles de limiter les déplacements pendulaires. La tradition d'autonomie communale prévalant au Luxembourg ne facilitera pas la mise en œuvre de ces différentes mesures dans le cadre actuel, mais la réforme territoriale et administrative envisagée, assortie

de pouvoirs plus grands dévolus aux régions d'aménagement, pourrait favoriser une plus grande cohérence (voir chapitre 3). En outre, cet ensemble d'incitations, pour être réellement efficace, devra être assorti d'une politique foncière stratégique, conformément aux orientations développées ci-après.

2.3.3. Marchés fonciers et offre foncière

Articulation entre marchés fonciers et marché du logement

L'insuffisance de l'offre foncière, qui découle notamment du phénomène de rétention de la part des propriétaires et de la hausse des prix fonciers, apparaît comme étant au cœur du problème du logement et plus largement de l'aménagement du territoire au Luxembourg. Le tableau 2.1 indiquait une hausse de 6.3 % par an du prix des terrains au cours des deux dernières décennies, c'est-à-dire qu'en tenant compte d'une fiscalité très faible sur le foncier, la possession d'un terrain à bâtir constitue un investissement à forte rentabilité nette. Sa conservation apparaît donc comme un choix économiquement rationnel de la part du propriétaire foncier.

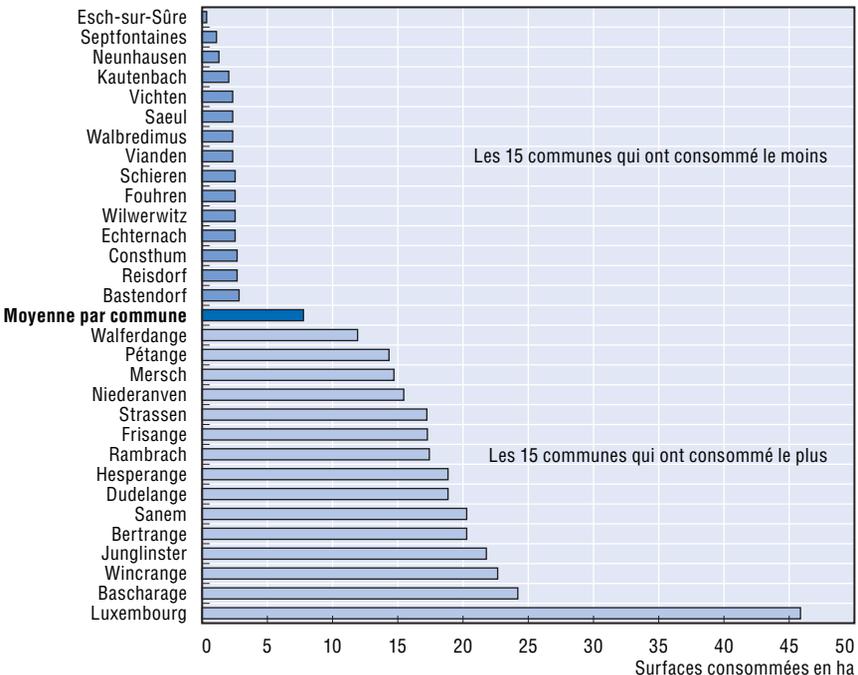
La reprise de la hausse du prix des logements, alors que le coût de construction *stricto sensu* n'augmente pas, s'explique par la rareté de l'offre foncière. Ce point est bien souligné dans le rapport d'activité pour 2005 du département du Logement du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, qui indique qu'entre 1992 et 2002, le prix de vente des terrains a quasiment triplé, passant de 5 574 euros à 15 226 euros en 2002. La question du prix doit également être rapprochée de celle du nombre de terrains mis en vente, qui est en diminution constante alors que les besoins en logements neufs ne cessent d'augmenter. Le nombre de ventes des terrains au cours de la période 1992-2002 est ainsi passé de 1 618 à 926 ventes, selon le rapport précité. À la vue de ces prix, il faut cependant noter qu'il s'agit là des montants officiels déclarés à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Les prix réellement payés par les acquéreurs se situent sans aucun doute nettement au-dessus de ces moyennes.

Si la hausse du prix des terrains se traduit par la hausse du prix des logements, en fait, la hausse du prix du terrain apparaît aussi comme la résultante de la croissance des prix immobiliers. Dans une phase de hausse du cycle immobilier, en l'absence d'obligation ou d'incitation forte à la mise sur le marché, les propriétaires auront tendance à conserver leurs terrains, conduisant ainsi à une plus forte pénurie. Cet enchaînement semble caractériser aujourd'hui la situation au Luxembourg, où l'on assiste à la fois à la poursuite de la hausse du prix des logements et à la raréfaction des terrains mis sur le marché.

Disponibilité foncière, offre et consommation foncières

La taille limitée du territoire, la densité de population et les tensions existantes conduisent à donner une importance toute particulière à l'analyse de la « consommation foncière » au Luxembourg, afin de mesurer l'ampleur du phénomène et de déterminer l'efficacité de cette consommation foncière en la rapprochant du nombre de logements construits. La première remarque, illustrée par le graphique 2.5, repose sur la très grande inégalité de consommation foncière selon les communes, avec une consommation plus forte pour le Centre-Sud et le Sud, et le paradoxe de la ville de Luxembourg, qui a connu la plus forte consommation foncière entre 1997 et 2004 (45.9 ha, soit 5 % de la surface consommée dans le pays), tandis que sa population diminuait. L'explication repose bien sûr sur la transformation de logements en bureaux, la construction de nouveaux logements étant plus que compensée par cette transformation.

Graphique 2.5. **Classement des communes selon les surfaces résidentielles consommées, 1997-2004**



Source : Observatoire de l'habitat, 2006.

En termes de formes urbaines, on observe la poursuite de formes de développement à faible densité. Sur l'ensemble du Grand-Duché, la surface

moyenne consommée par logement s'élève à 5.25 ares par logement, soit une densité moyenne de 19 logements par hectare. Compte tenu de la densité globale dans l'ensemble du pays, on peut considérer qu'une politique de densification s'impose, en tout cas dans les régions qui font actuellement l'objet des pressions les plus fortes. On constate certes un meilleur « rendement » foncier dans les villes et les communes de la région Sud, mais on peut également observer la très grande taille moyenne des parcelles consommées dans le nord du pays, 11.5 ares par logement.

Un opérateur foncier public à compétence générale ?

Par rapport aux pays voisins, en particulier l'Allemagne et dans une moindre mesure la France, le Luxembourg se caractérise par la quasi absence de la propriété publique des sols. L'évolution des prix fonciers, l'absence jusqu'à mars 2007 d'un droit de préemption et les difficultés présentes de l'expropriation ne facilitent certes pas le développement d'une politique foncière d'envergure, mais il semble qu'elle pourrait être envisagée aujourd'hui, compte tenu des tensions observées. L'alimentation du marché foncier résulte pour l'essentiel de l'offre par des propriétaires privés. Ceux-ci ont tendance à faire de la rétention à laquelle deux facteurs contribuent : d'une part la quasi-gratuité du stockage, compte tenu du faible niveau de l'impôt foncier, et l'absence de mécanismes contraignants ou fortement incitatifs de mise en œuvre des PAG d'autre part. Un effet multiplicateur de la hausse des prix immobiliers sur les prix fonciers amorce ainsi un cercle vicieux de hausse des prix.

Compte tenu de cette situation, l'acuité du problème (dans les zones chères le terrain entre pour plus de 50 % dans le prix final du logement) a conduit le gouvernement à prévoir que le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat assume la mission d'une Agence foncière publique. Le champ d'action d'un tel organisme public ne peut guère s'imaginer à une autre échelle que celle de l'ensemble du territoire, dans l'esprit d'une véritable mutualisation des contributions à la production foncière. En termes de processus de décision, il reste à définir les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans le financement et le fonctionnement de cet établissement public foncier.

Il doit être remarqué que, à l'inverse de deux au moins des pays voisins, l'Allemagne et la Belgique, il n'existe pas au Luxembourg de tradition de constitution de réserves foncières publiques (sauf pour le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat). Le projet de loi déposé en mars 2007 prévoit le regroupement d'un seul texte qui permet aux communes, à l'État et au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat la création de zones de réserves foncières dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement

urbain. On peut se référer sur ce plan à la politique des Zones d'aménagement différé menée en France par l'Agence foncière et technique de la région parisienne pour le développement des villes nouvelles, ou à la pratique de mise en œuvre des plans d'urbanisme, les « bestemmingsplan » aux Pays-Bas, où l'agence foncière urbaine (« Grondbedrijf »), acquiert systématiquement les terrains classés constructibles par le plan, à un prix de référence indépendant des plus-values d'urbanisation.

2.3.4. Les outils de la planification urbaine

Les documents d'urbanisme locaux et leur articulation

Le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un nombre relativement important d'outils de planification à différents niveaux. Il apparaît d'emblée que la principale question soulevée est celle de leur articulation, à la fois dans le temps et aux différents niveaux géographiques. On peut identifier en particulier au niveau national, outre le Plan directeur d'aménagement du territoire et les plans régionaux, le plan sectoriel logement, en cours de préparation, les Plans de développement communaux (PDC), les Plans d'aménagement généraux (PAG) et les Plans d'aménagement particuliers (PAP), définis par la loi du 19 juillet 2004, ainsi que les Plans d'occupation des sols (POS). Outre la cohérence nécessaire entre les prescriptions de ces différents outils juridiques à divers niveaux territoriaux se pose in fine la question de leur cohérence effective avec la stratégie préconisée par l'IVL.

Cela signifie qu'en cas de contradiction, il convient d'examiner de quelle manière les arbitrages nécessaires peuvent être assurés et les décisions correspondantes mises en œuvre. Dans ce contexte, l'État dispose, pour assurer cette cohérence d'ensemble, du pouvoir d'approbation obligatoire des PAG et de l'outil contraignant qu'est le POS. Cela n'écarte pas pour autant le risque de conflits, face à des communes dont le pouvoir demeure important. La définition, les objectifs et la logique de chacun de ces outils, ainsi que leur articulation sont présentés ci-après, tandis que les questions, notamment de coordination, posées par leur implémentation seront analysées dans le chapitre 3 sous l'angle de la gouvernance.

Les Plans de développement communaux (PDC) sont des documents d'aménagement facultatifs établis par les communes dans le cadre de mesures prises par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural au début des années 90, afin de revitaliser le milieu rural. Ils suivent une procédure participative qui permet aux citoyens, associations et au secteur privé de se prononcer sur les orientations de développement envisageables par la commune sur le moyen et long terme ainsi que sur les principaux projets d'urbanisme qui en découlent. La procédure a rencontré un vif succès auprès des communes : 75 d'entre elles, soit largement plus de la moitié, se sont dotées d'un tel plan.

Le Plan d'aménagement général (PAG) est désormais le document essentiel de la planification urbaine. Défini par la loi du 19 juillet 2004, il est applicable à l'ensemble des communes qui devront toutes avoir approuvé leur PAG avant le 1^{er} janvier 2010. Le PAG est un « ensemble de prescriptions [...] à caractère réglementaire qui couvrent la totalité du territoire qu'elles divisent en différentes zones, dont elles arrêtent également l'affectation et l'usage ». C'est donc un document de zonage, directement opposable aux tiers. Les PAG devront intégrer les Plans d'aménagement particuliers (PAP) déjà approuvés, et ceux en cours d'élaboration devront s'y conformer. Le processus d'élaboration des PAG, long et complexe, ne comprend pas moins de 16 étapes, avec un rapport de présentation, une partie graphique et une partie écrite. Au terme de la procédure, et après avis du conseil communal, le PAG est approuvé par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

Dans la mesure où le PAG est l'instrument principal de l'aménagement communal, qui transcende tous les autres, il n'a pas été conçu de manière à permettre facilement sa modification. La loi précise en effet que pour compléter, réviser ou modifier un PAG, la procédure à appliquer est celle prescrite pour le premier établissement du plan, qui est, comme on l'a vu, longue et complexe. Ceci est renforcé par le principe posé par l'article 9 de la loi. Celui-ci indique que la décision de mettre à jour le plan est décidée, après examen approfondi de la situation et approbation du ministre, au moins une fois tous les six ans. Cela pourrait constituer un facteur de rigidité, en particulier pour la gestion au quotidien des communes les plus petites.

Le PAP ou plan d'aménagement particulier est également défini par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, modifiée par la loi du 19 juillet 2005. Il a pour objet de préciser les dispositions réglementaires du Plan d'aménagement général pour une zone particulière de la commune. Présenté au Conseil communal soit par le propriétaire du terrain, soit par une personne justifiant du titre à réaliser l'opération sur le terrain, le PAP contient également un rapport justificatif, une partie graphique et une partie écrite. La procédure d'élaboration et d'approbation est pratiquement aussi complexe et longue que celle du PAG. Après avis favorable du ministre, le projet de PAP entre en vigueur suite à l'approbation définitive du Conseil communal.

Les immeubles compris dans le périmètre du PAP peuvent faire l'objet de mesures conservatoires pendant la période d'élaboration. Après approbation, les terrains réservés pour les équipements publics doivent être cédés (gratuitement dans la mesure où ils ne dépassent pas 25 % de la superficie totale) à la commune. L'approbation du PAP n'est qu'une phase intermédiaire de la mise en œuvre du PAG, il doit faire l'objet d'un « projet d'exécution » précisant les travaux à entreprendre, leur coût et le mode de réalisation et celui-ci est alors soumis à l'approbation du conseil communal. Ainsi, avec le

PAP, c'est seulement après l'approbation du projet d'exécution que peut commencer l'opération immobilière proprement dite. Il convient enfin de noter que la procédure du PAP n'est pas la seule voie ouverte pour monter une opération de développement urbain puisque l'article 27 de la loi précise que la commune « peut définir dans le PAG des terrains ou ensembles de terrains envers lesquels l'obligation d'établir un Plan d'aménagement particulier n'est pas applicable et dont la mise en valeur pourra par conséquent se faire directement sur la base du PAG ».

Le POS constitue une exception dans le contexte institutionnel luxembourgeois puisque c'est le seul document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui soit à la fois préparé et approuvé par l'État. Introduit par la loi du 20 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, le Plan d'occupation des sols est un outil dérogatoire, substitut au PAG, justifié par l'intérêt général, qui fonde l'intervention de l'État, limitant ainsi l'autonomie communale. L'approbation du POS implique que les communes reprennent leur PAG pour le mettre en conformité avec ses dispositions. Dans les faits, le principal POS élaboré à ce jour est celui de la zone de l'aéroport du Findel (POS aéroport et environs), dont l'extension prévue, liée à l'accroissement du trafic aérien, est assortie d'une desserte ferroviaire depuis la gare de Luxembourg (voir ci-après). Cet ensemble de projets d'intérêt national implique en effet des décisions rapides sans avoir à attendre pour la mise en œuvre de chacune l'approbation des communes concernées.

Ce POS, au terme d'une longue élaboration engagée en 2000, a été déclaré obligatoire par Règlement grand-ducal du 17 mai 2006. Le projet fait l'objet de plusieurs recours. Les recours n'ont toutefois pas d'effet suspensif, et les communes doivent sans attendre reprendre leur PAG pour le mettre en conformité avec le POS. Ce plan est loin de faire l'unanimité dans les communes concernées. Il a suscité des réactions marquées, à la fois de propriétaires qui subissent des restrictions au droit d'usage de leurs terrains, et aussi de certaines communes telles que Schütrange et Sandweiler qui estiment que cela constitue une atteinte au principe de l'autonomie communale. La mise en œuvre de ce projet en fonction de l'issue des recours, pourrait servir de test pour la politique qui sera suivie au niveau des modalités d'approbation des PAG. En attendant le résultat des recours, le rôle de l'État consiste à s'assurer que les PAG sont mis en conformité dans les délais avec les dispositions du POS.

La mise en œuvre de ce POS appelle deux commentaires. En premier lieu, il soulève la question de la coordination des interventions foncières entre les différentes communes concernées, qui se font en ordre dispersé, générant une concurrence marquée entre communes pour attirer les emplois induits par l'extension de l'aéroport. On pourrait songer ici à une intervention foncière coordonnée, et ce pourrait être le rôle de l'établissement public foncier

susmentionné s'il était créé. L'autre remarque est qu'en l'état actuel des choses, rien n'est spécifiquement prévu pour développer le logement dans la zone, ceci pouvant contribuer au renforcement du « navettage », en divergence avec la stratégie IVL. De même, la création de vastes aires de stationnement dans l'enceinte de l'aéroport, en particulier pour les employés de Findel, paraît en contradiction avec les objectifs affichés en matière de développement des transports en commun.

Les considérations précédentes soulignent que la mise en œuvre des recommandations de l'IVL en termes de densification de l'habitat et d'une structuration cohérente des accès aux nœuds de communication implique une déclinaison des objectifs au niveau de la planification locale, qu'il s'agisse des PAP ou des PAG. Ici réside peut être le cœur de la difficulté de mise en œuvre concrète de la stratégie IVL. Comment s'assurer que les objectifs ainsi déclinés se traduisent effectivement par des mesures d'urbanisme local contribuant à la réalisation de la stratégie IVL, d'autant que celle-ci constitue certes une référence essentielle en matière d'aménagement du territoire mais qu'elle est dépourvue de la force de la loi elle-même ? Compte tenu de cette complexité, il semble que seule la réforme territoriale et administrative envisagée au Luxembourg (voir le chapitre 3) permettra de résoudre les difficultés issues d'une structure et d'une pratique de l'autonomie communale anciennes, difficilement compatibles avec un développement territorial moderne et cohérent.

Les perspectives du « plan directeur sectoriel logement » et les PAG

Ce plan sectoriel, élaboré conjointement par le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement et le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, a précisément pour objet central de « répartir la population en fonction des priorités de localisation recommandées par l'IVL ». L'outil que constitue le plan sectoriel logement est donc conçu d'abord comme un instrument de mise en œuvre de l'IVL. Ce n'est donc pas à ce niveau que devraient se poser des problèmes de cohérence. Depuis mi-2005, une douzaine de réunions du Groupe de travail ont eu lieu et ont permis de dégager les lignes principales d'un plan d'action intégratif.

Une première phase consiste à actualiser une étude sur les prévisions des besoins en matière de logements, qui avait été effectuée en 1991, pour évaluer ces besoins jusqu'en 2020, de façon à identifier les stratégies requises. Un deuxième volet consistera à régionaliser les données, de façon à identifier les besoins en logement des différentes régions à moyen terme. Dans ce contexte, conformément à la stratégie IVL, le programme prend en considération l'objectif de mieux structurer le tissu urbain, en renforçant les Centres de développement et d'attraction (CDA). Une des évidences qui est apparue dès le début des travaux, réside dans la nécessité de rapprocher étroitement les

travaux du plan directeur sectoriel logement de ceux du plan directeur sectoriel transports (voir section suivante).

Le troisième volet est peut être celui qui posera le plus de difficultés pour son application concrète : il s'agit de la ventilation par communes des nouveaux logements qui devront être construits. Rappelons que le Premier ministre a annoncé au cours de sa déclaration à la Nation (2 mai 2006) la nécessité d'augmenter le nombre de logements de 10 000 unités sur les dix ans à venir, mais leur réalisation soulève le problème de leur répartition. Un groupe de travail réuni dans le cadre de la préparation du plan sectoriel logement a donc reçu pour tâche d'identifier les communes où ces logements pourraient le plus utilement être construits, en tenant compte des surfaces disponibles et de la densité. Il a ainsi défini les critères qui ont permis de retenir les 39 communes jugées prioritaires au titre de la stratégie IVL et dont la liste a été indiquée précédemment.

L'enjeu est considérable, et il soulève la plus grande difficulté en termes d'aménagement du territoire en raison du principe de l'autonomie communale. L'élaboration du plan sectoriel est donc en quelque sorte tiré entre le choix politique fort explicité par l'IVL et le pouvoir communal qui s'est traduit jusqu'à récemment par la pratique d'un urbanisme local ne répondant qu'à des prescriptions de caractère général et non à des impératifs plus détaillés relevant de préoccupations sociales ou nationales les dépassant. En outre, si la préparation des PAG est en route afin que ceux-ci soient tous approuvés avant 2010, celle-ci se heurte à la faiblesse des moyens en personnel au niveau des communes. Enfin, est clairement posé le choix entre l'imposition par l'État de critères objectifs définissant pour les communes des ratios de construction de logements sociaux ou la mise en œuvre d'une batterie d'incitations pour les « maires bâtisseurs » permettant de surmonter les résistances croissantes des communes à la densification.

2.3.5. Les ressources du développement urbain

Faible part de l'impôt foncier

L'Impôt commercial communal (ICC) constitue la principale ressource fiscale des communes et représente aujourd'hui près de 30 % de leurs recettes de fonctionnement auquel il faut ajouter un deuxième pilier qui est le Fonds communal de dotation financière (FCDF), comprenant 3 impôts nationaux à savoir : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe sur les véhicules routiers et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, représentant également *grosso modo* un tiers de ces recettes. Cette proportion est à rapprocher de la part modeste de l'impôt foncier (IF) dans ces ressources, qui n'était que de 1.5 % en 2005 (voir le chapitre 3). Ce pourcentage est infiniment plus bas que celui enregistré dans la plupart des pays européens et aux États-Unis où la

« property tax » procure aux collectivités locales près de 70 % de leurs recettes fiscales. En l'état actuel des choses, l'IF au Luxembourg ne peut donc être considéré ni comme une recette fiscale significative, susceptible de contribuer au financement d'opérations d'urbanisme, ni comme un outil de meilleure organisation de l'offre foncière. Le renchérissement du prix des terrains et la raréfaction de l'offre, qui constituent de sérieux obstacles à la mise en œuvre des recommandations de l'IVL, ne peuvent donc nullement être contrecarrés par le recours à cet impôt dans sa forme actuelle.

La fiscalité annuelle sur les terrains, outre son objectif premier de procurer des ressources aux collectivités publiques, peut en effet constituer un outil utile pour inciter à telle ou telle forme d'utilisation des sols, qu'il s'agisse d'une taxation significative sur les terrains à bâtir pour inciter les propriétaires à les mettre sur le marché, ou à l'inverse d'une taxation allégée pour rendre plus acceptables des mesures de protection. Plusieurs pays, par exemple les États-Unis ou les Pays-Bas, pratiquent de telles formes de fiscalité incitative. La mise en œuvre de l'impôt foncier au Luxembourg ne permet guère d'atteindre cet objectif, en raison à la fois du mode de calcul de l'impôt et du retard dans les évaluations.

L'impôt est calculé comme le produit de trois facteurs, la valeur unitaire, le taux d'assiette et le taux communal. La dernière évaluation directe des « valeurs unitaires » remonte à 1941. À ces valeurs est alors appliqué un « taux d'assiette », qui varie entre 7 et 10 pour mille, taux qui ont été déterminés par une ordonnance d'exécution qui remonte au 1^{er} juillet 1937. Il en résulte une « base d'assiette » à laquelle est alors appliqué un « taux communal » qui permet de calculer l'impôt foncier.

Du fait qu'aucune nouvelle évaluation des biens fonciers n'est intervenue depuis 1941, les valeurs retenues actuellement se sont fort éloignées des réalités du marché. Ainsi, au Luxembourg il existe des distorsions croissantes avec les évolutions desdits marchés, et un affaiblissement progressif du rendement de l'impôt foncier. Il n'est donc plus ni productif, ni incitatif, ni équitable. À titre indicatif, le taux effectif, rapport entre l'impôt payé et la valeur vénale du terrain, est très généralement inférieur à 0.5 %, fréquemment inférieur à 0.1 %. Autant dire que cet impôt, par ailleurs impopulaire, n'est guère significatif dans les budgets des communes, et ne saurait donc en l'état actuel être utilisé comme élément d'incitation dans le cadre d'une politique foncière volontariste.

À ce jour, si la nécessité d'une réforme de cet impôt fait l'objet d'un consensus, il n'en est pas de même sur ce que devraient être les axes d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale, qui sépare en particulier le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et le gouvernement. Le SYVICOL, soulignant l'instabilité des recettes et l'absence de corrélation entre

les missions des communes et leur revenu, souhaite une refonte de la fiscalité locale fondée sur la réduction de l'ICC et une participation accrue des communes aux recettes étatiques. Le gouvernement analyse cette situation différemment étant donné que la volatilité n'existe que pour certaines communes à structures monolithiques. Il considère d'ailleurs que des mesures sont envisageables sans pour autant restreindre l'autonomie communale, restant bien en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour déterminer la volatilité des recettes communales, il faudrait considérer, outre les recettes de l'ICC, la totalité des recettes non affectées, à savoir l'IF, l'ICC et le FCDF.

La modernisation de la fiscalité foncière pourrait constituer un volet des orientations qui seraient envisagées pour moderniser la fiscalité locale au Luxembourg (voir le chapitre 3). Dans l'optique d'une réforme de fond de cette forme d'imposition, un préalable à mettre en œuvre à court terme serait une réévaluation des valeurs vénales, assortie du principe d'une réévaluation périodique fréquente (tous les trois ou quatre ans) qui permettrait de limiter les transferts de charge intervenant à chaque réévaluation. Toute réforme augmentant sensiblement les recettes des communes devrait dans tous les cas être placée dans le contexte de la pression fiscale au Luxembourg qui résulte, comme ailleurs, aussi bien des impôts nationaux que des impôts locaux.

Le second point important, directement lié aux préoccupations d'aménagement du territoire, consisterait à instaurer un lien entre la planification urbaine, les PAG, et l'évaluation des terrains, en posant le principe de l'évaluation à la valeur vénale des terrains qui sont classés comme terrains à bâtir dans le PAG. Peu discutable sur le plan de l'équité, un tel principe pourrait constituer une incitation utile à la mise sur le marché ou à la construction par le propriétaire des terrains dont le développement est prévu par le plan. Cela limiterait le phénomène de rétention foncière résultant du fait que le « stockage » d'un terrain à bâtir est quasi gratuit tandis que sa valeur augmente rapidement.

Le projet de loi promouvant l'habitat, déposé en mars 2007, créant un « pacte logement » avec les communes et instituant une politique active de maîtrise du foncier qui modifie certaines dispositions du code civil, prévoit l'introduction de taxes communales pour lutter contre la rétention immobilière et ce sous deux formes. Il s'agirait d'abord de la création d'une taxe spéciale, visant les terrains à bâtir non bâtis, applicable d'office si les travaux n'ont pas commencé trois ans après l'approbation d'un PAP et la réalisation des travaux d'infrastructure. On trouve donc là l'idée d'incitation à mettre sur le marché les terrains à bâtir, mais elle suppose une stratégie ferme dans la conception des PAG.

D'autre part serait introduite la possibilité pour les communes de pénaliser le changement d'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat (suivant le chapitre VI de la Loi du 21 septembre 2006 sur l'usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du code civil), ainsi que la possibilité pour les communes de percevoir une taxe spéciale pour lutter contre la non occupation de logements. Si ces mesures fiscales peuvent avoir un certain effet incitatif, on doit remarquer que ce sont des dispositifs optionnels pour les municipalités, et il n'est pas acquis que les communes souhaitent les utiliser (sauf les communes ayant conclu une convention dans le cadre du « Pacte logement » avec l'État). D'autre part, ces mesures ne remettent pas en cause l'archaïsme des évaluations fiscales. Quant à la pénalisation d'un changement d'affectation des logements à d'autres usages, celle-ci toucherait essentiellement la ville de Luxembourg, où cette évolution a atteint un caractère alarmant.

Planification urbaine et infrastructures

Les modalités du développement urbain au Luxembourg laissent à la charge de la collectivité une large part du financement des équipements induits par le développement des infrastructures. En outre, l'analyse de l'armature actuelle du développement urbain met en évidence une certaine saturation des équipements d'infrastructure, qui se traduit en particulier par la forme fréquente du développement « en doigts de gants », c'est-à-dire le long des voies de communication existantes. Les textes relatifs aux PAG et aux PAP ne précisent d'ailleurs pas à la charge de qui doivent être mis les équipements d'infrastructure. Lors de la réalisation d'un PAP, le promoteur est tenu de réaliser les infrastructures inhérentes au nouveau quartier prévu dans le projet d'urbanisme et considérées comme appartenant au domaine public tels que les espaces verts, les aires de jeux ou encore les réseaux routiers. Les écoles, les crèches ou encore les infrastructures routières au-delà de l'échelle du quartier prévu ne sont pas à sa charge. Ces dispositions sont indiquées dans la convention entre la commune et le promoteur. Le domaine public équipé est cédé à la commune jusqu'à concurrence de 25 % de la surface du PAP. Le plan ne comporte donc pas de mécanisme systématique d'ouverture à l'urbanisation ni de programmation du développement urbain et de partage des coûts d'équipement.

Il serait sans doute loisible de s'inspirer de pays voisins pour initier un mécanisme de financement des équipements à la fois plus incitatif et plus équitable, contenant d'une part un élément de programmation et d'autre part l'explicitation de la mise à la charge du constructeur et/ou du propriétaire du terrain. Il s'agit en particulier de faire en sorte que le développement urbain n'apparaisse pas comme un handicap financier pour les « maires bâtisseurs ». Tel est par exemple le cas des Pays-Bas, avec la

Encadré 2.2. Exemples d'incitation à l'offre foncière et à la réalisation d'infrastructures

L'exemple du « bestemmingsplan » aux Pays-Bas

Le cas des Pays-Bas se caractérise par la mise en œuvre d'un système de planification active, avec la mise en application du « bestemmingsplan », tel qu'il résulte du « physical planning act » de 1985.

Ce système consiste à faire jouer un rôle central aux communes dans la « production » de terrains à bâtir, en se portant acquéreur, à un prix proche de la valeur d'usage en l'état, des terrains classés par le « bestemmingsplan » comme terrains à bâtir. La commune équipe alors le terrain, et revend des charges foncières au prix de marché pour les usages « libres », et à prix maîtrisé pour les autres usages, en particulier les logements sociaux.

Il s'agit d'un mécanisme à la fois équitable en termes de récupération des plus values foncières et efficace dans la mesure où il garantit la « production » des terrains à bâtir prévus par le plan. Il repose sur une forme de « civisme foncier », moins développé dans d'autres pays. Le recours à l'expropriation, légalement largement ouvert, n'est pratiquement pas utilisé.

Le « Bebauungsplan » en Allemagne

En termes d'incitation à l'offre foncière, le système allemand de mise en œuvre des plans de développement urbain, « Bebauungsplan » ou BPlan, repose sur un système d'incitations fortes.

Les terrains compris à l'intérieur du Bplan font automatiquement l'objet d'un remembrement (« Umlegung »), d'un prélèvement de 30 % de la surface et enfin de la réalisation des équipements publics par l'entreprise communale de développement urbain.

Une large part de la dépense, souvent de l'ordre de 80 %, est mise à la charge du propriétaire, qui dispose d'un droit de délaissement dans la mesure où il ne souhaite pas participer à l'opération.

Source : Roelof Verhage, Local policy for housing development, European experiences, Ashgate, UK, 2002.

mise en application du « bestimmungssplan », tel qu'il résulte du « Physical Planning Act » de 1985, ou celui du « Bebauungsplan » en Allemagne, défini dans le « Baugesetzbuch » de 1986.

Expropriation et préemption

Le mécanisme d'expropriation qui permet à la collectivité publique au Luxembourg d'acquérir de façon obligatoire un immeuble privé est défini, pratiquement dans des termes identiques, par le code civil du 3 septembre 1807 et par l'article 16 de la Constitution du 17 octobre 1868 : « Nul ne peut être

privé de sa propriété que pour des causes d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par les lois, et moyennant une juste et préalable indemnité ». La Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, prévoit un usage très large de cette « arme absolue » puisque son article 20 dispose que l'État peut recourir à l'expropriation pour acheter les terrains nécessaires à « la réalisation des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation des sols rendus obligatoires ». C'est donc en droit un outil d'application très large, pratiquement sans équivalent dans les pays voisins.

Dans les faits son usage s'est limité aux équipements publics pour lesquels l'expropriation va de soi, en particulier les grandes infrastructures linéaires telles que les routes ou autoroutes. En outre, un arrêt de la Cour Constitutionnelle, en date du 7 février 2003, a pratiquement paralysé le système en « verrouillant », par annulation des articles 28 et 32 de la Loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, le principe d'une juste et préalable indemnité : selon cet arrêt de la Cour, l'indemnisation doit être liquidée avant que le jugement d'expropriation ne soit prononcé.

Cela ne correspond pas aux pratiques des pays voisins et paralyse le recours à l'expropriation au Luxembourg. En Belgique et en France, a été introduit, comme dans d'autres pays, un mécanisme d'expropriation « d'urgence », qui permet de contourner cette difficulté. Il est envisagé de modifier la procédure d'expropriation au Luxembourg. Ceci ne fait cependant pas l'objet du projet de loi précité. Une proposition de révision de l'article 16 de la Constitution pour rendre de nouveau possible l'expropriation pour cause d'utilité publique dans des délais raisonnables a été soumise à l'avis du Conseil d'État par la Chambre des députés. Le gouvernement a marqué son accord de principe à cette modification de l'article 16 de la Constitution qui s'impose et qu'il juge urgente. La procédure d'expropriation reste cependant un mécanisme relativement conséquent et il sera nécessaire d'envisager également le recours à d'autres solutions.

Quant au recours au droit de préemption, il y a lieu de remarquer que celui-ci fait partie intégrante du projet de loi mentionné ci-dessus. Il constitue un moyen d'acquérir la propriété d'un bien par substitution à l'acheteur au moment de la vente et peut être considéré comme un instrument privilégié de maîtrise foncière, beaucoup moins accentué que l'expropriation. Les communes devraient ainsi se voir conférer ce droit sur les terrains sis dans les zones de développement, les zones à restructurer, les zones d'aménagement différé, les zones de réserves foncières et les zones adjacentes au périmètre d'agglomération, telles que ces zones ainsi que le périmètre d'agglomération sont définis par le PAG. Le droit de préemption, du moins dans son acception courante, appelle deux remarques.

La première se rapporte à l'application de la préemption : il s'agit d'un outil complexe à mettre en œuvre, et il est donc nécessaire que l'organisme qui en est chargé dispose d'une bonne expertise technique en même temps que d'une vision d'ensemble du développement de la construction sur le territoire. On imagine mal que ce droit soit exercé au niveau de la commune. Cette remarque peut être reliée à la création éventuelle, précédemment évoquée d'un opérateur foncier public, qui pourrait assurer, au service des communes, la responsabilité de l'exercice du droit de préemption.

