



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES
CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA
DÉPENDANCE À LA VOITURE

ANNEXE R1.6 – ANALYSE DES POLITIQUES EUROPÉENNES ET DES
RÉGIONS VOISINES RELATIVES À L'OBJECTIF D'ARRÊT DE
L'ARTIFICIALISATION



RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2022



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsable scientifique

Jean-Marie Halleux (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Anne-Sophie STENUIT (Lepur-ULiège)

Jean-Marc LAMBOTTE (Lepur-ULiège)

Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	5
2.	ANALYSE DES POLITIQUES EUROPEENNES	6
2.1	PREAMBULE - CADRE LEGAL.....	6
2.2	RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN DU 28 AVRIL 2021 SUR LA PROTECTION DES SOLS (2021/2548).....	8
2.3	COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE AU PARLEMENT EUROPEEN DU 17 NOVEMBRE 2021	10
2.4	APPEL A CONTRIBUTIONS POUR UNE ANALYSE D'IMPACT – SANTE DES SOLS – PROTEGER, GERER ET RESTAURER DURABLEMENT LES SOLS DE L'UE.....	13
2.5	PROJET DE REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIF A LA RESTAURATION DE LA NATURE.....	14
2.6	DISCUSSION.....	14
3.	ANALYSE DES POLITIQUES DES REGIONS VOISINES	16
3.1	FLANDRE.....	16
3.1.1	Rapport de la <i>taskforce bouwshift</i>	16
	Note d'orientation <i>bouwshift</i> – plan d'action 22.02.2022.....	22
3.1.2	Proposition de décret modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 en ce qui concerne les zones de réserve résidentielle.....	22
3.1.3	Projet de décret sur les outils de mise en œuvre.....	23
3.1.4	Discussion.....	24
3.2	FRANCE.....	25
3.2.1	La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.....	25
3.2.2	Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).....	31
3.2.3	Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.....	31
3.2.4	Discussion.....	33
3.3	GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.....	34
3.3.1	Le Projet de Programme Directeur de l'Aménagement du territoire 2023 et le contexte de son élaboration.....	34
3.3.2	Les objectifs du Projet de Programme Directeur de l'Aménagement du territoire 2023.....	38
3.3.3	La distribution des disponibilités foncières dévolues à l'habitat au sein du Grand-Duché au regard de celle des provinces de Luxembourg et de Liège et comparaison des niveaux de prix de part et d'autre de la frontière sur le marché du logement.....	65
3.3.4	L'évolution de la population étrangère et belge dans le Sud-Est de la Wallonie.....	76
3.3.5	Discussion.....	84

4. CONCLUSION.....	87
5. BIBLIOGRAPHIE	89

ANNEXE R1.6 – ANALYSE DES POLITIQUES EUROPÉENNES ET DES RÉGIONS VOISINES RELATIVES À L’OBJECTIF D’ARRÊT DE L’ARTIFICIALISATION

1. INTRODUCTION

La limitation de l'étalement urbain, et plus particulièrement de l'artificialisation des terres, s'inscrit dans un vaste mouvement européen traduisant une volonté d'améliorer la qualité environnementale et d'enrayer le déclin de la biodiversité, source de services écosystémiques. Au niveau européen, l'ambition de freiner notre consommation d'espace, et de mettre un terme à celle-ci à l'horizon 2050, est exprimée pour la première fois en 2011 dans la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » de la Commission européenne.

Dans plusieurs États membres, cette tendance était déjà présente dans de précédentes lois visant à assurer la protection des espaces naturels ou agricoles, notamment à travers la reconstruction de la ville sur la ville ou en favorisant l'accessibilité au logement au sein de celle-ci. En France, on peut par exemple citer la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, celle du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ou encore, en 2010, le Grenelle de l'environnement qui a popularisé la notion de « trames vertes et bleues ». Au Grand-Duché de Luxembourg, le Plan National de Développement Durable de 2010 visait à réduire le rythme d'artificialisation à un hectare par jour en 2020. Et l'Allemagne se fixait, dès 2002, un objectif de réduction de l'urbanisation à 30 hectares par jour en 2020 et de 20 hectares par jour en 2030.

