

Prise de position dans le cadre de la procédure relative au nouveau Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (PDAT)

La présente prise de position de l'AULA – Aménageurs & Urbanistes du Luxembourg asbl – a été élaborée suite à une demande de Monsieur le Ministre de l'Aménagement du Territoire. Il ne s'agit pas d'un avis à proprement parler, étant donné que le présent document n'a pas la présomption de couvrir l'entièreté de ce vaste dossier, mais représente une prise de position au sein du débat lancé dans le cadre de la procédure de consultation. Le document a été établi sur base d'une consultation avec nos membres intéressés et représente une synthèse de cette discussion.

Principes

De prime abord, l'AULA partage les grandes lignes esquissées dans le nouveau PDAT et salue que finalement, un nouveau PDAT ait été mis en procédure. Ce document a le mérite d'énoncer les grands défis de notre temps et d'essayer d'y apporter des pistes de solutions holistiques et globales.

Il y aurait lieu au préalable de s'interroger sur la nature du PDAT, tel qu'il est actuellement ancré dans la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain – ainsi que sur le rôle que l'ancien PDAT de 2003 a pris en réalité dans le cadre des processus de refonte et de modification des Plans d'Aménagement Généraux (PAG) des communes.

Le PDAT de 2023 consiste, en grande partie, en une collection de bonnes intentions, dont la mise en œuvre largement maintenue dans le flou, voire dans l'inconnu est repoussée vers des étapes ultérieures. Le PDAT ne propose pas de pistes suffisamment concrètes pour orienter, voir guider, les communes dans leur développement – ni même l'Etat dans ses différentes politiques à impacts territoriaux.

Il aurait été préférable de qualifier un tel document de stratégie, par analogie au MODU, et de proposer comme PDAT un document de mise en œuvre plus concret se basant de ce document stratégique, dans la mesure où il est un des seuls documents à pouvoir donner une orientation tangible à l'aménagement communal. Pour y parvenir, il faudrait synthétiser le document soumis à

consultation publique, le rendre plus accessible et en faire un outil de travail opérationnel à court- et moyen-terme. En ce sens, le document devrait reposer sur une structure claire et précise, qui crée une hiérarchie entre des contenus descriptifs et normatifs et mette en pratique un aménagement du territoire orienté vers l'action.

Nous attendons du PDAT qu'il établisse un minimum de principes qui pourraient être mis en œuvre de manière immédiate et qu'il élimine la confusion récurrente entre objectifs et mise en œuvre de ces objectifs. Le recours à une terminologie claire, une meilleure structuration ainsi qu'une approche méthodologique ciblée en faciliterait la lecture. A cet effet il y a lieu de clairement faire la différence entre un élément d'analyse, un objectif, une mesure de mise en œuvre, une idée intéressante, un indicateur... Ceci afin d'établir, à la base du PDAT, une véritable approche cohérente de la planification et de son processus.

Concrètement, nous proposons de scinder le document en trois parties, dont la 2^{ème} représenterait le PDAT à proprement dire :

1. **Partie analytique**, énonçant les défis et les objectifs de l'aménagement du territoire à l'horizon 2050,
2. Partie de **mise en œuvre à court- et moyen-terme (horizon 2035)**, avec des orientations concrètes, tangibles et priorisées,
3. Partie de **mise en œuvre à long-terme (horizon 2050)** qui esquisse un processus de mise en œuvre poussé, basée sur une consultation appropriée et des modifications législatives.

Ceci permettrait notamment aux parties intéressées de réellement comprendre et évaluer l'impact de ce document à caractère normatif et de mener un véritable débat sociétal sur le développement du territoire.

Processus

Une question de fond se pose par rapport au fait de vouloir politiser un document tel que le PDAT de la manière dont il est actuellement présenté. Suite aux différentes réactions qui ont déjà été rendues publiques au sein de la procédure, il y a des forts doutes que le PDAT qui sera finalement retenu présentera un degré d'ambition comparable à celui mis en procédure. Le PDAT n'a pas pour seule vocation d'orienter ou de guider les communes, mais devrait bien avant cela constituer une vision commune et partagée par tout le gouvernement.

Nous partons de l'idée qu'un document tel que le PDAT devrait reposer – à un certain degré – sur un consensus et un soutien plus large. Nous regrettons un processus d'élaboration opaque et peu inclusif qui a mené à la mise en procédure du nouveau document sans implication d'experts indépendants exerçant le métier d'aménageur d'urbaniste à titre indépendant, connaissant le terrain et les défis au quotidien.

Les Plans Directeurs Sectoriels de 2014 ont démontré à quel point une approche de l'aménagement du territoire « top down » peut échouer, si elle ne repose pas sur un consensus plus large au sein du gouvernement et n'inclut pas plus étroitement les communes ainsi que les experts impliqués dans le développement territorial et urbain.