En second lieu se pose la question de l'évaluation du prix auquel les biens seront préemptés. La référence au prix de marché paraît s'imposer. Encore faut-il être en mesure de se référer, dès lors qu'il s'agit d'un terrain devenu terrain à bâtir, au prix dans l'usage antérieur¹⁰. Enfin, l'exercice d'un tel droit doit impérativement s'exercer dans la perspective d'une stratégie à long terme, définie dans le cadre de la planification urbaine. L'exercice de la préemption au coup par coup, sans vision d'ensemble à moyen ou long terme, peut être parfaitement contre-productive. Dans cette perspective, une action foncière pertinente et efficace ne semble pouvoir se développer qu'en mettant en place un outil technique, agence foncière publique, dont les principales caractéristiques ont été tracées précédemment.

2.3.6. Préconisations

Les conclusions et recommandations qui découlent des analyses précédentes sont les suivantes :

Dynamiser les outils de planification

Mieux relier les différents niveaux de planification, en particulier la planification stratégique, et les plans locaux, essentiellement les Plans d'aménagement généraux, en renforçant les capacités des services techniques chargés de les préparer.

Clarifier les modalités de l'intervention foncière publique, en remettant en marche la procédure d'expropriation et en mettant en place, avec prudence, un droit de préemption.

Créer de nouveaux outils

Envisager la création d'un opérateur foncier public à compétence générale, qui pourrait être bénéficiaire du droit de préemption. Les modalités financières de son intervention devraient être précisées. Sa politique de prix devrait être réalisée en coordination avec le Comité d'acquisition institué auprès du ministère des Finances.

Envisager la généralisation du recours au bail emphytéotique, aujourd'hui limité à certaines opérations du fonds du logement et aux zones

d'activité. Ceci pourrait être considéré comme une activité prioritaire pour l'opérateur foncier public.

Mieux observer et analyser les marchés

Affiner, à travers les travaux de l'Observatoire de l'habitat, la compréhension de la dynamique des marchés du logement, de façon à éclairer les besoins en matière de production foncière.

Dans ce cadre, procéder à une évaluation comparative des marchés fonciers et du logement dans les diverses composantes de la Grande Région, et tenter de mesurer l'impact des navetteurs sur ces marchés voisins.

Apporter une attention particulière sur l'observation des marchés fonciers et l'impact du changement des règles, en particulier l'approbation des PAG, sur les prix des terrains.

Inciter au développement

Expliciter le lien opérationnel entre le programme directeur d'aménagement du territoire, l'IVL, le plan sectoriel logement, et les PAG, en introduisant des éléments de programmation dans la mise en œuvre de ces plans, assortis d'incitations financières plus fortes pour les « maires bâtisseurs ».

Restructurer la fiscalité locale, à partir notamment de la réévaluation de l'assiette de l'impôt foncier, de façon à lui conférer à la fois un rendement substantiel et un pouvoir incitatif.

La stratégie IVL demande clairement, pour être mise en œuvre, une articulation forte avec les politiques foncières et du logement. Le système actuel ne semble y répondre que partiellement. Ce n'est certes pas l'existence d'instruments d'intervention qui fait défaut, puisque, en tout cas en matière de planification et d'intervention foncière, il semble y avoir abondance d'outils, en notant toutefois le problème spécifique aigu posé par la question de l'expropriation. Le problème semble plutôt venir de l'absence de lien ferme entre les différents niveaux de planification, le principal d'entre eux, le PAG, étant caractérisé par une grande rigidité dans la procédure et le suivi. Le manque de flexibilité et l'absence de programmation peuvent faire obstacle à ce qu'il devienne un outil efficace de mise en œuvre de la stratégie IVL, dans la mesure où la plupart des communes ne disposent pas d'importants services techniques.

Le deuxième point marquant, qui renforce le premier, est l'absence de véritable incitation à mettre sur le marché les terrains constructibles. Cela résulte de la grande faiblesse de la fiscalité annuelle sur le foncier et de l'absence de contrainte ou d'incitations envers les propriétaires fonciers dont les terrains sont classés constructibles. Cela pourrait fortement compromettre la mise en œuvre de la stratégie innovante qu'est l'IVL et donc peser sur l'application des principales orientations de l'aménagement du territoire,

fondées sur un meilleur équilibre spatial des activités et sur une mobilité mieux maîtrisée. La pression foncière continue et le comportement de rétention des propriétaires, facilité par les dispositions actuelles en font un objectif premier pour traduire effectivement l'IVL dans la réalité, y compris si le scénario pendulaire devait s'imposer dans la réalité.

2.4. Les transports

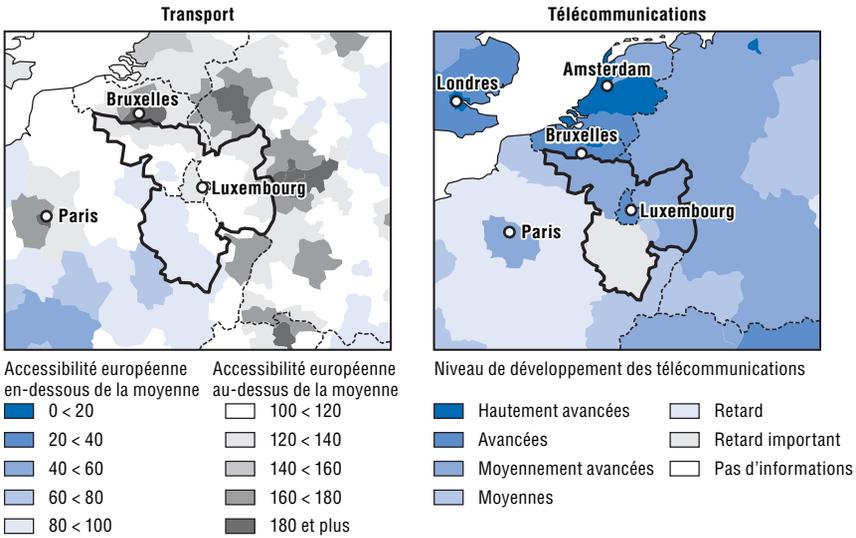
2.4.1. Des flux croissants

L'équilibre spatial des activités et l'organisation des infrastructures et services de transport se posent aujourd'hui au Luxembourg dans un contexte très particulier, en raison de l'importance des déplacements domicile travail des résidents, auxquels s'ajoutent des flux transfrontaliers en croissance constante. La singularité du cas luxembourgeois, dans le cadre de la Grande Région dont le Grand-Duché constitue le centre de gravité, est soulignée par une analyse cartographique de l'ORATE¹¹. L'indice d'accessibilité de la Grande Région (transports mais aussi télécommunications), tel que mesuré par l'ORATE (voir le graphique 2.6), situe celle-ci dans une moyenne européenne, avec le seul Grand-Duché paraissant jouir d'une situation plus favorable que celle des régions environnantes, à l'exception du nord de la Wallonie et de l'est de la Rhénanie-Palatinat. Ceci souligne que l'accessibilité du Luxembourg depuis la Lorraine et depuis la Wallonie, qui connaissent les principaux flux de salariés transfrontaliers, doit être sensiblement améliorée.

Les flux pendulaires ne concernent pas que la population transfrontalière. Entre 1981 et 2001, la proportion de la population active travaillant hors de sa commune de résidence au Luxembourg est passée de 49.5 % à 68.6 % (voir graphique 2.7), l'agglomération de Luxembourg ville étant la principale destinataire de ces mouvements pendulaires. En termes d'effectif, cela fait passer les navetteurs de 73 000 à 111 000 et augmente dans la même proportion le nombre de trajets. La quasi-totalité des communes avoisinant la ville de Luxembourg et d'autres, proches de la région Nord comptent plus de 80 % de leurs actifs comme navetteurs. Toutes les autres communes, hormis sept, comptent entre 60 et 80 % de navetteurs.

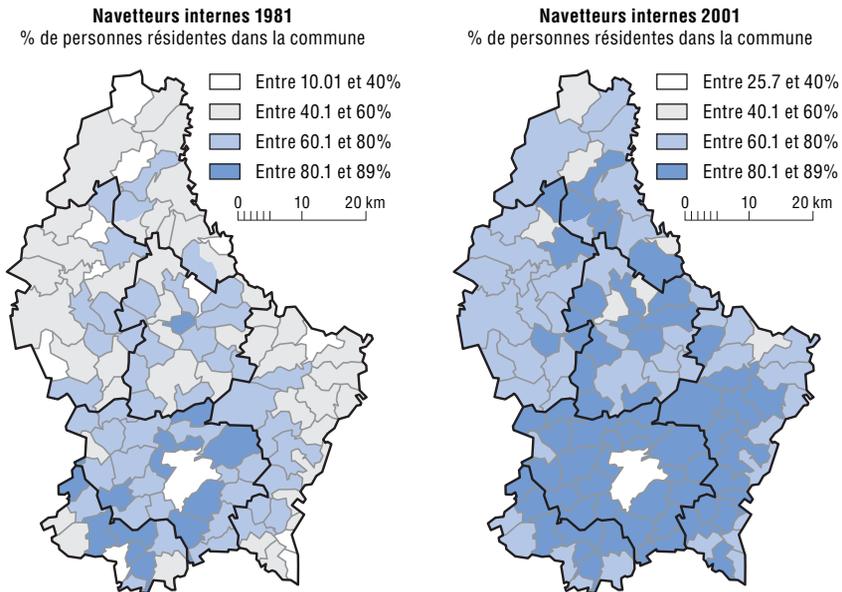
Les habitants et les pouvoirs publics sont de plus en plus attentifs aux conséquences des évolutions les plus récentes, qu'il s'agisse de la hausse des prix fonciers poussant à l'étalement urbain, jusqu'aux régions proches des pays voisins ou de l'accroissement des flux de transport, avec leur corollaire de risques pour l'environnement. On a vu que pour aborder ces questions nouvelles avec des critères nouveaux, une conception inédite de l'aménagement du territoire a vu le jour, que l'on considère les objectifs ou les procédures à mettre en œuvre. Elle relie fortement la gestion des localisations

Graphique 2.6. **Accessibilité du Luxembourg dans la Grande Région**



Source : Focus Grande Région, ORATE, 2006 (document provisoire).

Graphique 2.7. **Navetteurs internes**



(pour l'habitat, les équipements et les activités) et la gestion des flux de transport de personnes.

Les transports de personnes jouent un rôle-clé dans l'ensemble de cette démarche, avec des objectifs très ambitieux. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer le système de transport lui-même, sous l'angle de son efficacité propre ou de ses effets externes sur l'environnement économique et social. En plaçant le transport au centre des préoccupations d'aménagement, il s'agit de créer une nouvelle dynamique ayant comme objectif de mieux équilibrer l'organisation d'ensemble du territoire selon une logique d'ouverture et d'échange avec les autres composantes de la Grande Région. La démarche engagée jette ainsi les bases d'une coopération plus approfondie sur des questions dont la portée est par définition suprarégionale. En même temps, la recherche d'une meilleure qualité de vie, dont la qualité des transports est un élément important, ne vise pas seulement les habitants. Elle constitue en tant que telle un élément de compétitivité internationale et d'attraction d'investissements étrangers, en particulier pour renforcer la position de la ville de Luxembourg sur la scène européenne.

2.4.2. Situation en matière de transport

Motorisation, mobilité et partage modal

Pays au niveau de vie exceptionnellement élevé, situé au cœur de la partie la plus dense de l'Union européenne, largement dépendant des pays voisins pour la fourniture d'une grande proportion de sa main-d'œuvre, le Luxembourg connaît une forte intensité de transport de personnes. Le taux de motorisation luxembourgeois est le plus élevé d'Europe (dans le tableau 2.3 ont été retenus, outre le Luxembourg, les trois pays limitrophes, un pays peu motorisé, le Danemark et un pays très motorisé, l'Italie, enfin les moyennes pour l'Union européenne à 15 et à 25 membres)¹².

Tableau 2.3. **Taux de motorisation en Europe, 2002**
(voitures particulières pour 1 000 habitants)

Luxembourg	Allemagne	Belgique	France	Danemark	Italie	UE15	UE25
646	542	464	491	352	591	491	459

Source : EU Energy and Transport Figures, Statistical pocketbook, European Commission, 2004.

Le parc automobile luxembourgeois est ainsi passé de 220 000 véhicules à 376 000 entre 1990 et 2006¹³. En parallèle, les déplacements en automobile (mesurés en passagers-kilomètres) sont passés de 4 milliards à 5.25 milliards de passagers-kilomètres entre 1990 et 2002. Le parcours annuel moyen en automobile par habitant est relativement élevé, malgré les dimensions réduites du territoire (tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Mobilité automobile : parcours annuel moyen, 2002**
(passagers-kilomètres par habitant)

Luxembourg	Allemagne	Belgique	France	Danemark	Italie	UE15
11 700	8 500	10 700	12 300	11 100	12 300	10 200

Source : EU Energy and Transport Figures, Statistical pocketbook, European Commission, 2004.

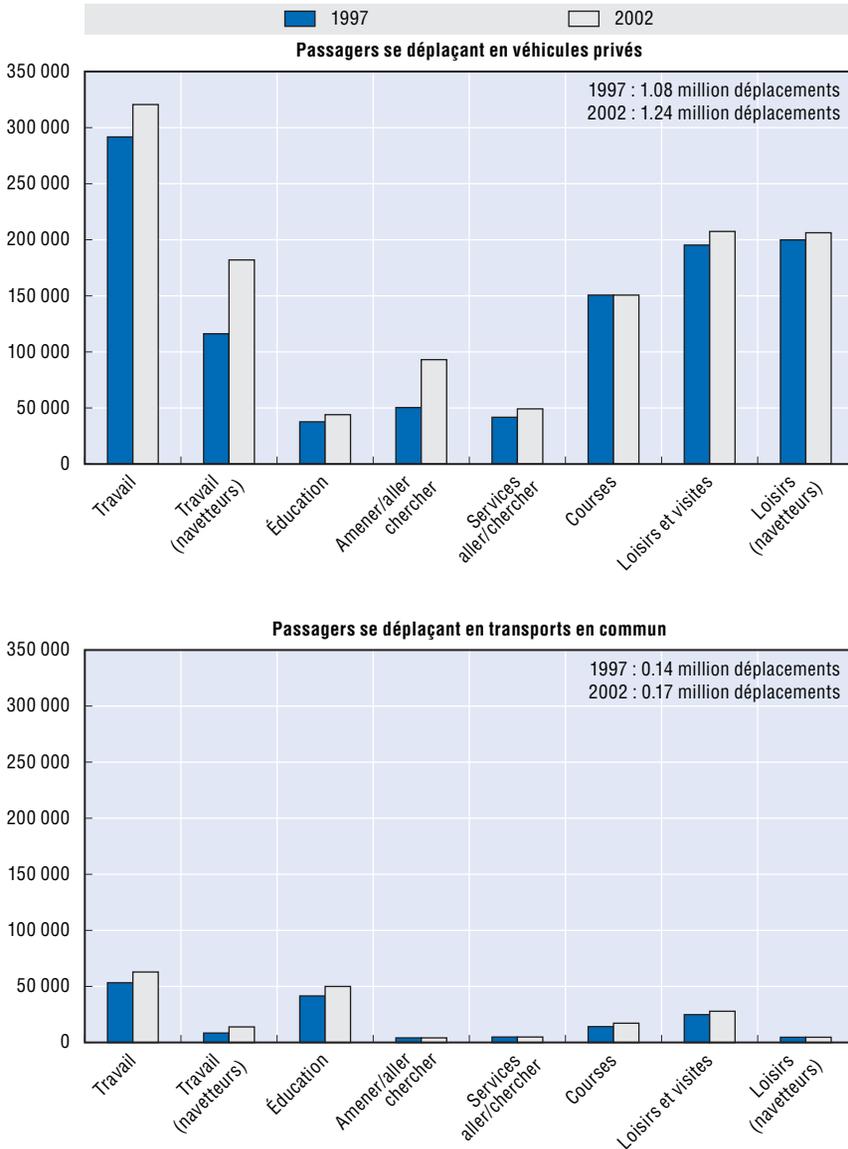
Les statistiques de transport de personnes pour 1997 et 2002 montrent la croissance des déplacements liés au travail, et en particulier des déplacements pendulaires, tandis que les déplacements liés à l'éducation, aux services, aux achats ou au temps libre sont stables. Ils montrent aussi la place plus modeste des flux de transport collectif (voir graphique 2.8).

Pour autant, le partage modal des déplacements de personnes au Luxembourg est proche de celui des autres pays européens¹⁴, avec toutefois un plus fort pourcentage de déplacements par autobus et autocars qui s'appuie sur une offre de transport collectif de bon niveau. La part du chemin de fer est également très honorable, compte tenu des faibles dimensions géographiques du territoire national. En effet, le Luxembourg est le second pays d'Europe après la Suisse avec le plus grand nombre de voyages en train par habitant (voir tableau 2.5).

Flux transfrontaliers

Parmi les flux de voyageurs, il convient de distinguer les flux intérieurs des flux transfrontaliers. Ces derniers, qui sont d'une longueur moyenne supérieure à celle des flux intérieurs, connaissent en effet une expansion rapide, liée à celle de la population étrangère venant chaque jour travailler au Luxembourg : ainsi, à la fin de l'année 2006, 306 281 personnes travaillaient au Luxembourg, dont 42 % de travailleurs frontaliers, soit 131 000 salariés. Le nombre de ces navetteurs est ainsi passé de 3 700 en 1960 à 37 300 en 1990 et à 121 200 en 2005, selon le STATEC (voir chapitre 1), et la tendance à l'augmentation se poursuit. Une projection du STATEC pour 2055¹⁵ fait état de 317 000 frontaliers, soit 55 % de la population active tendancielle à cet horizon. Une des options des scénarios d'aménagement du territoire arrêtée par le gouvernement luxembourgeois est précisément de contrecarrer ces tendances.

85 % des déplacements des navetteurs transfrontaliers sont effectués selon un trajet direct en automobile et 9 % selon un trajet multimodal comprenant un maillon automobile, alors que les transports en commun ne représentent que 4 % des ces déplacements, qu'ils soient utilisés sur tout ou partie du trajet¹⁶. Pratiquement un tiers de ces mouvements a pour destination la ville de Luxembourg et se concentre donc dans la zone la plus dense du territoire et sur les axes routiers qui la desservent, les plus chargés du réseau national. La longueur moyenne des trajets directs en automobile est de 43 km, le triple du parcours moyen d'un actif résident luxembourgeois. Étant deux fois moins

Graphique 2.8. **Transport de personnes (automobile et transports publics)**

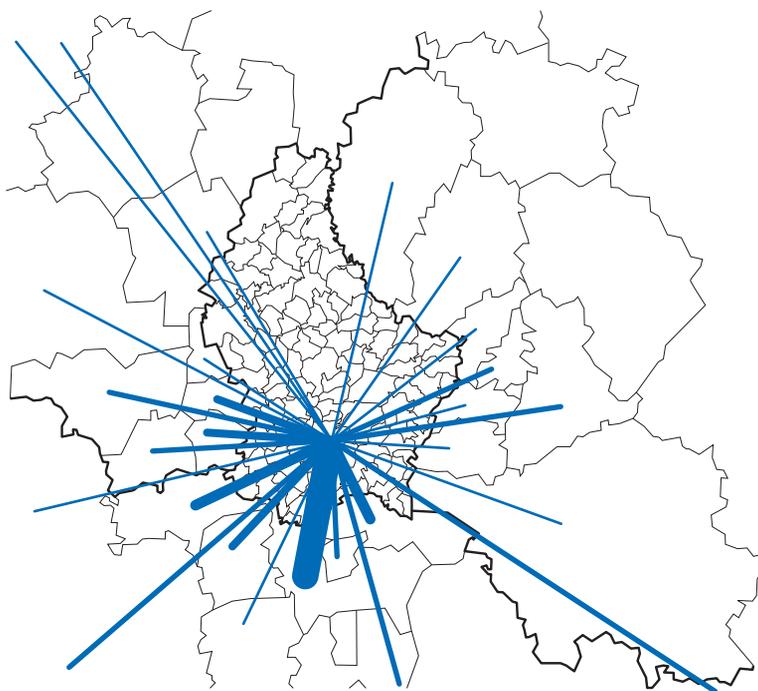
Source : IVL.

nombreux que les travailleurs résidents et accomplissant des trajets trois fois plus longs, les navetteurs transfrontaliers (mesurés en voyages de personnes par jour, aller et retour) engendrent plus de la moitié du trafic automobile domicile-travail du Luxembourg (voir graphique 2.9).

Tableau 2.5. **Partage modal des déplacements de personnes en Europe, 2002**
(%, passagers-kilomètres)

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France	Danemark	Italie	UE15	UE25
VP	81	82	83	86	81	83	83	83
Bus et cars	14	9	10	5	12	11	9	10
Fer	6	8	6	9	7	5	7	7
Tram et métro		1	1	1		1	1	1

Source : EU Energy and Transport Figures, Statistical pocketbook, European Commission, 2004. NB : les modes de déplacements aériens et les modes non motorisés (marche et vélo) ainsi que le transport aérien sont ignorés de ces statistiques.

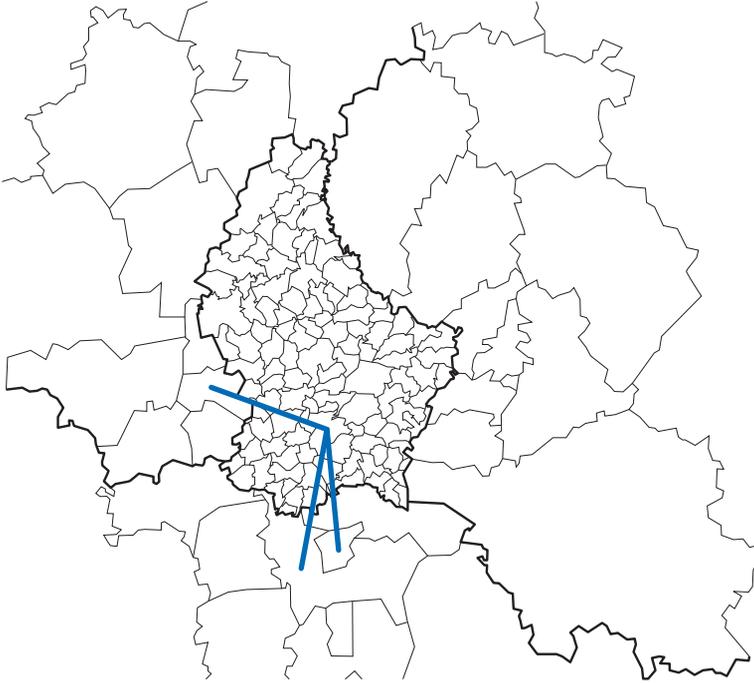
Graphique 2.9. **Navetteurs transfrontaliers (automobile, motif : travail)**

Mesurés en voyages de personnes par jour, aller et retour.

Source : IVL, 2002.

Quant aux transports publics, ils ne peuvent convenablement traiter que les zones densément peuplées et se limitent donc à quelques axes principaux. Les régions limitrophes de la Lorraine ont à cet égard un mode d'habitat plus propice à la desserte par chemin de fer, en comparaison avec l'urbanisation plus dispersée des régions limitrophes belges ou allemandes (voir graphique 2.10). Il faut souligner que, même dans les zones d'urbanisation dense, les déplacements utilisant le chemin de fer sont, le plus souvent, des

Graphique 2.10. **Navetteurs transfrontaliers**
(transports publics, motif : travail)



Mesurés en voyages de personnes par jour, aller et retour.

Source : IVL, 2002.

chaînes multimodales qui comprennent un maillon routier précédant et/ou suivant le maillon ferroviaire central, que ce maillon routier soit individuel (automobile) ou collectif (bus).

Or, en termes de prix, de temps nécessaire et de souplesse, l'influence du pré et du postacheminement est déterminante. Le premier et/ou le dernier kilomètre décident souvent de la solution choisie dans son ensemble. La mise en place d'un réseau ferré performant qui connaît d'importantes extensions jusqu'à l'horizon 2020, l'amélioration de l'accessibilité et de l'attrait de l'autobus et l'optimisation de la correspondance entre le tram, les bus et les chemins de fer par la réalisation de plusieurs gares d'échange à la périphérie de la capitale sont des conditions cruciales de la réussite des politiques de transport collectif. S'y ajoute la création de parkings d'accueil aux frontières et, dans une ceinture plus proche de la capitale, aux points d'intersection des grands axes routiers menant vers la capitale et des lignes formant le réseau des transports publics par rail et par route. Étant donné que la chaîne concerne couramment les deux côtés d'une frontière, le Luxembourg supporte toute coopération et initiative en faveur d'une conception et d'une gestion intégrées (voir ci-dessous).

Problèmes et enjeux

Les réseaux de transport du Grand-Duché montrent, sur leurs axes principaux, un niveau préoccupant de congestion. Sur les autoroutes (4 % de la longueur du réseau mais 25 % du trafic), les liaisons vers Arlon, Metz et Trèves sont saturées aux heures de pointe. Aux entrées de ville, Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Ettelbruck-Diekirch présentent de graves goulots d'étranglement. L'importance de la mobilité automobile et de ses conséquences en termes de nuisances (bruit, pollution, insécurité), de congestion, de consommation énergétique et de production de gaz à effet de serre apparaît ainsi comme la première préoccupation, en matière de transport, des responsables de l'administration et du gouvernement luxembourgeois. Leurs efforts visent soit à diminuer la mobilité elle-même (à travers une autre politique de localisation) soit à chercher des solutions de transport alternatives. La forte croissance des voyageurs sur la liaison ferroviaire Bettembourg-Luxembourg a amené cette infrastructure à la limite de ces capacités. Afin de permettre l'amélioration des relations sur cet axe notamment en vu d'une croissance des flux frontaliers venant de Thionville/Metz, il est prévu de dédoubler ce tronçon par une nouvelle ligne ferroviaire à deux voies longeant l'autoroute A3.

On peut noter par ailleurs la part considérable de la consommation d'énergie consacrée au transport, avec une consommation énergétique du secteur des transports par habitant près de deux fois supérieure à la moyenne communautaire¹⁷ (voir tableau 2.6). Une part de l'explication de ce taux exceptionnellement élevé tient toutefois à la consommation de carburants qualifiée de « touristique », qui désigne l'achat de carburant au Luxembourg par les navetteurs transfrontaliers et par les habitants des régions voisines pour profiter d'un niveau d'accises sur les produits pétroliers inférieur à celui des autres pays. Ces ventes sont certes prises en compte dans le calcul des émissions par les dispositions du protocole de Kyoto et doivent donc être compensées. Une telle distorsion, profitable aux finances publiques luxembourgeoises mais contradictoire avec les objectifs de l'IVL, devrait toutefois être corrigée à l'avenir par une harmonisation européenne dont le principe est déjà acquis. Pour relever ce défi, le Luxembourg a introduit le

Tableau 2.6. **Répartition de la consommation d'énergie entre secteurs, 2002**
(%)

	Industrie	Logement et services	Transport	(Dont transport routier)
Luxembourg	24	19	57	(46)
UE15	28	39	33	(27)

Source : EU Energy and Transport Figures, Statistical pocketbook, European Commission, 2004.

1^{er} janvier 2007 une contribution spéciale Kyoto moyennant un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers et a procédé à une réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs selon des critères environnementaux qui entendent promouvoir les véhicules à faible consommation de carburant ainsi que des véhicules propres (filtre à particules).

2.4.3. Options de planification et rôle des transports

Mené par un consortium de bureaux d'études, un travail d'analyse du système territorial débouchant sur des scénarios politiques alternatifs, a fourni les éléments des décisions politiques en cours de mise en œuvre aujourd'hui¹⁸. Dans son titre même, *Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (IVL)*, ce document manifeste le choix fondamental consistant à lier développement spatial et développement des transports. Il s'inspire des orientations déjà retenues en 2002 par le gouvernement luxembourgeois concernant la priorité à donner aux transports en commun dans le cadre de la stratégie « mobilité.lu ». On notera qu'un tel travail a été confié à un consortium étranger, portant ainsi sur la réalité luxembourgeoise un regard plus distancié et étant peut-être plus à même de faire des propositions tranchées qu'une équipe davantage engagée dans les relations locales.

Constatant les grandes tendances évoquées plus avant (le développement du Luxembourg fondé sur les services de haut niveau, l'appel massif à la main-d'œuvre transfrontalière, la croissance des flux de transport, l'expansion urbaine et le risque de mitage du territoire), ce document évoque les avenir possibles à moyen et long termes, sous la forme de deux scénarios prospectifs contrastés, présentés précédemment. Dans tous les cas, les transports sont au cœur des évolutions envisagées. Le besoin croissant de main-d'œuvre étrangère étant tenu pour acquis, la première option, développée dans la section précédente, consiste à en fixer une part importante sur le territoire national. Même si la rareté de l'offre foncière et immobilière et son coût rendent ce scénario difficile à réaliser à large échelle, on a vu que des mesures énergiques s'imposent, pour freiner la tendance actuelle et permettre la mise en œuvre des grandes orientations d'aménagement du territoire. L'autre option consiste à mieux organiser les mouvements pendulaires des quelque 128 000 personnes travaillant au Luxembourg et habitant dans les pays voisins.

La dissociation entre les lieux d'habitat et les lieux de travail d'une large part de la population active, de part et d'autre des frontières avec les régions voisines est en effet d'une caractéristique induite par des différentiels de salaire et de coût de la vie entre le Grand-Duché et les régions voisines. L'avantage pour de nombreux salariés transfrontaliers serait fortement atténué s'ils choisissaient d'élire domicile au Luxembourg. Cela se traduit même maintenant par le fait qu'une proportion non négligeable de citoyens luxembourgeois travaillant dans

leur pays préfère dorénavant résider de l'autre côté de la frontière afin de réaliser les mêmes économies que les travailleurs frontaliers étrangers (voir section précédente). S'il paraît difficile de véritablement s'opposer à ces tendances et à leur accentuation, il semble par contre possible d'en infléchir le mode de réalisation et de structurer les flux différemment.

Plutôt que de jouer sur la localisation des actifs en les établissant sur le territoire national, l'objectif est de changer la manière dont ils se déplacent dans leurs mouvements pendulaires, en diminuant la part de l'automobile et en y substituant chaque que fois que possible un mode collectif alternatif. Sans que cet objectif soit bien précisé dans ses diverses composantes techniques ou spatiales, un ratio avancé par l'IVL cristallise le niveau d'ambition : modifier le « partage modal » des mouvements de personnes jusqu'à une proportion de 25/75 au lieu d'environ 12 % en 2002 tous moyens de transports en commun confondus. Les transports alternatifs à la route devraient ainsi assurer à l'horizon 2020 le quart des déplacements motorisés mesurés en nombre de voyages.

Cet objectif est ambitieux : selon l'unité de mesure utilisée au niveau européen (Eurostat), le passager-kilomètre, le taux actuel de transport motorisé non automobile du Luxembourg¹⁹ est de 14 % pour les bus et autocars (6 % pour le train), d'ores et déjà supérieur à la moyenne européenne qui est de 9 % pour les cars et bus (7 % pour le chemin de fer et 1 % pour les trams et métros). Passer de 14 % à 25 % dans un contexte de forte croissance tendancielle des déplacements passe ainsi par un renforcement substantiel de l'offre des transports collectifs et de leur capacité à être choisis par les usagers potentiels : avec la tarification, la qualité de service est alors une question-clé, à comparer à la celle de l'automobile individuelle et des facilités ou des obstacles que recevra son usage (que l'on considère la capacité des infrastructures routières et leur tarification, en rase campagne et en milieu urbain, ou les conditions et les prix du stationnement).

En 2006, le comité politique, accompagnant le processus de planification du sud-ouest de l'agglomération de la ville de Luxembourg a décidé de lancer une étude ayant pour objet l'analyse de la situation actuelle en matière de réglementation sur le stationnement dans les cinq communes, de faire des enquêtes et analyses sur le terrain, de calculer les conséquences de l'application de ces réglementations sur le développement futur du trafic individuel et de proposer une réglementation harmonisée. Le rapport final du bureau ayant effectué l'étude a été présenté en mars 2007. Les bourgmestres ont exprimé leur accord de principe concernant les objectifs et l'approche conceptuelle proposés par cette étude. À présent, le défi consiste à élaborer des mesures transitoires adaptées n'entravant pas la mise en œuvre effective d'une réglementation plus restrictive et harmonisée.

Le choix de renforcer les transports collectifs étant bien affirmé, il conviendra de prendre la mesure des moyens à réunir pour le réaliser. Quels projets à définir pour une nouvelle offre de transport non routier, combinant de manière intégrée les segments interurbains sur les plus longues distances et les segments terminaux, au départ ou à l'arrivée, en particulier en milieu urbain ? Quels financements sont nécessaires pour les réaliser ? Quelle tarification, pour quel volume de fréquentation, avec quelle rentabilité financière et quelle rentabilité socio-économique, doit elle être envisagée ?

Lien entre localisation et transport

La conception intégrée de l'IVL met précisément au centre de sa réflexion et de ses propositions la liaison forte entre aménagement et transport. D'une part, une densification de l'usage de l'espace urbain rapprochant les lieux de résidence des lieux d'emploi, mais aussi des lieux d'éducation, de commerce et de service, de loisirs, permet à la fois de diminuer les effets externes négatifs du transport en raccourcissant les déplacements automobiles et en renforçant la pertinence des modes collectifs, et de diminuer les déplacements motorisés eux-mêmes. Le partage modal est extrêmement sensible à la nature du tissu urbain (et en premier lieu sa densité, qui commande aussi la distance moyenne des déplacements) et à l'offre de transport collectif disponible.

Le raccourcissement des trajets et la mixité des fonctions permettent de promouvoir le trafic non motorisé, compétitif avec le trafic motorisé sur de courtes distances. L'enquête ménage de 1995 a fait ressortir que le nombre de trajets effectués de manière non motorisée à l'intérieur du pays représente près de 18 % de l'ensemble des trajets. En plus, le Luxembourg détient le record des trajets inférieurs à 5 et à 2 kilomètres effectués en voiture individuelle. Le trafic non motorisé présente ainsi un potentiel important, non encore exploité, qui permet d'améliorer les performances et la qualité du système global du transport de personnes. En conséquence, un futur développement urbain selon les principes de « la ville des chemins courts » est visé par le biais de la concrétisation des lignes directrices préconisées par le « Programme directeur » dans les PAGs et dans les PAPs.

