

« Une nouvelle urbanité »

Interview avec Romain Diederich, coordinateur général au Département de l'aménagement du territoire, sur la rurbanisation, les effets négatifs de la croissance et la planification à très long terme

Face à la croissance démographique, le rêve luxembourgeois d'une maison au vert (mais proche des agglomérations) s'est mué en cauchemar pour l'aménagement du territoire. Malgré les intentions proclamées, la politique n'a pas réussi à contrecarrer la tendance à la rurbanisation (Zersiedlung). La politique de l'aménagement du territoire a-t-elle été dépassée par la croissance ?

Romain Diederich : L'aménagement du territoire a dû faire face à une croissance économique et démographique sans pareil depuis le milieu des années 1980. Ainsi, la population est passée de 364 000 habitants en 1981 à 537 000 en 2013, ce qui constitue une augmentation de 47 % en 32 ans, inégalée en Europe.

Tout, à l'image de la population, s'est développé très rapidement et il s'est vite avéré que les moyens prévus par le premier programme directeur de l'aménagement du territoire de 1978 ainsi que par la première loi concernant l'aménagement du territoire de 1974, qui n'avaient nullement anticipé cette croissance, ni son caractère tertiaire, voire quaternaire, ne permettaient pas de contrecarrer suffisamment les effets négatifs des développements en cours.

Ceci est d'autant plus vrai que les responsables politiques de l'époque étaient trop occupés à combattre la crise sidérurgique et préparer, puis accompagner le développement de la place financière pour prendre la pleine mesure des effets spatiaux de la fulgurante croissance qui s'en est suivie,

de manière à pouvoir les appréhender et réagir en temps utile. Ceci vaut particulièrement pour la périurbanisation et plus tard la rurbanisation, qui constituent les principales causes du mitage spatial en question, mais qui étaient également largement voulues par la population, du moins dans un premier temps, car synonymes de progrès et de mobilité et/ou de liberté individuelle.

Les causes à la base de cette tendance étaient et sont encore multiples :

- la priorité donnée à la construction de bâtiments pour activités tertiaires au détriment du logement dans la capitale durant les années 1980 et 1990 ;
- la relation ambivalente d'une partie non négligeable de la population luxembourgeoise à l'égard de la vie en ville et qui fait que de nombreux Luxembourgeois préfèrent effectivement vivre en dehors, mais non loin de la ville, tout en ayant un style de vie largement urbain et l'espoir, longtemps caressé, que la motorisation individuelle permette de dépasser les distances sans inconvénients sensibles ;
- les prix trop élevés dans et, plus tard, autour de la capitale ;
- un certain manque d'attrait des autres villes du pays et notamment du Sud, dont l'image demeure encore marquée par le déclin sidérurgique ;
- l'absence d'une véritable politique urbaine, volontariste et intégrative, capable de créer une nouvelle urbanité à la taille de notre pays, qui soit attrayante et durable en termes de développement territorial.

En omettant de lier les subventions étatiques à la situation géographique, le « pacte logement » a encouragé la construction de logements à des endroits où, d'un point de vue de l'aménagement du territoire, cela ne faisait pas grand sens. Comment en sommes-nous arrivés à cette incohérence ?

R. D. : La raison est à chercher dans le constat qu'il fallait absolument faire bouger les communes de manière à ce qu'elles prennent une attitude plus proactive en matière de création de logements. Or, comme les communes urbaines étaient alors encore largement à la traîne, il a été décidé de ne pas limiter le pacte à ces seules communes, mais de l'étendre à toutes, afin de ne pas laisser les communes rurales, pour la plupart nettement plus dynamiques au niveau de leur évolution démographique, de côté, alors que ces communes faisaient déjà un gros effort en la matière. En d'autres termes, devant le défi de combattre la pénurie en logements face à une demande déchaînée, l'on a préféré solliciter l'effort de l'ensemble des communes.

Toutefois, les communes dites « compatibles à l'IVL » reçoivent plus d'argent par habitant et cet apport pécuniaire est encore plus élevé pour les 16 centres de développement et d'attraction (CDA) de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il ne faut pas oublier les autres instruments introduits par le « pacte logement », qui vont dans une direction durable en termes de création de logements. Enfin, force est de constater que le pacte a effectivement eu un effet catalyseur sur la production de

logements, notamment dans les communes urbaines dont la production est désormais en train d'augmenter de manière significative.

