

Esch-sur-Alzette, le 23 décembre 2022

PROJET PDAT2023

Projet de Programme directeur d'aménagement du territoire et du rapport sur les incidences environnementales y relatif

Avis de la Ville d'Esch-sur-Alzette

Le présent avis répond à la sollicitation des communes, par lettre recommandée de Monsieur le Ministre de l'Aménagement du Territoire du 14 septembre 2022, par rapport au projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023) et au rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif.

Tout d'abord, la Ville souligne l'importance de l'élaboration d'un nouveau PDAT2023, afin de disposer d'un document de planification stratégique à long terme, afin d'assurer un aménagement du territoire plus performant aux différents niveaux. La Ville veut mettre en évidence qu'un travail important a été mené sur les éléments de diagnostics pour définir les objectifs politiques. Avec les nouvelles orientations, axées sur les défis d'aujourd'hui et de demain, le PDAT2023 doit être mis à profit par les différentes communes pour orienter leurs plans d'aménagement généraux, les plans d'aménagement particuliers ainsi que toutes autres initiatives de projet d'aménagement sur le territoire des communes, conformément au principe d'un développement durable, qui pourra garantir la qualité de vie de la population et assurera la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Le nouveau PDAT2023 propose une implémentation d'outils nouveaux, en vue de la mise en œuvre des objectifs politiques et stratégiques de développement territorial proposés par le PDAT2023. Cette nouvelle approche du PDAT est à saluer, étant donné que l'ancien PDAT ne proposait pas de nouvelles pistes.

La Ville souligne également le fait que le projet du programme directeur d'aménagement du territoire prévoit un objectif politique concernant la planification territoriale transfrontalière. Ce volet est d'une importance particulière pour la région du Sud, mais également pour la Ville d'Esch-sur-Alzette qui entretient depuis des années une politique transfrontalière dynamique.

Cependant, il convient de remettre en question certains éléments du projet PDAT2023. Après des considérations générales, l'avis traite les remarques de la Ville d'après la structure des chapitres du PDAT2023. Le volet transfrontalier est traité séparément, vu son importance pour la Ville. L'avis se termine par quelques remarques relatives au document destiné au grand public « Liewensqualität erhaalen : fir Haut a fir Muer ».

1. Considérations générales:

1.1. Structure du projet PDAT2023

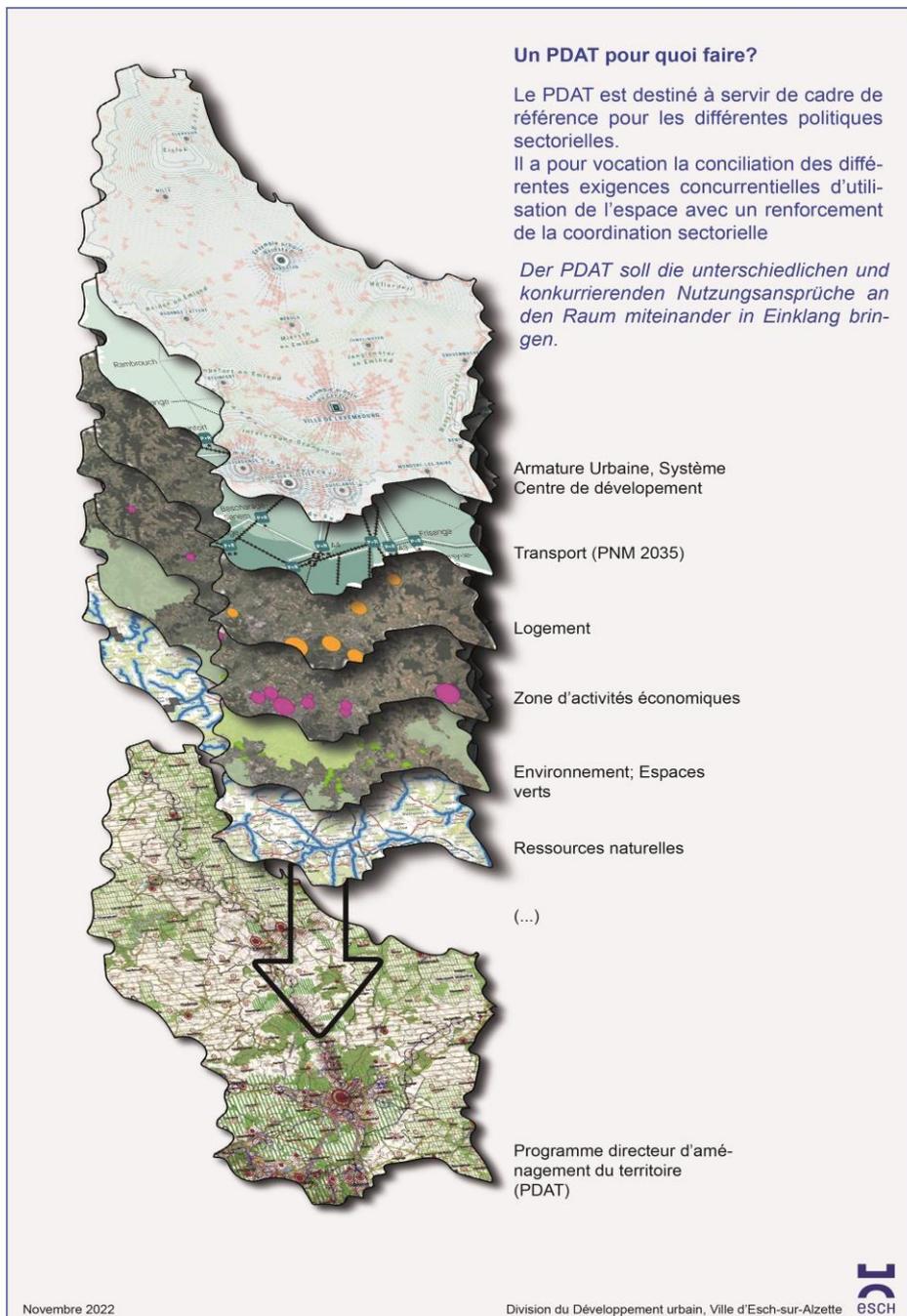
La Ville tient à signaler que, sous sa forme actuelle, le Programme directeur propose une structure qui est difficilement concevable. Sur une totalité de 247 pages, le document fournit beaucoup d'informations par

rapport au « cadre d'orientation », mais de façon répétitive et sans structure claire à la première lecture. En plus, la Ville regrette qu'une approche thématique par secteur d'intervention n'ait pas été adoptée.