Le cas de la région parisienne (encadré 2.3) constitue un bon exemple soulignant la distinction en termes de modes de transport entre Paris *intra-muros* et la périphérie. En centre-ville, le premier mode de déplacement est pédestre, suivi des transports collectifs, avec la voiture en bonne dernière, notamment sous l'effet des nombreuses mesures dissuasives mises en place ces dernières années (prix du stationnement élevé pour les non-résidents, réduction de la surface accessible aux voitures particulières par l'extension des emprises réservées exclusivement aux transports en commun). En grande couronne, les proportions et le classement sont très différents et les transports collectifs arrivent en bons derniers. Ces contrastes montrent bien

que pour concilier ces modes de déplacement, il convient de prévoir des points de transfert d'un mode à un autre (« park n'ride »).

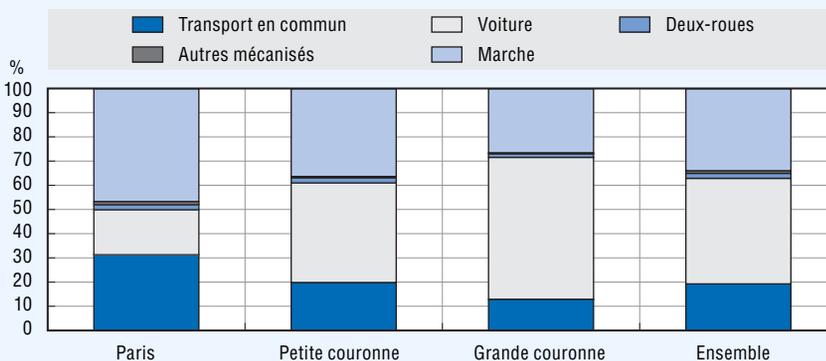
Pour les déplacements proprement dits (à localisation des habitations et emplois inchangée, à distance de déplacement égale et à tissu urbain stable), il est loisible de développer une offre alternative à l'automobile sur certaines liaisons. Le domaine de pertinence technique et économique de cette offre est assez strictement borné. Sur les trajets à longue distance, il ne couvre que les liaisons à fort potentiel de trafic. L'autobus et *a fortiori* le train présentent des coûts fixes élevés à rendement croissant, leur coût de production par passager étant très élevé si la fréquentation est faible mais sont en revanche très intéressants si le remplissage des véhicules est fort, surtout en considérant le

Encadré 2.3. Le cas de l'Île-de-France

Le cas de l'Île-de-France est relativement bien documenté et est, parmi beaucoup d'autres exemples possibles, intéressant en ce qu'il regroupe des types d'espace urbains très contrastés, entre un centre dense, bien desservi par les transports collectifs et où la marche à pied est en outre souvent possible, et une périphérie moins dense et moins bien desservie. En centre-ville, la marche à pied est le premier mode de déplacement avec 46 % du total, suivi des transports collectifs pour 32 % et de la voiture pour 18 %. En grande couronne, les proportions sont autres, avec 58 % pour la voiture, 25 % pour la marche et 14 % pour les transports collectifs.

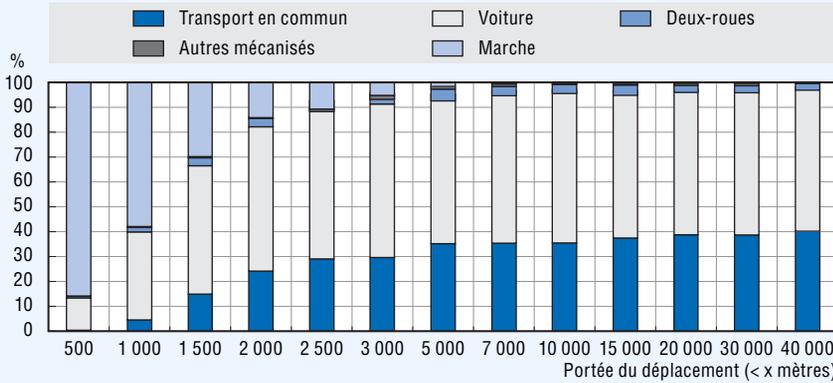
La densité urbaine et la portée des déplacements sont en effet étroitement liées, elles ont une incidence très forte sur le partage modal. Au-delà de 1.5 km, la part de la marche à pied s'effondre, ce qui souligne l'incidence de l'urbanisme local dans les pratiques de déplacement.

Graphique 2.11. Partage modal selon le type d'espace en Île-de-France



Encadré 2.3. Le cas de l'Île-de-France (suite)

Graphique 2.12. Portée des déplacements en Île-de-France



Source : Enquête globale des transports 2001-2002, La mobilité des franciliens, Île-de-France à la page, INSEE, 231/12/03.

coût social incluant les externalités. Sur les trajets courts, le milieu urbain dense est le domaine d'efficacité de l'autobus, du tramway, voire, dans les grandes agglomérations, du métro et du train.

Pour opérer un « transfert modal » tel que préconisé par l'IVL, les efforts doivent porter en priorité sur les itinéraires où une offre collective renforcée et diversifiée (capacités, fréquences, confort, tarifications adaptées aux usages) sera à la fois utile au plus grand nombre d'utilisateurs et socialement la moins coûteuse. La priorisation des projets d'infrastructure est en cours dans le cadre du plan directeur sectoriel transports, afin de fixer les priorités judicieusement. Dans la mesure où les flux principaux sont transfrontaliers, les projets devront nécessairement être élaborés en liaison avec les régions voisines, avec leur soutien et leur participation active. Compte tenu des questions qui se posent, tant les collectivités territoriales frontalières que les transporteurs publics et privés (rail et route) mais aussi les usagers devraient être étroitement associés à la démarche.

Vu la multitude d'interlocuteurs et de décideurs dans les pays voisins et des moyens financiers impliqués, les collaborations transfrontières sont souvent complexes et longues à mettre en œuvre, ce qui représente un handicap pour la recherche de solutions adaptées. Toutefois, la volonté du Luxembourg de trouver des solutions est mise en évidence par son soutien aux projets d'infrastructure de dimension transfrontalière et internationale

(participation financière au TGV Est-européen) ainsi que par son action au sein d'une structure de coopération permanente en matière de transports, à savoir le groupe de travail « transports » du Sommet de la Grande Région.

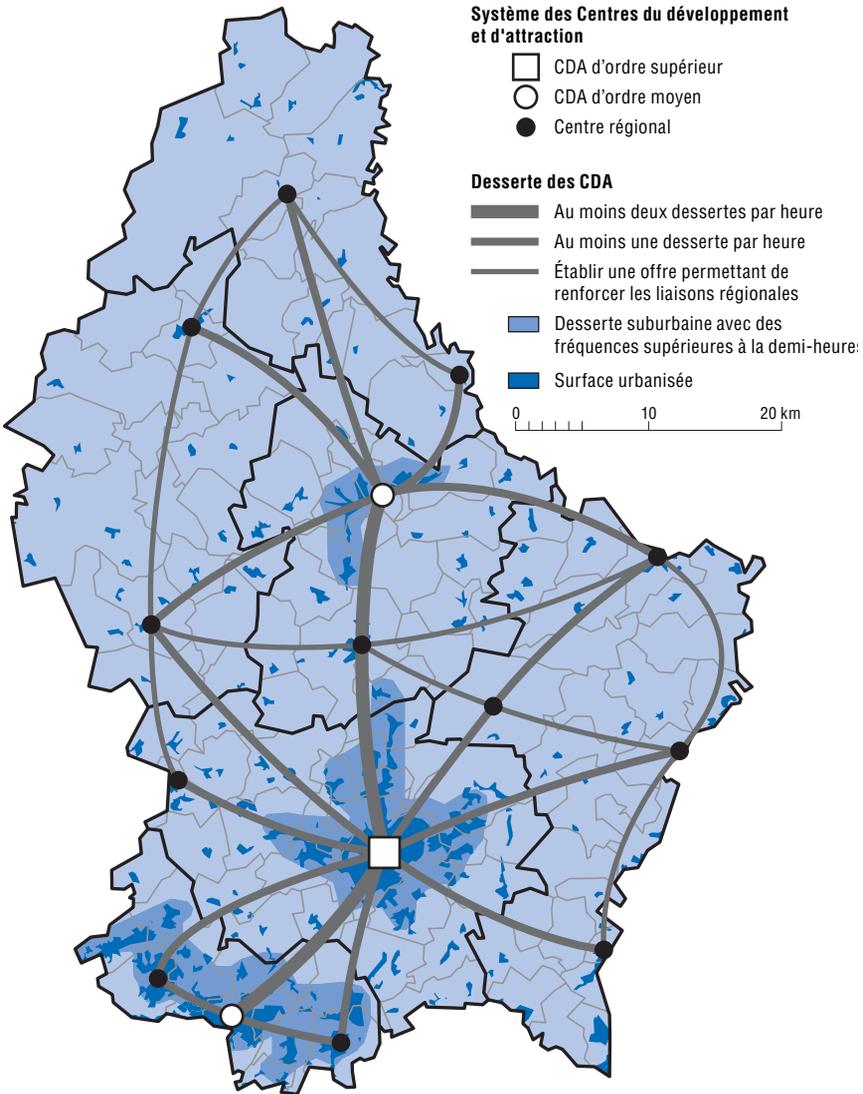
Le lien entre organisation de l'espace et organisation des transports collectifs devra enfin se marquer dans l'urbanisme local de manière précise. La densification de l'espace urbain et périurbain existant, pour alimenter l'usage des réseaux de transport collectif et, réciproquement, pour procurer aux habitants une offre de mobilité autre qu'automobile, devra se concentrer dans le périmètre immédiat des nœuds du réseau de transport, en particulier autour des gares ferroviaires²⁰, bien moins nombreuses et plus structurantes que les haltes d'autobus. Une telle approche permettra de démultiplier l'efficacité des dessertes existantes ou à les renforcer à l'intérieur du territoire, en assurant dans de bonnes conditions toutes les liaisons nécessaires en transports en commun entre les Centres de développement et d'attraction (CDA), indiquées dans le graphique 2.13.

Les pôles retenus comme CDA permettent en effet d'organiser un maillage du territoire national. Les nœuds qu'ils constituent sont réunis par des arcs donnant au transport collectif (train et autocars) la place importante qu'implique la stratégie de développement intégré. L'axe Nord-Sud constitue l'épine dorsale de ce dispositif, dont le succès dépendra de la mise en place de plusieurs éléments complémentaires aux infrastructures. Parmi ceux-ci, on dénombre l'offre et la qualité de service (vitesse, fréquence), les tarifs et formules d'abonnement correspondant aux diverses catégories d'utilisateurs (étudiants et salariés en particulier) et enfin la commodité d'usage (billetterie partagée entre plusieurs réseaux et permettant la correspondance entre transports interurbains et urbains, localisation des stationnements).

Ces considérations posent un problème politique et administratif fondamental car la tradition de l'autonomie communale est fortement ancrée dans la pratique et dans la « culture » de gouvernance au Luxembourg. Dans ce cadre décentralisé, l'urbanisme est pour l'essentiel du ressort des collectivités locales, même si elles doivent se conformer à toute une série de prescriptions d'aménagement (voir section précédente). Le défi à relever ici est d'inciter, à défaut d'obliger, les communes à définir et appliquer leur politique locale d'urbanisme, de construction et d'infrastructures en cohérence avec les orientations nationales en matière de transports collectifs et de coopérer entre elles à cette fin.

La Loi d'aménagement du territoire du 21 mai 1999 fait référence en son article 1 à la nécessité d'un « développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication [...] ». Les infrastructures et services de transport en commun ayant eux-mêmes un effet structurant sur l'aménagement du territoire, le Programme directeur,

Graphique 2.13. **Desserte des Centres de développement et d'attraction (CDA) par les transports en commun**



Source : Programme directeur d'aménagement du territoire, MIAT, 2003.

approuvé en 2003²¹, leur fait une large place. Ainsi, en présentant les objectifs généraux de développement socio-économique du pays, il désigne trois « champs d'action » dont les transports et télécommunications²².

2.4.4. Genèse et avancement des orientations

Vers un plan sectoriel transports

Ce même Plan directeur fait référence à une coordination entre organisation des transports, environnement et développement spatial sous la forme d'un nouvel instrument de planification permettant de garantir l'articulation et l'intégration entre ces domaines. Cet outil est l'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*). Enfin, parmi les plans directeurs sectoriels primaires, le Plan directeur désigne expressément les transports, aux côtés du logement et de la protection des grands ensembles paysagers et forestiers. Il souligne en particulier que la promotion des transports en commun et du trafic non motorisé sont les objectifs prioritaires d'une politique de développement durable, le plan directeur sectoriel susmentionné devant permettre de concrétiser cet objectif, notamment par une meilleure desserte des CDA (voir ci-dessus).

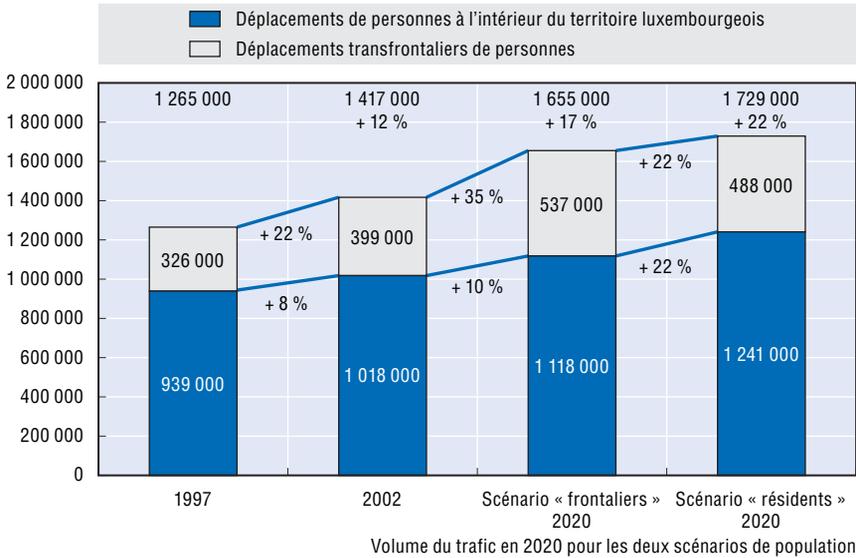
Les travaux engagés ensuite sur ces bases et dont la finalisation est prévue pour fin 2007, se fondent sur les résultats de l'étude prospective IVL, lancée par décision du Conseil de gouvernement le 25 janvier 2002 et conduite selon une conception intégrée d'aménagement du territoire et des transports. Les travaux IVL explorent, comme on l'a vu précédemment, deux scénarios contrastés, l'un fondé sur la résidence d'une proportion croissante de la population active sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'autre sur le développement des flux de navetteurs frontaliers, ainsi que l'illustre le graphique 2.14. Dans les deux cas, la part des transports collectifs devrait augmenter très sensiblement, ainsi que le montre le graphique 2.15.

C'est à partir des éléments qui précèdent que la préparation du Plan directeur sectoriel « transports » a été engagée²³. Ces travaux ont réservé une large place à la concertation interministérielle, en particulier entre les ministères chargés des transports et de l'aménagement du territoire. Ils ont abouti pour l'instant à un document de travail provisoire²⁴ qui reprend les éléments de cadrage des travaux précédents, et approfondit les thèmes et problématiques du transport dans le contexte de la Grande Région tout en examinant les incidences des transports internationaux et régionaux sur le Grand-Duché, pour analyser enfin les perspectives sur un plan national et au niveau de chaque région d'aménagement.

Le document provisoire confirme l'objectif d'un partage modal de 25/75 pour l'horizon 2020, conformément à l'IVL, à condition d'une adaptation conséquente de l'infrastructure et du matériel roulant ferroviaires, ainsi que de l'offre d'autobus transfrontaliers et des réseaux de transport urbain dans l'agglomération de Luxembourg. Cette politique, qui correspond à un triplement du trafic des transports collectifs entre 1997 et 2020, devra comporter la création de parkings de dissuasion aux frontières, une gestion du

Graphique 2.14. **Mouvements de personnes à l'horizon 2020**

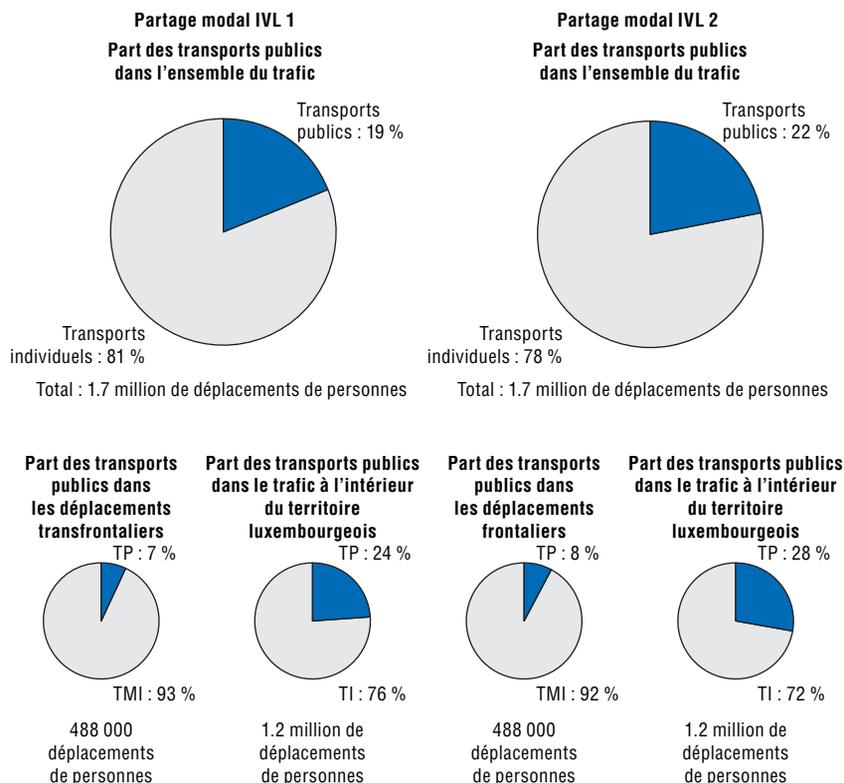
Scénarios IVL 1 (frontaliers) et IVL 2 (résidents)



Source : IVL, 2004.

stationnement automobile dans les villes, dans les centres urbains d'importance régionale et dans les zones d'activité, ainsi qu'une politique de gestion des flux automobiles. Un des objectifs primaires du Plan directeur sectoriel « transports » est la réservation des couloirs nécessaires à la réalisation des infrastructures de transports futures. Ceci concerne d'abord les nouvelles infrastructures ferroviaires, mais également des infrastructures pour le transport public par route, notamment des couloirs bus, ainsi que des projets routiers. Dans son état actuel, ce document a élaboré une première liste de projets prioritaires qui prévoit surtout des projets soutenant le transport en commun. Chaque projet, après une brève description technique, fait l'objet d'un commentaire qualitatif ainsi que d'une évaluation interdisciplinaire (transport, aménagement, environnement).

Le Plan sectoriel devra également se prononcer sur la « gouvernance » du système de transports en commun, dont le bon fonctionnement implique une étroite coordination entre les partenaires. Le Plan directeur fait référence à la « création de structures adéquates permettant de réunir les différents partenaires (État, communes, syndicats, sociétés de transport...) ». Il mentionne explicitement la création de la « Communauté des Transports », organisme de coopération luxembourgeois réunissant des représentants de l'État, des communes, des usagers et des opérateurs et qui a été mis en place par la Loi du 25 janvier 2006²⁵.

Graphique 2.15. **Partage modal du transport de personnes à l'horizon 2020**

Source : IVL, 2004.

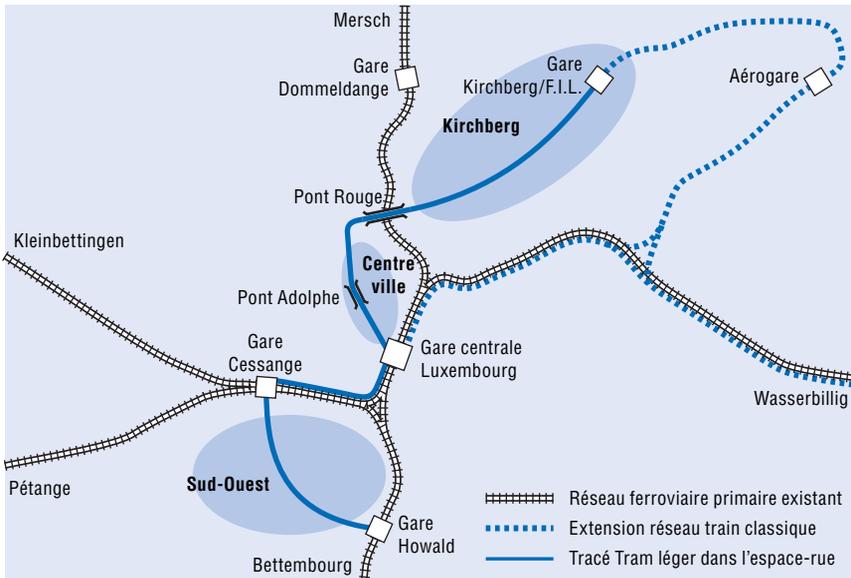
Le futur Plan sectoriel « transports » donnera des orientations au niveau national pour la planification à charge des collectivités locales en matière de conception et d'application de leurs politiques spatiales. La cohérence entre leurs choix et ceux arrêtés au niveau national est une question clef pour la réussite de la politique d'aménagement et de transport, en particulier afin de concentrer rigoureusement la croissance urbaine autour des nœuds de communication. Au-delà des prescriptions des Plans d'aménagement généraux (PAG), en cours d'élaboration ou d'approbation, une vision *supra* communale, au niveau des Régions d'aménagement, sera nécessaire en la matière. Or, la préparation des Plans directeurs régionaux est à peine esquissée, si ce n'est dans la Région Sud, en attendant la création de futurs établissements publics de coordination au niveau des régions.

Le cas de la ville de Luxembourg

Le poids de l'agglomération de Luxembourg dans l'ensemble du territoire national, et la focalisation qui s'opère autour d'elle, tant en ce qui concerne les déplacements intérieurs que les déplacements transfrontaliers, donnent à la politique de transport de cette ville une dimension multi communale et nationale. Réciproquement, la politique nationale est nécessairement articulée avec celle de la ville capitale. Cette complémentarité, qui s'est traduite par deux conceptions successives dans l'élaboration de la politique des transports de la ville de Luxembourg s'exprime en outre maintenant par le principe d'un objectif quantifiable qui sera fixé pour l'augmentation de la part du trafic non motorisé à l'horizon 2020.

Les documents de planification à diverses échelles ont d'abord envisagé un projet de train-tram, assurant en sorte la fusion des transports urbains et régionaux. En raison de l'évolution des indicateurs structurels et de mobilité, il est ensuite apparu que la capacité d'un train-tram serait insuffisante pour contribuer à un basculement modal de l'ampleur souhaitée. Dans le cadre de ses analyses, le groupe de travail « Extension du réseau ferré dans la ville de Luxembourg » a fait ressortir, suite à une évaluation détaillée de différents concepts, le scénario dénommé « Système combiné train classique + Tram léger » comme scénario privilégié qui repose sur la complémentarité de deux techniques : le train pour les liaisons interurbaines (avec une desserte de la ville à travers plusieurs gares et non plus à travers la seule gare centrale) et le tramway pour les liaisons urbaines, l'accent étant mis sur la facilité de correspondance. En outre, le transport par autobus vient compléter le dispositif, en rabattant les flux plus diffus vers les axes lourds du nouveau réseau prévu en site propre. La mise en œuvre du projet²⁶ a été confirmée par la Chambre des députés (motion du 6 avril 2006) et par la résolution du conseil communal de la ville de Luxembourg du 27 mars 2006. Il est centré sur la ville de Luxembourg (voir graphique 2.16), mais possède aussi une dimension nationale.

Toutefois, la coopération intercommunale nécessaire ne doit pas se limiter au transport collectif, mais viser l'ensemble de la chaîne du transport. Il serait ainsi contreproductif que, d'une part, la ville de Luxembourg soutienne l'usage des transports collectifs par une politique restrictive du stationnement automobile tandis que les communes environnantes, par une offre de stationnement plus abondante et moins coûteuse, tenteraient d'attirer des emplois au détriment de la ville centre. Partie prenante aux décisions et aux financements et à certaines conventions, telle que celle concernant précisément la capitale et les communes du sud ouest (voir le chapitre 3), l'État peut ici jouer un rôle incitatif ou prescriptif important, de manière à assurer la cohérence indispensable.

Graphique 2.16. **Extension du réseau ferré de la ville de Luxembourg**

Source : Extension du réseau ferré dans la ville de Luxembourg, 2006.

Les transports transfrontaliers

La tenue du Sommet des chefs des Exécutifs de la Grande Région tous les 18 mois permet une concertation entre les partenaires et dans de nombreux domaines des projets conjoints ont été lancés depuis le premier sommet en 1995. Même si ses préconisations n'ont généralement qu'une valeur indicative et si le Sommet ne dispose pas de budget propre, il contribue à la cohérence et à la coordination des efforts, multilatéraux ou bilatéraux et dans certains domaines des projets conjoints ont été récemment lancés (voir la section 2.3.4). Les transports ont constitué le thème principal abordé lors du troisième Sommet tenu en 1997 à Mandersheim en Lorraine. Dix résolutions ont été adoptées à cette occasion. Celles-ci indiquent notamment les priorités en matière d'accessibilité de la Grande Région (amélioration des liaisons ferroviaires depuis Bruxelles, TGV Est) et celles concernant les transports collectifs à l'intérieur de celle-ci (interconnexions effectives, harmonisation des horaires pour les chemins de fer).

Le sommet de la Grande Région, réuni le 12 novembre 2001 à Mondorf-les-Bains (Luxembourg), a rappelé ces priorités et a souligné la nécessité de « procéder à l'examen de la compatibilité des infrastructures routières et ferroviaires à caractère transfrontalier ». Toutefois, pour passer des intentions aux actes, le renforcement de la coopération internationale paraît indispensable en particulier pour gérer la croissance régulière des flux transfrontaliers. Le

partage modal actuel est insatisfaisant et la primauté réservée au transport automobile ne paraît guère s'infléchir. Les structures existantes ne permettent guère d'aller plus loin que les affirmations de principe, tout en prenant acte de réalisations utiles mais partielles. Ce constat souligne la nécessité d'envisager la création d'une entité régionale et partenariale susceptible de conduire efficacement les réflexions indispensables à la définition et à la mise en œuvre d'une véritable stratégie en matière de transports en commun dans la Grande Région, dans le cadre d'une approche d'intégration des transports à des préoccupations d'aménagement du territoire. Toutefois, même si une telle coopération pour le secteur des transports n'existe actuellement que sous la forme du groupe de travail « transports » du Sommet de la Grande Région, le Luxembourg tient compte de la dimension transfrontalière dans ses instruments de mise en œuvre de la politique des transports. Ainsi, le Plan directeur sectoriel « transports » éclaire dans plusieurs chapitres le transport dans le contexte international et de la Grande Région.

2.4.5. Lignes directrices

Politique des transports

À côté des initiatives à prendre en relation avec le raccordement du pays aux réseaux ferroviaires européens et les projets d'amélioration des transports publics régionaux transfrontaliers, la politique du Luxembourg en faveur des transports en commun vise une série de mesures sur le plan national. Afin de favoriser l'intermodalité, il est prévu de procéder à la construction de gares à la périphérie de la capitale (Cessange, Howald et Kirchberg Foire) qui devront jouer le rôle clé de nœuds pivots entre l'interurbain et l'intra-urbain sachant que c'est à leur niveau que s'opérera la jonction cruciale des flux multimodaux. Elles figurent comme points d'échange entre le train, le tram léger et le bus, permettant ainsi de contribuer à une augmentation substantielle des transports en commun dans le partage modal. Parallèlement, le Luxembourg prévoit une extension du réseau ferré notamment dans le sud du pays et autour de la capitale afin de tenir compte au mieux des axes de développement de l'emploi national affectant le plus fortement ces parties du pays. Le volume financier des projets d'infrastructure internationaux, transfrontaliers et nationaux²⁷ qui seront ainsi financés par le Fonds du rail se situe autour de 3 milliards d'euros. Les dépenses annuelles de ce programme d'investissement dépasseront durablement ceux du Fonds des routes et soulignent ainsi la volonté du gouvernement de réserver une priorité absolue à la promotion des transports en commun.

L'objectif affiché d'une modification sensible du partage modal en faveur des transports collectifs (doublement de leur part relative du trafic d'ici à 2020 se traduisant, compte tenu de l'augmentation générale des déplacements, par un triplement de leur volume absolu de trafic) est particulièrement ambitieux.

L'opportunité de l'augmentation de la part des transports collectifs est bien établie. Elle constitue la seule manière d'éviter soit un engorgement grave de l'ensemble du réseau routier soit un programme d'extension des infrastructures routières qui poserait de grands problèmes d'insertion environnementale, territoriale et de financement. L'évaluation des moyens techniques nécessaires à la réalisation de cet objectif sera disponible avec la réalisation du Plan directeur sectoriel « transports » dont l'achèvement est prévu pour fin 2007.

Les projets d'infrastructures dont le choix est déjà esquissé sont décrits dans leurs caractéristiques techniques. Les travaux d'études, consistant principalement en la réalisation de phases d'avant-projet, qui sont en progression, ont permis d'établir un calendrier de mise en œuvre des projets d'infrastructure. Le chiffrage des investissements ainsi qu'un ordre de priorité des projets les plus pertinents et les plus urgents est disponible sous forme du programme décennal du Fonds du Rail indiquant les prévisions d'investissement des projets d'infrastructure²⁸. Le Grand-Duché soutient ainsi les projets d'infrastructure ferroviaire au niveau national et à l'échelle de la ville de Luxembourg. Le développement des infrastructures et leur financement sont bien sûr liés à leur exploitation et à leur tarification. Le caractère imbriqué des divers éléments du système de transport justifie du reste une conception intermodale du financement du plan : dès lors que tout progrès du transport collectif bénéficie aussi, en situation de congestion, aux utilisateurs routiers, le transfert de ressources d'un mode vers l'autre (que celles-ci soient perçues à travers la tarification ou la fiscalité) est à envisager.

Aux infrastructures lourdes, qui renforceront l'ossature du système de transport, s'ajoutent des transports plus légers, donnant accès aux axes principaux et prolongeant leur service, en veillant au bon fonctionnement des points de correspondance. Il faut aussi organiser au mieux la complémentarité entre transport individuel local (marche à pied, vélo, automobile) et transports collectifs, avec des parkings convenablement dimensionnés, localisés et tarifés, y compris dans les zones situées au-delà de la frontière. Au schéma d'infrastructures s'ajoute ainsi un schéma de services, celui-ci donnant sens à celui-là et le justifiant. Au vu de l'importance dans ce domaine de la qualité de la coordination entre les différentes offres, qu'il s'agisse des circulations et de l'harmonie des horaires, des tarifications et des facilités de billetterie ou de l'information complète, fiable, commode, accessible et tenue à jour, le ministère des Transports a mis en place la Communauté des transports en février 2006 et qui est épaulée par la Centrale de mobilité (voir ci-dessus).

Cette politique d'aménagement ambitieuse est financée par un calendrier pluriannuel des ressources budgétaires et extrabudgétaires²⁹. Elle se traduit par une augmentation sensible des investissements consacrés aux infrastructures, avec une hausse de 13 % entre 2000 et 2003 pour atteindre le

niveau, élevé selon les standards internationaux, de 1.3 % du PIB, un effort particulier étant consacré aux chemins de fer dont la dotation a crû, sur la même période, de 32 %³⁰. Pour les années à venir, on observe que la programmation pluriannuelle déjà annoncée montre une augmentation des recettes et dépenses tant pour le fonds des routes que pour le fonds du rail, avec une préférence croissante donnée à ce dernier.

Tableau 2.7. **Programme pluriannuel 2004-08. Évolution des recettes et des dépenses du fonds des routes et du fonds du rail**

Millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Recettes du fonds des routes	70	110	140	160	180	660
Dépenses du fonds des routes	108	141	160	174	158	741
Recettes du fonds du rail	104	152	184	211	222	872
Dépenses du fonds du rail	120	167	210	225	248	971

Source : Conseil économique et social, 2005.

La réussite du transfert modal dépend, outre la construction d'infrastructures, de la gestion du transport routier et du trafic des voitures particulières. En clair, le report sur les transports collectifs sera d'autant plus fort que, d'une part, l'offre en sera renforcée mais aussi que, d'autre part, l'usage de l'automobile sera plus coûteux et plus malcommode. Ceci peut résulter d'une politique délibérée mais, aussi bien, du simple prolongement de l'évolution en cours (avec l'augmentation de la congestion et la hausse prévisible des prix des produits pétroliers). La politique des péages routiers et de la tarification du stationnement auprès des lieux de travail, la régulation de l'accès à la route et de la vitesse, l'encouragement au covoiturage (avec par exemple l'instauration d'une « *fast lane* » réservée aux automobiles occupées par plus d'une personne), la fiscalité sur les carburants (et son rapprochement prévu de la moyenne européenne) auront ici des répercussions notables, en particulier sur les flux de navetteurs.

Liaison entre politiques des transports et d'aménagement national et communal

Si la réussite de la politique nationale des transports passe notamment par son relais au niveau local, il conviendra d'être attentif à la force de prescription de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Comment faire en sorte que la densification de l'espace préconisée par les planificateurs nationaux et que les localisations afférentes d'habitat et d'emploi s'effectuent réellement aux alentours des nœuds des réseaux de transport collectif³¹ ? De fortes incitations, telles que celles annoncées au début de 2006 dans le « Pacte logement » lancé

par le gouvernement devraient permettre de lancer une dynamique mais le niveau national devra pouvoir s'assurer de la coopération effective de toutes les parties prenantes et, si nécessaire, mettre en œuvre des procédures plus contraignantes telles que les POS.

La politique des transports suppose par définition une coordination de plusieurs niveaux institutionnels. Elle suppose aussi, tout comme la politique d'aménagement dont elle est une composante, une coopération horizontale entre les administrations (ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, des Transports et des Travaux publics en particulier). Ceci vaut pour la phase d'étude et d'évaluation des projets (selon des méthodes éclairant les divers points de vue), pour leur financement et enfin pour leur exploitation (cahier des charges, tarification, désignation du gestionnaire). Compte tenu de son caractère stratégique, la mise en œuvre du Plan directeur sectoriel « transports » en cours d'élaboration sera suivie par la mise en place d'un monitoring continu à moyen et long terme pour veiller à la réalisation des objectifs annoncés et à la mobilisation des moyens nécessaires tout au long du processus.

