

Tour d'Europe des pratiques d'aménagement du territoire – tendances et défis actuels

Conférence du 24 Septembre 2018,
Université du Luxembourg, Campus Belval, Maison des Sciences Humaines, Black Box, Esch-Belval

Le point de contact ESPON au Luxembourg et le Ministère du Développement durable et de l'Infrastructure ont eu le plaisir d'accueillir plus de 60 participants à l'occasion de la conférence annuelle ESPON du 24.09.2018. L'événement a eu lieu à l'Université du Luxembourg, au Campus Belval. Cette année, deux séminaires étaient organisés, avec pour sujet "L'aménagement du territoire en transition".

Le séminaire du matin "Tour d'Europe des pratiques d'aménagement du territoire" s'est focalisé sur les tendances actuelles et les défis de l'aménagement du territoire. Au cours de l'après-midi, l'accent a été mis sur le sujet de participation. Le séminaire s'est déroulé dans le cadre de l'ESPON *Western Roadshow*, en coopération avec le ESPON GECT. Vous trouverez le rapport de l'après-midi (en anglais) sous le lien suivant.¹

Le présent résumé donne un aperçu des débats ayant eu lieu en matinée "Tour d'Europe des pratiques d'aménagement du territoire". Plus de 60 chercheurs, acteurs institutionnels et praticiens de l'aménagement ont assisté au séminaire.

Birte NIENABER, coordinatrice du point de contact EPON au Luxembourg, a ouvert le séminaire.

Pascale JUNKER a ensuite présenté les développements territoriaux actuels au Luxembourg. Elle a souligné l'importance de l'année 2018 au cours de laquelle la loi sur l'aménagement du territoire a été modifiée le 17 avril², tandis que le débat du 18 février 2018³ à la Chambre des députés a permis la reprise de la procédure des quatre schémas directeurs sectoriels (logement, transports, paysages et zones industrielles)⁴.

La refonte du Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) place l'aménagement du territoire au centre du débat public, tout en soulevant des questions cruciales sur le modèle de croissance économique du pays. Dans le cadre d'un processus de participation à grande échelle, les citoyens, répartis en groupes régionaux, ont eu la possibilité de faire part de leurs remarques et visions pour le futur de l'aménagement du pays et de contribuer ainsi au processus de

1 <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Luxembourg%2024th%20Sept%202018%20Report%20%20Final.pdf>

2 <https://espon.public.lu/de/actualites/2018/rueckblick.html>

3 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/04/17/a271/jo>.

4 <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/grands-dossiers/modu2/galleries/BrochureDE-Modu2.pdf>, S. 58

refonte du PDAT.⁵ Ce processus participatif a pris fin le 7 juillet avec la conférence de clôture, le « marathon national ».

Pascale JUNKER a présenté les défis actuels pour le Luxembourg en termes d'aménagement. Sont à souligner la forte croissance démographique (taux de croissance annuel de 2,34 %, soit 100.000 nouveaux résidents en 8 ans seulement) ainsi que l'augmentation considérable du nombre d'emplois et la place particulière du Luxembourg dans la Grande Région (180.000 frontaliers). L'infrastructure souffre particulièrement de ces développements et une forte augmentation des surfaces exploitées est aussi à noter.

Dans son introduction, Jutta BISSINGER a présenté les activités du Point de Contact ESPON et a souligné l'importance du rôle du Point de Contact dans la promotion d'un dialogue entre chercheurs, acteurs institutionnels et politiques et praticiens de l'aménagement.

Dans le contexte des défis actuels à Luxembourg, le séminaire s'est concentré sur les instruments et les politiques d'aménagement du territoire actuels et comment ses derniers peuvent assurer un développement durable. C'est pourquoi, un bref aperçu au niveau européen a d'abord été donné afin de prendre en compte les expériences d'autres pays européens.

Le séminaire a débuté avec le Professeur Vincent NADIN qui a présenté le projet [ESPON COMPASS](#)⁶. Ce projet constitue la première réévaluation comparative des systèmes d'aménagement en Europe après le *EU compendium of spatial planning systems and policies*⁷ de 1997. L'étude porte sur 32 pays européens et 7 pays supplémentaires des Balkans, ces derniers ayant été couverts dans une moindre mesure. Le recueil des données s'est faite principalement par le biais d'entretiens d'experts et d'ateliers. Par conséquent, l'étude est soumise à l'avis des experts interrogés des pays respectifs.