Vous plaidez pour une « nouvelle urbanité » ; or celle-ci ne présuppose-t-elle pas un changement de mentalité ? Peut-on diriger ce genre de processus ?

R. D. : Beaucoup de Luxembourgeois, contrairement à une bonne partie de nos concitoyens étrangers originaires de villes, ont une attitude ambiguë face à l'habitat urbain. Ainsi, nombreux sont ceux qui ne sont pas prêts à vouloir habiter en ville, à moins de pouvoir résider dans un logement de qualité dans un des bons quartiers de la capitale. Or, il est également un

fait que les prix de tels logements sont très élevés et que la qualité qu'on obtient pour un prix donné est, d'un point de vue intrinsèque, inférieure à celle qu'on peut généralement obtenir plus loin à l'extérieur de la capitale. Ceci est particulièrement flagrant pour des logements pour ménages avec enfants.

Il s'ensuit qu'il faut créer une nouvelle urbanité à dimension humaine, non seulement dans notre capitale, mais également, sinon surtout, dans nos autres villes, avec une mixité sociale et fonctionnelle attrayante et un habitat urbain qui arrive, de par sa qualité et son prix compétitif par rapport à l'offre rurale, à faire valoir, dans notre petit pays, les avantages de la ville face au rural, tout en minimisant ses inconvénients.

C'est pour ces raisons que l'aménagement du territoire, à travers quatre conventions État-communes pour un développement territorial intégratif, coordonné et durable de l'espace, notamment urbain, et à travers la reconversion de friches industrielles (Belval, Mersch, Wiltz), tout comme le GECT (groupement européen de coopération territoriale) Alzette-Belval, s'efforce d'œuvrer dans le sens de la création d'une telle nouvelle urbanité.

De plus, la politique urbaine devra occuper une place nettement plus importante dans le prochain programme directeur d'aménagement du territoire, dont certains travaux préparatifs sont déjà en cours.

L'État peut-il jouer un rôle plus actif dans la régulation du marché immobilier ? Et jusqu'à quel point devrait-il intervenir contre des intérêts privés et la spéculation immobilière ?

R. D. : L'État doit prendre ses responsabilités en la matière, car il faut éviter que n'empire une situation où une partie de plus en plus grande de la population résidente et de la population active non résidente n'a pas (plus) les moyens de s'offrir un logement de qualité correcte, à une distance acceptable du lieu de travail, sans courir le risque de s'endetter dangereusement.

De plus, il importe que l'État assume davantage ses responsabilités directes en ma-



Unberechenbar: Kartographische Projektion ausgehend von einem Anstieg des Meeresspiegels von ca. 370 Metern. Luxemburg wird zu einem Archipel mit Clervaux als Hauptstadt und Ballungszentrum; eine Autobahn verbindet den Flughafen Clervaux mit der Areler Region. Zwischen den einzelnen Inseln im Zentrum und Süden (Ile de Grünewald, Mensdorff Plateau, ...), die vom Bade-Tourismus leben, verkehren Ferry-Boote. (Luc Ramponi, 2013)

tière de production de logements, alors que sa politique d'aides, bien que très généreuse et onéreuse, n'a pas permis de suffisamment dynamiser la production, ni de la cibler, dans la mesure du nécessaire, sur les espaces urbains.

C'est pour ces raisons que le gouvernement réservera à travers le plan directeur sectoriel « logement » plus de 500 ha de surfaces comme zones pour la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat sur des sites particulièrement adaptés pour y développer des projets modèles pour quelque 17 000 logements.

Or, il faut que ces terrains soient à l'abri de la spéculation immobilière afin de ne pas hypothéquer, dès le départ, cette opération ambitieuse et qui est d'intérêt public. Voilà pourquoi un droit de préemption sera accordé à l'État pour ces terrains et ils pourront bénéficier des mesures anti-spéculatives qui seront introduites dans la législation concernant l'expropriation dans le sillage de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

La Ville de Luxembourg est le centre économique de la Grande Région. Or, la coopération politique au-delà des frontières est à la traîne du développement économique. Dans ces conditions-là, toute politique d'aménagement du territoire et de transports n'est-elle pas vouée à l'échec ?