Dimension internationale des problèmes

Un des défis principaux du transport au Luxembourg est qu'une part importante des problèmes et de leurs solutions se trouve en dehors du territoire national. Pour ce qui est des flux à longue distance, les développements des trains à grande vitesse en Europe ne devraient pas laisser le Grand-Duché à l'écart. Dans le cas du TGV est-européen, le Grand-Duché s'est associé au projet et a contribué à son financement (3.76 %). Ces trains peuvent poursuivre leur parcours sur les voies traditionnelles et ainsi desservir des destinations non directement reliées aux lignes à grande vitesse proprement dites. S'y ajoute le projet EuroCap Rail qui vise l'interconnexion ferroviaire des trois villes sièges européennes (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg). L'intérêt du Luxembourg consiste avant tout dans l'amélioration de la ligne vers Bruxelles voir chapitre 1), dont la durée de trajet sera réduite à deux heures d'ici 2013. En matière de transport aérien, l'aéroport de Luxembourg montre par ailleurs une bonne vitalité, plus que proportionnelle à la taille du pays dans le contexte européen (voir chapitre 1), et sa desserte terrestre sera considérablement améliorée dans le cadre du plan de transport de la ville, élargissant ainsi son hinterland à l'échelle de la Grande Région.

Les projets inscrits dans l'ébauche actuelle du plan directeur sectoriel « transports » s'arrêtent à la frontière luxembourgeoise³² ! Comment les traiter dans leur totalité ? C'est soulever le problème de l'évaluation des projets et de la décision d'une part, du financement d'autre part. Il est fréquent que les avantages et les inconvénients de tels projets ne se localisent pas exactement sur la même portion de territoire : tel parking de dissuasion à proximité d'une gare ferroviaire à une extrémité de ligne profitera à la ville

située à l'autre extrémité, par l'allègement du trafic automobile qu'elle aura à accueillir. Si les deux villes appartiennent au même pays et encore plus à la même région, un bilan d'ensemble est naturellement plus facilement réalisable et un équilibre des financements plus aisé à négocier.

En somme, pour tirer des conclusions opérationnelles des flux transfrontaliers croissants qui soulignent l'imbrication de plus en plus étroite des économies de la Grande Région, son organisation présente ne paraît ni à la hauteur des ambitions possibles ni à celle des problèmes à résoudre. Instance de concertation sans véritable pouvoir d'arbitrage ou moyens, elle n'est pas en mesure de porter, dans sa configuration actuelle, la dimension internationale des projets. Il est souhaitable que l'opportunité d'une politique mieux intégrée, notamment dans le domaine des transports, soit comprise par l'ensemble des partenaires comme une nécessité, assortie d'économies d'échelle susceptibles de bénéficier à tous.

En effet, les recommandations relatives à la coordination des modes de transport, à la complémentarité des politiques de stationnement, ou se rapportant à la gestion du trafic routier, ont un maximum d'impact si elles s'appliquent systématiquement à des dispositifs internationaux, impliquant deux États dans un cadre bilatéral ou davantage encore dans un cadre multilatéral. Or, la complexité des circuits administratifs et politiques dans la configuration actuelle ne facilite pas la conception et la mise en œuvre des projets d'envergure s'inscrivant dans un cadre de coopération entre deux ou plusieurs partenaires de la Grande Région. L'utilité de la création d'un organisme compétent en matière de transports au niveau de la Grande Région apparaît ainsi pleinement.

Le transport de fret

Le transport de fret peut également faire l'objet d'une politique de développement durable, a aussi une forte dimension territoriale et se déroule à l'échelle locale, transfrontalière et internationale. Il relève cependant d'autres préoccupations et a donc été laissé en dehors du champ de cette revue de la politique régionale luxembourgeoise. Pour autant, il interfère avec le transport de personnes, notamment pour le partage des infrastructures interurbaines (route, rail) et il constitue un enjeu spécifique avec la logistique urbaine (en particulier dans les grandes agglomérations). Il pourrait donc être utile d'associer ce domaine aux réflexions futures concernant l'IVL. Il s'agit en effet d'un secteur dans lequel le pays exerce une fonction logistique d'envergure européenne, susceptible de se renforcer davantage à partir de l'activité de fret de l'aéroport de Luxembourg (voir le chapitre 1), de la création de la société CFL cargo et de l'ouverture en avril 2007 de « l'autoroute ferroviaire » reliant Bettembourg à Perpignan (ferroutage).

Cette dernière infrastructure constitue la première autoroute ferroviaire de plaine à longue distance en Europe (parcours de 1 050 km). Conçue comme alternative au transport routier, il est prévu que l'autoroute ferroviaire permette aux transporteurs routiers d'acheminer sans tracteur, ni chauffeur, par train en saut de nuit 40 semi-remorques à compter de juillet 2007, ce qui équivaldrait à environ 30 000 semi-remorques par an. L'avantage le plus important de l'autoroute ferroviaire est la réduction des effets négatifs sur l'environnement. L'autoroute ferroviaire favorise également la sécurité routière en contribuant à la décongestion des axes routiers dès que la fréquence des trains sera augmentée. Il est prévu d'atteindre une circulation de dix à quinze navettes par jour à l'horizon 2015. Enfin, avec la création de la société CFL cargo, joint venture des Chemins de fer luxembourgeois (CFL) et d'Arcelor Mittal, opérationnelle depuis le 17 octobre 2006, qui a repris tout le transport de marchandises des CFL réalisé au Luxembourg et à l'étranger, ainsi que tout le transport interne d'Arcelor Profil Luxembourg et d'Arcelor Rodange, il est possible d'offrir des prestations de transport par rail à un prix compétitif par rapport au transport routier.

Conclusions

La démarche suivie par le Grand-Duché en matière d'intégration des transports dans les plus larges préoccupations d'aménagement du territoire est à la fois ambitieuse et pertinente. La situation actuelle, et les tendances très prévisibles qui marqueront les années à venir, désignent de réels problèmes d'étalement urbain, de consommation d'espace et de détérioration des paysages, d'allongement des distances de transport et d'augmentation des flux. Si aucune alternative n'est offerte, la pression sur les infrastructures routières sera de plus en plus forte, la congestion s'aggravera, à moins d'imaginer des travaux d'infrastructures très lourds, la consommation énergétique continuera d'augmenter, avec ses corollaires en matière de nuisances et d'émission de gaz à effet de serre. L'option pour la densification de l'usage de l'espace et pour les transports collectifs est ainsi établie sur des bases solides.

L'ampleur et la durée de la tâche justifient un chiffrage échelonné de la réalisation du plan sectoriel, précisant la répartition des contributions entre les partenaires. La procédure de planification budgétaire pluriannuelle mise en place au Luxembourg donne au projet la force politique et la continuité afin de s'assurer que les moyens nécessaires à la réalisation du plan soient réunis. Un dispositif de suivi (*monitoring*), au demeurant prévu dans son principe par le Programme directeur, s'appuyant sur des indicateurs de réalisation des projets et de leurs effets, fera partie intégrante du plan sectoriel transports. L'association d'autres autorités nationales ou transfrontalières est assurée par les procédures au niveau de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Enfin, une telle œuvre de longue haleine est nécessairement « réflexive », elle doit inclure un processus itératif d'analyse des résultats intermédiaires acquis et d'évolution de l'état des choses, pour piloter un ajustement continu des actions, sans remettre en cause les options stratégiques. Une révision périodique de l'exploration prospective de l'IVL sera sans doute également souhaitable, pour confirmer ou affiner les orientations des politiques d'aménagement et de transport, en fonction de l'évolution des flux réels par rapport aux flux estimés. Il faudrait ainsi envisager de préparer un « IVL 2 », associant toutes les entités représentées dans les actuelles instances de la Grande Région. Il est clair que la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation permanentes de ce dispositif, requièrent des moyens humains suffisants, faisant appel à des compétences spécifiques. Les effectifs réduits actuels de la DATer ne peuvent assurer cette mission, impliquant en outre de nombreuses tâches de coordination.

Cet IVL 2 pourrait viser à mieux organiser les flux transfrontaliers tout en prenant les mesures d'accompagnement nécessaires pour assurer un meilleur équilibre spatial des activités, une meilleure gestion de la ressource rare que constitue le sol au Luxembourg et la protection de l'environnement. Cet ensemble de mesures faciliterait la construction neuve selon des prescriptions urbanistiques cohérentes avec les principales orientations de l'aménagement du territoire. Il s'agirait en quelque sorte de concilier volontarisme et réalisme au travers des deux scénarios IVL au lieu de continuer à les opposer.

2.5. L'économie du savoir

L'enseignement, la recherche et l'innovation n'ont normalement pas d'impact territorial direct, surtout à l'échelle d'un pays ayant les dimensions du Luxembourg. Ces domaines exercent par contre un effet sur le développement macroéconomique et induisent un effet diffus sur les différentes composantes territoriales d'un pays donné. En même temps, ce qu'il est convenu d'appeler « l'économie du savoir » peut avoir un impact territorial direct, là où celle-ci se concentre géographiquement. C'est bien le cas avec le projet d'université et le regroupement d'activités de recherche sur le site de Belval. C'est pourquoi il est apparu que, dans le cadre de cet examen territorial, il était nécessaire de passer en revue les différentes mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer l'essor de ces activités, sans que pour autant il en résulte d'éventuelles préconisations qui relèvent plutôt d'autres instances et démarches.

La politique d'innovation a reçu une nouvelle impulsion depuis 1999. Au sein du système national d'innovation luxembourgeois, jusque là très polarisé (95 % de la recherche est alors privée) et de niveau modeste, il s'est agi de renforcer les sources de diffusion du savoir et d'introduire de nouveaux piliers³³. La création en 2003 de l'Université de Luxembourg avec trois facultés constitue

une contribution majeure à l'effort de diversification et de rééquilibrage des acteurs publics de la recherche entrepris depuis quelques années³⁴. Il s'agit aussi de mettre les utilisateurs (firmes, institutions de recherche, intermédiaires) en position de mieux tirer parti des résultats de la recherche pour réaliser des produits et des procédés nouveaux et consolider la compétitivité du pays. Dans ce contexte d'augmentation du potentiel public, les fonds privés sont plus disponibles pour exercer un effet de levier au travers de partenariats encouragés par les pouvoirs publics. Cette évolution renforce enfin les opportunités de coopération transfrontalière et de collaboration au sein de la Grande Région.

2.5.1. L'enseignement et la recherche

Pour l'université la question de l'enseignement reste primordiale. En transmettant des savoirs et en qualifiant les étudiants, l'Université du Luxembourg n'affirme pas seulement sa fonction culturelle et formatrice, mais aussi son rôle de soutien à la croissance et à la productivité nationale. Comme l'ont montré de nombreuses études, les diplômés constituent une source majeure d'innovation pour les organisations et notamment pour les firmes qui les recrutent³⁵. Pour renforcer ce processus et faciliter l'embauche, l'Université de Luxembourg met l'accent sur la mobilité des étudiants et une période obligatoire de formation à l'étranger a été instituée. Le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche soutient aussi la formation duale. Il accorde ainsi des subventions pour mettre en liaison des étudiants et des compagnies privées. Des bourses formation recherche sont accordées à des chercheurs luxembourgeois ou étrangers pour un maximum de trois ans pour un travail postdoctoral ou une coopération en entreprise. La recherche peut être mise en œuvre dans un Centre de recherche publique (CRP) ou dans une firme. Ces opérations de transfert dans les firmes ont suscité de leur part beaucoup d'intérêt.

La recherche est de toute évidence considérée par l'université comme la composante essentielle de sa dynamique de croissance³⁶. Le budget de R-D est toutefois encore très limité : de l'ordre de 4 millions d'euros (2004/05). Il devra sans doute être nettement augmenté pour permettre l'accroissement nécessaire des postes et les recrutements d'enseignants chercheurs souhaités et pour asseoir la présence de l'Université du Luxembourg sur un certain nombre de thématiques et de niches technologiques. Les pouvoirs publics ont à cet égard des objectifs ambitieux et en particulier celui d'assurer un financement de la recherche publique à hauteur de 1 % du PIB en 2010, au lieu de seulement 0.3 % en 2005.

Pour l'obtention des fonds il est clair que l'Université du Luxembourg entre en concurrence en particulier au niveau national avec les autres institutions de recherche (voir encadré 2.4). Elle apparaît dès maintenant autant comme un partenaire que comme un compétiteur. Au stade actuel, les projets de

coopération avec les autres institutions publiques de recherche sont encore peu nombreux. Des collaborations sont néanmoins prévues avec les Centres de recherche publics, le Centre hospitalier et le Laboratoire national de santé. Les activités des CRP sont dans une certaine mesure similaires aux thématiques qui commencent à être développées à l'Université du Luxembourg. Les CRP peuvent d'ailleurs consentir des investissements en R-D et réaliser des transferts de technologies dans les domaines couverts par l'enseignement supérieur dans le pays. Les CRP peuvent aussi organiser des cours de formation spécialisée et créer des outils de formation, de sensibilisation et de documentation dans les secteurs dans lesquels ils se spécialisent. Dans une certaine mesure les thématiques des CRP et de l'Université du Luxembourg sont complémentaires, notamment en matière d'économie.

Encadré 2.4. **Le système de recherche et d'innovation public non universitaire**

La recherche publique est assez récente au Luxembourg. Dans le cadre de la loi de 1987, trois centres de recherche publique (CRP) ont été créés sous la tutelle du ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le CRP G. Lippmann (80 chercheurs et post doctorants) spécialisé dans les nouveaux matériaux, la gestion durable des ressources et les technologies de l'information a pour mission la création d'expertise technologique et le transfert de savoir-faire aux entreprises. Le Centre Henri-Tudor (CRPHT), le plus important CRP, est impliqué dans des activités multiples : promotion de l'innovation technologique, services de consultants et formation d'étudiants en doctorat dans des domaines divers : société de l'information, santé, environnement, matériaux et technologies industrielles. Du fait de son organisation, qui comprend aussi un incubateur, et de son vaste portefeuille de services et des financements croisés, le CRPHT est impliqué dans des relations complexes avec le reste du système public (par exemple avec Luxinnovation, agence de l'innovation et des PME, et les autres CRP). Quant au CRP santé, son rôle consiste non seulement à coordonner et à organiser la R-D dans les domaines de la santé, de la médecine et de la biologie humaine, notamment sur une base internationale, mais aussi d'encourager la création d'entreprises et l'innovation (assistance aux jeunes pousses, création d'un « business accelerator » et conseils aux entreprises existantes). Enfin le CEPS/INSTEAD est une institution de recherche de renommée internationale en sciences sociales et en analyses économiques.

2.5.2. **L'innovation**

En dépit de ses bonnes performances économiques (croissance moyenne de 5.2 % entre 1995 et 2004), le Luxembourg n'est pas très bien placé en matière d'innovation. Sur 20 indicateurs disponibles (EIS 2004), la performance du Grand-Duché est inférieure à la moyenne européenne pour 11 de ces indicateurs,

similaire pour trois d'entre eux et au dessus de la moyenne pour seulement cinq d'entre eux.

Ce classement recouvre des situations variées. Le Luxembourg réalise le plus mauvais « score » européen en matière de taux de diplômés en science et en technologie. Le taux d'emploi en matière de haute technologie est aussi très bas (1.36 % contre 6.6 % pour la moyenne européenne). De même le pays est très en retard en matière de formation tout au long de la vie. En revanche, le Luxembourg est bien placé pour les brevets (en raison notamment de la présence de grandes firmes multinationales) et en particulier pour la prise de brevets en coopération avec des inventeurs étrangers³⁷. Le Luxembourg est aussi situé au dessus de la moyenne européenne pour l'accès à Internet et les dépenses pour les TIC. Enfin, si la part du chiffre d'affaires des produits nouveaux pour les firmes est très moyenne pour l'industrie manufacturière, elle est la plus élevée en Europe pour les services³⁸.

Le pays accuse aussi de grandes différences territoriales et les écarts sont particulièrement accusés pour la R-D. Les régions du sud captent l'essentiel des dépenses de recherche et développement puisque tous les CRP et l'université sont concentrés sur cette partie du territoire national. Dans les régions du Nord et du Centre plus rurales, la capacité d'absorption est plus faible. Par contre, Luxinnovation, fondée en 1984, est une agence qui peut se prévaloir de couvrir l'ensemble du territoire dans ces domaines puisqu'elle met surtout l'accent sur les PME qui forment l'ossature de l'économie de ces zones. Elle est un guichet unique offrant des services aux entreprises dans tous les secteurs de l'innovation, de la recherche, de la création d'entreprise et du transfert de technologie³⁹.

Objectifs de la politique d'innovation

Jusqu'à très récemment, il n'existait pas de document fixant les grandes orientations de la politique d'innovation au Luxembourg. Toutefois, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, un groupe de travail interministériel a été mis en place en 2003 afin d'élaborer un plan d'action pluriannuel. Cela a débouché sur la publication en novembre 2005 du « Plan national pour l'innovation et le plein emploi 2005-08 ». Ce plan confirme la nécessité de développer et d'étendre les capacités de R-D publiques et privées dans un nombre limité de secteurs. Il fixe comme objectif : l'accroissement de l'immigration de chercheurs, le développement des ressources humaines en R-D et la génération de synergies entre le public et le privé. Il conseille de lancer une alliance pour l'innovation (c'est-à-dire de développer une politique proactive en direction du secteur des affaires), d'améliorer l'accès aux informations sur les brevets, de renforcer la coopération transfrontalière et d'élargir le champ géographique des clusters et des CRP.

La coopération entre la recherche publique et les compagnies privées a été instaurée par la loi de 1987. Un certain nombre de projets coopératifs ont vu le jour depuis cette période, mais ces activités n'ont pas encore vraiment atteint un régime de croisière. On s'attend cependant à ce que l'approche des pôles de compétences technologiques permette de renforcer substantiellement les liens établis entre ces institutions de recherche et le secteur des affaires. Le déploiement progressif des activités de l'Université du Luxembourg pourrait également accélérer le mouvement surtout si les CRP jouent le rôle d'intermédiaire avec le secteur privé.

Mise en œuvre

Dans ce contexte favorable, l'accent est mis désormais sur les relations entre les acteurs de la recherche et de l'innovation notamment en favorisant leur proximité. Les pouvoirs publics ont ainsi réitéré leur souhait de construire la Cité de la recherche et de l'innovation qui devrait regrouper la Faculté des sciences, communication et technologies, des centres publics de recherche et une structure d'accueil pour les jeunes pousses et les firmes technologiques. Il est envisagé aussi de mettre en place des Centres d'excellence sur un nombre limité de thématiques. Il s'agit également de renforcer les synergies entre l'Université du Luxembourg et les CRP en développant les projets de recherche concertés et en amplifiant la mobilité entre l'Université et les centres de recherche publique. Il est nécessaire enfin de faire de l'Université et des centres publics de recherche des moteurs de compétitivité en étendant les missions du Fonds national de la recherche (FNR) et en l'ouvrant à la participation du secteur privé, en favorisant l'entrepreneuriat et en promouvant les ressources humaines et le rôle des PME. Un objectif important est enfin de créer un système de veille technologique, un réseau de parcs scientifiques et centres relais et un dispositif de diffusion et de communications fondé sur les technologies de l'information.

En dehors de mesures traditionnelles financières d'aides à l'innovation (subventions, prêts), d'assistance à la prise de brevets et les initiatives pour favoriser la formation via les stages de recherche, les mesures récentes recouvrent la création d'un nouveau cadre pour les sociétés d'investissement en capital à risque (SICAR) (Loi du 15 juin 2004) et la modernisation des instruments de la Société nationale de crédit et d'investissement. Luxinnovation a en outre mis en place un programme pour les techniques de management de l'innovation.

Ces mesures, qui n'ont pas de dimension régionale spécifique, profitent surtout aux territoires méridionaux (Sud-Ouest, ville de Luxembourg) où sont concentrées l'essentiel des activités économiques. Ainsi, le technoport Schlassgoart a été créé au sein du CRT Tudor à Esch-sur-Alzette. Ce centre pour jeunes pousses, fortement orienté vers les technologies de l'information, hébergeait 26 sociétés en 2005. La première pépinière d'entreprise ECOSTART

(Centre d'entreprise et d'innovation) a aussi été officiellement lancée le 5 mai 2004 dans cette région à Foetz⁴⁰. Une autre ECOSTART devrait voir le jour à Esch-Belvalen 2008 dans la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation. On peut toutefois remarquer que la nouvelle structure d'accueil pour les compagnies innovatrices (Artisanat de qualité, industries de production et services), le Centre relais de Hosingen, a été installé dans le nord du pays.

Le programme objectif 2 (2000-06) des fonds structurels de l'UE introduit des différenciations territoriales plus nettes, en ciblant une partie du Nord-Est et de l'Est du pays ainsi que le sud industriel⁴¹. Un des cinq axes prioritaires de ce programme (axe 3) concerne la recherche et l'innovation auxquelles est consacré de l'ordre du quart des financements publics pour ce domaine (voir tableau 2.8). Des mesures sont prévues dans ce cadre non seulement pour sensibiliser les entreprises mais aussi pour financer des investissements en matériel et savoir faire qui permettront la création d'emplois qualifiés. Un autre axe (axe 1) concerne la promotion du développement du potentiel endogène des régions et en particulier les infrastructures de transport et de communications et de parcs d'activités. Un soutien est aussi apporté au développement touristique. Ces actions devraient avoir un impact sur le potentiel d'innovation régional. Ajouté à l'axe 3, on obtient donc un budget global relativement conséquent pour les régions, ainsi qu'il ressort du tableau 2.8.

Tableau 2.8. **Programme objectif 2 pour le Grand-Duché :**
Répartition financière par axe prioritaire

Millions d'euros

Axes prioritaires	Coût total	Participation CE	Aide publique (CE + autres)
Axe 1 : Promotion du potentiel des régions	67.4	15.79	52.63
Axe 2 : Intégration des friches et amélioration des cadres de vie dégradés	74.2	17.37	57.89
Axe 3 : Promotion de la recherche et de l'innovation	19.6	4.60	15.32
Axe 4 : Promotion de la protection de l'environnement naturel	21.4	5.02	16.72
Axe 5 : Assistance technique	2.46	1.23	2.46
Total	185.2	44.00	145.02

Source : Ministère de l'Économie du Grand-Duché de Luxembourg.

Politique de grappes

Le Luxembourg a toujours été inspiré par les initiatives de ces voisins en raison de sa taille et de sa situation géographique. Ainsi, le programme cluster a-t-il été mis en œuvre après considération de ce qui se passait dans les pays limitrophes (voir encadré 2.5). Ce programme contient en outre des éléments transnationaux. En juin 2004, Luxinnovation a présenté son approche clusters à une conférence des pays du Benelux pour contribuer à un échange d'expériences avec la Belgique et les Pays-Bas.

Les initiatives prises dans le cadre de la Grande Région

Dans ce domaine la Grande Région pourrait offrir des perspectives inédites de développement et un tremplin pour la conquête de marchés extérieurs. Dans cette région le Luxembourg occupe les tous premiers rangs (avec l'Est du Land de Rhénanie-Palatinat) pour le nombre de chercheurs du privé et l'intensité des dépenses de R-D⁴². La position du Grand-Duché pourrait être encore améliorée par un surcroît d'investissement dans le potentiel endogène local⁴³ et les coopérations transrégionales, de façon à accroître les effets d'extension. Il pourrait ainsi utilement mieux intégrer les grandes firmes internationales présentes sur son territoire (Arcelor, Goodyear, Delphi, Du Pont, SES Astra, RTL Group, Cargolux) de même que les banques et assurances dans ces programmes de recherche et d'innovation. Ces entreprises concentrent en effet la plus grande part des dépenses de R-D et agissent souvent comme partenaires de jeunes pousses de haute technologie. Elles peuvent jouer le rôle d'intermédiaire pour des biens et services spécifiques et constituer des sources d'information et d'échange de savoirs tacites.

Plusieurs initiatives ont été prises à ce jour surtout dans le cadre des programmes européens. INTERREG soutient ainsi un cluster transrégional (TransAeroSpace) qui encourage la coopération dans le cadre de la Grande Région dans le secteur aéronautique et spatial. Par ailleurs la participation du Luxembourg est assurée dans le cadre du programme européen des Centres relais pour l'innovation (IRC). Luxinnovation coordonne en particulier l'IRC Luxembourg/Trèves/Sarre⁴⁴. De plus, dans le cadre du FNR, le programme sur les traitements de surface a été internationalisé. Proposé par le cluster SurfMat, le projet (TRASU) a été repris par le CRP Tudor et le CRP Lippmann. Sélectionné lors de l'appel d'offre FNR de 2003, TRASU associe 10 partenaires industriels luxembourgeois, l'Université du Luxembourg et 6 départements universitaires de la Grande Région ainsi que trois autres universités des pays limitrophes.

Cette internationalisation dans la Grande Région et au-delà demeure limitée. Il s'agit pourtant d'un critère d'évaluation qui contribue à mesurer la performance des Institutions de Recherche publique. L'extension des programmes mis en œuvre au Luxembourg à cette région peut en effet constituer un test de leur pertinence. Il peut aussi ouvrir la voie à de nouveaux partenariats et augmenter la visibilité de la recherche publique du pays. Le Luxembourg devrait donc concentrer son attention sur la Grande Région en tant que zone cible pour sa politique d'innovation. La collaboration avec les institutions en charge de ces politiques dans les autres parties de la Grande Région devrait aussi permettre de donner une nouvelle impulsion aux programmes d'innovation luxembourgeois et assurer le financement d'initiatives ayant la masse critique requise.

Encadré 2.5. **Les grappes technologiques ciblées par le programme cluster au Luxembourg**

Le programme « clusters » lancé en 2002 par le ministère de l'Économie vise à renforcer les positions concurrentielles des entreprises membres en favorisant les synergies et les collaborations entre elles. Les grappes Surfmat, InfoCom et AeroSpace pour lesquelles Luxinnovation assure un rôle d'animateur chargé de coordonner et d'organiser le suivi des travaux, sont issues de ce programme.

SurfMat. Cette grappe créée en 2002 rassemble une cinquantaine d'entreprises actives dans le traitement de surface et des nouveaux matériaux. La grappe s'est ouverte en 2005 à la participation d'une entreprise étrangère et à des acteurs publics (CRT Henri-Tudor et Université de Luxembourg). Cet élargissement à la recherche publique s'est concrétisé par la mise en place de plateformes de partenariats public-privé, partiellement financés par le FNR (Fonds national de la recherche). Luxinnovation a diffusé aux membres de SurfMat les offres et demandes de technologies émanant du réseau de transfert de technologies ainsi que les informations relatives au 6^e PCRD. SurfMat a été en outre sollicité pour contribuer à la définition des axes de recherche de l'Université de Luxembourg. Enfin, Luxinnovation a participé à de nombreuses manifestations locales et internationales pour mieux faire connaître les compétences de SurfMat.

InfoCom. Créé en juillet 2002, InfoCom se compose de 17 membres issus des secteurs des technologies de l'information. Plusieurs groupes de travail ont été formés ou sont à l'étude concernant la sécurité informatique, la sécurité physique ou les télécommunications spatiales. 4 projets de R-D accompagnés par Luxinnovation ont vu le jour et deux ont été acceptés pour un financement au titre du régime d'encouragement à la R-D. InfoCom a aussi relayé et filtré, en fonction des intérêts des entreprises membres, les annonces technologiques du réseau des Centres relais pour l'innovation (IRC). La grappe a enfin mené un recensement des compétences des entreprises TIC affiliées à la Fédération des Entreprises industrielles luxembourgeoises (FEDIL).

AeroSpace. Formé en 2003, AeroSpace regroupe près de 40 entreprises. Luxinnovation joue dans ce cadre un rôle d'interface de communication avec l'ESA et l'UE (6^e PCRD). La grappe a mené dans ce cadre des activités corrélées à l'adhésion du Luxembourg à l'ESA. Plusieurs entreprises ont présenté des projets dont un a été accepté par l'ESA. En parallèle, la FEDIL a créé en 2005 le Groupement luxembourgeois de l'aéronautique et de l'espace (GLAE), dont le but est de défendre les intérêts de ses membres. Luxinnovation, qui en est aussi membre observateur, a instruit plusieurs dossiers à destination du ministère de l'Économie, notamment pour une proposition de programme de soutien au secteur spatial (NATPRO) et la souscription à plusieurs programmes optionnels de l'ESA.

Encadré 2.5. Les grappes technologiques ciblées par le programme cluster au Luxembourg (suite)

L'approche par grappes a prouvé son efficacité. Jusqu'à présent l'expérience luxembourgeoise est restée modeste. Un potentiel existe néanmoins pour rassembler un plus grand nombre de parties prenantes, de services de soutien et d'intermédiaires, selon le rapport précité de l'OCDE sur la politique d'innovation au Luxembourg. La consolidation des institutions de recherche publique de R-D (Université du Luxembourg et CRP) devrait conduire à de nouveaux partenariats avec les grappes et, via le FEDIL, contribuer à faciliter la concrétisation des grappes latentes.

Notes

1. *Integratives Verkehrs und Landesentwicklungskonzept* (Concept intégré de transport et de développement territorial).
2. Rurbain – Combinaison d'aspects à la fois ruraux et urbains.
3. Voir en particulier le cas de la Région Sud (chapitre 3).
4. 52 % sur Luxembourg ville en 2002, selon le STATEC.
5. Études de cas de développement rural intégré (« place-based policies ») concernant des régions de Hongrie, de Grèce, d'Espagne et d'Italie, conduites par l'OCDE entre 2004 et 2005 et l'ouvrage de synthèse « The New Rural Paradigm, Policies and Governance », OCDE, 2006.
6. La création de deux autres parcs naturels sont à l'étude : il s'agit de la région du « Mullerthal », située à l'Est du pays, et du parc naturel des « Trois Frontières », partie luxembourgeoise d'un parc naturel transfrontalier dans la région de la Moselle supérieure.
7. Loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.
8. Consulting Zilm et Oeko-Büro, mai 2005.
9. Déclaration sur l'état de la nation du 7 mai 2002.
10. La question de l'évaluation soulève le problème de la révision du prix annoncé par le vendeur dans sa « déclaration d'intention d'aliéner ». Le système français comprend un tel système de révision de prix, qui peut être tranché en dernier ressort par le juge de l'expropriation. L'emploi d'un tel mécanisme ne se justifie que dans des cas particuliers, par exemple dans des zones productrices de fortes plus values.
11. ORATE (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen), ESPON selon l'acronyme anglais, précisément basé à Luxembourg.
12. L'évaluation du parcours automobile annuel par habitant est calculée en divisant les passagers kilomètres par la population : le haut niveau de circulation s'expliquerait alors par la main-d'œuvre transfrontalière, dont la circulation est comptée au numérateur mais qui n'est pas comptée dans la population du dénominateur.

13. Source : *Le Luxembourg en chiffres*, STATEC, 2006.
14. Le parcours automobile annuel par habitant et calculé en divisant les parcours kilométriques par la population ; la circulation des transfrontaliers est comptée au numérateur, mais non dans la population du dénominateur, ce qui peut introduire une certaine distorsion.
15. STATEC, « Potentiel de croissance économique et démographie, projections 2005-55 », Bulletin STATEC, n° 4/2005.
16. La manière dont ces déplacements sont classés explique que la somme des pourcentages ne correspond pas à 100 %. Source : *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région*, quatrième rapport de l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi, avril 2006.
17. Source : *Plan sectoriel « Transports »*, ministères des Transports, des Travaux publics, de l'Intérieur, et de l'Environnement, juillet 2006, document de travail provisoire.
18. *Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*, Innenministerium, Transportministerium, Ministerium für Öffentlich Bauten, Umweltministerium, Januar 2004. Présentation résumée : *Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg – L'idée, l'analyse, le concept*, 2005.
19. Voir *EU Energy and Transport Figures*, Statistical Pocketbook, EU Commission, 2004.
20. Les projets envisagés à Luxembourg ville pour moderniser la gare et renforcer sa capacité, notamment pour la future desserte de l'aéroport, vont dans ce sens.
21. *Programme directeur d'aménagement du territoire*, ministère de l'Intérieur, 2003. Présentation résumée : *Un projet d'aménagement durable pour le Luxembourg, Les principales idées du programme directeur*, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005.
22. Les autres sont le développement urbain et rural d'une part, l'environnement et les ressources naturelles d'autre part.
23. Dans une déclaration du 4 août 2004, le gouvernement accorde « dans le contexte de la gestion du trafic, une priorité à l'établissement du Plan directeur sectoriel transports, qui est à mettre au point suite à l'élaboration du concept intégré des transports et du développement spatial (IVL), dans le cadre du Programme directeur d'aménagement du territoire ». Source : *Rapport d'activité 2005*, ministère des Transports, mars 2006.
24. *Plan sectoriel « Transports »*, ministères des Transports, des Travaux publics, de l'Intérieur, et de l'Environnement, juillet 2006, document de travail provisoire.
25. La Communauté des Transports regroupe tous les opérateurs de services du transport public. Elle constitue la plaque tournante et l'interface par rapport aux usagers, opérateurs et autorités dans la Grande Région. Ses missions consistent en la promotion des transports publics, le développement de formes alternatives de mobilité, l'information et la communication avec le grand public, la gestion centralisée des réclamations, l'établissement de statistiques ou enquêtes et comptages. Sous son contrôle, la Centrale de mobilité est la « vitrine » de la Communauté des transports. Les fonctions d'autorité organisatrice (planification de l'offre, détermination des prestations, politique tarifaire, négociation des contrats de service public, gestion financière et rémunération des opérateurs), sont assumées par le ministre des Transports.