En Belgique, à la suite de l'objectif fixé par l'Europe, la Flandre s'est engagée en 2018 dans son plan stratégique d'aménagement, à limiter l'artificialisation des terres à 3 hectares par jour en 2025 et à arrêter celle-ci dès 2040. D'abord communiquée via la presse à travers l'expression « stop au béton » (*betonstop*), la stratégie flamande appelle à présent à une évolution des pratiques en matière de construction (*bouwshift*). En Wallonie, cet objectif est exprimé pour la première fois à travers le Schéma de Développement du Territoire, adopté en 2019 et actuellement en révision.

Toutefois, en l'absence de cadre législatif de la part de l'Europe, la compréhension de la notion d'artificialisation a évolué différemment ces dix dernières années dans les différents États-membres. Dans les pays francophones, la conceptualisation du phénomène de consommation des ressources foncières (*land take*), à travers l'expression « artificialisation des terres », a notamment suscité de nombreux débats en raison de cadres conceptuels préexistants dans le champ de l'écologie et utilisant la même terminologie. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation nette (*No net land take*) a fait l'objet de nombreuses réflexions, notamment en ce qui concerne la compensation qui devra être apportée en cas d'artificialisation après 2050 de manière à ne pas faire progresser l'artificialisation nette. Plusieurs États ont ainsi pris la main pour se doter d'une définition de l'artificialisation et pour définir des principes de mises en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation nette.

De son côté, la Commission européenne a adopté le 17 novembre 2021 une stratégie pour les sols à l'horizon 2030 qui prévoit notamment la mise en place d'une directive-cadre visant la protection, l'utilisation durable et la restauration des sols ; directive qui traiterait notamment de la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation des terres.

Dans les pays et régions voisins de la Wallonie, la situation a évolué depuis la mise en place des objectifs stratégiques. En 2021, la France a adopté la Loi « Climat et résilience » qui intègre des principes de mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN), reliant ainsi ces principes à la politique environnementale. En Flandre, le gouvernement avance dans la mise en œuvre du « *bouwshift* » avec notamment un accord sur les principes d'indemnisation en cas de changement d'affectation. Le Grand-Duché de Luxembourg prévoit la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation nette d'ici 2050 dans le cadre de la refonte en cours de son Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (l'équivalent du SDT en Wallonie).

Dans ce contexte, il a été jugé utile de réaliser un état de l'art des politiques européennes et des régions voisines relatives à l'objectif de l'arrêt de l'artificialisation. A travers cette double analyse, l'idée est, d'une part, de déceler quelles sont les obligations qui sont susceptibles d'incomber à la Wallonie dans les années futures du fait de cette directive européenne en préparation en ce qui concerne spécifiquement la question de l'artificialisation et, d'autre part, d'identifier d'éventuelles bonnes pratiques, bonnes idées dans ce qu'envisagent de mettre en œuvre les territoires voisins et d'évaluer l'impact potentiel que ces intentions prévues ou adoptées dans les régions voisines pourraient avoir sur les flux de migrations résidentielles entre ces territoires voisins et la partie de la Wallonie qui leur fait face.

La présente annexe, qui s'inscrit dans la recherche R1 « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture » est scindée en deux parties, l'une concernant l'analyse des politiques européennes (point 2.) et l'autre concernant l'analyse des régions voisines c'est-à-dire de la politique flamande, de la politique française et de la politique du Grand-duché du Luxembourg (point 3).

2. ANALYSE DES POLITIQUES EUROPÉENNES

De manière générale, la Commission européenne a adopté le 17 novembre 2021 une stratégie pour les sols à l'horizon 2030 qui prévoit notamment la mise en place d'une directive-cadre visant la protection, l'utilisation durable et la restauration des sols. Cette directive traiterait notamment de la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Net d'ici 2050 (*No net land take by 2050*).

Dans le cadre de cette partie consacrée à l'analyse de la politique européenne, les textes pertinents suivants seront analysés :

- La résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548).
- La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030. Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat. »
- L'appel à contributions pour une analyse d'impact dans le cadre de l'initiative « Santé des sols – protéger, gérer et restaurer durablement les sols de l'UE. »

2.1 PRÉAMBULE - CADRE LÉGAL

La protection des sols au sens large telle que l'Union Européenne (UE) l'entend s'inscrit dans le cadre des articles 191 et 192 §1^{er} du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui disposent respectivement que :

« **TITRE XX ENVIRONNEMENT**

- *Article 191 (ex-article 174 TCE)*

1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences en matière de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.

3. Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, l'Union tient compte :

- des données scientifiques et techniques disponibles,
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de l'Union,
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,
- du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

- Article 192 (ex-article 175 TCE)

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête :

a) des dispositions essentiellement de nature fiscale ;

b) les mesures affectant :

— l'aménagement du territoire ;

— la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources ;

— l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ; c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, peut rendre la procédure législative ordinaire applicable aux domaines visés au premier alinéa (...) ».

2.2 RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 28 AVRIL 2021 SUR LA PROTECTION DES SOLS (2021/2548)

Cette résolution sur la protection des sols a été déposée par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et adoptée par le Parlement européen. Elle axe d'abord son analyse sur les qualités et l'importance cruciale des sols en tant qu'écosystème essentiel et permettant aux générations actuelles et futures de pouvoir subvenir à leurs besoins. Ensuite, elle précise le rôle important des sols en bonne santé en tant que réservoirs de carbone ainsi que leurs rôles à jouer dans l'adaptation aux changements climatiques que nous subissons.

La résolution insiste également sur le caractère particulièrement précieux de la « ressource sol » résultant de sa fragilité mais aussi de la lenteur de son renouvellement.

Dans l'analyse faite par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et adoptée par le Parlement européen, il a été épinglé différents risques pour les sols européens (changement climatique, imperméabilisation, érosion, inondations et glissements de terrain, sécheresse, instabilité hydrogéologique, perte de matière organique, incendies, tempêtes, salinisation, contamination, perte de biodiversité du sol, acidification et désertification), ces sols n'étant pas considérés ou pas de manière adéquate dans l'arsenal législatif européen ou des États membres.

Dès lors, le manque de protection juridique de la biodiversité des sols est criant et contribue à la dégradation de ceux-ci. Cette absence de protection contrevient aux exigences internationales et européennes que l'Union s'est elle-même fixée en matière de dégradation des terres, d'arrêt de l'artificialisation nette des terres et de gestion durable des sols, notamment à travers l'Accord de Paris et le Pacte vert. Dans ces derniers, ce sont surtout ces stratégies qui sont visées : la stratégie « De la ferme à la table », la stratégie pour la biodiversité, l'ambition zéro pollution et la stratégie pour la bioéconomie. L'objectif étant d'atteindre « *une politique européenne globale et adaptée de protection des sols* ».

Depuis plusieurs années pourtant, il existait une volonté de légiférer en termes de protection des sols au niveau européen mais cette amorce de législation avait été retirée en 2014.

Voici comment le Parlement envisage ce cadre européen :

« Cadre européen cohérent et intégré pour la protection des sols.

Le Parlement a souligné la nécessité de protéger les sols, de les gérer de manière durable, et de les restaurer, ainsi que de préserver leur capacité à remplir leurs multiples fonctions grâce à une coopération stable au niveau européen et transfrontalier, tant au sein de l'Union qu'avec les pays tiers. La Commission est invitée à concevoir un cadre juridique commun à l'échelle de l'UE pour la protection et l'utilisation durable des sols, répondant à toutes les menaces majeures pesant sur les sols, qui comprendrait, entre autres, les éléments suivants :

- des définitions communes du sol, de ses fonctions, et des critères pour son bon état et son utilisation durable;

- des objectifs, des indicateurs, y compris des indicateurs harmonisés, et une méthodologie pour la surveillance continue de l'état des sols et l'établissement de rapports à ce sujet ;
- des objectifs intermédiaires et finaux mesurables, assortis d'ensembles de données harmonisés et de mesures visant à lutter contre toutes les menaces identifiées, ainsi que des délais appropriés, en tenant compte des bonnes pratiques et en respectant les droits de propriété foncière ;
- une clarification des responsabilités des différentes parties prenantes ;
- un mécanisme pour le partage des meilleures pratiques et la formation, ainsi que des mesures de contrôle adéquates ;
- une intégration efficace dans les objectifs et instruments politiques pertinents ;
- l'adoption de mesures réglementaires pour prévenir et atténuer la pollution des sols par les produits chimiques.