Approche thématique et intersectorielle

D'après la compréhension de la Ville, un Programme directeur d'aménagement du territoire devrait être l'outil prédestiné à assurer une coordination et une intégration optimale entre les différents secteurs qui déterminent principalement le développement spatial et l'occupation du sol, à savoir **l'aménagement du territoire, les transports et l'environnement**. Un PDAT devrait être destiné à servir comme cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles (voir plans sectoriels), avec une approche clairement intégrée. Le PDAT devrait ainsi avoir pour vocation la conciliation des différentes exigences concurrentielles d'utilisation de l'espace avec un renforcement de la coordination sectorielle.

L'illustration ci-après montre cette approche intégrée :



Or, la Ville constate avec regret que dans le projet PDAT2023, cette approche intégrée et transversale des différents secteurs n'est pas vraiment suivie et ne se manifeste pas dans un document d'aménagement stratégique (ex. IVL) avec une mise en valeur de l'ensemble du territoire par une complémentarité entre développement urbain/rural, infrastructures de mobilité et espaces à préserver.

Selon la Ville, le PDAT devrait porter le nom de « Programme directeur intersectoriel de l'aménagement du territoire (PDIAT) » afin de chapeauter tous les instruments de planifications sectoriels.

Méthodologie

D'après l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, les éléments constitutifs d'un PDAT sont les suivants:



Or, dans le document du projet PDAT2023, cette approche méthodologique de la loi est difficilement reconnaissable. Il s'y ajoute un manque de description de la structure de l'élaboration du PDAT2023. L'ancien PDAT proposait un processus clair, qui déchiffrait toutes les différentes étapes de consultation qui accompagnaient le processus. La Ville d'Esch constate avec regret qu'un dialogue bilatéral en amont de la publication des projets de plans a fait défaut. Donc, comme le PDAT propose des orientations de développement coercitives pour l'aménagement communal de notre ville, on aurait pu s'attendre à ce que les communes « CDA » soient impliquées de façon plus intensive et en tant qu' « expertes » de leur territoire dans l'élaboration de ce document. Dans ce contexte, la Ville se rallie à l'avis du Syvicol, afin d'inviter le gouvernement à prendre le temps de la concertation, de tirer les conclusions de la consultation publique et ouvrir un vrai débat avec les communes, et de les associer aux travaux d'approfondissement des pistes d'action identifiées par le projet PDAT2023.

En revenant sur la structure méthodologique prescrite par la loi, il convient de remarquer que le PDAT2023 propose différentes « stratégies » dans le document. Il est ainsi difficile de déchiffrer la « stratégie intégrée de programmations sectorielles » à respecter. Par exemple, à la page 7 du document, il est question d'une « stratégie territoriale prospective ». Par contre, à la page 41, on parle d'une « stratégie de développement territorial intersectorielle et multiniveaux ». Finalement, le chapitre 3 du document est dédié à la description de plusieurs stratégies pour mettre en œuvre les objectifs politiques du PDAT2023. Au final, il est judicieux de s'interroger sur la compréhension générale du document.

Un autre exemple qui souligne la difficulté à comprendre la structure du dossier du PDAT2023 se dessine dans le descriptif des quatre principes directeurs, avec les objectifs politiques qui en résultent. Déjà sous le chapitre « Le PDAT en quelques mots. Une nouvelle approche de la planification territoriale » (chapitre de base du dossier), les principes directeurs avec les objectifs politiques sont énumérés en même temps qu'une panoplie d'approches, d'orientations, de principes, d'objectifs et de stratégies. Puis, c'est au chapitre « 2. Les principes et objectifs politiques du PDAT2023 » que les descriptifs relatifs aux principes et objectifs sont donnés. Finalement, en plus de mesures nouvelles et existantes, le chapitre « 5. Outils et Mesures » propose d'intéressantes pistes supplémentaires à suivre.

La Ville aurait préféré que la structure du projet du PDAT2023 se décline en une partie de base, reprenant tous les instruments et programmes européens et nationaux sur lesquels un PDAT doit se baser, ensemble avec les descriptifs des défis et urgences auxquels nous sommes confrontés. Une partie centrale du PDAT aurait dû être dédiée à la stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial, ensemble avec les objectifs politiques et en respectant toutes les disciplines affectées par le PDAT2023. Cette partie du PDAT serait comparable avec un « document d'orientations et d'objectifs (DOO) » tel qu'il est connu en France dans le cadre du ScoT.

1.2. Le PDAT de 2003 (PDAT 2003)

En comparant le PDAT de 2003 avec le nouveau projet PDAT 2023, de grandes différences apparaissent clairement, surtout au niveau de la structure du programme.

Comme déjà remarqué, l'ancien PDAT proposait un processus clair qui déchiffrait toutes les différentes étapes de consultation qui accompagnaient le processus, et le programme se structurait d'une façon à pouvoir agir comme instrument idéal pour la politique d'aménagement du territoire au Grand-Duché.

L'ancien PDAT proposait 13 objectifs politiques regroupés selon trois grands champs d'action :

le développement urbain et rural

les transports et télécommunications, et

l'environnement et les ressources naturelles.

Le projet PDAT2023 ne propose que 3, voire 4 objectifs, qui diffèrent de ceux définis dans le PDAT2003. Ainsi, la Ville s'interroge sur la validité future des objectifs politiques du PDAT 2003, lesquels, selon la Ville, devraient toujours rester valables, surtout si l'on considère la vocation du PDAT à proposer une approche intégrée des différentes politiques sectorielles.

La Ville estime que les grands principes de l'ancien PDAT devraient être évalués par rapport à leur actualité, sur base des nouveaux défis qui se sont ajoutés.