D'une part, Prof. NADIN a souligné que l'étude ne permettait pas de dégager de tendances générales concernant l'évolution des modèles d'aménagement. Il est toutefois à noter que l'élaboration de plans d'aménagement a pris en importance au cours des 15 dernières années, ils se sont à la fois simplifiés et ont été accompagné par un processus de décentralisation. Il a également souligné que les processus de participation citoyenne jouent un rôle plus important. L'étude a également examiné l'influence du droit européen sur l'aménagement du territoire, en particulier des différentes politiques sectorielles de l'UE telles que l'énergie, le transport, l'environnement et la politique de cohésion.

D'une part, l'étude comparative a montré que certains pays intègrent davantage les différents secteurs (en particulier l'environnement et les transports), tandis que dans d'autres pays très peu de coopération entre secteurs est organisé.

5 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/NotreFuturTerritoire/LePDAT.html>, de meme que la présentation du Impact Labs: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Luxembourg%20Presentation%20-%20The%20impact%20lab%2C%20Gryszkiewicz.pdf>

6 <https://www.espon.eu/planning-systems>

7 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>

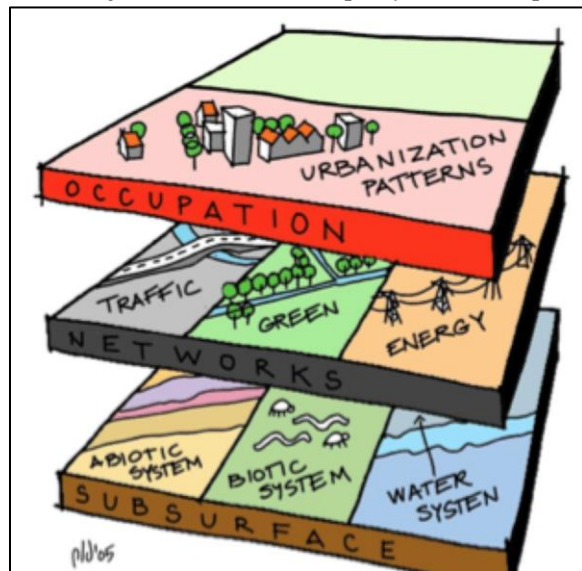
D'autre part, il est apparu que dans de nombreux pays, la politique de cohésion européenne n'est guère liée à l'aménagement du territoire.

Une autre question cruciale est de savoir comment les experts évaluent l'influence des instruments de planification et de contrôle sur le développement spatial. Ici, les réponses ont montré que cette influence est considérée comme très limitée dans certains pays. Cela affecterait particulièrement l'influence du secteur public sur la conversion de terrains libres en terrains constructibles.

Après une série de questions, les participants ont eu un aperçu des pratiques de planification actuelles aux Pays-Bas, en Wallonie, en Belgique et en Suisse. Les orateurs ont abordé en particulier les questions suivantes : le caractère contraignant des documents de planification, les mesures possibles pour réduire l'utilisation des sols et l'intégration de l'aménagement du territoire avec d'autres secteurs.

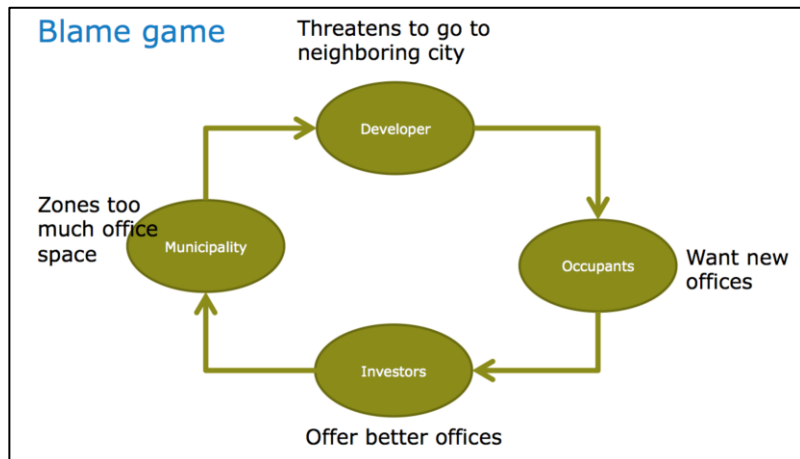
David EVERS a d'abord caractérisé le système de planification néerlandais où la coordination joue un rôle clé, comme un système marqué par une gouvernance à plusieurs niveaux, où l'intégration entre secteurs est importante. Il a ensuite présenté les pratiques de planification aux Pays-Bas dans un aperçu historique,