26. Ce projet permettra, d'une part, de renforcer l'attrait et les capacités du transport en commun dans la ville de Luxembourg et, d'autre part, de réduire sensiblement les nuisances liées aux émissions étant donné qu'il permet de réduire sensiblement le trafic circulant dans le centre de la ville. Celui-ci comprend aussi la création d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Hamm et le parc des expositions Luxexpo qui permettra de relier la localité de Findel avec ses zones d'activités et l'aéroport au réseau ferré, ainsi que de desservir le plateau de Kirchberg au droit du parc des expositions.
27. Mise en service d'ici 2020 d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette ; d'une nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg ; ouverture d'une deuxième voie Pétange-Luxembourg et d'une antenne ferroviaire entre Belval-Usines et Belvaux-Mairie ; extension du réseau ferré dans la ville de Luxembourg par la mise en service d'un tram léger ; création de parkings d'accueil aux frontières et, dans une ceinture plus proche de la capitale, aux points d'intersection des grands axes routiers menant vers la capitale et des lignes formant le réseau des transports publics par rail et par route ; promotion d'une mobilité douce (élaboration d'un plan visant à améliorer la performance, la qualité et la sécurité des réseaux de circulation pour piétons et cyclistes).
28. Les projets d'infrastructure ferroviaire ont fait partie d'une liste des projets d'investissement du ministère des Transports établie dans le cadre de la nouvelle procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de projets d'infrastructure dépassant le seuil de 7.5 millions d'euros prévu à l'article 80 de la loi modifiée du 11 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, retenu dans la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2007.
29. Dans le paragraphe 63 (« Programme pluriannuel d'investissement 2004-08 ») de son *Avis sur la situation économique et sociale du pays 2005*, le Conseil économique et social note : « De manière générale, le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle pour les dépenses en capital. Dans la déclaration gouvernementale d'août 2004, le gouvernement s'engage à élaborer une programmation financière pluriannuelle pour le court terme et le moyen terme sur base d'objectifs clairement définis. Ces objectifs devraient se référer entre autres aux priorités de développement territorial définies par le programme directeur de l'aménagement du territoire. Les demandes concernant la création de nouveaux équipements seraient évaluées à la fois par référence à ces objectifs et par référence aux moyens financiers disponibles ».
30. *Source* : ministère des Finances, 2002.
31. Dans le paragraphe 314 (« Développer des infrastructures modernes et de qualité ») de son *Avis* déjà cité, le Conseil économique et social ne va-t-il pas jusqu'à écrire : « Dans ce contexte, le CES voudrait notamment relever l'étude IVL qui met en évidence quelques axes de développement et suggère quelques pistes de réflexion au sujet de l'organisation administrative du pays. Aménagement du territoire cohérent et autonomie communale sont antinomiques dans ce contexte ».
32. *Plan sectoriel « Transports »*, ministères des Transports, des Travaux publics, de l'Intérieur, et de l'Environnement, document de travail provisoire, juillet 2006.
33. Les dépenses de R-D totales du Luxembourg s'élèvent en 2003 à un peu plus de 400 millions d'euros.
34. Cette section utilise pour une bonne part des analyses et des informations développées dans *l'Examen de la politique d'innovation du Luxembourg* (OCDE 2006).

35. Voir par exemple Martin et Trudeau 1998.
36. Selon le recteur, « le moteur de l'université est la recherche [...] Il existe quatre catégories de recherche, et il faut exercer un peu des quatre. Il y a la recherche née de la curiosité [...] et dont les gens pensent qu'elle ne sert à rien. Il y a celle motivée par les problèmes de la société et qui constitue donc une recherche plus locale. Nous avons ensuite la recherche motivée par les problèmes et les intérêts des entreprises. Dans ce cas, il s'agit d'une recherche plus internationale, puisqu'il y a beaucoup d'entreprises étrangères au Luxembourg. La dernière catégorie est un peu différente, c'est la recherche fondée sur les opportunités que l'on trouve au Luxembourg telles que les institutions européennes » [...] ». Voir Paperjam : L'Université du Luxembourg fait sa rentrée, septembre/octobre 2005.
37. Le Luxembourg est même le premier dans la zone OCDE pour la part des brevets détenus avec des coinventeurs étrangers rapportés au total des brevets détenus par le pays.
38. D'après l'enquête communautaire sur l'innovation menée en 2005 au Luxembourg, 29 % des entreprises se déclarent innovantes (23 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés). 4.7 % du chiffre d'affaires des entreprises manufacturières est issu des produits nouveaux pour l'entreprise et aussi pour le marché. Ce chiffre est plus élevé dans les services (9.6 %). Dans ce domaine, le Luxembourg devance assez nettement la plupart des pays européens et notamment l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche ou la Finlande. Voir Statnews n°20 (12/04/2006).
39. Luxinnovation gère aussi un certain nombre de projets pilote notamment le programme cluster, l'Observatoire de l'innovation du Luxembourg, ou encore le portail pour l'innovation et la recherche. Au niveau international, l'Agence est partie prenante dans un certain nombre de réseaux, notamment l'Agence spatiale européenne (ESA), le Réseau européen des centres relais de l'innovation (IRC), le 6^e programme cadre pour la R-D, EUREKA et le programme Léonard de Vinci II.
40. Le Centre ECOSTART de Foetz, inauguré en 2003, poursuit un double but : i) soutenir les porteurs de projet dès la phase initiale de conception et les accompagner par des soutiens jusqu'à la phase de démarrage et ii) fournir un hébergement temporaire (notion de centre relais) aux entreprises domestiques ou étrangères en phase de développement. Le centre de Foetz a été agrandi en 2006. Luxinnovation assure la promotion des centres ECOSTART et fournit des services aux entreprises installées sur le site.
41. Les régions concernées comprennent :
- des zones urbaines : communes de Bascharage, Bettembourg, Differdange, Esch/Alzette, Mondorcange, Pétange, Sanem et Schifflange ;
 - des zones rurales : au Nord, les communes de Clervaux, Eschweiler, Heinerscheid, Hosingen, Muschhausen, Wiltz et Wilverwiltz ; à l'Est, les communes d'Echternacht, Grevenmacher, Mertert, Mompach et Rosport ;
 - des zones transitoires : au Sud, les communes de Clemency, Dippach, Dudelange, Frisange, Garnich, Leudelange, Kayl, Mamer, Reckange/Mess, Roeser et Rumelange.
42. D'après l'indice agrégé utilisé par ORATE pour la recherche et le développement, Le Luxembourg et l'Est du Land Rhénanie-Palatinat (RP) obtiennent la meilleure performance devant la Wallonie, la Lorraine et la Sarre étant légèrement en dessous de la moyenne européenne, et le Nord de la Rhénanie-Palatinat significativement en dessous de cette moyenne. Cette performance de l'Est RP s'explique par les connections de cette sous-région avec celle de Francfort et du

Bade-Württemberg et par la présence de deux puissantes universités à Mayence et Kaiserslautern. L'indicateur utilisé est une combinaison de trois indicateurs standardisés mesurant les dépenses de R-D (par rapport au PIB régional), le nombre des chercheurs dans le secteur des entreprises et le total du personnel de R-D (par rapport à l'emploi total dans la région).

43. Voir le rapport ORATE Focus Grande Région, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg/Trèves juillet 2006.
44. Les IRC agissent comme des intermédiaires vis-à-vis des entreprises. Ils fournissent des accès aux technologies européennes innovantes.

Chapitre 3

Gouvernance et coordination multiniveaux

3.1. Les défis de la politique régionale

Le Grand-Duché de Luxembourg, compte tenu de l'évolution récente de son économie et de sa démographie, doit faire face à un défi majeur en termes d'aménagement du territoire : comment assurer un développement spatial plus équilibré en valorisant les atouts des différentes régions alors que la seule agglomération de Luxembourg concentre une part prépondérante de la population et une proportion croissante de l'emploi et de la richesse nationale ? La réponse est recherchée avec une approche innovante en termes d'aménagement du territoire, qui conjugue des « plans régionaux » à l'intérieur de chacune des six Régions d'aménagement avec des « plans sectoriels » devant permettre d'intégrer les préoccupations de développement territorial dans les différentes politiques (voir chapitre 2). La mise en œuvre d'un tel processus s'inscrit forcément dans la durée et sa gouvernance constitue un élément clef de son succès futur. Ainsi, la mise en place des Régions d'aménagement, entités purement fonctionnelles et sans pouvoirs administratifs, doit compter avec une forte tradition d'autonomie communale et les pouvoirs importants dévolus aux communes en termes de développement économique.

Dans un tel contexte, faire progressivement émerger une identité au sein de chacune des six Régions d'aménagement, afin que cela favorise la coopération entre ses différentes communes, constitue un objectif important. Cette identité peut être forte dans certains cas, partielle dans d'autres ou à peine naissante ailleurs. La Région Sud est celle qui présente sur ce plan la plus forte cohésion, issue de son passé industriel (sidérurgie) et des défis que cela pose (reconversion des friches). C'est ce facteur qui a conduit l'ensemble des communes de cette région à se regrouper à l'intérieur d'un syndicat intercommunal (PROSUD) qui constitue en fait le premier pas vers une réflexion d'ensemble sur l'avenir de cette région, à l'initiative de l'ensemble de ses communes membres. Jusqu'à présent, cet exemple constitue un cas unique dans le Grand-Duché. En effet, les autres cas novateurs de coopération intercommunale ne concernent jamais qu'une partie du territoire de chaque région d'aménagement, mais cela peut constituer un signal fort vers les autres communes qui ont vocation à s'inscrire dans une logique de participation aux actions engagées par les principaux pôles urbains de leur région (Luxembourg et son sud-ouest, Nordstad).

Si l'on considère que l'agglomération capitale dans son ensemble a une identité « partagée » et des problématiques communes à ses différentes

composantes, les localités du sud-ouest de la région Centre-Sud pourraient bientôt ne plus être les seules à s'engager dans une coopération avec la capitale. Les communes du nord-est pourraient suivre leur exemple pour faciliter notamment les travaux d'infrastructure liés au développement aéroportuaire. De même, la coopération engagée dans la région Centre-Nord concerne son bi pôle urbain le plus dynamique (Ettelbruck-Diekirch) auquel se sont jointes quelques communes des alentours. Dans les autres régions, les coopérations prenant en compte les perspectives de développement d'un territoire pluri communal, n'englobent pas davantage la totalité du territoire régional (par exemple les parcs naturels dans les régions Ouest et Nord) mais représentent des initiatives fécondes auquel l'État apporte son appui.

Il serait évidemment souhaitable de faciliter la coopération de toutes les communes d'une Région d'aménagement pour mieux préparer les futurs chantiers des plans régionaux. La nécessité d'une telle coopération se heurte toutefois à l'existence de collectivités territoriales dont les dimensions et les ressources, tant humaines que financières, ne sont plus, pour beaucoup d'entre elles, à l'échelle des défis d'aménagement du territoire en ce début du nouveau millénaire. La structure territoriale du Grand-Duché est, on l'a vu, largement héritée de l'ère napoléonienne. La faible population de nombreuses communes, le rythme lent des fusions, l'insuffisant développement de la coopération intercommunale (le plus souvent limitée à des objets spécifiques et de caractère technique comme le traitement des eaux ou des déchets), ne facilitent pas la prise en compte d'impératifs de développement économique se situant à l'échelle d'un territoire plus vaste, c'est-à-dire la Région d'aménagement.

Il y'a une prise de conscience réelle de ces difficultés à l'intérieur du pays. Un lien a donc été établi entre réforme territoriale et administrative et l'aménagement du territoire. Ce lien est analysé et développé dans un document de travail établi en avril 2005 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, intitulé « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg ». Ce document, qui sera présenté et analysé plus loin, sert de base de discussion et de travail à la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » de la Chambre des députés. La réflexion qui en résulte, à partir de propositions concrètes de réforme, doit aboutir à la modification de la structure administrative et territoriale du pays, probablement en 2007, suite à de premières conclusions prévues initialement pour la mi-2006 mais qui risquent d'être retardées jusqu'à l'année suivante. Le défi ici va consister, soit à fortement développer la coopération intercommunale, soit à encourager les fusions, la première formule pouvant bien n'être qu'une étape vers la seconde.

Une seconde question essentielle qui se pose dans ce contexte est celui de la coordination verticale et horizontale à l'intérieur de chaque Région

d'aménagement. Comment concilier des impératifs d'efficacité avec ceux de la consultation démocratique ? Comment s'assurer que les initiatives des communes rejoignent les préoccupations des politiques nationales, particulièrement en matière d'aménagement du territoire et d'un meilleur équilibre spatial des activités ? Quelle place peut être faite aux Régions d'aménagement entre un échelon national marqué par une forte tradition centralisatrice et un échelon communal qui jouit d'une forte autonomie dans les domaines qui sont les siens ?

Une coordination efficace s'avère ici indispensable et le concept intégratif contient des idées innovantes à cet égard. C'est un fait que pour l'instant le processus de planification, prévu en particulier au travers de l'élaboration de plans régionaux, paraît lent à se mettre en place, dans la mesure où toute initiative régionale suppose la volonté et l'accord de toutes les communes concernées. La réforme envisagée devrait ainsi permettre de parvenir, non seulement à une plus grande rationalisation de l'organisation communale (fiscalité, services publics), mais aussi de mettre les communes en mesure de participer activement et conjointement aux processus d'aménagement qui vont déterminer leur avenir.

La Chambre des députés a d'ailleurs adopté une « Motion », le 18 mai 2006, qui pose le problème de la coordination et des ressources des Régions d'aménagement par rapport à la mise en œuvre du Plan directeur d'aménagement du territoire et de la stratégie IVL. Cette motion souligne en particulier la nécessité d'associer les communes à cette mise en œuvre, en faisant explicitement référence aux plans sectoriels et en indiquant qu'il est « indispensable de sensibiliser et de conseiller les représentants communaux dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire ». Le texte mentionne également la nécessité « d'optimiser la coordination et la coopération interministérielle dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs sectoriels ».

À cette fin, la Chambre des députés invite le gouvernement à développer des stratégies de consultation et d'information informelles (destinées aux communes et aux régions mais aussi à la société civile). Il est demandé qu'un soutien soit apporté aux régions « pour se doter de structures de coopération et de management régional efficaces ». Enfin, la motion évoque l'utilité d'une réforme de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, afin de permettre une meilleure articulation entre les différents niveaux de planification lors de l'établissement des différents plans. Ces préoccupations soulignent que les mécanismes actuels de coordination, analysés ci-après, devront être renforcés pour assurer une bonne gouvernance du développement territorial au Luxembourg, qui constitue un facteur déterminant pour la réalisation des objectifs fixés.

3.2. Le cadre institutionnel

3.2.1. Le gouvernement central et l'aménagement du territoire

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est l'acteur principal du développement territorial au Luxembourg. L'une des six directions de ce ministère¹, la Direction de l'aménagement du territoire (DATer) en assure la responsabilité et conduit d'importantes tâches de coordination vis-à-vis des ministères sectoriels (voir section 3.3), et ce avec des effectifs assez réduits (environ 30 personnes sur 70 pour tout le ministère). De par les liens étroits entre aménagement du territoire et réforme territoriale et administrative au Luxembourg, qui seront développés plus loin, la DATer est appelée à travailler en relation étroite avec la Direction des finances communales. Cette dernière veille, en liaison avec le ministère des Finances, à la mise en œuvre des différents mécanismes de collecte et de redistribution des impôts locaux, tout en s'assurant de l'accomplissement par les communes des missions de service public qui leur sont assignées.

Le gouvernement constitué en août 2004 comporte 19 ministères pour un budget total de 7.6 milliards d'euros prévu en 2006, soit plus d'un quart des prévisions de PIB pour 2006 (voir tableau 3.1). Outre le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, les ministères sectoriels ayant un impact assez important en termes d'aménagement du territoire sont le ministère de l'Environnement, le ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le ministère des Transports et le ministère des Travaux publics. Ils représentent ensemble un peu plus de 20 % du budget total. En poids budgétaire pour 2006, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire arrive en 5^e position (6.4 %) loin derrière le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, le ministère de la Famille et de l'Intégration et le ministère de la Sécurité sociale, qui constituent la moitié du budget de l'État, et juste derrière le ministère des Transports (7.7 %).

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire doit ainsi assurer une coordination horizontale stratégique avec des ministères sectoriels puissants et faciliter leur mobilisation au service d'un aménagement du territoire qui constitue pour eux une tâche assez nouvelle. Le ministère de l'Intérieur dispose-t-il bien de tous les moyens règlementaires (mécanismes de coordination obligatoires), humains (effectifs) et budgétaires (mesures incitatives vis-à-vis des autres ministères mais aussi des communes) pour assurer cette mission ? La montée en charge lente des plans régionaux et les difficultés de coordination autour des plans sectoriels, qui ont fait l'objet, ainsi que cela a été indiqué plus haut, d'une récente motion de la Chambre des députés, tendent à démontrer que des améliorations devront être apportées à l'avenir pour permettre une mise en œuvre plus efficace de la coordination assurée par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

Tableau 3.1. **Budget des ministères**

Ministères :	Compte 2004		Budget 2005		Projet budget 2006	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%
1. – Ministère d'État	104 593 141	1.52	105 069 342	1.50	110 323 370	1.45
2. – Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration	273 818 264	3.97	336 891 728	4.81	338 796 234	4.44
3. – Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	118 989 765	1.73	95 277 548	1.36	106 143 939	1.39
4. – Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	106 559 606	1.55	111 291 776	1.59	123 652 046	1.62
5. – Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	169 740 188	2.46	199 673 689	2.85	239 821 488	3.14
6. – Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur	54 374 866	0.79	72 982 239	1.04	78 351 770	1.03
7. – Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle	767 788 640	11.15	752 877 819	10.74	838 361 392	10.99
8. – Ministère de l'Égalité des chances	7 276 822	0.11	8 376 304	0.12	9 047 503	0.12
9. – Ministère de l'Environnement	74 035 743	1.07	90 129 798	1.29	77 476 822	1.02
10. – Ministère de la Famille et de l'Intégration	1 072 436 584	15.57	1 151 889 895	16.43	1 227 938 139	16.09
11. – Ministère des Finances	358 121 805	5.20	227 276 350	3.24	243 488 076	3.19
12. – Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	410 086 265	5.95	462 974 889	6.61	472 991 359	6.20
13. – Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	408 969 935	5.94	430 393 506	6.14	485 107 729	6.36
14. – Ministère de la Justice	214 183 779	3.11	220 131 536	3.14	238 918 120	3.13
15. – Ministère de la Santé	111 363 788	1.62	117 742 269	1.68	114 024 108	1.49
16. – Ministère de la Sécurité sociale	1 533 568 473	22.26	1 579 246 420	22.53	1 742 756 447	22.84
17. – Ministère des Transports	561 239 994	8.15	565 764 097	8.07	582 927 682	7.64
18. – Ministère du Travail et de l'Emploi	135 667 121	1.97	144 589 573	2.06	202 153 663	2.65
19. – Ministère des Travaux publics	405 911 013	5.89	336 582 960	4.80	397 050 352	5.20
Total	6 888 725 792	100.00	7 009 161 738	100.00	7 629 330 239	100.00

Source : « Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006 », Chambre des députés, Document parlementaire n° 5 500, Session ordinaire 2005-06.

De même, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire doit-il se coordonner avec le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur s'agissant de la programmation des fonds structurels, dont ce dernier ministère est le gestionnaire principal. Pour la période 2007-13, l'ensemble du pays est éligible à ces aides mais il est clair que les trois anciennes zones (Nord et Est, rural et Sud, zone de reconversion industrielle) seront reprises, quitte à ce que leur délimitation soit assouplie. Pour ce faire, l'analyse des disparités correspondantes (objectif 2) est de la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Il en va de même pour l'élaboration du « Cadre de référence stratégique national » dont la responsabilité incombe au ministère de l'Économie en tant qu'autorité de gestion nationale des Fonds

structurels. Celles-ci se résument en deux orientations principales : « rendre le Luxembourg plus attractif pour l'investissement et l'emploi » et « améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance ».

La Direction des finances communales représente plus de 85 % du budget courant du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, et près de la moitié de son budget d'investissement (voir le tableau 3.2). La ligne budgétaire relative à l'aménagement du territoire est par contre assez peu dotée. Elle représente à peine 1.5 % du budget total du ministère, ce qui paraît relativement peu au regard des missions qui lui sont confiées dans ce domaine. Là encore, les ressources budgétaires dont dispose le ministère, notamment pour inciter les communes ou leurs groupements à engager certaines actions pouvant s'intégrer dans le cadre du Programme directeur d'aménagement du territoire, paraissent assez réduites par rapport aux moyens des ministères sectoriels intervenant plus particulièrement en matière d'aménagement du territoire.

3.2.2. Une organisation territoriale désormais inadaptée

L'organisation territoriale du Grand-Duché n'a guère changé depuis la naissance de l'État Luxembourgeois, issue du traité de Londres du 19 avril 1839². Le pays est toujours divisé en douze cantons avec douze chefs-lieux sans signification particulière aujourd'hui. Ces 12 cantons sont répartis sur trois districts administratifs dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, à Diekirch, et à Grevenmacher. Chaque district est administré par un commissaire de district dont la fonction se limite à la surveillance de la gestion administrative des communes et des syndicats de communes. La loi communale du 13 décembre 1988 prévoit que dans chaque commune le corps communal se compose d'un conseil communal, d'un collège des bourgmestre et échevins et d'un bourgmestre.

Le canton représentait une subdivision permettant à chacun d'atteindre le chef-lieu dans un temps acceptable compte tenu des voies de communication et des moyens de transport de l'époque. En raison de l'exiguïté du territoire, le pays ne connaît ni régions, ni départements, la commune étant la seule application du principe de décentralisation. Les districts et les cantons constituent en effet des divisions purement administratives et ne sont donc pas des structures politiques intermédiaires entre l'État et les communes. Le nombre de communes, qui s'élève à 116 (voir graphique 3.1), a peu changé depuis un siècle.

Cette organisation territoriale ancienne est inadaptée à l'évolution démographique et économique qu'a connue le pays ces dernières années, d'autant plus que celle-ci s'est faite de manière très inégale selon la région concernée. Il n'est donc pas surprenant de constater de fortes disparités

Tableau 3.2. Budget du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

	Compte 2004		Budget 2005		Projet de budget 2006	
Dépenses générales	16 234	0.00	43 800	0.01	39 300	0.01
Finances communales	312 520 031	85.42	331 453 741	84.36	377 647 526	85.48
Commissariats de district	1 609 867	0.44	1 641 756	0.42	1 650 278	0.37
Caisse de prévoyance	35 148 895	9.61	36 985 000	9.41	37 970 000	8.59
Service de contrôle de la comptabilité des communes	619 591	0.17	742 037	0.19	784 585	0.18
Services de secours	9 529 134	2.60	9 495 291	2.42	10 138 381	2.29
Aménagement du territoire – Parcs naturels	2 719 778	0.74	3 216 524	0.82	3 335 176	0.75
Service d'aménagement communal – Urbanisme	0	0.00	402 510	0.10	326 000	0.07
Service pour la gestion globale de l'eau	3 691 492	1.01	8 916 625	2.27	9 881 409	2.24
Total des dépenses courantes	365 855 022	100.00	392 897 284	100.00	441 772 655	100.00
Dépenses générales	0	0.00	101 500	0.27	10 100	0.02
Finances communales	15 179 130	35.21	19 284 340	51.43	18 612 500	42.95
Commissariats de district	7 770	0.02	2 000	0.01	8 000	0.02
Service de contrôle de la comptabilité des communes	0	0.00	0	0.00	5 000	0.01
Services de secours	2 394 128	5.55	2 155 937	5.75	3 817 374	8.81
Aménagement du territoire – Parcs naturels	262 468	0.61	266 125	0.71	280 000	0.65
Service d'aménagement communal – Urbanisme	0	0.00	0	0.00	5 000	0.01
Service pour la gestion globale de l'eau	25 271 417	58.61	15 686 320	41.83	20 597 100	47.53
Total des dépenses en capital	43 114 913	100.00	37 496 222	100.00	43 335 074	100.00
Total général	408 969 935		430 393 506		485 107 729	

Source : « Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006 », Chambre des députés, Document parlementaire n° 5 500, Session ordinaire 2005-06.

intercommunales, que ce soit en termes de répartition de la population comme en termes de ressources fiscales, de nombreuses communes n'ayant plus les ressources humaines et financières pour faire face à leurs missions de manière adéquate, malgré le développement de la coopération intercommunale, qui ne répond qu'imparfaitement, dans ses conditions actuelles, aux besoins d'économies d'échelle.

La densité moyenne se situe autour de 170 habitants au km² mais la population est répartie de manière très inégale sur l'ensemble du territoire. L'agglomération de la ville de Luxembourg composée des 1^{re} et 2^e couronnes représente autour de 18.7 % de la population totale, la ville seule concentre près du quart de la population du pays, tandis que le nord essentiellement rural est peu peuplé. La population moyenne par commune est de l'ordre de 3 700 habitants par commune, plaçant le Grand-Duché au troisième rang européen derrière la France et l'Autriche. Celle-ci varie de 250 habitants

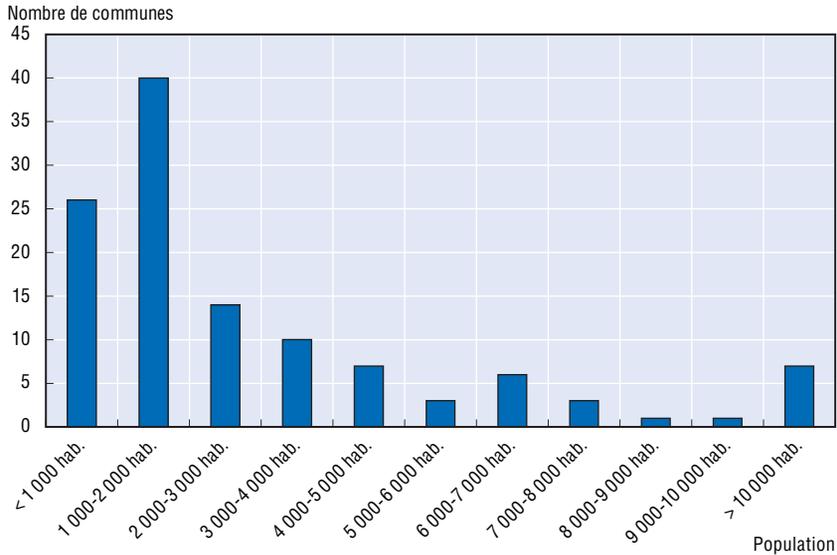
Graphique 3.1. Découpage territorial du Grand-Duché de Luxembourg



Source : STATEC, 2003.

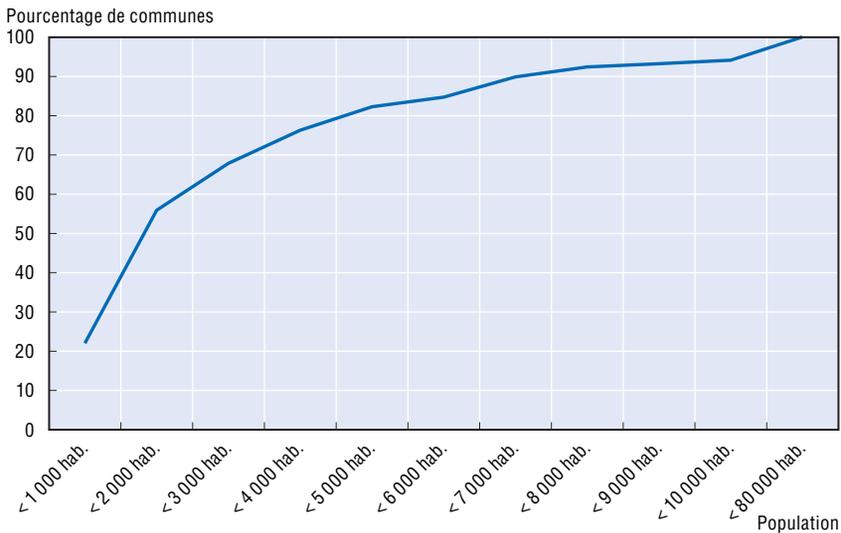
(commune du nord-ouest) à plus de 76 000 habitants pour la capitale. Les graphiques 3.2 et 3.3 illustrent la variance relative à la taille des communes. Il y a 40 communes sur les 116 dont la taille est comprise entre 1 000 et 2 000 habitants (graphique 3.2), et près de 70 % des communes ont moins de 3 000 habitants (graphique 3.3).

Graphique 3.2. **Distribution des communes selon la population**



Source : STATEC – calcul OCDE.

Graphique 3.3. **Répartition des communes selon la population**



Source : STATEC – calcul OCDE.

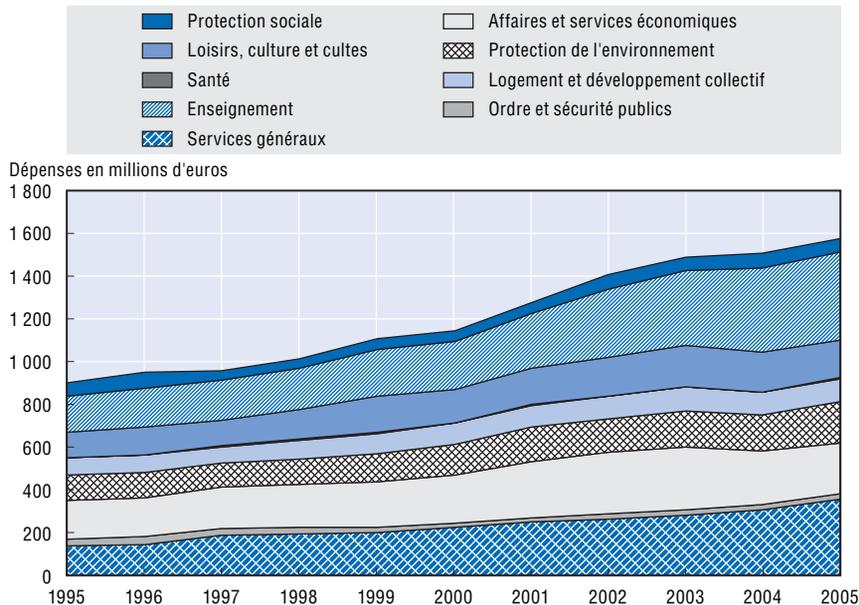
3.2.3. Les finances locales

Les dépenses

Le poids du secteur public local est relativement faible, autour de 6 % du produit intérieur brut, l'ensemble du secteur public représentant plus de 42 % du PIB. Les communes disposent de compétences obligatoires, dont certaines leur sont déléguées par l'État, et de compétences facultatives. Les compétences obligatoires comprennent les prérogatives locales traditionnelles comme l'aménagement du territoire communal, la sécurité, l'alimentation en eau potable, l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets ménagers, ainsi que des compétences déléguées par l'État, tel que l'enseignement préscolaire et primaire, l'État civil, l'assistance publique et les cimetières. Les compétences facultatives sont essentiellement constituées des transports locaux, de la santé, de la politique sociale, du sport, des loisirs et de la culture.

Les dépenses des communes s'élèvent à 1.5 milliard d'euros en 2005 (graphique 3.4). Entre 1995 et 2005, ces dépenses ont augmenté en moyenne de 6 % l'an. L'enseignement est la fonction pour laquelle la croissance des dépenses sur la période est la plus élevée, de l'ordre de 10 % par an. Étant

Graphique 3.4. **Dépenses totales des communes par fonction, 1995 à 2005 (millions d'euros)**

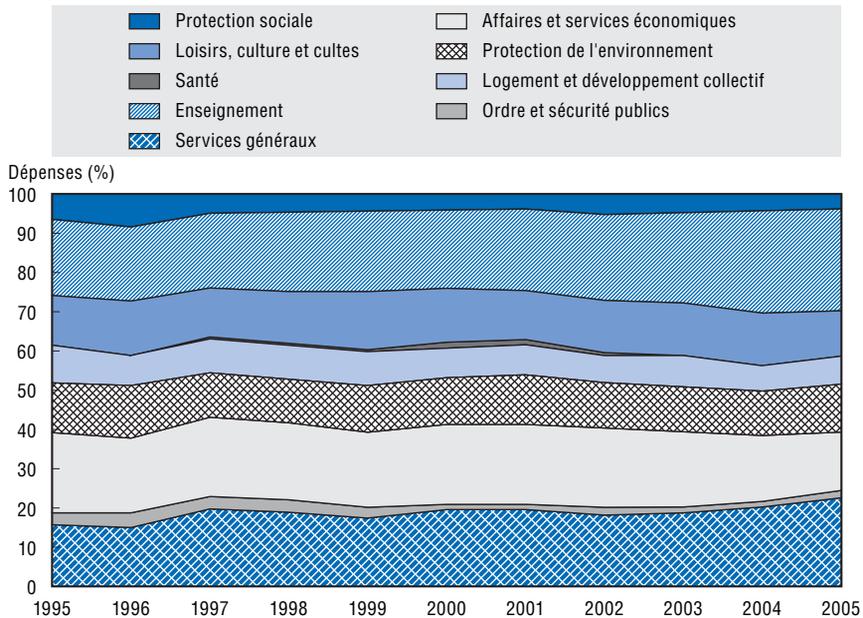


Source : STATEC.

obligatoire, cette compétence pèse mécaniquement de plus en plus lourd dans les budgets communaux.

Ainsi, l'enseignement représentait 19 % des dépenses totales des communes en 1995 et il représente en 2005 plus de 26 % de celles-ci (graphique 3.5). L'État participe, par un mécanisme financier adapté, à la prise en charge de deux tiers des frais de personnel, une aide qui transite par le budget des communes.

Graphique 3.5. **Dépenses totales des communes par fonction, 1995-2005 (%)**



Source : STATEC.

Les recettes

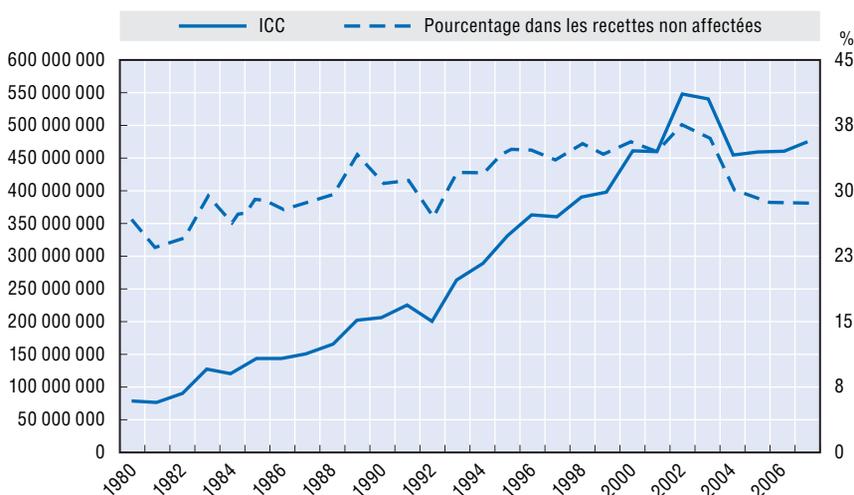
Les communes luxembourgeoises disposent de recettes de fonctionnement (recettes ordinaires) et de recettes d'équipement (recettes extraordinaires). Les ressources ordinaires des communes luxembourgeoises se composent à part pratiquement égale de recettes fiscales communales (l'impôt commercial communal et l'impôt foncier), de concours reçus de l'État (le fonds communal de dotations financières par le biais duquel les communes participent aux impôts de l'État), et de ressources diverses, essentiellement des taxes et redevances payées directement par les usagers des biens et services publics locaux. Étant donné que les communes subventionnent généralement le prix des biens et services, dont notamment la distribution d'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'enlèvement des

déchets, ces recettes sont en réalité plus importantes qu'un tiers et par ailleurs cela diminue le poids de l'ICC dans les recettes de fonctionnement.