Dans le tableau suivant, la Ville a essayé d'évaluer, de façon sommaire (non-complète), les 13 objectifs politiques du PDAT2003, par rapport au projet PDAT 2023 :

Tableau 1: Evaluation des objectifs politiques du PDAT 2003

	Notes VdE	Respect dans le projet PDAT2023
Le développement urbain et rural		
1	créer et maintenir des villes, agglomérations et régions urbaines dynamiques, attractives et compétitives	Reste valable, avec la prémisses de prévoir les développements aux endroits les plus appropriés; Il convient toujours de maintenir et de valoriser les potentialités spécifiques de chaque CDA ou espace d'action
2	diversifier l'économie rurale dans l'esprit d'un développement durable	Objectif 2 : D'après le PDAT, le futur développement doit se concentrer dans les CDA (endroit approprié) Le projet PDAT ne parle plus d'objectif économique (diversification économique, offre touristique, promotion régionale etc.), ce qui est regrettable
3	développer des structures urbaines et rurales compatibles avec les exigences environnementales	Objectif politique 1 : Préservation et activation des surfaces agricoles (mais que signifie « activation » ?) Le plan stratégique national de la Politique Agricole Commune traite cet objectif, et non pas le PDAT
3	développer des structures urbaines et rurales compatibles avec les exigences environnementales	Reste toujours valable avec tous les sous-objectifs
		correspond partiellement à l'objectif politique I du projet PDAT2023 ; les sous-objectifs de l'objectif 3 (ancien PDAT), comme p.ex. « l'utilisation efficace de l'énergie et une réduction de la consommation, par un urbanisme approprié », ne sont pas proposés par le

			projet PDAT2023, mais sont primordiaux pour un développement durable
4	créer des villes et villages répondant aux exigences sociales et offrant une qualité de vie de haut niveau et soutenant la politique d'intégration sociale	Reste toujours valable afin d'assurer un niveau de vie équivalent à chacun	Le projet PDAT ne traite pas cette thématique, c'est surtout le Pacte Logement 2.0 qui définit des objectifs comparables
5	promouvoir le polycentrisme et la déconcentration concentrée	reste toujours valable	Objectif 2, avec les sous-objectifs, entre autres « Soutien à la création d'emplois dans les CDA à travers notamment la déconcentration des services publics »
6	promouvoir un partenariat ville - campagne dans l'esprit d'un développement durable		Le système de l'armature urbaine proposé dans le projet PDAT2023 pourra assurer le développement durable ;
7	promouvoir la coopération intercommunale au niveau local, régional et transfrontalier en vue de développer les inter-complémentarités entre communes	Le PDAT 2003 avait déjà dédié un objectif politique au volet transfrontalier. Il convient surtout de renforcer cette coopération par des instruments de planification adaptés	Objectif politique 3
Les transports et les télécommunications			
8	diminuer les nuisances par une réduction du trafic	Cet objectif définissait des sous-objectifs répétitifs qui se déclinaient déjà sous d'autres objectifs	Correspond à l'objectif 1 et 2 du PDAT2023
9	transférer le trafic sur des modes de transport respectueux de l'environnement humain et naturel		➔ PNM2035
10	assurer et améliorer l'accessibilité en tout point du territoire		➔ PNM2035
L'environnement et les ressources naturelles			
11	conserver, restaurer et développer les fonctions écologiques des espaces naturels à long terme sur l'ensemble du territoire	Le projet PDAT2023 ne traite pas les thématiques comme la conservation de la diversité des espaces naturels, ou la protection de la qualité du sol ...	Le projet PDAT2023 inclut, sous l'objectif 1, le volet de la préservation des ressources en eaux superficielles et souterraines.
12	assurer une gestion durable du sol et des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire	Un des sous-objectifs importants consiste dans la réduction des nuisances liées aux risques naturels et aux causes de contamination par un aménagement du territoire préventif ; un tel objectif n'est pas traité par le projet PDAT2023,	Objectif 1 du projet PDAT2023 ; quel autre document de planification traite cette thématique ? Plans sectoriels ?
13	sauvegarder et développer les secteurs à haute valeur écologique par leur intégration dans un réseau écologique fonctionnel		➔ Plan sectoriel paysage

En résumé, il convient de constater que les objectifs politiques du PDAT 2003, ensemble avec les sous-objectifs et mesures, couvrent toutes les politiques sectorielles et proposent ainsi un cadre de référence plus complet que le projet PDAT2023. Ce constat souligne l'affirmation que le nouveau PDAT s'ajoute aux autres politiques nationales, sans assurer la coordination et l'intégration optimale entre les différents secteurs.

1.3. Finances communales

Les communes connaissent deux principales recettes non affectées qui sont le Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et l'Impôt commercial communal (ICC).

Le FDGC est distribué suivant 5 critères : la population rectifiée, les emplois salariés, l'indice socio-économique, les logements sociaux et la surface rectifiée. La « population rectifiée » est ajustée en fonction du statut « CDA » (Centre de Développement et d'Attraction) qui est défini dans le PDAT. La Ville se demande si les +25% à attribuer pour le CDA-Esch-sur-Alzette sont toujours opportuns, si l'on prend en considération la répartition du développement démographique et économique selon l'armature du PDAT2023? D'après les données structurelles du PDAT2023, la Ville d'Esch doit absorber approximativement 7 % de la croissance du pays :

Tableau 2: Répartition du développement démographique , taux de % recalculé par la Ville sur base du tableau dans l'Annexe I du projet PDAT2023

ARMATURE URBAINE	POPULATION 2050	
AGGLO-CENTRE	338 644	33%
RÉGION-SUD	313 502	31%
NORDSTAD	43 100	4%
CDA RÉGIONAUX HORS AGGLOM.	104 159	10%
COMMUNE À DÉVELOPPEMENT ENDOG.	226 789	22%
TOTAL	1 026 194	100%
Environ 23% (Vision territoriale SUD) de la population de la "RÉGION SUD" retombent sur la VILLE D'ESCH-SUR-ALZETTE	72 105	7%

Ville d'Esch-sur-Alzette, 2022

Note : Lors de ces calculs, la Ville a constaté que les chiffres dans le tableau à la page 6 de l'annexe I sur l'absorption de la croissance du pays en % contient des indications incorrectes. Les taux de % sont alors à corriger.

Il n'est malheureusement pas possible de calculer la part d'absorption de la croissance pour la Ville de Luxembourg, mais la Ville estime qu'Esch-sur-Alzette doit, dans les années à venir, porter une croissance presque identique à celle de la Ville de Luxembourg. Ainsi, il est fort judicieux d'adapter les finances communales parallèlement à l'élaboration d'un nouveau PDAT.