Soutien financier

La résolution appelle à un soutien et à des incitations financières suffisants pour promouvoir la protection des sols, leur gestion durable, leur conservation et leur restauration, ainsi que l'innovation et la recherche, via la politique agricole commune, la politique de cohésion, Horizon Europe et d'autres instruments financiers disponibles. »¹

On peut donc voir, via cette Résolution, l'ébauche de ce que sera la future Directive européenne, si elle parvient à aboutir.

En ce qui concerne spécifiquement notre étude, on peut relever dans les motifs :

« AN. Considérant que le recyclage des terres représente uniquement 13 % des extensions urbaines dans l'Union et que l'objectif de mettre fin à l'augmentation nette de la surface des terres occupées d'ici 2050 n'est pas susceptible d'être atteint sans une diminution accrue des taux annuels de terres artificialisées ou d'une augmentation du recyclage des terres »².

¹ Résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548 (RSP))

² Idem et Agence européenne pour l'environnement, L'environnement en Europe – Etat et perspectives 2020, 2019.

2.3 COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT EUROPÉEN DU 17 NOVEMBRE 2021

Dans sa Communication, la Commission déclare :

« Pour profiter des effets positifs de sols en bonne santé sur les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat, l'UE a besoin d'une nouvelle stratégie pour la protection des sols qui définisse un cadre et des mesures concrètes afin de protéger, de restaurer et d'utiliser les sols de manière durable et qui mobilise l'engagement sociétal et les ressources financières nécessaires, encourage le partage des connaissances et appelle à des pratiques et à une surveillance durables en vue d'atteindre des objectifs communs. Cette stratégie, étroitement liée aux autres politiques de l'UE résultant du pacte vert pour l'Europe et fonctionnant en synergie avec celles-ci, appuiera à l'échelle internationale notre ambition d'action mondiale en faveur des sols. Nous ne pourrons y parvenir qu'en combinant les nouvelles mesures volontaires et juridiquement contraignantes présentées ci-dessous, élaborées dans le plein respect du principe de subsidiarité et s'appuyant sur les politiques nationales existantes en matière de protection des sols. »³

On retrouve donc dans cette communication, la nécessité de légiférer de manière globale afin de mettre fin à la dégradation des sols en raison d'une absence de cadre européen mais aussi de l'hétérogénéité des réponses apportées par les États membres aux problématiques liées aux sols.

Pour ce faire, l'Union européenne prend deux dispositions par le biais de cette stratégie :

- d'une part, elle prévoit un cadre et des mesures concrètes doublés d'objectifs à l'horizon 2050 afin d'arriver à des sols sains ;
- d'autre part, elle amorce l'arrivée d'une directive européenne sur la santé des sols ayant pour objectif de garantir des conditions de concurrence équitable et d'atteindre une protection élevée de l'environnement et de la santé.

Pour parvenir à des sols en bonne santé d'ici 2050, la Commission élabore deux catégories d'objectifs ; il s'agit d'objectifs à moyen terme (c'est-à-dire à l'horizon 2030) et d'objectifs à long terme (c'est-à-dire à l'horizon 2050), dans lesquels on retrouve celui d'arrêter l'artificialisation nette des sols.

De manière complète, les objectifs à moyen terme couvrent 6 volets :

- la lutte contre la désertification, la restauration des terres et des sols dégradés, et la volonté d'avoir un monde sans dégradation des sols, ce qui constitue un de dix-sept objectifs du développement durable des Nations Unies⁴ ;
- la restauration de sols et d'écosystèmes dégradés et riches en carbone conformément à la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité 2030 ;
- l'absorption nette par an de 310 millions de tonnes équivalent CO₂ de gaz à effet de serre pour toute l'UE et, dans les secteurs de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie comme le souligne la proposition de révision

³ Communication de la Commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions – Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat, Bruxelles, le 17.11.2021, COM (2021) 699 final

⁴ Il s'agit de l'objectif 15.3.

du règlement sur l'Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et la Forêt (UTCATF) ;

- Parvenir à un bon état écologique et chimique des eaux de surface et à un bon état chimique et quantitatif des eaux souterraines d'ici à 2027, conformément à la Directive-Cadre Eau 2000/60/CE ;
- Dans la logique de la stratégie UE « De la Ferme à la table », parvenir à réduire d'au moins 50 % les pertes en éléments nutritifs. Sur le volet « pesticides », diminuer de 50 % l'utilisation des pesticides chimiques, en ce compris les risques qui y sont liés et réduire de 50 %, à l'horizon 2030, l'usage des pesticides plus dangereux ;
- Dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité 2030, un des objectifs concerne la réalisation de progrès significatifs dans la dépollution des sites contaminés.