qu'il a divisé en quatre phases : Entre **1945-1970**, la planification est décrite comme **régulatrice** et ordonnée. Il a caractérisé la deuxième phase, de **1970 à 2000** de **développement planifié** encourageant en particulier la revitalisation des centres urbains tout en mettant l'accent sur les intérêts économiques. **À partir de 2000**, les pratiques de planification ont changé principalement à cause d'un changement politique de gouvernement après les élections de 2002. Le gouvernement conservateur s'est concentré sur la **décentralisation**, l'orientation vers le marché libre et une moindre réglementation.



le marché libre et une moindre réglementation.

Le nouveau système ayant été décrit comme trop passif, une nouvelle loi de planification (WRO) a été mise sur pied en 2008. Elle encourage un développement proactif et entérine une séparation entre le politique (décentralisé) et le droit (national).



The Blame Game. Source: Remoy, *Out of Office*, 2010, IOS Press: Amsterdam, Présentation Evers, p. 65.

En 2012, la décentralisation s'est intensifiée aux Pays-Bas avec la Stratégie politique nationale (Strukturvisie).

EVERS a également fait traité du « *Blame Game* » qui explique l'offre excédentaire d'espaces de bureaux. Sous la pression des promoteurs immobiliers de se tourner vers une autre commune, les municipalités ont tendance à approuver trop d'espaces de bureaux. En même temps, il y a une demande d'espace de bureau parmi les utilisateurs des immeubles et les investisseurs peuvent offrir de meilleurs espaces de bureau. Afin d'éviter une telle surabondance de surfaces de bureaux à l'avenir, un processus d'urbanisation en trois étapes a été mis en place, dans lequel les promoteurs immobiliers doivent en justifier le réel besoin.

Actuellement, un nouveau développement est en train d'émerger, qu'EVERS qualifie de **planification intégrée**. A l'horizon 2021, les Pays-Bas prévoient d'intégrer le droit de l'environnement, de l'eau et de l'urbanisme dans la future loi sur l'environnement et la planification, élaborée conjointement pour la première fois. Cette nouvelle approche devrait permettre une coordination horizontale (intersectorielle) et verticale.

Enfin, EVERS a souligné que les différentes approches de l'aménagement du territoire devaient être considérées d'une manière moderne et contemporaine et que la coordination et la médiation entre les intérêts des différents secteurs et niveaux étaient particulièrement importantes.

La référence aux documents de planification a fait l'objet de la contribution de Susanne HEINEN, directrice du Service public de Wallonie. Dans sa présentation, elle a exposé les différents documents de planification en Wallonie. Elle a donné un bref aperçu des structures de l'aménagement du territoire en Wallonie. L'aménagement du territoire et le développement urbain sont des compétences régionales et municipales.

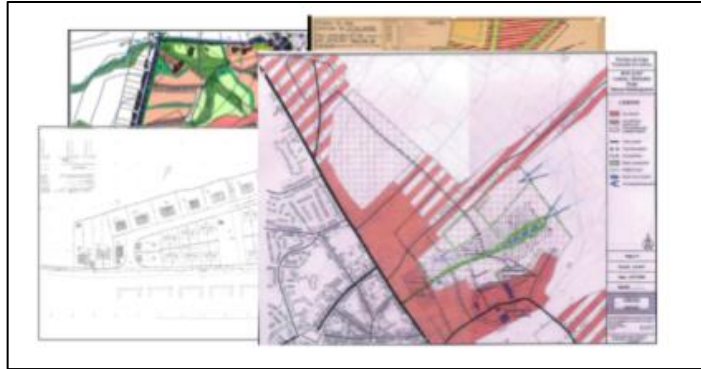
En ce qui concerne les documents de planification, elle a d'abord exposé le **plan de secteur**. Celui-ci organise l'espace territorial wallon et définit les différents domaines concernés. Ce document a été élaboré à la fin des années 70, mais elle a souligné qu'il s'agissait toujours d'un document contraignant. Il assigne à chaque