Cette même approche s'avère nécessaire pour une réforme des subsides des Ministères par rapport aux équipements collectifs. Pour la réalisation d'une école par exemple, une aide financière est attribuée aux communes lors de la construction de nouvelles salles de classe (cycles 1-4) dans le but de restituer aux communes une certaine marge de financement au budget extraordinaire. Le plafond de subvention est ainsi défini en fonction des surfaces des salles de classe: 5.500 € / m2 des surfaces des salles de classe. Le taux d'aide est de 40% + 0-45% en fonction de la situation financière de la commune.

La Ville est d'avis que lors du développement de grands projets urbains (p.ex. Metzeschmelz, ou des projets urbains sur des surfaces définies comme zones prioritaires d'habitation dans le PSL), les subsides étatiques pour les équipements collectifs (écoles, service régie, infrastructures d'approvisionnement...) devraient être adaptés, en prenant en compte les objectifs de l'aménagement du territoire. En résumé, la Ville propose que

pour la réalisation d'une école, p.ex. sur un projet d'envergure qui répond aux objectifs politique de l'aménagement du territoire, la participation de l'Etat devrait d'office se porter sur au moins 50% de l'ensemble des frais induits, au prorata des élèves habitant ce nouveau quartier.

2. Remarques de la Ville selon les chapitres du PDAT

2.1. Une nouvelle approche du PDAT2023 (p.14)

La nouvelle approche du PDAT2023 se définit par différents types d'affirmation:

- 2 questions essentielles

Celle-ci pourrait constituer une question clé : Comment garantir et améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population en cohérence avec la préservation de l'environnement et de la biodiversité ?

Le texte associé aux questions essentielles intègre aussi des objectifs : prendre en considération la capacité du territoire ; mise en œuvre de la transition écologique de manière juste et inclusive ; organiser la résilience du territoire ; contribuer à la qualité de vie ...

- 1 nouvelle approche dans 8 thématiques

Les 8 thématiques n'apparaissent qu'à la page 8 du projet PDAT2023; il est incompréhensible si celles-ci sont des pistes à suivre; la thématique de l'alimentation fait ici une apparition unique.

- 5 orientations

On y retrouve des pistes d'intervention qui ne se répètent plus dans le document. Par exemple, sous la thématique de l'économie, il est question de la création de nouvelles opportunités autour de l'économie circulaire, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies, de la réparation et de l'économie de partage.

- 4 principes directeurs (p.15 et p.38 2.2)

Ces quatre principes sont élaborés de façon plus explicite au chapitre 2 « les principes et objectifs politiques du PDAT2023 ». La fonction de ces principes directeurs semble être primordiale vu qu'ils ont guidé l'élaboration du projet PDAT2023. Mais la Ville cherche le lien direct des principes directeurs avec les objectifs politiques.

- 4 objectifs,

- 11 sous-objectifs

- 18 sous-objectifs sur deux horizons temporels

- 1 stratégie

Le descriptif de la stratégie, à la page 17 du document, met l'accent sur le territoire prospectif et la coordination intersectorielle renforcée. Par la suite, au chapitre 3 « Les stratégies pour mettre en œuvre les objectifs politiques du PDAT2023 », le PDAT définit une stratégie de développement territorial qui se décline en plusieurs volets.

Ils se pose ainsi la question, quelle stratégie est équivalente à la stratégie intersectorielle imposée par l'article 1er de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ?

- 3 stratégies par type d'espace

...

En résumé, il convient de dire que cette multitude d'affirmations rend la lisibilité et la compréhension du document difficile.

2.2. Les défis d'aujourd'hui et de demain (p.20)

Il est évident que le nouveau PDAT doit définir des principes de développement qui doivent endiguer les tendances de développement spatial, lesquelles sont largement restées contraires aux objectifs prônés dans le PDAT 2003. De nouveaux défis urgents s'y ajoutent, comme la dé-carbonisation de la société ou la réduction radicale de l'artificialisation du sol.

Le chapitre des défis souligne clairement le développement qui allait à l'encontre des ambitions du dernier PDAT 2003.

La Ville estime qu'il est terrifiant de lire à la p.21 que « *la croissance démographique actuelle entraîne un phénomène de dépendance à la croissance démographique future dont il importe de se défaire afin de trouver un rythme de développement soutenable et résilient* ».

2.3. Les principes et objectifs politiques du PDAT2023 (p.34)

Le chapitre des principes et objectifs politiques du projet PDAT2023 propose comme note d'introduction la concordance transversale et intersectorielle, en énumérant toutes les politiques nationales existantes. Il ressort alors clairement que le projet PDAT2023 n'est pas destiné à servir comme cadre de référence pour toutes ces politiques nationales, mais bien au contraire, il s'ajoute au même niveau dans le listing. La Ville reste d'avis qu'un programme directeur d'aménagement du territoire devrait chapeauter tous les instruments et programmes de planification nationaux, afin de concilier les différentes exigences d'utilisation de l'espace.

Le projet PDAT2023 décrit quatre principes directeur :

- préparer la résilience du territoire ;
- garantir la cohésion territoriale, sociale et économique ;
- assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- accélérer la transition vers la neutralité carbone du territoire.

A l'instar de Syvicol, la Ville peut souscrire à ces principes, mais questionne la déclinaison des principes directeur en objectifs politiques.

A la page 42 du projet PDAT2023, il est clairement dit que les objectifs politiques et la stratégie de développement territorial proposés visent à préparer le territoire pour accueillir un développement qui se base sur le scénario haut (ou maximaliste) avec une population de 1.162.000 et un emploi de 870.000 en 2060.

Or, cette augmentation constante aura des implications cruciales pour la Ville et il convient de se demander si cette croissance est effectivement réalisable par rapport à nos limitations en matière de ressources naturelles. En outre, la Ville se pose une série de questions, notamment :

- Comment garantir un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement?
- Quels vont être les besoins réels en eau potable et est-ce que le Luxembourg peut garantir ces besoins?
- Est-ce qu'il ne faudrait pas disposer de plus amples informations par rapport aux capacités nécessaires pour maîtriser cette croissance prospective?

Dans ce contexte, la Ville se rallie à l'avis du Syvicol, qui plaide pour une croissance de qualité et non de quantité.