R. D. : Tout d'abord, il convient de constater que la coopération au sein de la Grande Région s'est significativement améliorée au cours des dernières années, notamment dans le domaine de la mobilité et des transports, et aussi en ce qui concerne les questions du développement territorial. Ainsi, depuis la présidence luxembourgeoise du Sommet de la Grande Région en 2008/2009, les questions territoriales et notamment l'objectif du développement de la dimension métropolitaine de la Grande Région, sous forme d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière autour du Grand-Duché et de sa capitale, occupent le haut de l'agenda politique du sommet.

Au niveau bilatéral, un certain nombre de projets et d'actions, s'inscrivant dans la logique globale poursuivie en matière

de développement territorial au niveau grand-régional, sont en cours. Ainsi, après l'élaboration du SMOT (schéma stratégique de mobilité transfrontalière) franco-luxembourgeois en 2008-2009, deux autres SMOT, l'un avec la Belgique/Wallonie et l'autre avec les deux länder allemands voisins sont désormais en cours d'élaboration. De plus, le « GECT Alzette-Belval », englobant les communes de l'agglomération transfrontalière d'Esch-sur-Alzette de part et d'autre de la frontière, de même que toutes les autorités supracommunales concernées, a été créé entre la France et

La crise actuelle comporte le risque que les responsables politiques, sous la pression de la nécessaire croissance économique, voient les instruments de planification comme des éléments contraignants pour la croissance

le Luxembourg. Son objectif est d'aider à développer d'une manière concertée et cohérente une agglomération urbaine transfrontalière attrayante et dynamique autour de la deuxième ville luxembourgeoise et du projet phare de Belval. En outre, un schéma de développement transfrontalier de la vallée de la Moselle est en cours d'élaboration avec les autorités allemandes, qui sera intégrativement couplé au SMOT germano-luxembourgeois également en cours d'élaboration.

Toutes ces actions et projets visent justement à éviter que les efforts luxembourgeois en matière d'aménagement du territoire et de transports ne soient partiellement voués à l'échec en raison d'une insuffisante prise en compte de la dimension transfrontalière.

Dans les années 1970 fut présentée la première loi sur l'aménagement du territoire. L'accent était alors mis sur la politique d'industrialisation. Il aura suffi de quelques années pour rendre ce plan caduc. Face à la crise économique, la nouvelle loi sur l'aménagement ne risque-t-elle pas un destin similaire ? Peut-on encore planifier sur le long terme ?

R. D. : La situation est certes en partie comparable, mais également différente.

Elle est comparable dans le sens où la crise actuelle, qui est très lourde, comporte le risque que les responsables politiques, sous la pression de la nécessaire croissance économique qu'il importe de retrouver, voient les instruments de planification découlant de la nouvelle loi et surtout les quatre plans directeurs sectoriels primaires davantage comme des éléments contraignants pour la croissance économique et démographique, plutôt que comme des outils assurant une sécurité de planification et permettant justement de pourvoir le nécessaire cadrage du futur développement territorial, et donc aussi économique et démographique dans un sens plus durable que par le passé.

Elle est, toutefois, également différente, dans le sens où la nouvelle loi et ses instruments, et surtout les plans directeurs sectoriels primaires visent à créer les conditions territoriales de la future croissance, en réservant notamment des centaines d'hectares de terrains aux fins de logements, d'activités économiques et d'infrastructures de transport, de manière à ce que l'État obtienne, enfin, la maîtrise foncière qu'il n'a pas eue par le passé. En cela, le risque d'être dépassé par la réalité est pratiquement inexistant, car si le développement économique se faisait plus lentement que prévu, les surfaces réservées suffiraient, tout simplement, plus longtemps par rapport à la demande. Dans ce sens, ces instruments sont robustes, car la réservation de surfaces à des fins spécifiques ne préjuge pas directement de la mise en œuvre de projets et cette dernière dépendra, bien entendu, des besoins réels et des moyens budgétaires disponibles.

Dans cette optique, la question de l'horizon de planification doit toujours être liée à celle de l'objet de la planification et, selon l'objet, il peut être tout à fait indiqué de planifier à long, voire même à très long terme, tout en restant flexible grâce à des systèmes de monitoring qui doivent être performants.

Merci beaucoup pour cette interview ! ♦

Entretien mené par e-mails entre le 23 avril et le 21 mai 2013. Questions: Bernard Thomas.