Les objectifs à long terme sont regroupés en quatre points :

- L'objectif d'atteindre zéro artificialisation nette des sols en 2050⁵ ;
- Créer un environnement dépourvu de substances toxiques qui respecte les limites de notre planète et réduit la pollution des sols ;
- Dans l'UE, tendre à la neutralité climatique terrestre à l'horizon 2035 et, à l'horizon 2050, atteindre une Europe climatiquement neutre ;
- Arriver à ce que la société composant l'UE soit résiliente aux changements climatiques et soit adaptées aux conséquences de celui-ci en 2050.

On retrouve également, dans un chapitre intitulé « 3. Les sols, une solution clé pour les défis de taille que nous devons relever » et dans le sous chapitre « 3.2. les sols et l'économie circulaire », un point « 3.2.2. limiter l'artificialisation des terres et l'imperméabilisation des sols grâce à une utilisation circulaire des terres ». Dans ce point, les « terres » sont liées aux « sols » qui subissent tous deux les effets de la nécessité de nouveaux espaces bâtis au vu de la privation des sols situés sous ces constructions. Certains États membres ont fixé des objectifs de recyclages des terres (construction sur des surfaces déjà bâties ou réhabilitation de ces surfaces) mais qui doivent être homogénéisés et améliorés selon la Commission.

Il faut également, selon la Commission, hiérarchiser l'aménagement du territoire en appliquant le principe de développement durable « éviter-réduire-compenser ».

Afin d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050, les États Membres devraient, selon la Communication de la Commission, notamment :

- *« Définir d'ici à 2023 des objectifs ambitieux en vue de réduire l'artificialisation nette des sols d'ici à 2030, à l'échelle nationale, régionale et locale, afin d'apporter une contribution mesurable à l'objectif de l'UE à l'horizon 2050, et rendre compte des progrès accomplis. »*
- *« Intégrer la "hiérarchie de l'artificialisation de sols" dans leur plans d'écologisation de l'espace urbain et donner la priorité à la réutilisation et au recyclage des terres et à la qualité des sols urbains à l'échelle nationale, régionale et locale, par des initiatives réglementaires appropriées et en supprimant progressivement les incitations financières qui*

⁵ Cet objectif était déjà présent dès 2011 dans la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (COM/2011/0571) : « Jalon: d'ici à 2020, les politiques de l'UE tiendront compte de leur incidence directe et indirecte sur l'utilisation des sols dans l'UE et ailleurs dans le monde, et nous serons en bonne voie pour atteindre notre objectif consistant à supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupées; l'érosion des sols aura été réduite et leur teneur en matières organiques aura augmenté, alors que les travaux d'assainissement des sites contaminés auront bien progressé. »

vont à l'encontre de cette hiérarchie, telles que les avantages fiscaux locaux pour convertir les terres agricoles ou les espaces naturels en environnement bâti. »

La Commission entend donc que chaque pays élabore sa stratégie en vue de réduire l'artificialisation des sols. Cette stratégie comprendra des objectifs chiffrés. De plus, il sera demandé un monitoring sur ces objectifs de la part des États membres.

La seconde obligation reprise ci-dessus est en lien avec la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 car elle renvoie aux plans d'écologisation de l'espace urbain prévus dans ladite stratégie pour les villes de 20 000 habitants ou plus. En effet, la Commission souhaite que les États membres priorisent la réutilisation et le recyclage des terres ainsi que la qualité des sols. Elle voudrait également voir intégrer la « hiérarchie de l'artificialisation des sols » (voir Figure 1) dans les plans d'écologisation de l'espace urbain. De plus, les États membres doivent agir sur les incitants financiers qui ne vont pas dans le sens de la « hiérarchie de l'artificialisation des terres » en les supprimant à terme et en prévoyant des législations adéquates afin de pousser au recyclage et à la réutilisation.