Nous aurions souhaité un processus de planification à la hauteur des ambitions exprimées en amont (« Planungskultur »), reposant sur une véritable consultation des forces vives et visant à dégager des solutions communes, sans stigmatiser certains acteurs tels que les communes : un processus qui permette de discuter en priorité du fond et non pas de la forme, un processus qui ne remette pas en cause l'existence de l'aménagement du territoire ni de son programme directeur, mais qui vise à développer ensemble des pistes d'actions et de mise en œuvre.

1^{er} objectif : Réduction de l'artificialisation du sol

Nous saluons les objectifs décrits dans le PDAT en matière de limitation de l'artificialisation du sol et le degré d'ambition que le document y apporte. Effectivement, suite à l'approbation du nouveau Plan National de Développement Durable (PNDD), un tel objectif en matière de limitation de la consommation foncière fait défaut. De tels objectifs (qualitatifs et quantitatifs) peuvent effectivement faire partie des orientations tangibles, telles que réclamées ci-dessus.

Toutefois, les explications relatives au contenu normatif en matière d'artificialisation sont généralement peu transparentes – surtout au niveau de la modélisation qui a été menée. Il y a réellement lieu de mettre en place une modélisation croisée similaire à l'IVL, afin de montrer que toutes les politiques sectorielles sont faisables / réalisables / conformes au sein des objectifs du PDAT – et donc mettre en place une véritable stratégie territoriale.

De plus, il ne faut pas confondre une projection / mode de calcul avec un instrument d'aménagement du territoire. Dans le PDAT, il manque l'étape intermédiaire entre les objectifs (quantitatifs) et la mise en œuvre. Ce n'est pas en décrétant des seuils en hectares, que le développement territorial (processus nettement plus complexe) change de paradigme.

La pénurie en logements et terrains à développer démontre clairement qu'il ne faut pas confondre les potentiels de développement des PAG avec les surfaces qui seront réellement développées, voire artificialisées, au cours de 12 années de mise en œuvre d'un PAG. Même si un changement de paradigme en matière de mobilisation de terrains serait louable, il est peu probable que ceci intervienne à court- et moyen-terme.

En ce qui concerne la densification du tissu bâti existant, il faudrait mener un véritable exercice de quantification du besoin de densification pour démontrer clairement à quel degré celle-ci doit être menée pour pouvoir atteindre les objectifs de zéro artificialisation nette en parallèle à une croissance continue d'emplois et d'habitants. Ensuite il y a lieu de vérifier quelles seront les qualités engendrées par cette densification en fonction des lieux auxquels elle s'applique. Il ne s'agit pas

uniquement d'essayer de vendre de la densification en employant des pictogrammes schématiques, mais de réellement quantifier et qualifier les processus qui doivent être menés pour sa mise en œuvre.

Comme indiqué plus haut, nous proposons d'inclure des orientations à application immédiate dans le nouveau PDAT. Etant donné qu'une application de seuils purs et durs semble uniquement pouvoir se faire moyennant des modifications législatives, nous proposons d'instaurer au préalable une approche qualitative appropriée par des principes clairs et normatifs dans la partie « mise en œuvre » du document :

1. Devoir de justification des communes en matière de modification / extension des zones destinées à être urbanisées,
2. Interdiction d'extensions (nettes) qui ne sont pas justifiées par des aspects d'intérêt général ou qui ne sont pas compensés par un reclassement équivalent de terrains en zone verte (ou ZAD),
3. Instaurer des principes pour la désignation de nouvelles zones destinées à être urbanisées afin de concentrer les développements sur les surfaces pertinentes à un niveau urbanistique,
4. Instaurer le principe d'échange de potentiels de développement de manière qualitative,
5. Réduire de manière successive le potentiel sur les surfaces qui ne peuvent pas être mobilisées ou qui ne sont pas appropriées pour un développement (p.ex. par une approche proactive et commune DATER-MINT-MENV).

La mise en œuvre de tels principes pourrait être accompagné p.ex. par une modification du Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général :

- Inclure la nécessité d'argumenter une extension des zones destinées à être urbanisées (ou du levé d'une ZAD) moyennant un catalogue de questions précis (p.ex. : Le reclassement tend-il à satisfaire un besoin commun ? Le développement peut-il être réalisée sur une surface déjà destinée à être urbanisée ? Le développement peut-il se faire à l'intérieur du tissu bâti existant ? ...),
- Instaurer une analyse standardisée et approfondie du potentiel de développement, aussi dans les PAP « quartiers existants ».

Enfin, il s'agit de mettre en œuvre une politique de développement territorial, qui ne se limite pas aux PAG, et qui ne prétende pas pouvoir changer tout une culture sociétale moyennant des seuils d'artificialisation (étalon quantitatif unique de l'armature urbaine).

En 2022, l'AULa a mené plusieurs activités et ateliers au sujet de la densification du tissu bâti existant motivée par la limitation de la consommation foncière. La documentation y relative comporte un grand nombre de propositions concrètes qui n'ont pas lieu d'être toutes reprises dans le présent document. Nous renvoyons à la documentation y relative, qui est disponible sur notre site internet.