L'ICC

L'impôt Commercial Communal (ICC) est un impôt dont la croissance a été très forte depuis le début des années 80 pour atteindre 460 millions d'euros en 2005 (graphique 3.6). Sur la période 1980-2006, la part de cet impôt dans les recettes ordinaires non affectées varie de 24 % à 38 %.

Graphique 3.6. **Évolution des recettes de l'ICC, 1980-2006**

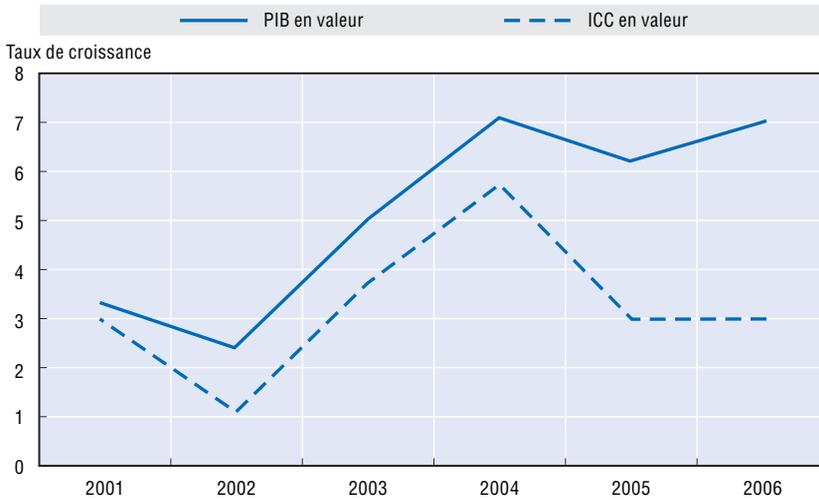


Source : STATEC.

Cette variabilité très forte d'une année à l'autre est liée à la nature de la base de l'ICC. Cette base est en effet constituée du bénéfice d'exploitation (BE) des entreprises, qui est un élément très volatile de leur comptabilité, dépendant principalement de la conjoncture et de l'activité économique du pays à un moment donné comme le suggère le graphique 3.7.

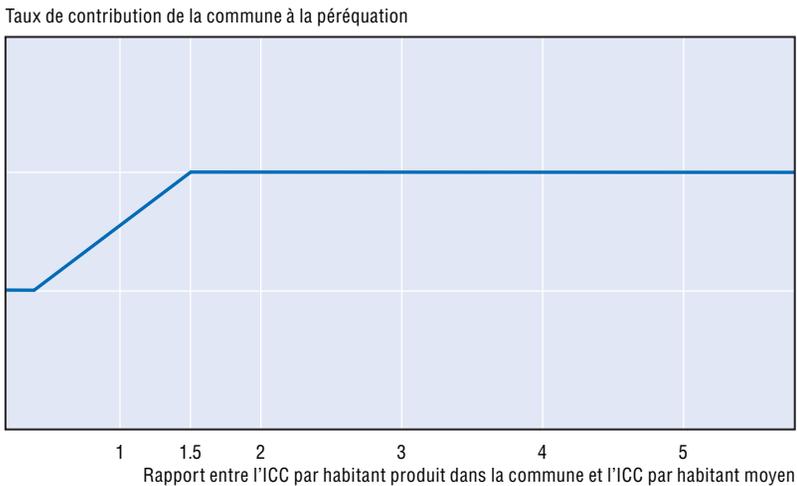
L'impôt collecté dans la commune est le produit de cette base et du taux d'impôt voté par le conseil communal. Le taux fixé par les communes est actuellement compris entre 200 et 350 %³. Toutefois, le montant de l'impôt produit dans la commune ne constitue pas le montant de l'impôt dont elle pourra disposer, puisqu'un système de péréquation permet de corriger les disparités. L'ICC est collecté par l'État au profit des communes et fait l'objet d'une redistribution partielle entre communes selon la population et selon le nombre de salariés résidant dans la commune et occupés auprès d'une exploitation passible de l'ICC. Le modèle de péréquation utilisé est présenté au graphique 3.8 et représente quelque 60 % de l'impôt perçu. La part de l'ICC qui

Graphique 3.7. **Taux de croissance du PIB et de l'ICC**



Source : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (MIAT), Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Graphique 3.8. **Modèle de la péréquation intercommunale**

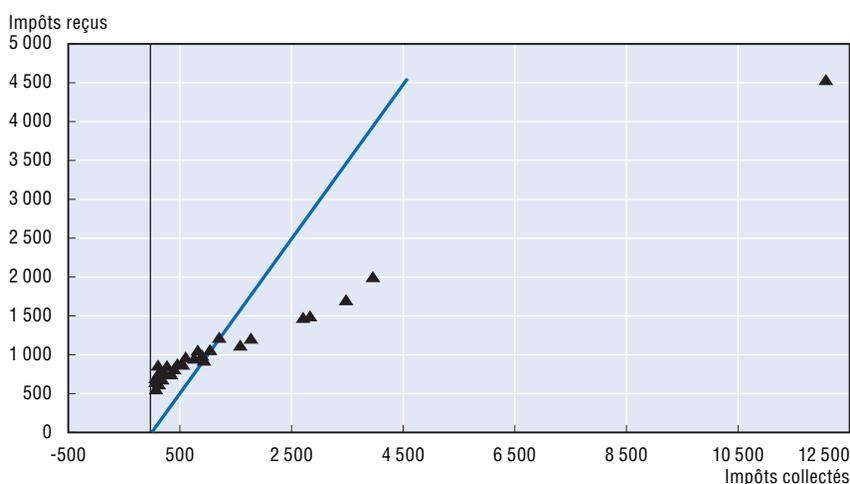


Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

sera soumis à péréquation dépend du rapport entre l'ICC par habitant produit dans la commune et la moyenne nationale de l'ICC par habitant. Le taux de contribution minimal est de 42 % et croît linéairement jusqu'à 1.5 fois la moyenne nationale, pour se stabiliser à 67 % au-delà.

En application des principes et mécanismes de péréquation en vigueur, en 2005, seulement la capitale et 6 autres communes (Betzdorf, Niederanven, Strassen, Sandweiler, Koerich, et Leudelange), toutes situées autour de la ville de Luxembourg, sont contributrices nettes tandis que les autres sont bénéficiaires du système de péréquation (graphique 3.9). Ainsi, la commune de Betzdorf (où est situé le siège de la Société européenne de satellites, SES), avec une population de 2 697 habitants en 2003, collecte un peu plus de 12 000 euros d'ICC par habitant et en perçoit 4 450, la différence étant redistribuée entre les communes bénéficiaires. Malgré cette péréquation importante, certaines inégalités entre communes demeurent (voir graphique 3.10), ce qui récompense financièrement les communes ayant des entreprises sur leur territoire, compensant les éventuelles nuisances des activités commerciales.

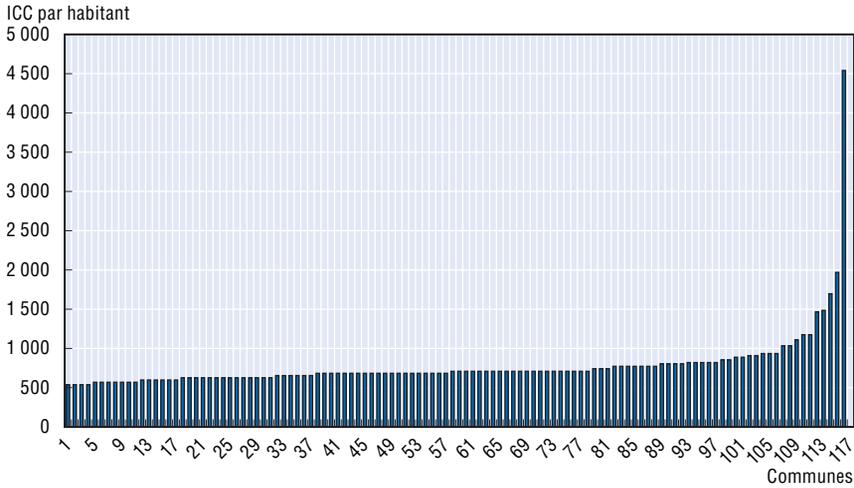
Graphique 3.9. **Redistribution de l'ICC**



Source : MIAT, Direction des Finances communales et STATEC – calcul OCDE.

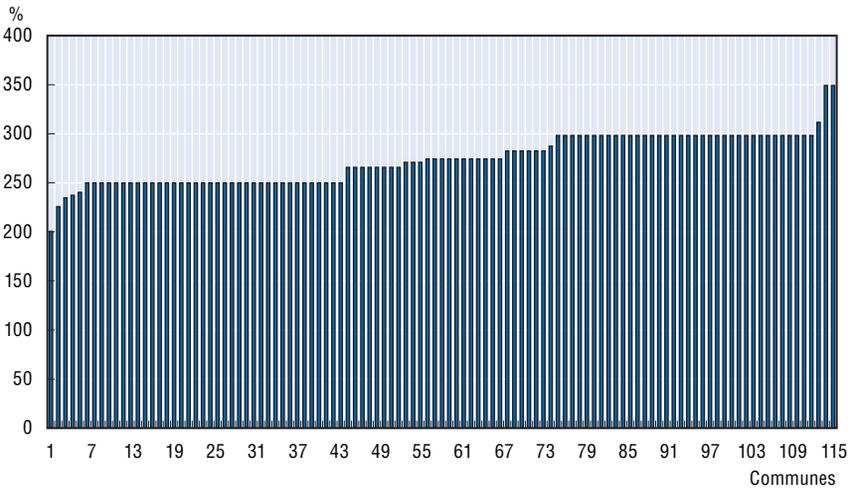
L'ICC par habitant s'échelonne de 420 euros dans la commune rurale d'Esch-sur-Sure (Région Ouest) à 4 450 euros dans la commune de Betzdorf (Région Est), la moyenne s'élevant à un peu plus de 1 000 euros par habitant. Cependant si l'on écarte la commune de Betzdorf qui prend ici un caractère exceptionnel, ces disparités varient encore dans une proportion de 1 à plus de 4.5. Elles s'expliquent essentiellement par une répartition territoriale de l'activité économique très inégale (l'effet base) et un comportement fiscal différent d'une collectivité à l'autre (l'effet taux). Le premier effet l'emporte toutefois sur le second, les différences de taux d'une commune à l'autre n'étant pas particulièrement élevées (graphique 3.11).

Graphique 3.10. ICC par habitant



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Graphique 3.11. Taux de l'ICC

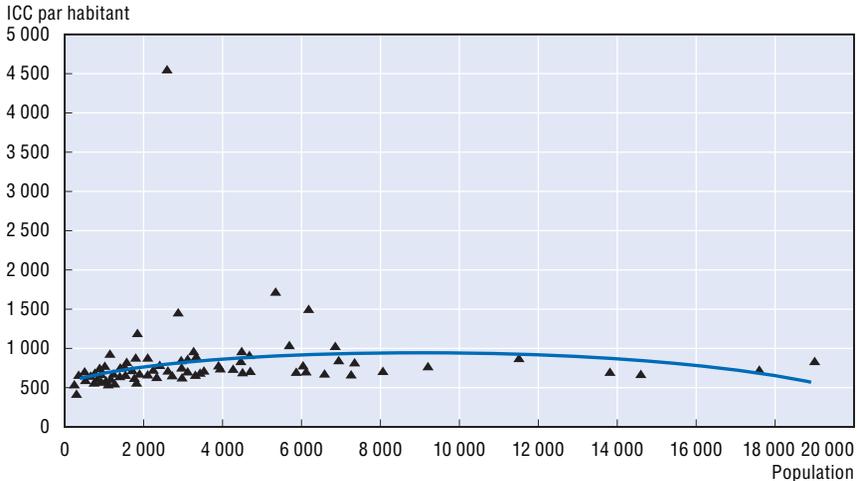


Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Au total, cet impôt ne semble pas favoriser les habitants des moyennes et grandes agglomérations, à partir d'un certain seuil. L'ICC par habitant est en effet légèrement croissant avec la population jusqu'au seuil de 8 000 habitants, puis il diminue sensiblement ensuite (graphique 3.12).

La base de l'ICC est très sensible à l'activité économique. La volatilité de cette ressource ne facilite pas la gestion publique locale, et ce d'autant moins

Graphique 3.12. ICC par habitant en fonction de la population



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

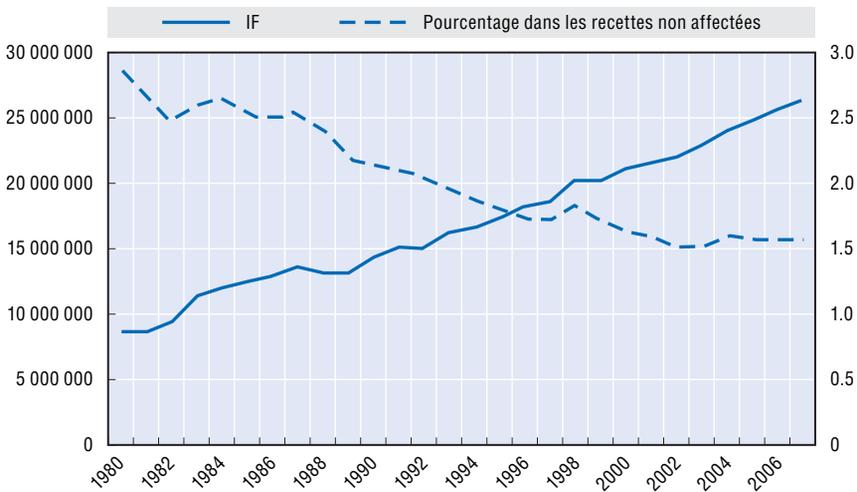
qu'elle représente une fraction de quelques 30 % des recettes ordinaires. Il serait utile d'examiner la possibilité d'élargir la base de cet impôt, à la valeur ajoutée de l'entreprise par exemple. Par ailleurs l'activité économique étant très concentrée sur l'agglomération de la ville de Luxembourg (les 2/3 de l'ICC y sont collectés), cet impôt pourrait utilement être centralisé et utilisé formellement pour réduire les inégalités territoriales, en particulier rééquilibrer les ressources entre la région Centre-Sud (Luxembourg) et les autres régions.

Cet impôt peut susciter une certaine compétition fiscale, en particulier entre communes appartenant à des zones où l'activité économique est fortement concentrée, c'est le cas de l'agglomération de Luxembourg ville. La ville de Luxembourg a réduit son taux d'ICC pour rendre son territoire plus attractif, face à des communes périphériques favorisant l'aménagement de zones d'activité commerciale de meilleure qualité, en particulier par le développement de zones de parking plus spacieuses, en acceptant de réduire sa marge financière. L'ICC a pour objectif principal d'intéresser les communes aux activités économiques et d'en faire profiter l'ensemble des communes selon la péréquation financière comme objectif secondaire. Il n'existe pas d'autre péréquation horizontale qui prendrait en compte également d'autres ressources ou revenus provenant notamment d'activités commerciales exercées historiquement par certaines communes comme la distribution d'électricité ou encore de gaz. Il en est de même en Allemagne avec le *Gewerbesteuer* ainsi qu'en France avec la taxe professionnelle.

L'impôt Foncier (IF)

Depuis le début des années 80, le poids de l'impôt foncier dans les recettes ordinaires n'a cessé de décroître. Il représentait près de 3 % de ces recettes en 1980, et seulement 1.5 % en 2005, soit près de 25 millions d'euros (graphique 3.13). L'impôt foncier constitue pourtant en théorie l'impôt local par excellence. La terre représente à la fois pour les ménages et les firmes une base d'imposition qui peut répondre au principe du bénéfice reçu de l'utilisation des biens et services publics fournis localement. En effet la valorisation de la terre, ce qu'il est coutume d'appeler la rente foncière, capitalise les avantages et les inconvénients d'un site. Les demandes de localisation en un endroit particulier dépendent en effet de la qualité de la place. Or, cette qualité est étroitement liée à la présence d'infrastructures publiques et à l'offre de services collectifs.

Graphique 3.13. **Évolution des recettes de l'IF**



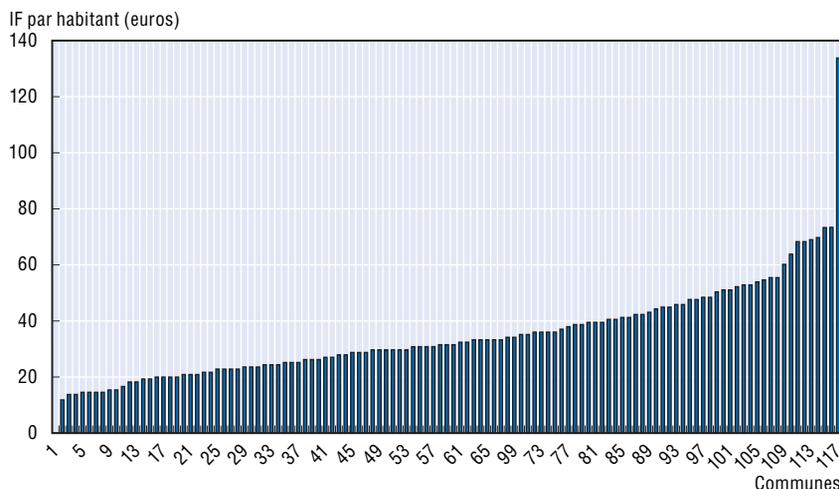
Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

L'enchaînement est donc évident : de meilleurs biens publics s'accompagnent de demandes de localisation plus nombreuses et donc d'une inflation immobilière. C'est le principe de la capitalisation foncière. Il est par conséquent raisonnable de penser qu'un impôt local assis sur les valeurs foncières soit un bon impôt du point de vue du principe du bénéfice reçu. En outre, soucieuses de collecter des ressources, les collectivités locales veillent à valoriser la rente foncière en prenant les bonnes décisions publiques, ce qui constitue une incitation naturelle à un bon aménagement du territoire. L'impôt foncier constitue d'ailleurs l'impôt local commun au plus grand nombre de pays européens. Il représente même la seule ressource fiscale locale au Royaume-Uni et en Irlande.

Or, au Grand-Duché de Luxembourg, cet impôt ne constitue qu'une part infime des ressources publiques locales, alors que l'espace, plus que dans d'autres pays, est une ressource rare et que l'on assiste à une envolée des prix du foncier, pas seulement à Luxembourg et dans les zones proches de celle-ci. L'impôt foncier peut donc constituer une ressource fiscale non négligeable, en même temps que celui-ci peut constituer un puissant outil d'aménagement du territoire. Une différenciation adéquate entre les taux du foncier bâti et non bâti, selon les zones, permet de favoriser ou de décourager la construction selon les cas et, par conséquent, de peser de façon non négligeable sur la mise en œuvre des grands objectifs d'un développement spatial plus équilibré.

Les différences intercommunales en matière d'impôt foncier ne sont pas négligeables. La ville de Luxembourg collecte plus de 40 % du montant total. L'IF par habitant s'échelonne de 12 euros à Clémency à plus de 130 euros à Luxembourg ville. Si l'on excepte la ville de Luxembourg ces disparités restent importantes, de 12 à près de 75 euros à Colmar-Berg (graphique 3.14).

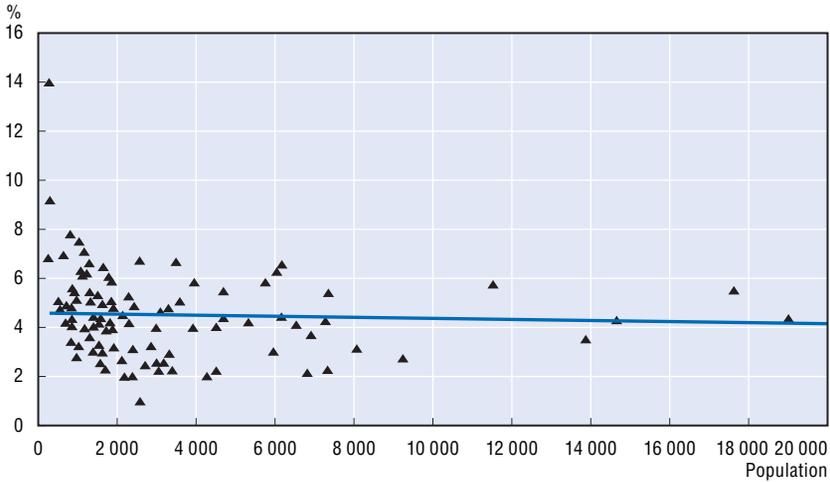
Graphique 3.14. **IF par habitant**



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

La part de cet impôt dans le montant total des impôts locaux (ICC et IF) est également très variable, de 1 % à près de 14 %, et l'IF semble être une ressource fiscale pesant d'autant plus lourdement dans le budget communal que la commune est de petite taille. Il existe en effet une corrélation légèrement négative entre la part de l'IF dans les impôts locaux et la taille démographique de la commune (voir le graphique 3.15).

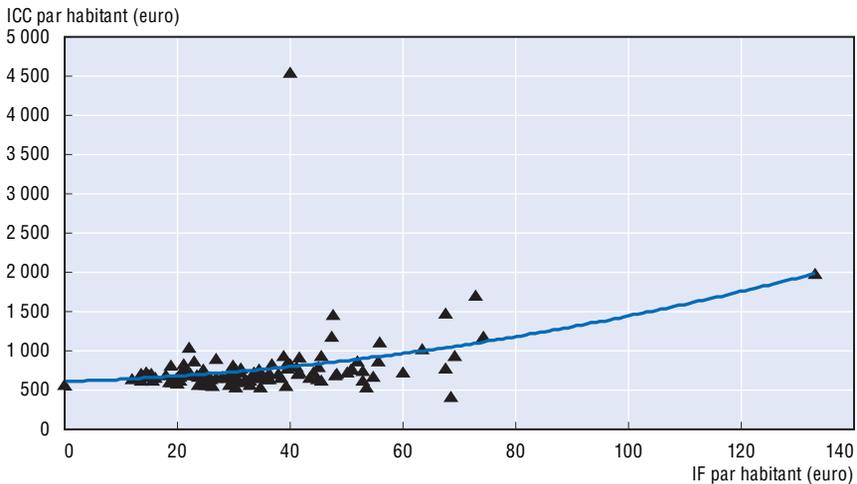
Graphique 3.15. **Corrélation entre la part de l'IF dans les impôts locaux et la population**



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Toutefois l'IF ne semble pas constituer une ressource se substituant à l'ICC. On pourrait en effet penser que les communes sur le territoire desquelles peu d'entreprises sont localisées taxent plus lourdement les ménages pour financer les biens et services publics locaux. Le graphique 3.16 montre, au contraire, l'existence d'une corrélation positive entre l'ICC et l'IF.

Graphique 3.16. **Corrélation entre l'ICC et l'IF**



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Les mécanismes de péréquation jouent bien ici leur rôle, en évitant ce genre de distorsion.

Dans la perspective d'une réforme des finances locales luxembourgeoises, il serait particulièrement opportun de faire jouer à cet impôt un rôle plus grand dans le financement des biens publics locaux. Les communes pourraient avoir la gestion complète de cet impôt (évaluation des valeurs locatives locales i.e. de la base, fixation du taux, et collecte de l'impôt). Une telle réforme conduirait, sur la base des analyses précédentes et des corrélations positives établies entre les montants de l'ICC et ceux de l'IF, à dégager des ressources fiscales supplémentaires proportionnellement plus élevées dans les grandes communes et les communes riches. Un mécanisme de péréquation adéquat permettrait de reverser une partie de ces sommes aux communes moins bien dotées. Ce faisant, le Grand-Duché de Luxembourg se doterait d'un système efficace de financement des biens et services publics. Il ferait payer les usagers à la hauteur des services rendus, et il inciterait le décideur public à faire les choix les plus appropriés en termes d'aménagement du territoire, en contribuant à libérer pour la construction des terrains actuellement faiblement taxés et conservés essentiellement à des fins spéculatives (chapitre 2). Ces considérations doivent aller de pair avec une appréciation générale de la charge fiscale du pays et des besoins effectifs pour les services locaux.

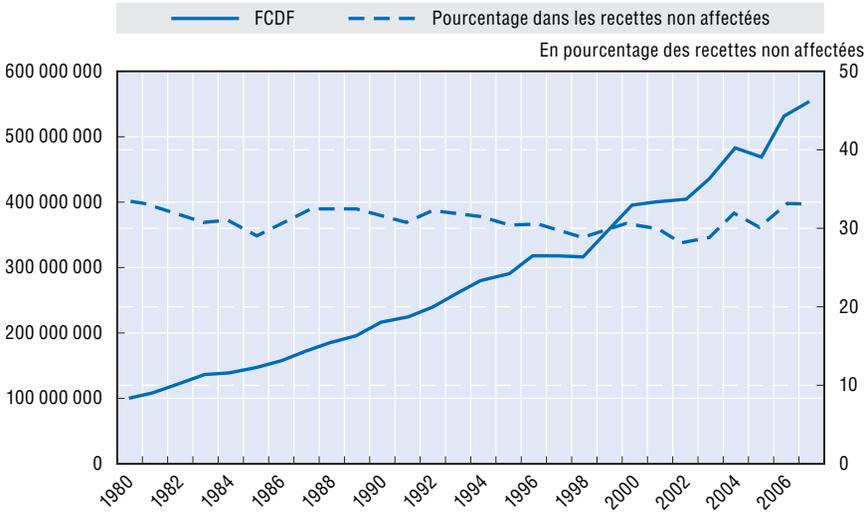
Les dotations de fonctionnement

L'essentiel des dotations de fonctionnement reçues de l'État par les collectivités locales est constitué du Fonds communal de dotation financière (FCDF). Ce fonds est alimenté par une fraction donnée des impôts étatiques : 18 % du revenu des personnes physiques, 20 % du produit des taxes sur les véhicules routiers, et 10 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit d'une ressource non affectée destinée au financement partiel des dépenses communales de fonctionnement. La part du FCDF dans les recettes ordinaires est restée relativement stable depuis le début des années 80, autour de 30 %. En 2005, le montant de ce fonds s'élève à 513 millions d'euros (graphique 3.17).

La répartition du FCDF entre les communes s'effectue selon une dotation forfaitaire de base et une dotation variable dépendant de la population, de la densité de population et de la superficie en terrain vert des communes. Le montant par habitant varie de manière importante d'une commune à l'autre. Il atteint un peu plus de 800 euros à Wiltz et s'élève à près de 2 000 euros à Neunhausen (graphique 3.18).

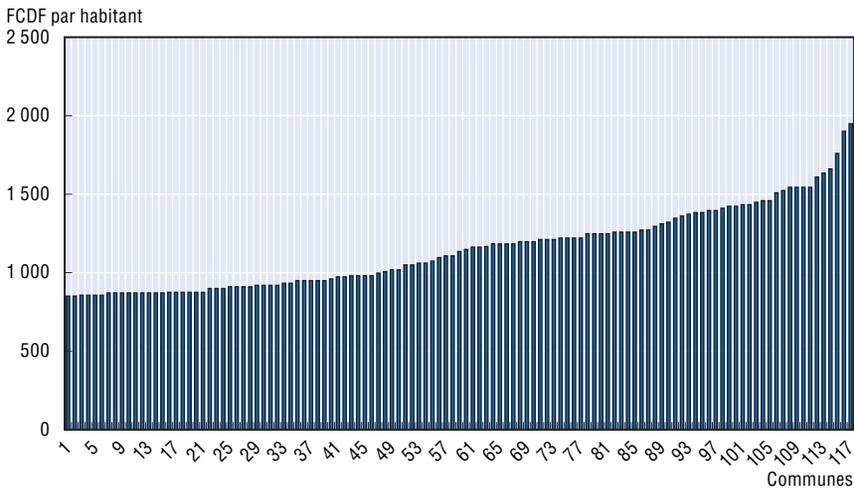
Chaque commune reçoit un préciput du FCDF en fonction du nombre de conseillers dans le conseil communal afin de financer les services de base (le secrétariat communal, le bureau des recettes et le bureau de la population) aux habitants. Le reste de la dotation est répartie en fonction de la population (65 %), de la densité de la population (20 %) et de la superficie *non-ædificandi*

Graphique 3.17. **Évolution des recettes du FCDF**



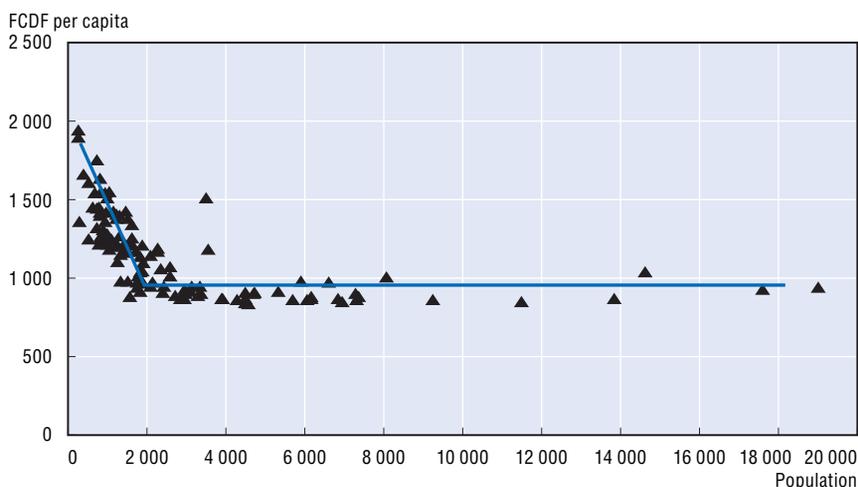
Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Graphique 3.18. **FCDF par habitant**



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

(15 %). Lorsqu'on analyse les recettes du FCDF par habitant, il est donc normal de constater que les communes ayant une population inférieure à 3 000 habitants ont une dotation par habitant qui décroît avec leur nombre (voir graphique 3.19). Au-delà de 3 000 habitants, la dotation des communes oscille autour de 1 000 euros et augmente légèrement avec la population.

Graphique 3.19. **FCDF par habitant en fonction de la population**

Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

L'activité économique et donc le montant de l'ICC par habitant est en moyenne plus important dans les communes urbaines et suburbaines. Le FCDF possède par contre une propriété stabilisatrice réelle des revenus non affectés corrélés aux missions de base des communes, en relation avec le territoire et la population. Dans la perspective d'une réforme des finances locales, ce concours pourrait être plus explicitement reconnu comme jouant aussi un rôle de dotation stabilisatrice.

Les ressources de fonctionnement affectées

Les communes possèdent des ressources de fonctionnement affectées. Il s'agit d'une part des redevances locales et d'autre part des subsides spécifiques. Les redevances locales sont constituées par la participation financière des usagers aux frais des biens et services publics locaux que la commune met à leur disposition. Ces contributions reposent sur des règlements votés par le conseil communal. Elles proviennent principalement du service obligatoire de l'approvisionnement en eau potable, de l'élimination et de l'épuration des eaux usées, de l'élimination des déchets, ainsi que des recettes provenant de services facultatifs offerts par quelques communes comme par exemple la vente d'électricité (8 communes), ou la vente de gaz (2 communes).

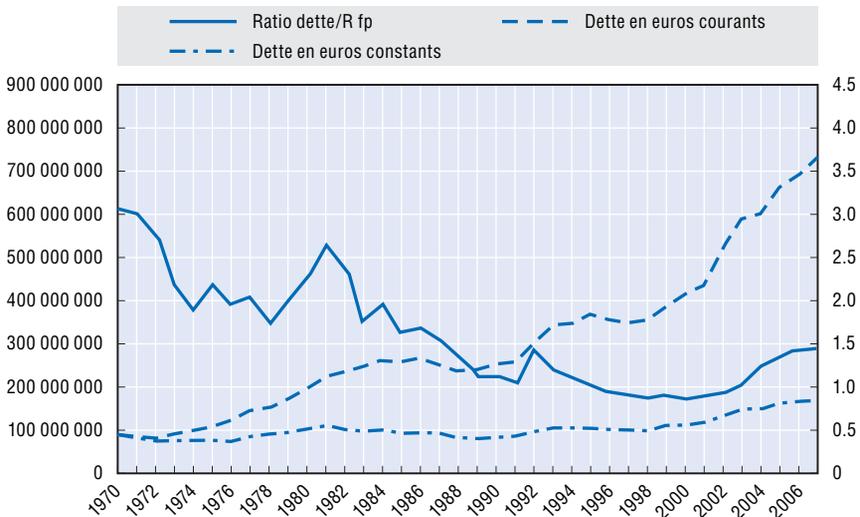
Les subsides spécifiques sont des aides spécifiques de l'État servant à alléger la charge financière de la commune dans certains domaines ou visant à encourager la fourniture de certains services. Il s'agit notamment des subventions pour le personnel enseignant (2/3 des traitements), pour l'enseignement musical (1/3 des dépenses pour les enseignements, un 2^e tiers

provenant d'une péréquation intercommunale), pour les traitements des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale ou encore des contributions étatiques pour le financement des structures d'accueil pour enfants. Le total de ces ressources affectées (redevances locales et subsides spécifiques) s'élève en 2005 à un peu plus de 600 millions d'euros.

Les recettes extraordinaires

L'endettement des communes dépasse les 650 millions d'euros en 2006. La part de la dette dans les ressources financières propres a cependant fortement diminué entre 1970 et 2006, passant de plus de 3 % à un peu moins de 1.5 % (graphique 3.20).

Graphique 3.20. **Évolution de la dette publique du secteur local**



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

3.3. La coordination horizontale et verticale

3.3.1. La Direction de l'aménagement du territoire

L'arrêté grand-ducal du 11 août 1999⁴ a créé le prédécesseur de la DATer que fut la DATUR (Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme). La DATUR résultait de la fusion du Département de l'aménagement général du territoire et du Service de l'aménagement communal. Cette fusion souligne ainsi l'importance accordée au développement territorial. Les attributions de la DATUR concernent l'ensemble des mesures d'aménagement du territoire, en particulier la finalisation du projet de programme directeur, l'élaboration des plans sectoriels, des plans régionaux et des Plans d'occupation du sol (POS).

Elles concernent également la définition des mécanismes et procédures à respecter pour l'aménagement communal, ainsi que la validation des Plans d'aménagement généraux (PAG) des communes (voir plus loin), de même que la mise en place et le suivi des parcs naturels.