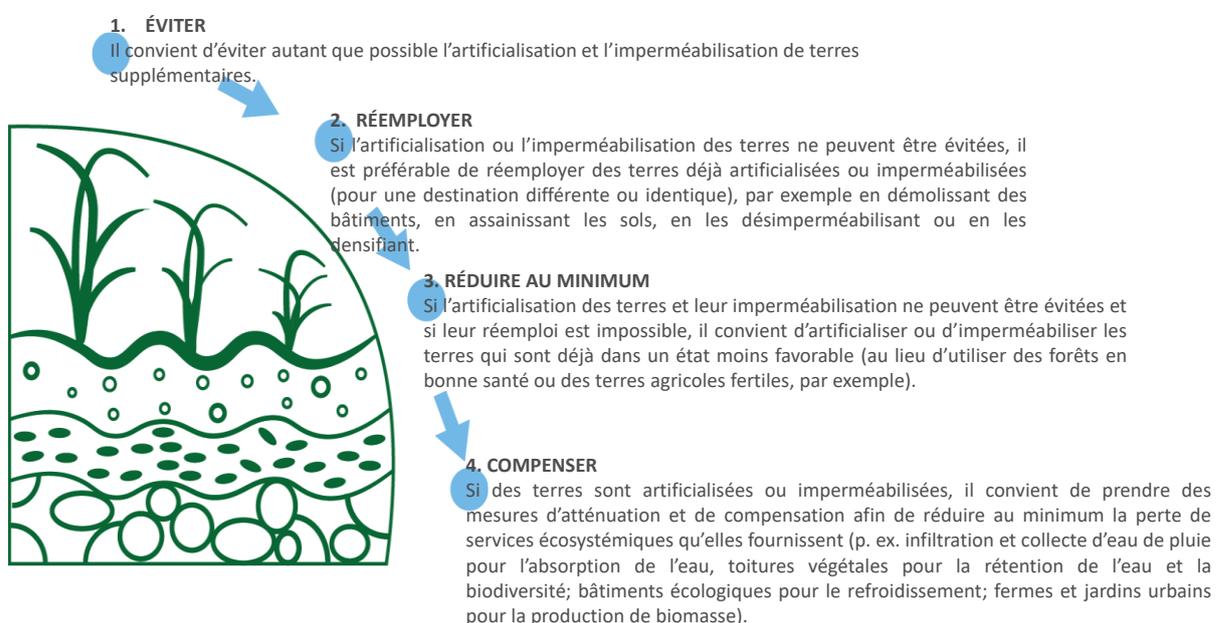


Figure 1 : Hiérarchie de l'artificialisation des sols (source : Résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548 (RSP)), p.11)

En ce qui concerne les objectifs que la Commission se fixe à elle-même, elle prévoit d'adopter une législation sur la santé des sols et d'y introduire une définition de la « notion d'artificialisation nette des sols ».

Elle prévoit également, dans le cadre de l'élaboration de la législation sur la santé des sols et au niveau de l'analyse d'impact, d'examiner plusieurs aspects :

- les dispositions qui permettent aux États Membres de faire un retour sur les évolutions des objectifs déterminés en termes d'artificialisation des sols ;
- les moyens pour « monitorer » les données reçues par les États membres, c'est-à-dire suivre et rendre compte des améliorations en termes de concrétisation de l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » et de l'implémentation de la « hiérarchie de l'artificialisation des sols » ;

- la possibilité de donner des lignes de conduite aux autorités et aux entreprises afin de réduire l'imperméabilisation et diffuser les bonnes pratiques pour sortir de l'imperméabilisation des sols. Rassembler les expériences concluantes en termes de lutte contre l'artificialisation et en dégager des lignes communes.

2.4 APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE ANALYSE D'IMPACT – SANTÉ DES SOLS – PROTÉGER, GÉRER ET RESTAURER DURABLEMENT LES SOLS DE L'UE

Dans le document informatif⁶ visant à informer les parties prenantes et le public des futurs travaux de la Commission européenne, l'étalement urbain, un aménagement de l'espace et un accroissement du bâti excessif et non compensé apparaissent comme « principaux facteurs sectoriels de la dégradation des sols dans l'UE » que l'initiative de la Commission vise à résoudre.