2ème objectif : Concentrer le développement aux endroits les plus appropriés (armature urbaine)

Afin de véritablement mettre en œuvre le concept de l'armature urbaine comme cadre d'orientation du développement territorial, il faudrait mettre en place des instruments par une véritable boîte à outil au lieu de se limiter à une collection d'idées assez schématiques. Comment réellement et concrètement réaliser ce concept dans les prochaines décennies ? Une volonté commune de tous les acteurs est nécessaire pour appliquer le concept de l'armature urbaine et de le transposer dans toutes les politiques sectorielles, les programmes de subventions / pactes etc.

Les raisons pour lesquelles le concept de l'armature urbaine du PDAT 2003 a si peu été appliqué ont-elles été analysées ? Le PDAT 2003, les plans sectoriels ainsi que leur mise en œuvre, la législation en vigueur, notamment de celle de la loi ACDU doivent impérativement faire l'objet d'une analyse critique pour éviter au PDAT 2023 les écueils du passé. Cette analyse devrait porter sur un éventail de tendances de développement plus vaste ainsi que sur des études de cas (projets plus ponctuels) analysant ce qui a mené aux aspects négatifs de ces projets. Des études / scénarios testant comment éviter ces écueils (supermarchés en milieu ouvert, croissance tentaculaire, dispersion du bâti, gaspillage de terrain...), permettraient de proposer un redressement de tendances néfastes et de les recadrer etc.

Il y a également lieu de mettre en place un programme de subventions à court terme, suffisamment conséquent pour la mise en œuvre du PDAT, notamment pour des projets réalisés dans les CDA ; mais aussi pour des projets régionaux / intercommunaux et transfrontaliers. Il s'agit d'instaurer une coopération thématique et constructive / bottom-up entre les communs autour de sujets pertinents, et ceci sans viser une coopération territoriale dans des zones administratives prédéfinies.

Enfin, il serait opportun de considérer les communes comme acteurs de premier ordre au niveau de mise en œuvre des objectifs du PDAT, leur donner les moyens, au besoin les professionnaliser, ... pour qu'ils puissent réaliser des projets dans le respect de l'armature urbaine (et de la zéro artificialisation nette).

3^{ème} objectif : Renforcer la planification territoriale transfrontalière

Nous saluons que l'objectif de la coopération transfrontalière ait pris une place prioritaire dans le nouveau PDAT. Toutefois, quel en est réellement l'effet ? Tant que la frontière conservera un important effet différenciateur au niveau de la localisation des emplois, comment réellement effectuer un co-développement en milieu transfrontalier ?

Sans remettre en question un développement qui ne repose que sur des subventions pour des projets ponctuels et qui ne remet pas en cause des éléments structurels du modèle de développement du Luxembourg, il n'y a pas réellement moyen de satisfaire des ambitions constructives en matière de coopération transfrontalière.

Conclusions

Nous constatons que les objectifs énoncés dans le nouveau PDAT ont le mérite d'être ambitieux et d'aborder un vaste éventail de thèmes sous l'égide d'une approche d'aménagement du territoire plus holistique. Toutefois, en pratique, ceci ne représente pas réellement une plus-value par rapport au PDAT actuel, au vu du manque flagrant d'instruments concrets et tangibles de mise en œuvre. De plus, la structure confuse du projet et de son processus ne permettent pas d'évaluation pertinente de l'atteinte de ses objectifs pourtant si importants.

Nous l'avons déjà esquissé dans nos travaux relatifs à la densification qualitative du tissu bâti existant : Afin de véritablement mettre en œuvre une nouvelle approche en matière de consommation foncière – et donc un changement radical en matière de développement de l'existant – il faut pouvoir garantir et gérer la qualité urbaine. Pour faire fonctionner la densification, la mixité, le rapprochement de l'habitat et de l'emploi, la qualité de vie, l'adaptation au changement climatique... de nouveaux instruments urbanistiques et fonciers doivent être mis en place, et ceci en coopération avec les acteurs de chaque niveau et domaine de planification.

Actuellement, l'utilisation du sol et le développement territorial ne sont pas forcément le résultat d'un système de planification, mais plutôt la conséquence des modes de vie de notre société. Croire que le seul changement de documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme mènera à un changement fondamental du développement territorial est illusoire. Il ne suffit pas de mettre en place des instruments légaux, de changer les PAG etc., il faut en parallèle faire évoluer les modes de vie, la culture et les désirs des gens (changement sociétal), qu'il s'agisse de favoriser les bons exemples en matière d'impositions, de mise à disposition de logements, de comportements durables ... ou d'instaurer une culture du débat.

Si la société et le monde politique ne sont pas prêts à relever, sur le long terme, les défis contemporains et futurs, les stratégies, les plans, voire les règlements qu'ils établiront risquent de rester lettre morte et de ne jamais réellement être réalisés. La politique de développement territorial doit avant tout faire consensus entre tous les acteurs tant politiques que civils. Une nouvelle culture de planification doit forcément être fondée sur et accompagnée de processus de changements sociétaux.

AULa asbl
6, rue Vauban
L-2663 Luxembourg