Pour les objectifs politiques, le projet PDAT2023 propose des sous-objectifs, des mesures quantifiables, et des sous-objectifs selon l'horizon temporel. Il convient de remarquer que les sous-objectifs ne sont pas toujours en relation avec les mesures quantifiables ou avec les objectifs politiques selon l'horizon temporel. Exemple : Objectif 1 → sous-objectif « Préservation et activation des surfaces agricoles » → pas de mesures quantifiables qui correspondent à ce sous-objectif → Objectifs politiques à l'horizon 2035 : « Maintenir, dans la mesure du possible, les zones agricoles... ». Pourquoi ce sous-objectif se décline-t-il de façon moins restrictive pour 2035? Quelle en est la cohérence ?

- Les remarques de la Ville par rapport aux **objectifs politiques**, se trouvent regroupées dans le tableau récapitulatif en Annexe I de cet avis. L'objectif 3 « Planification territoriale transfrontalière » est traité sous le point 3. de cet avis.
- De façon général, il est fort regrettable que les volets, comme le changement climatique, la décarbonisation de la société ou le tourisme, font actuellement défaut dans les objectifs et mesures du PDAT2023.

2.4. Les stratégies pour mettre en œuvre les objectifs politiques du PDAT2023 (p.54)

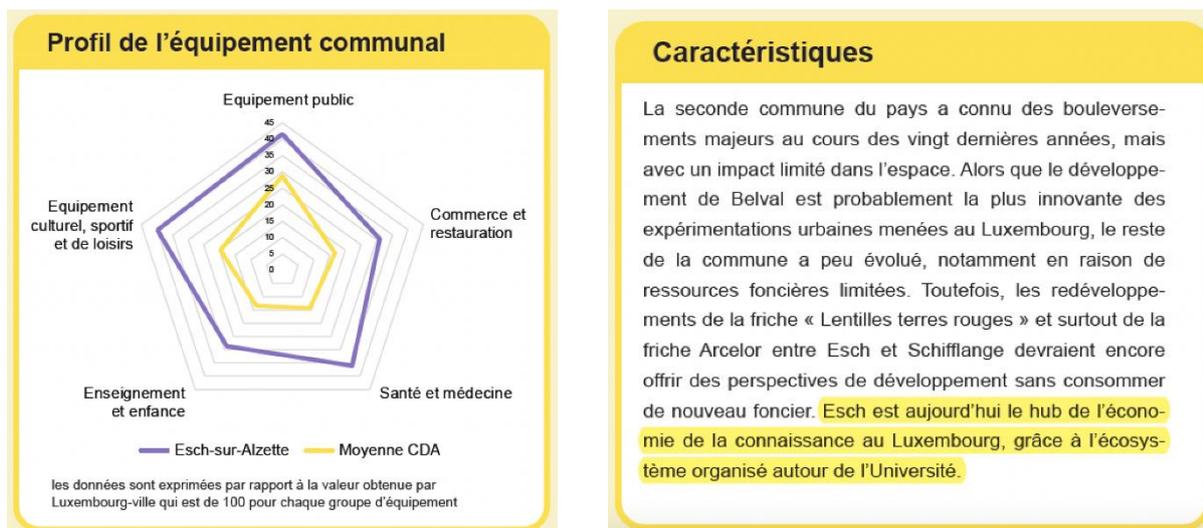
L'armature urbaine (p.62)

Le projet PDAT2023 (page 67) oblige (*utilisation de la forme impérative dans le texte*) les communes se situant dans une aire fonctionnelle d'un CDA ainsi que les services étatiques de se concerter et de collaborer afin de développer des stratégies communes et cohérentes dans le domaine de la mobilité et du développement urbain. En plus, les communes sont tenues de faire les refontes et/ou modifications de leurs PAG de manière intercommunale, entre autres, par le biais de conventions de coopération territoriale Etat-Commune. La Ville s'oppose à cette obligation, car il s'agit d'un investissement supplémentaire important sans retombée certaine. La Ville a de toute manière poursuivi une approche intercommunale lors de l'élaboration de son PAG, mais de façon non-contractuelle. Une coopération, avec les communes directement adjacentes devrait se faire de façon volontariste, cette manière de travailler étant beaucoup plus convenable.

Le projet PDAT souligne, à la page 64, les avantages du modèle de développement polycentrique autour des trois pôles de développement, la Nordstad, la Ville de Luxembourg et la Ville d'Esch-sur-Alzette. La Ville partage cette approche, mais s'interroge sur le fait que seul le pôle européen puisse acquérir des fonctions plus prestigieuses.

Le projet PDAT (p.68) décrit le CDA d'Esch-sur-Alzette comme un centre avec un degré d'équipement moins complet et moins prestigieux que celui du CDA d'importance européenne. Or, contrairement à cette indication à la page 68, la fiche descriptive en annexe VI du projet PDAT2023, donne le descriptif suivant par rapport au profil de l'équipement :

Image : Fiche descriptive, Annexe VI du projet PDAT2023



Liser, 15.09.2022

Il convient de supprimer, ou de reformuler, la définition du degré d'équipement d'un CDA d'importance nationale.

La Ville est d'avis que le CDA d'importance européenne est favorisé par rapport aux CDA d'importance nationale. Le CDA d'importance européenne est doté d'équipements spécialisés de haut niveau, alors que les CDA d'importance nationale sont constitués d'équipements d'un niveau inférieur et moins prestigieux. Ainsi, les équipements les plus importants sont dédiés à être implantés dans la Ville de Luxembourg, et non pas sur le territoire d'un CDA comme la Ville d'Esch-sur-Alzette.

Comme la Ville d'Esch est déjà dotée d'équipements de l'enseignement supérieur et de recherche (université, centres de recherche etc.), elle est devenue un haut lieu du savoir (voir fiche descriptive), de la recherche et de la société de la connaissance. Il s'y ajoute la Rockhal (centre culturel de premier ordre !), ou encore le lieu emblématique autour des Hauts Fourneaux avec la bibliothèque etc. Il en résulte que la Ville ne partage pas la définition donnée dans le projet PDAT, et s'interroge sur les fonctions qui peuvent encore être attribuées à la Ville. Est-ce qu'il s'agit de fonctions moins prestigieuses?