La DATer assure aussi certaines missions au niveau européen telles que la coordination avec le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) ou la gestion et la coordination du Programme d'observation territoriale européenne, ORATE (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen), dont le siège se trouve à Esch-sur-Alzette ou encore le suivi des programmes Interreg. Elle n'est toutefois pas le seul acteur dans ce domaine puisque d'autres fonds européens sont gérés par le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur (Direction de la politique régionale). La préparation de la programmation des fonds pour la période 2007-13 est du ressort de cette Direction. Dans la mesure où les principes de cette programmation conduisent à considérer désormais le Luxembourg comme une entité unique, de niveau NUTS II, éliminant ainsi tout zonage en vigueur dans le passé, le choix des territoires cibles des nouvelles aides revient au gouvernement luxembourgeois. Un consensus s'est dégagé pour retenir les parties rurales du Nord et de l'Est du pays ainsi que les parties les plus urbaines du sud sidérurgique. Néanmoins une coordination étroite doit être maintenue pour assurer la mise en œuvre de ces financements et de ces projets selon des lignes directrices en harmonie avec le Programme directeur d'aménagement du territoire.

Selon un bilan du programme communautaire INTERREG III⁵, auquel ont participé des opérateurs luxembourgeois pour la période 2000-06 et qui a été établi en février 2007 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, il a été constaté que ceux-ci ont apporté une aide importante à la réalisation des projets européens. Les projets, mis en œuvre avec l'apport des fonds structurels, ont concerné un large éventail de champs politiques, comme l'économie et l'emploi, la formation et la recherche, l'aménagement du territoire et les espaces ruraux, l'environnement et le tourisme, les énergies renouvelables et la prévention des risques, la santé et le social, la culture et la gouvernance. Le budget total approuvé des projets avec participation luxembourgeoise s'élève à environ 118 millions d'euros, dont 20 millions d'euros pour les opérateurs luxembourgeois. Ceux-ci bénéficient d'une aide de la part du Fonds européen de développement régional (FEDER), qui peut aller jusqu'à 50 %. Il reste à souligner la grande diversité des partenaires impliqués, qui sont publics (État, communes et syndicats de communes, chambres professionnelles, établissements publics) ou privés (associations).

Pour mener à bien ses attributions, la DATer dispose d'une instance de coordination et d'un organe de consultation. La coordination est assurée par le Comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT). Ce comité est

composé d'un président nommé par le Grand-Duc et de treize membres délégués par chacun des treize ministères concernés par l'aménagement du territoire⁶. Il a pour objet essentiel de coordonner au niveau gouvernemental, sous la direction du ministre en charge de l'Aménagement du Territoire, les travaux devant préparer les décisions relatives aux plans directeurs régionaux, aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation des sols. Le CIAT collabore par ailleurs à l'élaboration du programme directeur et des programmes complémentaires, régionaux ou sectoriels, et examine les avis donnés par les conseils communaux sur ces différents programmes.

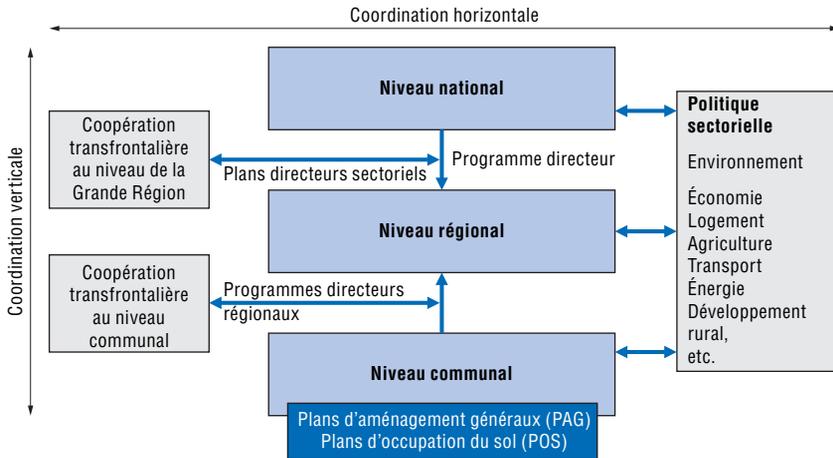
Le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) dispose de pouvoirs consultatifs. Il se compose d'un président nommé par le Grand-Duc et d'un maximum de 19 membres nommés par le ministre en charge de l'Aménagement du Territoire, après approbation par le gouvernement en conseil. Les membres sont issus, pour la plupart, d'organismes professionnels (chambres de commerce, chambre des métiers, etc.), et quatre d'entre eux sont des délégués du SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises)⁷. Il a pour objet principal de rendre un avis sur le projet de programme directeur de l'aménagement du territoire, et les projets de plans directeurs régionaux ou sectoriels. Le CSAT est également chargé de conseiller le gouvernement sur les grandes options ou les problèmes majeurs de l'aménagement du territoire. La politique d'aménagement du territoire est fondée sur quelques principes simples.

3.3.2. L'organisation de l'aménagement du territoire

Les principes de coordination, de coopération et de participation constituent la clé de voûte de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. La fonction de coordination s'exerce à la fois au plan horizontal, en intégrant les politiques sectorielles, et au plan vertical, en établissant un lien formel entre les niveaux de décision national et local. La politique d'aménagement du territoire est aussi fondée sur la participation et la coopération des acteurs, en particulier les communes (graphique 3.21).

Au niveau national le Programme directeur constitue le principal instrument de l'aménagement du territoire. Il est une plate forme commune à la fois pour l'intégration des politiques sectorielles et pour le cadrage des politiques régionales mais aussi communales, par le biais des Plans d'aménagement généraux des communes (PAG) qui doivent être compatibles avec les objectifs du programme directeur (voir ci-dessous). Ayant le caractère d'un document d'orientation, le Programme directeur est un instrument organisant les grandes lignes du développement futur du pays à différents niveaux de gouvernement.

Graphique 3.21. Les principes de coordination horizontale et verticale



Source : MIAT, Direction des finances communales et STATEC – calcul OCDE.

Les plans directeurs sectoriels sont définis comme un instrument concernant un ou plusieurs secteurs d'activité ou d'intervention gouvernementale et pour lesquels ces plans précisent les options nationales. Ce sont des outils destinés à promouvoir la coordination horizontale et à assurer ainsi, dans la politique nationale d'aménagement du territoire, l'intégration des domaines ayant un impact territorial. Chaque plan sectoriel, qu'il soit primaire (transports, logement, environnement, zones d'activité) ou secondaire (téléphonie mobile, lycées, déchets) doit respecter les orientations générales définies par le Programme directeur. Parmi les plans sectoriels, le plan transports est celui dont l'élaboration est la plus avancée (voir chapitre 2) mais il ne devrait pas être prêt avant 2008, tandis que l'horizon des plans logement et environnement n'a pas encore été indiqué.

Par contre, les plans sectoriels « secondaires » concernent des installations spécifiques qu'il s'agit d'organiser et de réglementer en conformité avec le Programme directeur et ils sont bien avancés. Les plans sectoriels, « lycées », « décharges pour déchets inertes », et « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles » ont été définis et commencent à être mis en œuvre. Le Plan directeur sectoriel lycées (Règlement grand-ducal du 25 novembre 2005) vise à rééquilibrer la répartition des établissements secondaires sur le territoire, en remplissant les « vides scolaires » dans des régions plutôt rurales ou excentrées, où l'accroissement démographique a entraîné de nouveaux besoins d'infrastructures scolaires. Le plan est basé sur la création de pôles d'enseignement dont les périmètres ne coïncident que partiellement avec celui des Régions d'aménagement, dans la mesure où il est difficile dans un petit

pays de faire coïncider la carte scolaire avec celle basée sur des impératifs de développement économique.

Au niveau régional, les plans directeurs régionaux (PDR), qui ont vocation à concrétiser le développement régional futur du Luxembourg, n'ont pas encore été établis. Ils sont pourtant l'instrument de coordination verticale destiné à préciser et à intégrer par Région d'aménagement les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies au niveau communal. Les plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail mixtes comprenant des représentants des ministères concernés, ainsi que des représentants des communes formant la Région d'aménagement. Chaque projet élaboré est approuvé par les conseils communaux de la région concernée, par le CSAT, et par le CIAT. Il doit faire l'objet d'une déclaration du ministre compétent à la Chambre des députés avant d'être rendu obligatoire par règlement grand-ducal, après délibération du Conseil de gouvernement. La définition des PDR et leur mise en œuvre pourraient être facilitées par la réforme territoriale et administrative envisagée par le Grand-Duché (voir ci-après).

Au niveau local, plusieurs outils d'aménagement s'étagent désormais. Les Plans d'aménagement généraux (PAG), obligatoires, approuvés par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sont en cours d'élaboration et la loi du 19 juillet 2004 a retenu 2010 comme horizon d'achèvement de ce processus complexe (voir le chapitre 2). Par ailleurs, les PAG se déclinent, pour la réalisation des opérations d'urbanisme, en Plans d'aménagement particuliers (PAP). Enfin, le Plan d'occupation du sol (POS), constitue une procédure exceptionnelle qui permet aux pouvoirs publics de procéder à la réalisation d'un projet majeur, notamment par expropriation, dès lors que son intérêt dépasse celui de la ou des communes concernées. Tel est le cas des aménagements prévus dans le cadre des projets d'extension de l'aéroport de Luxembourg et de sa desserte par train depuis le centre-ville.

L'ensemble des instruments qui précèdent mettent à disposition du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire une vaste panoplie d'outils d'intervention ou de moyens de supervision pour déployer une politique de développement territorial innovante et ambitieuse, visant à assurer un meilleur équilibre spatial des activités tout en maîtrisant mieux la mobilité. Avec les programmes sectoriels, il peut veiller à la coordination horizontale nécessaire au niveau national avec les autres ministères pour développer les axes définis par le Programme directeur. Au niveau régional, il pourra s'assurer de la mise en œuvre de stratégies cohérentes, une fois que les Plans de développement régionaux (PDR) auront été définis. Cependant, comme en matière de documents d'urbanisme locaux, le ministère se heurte à la forte tradition d'autonomie communale qui existe au Luxembourg. L'élaboration des PDR dépend de l'initiative des communes et la mise en œuvre de l'urbanisme

local était jusqu'à récemment une responsabilité quasi exclusive des communes, même si l'approbation des PAG est désormais de son ressort.

On voit bien dans ces conditions que la réussite des options d'aménagement ambitieuses retenues dans le Grand-Duché de Luxembourg suppose l'accord et la coopération des communes, que ce soit en matière d'infrastructures, d'urbanisme ou de transports en commun. Dans un tel contexte, tout en mettant en place des procédures obligatoires telles que les PAG, les pouvoirs publics procèdent de manière pragmatique en encourageant les coopérations là où elles peuvent émerger, autour de pôles urbains en expansion (voir plus loin). En même temps, l'engagement d'une réforme territoriale et administrative devrait permettre de créer un cadre d'action davantage susceptible de conforter les actions d'aménagement que celui qui prévaut encore aujourd'hui en tant qu'héritage du XIX^e siècle. Pour parfaire l'édifice, il conviendra de donner une dimension « Grande Région » aux politiques engagées en renforçant la coopération avec les territoires voisins.

3.3.3. Coopération au sein de la Grande Région

Les exécutifs des composantes de la Grande Région se réunissent, depuis 1995, tous les dix-huit mois (durée d'une présidence tenue de façon tournante). Le neuvième sommet a eu lieu en juin 2006 à Trèves. Le Grand-Duché y est représenté par son Premier ministre ainsi que par son ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Les autres membres du Sommet sont :

- le ministre-président du Land de Sarre ;
- le ministre-président du Land de Rhénanie-Palatinat ;
- le ministre-président de la Région wallonne ;
- le ministre-président de la Communauté française de Belgique ;
- le ministre-président de la Communauté germanophone de Belgique ;
- le préfet de la Région Lorraine et préfet de la Moselle ;
- le président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle ;
- le président du Conseil général de la Moselle.

La coopération transfrontalière a été élargie à la suite de l'échange de notes du 23 mai 2005 entre le gouvernement du royaume de Belgique, la région wallonne, la communauté francophone et la communauté germanophone, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République française et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. La « Nouvelle Architecture » de la coopération institutionnelle au sein de la Grande Région a été menée à son terme pendant le 9^e Sommet de la Grande Région. Les structures du Sommet et de la Commission régionale ont ainsi été réunies afin de renforcer l'efficacité de la coopération transfrontalière institutionnelle. La mise en œuvre de la Nouvelle Architecture est intervenue sur la base formelle

de la résolution des participants au Sommet adoptée lors de leur réunion de travail du 18 novembre 2005 à Mayence. Un nouveau règlement intérieur commun a été adopté. La fusion des groupes de travail du Sommet et de la Commission régionale s'inscrit dans cet objectif.

Depuis novembre 1999, la coopération transfrontalière s'est dotée d'un secrétariat administratif permanent appelé la Maison de la Grande Région, sise à Luxembourg et mise à disposition par les autorités du Grand-Duché. Celle-ci a pour mission de jouer un rôle de liaison et de contact au service des 11 millions de citoyens de la Grande Région, des administrations nationales ou régionales respectives ainsi que des diverses institutions interrégionales. La Maison de la Grande Région assume deux fonctions distinctes, mais complémentaires : d'une part, une fonction dite « externe » et, d'autre part, une fonction dite « interne ». La fonction dite « externe » consiste dans la représentation et l'identification publiques de la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région. La deuxième fonction de la Maison de la Grande Région consiste dans la mission de suivi des travaux du Sommet de la Grande Région et autres instances associées ou partenaires.

En 1997, il a été créé un Comité économique et social de la Grande Région (CESGR), composé de 36 membres (6 membres par entité de la Grande Région). L'originalité dans la composition de cet organe consultatif, qui remet ses travaux à chaque sommet, réside dans le fait qu'il est composé de trois collègues (employeurs, travailleurs, divers) permettant ainsi une représentation des forces vives et de la société civile. En dehors de ces organes, la coopération engagée a permis de créer un Observatoire interrégional de l'emploi. Par ailleurs, les organismes statistiques dans la Grande Région coopèrent étroitement et publient conjointement un Annuaire statistique de la Grande Région.

La coopération au sein de la Grande Région, pilotée par ces instances, est multiforme : promotion de la coopération universitaire et de la recherche, appui aux entreprises de la Grande Région par des stands conjoints dans les grandes foires internationale, échanges culturels, coopération entre communes. L'action des partenaires de la Grande Région a, de même, facilité l'inscription du projet Eurocap-rail (liaison rapide Bruxelles-Luxembourg-Metz-Strasbourg) au titre des projets prioritaires des réseaux transeuropéens de transport. Par ailleurs les instances de la Grande Région donnent une forte impulsion aux actions Interreg et à la coopération transfrontalière menée à différents niveaux entre les collectivités concernées.

En outre, un projet Interreg à portée transnationale est mené depuis 2004 afin de renforcer l'identité de la Grande Région au travers d'actions concrètes liées aux technologies de l'information et de la communication : « E-bird »,

doté d'un budget de 6 250 000 euros pour la période 2004-06. Les trois axes principaux sont :

- a) une meilleure intégration du développement économique par des projets concernant le marché transfrontalier de l'emploi, le transfert de technologies et l'innovation ;
- b) une mise en réseau des acteurs culturels dans le cadre du projet « Luxembourg et Grande Région, capitale européenne de la culture en 2007 » ;
- c) un renforcement de la capacité d'expertise des institutions d'enseignement, de formation et de recherche, axé sur l'harmonisation des cursus universitaires.

La coopération engagée au sein de la Grande Région est à l'image de celle qui se développe dans de nombreuses régions transfrontalières de l'Europe, en ce sens qu'elle s'inscrit bien dans une logique d'échanges économiques et culturels entre partenaires publics, privés et associatifs qui contribuent à faire émerger le sentiment d'un destin commun, voire d'une identité partagée. La différence majeure avec les coopérations transfrontalières déployées ailleurs en Europe est constituée par le fait que l'un des partenaires est non pas une région mais un État souverain, qui est au demeurant au centre de cet ensemble, en même temps qu'il constitue son principal pôle de développement, ne serait-ce que par son poids financier et le dynamisme de son marché de l'emploi. Comment assurer un développement plus profond et harmonieux de la coopération au sein de cet ensemble alors que ses différentes composantes n'ont pas les mêmes niveaux de responsabilité ni ne tirent nécessairement les mêmes conclusions de l'interdépendance de leurs économies ?

Malgré la complexité institutionnelle de cette coopération, différentes actions nouvelles s'engagent autour de l'idée que l'approfondissement de cette coopération peut-être bénéfique à tous les partenaires : la mise en place d'une cellule Interreg au sein de la Maison de la Grande Région en constitue un exemple, tout comme des coopérations transfrontalières autour de projets majeurs comme Belval. Par contre, il reste encore un domaine que cette coopération a quelque peu laissé à l'écart : celui des partenariats publics privés transfrontière, en particulier dans le domaine des transports. Il ne s'agit pas ici d'accords techniques ou tarifaires spécifiques, mais de la mise à disposition d'un outil qui contribuerait à la future définition de politiques communes ou du moins convergentes, par exemple dans le domaine des transports mais aussi du logement.

Les évolutions les plus récentes, de même que les tendances prévues, montrent bien qu'il s'agit de questions concernant toutes les composantes de la Grande Région : leur solution satisfaisante appelle une concertation étroite. Celle-ci existe déjà en matière d'emploi, du moins au niveau de la consolidation et de l'échange d'informations utiles par l'intermédiaire de

l'Observatoire interrégional de l'emploi. Selon la même logique et pour les mêmes raisons, il paraîtrait particulièrement utile de susciter une réflexion commune concernant les secteurs du transport et du logement qui sont directement liés à celui de l'emploi transfrontalier. Celle-ci pourrait s'inspirer des principes et du concept de l'IVL, pas nécessairement pour convaincre les partenaires du Grand-Duché de la pertinence de ces analyses mais pour faciliter l'élaboration d'une vision commune, qui permettrait ensuite de dégager des politiques concertées.

3.4. Le concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative

La volonté d'organiser le développement futur du Luxembourg en lui donnant en particulier une cohérence sur le plan territorial, constitue une évolution relativement récente. Dans ce contexte, le gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 a préparé une réforme administrative et territoriale répondant aux préoccupations du Programme directeur de l'aménagement du territoire, et tenant compte de l'IVL. Ce projet a été élaboré par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire en liaison avec les trois commissaires de district. La proposition de réforme, intitulée « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative au Grand-Duché de Luxembourg », redéfinit en particulier l'organisation des relations entre l'État et les communes. Il appartient maintenant à la Chambre des députés de définir, dans ce contexte, les orientations à suivre pour une réorganisation territoriale et administrative du pays.

3.4.1. Présentation du concept

Le constat

De nombreuses petites communes ne disposent que de faibles ressources propres. Nombreuses sont celles qui ne parviennent plus à assurer par leurs propres moyens toutes les missions qui leur incombent. L'enseignement préscolaire et primaire en particulier, avec les services accessoires indispensables comme la restauration scolaire, deviennent des responsabilités dont le financement s'avère de plus en plus lourd pour de petites entités. En effet, la Constitution a dévolu aux communes la mission d'organiser à elles seules l'école primaire et l'enseignement préscolaire. Cependant, faute de masse critique, en l'absence d'un nombre suffisant d'élèves, certaines communes, notamment les plus petites, sont obligées d'organiser l'école primaire et l'enseignement préscolaire en commun dans un syndicat de communes. L'association de communes ainsi créée permet d'organiser en commun un service d'intérêt communal. Sa mission est délimitée dans les statuts par une définition précise de l'objet ou des objets du

syndicat et sa compétence est limitée au territoire des communes membres. Le syndicat de communes permet ainsi de mettre en place et gérer des services qui sont normalement du seul ressort d'une commune.

Pour être en mesure d'offrir à ses habitants un service public de proximité moderne, une commune doit disposer de certaines infrastructures élémentaires et d'un encadrement minimal en personnels qualifiés. Elle n'est capable de se doter de cela que si elle atteint une masse critique minimale et si elle dispose par conséquent de moyens financiers suffisants. Or, dans le système actuel, une commune qui n'a que quelques centaines d'habitants et qui n'a pas de possibilités d'augmenter ses ressources financières, n'est à même de garantir à ses citoyens qu'un service public de moindre qualité. Une première conclusion de l'analyse qui a été menée est ainsi que la taille des communes doit être redéfinie en fonction des missions qui leur sont attribuées.

Nouvelle typologie communale

Le concept proposé retient trois niveaux de communes, qui se caractérisent par une plus ou moins grande panoplie de services offerts sur le territoire communal (voir tableau 3.3). Le niveau de base concernerait la plupart des communes et engloberait les missions locales obligatoires liées à la gestion du territoire et de la population, notamment l'enseignement préscolaire et primaire, ainsi que l'éducation précoce et l'accueil parascolaire. Actuellement, bon nombre de communes ne semblent pas capables de remplir ces missions, notamment scolaires, de manière efficace et qualitativement convenable, faute à la fois de ressources financières et d'une masse critique suffisantes. Une analyse de la composition du personnel et des services offerts dans les 116 communes luxembourgeoises a permis au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire de constater que ce sont les communes qui comptent au moins 3 000 habitants qui peuvent être considérées comme constituant des unités viables. Or, la majorité des communes du pays possède une population inférieure à ce seuil. Cela nécessite donc de prendre des mesures de réorganisation territoriale et administrative permettant de doter les territoires concernés d'une structure opérationnelle de base.

Le niveau intermédiaire est constitué dans sa partie supérieure par les Centres de développement et d'attraction régionaux (CDA régionaux) de l'aménagement du territoire et dans sa partie inférieure par des communes pour la plupart périurbaines auxquelles s'ajoutent quelques communes rurales de plus de 3 500 habitants. Il est à noter que les communes, susceptibles de devenir des CDA d'ordre régional dans le cadre du scénario « résidents » de l'IVL, se trouvent toutes dans cette partie inférieure, ce qui illustre bien que le niveau intermédiaire est sujet à de sensibles variations hiérarchico-fonctionnelles dans le temps. Les communes à qualifier en tant que

Tableau 3.3. Typologie des communes selon le « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg »

Niveau de classification	Appellation	Services collectifs fournis	Communes
Niveau supérieur	CDA d'ordre supérieur	Services collectifs de haut niveau et d'excellente qualité	Ville de Luxembourg
	CDA d'ordre moyen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Services collectifs de base 2. Services collectifs intermédiaires 3. Services collectifs supérieurs : <ul style="list-style-type: none"> – Services judiciaires – Services sanitaires complets (hôpitaux, maisons de retraite...) – Établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement (lycées ou écoles professionnelles) – Centre d'intervention régional – Équipements culturels, sportifs et de loisirs 	Esch-sur-Alzette « Nordstad » (Ettelbruck et Diekirch)
Niveau Intermédiaire	CDA régionaux	<ol style="list-style-type: none"> 1. Services collectifs de base 2. Services collectifs intermédiaires : <ul style="list-style-type: none"> – Centre sanitaire – École d'enseignement post-primaire 	Clervaux, Wiltz, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Differdange, Dudelange, Remich
	Communes périurbaines		Strassen, Bertrange, Walferdange, Steinsel, Lorentzweiler, Niederanven, Sandweiler, Sanem, Mondercange, Kayl, Rumelange, Bascharage, Hesperange, Schieren, Erpeldange, Bettendorf
Niveau de base	Communes rurales de 3 000 à 3 500 habitants	<ol style="list-style-type: none"> 1. Services collectifs de base : <ul style="list-style-type: none"> – Gestion du territoire et de la population – Enseignement préscolaire et primaire – Éducation précoce – Accueil parascolaire 	75 % des communes du Grand-Duché de Luxembourg

Source : MIAT.

périurbaines se sont développées autour des principaux noyaux urbains du pays. Elles sont de plus en plus intégrées dans l'espace d'urbanisation foisonnant engendré par les pôles majeurs d'attraction. Ces communes, au nombre d'une bonne quinzaine, ont entre 3 500 et 13 000 habitants et forment un ensemble problématique du fait qu'elles disposent pour la plupart des moyens financiers nécessaires pour assurer un large éventail de fonctions et services, mais il manque une coopération suffisante avec les communes urbaines centrales dont l'attraction a pourtant contribué à leur développement.

Enfin, le niveau supérieur regrouperait les CDA d'ordre moyen et d'ordre supérieur. Il s'agit de communes dont les fonctions et services offerts vont du

niveau *supra* régional au niveau international. Les CDA d'ordre moyen regroupent les principales villes du pays, exception faite de Luxembourg même. Ces centres urbains sont dotés de structures de bon niveau dans les domaines administratif, économique, social et culturel. Leur niveau d'équipement permet de satisfaire les besoins d'une population de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. En plus des services de base et intermédiaires, ces communes offrent des services judiciaires, des services sanitaires complets (hôpitaux, maisons de retraite, etc.), des établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement comme des lycées ou écoles professionnelles ainsi qu'une palette d'équipements culturels, sportifs et de loisirs. La ville d'Esch-sur-Alzette et la « Nordstad » constituée autour du bipôle Ettelbruck/Diekirch sont classés dans cette catégorie. Enfin, un CDA d'ordre supérieur est nécessairement doté d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines administratif, économique, social, culturel et politique. Il conditionne la vie économique et socioculturelle d'un arrière-pays très vaste. Il remplit également les fonctions de nœud de transport et de communication de haut niveau. Seule la ville de Luxembourg appartient à ce niveau de classification.

Redéfinition du territoire communal

Le niveau de base de cette classification est important, au moins quantitativement, car il totalise 75 % des communes du pays. Le concept proposé suggère de redéfinir le territoire communal de telle sorte qu'aucune des entités locales de ce niveau ne compte moins de 3 000 habitants. La méthode proposée pour atteindre cet objectif consiste à développer l'intercommunalité. C'est une volonté qui n'est pas nouvelle. À la fin des années 70, le Luxembourg a souhaité réformer sa structure territoriale en réduisant considérablement le nombre de ses communes. En 1976, un projet de loi avait prévu un plan de fusions « volontaires » devant ramener le nombre de communes de 126 à 39. Ce projet de loi n'a jamais été voté.

Aujourd'hui, en dépit d'avantages financiers substantiels, de l'ordre de 2 500 euros par habitant pour les communes fusionnées, cette politique n'a toujours pas rencontré le succès escompté. Seules quelques communes se sont récemment engagées dans cette voie, donnant naissance au 1^{er} janvier 2006 aux nouvelles communes de Tandel⁸ (canton de Vianden) et de Kiischpelt⁹ (canton de Wiltz). L'encouragement aux fusions ne semble donc pas être en mesure de modifier radicalement la structure communale du Grand-Duché de Luxembourg. Il reste par conséquent la voie de l'intensification de la coopération intercommunale comme moyen d'atteindre l'objectif de création d'entités dont la population dépasse le seuil fixé par le ministère de l'Intérieur. Cette coopération existe déjà sous forme de syndicats intercommunaux.

En 2006, le Grand-Duché de Luxembourg compte 75 syndicats dont les domaines d'activités sont assez larges, mais qui concernent majoritairement l'eau, les eaux usées, la gestion des déchets, le sport, l'éducation ou encore les espaces naturels (tableau 3.4).

Tableau 3.4. **Domaines d'activité des syndicats de communes**

Domaine d'activités	Nombre
Collecte, évacuation et élimination des déchets	9
Épuration des eaux usées	8
Approvisionnement en eau des communes	13
Création et gestion des écoles régionale et/ou d'équipements sportifs	13
Création et gestion de zones d'activités économiques à caractère régional	7
Aménagement du territoire et conservation de la nature	8
Transports publics	1
Exploitation d'un hôpital intercommunal	2
Piscine intercommunale	7
Maison de retraite	1
Crématoire	1
École de musique	2
Gestion d'un centre informatique	1
Maintien et soins à domicile	1
Promotion et sauvegarde des intérêts des communes	1
Total	75

Source : MIAT (2006).

Cependant, en se limitant à la fourniture d'un nombre réduit de services collectifs, la coopération sous cette forme reste très fragmentaire. L'idée d'une coopération plus large et plus intégrée, à l'instar des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France, semble faire son chemin. Il y a deux moyens de la réaliser : soit par l'obligation, par exemple en accordant les concours de l'État sous la condition que les communes coopèrent et en rendant ces concours nécessaires au bon fonctionnement des communes, soit par l'incitation, par exemple en accordant des subventions d'un montant d'autant plus grand que les communes appartiennent à un EPCI.

La seconde solution semble être celle qui recueille le plus de suffrages dans les pays comme la France ou la Finlande, qui ont développé la coopération intercommunale. Dans ce cas, il s'agit d'abord d'établir un barème de concours suffisamment incitatif pour que les communes choisissent de coopérer. Il s'agit ensuite de donner aux EPCI ainsi créés la possibilité de bénéficier de ressources supplémentaires (en particulier fiscales) pour financer les prérogatives qui leur ont été confiées (voir encadré 3.1 : l'exemple de la coopération intercommunale à fiscalité propre en France). Le concept intégratif préconise la création de deux types de communautés : des

communautés de communes regroupant essentiellement les communes rurales, et des communautés urbaines composées d'entités de tailles plus importantes comme celles de l'agglomération de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de la Nordstad.

Définition du territoire régional

Il semble exister dans le pays un large consensus pour ne pas créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale s'intercalant entre les deux niveaux actuels de gouvernement, l'État et les communes. D'ailleurs, le projet de réforme ne propose pas la création d'une telle entité. Toutefois, la « régionalisation » (illustrée par la création de régions d'aménagement) entamée par le programme directeur et explicitée dans l'étude IVL suppose l'intervention d'un organe chargé de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, et de la coordination du développement des structures locales à l'intérieur de chaque région d'aménagement. Plus précisément, il doit s'agir d'une interface entre l'État et les communes, chargée de coordonner notamment l'implantation des équipements et l'affectation des aides financières pour les projets réalisés par les communes, les syndicats de communes, les communautés de communes et les communautés urbaines.

Selon le projet de concept intégratif, ces tâches devraient être assumées par un Établissement public de coordination régionale (EPCR). Dans ces établissements siègeraient les représentants de chaque commune de la région ainsi que le représentant territorial de l'État. Ils s'appuieraient sur les instruments de base de l'aménagement du territoire, en particulier sur le plan directeur régional. Celui-ci serait appelé à devenir un instrument clé d'aménagement du territoire, en intégrant les options définies au niveau national (Programme directeur, Plan directeur sectoriel), et les options fournies par les instruments communaux (Plan d'aménagement général, Plan d'aménagement particulier). Ainsi, la mise en œuvre des Plans directeurs régionaux serait confiée aux EPCR.

Ces derniers se substitueraient alors aux Syndicats intercommunaux régionaux dont le rôle sur ce point avait été consacré par la Loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire. En corollaire, la représentation territoriale de l'État s'en trouverait modifiée. Aujourd'hui effective au niveau des trois districts, elle serait transférée au niveau des 6 régions d'aménagement. Le commissaire de district actuel serait remplacé par le commissaire « régional ». Ce dernier constituerait la courroie de transmission entre l'État et les communes. C'est donc bien une véritable « régionalisation » qui serait en train de s'opérer, mais avec une présence de proximité accrue pour le représentant de l'État, puisque chacun couvrirait un territoire plus réduit, tout en ayant des fonctions plus spécifiques que les actuels Commissaires de district.

Encadré 3.1. **La coopération intercommunale à fiscalité propre en France**

L'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre repose sur trois types de coopération : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Elles regroupent les communes autour d'un projet de développement économique et d'aménagement du territoire, et leur financement est assuré par le recours à la fiscalité locale et par une dotation d'intercommunalité versée par l'État. Cette dotation est fixée chaque année par le comité des finances locales. En 2004, selon le type de communauté, elle variait en moyenne par habitant de 16.62 euros à 40.34 euros.

Établissements publics administratifs, les communautés, comme tous les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement, disposent d'une assemblée délibérante et d'un exécutif et ont leur propre budget et leurs propres moyens en biens et personnels. Leurs décisions sont des décisions administratives soumises au contrôle de légalité et susceptibles de recours devant la juridiction administrative. Leurs marchés sont des marchés publics.

Comme tous les établissements publics, les communautés sont régies par le principe de spécialité. Cela signifie qu'elles ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de leur périmètre et exclusivement dans leurs domaines de compétence. À la différence des compétences des collectivités locales, les compétences des EPCI ne sont que des compétences d'attribution qui leur ont été limitativement transférées par les communes dans le cadre prévu par le législateur. Ainsi, la Loi du 6 février 1992 a institué pour les communautés de communes un système de « groupes de compétence » obligatoires ou optionnels, à l'intérieur desquels les communes ont la faculté de définir très librement la nature et l'étendue exacte des compétences transférées.

Il en va différemment pour les communautés d'agglomération et urbaines, pour lesquelles le législateur énumère de façon beaucoup plus précise le contenu des groupes de compétences obligatoires. La contrepartie de ce principe de spécialité des EPCI réside dans le principe d'exclusivité. En d'autres termes, lorsque les communes ont transféré une compétence à un EPCI, elles sont immédiatement dessaisies de cette compétence et ne peuvent plus intervenir sous quelque forme que ce soit dans ce domaine.

Source : Association des maires de France et ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire.

3.4.2. Analyse critique du concept

La régionalisation devrait s'accompagner d'une réduction des inégalités intercommunales. Elle pourrait constituer un élément important de la politique nationale d'aménagement du territoire et fortement contribuer à la réalisation de ses objectifs. La communication entre le niveau intercommunal et national s'en trouverait favorisée. Les divergences éventuelles pourraient ainsi être discutées à un niveau intermédiaire, constituant une véritable « place commune » de négociation. Par ailleurs, les crédits ministériels pourraient transiter par les EPCR, ce qui donnerait aux commissaires régionaux une place essentielle dans les dispositifs d'aménagement du territoire à l'intérieur de chaque région concernée.

Plusieurs difficultés peuvent toutefois surgir de la création des EPCR et du rôle qui leur est assigné dans le projet de réforme. Si chaque commune doit être représentée au sein de l'EPCR de sa région, le nombre de personnes siégeant dans ces établissements pourrait être important, jusqu'à 26 représentants municipaux dans la région Est. Or, plus le nombre de personnes participant aux négociations est élevé, plus le temps consacré aux discussions est long et plus les décisions sont par conséquent difficiles à prendre. Une représentation communale plus limitée pourrait accélérer et fluidifier le processus de décision. Une question reste ouverte : cette représentation doit-elle être nommée, ou élue ? Dans ce dernier cas, l'on s'orienterait vers la création progressive d'un nouvel échelon de gouvernement doté de prérogatives en matière d'aménagement du territoire. Tel est le chemin suivi par la Finlande, avec les représentants des communes dans le Conseil Régional élus lors des élections communales¹⁰.