morceau de territoire en Wallonie une fonction précise. Au départ, les plans sectoriels ont été prévus pour une durée de 10 ans.

Dans la pratique, cependant, il n'y a pas eu de renouvellement, mais les plans ont été adaptés de manière sélective, de sorte que la plupart d'entre eux ne sont plus à jour. En conséquence, le développement résidentiel linéaire dans les zones rurales a également été approuvé.

A côté du plan sectoriel, il existe un grand nombre d'autres documents de planification (dont le plan de lotissement).

La coexistence des différents plans rend difficile l'obtention de la procédure d'approbation d'un projet de construction.



Les plans nécessitent des procédures différentes,

contraignantes ou non contraignantes et avec des normes différentes - dans certains cas, elles se contredisaient même les unes les autres. En Wallonie, ce problème est appelé "lasagne".

Susanne HEINEN a expliqué que pendant longtemps un étalement urbain débridé a été approuvé. Étant donné que davantage de logements seront nécessaires à l'avenir sans pour autant pouvoir utiliser plus d'espace, un développement spatial plus réfléchi sera nécessaire pour restaurer et revitaliser les centres-villes existants et les rendre plus attractifs pour les investisseurs et les habitants.

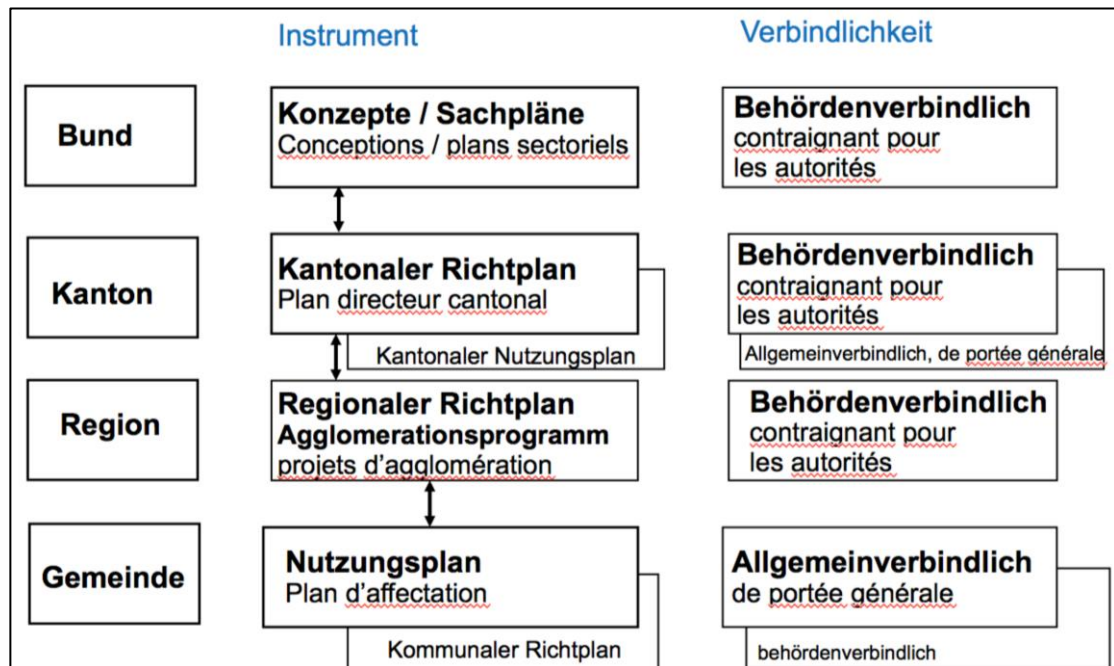
Le nouveau **Code du développement territorial (CoDT)** vise à assurer un développement territorial durable et attractif. Pour y réussir, des orientations seront fournies, y compris des règles moins contraignantes : seuls le plan sectoriel et une partie des orientations régionales de développement urbain ont force contraignante. Ceci a pour but de faciliter les procédures de modification. Elle souligne toutefois qu'il convient de tenir compte de la différence entre une disposition légale à "force contraignante" et une disposition légale à la "valeur indicative". Une mesure visant la révision du plan de secteur a également été enregistrée (3 nouvelles zones et 1 nouvelle carte).