Dans ce contexte, la Ville suggère de considérer non seulement l'importance du CDA, mais surtout les critères de l'aménagement du territoire (p.ex. l'accessibilité, déconcentration concentrée), le potentiel existant et les équipements déjà existants lors de l'implantation future des équipements et des services publics. Certains pôles de développement spécifique sont en train de s'ancrer dans les communes, notamment le site Belval qui pourrait, entre autres, s'articuler autour d'un vrai « pôle de la musique » avec la Rockhal et le centre de ressources de la musique, ou encore Dudelange comme « pôle de l'audiovisuel » autour du CNA. Mais il convient également d'assurer l'ancrage supplémentaire de pôles de développement dans d'autres communes appropriées, afin de contribuer à l'objectif de la création et du maintien de villes dynamiques, attractives et compétitives à travers la valorisation des potentialités spécifiques.

Que signifie l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol ? (p.71)

Sous le point 3.2.4, le projet PDAT2023 propose, à la page 73, un certain taux de répartition des croissances démographiques et économiques, ventilées par type de commune selon l'armature urbaine.

Tableau 3: Taux de répartition des croissances démographique et économique nationales totales, ventilées par type de commune selon l'armature urbaine, taux de % recalculé par la Ville sur base du tableau p. 73 projet du PDAT2023 et p.2 Annexe I du PDAT2023

ARMATURE URBAINE	POPULATION 2050		EMPLOI	
AGGLO-CENTRE	338 644	33%	397 603	52%
RÉGION-SUD	313 502	31%	163 629	21%
NORDSTAD	43 100	4%	26 762	4%
CDA RÉGIONAUX HORS AGGLOM.	104 159	10%	68 051	9%
COMMUNE À DÉVELOPPEMENT ENDOG.	226 789	22%	108 576	14%
TOTAL	1 026 194	100%	764 621	100%

Ville d'Esch-sur-Alzette, 2022

Dans ce tableau, la Ville a constaté que seul l'Agglo-Centre connaît un taux d'absorption de la croissance de l'emploi (52%) du pays supérieur à celui de la population. Il convient également de constater que la croissance de la population dans la Région Sud est presque identique à celle de l'Agglo-Centre. Donc, en termes de population, la Région Sud et l'Agglo-Centre connaissent une croissance presque identique alors qu'au niveau de l'emploi, la Région Sud est beaucoup moins attractive. De ce fait, les distances domicile-travail ne sont pas raccourcies vu qu'un flux important de la Région-Sud vers l'Agglo-Centre restera toujours d'actualité. Afin d'équilibrer les opportunités des trois agglomérations, la Ville est d'avis qu'il faudrait créer davantage d'emplois dans la Région Sud, donc également dans le CDA de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

La répartition territoriale de la population et des emplois selon les estimations nationales du STATEC (annexe I du projet PDAT2023), amène la Ville à prétendre que les CDA d'importance nationale, comme Esch-sur-

Alzette et la Nordstad, risquent de devenir des villes dortoirs destinées à loger la main d'œuvre de la Ville de Luxembourg.

Cette tendance s'accroît encore davantage avec la déclaration faite à la page 68 du projet PDAT2023, qui dit que « les CDA d'importance nationale sont efficacement reliés au CDA d'importance européenne par des moyens de transport de bon niveau, notamment via transports en commun ».

En ce qui concerne l'annexe I « La répartition du développement démographique et économique selon l'armature urbaine du PDAT2023 (Données structurelles) », la Ville a calculé les estimations de croissance déclinées sur la Ville d'Esch-sur-Alzette.

En résumé, et exprimées en chiffres, les indications de croissance démographique du PDAT, ensemble avec le pronostique résultant de la vision territoriale Région-Sud, donnent pour la Ville d'Esch un chiffre de la population en 2050 de:

Tableau 4: Estimation de la population de la Ville d'Esch-sur-Alzette selon le PDAT, Vision territoriale Sud et PAG en vigueur

D'après le PDAT 2023:			
2050:	±	72 105	<i>Selon l'hypothèse de la Ville, 23% de la population de la Région Sud retombent sur la Ville d'Esch-sur-Alzette</i>
D'après la Vision territoriale Sud:			
2035:	±	53 000	
D'après le PAG en vigueur:			
2030:	±	47 100	<i>Densification des quartiers existants (10%) + PAP approuvés</i>
2040:	±	51 500	<i>Potentiel de développement n'ayant pas encore fait l'objet d'un PAP (Schéma Directeur)</i>
2050:	±	61 300	<i>En prenant en compte le potentiel à développer sur le long terme (avec Metzschmelz et Crassier Terres Rouges)</i>

Ville d'Esch-sur-Alzette, 2022

En comparant le chiffre de croissance pour 2050, projeté par le PDAT2023, avec le potentiel de développement déchanté dans l'étude préparatoire du PAG, il convient de remarquer que la Ville devrait encore absorber plus de 10 805 habitants supplémentaires. Cette différence apparaît tout de même très flagrante et la Ville se demande si un développement harmonieux et durable peut toujours être atteint et garanti face à cette croissance effrénée.

Ce constat mène la Ville à attirer l'attention des auteurs du PDAT au fait que les communes peuvent difficilement se positionner par rapport aux chiffres de croissance si elles ne connaissent pas les hypothèses de croissance sur leurs propres territoires. Tout comme le projet PDAT2023 indique un seuil théorique maximum d'artificialisation, il devrait aussi définir un seuil théorique de croissance par commune. Ceci surtout afin de savoir dans quelle mesure et sous quelle condition une commune devrait entamer des efforts de densification supplémentaire dans son bâti existant et cela dans l'objectif de pouvoir juger de façon plus judicieuse si une telle croissance est réaliste.

Dans ce contexte, la Ville estime que les hypothèses de croissance sont à mettre à jour de manière régulière, afin de pouvoir anticiper ces évolutions. Mais il convient également d'analyser les effets qui s'ensuivent par la croissance continue dans les différents domaines (approvisionnement en eau potable, traitements des eaux usées, énergie, infrastructures supplémentaires...)

La Ville est d'avis que, pour gérer correctement la croissance, elle doit être capable de faire évaluer de manière fiable les conséquences sur l'approvisionnement en eau potable et en énergie, sur les capacités pour le traitement des eaux usées, les infrastructures et les équipements publics. Il y a un intérêt central pour un débat systématique afin de comprendre sous quelles conditions la Ville peut porter ce développement.