Trois objectifs sont visés dans le cadre de la proposition de législation : déterminer les conditions ayant trait à un sol en bonne santé, déterminer celles sur les options de surveillance des sols et préciser les conditions allant vers une utilisation et une restauration durable des sols.

Afin que l'intérêt du public ainsi que les connaissances de chacun puissent être intégrés dans l'analyse d'impact et dans la proposition d'acte législatif, plusieurs consultations sont envisagées et seront rendues publiques.

La première a eu lieu du 16 février au 16 mars 2022. Ce premier appel a suscité 189 réactions de différents pays et provenant d'horizons différents comme de simples citoyens, d'ONG, d'organisations de défense de l'environnement, de syndicats... mais aussi de certaines autorités publiques.

La seconde s'est déroulée du 1^{er} août au 24 octobre 2022. Elle était présentée sous la forme d'un questionnaire double (une partie obligatoire et une partie facultative). L'union Européenne entendait, par le biais de cette seconde consultation, recevoir un retour de citoyens mais aussi de personnes ayant des connaissances plus importantes sur le sujet comme les autorités (nationales, régionales et locales ayant certaines attributions comme l'environnement, le climat,... les organisations européennes, internationales et multilatérales, certains opérateurs économiques tels que les propriétaires fonciers et les utilisateurs de terres, les consultants environnementaux, les agriculteurs, sylviculteurs,...) et les associations ayant des intérêts connexes, les partenaires sociaux, les organisations de consommateurs et de jeunesse, les ONG, la société civile, les instituts de recherche et les universités, les groupes de réflexion et les citoyens de l'UE. Ce sont majoritairement des citoyens de l'Union européenne qui ont répondu à cette sollicitation (pour 61,25%). Tous ces avis seront analysés et la proposition de Directive est attendue pour le 2^{ème} trimestre 2023.

Il est à noter que la Commission interroge également les États Membres afin de recevoir leur retour sur des documents de travail reprenant notamment des définitions des concepts qui sont envisagés dans le cadre de la Directive européenne et, surtout, sur la définition de l'artificialisation, cœur de la future Directive. Au niveau wallon, les travaux relatifs à cette demande sont réalisés dans le cadre d'un groupe d'expert « sols » sous la responsabilité de la Direction de la Protection des Sols émanant du Département des sols et des déchets du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement.

⁶ Call for evidence for an impact assessment - Ares(2022)1132884 disponible à l'adresse suivante : [Soil health – protecting, sustainably managing and restoring EU soils \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-call-for-evidence-for-an-impact-assessment-2022-1132884.pdf)

2.5 PROJET DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIF À LA RESTAURATION DE LA NATURE

Un règlement en projet⁷ pourrait également avoir un impact sur le développement des villes et communes dans un contexte de ZAN futur car il imposerait notamment 5 % d'espaces verts urbains en plus par rapport à 2021. Nous pouvons retrouver dans ce projet notamment l'objectif « qu'il n'y ait pas de perte nette d'espaces verts urbains ni de couvert arboré urbain d'ici à 2030, par rapport à 2021, dans l'ensemble des agglomérations et dans les villes et banlieues » et que « Les États membres veillent à ce que la superficie totale nationale des espaces verts urbains dans les agglomérations et dans les villes et banlieues augmente d'au moins 3 % par rapport à la superficie totale des agglomérations et des villes et banlieues en 2021 d'ici à 2040, et d'au moins 5 % d'ici à 2050 ».

2.6 DISCUSSION

La mise en place d'une Directive européenne relative à la protection des sols devrait avoir des retombées positives en matière d'arrêt de l'artificialisation, à commencer par une homogénéisation du concept même d'artificialisation entre les États membres. Cette homogénéisation pourrait éviter une forme de mise en concurrence entre les pays de l'Union européenne, en empêchant une certaine forme de laxisme à des fins de développement économique.