Depuis l'introduction du CoDT, tous les projets ont une valeur d'orientation (par exemple, le schéma de développement spatial **SDER** ou le schéma de développement local **SOL**). Le contenu des schémas a été simplifié par rapport à l'ancienne législation.

Susanne HEINEN a décrit la complexité des documents de planification en Wallonie et a mis en évidence les changements juridiques actuels qui permettent de réaliser un développement territorial durable.

Troisièmement, Lukas BÜHLMANN, directeur d'EspaceSuisse (Association pour l'aménagement du territoire), a présenté les pratiques de planification de la Suisse. Il a souligné que le système suisse d'aménagement du territoire comporte des instruments de planification à tous les niveaux.

L'article sur l'aménagement du territoire (art. 75) a été incorporé dans la Constitution fédérale en 1969 : La Confédération détermine les principes de l'aménagement du territoire et élabore des concepts et des plans sectoriels contraignants pour les autorités. Les cantons élaborent des **plans de structure cantonaux**, qui sont également contraignants pour les autorités. Au niveau régional, il existe des **plans régionaux** et au niveau municipal, il existe des **plans d'utilisation** généralement contraignants.



Les instruments de planification en Suisse, Source: EspaceSuisse, Präsentation Bühlmann, p. 5

Le **concept d'aménagement du territoire suisse** est un instrument d'aménagement informel et n'est donc pas contraignant pour les autorités. BÜHLMANN souligne qu'il s'agit néanmoins d'un concept efficace avec 12 domaines d'action, dont l'objectif est de renforcer la coopération entre les communes, les cantons et aussi au-delà des frontières (Italie, France, Allemagne). Une autre stratégie du concept spatial est la mise en valeur des habitats et des paysages. En Suisse, les dernières décennies ont été marquées par la perte de terres cultivées au profit des terres constructibles mais aussi des forêts (en haute montagne). Un tiers de la superficie n'est pas productive (p. ex. eaux, glaciers, rochers) en raison des conditions géographiques. Entre 1985 et 2009, la superficie de l'agglomération a augmenté de 23 % selon les statistiques régionales et 850 km² de terres agricoles ont été perdues. La surface habitable moyenne par habitant est de 46 m². Toutefois, il existe des différences considérables entre les zones résidentielles urbaines et rurales.

De plus, les zones urbaines en particulier se caractérisent par une forte croissance démographique.

En raison de cette perte de terres, un malaise de la population a été observé. Lors d'un référendum en mars 2013, la majorité (62,9 %) s'est prononcée en faveur d'une réduction de la consommation foncière ou de la non déclaration de

nouveaux terrains à bâtir. La **loi révisée** a renforcé l'aménagement du territoire cantonal, qui comprend un **concept d'aménagement cantonal**. La loi implique des exigences restrictives pour la délimitation des zones de construction. C'est pourquoi un développement intérieur de qualité doit être renforcé, en particulier dans les agglomérations qui disposent déjà d'une bonne infrastructure de transport.

BÜHLMANN s'est notamment penché sur le problème de la thésaurisation des zones constructibles (par exemple, dans le canton de Saint-Gall qui concentre près d'un tiers de la réserve en terrains à bâtir). Selon l'article 15 du RPG, les cantons peuvent prendre diverses mesures pour lutter contre ce phénomène (par exemple, la loi sur les achats de la commune, la loi sur l'expropriation de la commune, le rezonage ou un impôt incitatif progressif dans le temps).