À l'intérieur de chaque région, les communes ont été classées en différents niveaux (de base, intermédiaire ou supérieur) selon leurs missions et en s'appuyant sur le concept de Centre de développement et d'attraction de l'aménagement du territoire (CDA). Cette classification, toujours à l'état de concept, vise à orienter la politique de développement territorial à l'intérieur de chacune des régions d'aménagement. Il est prévu que les moyens humains et financiers accordés soient différenciés selon la place de la commune dans la classification. C'est le principe de la « déconcentration concentrée » définie par le Programme directeur, suggérant un développement différencié des CDA selon leur catégorie. Cette classification serait revue tous les 20 ans en fonction des évolutions démographiques et économiques. Si ce concept est utile en termes d'aménagement du territoire, il répond à une logique de planification très centralisée. Ainsi, les communes rurales ne pourront franchir le palier des CDA régionaux que dans le long terme. Elles se verront en effet dotées de limites explicites de croissance, dans la mesure où les

surfaces à bâtir seraient expressément déterminées et liées aux aides dont la commune pourrait bénéficier.

Par ailleurs, cette logique s'accommode mal du principe d'autonomie locale tel qu'il s'exprime formellement dans la constitution luxembourgeoise¹¹. Par exemple, le niveau de base, selon ce concept, doit être constitué de communes dont la population est supérieure à 3 000 habitants. Ce seuil a été établi par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sur la base d'études empiriques et d'observations générales. Selon les conclusions de ces études, seules les communes ayant au moins 3 000 habitants peuvent être considérées comme constituant des unités viables. Elles sont notamment considérées comme capables d'organiser seules leurs infrastructures scolaires, sans être obligées de négliger leurs engagements dans l'organisation et l'entretien de leurs infrastructures de transport (eau, canalisation) et de circulation (voirie). Or, actuellement, près de 70 % des communes luxembourgeoises ont une population inférieure à 3 000 habitants. Comment concilier ce concept d'aménagement du territoire et le principe d'autonomie locale ? Comment en particulier réduire le nombre de communes sans rompre avec le principe d'autonomie communale ? À défaut d'y parvenir, l'une des solutions possibles est la coopération intercommunale.

À ce jour, la coopération entre communes demeure à l'état embryonnaire en l'absence de mesures financières générales d'incitation à la coopération. Les communes demeurent donc naturellement assez peu disposées à perdre une partie non négligeable de leurs prérogatives au profit de l'EPCI. Par ailleurs, la coopération intercommunale tel que définie actuellement dans le projet de réforme, prévoit que l'EPCI serait une entité où doivent se prendre les décisions relatives à la communauté, sans toutefois disposer de ressources propres. Le financement des décisions prises au sein des EPCI doit en effet se faire sous forme de participations provenant des communes concernées. Comme la fusion semble constituer l'objectif ultime de cette politique de regroupement, ne faudrait-il pas doter les EPCI de ressources propres ? Ce serait alors franchir une étape importante vers une coopération plus aboutie mais constituant une simple étape vers la fusion. Dans cette perspective, L'ICC pourrait constituer un impôt intercommunal, de même que l'IF. À terme, les EPCI, en élargissant leurs compétences, en bénéficiant de ressources propres et en ayant à leur tête un exécutif élu, constitueraient un échelon de gouvernement local à part entière. Dans cette hypothèse, l'Établissement Public de Coordination régionale (EPCR) pourrait difficilement devenir un échelon de gouvernement à part entière face à des « super communes ».

3.4.3. Coopération intercommunale structurante

Engagées selon une approche différente de celle qui consisterait à mettre en place des mesures financières d'incitation en faveur des communes qui se

montreraient disposées à développer une coopération élargie, d'autres projets importants existent en la matière. Trois programmes majeurs de coopération entre communes ont ainsi été amorcés, avec la participation active et l'encouragement direct du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire pour deux d'entre eux :

- PROSUD dans la Région Sud.
- Le sud-ouest de la ville de Luxembourg, dans la région Centre-Sud.
- La Nordstad, dans la région Centre-Nord.

La Région Sud a été la première qui ait engagé une coopération active pour promouvoir son développement. Les 12 communes composant cette région de 140 500 habitants en 2005 (30 % de la population totale), sur une superficie de 200 kilomètres carrés (8 % du territoire) où abondent les friches sidérurgiques, ont décidé de se regrouper en mai 2003 au sein d'un syndicat intercommunal (PROSUD). Ce syndicat, unique en son genre, a mis en place un centre de documentation et de traitement de données statistiques et géographiques, qui constitue un véritable observatoire régional. Le syndicat sera l'interlocuteur des pouvoirs publics pour la mise en place du plan régional prévu par le schéma directeur d'aménagement du territoire. Cela facilitera la coordination nécessaire et aucune autre région n'a pour l'instant créé de structure susceptible d'assurer cette tâche.

Le syndicat PROSUD est administré par un comité composé de représentants des seules communes membres, et il est financé par des contributions au prorata de la population de chacune. Cette coopération volontaire des douze communes qui composent la région n'a fait l'objet d'aucune convention avec l'État, qui l'a cependant encouragée, ni d'aucune aide financière spécifique pour assurer son fonctionnement. Elle présente un caractère exemplaire car elle donne un aspect concret à la coopération intercommunale à l'échelle de la Région d'aménagement, alors que les diverses formes de coopération dans d'autres régions ne concernent qu'un nombre limité de communes et ne portent que sur des objectifs précis alors que la coopération à l'intérieur du syndicat PROSUD a une portée bien plus large.

La coopération récemment engagée dans la région Centre-Sud regroupe la ville de Luxembourg et les communes voisines du sud-ouest : Strassen, Bertrange, Hesperange et Leudelange. Cet ensemble compte plus de 100 000 habitants, soit près du quart de la population du Grand-Duché. L'impôt commercial par habitant y est presque deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Il s'agit donc d'une coopération entre communes relativement peuplées et dotées de ressources fiscales importantes. Celle-ci vise à élaborer un plan intégré de développement pluricommunal permettant une exploitation rationnelle de l'espace disponible, l'amélioration des infrastructures et services de transports ainsi que la préservation de

l'environnement (voir le chapitre 2). Les collectivités et l'État se sont engagés à mener à cette fin leurs processus de planification en étroite collaboration, en référence aux projets pilotes IVL.

Ce processus de coopération et de planification est accompagné par des experts externes agissant comme facilitateurs et modérateurs. L'État, représenté par le ministre ayant l'Aménagement du Territoire en ses attributions, s'engage à participer financièrement, à raison de 50 %, aux frais de fonctionnement des mécanismes institués, ainsi qu'aux frais des experts externes. De même, les communes contractantes participent, à parts égales et à raison des 50 % restants, aux frais du processus de planification. Un comité de pilotage politique, coprésidé par le représentant de l'État et un représentant des collectivités, ainsi qu'un comité de pilotage technique présidé par le représentant de l'État, doivent assurer le bon fonctionnement d'un dispositif au sein duquel le niveau national détient un rôle-clé. Cette coopération est encore trop récente (convention signée le 27 juin 2005) pour juger de l'efficacité du processus. Les premières réunions entre élus ont permis d'évoquer les problèmes de fiscalité locale (taux de l'ICC) avec l'objectif d'éviter la compétition fiscale entre les communes de l'agglomération vis-à-vis des entreprises.

Le second programme de coopération auquel participe directement de manière formelle le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire concerne la région Centre-Nord : il regroupe les communes de Diekirch, Ettelbruck, Schieren, Erpeldange, Colmar-Berg et Bettendorf (Nordstad). Les communes signataires s'engagent à mener leur processus de planification en liaison avec le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, en vertu d'une convention signée en avril 2006¹² et dont les principes de fonctionnement sont conformes au modèle adopté pour la convention précédente (sauf pour les modalités de financement, l'État s'engageant à participer, à raison de 100 %, aux frais de fonctionnement des mécanismes institués, ainsi qu'aux frais des experts). Contrairement à l'agglomération capitale, ce territoire rural (environ 20 000 habitants) ne dispose que d'un ICC réduit (inférieur de 20 % à la moyenne nationale), mais la volonté de coopération y est forte. Celle-ci s'est concrétisée dès 2002 avec la création de la « Denkfabrik » (« Think Tank » ou « Fabrique d'idées »), qui a débouché sur un certain nombre de projets concrets, notamment en matière de transports publics.

L'objectif principal poursuivi par les signataires à la convention est de promouvoir la Nordstad comme pôle de développement autonome, l'un des trois à l'échelle du territoire national, avec l'agglomération capitale et l'ensemble urbain du sud. Cela suppose notamment la création d'une entité urbaine plus homogène grâce à une coopération accrue entre les communes de la « Nordstad ». Des mesures récentes ont été prises en ce sens, en particulier pour faciliter une meilleure cohérence spatiale par un

développement des axes de transport entre les principales composantes d'un territoire urbain encore éclaté. Le projet phare de « Boulevard urbain » sur l'axe Diekirch-Ingeldorf-Ettelbruck vise la requalification urbaine d'une zone de quelque 300 hectares. Actuellement, un ensemble d'entreprises et des quartiers résidentiels y sont implantés. Leurs caractéristiques, ainsi que la structure urbaine de la zone en question, ne correspondent pas à un urbanisme contemporain et durable.

Une densification ainsi qu'une mixité fonctionnelle sont requises pour obtenir la masse critique suffisante qui permettrait d'initier la mutation de l'actuelle Nordstad en un centre urbain, un « service-provider » pour la région tel que préconisé par le Programme directeur. Une optimisation du transport public et de la mobilité douce est également visée. Un concept de mobilité qui sera élaboré dans le cadre du PAG intercommunal aura comme objectif de relier de manière performante les communes rurales du « Hinterland » à la Nordstad et d'assurer une mobilité performante au sein de l'agglomération. En parallèle, un « masterplan » à caractère stratégique est élaboré par les six communes de la Nordstad en collaboration avec les acteurs étatiques concernés. Ce « masterplan » constituera la base du PAG intercommunal ainsi qu'une « roadmap » pour les mesures accompagnatrices requises et pour le fonctionnement futur de la Nordstad.

Ces différents projets structurants de coopération intercommunale gagneraient à être inscrits dans le cadre d'une politique nationale de coopération intercommunale plus formelle, reliée aux préoccupations d'aménagement du territoire, afin de donner une impulsion aux régions d'aménagement là où elles ne constituent pas encore une référence pour la coopération entre collectivités. Un cadrage clair sur la façon dont l'intercommunalité doit être gouvernée, les moyens dont elle dispose, et les prérogatives qu'elle peut revendiquer permettrait d'encourager cette coopération là où elle tarde à émerger et à la soutenir plus efficacement là où elle s'engage clairement. En particulier, des incitations à la coopération à l'échelle des régions pourraient utilement compléter le dispositif et accélérer la mise en place des plans régionaux.

3.5. Participation des citoyens

3.5.1. Les élections

Le système électoral au Luxembourg présente plusieurs particularités : le vote est obligatoire, différentes dispositions permettent le vote des étrangers à certaines élections sous des conditions déterminées et enfin, la constitution autorise le référendum, avec l'accord de la Chambre des députés. Cette disposition a été utilisée à trois reprises entre les deux guerres¹³ ainsi qu'en juillet 2005 pour le vote sur la Constitution européenne (oui, avec 56.62 %). Des

propositions gouvernementales récentes en vue d'autoriser le référendum d'initiative populaire n'ont toutefois pas été validées par le Conseil d'État, qui a considéré que cela nécessitait une modification préalable de la constitution. Le référendum est également possible au niveau local, soit à l'initiative du Conseil communal, soit d'une fraction des électeurs, mais il semble que cette disposition soit assez peu usitée.

Le vote obligatoire est encadré par des sanctions. Les électeurs ne peuvent pas se faire remplacer. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au procureur d'État territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. La sanction s'aggrave en cas de récidive. La possibilité de voter par correspondance est réservée aux électeurs domiciliés à l'étranger, à ceux qui, le jour des élections, sont absents du pays pour des raisons professionnelles ou qui ne sont pas en mesure de se déplacer pour des raisons de santé, et les électeurs âgés de plus de 75 ans. Ces dispositions s'appliquent aux élections législatives, européennes et locales (dans ce dernier cas, selon des dispositions d'inscription sur les listes électorales tenant compte des changements possibles de résidence).

La Chambre des députés a voté, le 7 décembre 1995, une loi permettant également aux citoyens européens non luxembourgeois de voter aux élections communales et aux élections européennes¹⁴ au Luxembourg, alors que les élections législatives restent réservées aux Luxembourgeois. S'ils désirent participer aux élections européennes au Luxembourg, les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne doivent faire une demande d'inscription sur les listes électorales auprès de leur commune de résidence. La condition requise pour participer à ces élections est une résidence d'au moins cinq ans dans le Grand-Duché. Pour les élections communales, les étrangers non ressortissants de l'Union européenne peuvent également voter, selon des conditions similaires. Ils doivent cependant pouvoir justifier également d'une autorisation de séjour et de visas si nécessaire.

Le système du vote obligatoire au Luxembourg ne permet pas de mesurer, comme dans la plupart des pays, l'engagement des citoyens dans les affaires de la Cité par une analyse des taux d'abstention aux différentes élections. Un des indices intéressants à cet égard, en ce qui concerne la gouvernance territoriale, est la participation plus ou moins grande des citoyens aux élections locales, considérées comme un des baromètres de l'intérêt des habitants pour les enjeux qui affectent l'avenir de leur commune. Dans la mesure où le référendum local semble peu utilisé, il est donc malaisé de mesurer l'engagement citoyen au niveau local. Par contre, il faut relever que les dispositions de la loi, qui se montrent favorables au vote des étrangers, permettent la mobilisation de tous les habitants autour de ces questions. C'est

donc plutôt par le biais de l'engagement associatif et des pratiques de recherche de consensus entre partenaires sociaux que le niveau de participation des citoyens aux décisions publiques peut être jugé.

3.5.2. Associations et tripartisme

Le mouvement associatif au Grand-Duché de Luxembourg est régi par les dispositions de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, modifiée par la loi du 4 mars 1994. La loi de 1928 indique les conditions de création et de fonctionnement des associations et fondations, en particulier quand à leurs organes délibérants, leurs financements et leur régime fiscal. Cette loi très libérale, comparable à celles en vigueur dans de nombreux pays, notamment en France, permet aisément la création d'associations ou de fondations d'intérêt général dans tous les secteurs socioprofessionnels : syndicats, organisations humanitaires ou de défense de l'environnement en particulier.

Le mouvement associatif luxembourgeois est particulièrement actif dans le domaine de l'aide au développement : environ 70 ONG et fondations fonctionnent dans ce secteur. Elles sont regroupées en un Cercle de coopération des organisations non gouvernementales de développement (1993). Le secteur de l'environnement est également très présent au sein du mouvement associatif au Luxembourg. Les principales associations de protection de la nature et de l'environnement sont l'AKUT (Centre d'information et de documentation sur les taux de pollution) ; l'EBL (EcoConseillers Luxembourg) ; le « Mouvement écologique » (créé en 1968, revendique 3 000 adhérents) ; l'OEKO Zenter Luxembourg et l'OEKO-Fonds ; la Maison de la nature ; SuperdrecksKëscht, pour le traitement et la gestion des déchets ; la plupart de ces associations mettent leur savoir-faire à disposition des communes qui en font la demande.

Le mouvement syndical est apparu au Luxembourg en 1864 avec la création de la Fédération luxembourgeoise des travailleurs du livre. En 2003, les quatre principaux syndicats du pays (ALEBA, CGFP, LCGB et OGBL) comptaient ensemble 139 000 membres. Le pourcentage de femmes affiliées est de 32 % et celui des hommes de 68 %. Les syndicats font partie du comité de coordination tripartite, institutionnalisé par la loi du 24 décembre 1977 (voir ci-dessous). Ils sont actifs, aussi bien dans le secteur privé que dans la fonction publique. Les neuf grands syndicats sont les suivants :

- **ALEBA** : Association luxembourgeoise des employés de banque et assurances (20 000 inscrits).
- **CGFP** : Confédération générale de la fonction publique (24 000 adhérents).
- **LCGB** : Syndicat des travailleurs chrétiens du Luxembourg (40 000 membres).

- **OGBL** : Confédération syndicale indépendante du Luxembourg (55 000 adhérents).
- **APESS** : Association des professeurs de l'enseignement secondaire et supérieur.
- **SEW** : Syndicat éducation et sciences.
- **SNE** : Syndicat national des enseignants.
- **NGL** : Syndicat neutre du Luxembourg.
- **Syprolux** : Syndicat professionnel des cheminots Luxembourgeois.

Le dialogue social au Luxembourg est fondé sur un modèle tripartite (syndicats, gouvernement, patronat) qui a été mis en place avec succès au milieu des années 70, notamment pour régler la crise de la sidérurgie en assurant dans des conditions adéquates, soit le départ à la retraite de certains ouvriers, soit leur reconversion professionnelle. Ce « modèle luxembourgeois » fonctionne de manière consensuelle, ce qui explique que les conflits sociaux soient presque inexistantes. Aujourd'hui, quatre institutions basées sur ces principes assurent en permanence le dialogue social.

Le Comité de conjoncture

Créé en 1975, il se compose de trois ministres ainsi que de représentants des organisations professionnelles des employeurs et employés. Ce comité se réunit mensuellement sous la présidence du ministre de l'Économie et/ou du ministre du Travail et de l'Emploi. Son rôle est de prendre en compte la situation dans les entreprises obligées de recourir à des réductions du temps de travail et de proposer, le cas échéant, des indemnités compensatoires aux firmes occupant du personnel en chômage partiel. Le Comité de conjoncture peut encore décider d'entreprendre des mesures de « travaux extraordinaires d'intérêt public ».

Le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social (CES) se compose de représentants des employeurs, des salariés et du gouvernement. Il donne des avis sur toute mesure législative ou réglementaire relative aux milieux professionnels et à l'ensemble de l'économie nationale. En fait, le CES est un organe de consultation social compétent pour tous les problèmes qui ne sont pas directement liés à des situations de crise ou d'urgence.

Le Comité de coordination tripartite

Créé en 1977, il rassemble des représentants du gouvernement (ministre des Finances, de l'Économie, de l'Emploi et du Travail), des employeurs (chambre de commerce, des métiers) et du salariat (organisations syndicales).

Le Comité de coordination tripartite est présidé par le Premier ministre. Sa fonction est d'intervenir en cas de crise aiguë, c'est-à-dire lorsque le seuil des 1 500 à 2 500 chômeurs possibles est atteint.

La Conférence tripartite sidérurgique

La Conférence tripartite sidérurgique est née de l'état de crise du secteur sidérurgique, principal pilier de l'économie luxembourgeoise jusqu'à la fin des années 80. Elle concerne exclusivement le milieu de l'acier. Les négociations menées au sein de cette conférence ont permis d'éviter de gros problèmes de licenciement, tout en mettant en place un système de réduction programmée et progressive de l'emploi dans la sidérurgie, notamment à travers les départs naturels et le recours au mécanisme de la préretraite à l'âge de 57 ans.

3.5.3. Pistes de réflexion

En raison de l'engagement de nombreux citoyens dans le mouvement associatif, qui travaille déjà avec les communes dans des domaines comme l'environnement, et de la tradition du dialogue tripartite qui a contribué au succès du modèle luxembourgeois, il paraîtrait particulièrement utile de transposer ces méthodes aux problématiques du développement territorial. Les défis auxquels le Luxembourg est aujourd'hui confrontés sont complexes et engagent son avenir. Il s'agit de gérer la mobilité transfrontalière de manière à ce que cet apport précieux à l'économie nationale ne se traduise pas par des externalités négatives (environnement, infrastructures) difficiles à maîtriser. Il convient aussi de procéder à un rééquilibrage réel des relations entre les espaces ruraux et urbains, de manière à ce que ville et campagne puissent devenir des lieux de travail et de résidence librement choisis, avec, dans la mesure du possible, l'accomplissement des deux fonctions dans une aire géographique dotée de tous les services nécessaires.

La réalisation de la stratégie IVL sous-tend ces perspectives par une meilleure maîtrise de l'ensemble de ces flux, de même que la réorganisation territoriale envisagée dans le cadre du « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative au Grand-Duché de Luxembourg », afin de mieux prendre en compte les préoccupations d'aménagement du territoire. Dans la mesure où ces orientations ont déjà commencé à faire l'objet d'un débat public, sur des thèmes dont la complexité et la technicité risquent d'entraîner des difficultés de compréhension et des interprétations parfois erronées, il y a tout lieu de veiller à disséminer l'information nécessaire au préalable tout en associant les citoyens aux discussions. Puisque le modèle tripartite ci-dessus mentionné a fait ses preuves, une démarche qui s'inspirerait de ses principes pourrait être utilement conduite par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. La mobilisation conjointe des citoyens, des forces économiques et des collectivités locales autour de ces objectifs en serait facilitée.

3.6. Perspectives à long terme

La gouvernance est une composante stratégique du développement territorial, dans la mesure où celle-ci doit avant tout assurer une bonne coordination verticale et horizontale des politiques entre différents niveaux de responsabilité. Tout en mettant en œuvre des actions ambitieuses pour assurer un meilleur équilibre spatial des activités, le Grand-Duché de Luxembourg a mis en chantier la réforme de son organisation administrative et territoriale. Il ne s'agit pas d'une simple concomitance dans le temps mais d'une volonté d'adapter le cadre de gouvernance aux besoins des politiques d'aménagement du territoire. Ceci constitue une première originalité de la démarche poursuivie depuis la fin des années 90 et renforcée au cours de la période récente.

La seconde originalité est l'introduction d'une dimension d'aménagement du territoire dans les politiques sectorielles au travers des analyses et recommandations de la stratégie IVL, qui touchent aux domaines du transport, du logement et de l'environnement, mais ont nécessairement aussi un impact sur la politique de développement rural en raison des dimensions réduites du territoire et de la croissance de la population résidente dans les zones correspondantes. Les plans sectoriels et les plans de développement régionaux devront faire la synthèse de ces différentes préoccupations, qui sont autant de réponses aux défis que le Grand-Duché doit relever dans le contexte très particulier d'une Grande Région dont il constitue à la fois le seul État souverain et le principal pôle de développement.

Les enjeux en matière d'aménagement du territoire conditionnent fortement les futures performances de ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle luxembourgeois » d'une économie très imbriquée avec celle des régions voisines. Toutes les actions menées, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de services de transports ou encore de logements ont nécessairement une dimension « Grande Région », ce qui signifie que leur succès suppose non seulement une coopération étroite avec les régions voisines au niveau de leur mise en œuvre mais encore un consensus en amont sur les grands objectifs poursuivis. Or, force est de constater que, pour l'instant, les stratégies innovantes conçues par le Grand-Duché n'ont que peu de prolongements réels vers les territoires voisins, alors que les hypothèses de ces stratégies elles-mêmes reposent sur les perspectives d'évolution économique et démographique de la dite Grande Région dans son ensemble.

Ainsi que cela a été précédemment indiqué, la future réforme de la gouvernance territoriale dans le Grand-Duché vise à mettre en place des structures adaptées aux buts poursuivis par l'aménagement du territoire. C'est en particulier le cas des régions d'aménagement elles-mêmes, avec leurs futures instances de coordination interne vers des communes appelées à

coopérer plus étroitement voire à se regrouper. Cette dynamique offre un contraste certain avec la coopération institutionnelle au niveau de la Grande Région, qui revêt un caractère assez formel et encourage surtout des initiatives à caractère sectoriel ainsi que des coopérations transfrontalières, sans s'inscrire véritablement dans le cadre d'une vue d'ensemble concernant le devenir de la Grande Région. Une telle lacune doit d'autant plus être soulignée que l'étroite interdépendance des économies de la Grande Région, en particulier en matière de marchés de l'emploi, pourrait, plus qu'ailleurs, justifier une coopération plus ambitieuse et approfondie entre ses composantes.

L'existence d'instances permanentes d'échanges et de coopération pour faciliter la définition et la mise en œuvre d'actions communes permettrait d'approfondir une telle coopération. Tel est le cas, depuis peu, d'une cellule Interreg « Grande Région », désormais installée dans la Maison de la Grande Région sise à Luxembourg. Des groupes de travail spécifiques à certains grands projets transfrontaliers peuvent aussi s'avérer très utiles : tel est le cas du groupe franco-luxembourgeois récemment mis en place autour du site de Belval (projet d'université et centre de recherches). La systématisation d'une telle démarche sur des projets majeurs, même bilatéraux mais situés dans une perspective Grande Région devrait permettre de créer une dynamique nouvelle à tous les niveaux de coopération.

Un pas qualitatif et quantitatif important ne serait toutefois susceptible d'être franchi que si la Grande Région se dotait d'organismes ou d'agences à vocation régionale, avec une ouverture vers des partenariats avec les principaux acteurs concernés. Tel pourrait être le cas d'un Observatoire ou – mieux – d'une Agence des transports de la Grande Région fondée sur une logique partenariale réunissant les instances publiques et le secteur privé. L'information de tous les usagers, la mise en place d'actions communes de marketing et la coordination effective des politiques d'infrastructure et de services, tous modes confondus, en la matière, ne saurait s'accomplir sans la création d'une telle instance qui fait actuellement l'objet de premières réflexions. De surcroît la prise en compte de la logique IVL au niveau de la Grande Région, faciliterait sa mise en œuvre dans le Grand-Duché tout en permettant de mieux coordonner les différentes politiques poursuivies en la matière dans cette partie de l'Europe.

À plus long terme et dans un contexte d'accélération du changement induit par la globalisation, la prise en compte de la dimension « Grande Région » par tous les partenaires va s'imposer de plus en plus. L'imbrication étroite qui vaut déjà pour le marché du travail ne peut que faire sentir de plus en plus fortement ses effets sur les infrastructures et l'environnement, requérant une coordination bien plus étroite en la matière que celle qui existe aujourd'hui. De même, en matière d'investissement direct étranger (IDE), les décisions – quel que soit le lieu d'implantation – ne sont prises que sur la base

d'avantages comparatifs existant à l'échelle de la Grande Région toute entière : accessibilité et disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée. Face aux autres grands ensembles urbains, industriels et de services de l'Europe du Nord-Ouest, les composantes de la Grande Région, au premier rang desquelles figure le Grand-Duché, ne peuvent véritablement faire valoir leurs atouts et leur complémentarité que conjointement. L'innovation en matière d'aménagement du territoire, telle que développée au Luxembourg, pourrait ainsi être consolidée tout en bénéficiant utilement aux régions voisines.

Notes

1. Les autres directions sont : la Direction des affaires communales, la Direction de la gestion de l'eau et la Direction de la sécurité intérieure.
2. Le Traité de Londres du 19 avril 1839, adopté par la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Russie, consacre le statut d'indépendance du Luxembourg.
3. Formellement, l'impôt commercial communal produit dans la commune c : $ICC_c = BE_c * 3 \% * t_c$, où t_c mesure le taux d'impôt de la commune.
4. Arrêté portant constitution des ministères.
5. « Actifs en Europe – Les projets Interreg III réalisés par les opérateurs luxembourgeois sur la période 2000-06 ». Brochure trilingue présentant 93 projets structurés en onze thèmes ; ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 2007.
6. Règlement grand-ducal du 7 novembre 2000 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité interministériel de l'aménagement du territoire.
7. Règlement grand-ducal du 14 avril 1992 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.
8. Issue de la fusion des communes de Bastendorf et de Fohren.
9. Issue de la fusion des communes de Kautenbach et de Wilwerwiltz.
10. OCDE, 2005, *Examen territorial de la Finlande*.
11. L'article 107 de la constitution luxembourgeoise dispose que « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres ».
12. Une nouvelle convention signée en avril 2006 prévoit une participation de l'État à concurrence de 900 000 euros au processus de planification et à l'initiation de projets pilotes.
13. Pour le choix du système de gouvernement et de la coopération économique avec les pays voisins (deux référendums en 1919) et sur la dissolution d'un parti politique et de certaines organisations (1937).
14. Avant le vote de cette loi, les ressortissants de l'Union européenne avaient déjà le droit de voter aux élections communales, sous réserve d'inscription sur les listes électorales et d'une résidence de cinq ans au moins.

Bibliographie

- Annuaire statistique 2004 de la Grande Région, Organismes statistiques de la Grande Région, 2005.
- Avis sur la situation économique et sociale du pays 2005, Conseil économique et social, 2005.
- CEPS-INSTEAD (2006), prix proposés à la vente dans les annonces immobilières.
- Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005.
- Convention relative à un développement intercommunal coordonné et intégratif du Sud-Ouest de l'agglomération de la ville de Luxembourg, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005.
- Convention pour un développement intercommunal coordonné et intégratif des communes de la « Nordstad », ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005.
- EU Energy and Transport Figures, Statistical pocketbook, European Commission, 2004.
- Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg, Innenministerium, Transportministerium, Ministerium für Öffentlich Bauten, Umweltministerium, Januar 2004.
- Enquête globale des transports 2001-02, La mobilité des franciliens, synthèse dans Île-de-France à la page, Paris, INSEE, n° 231, décembre 2003.
- Extension du réseau ferré dans la ville de Luxembourg, dossier de synthèse du groupe de travail *ad hoc*, ministère des Transports, ville de Luxembourg, ministère des Travaux publics, ministère de l'Intérieur, CFL, Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, mars 2006.
- Focus Grande Région, ORATE, 2006 (document provisoire).
- Fonds du logement (2006), Rapport et bilan 2005.
- Histoire de Luxembourg, Jean Marie Kreins, Que Sais-je, PUF, Paris, 2005.
- L'économie luxembourgeoise en 2003-04, un Kaléidoscope, Statec, 2005.
- Le Luxembourg en chiffres, STATEC, 2006.
- Les infrastructures routières et ferroviaires, fiches de projet, Sommet de la Grande Région du 12 novembre 2001.
- Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise, Cahiers CEPS/INSTEAD, n° 100, 2005.
- Memorial, journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg (2004), recueil de législation n° 182, aménagement communal et développement urbain.

- Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (2004), La construction d'ensembles subventionnés.
- Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Observatoire de l'habitat, n° 4, mars 2005, offre et prix de location des logements en 2003-04.
- Ministère de l'Intérieur (DATer) (2005), IVL, « Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg ».
- Ministère de l'Intérieur (DATer) (2003), Programme directeur d'aménagement du territoire, Partie B : La mise en œuvre du programme directeur.
- Ministère d'État, secrétariat d'État aux Relations avec le Parlement, Service central de législation (2006), Plan d'occupation des sols « aéroport et environs », extraits du mémorial.
- Observatoire de l'habitat, n° 5, septembre 2005, L'évolution de la construction de logements au Luxembourg entre 1970 et 2002.
- OECD Economic Surveys, Luxembourg, 2003.
- OECD Review of Luxembourg's Innovation Policy, OECD, 2006.
- Plan sectoriel « Transports », ministères des Transports, des Travaux publics, de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, et de l'Environnement, document de travail provisoire, juillet 2006.
- Présentation résumée : Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, L'idée, l'analyse, le concept, 2005.
- Présentation résumée : Un projet d'aménagement durable pour le Luxembourg, Les principales idées du Programme directeur, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005.
- Programme directeur d'aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2003.
- Projet de budget 2003, ministère des Finances, 2002.
- Rapport d'activité 2005, ministère des Transports, mars 2006.
- Recensement de la population, STATEC, 1981 et 2001.
- Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région en 2003, Observatoire interrégional du marché de l'emploi dans la Grande Région, 2004.
- Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région, Quatrième rapport de l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi, avril 2006.
- SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises) (2004), Propositions pour une modification du système des finances communales.
- Vieillesse et politiques de l'emploi, Luxembourg, OCDE, 2004.

ANNEXE

Sites Internet officiels

Annuaire des sites Internet publics du Grand-Duché de Luxembourg,
www.etat.lu.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire,
www.mi.etat.lu.

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural,
www.ma.public.lu.

Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,
www.mcesr.public.lu.

Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, *www.eco.public.lu*.

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle,
www.men.public.lu.

Ministère de l'Environnement, *www.environnement.public.lu*.

Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement,
www.logement.lu.

Ministère des Finances, *www.fi.etat.lu*.

Ministère des Transports, *www.tr.etat.lu*.

Ministère du Travail et de l'Emploi, *www.mte.public.lu*.

Ministère des Travaux publics, *www.mtp.etat.lu*.

Service central de la statistique et des études économiques,
www.statec.public.lu.

Université du Luxembourg, *www.uni.lu*.

Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, *www.syvicol.lu*.

Grande Région, *www.grande-region.net*.

Concept intégré des transports et du développement spatial,
www.ivl.public.lu.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2007 12 2 P) ISBN 978-92-64-03859-2 - n° 55844 2007

Examens territoriaux de l'OCDE

LUXEMBOURG

Le Grand-Duché de Luxembourg a engagé avec succès une profonde mutation de son économie en l'espace de quelques décennies, passant d'un tissu productif basé essentiellement sur la sidérurgie à une économie basée sur le secteur financier. Cette reconversion, plaçant le Grand-Duché en tête des pays de l'OCDE pour le revenu par habitant, a fait largement appel à une main-d'œuvre étrangère dans différents secteurs et tout particulièrement celui de la finance. 39.5 % des habitants sont étrangers (taux le plus élevé parmi les pays membres) et plus de 130 000 étrangers franchissent quotidiennement la frontière pour travailler au Luxembourg. Ces flux augmentent régulièrement et cela pose de sérieux problèmes en termes d'infrastructures de transport, d'environnement et de logement, d'autant que le prix élevé des terrains, surtout dans la région capitale, induit également un développement du navettage des résidents. Comment mieux maîtriser ces flux pour assurer un développement durable de l'économie ? Comment opérer ces mutations stratégiques en coopération avec les pays voisins dans le cadre de la « Grande Région » en conjuguant l'intérêt national du Grand-Duché avec les aspirations des régions voisines de trois autres pays ? Les stratégies ambitieuses mises en place par le Luxembourg, notamment par un développement significatif des transports en commun et de logements neufs, peuvent-elles répondre aux attentes sans un concours plus actif de ses partenaires ? Enfin, la réforme régionale peut-elle, par ses liens directs avec l'aménagement du territoire, contribuer à mieux équilibrer la répartition des activités ?

L'Examen territorial du Luxembourg s'inscrit dans le cadre d'un programme plus large d'examens territoriaux nationaux entrepris par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général de cette série est de formuler des recommandations d'action pratiques aux gouvernements nationaux. Les examens territoriaux nationaux les plus récents ont porté sur le Canada, la Corée, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Norvège, la République tchèque et la Suisse.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpementregional/9789264038592

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264038592

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264038592

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.