Un seuil théorique maximum d'artificialisation nette du sol (p.74 et annexe II)

Une des grandes lignes du projet PDAT2023 consiste dans la réalisation du scénario « zéro artificialisation » du sol. La Ville salue cette approche et souligne qu'elle s'est déjà engagée en conséquence dans le cadre de l'élaboration de son nouveau PAG.

Tableau 5: Les taux d'artificialisation d'après les PDAT, PNDD et PAG en vigueur

Seuil théorique max. d'artificialisation défini par le PDAT2023:		
Esch-sur-Alzette PDAT:	54 ha/12ans	4,52 ha/an
Seuil théorique max. d'artificialisation défini par le PNDD :		
Esch-sur-Alzette PNDD:	155 ha/12ans	12,9 ha/an
Nouveau PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette		
Esch-sur-Alzette PAG:	46 ha/12ans	3,8 ha/an

Ville d'Esch-sur-Alzette, 2022

Le seuil d'artificialisation défini par le projet PDAT2023 est jugé comme acceptable par la Ville, vu que le PAG actuel propose une artificialisation possible de max. 46 ha pour les 12 années à venir, suite à l'entrée en vigueur du PAG (le 10.03.2022).

Par la suite, le PDAT propose, dans le chapitre 3, une panoplie de stratégies à mettre en pratique, moyennant différentes mesures, instruments ou même adaptations de textes juridiques etc. Toutes ces stratégies ne sont pas contestées par la Ville, bien au contraire, mais il convient de revenir sur la problématique de compréhension et de lisibilité du document, d'autant plus que ce chapitre inclut des répétitions par rapport au chapitre 5, lequel reprend le descriptif des outils et mesures. La Ville aurait préféré que les stratégies avec les mesures se déclinent thématiquement, sous chaque objectif politique.

2.5. Une déclinaison de la stratégie aux différentes échelles du territoire (p.98)

La concrétisation des objectifs politiques se déploie à différentes échelles territoriales.

Il convient ainsi d'annoter qu'une difficulté supplémentaire se manifeste dans le projet PDAT2023, qui réside dans l'emploi d'une multitude d'échelles. L'armature urbaine du PDAT est constituée par les CDA. La croissance de la population et de l'emploi est calculée selon les agglomérations, et le PDAT définit encore 11 espaces d'action pour lesquels des stratégies territoriales sont à définir.

La Région Sud dispose déjà d'une telle stratégie, mais la Ville regrette fortement que ces travaux aient débuté antérieurement au déploiement du projet PDAT2023. A travers la rédaction des avis, les communes disposent désormais de toutes les informations par rapport aux exigences du nouveau PDAT, et, sur base de ces connaissances, l'élaboration d'une vision partagée pour le Sud aurait pu se faire de façon plus fructueuse et judicieuse.

2.6. Outils et mesures (p.195)

De façon générale, la Ville peut se rallier aux nouveaux outils et mesures proposées dans le projet PDAT2023 et constate avec satisfaction que les mesures annotées sous la thématique de « la mixité des fonctions et la Ville du quart d'heure » sont déjà d'application sur le territoire de la Ville d'Esch-sur-Alzette. En ce qui concerne la consultation transfrontalière, la Ville est d'avis que le projet PDAT2023 doit également être consulté à l'échelle transfrontalière, vu que le programme définit des stratégies qui ont des répercussions sur les territoires limitrophes.

Modification des Plans directeurs sectoriels « primaires » et « secondaires »

D'après la lecture du PDAT2023, il est clair qu'une modification, respectivement une adaptation des différents plans sectoriels s'avère nécessaire afin de contribuer au mieux aux objectifs politiques.

Plan sectoriel LOGEMENT :

Sur le territoire de la Ville d'Esch-sur-Alzette, le PSL définit le site de la lentille Terre Rouge et le crassier Terre Rouge comme zone prioritaire d'habitation.

Afin que le développement d'une zone d'une certaine envergure puisse se réaliser en concordance avec les critères de l'aménagement du territoire, la Ville propose ce qui suit :

Proposition (A) : adapter la partie écrite du PSL en modifiant l'article 7. (2) :

(2) À l'intérieur des zones prioritaires d'habitation, seule la désignation des zones de base définies aux articles 8 et 9, paragraphes 1er à 3 du règlement précité du 8 mars 2017 est autorisée.

La désignation des zones de base définies aux articles 10, 21, 22, 23 et 27, points 5 et 6, du règlement précité du 8 mars 2017 peut être autorisée lorsqu'elle est en relation directe avec les besoins des zones d'habitation prioritaire.

Pour les zones prioritaires d'habitation d'une superficie au-dessous de 10 ha, la désignation des zones de base définies aux articles 11, 12, 13, 14, 20 du règlement précité du 8 mars 2017 peut être autorisée sur max. 15% de la surface totale de la zone prioritaire d'habitation concernée lorsqu'elle répond aux objectifs politiques de l'aménagement du territoire et sur base d'un avant-projet avancé.

La désignation des catégories de la zone de base définies à l'article 27 du règlement précité du 8 mars 2017 peut être autorisée afin de respecter des obligations découlant de la législation en matière d'environnement ainsi qu'en matière de patrimoine culturel et archéologique.

Proposition (B) : adapter les périmètres des zones prioritaires d'habitation au moment où une vision globale plus avancée est validée.

Les Plan d'aménagement général, PAG (p.208)

Dans le projet PDAT2023, le PAG est désigné comme le principal instrument de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, ce qui est à souligner, car le PAG est l'instrument concret qui assure la mise en œuvre des principes de l'aménagement du territoire sur le terrain des communes.

Le projet PDAT2023 proclame que « les communes ont tendance à ne planifier qu'au niveau local sans forcément tenir compte des intérêts régionaux (et transfrontaliers), voire des stratégies de planification territoriales nationales ». Avec ce descriptif, le PDAT accuse les communes de ne pas avoir fait leur travail de façon convenable et qu'ainsi, le territoire du Luxembourg s'est développé à l'encontre des objectifs du PDAT2003. La Ville ne peut pas partager cette affirmation et estime qu'une telle énonciation ne peut pas faire partie intégrante d'un PDAT. Le Syvicol estime de même dans son avis, et souligne qu'il était logique que les communes se sont développées pour répondre aux besoins des citoyens, et qu'il serait quelque peu contradictoire de leur reprocher aujourd'hui. En plus, il est vrai, que le choix résidentiel des ménages est surtout dicté par leur budget logement, et que c'est le facteur prédominant qui constitue la principale explication de la dynamique de croissance des communes plus rurales.