En Suisse, le développement de la construction peut être compensé par l'imposition des plus-values (par exemple, le canton de Bâle-Ville utilise 50% de la valeur ajoutée pour la promotion des espaces verts).

A la fin de sa présentation, BÜHLMANN a souligné qu'en Suisse, le plan d'aménagement du territoire cantonal garantit l'articulation avec les différents secteurs concernés par l'aménagement (habitat, transport, nature et paysage, approvisionnement et enlèvement des déchets).

Les quatre orateurs ont ensuite engagé une discussion avec le public, modérée par Jürgen STOLDT. Le présent rapport résume les questions traitées en particulier par le panel. La discussion a montré que la première question à se poser au Luxembourg était de savoir s'il y a une compréhension commune des problèmes (notamment en ce qui concerne la croissance et ses enjeux spatiaux). Tout d'abord, il faudrait parvenir à un diagnostic partagé afin de pouvoir dans un second temps apporter des solutions appropriées à l'aide d'instruments de planification. Cette question revient à s'interroger en général sur le rôle que peut et doit jouer l'aménagement du territoire dans une société.

Au cours de la discussion, la question des sanctions possibles en cas de thésaurisation des sols et de spéculation sur les terrains à bâtir s'est posée en particulier. NADIN a souligné en particulier que cette thématique revient à poser la question du droit à déterminer l'évolution des terrains: l'État ou les investisseurs ?

Une autre question concernait le rôle des politiques européennes, en particulier en ce qui concerne les diverses interdépendances fonctionnelles transfrontalières. Pour la Suisse, les infrastructures transfrontalières ont gagné en importance et la Suisse est prête à les cofinancer. Aux Pays-Bas, la directive européenne sur l'eau et Natura 2000 jouent un rôle particulièrement important, tandis qu'INTERREG et la politique de cohésion de l'UE sont moins décisifs.

A la fin du séminaire, Estelle EVRARD, Point de contact ESPON, a résumé les points clés. Elle a également souligné que la culture de planification au Luxembourg était encore en développement et qu'elle était sous pression en raison de la forte croissance économique et de la diversité des interdépendances transfrontalières. Il est donc particulièrement important d'impliquer les différents acteurs et la population et de développer une vision au niveau local, national et transfrontalier qui favorise la transparence et les échanges ouverts.

Le séminaire a présenté les tendances de l'aménagement du territoire à l'échelle de l'UE (étude COMPASS) ainsi que diverses facettes des cultures d'aménagement en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse. Ces différentes approches sont autant d'exemples de la manière dont l'aménagement du territoire intégré et participatif peut être promu.

La Suisse est un pays qui a une longue tradition en matière d'aménagement du territoire, en partie du fait de ses spécificités géographiques. Les restrictions imposées en matière de zones constructibles permettent d'éviter d'empiéter sur les terres agricoles. Les Pays-Bas peuvent également s'enorgueillir de cette tradition, qui s'est forgé avec le caractère maritime du pays. Le pays franchit actuellement une étape importante en combinant la protection de l'environnement, la protection de l'eau et l'aménagement du territoire en une seule loi.

L'exemple de la Wallonie en Belgique, en revanche, a montré que des législations de planification dépassées et parfois contradictoires ont contribué à l'étalement urbain.

Pour l'avenir, toutes les régions s'attendent à une nouvelle croissance démographique et il est donc nécessaire de trouver des solutions intégratives qui permettent un développement durable sans consommation supplémentaire des terres agricoles. Afin d'améliorer la qualité de vie, un aménagement intérieur de qualité est donc nécessaire.

Les enjeux de l'aménagement du territoire étant de nature différente (économique, écologique, politique, juridique, technique), une expertise spécifique est nécessaire, de même qu'une coordination intersectorielle.

Au Luxembourg, il est clair que les défis de l'aménagement du territoire sont fortement liés à la croissance économique du pays. Afin de maîtriser l'équilibre entre les différents intérêts (en particulier entre l'économie et la protection de l'environnement), la population doit également être impliquée. Le séminaire suivant "Participation du public à l'aménagement du territoire" a été consacré à ce thème.