La Ville considère que le PDAT2023 doit reprendre un format plus compréhensible et se concentrer davantage sur les objectifs politiques, avec les sous-objectifs et les mesures, afin que le document puisse devenir un instrument plus praticable pour l'élaboration des études préparatoires des PAG. Pour les communes, il s'y ajoute la problématique de la considération de toutes les stratégies sectorielles, car elles sont obligées d'examiner en totalité 18 documents stratégiques (voir liste p. 34 du projet PDAT2023) afin de pouvoir établir un PAG conforme aux différents objectifs politiques. En résumé, le PDAT2023 n'a pas été élaboré dans l'optique de servir comme guide d'application pour l'élaboration des PAG.

Les activités commerciales

Il est fort regrettable que le projet PDAT2023 ne prévoit pas de restrictions claires par rapport à l'implantation supplémentaire de centres commerciaux en périphérie de villes et surtout en milieu rural conforme à une stratégie d'aménagement du territoire résilient.

3. Avis concernant le volet transfrontalier du projet de Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT2023

Le site du crassier des Terres Rouges, friche transfrontalière par excellence, pourrait devenir un modèle de coopération transfrontalière au niveau européen. Une étude juridique comparée constitue un premier pas vers une coopération intense.

La Ville d'Esch-sur-Alzette rejoint l'avis du Syvicol en soulignant que la coopération transfrontalière devra être renforcée et organisée de manière efficace.

Les gouvernements devront également s'attaquer à des dossiers épineux tels que la fiscalité ou la sécurité sociale, afin de réduire les disparités économiques entre les deux territoires frontaliers et de pouvoir créer de vrais « bassins de vie communs » au lieu de la gestion d'un marché de travail transfrontalier.

Il y a lieu de rappeler que, dans son avis concernant les projets de plans directeurs sectoriels de septembre 2018, la Ville d'Esch-sur-Alzette avait déjà souligné la considération du territoire transfrontalier en posant la question suivante : « *La Ville se pose, dans ce contexte, d'une manière générale, la question de la prise en compte de réflexions transfrontalières lors de l'élaboration des plans sectoriels : est-ce que les différentes études menées par les autorités françaises ont été prises en compte ?* » .

Dans cet ordre d'idée, la Ville propose de réfléchir à l'élaboration d'un plan sectoriel « transfrontalier ».

En outre, la consultation concernant l'aménagement de ce territoire devra dorénavant se faire de manière transfrontalière.

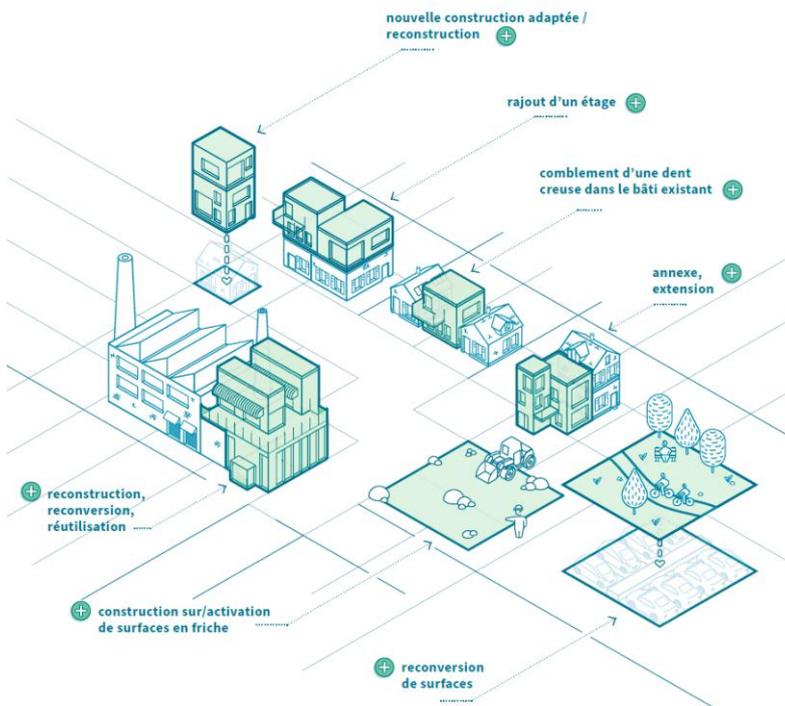
La Ville d'Esch-sur-Alzette soutient les réflexions afin de créer un statut particulier pour les zones transfrontalières (où vivent plus de 30% de la population européenne).

Finalement, la Ville d'Esch-sur-Alzette soutiendra tout effort du gouvernement pour relancer le débat concernant la proposition du mécanisme européen transfrontalier (ECBM).

4. Remarques par rapport au document « Liewensqualität erhaalen : fir Haut a fir Muer »

La brochure informe de façon rudimentaire sur les thématiques traitées dans le projet PDAT2023. Ce document est ainsi destiné à informer le grand public des intentions projetées par le PDAT.

Or, la Ville se pose des questions relatives aux pages 18 et 19, car les représentations schématiques utilisées afin de montrer l'ambition de la densification urbaine illustrent des propositions qui ne coïncident pas avec l'objectif d'un développement harmonieux de nos villages et centres-villes.



D'après la compréhension de la Ville, la « régénération urbaine » est un processus politique et administratif d'intervention collective pour améliorer la qualité urbaine. La Ville finance une chaire universitaire sous le titre de « Chair in urban regeneration », qui soutient des projets de recherche interrogeant des modèles de croissance purement économique vers une culture plus inclusive de la société civile, de la qualité de vie et d'un futur durable.

Ainsi, dans le cadre de l'objectif politique 1 du projet PDAT, il convient de parler de « renouvellement urbain », un intitulé mieux adapté, car il désigne l'objectif principal de limiter en surface l'étalement urbain en valorisant l'habitat dense concentré.