La compréhension du concept d'artificialisation pose généralement question par rapport à la place qu'il convient d'accorder aux espaces verts, notamment en tant que potentielle compensation dans le calcul de l'artificialisation nette. Selon l'Agence Européenne de l'Environnement, les espaces verts sont considérés en tant qu'espaces artificialisés dans la mesure où, par les usages qu'on y fait, ils ne sont plus vraiment disponibles ni pour les activités agricoles ou sylvicoles, ni pour la préservation d'écosystèmes naturels. Pourtant, certains pays choisissent d'exclure les espaces verts des espaces considérés comme artificialisés ou adoptent une définition de l'artificialisation selon laquelle, en fonction de leur qualité, certains espaces verts pourraient être considérés comme artificialisés et d'autres non.

La place des espaces verts urbains est effectivement assez déterminante au vu des enjeux liés à l'arrêt de l'artificialisation. D'une part, une réduction de l'offre foncière en dehors des villes aura pour effet d'accroître la pression immobilière au sein de celle-ci et nécessitera de développer l'offre en logement en vue de répondre à la demande. D'autre part, il apparaît nécessaire de maintenir les espaces verts existants, et même de les renforcer, en vue d'améliorer l'attractivité des villes, d'améliorer la qualité de vie et la santé des citoyens et d'atténuer la surchauffe liée au phénomène d'îlot de chaleur urbain. Le fait de considérer les espaces verts comme artificialisés ou non impactera la possibilité de prendre en compte ou non la production de ces derniers comme compensation à l'artificialisation (il peut alors être très « pratique » de les considérer comme des espaces non artificialisés) mais également la possibilité de disposer de ressources foncières pouvant être urbanisées sans nécessiter de compensation (puisque déjà considérées comme artificialisées). Ceci témoigne donc de la nécessité d'échapper à l'approche binaire de l'artificialisation et d'y préférer une approche plus qualitative.

⁷ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la restauration de la nature, COM/2022/304 final disponible à l'adresse suivante [EUR-Lex - 52022PC0304 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:52022PC0304-FR-1)

Dans ce contexte, le projet de règlement du Parlement européen visant à maintenir et augmenter la superficie d'espaces verts et le couvert arboré urbain apparaît opportun mais pose également un défi important pour les années à venir. Il s'agira d'augmenter la production de logements via le recyclage urbain tout en assurant le maintien des espaces verts et en allouant de nouvelles superficies à ceux-ci. Il convient de souligner que, par rapport à une série d'enjeux (notamment répondre au phénomène d'îlot de chaleur urbain), il ne s'agit pas de préserver uniquement la végétation des parcs publics mais de maintenir autant que possible l'ensemble des surfaces végétalisées (jardins compris) et de compenser la perte de celles-ci dans le cas contraire.

En termes de gouvernance, la Directive européenne impliquera certains changements pour les États membres. Nous pouvons citer en particulier la diminution et, à terme, la suppression des incitants financiers à l'artificialisation. En 2018, la recherche CPDT « Gérer le territoire avec parcimonie » (André et al., 2018) identifiait différents facteurs, notamment liés aux politiques publiques, qui favorisait l'extension résidentielle. Parmi ces facteurs, les avantages fiscaux pour les propriétaires et les prêts à des taux préférentiels sont cités comme des facteurs favorisant l'artificialisation. Partant de cet exemple, on pourrait imaginer que ces avantages soient conditionnés au fait de ne pas artificialiser le territoire (et donc ne s'appliqueraient pas aux nouvelles constructions sur terrains vierges).

Le modèle financier des communes, basés sur la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, est également considérée comme un facteur d'urbanisation (synonyme d'accroissement de la population et donc des recettes). Toutefois, on peut objecter que la croissance démographique au sein d'une commune n'implique pas nécessairement d'artificialiser le territoire. On sait par ailleurs que la part de recyclage urbain va devoir augmenter progressivement pour remplir l'objectif d'arrêt de l'artificialisation. En revanche, on peut se demander si le mode de financement des intercommunales de développement économiques est viable à termes, ces dernières se finançant principalement à travers la création de nouvelles zones d'activités économiques sur terrains vierges (André et al., 2018).

Enfin, la Wallonie devra réaliser un monitoring de l'artificialisation des terres et de l'imperméabilisation des sols. A ce sujet, l'IWEPS est déjà en mesure de fournir une évolution des superficies artificialisées sur le territoire à partir d'une carte d'occupation des sols mise à jour annuellement sur la base d'une classification des natures cadastrales mise au point par la CPDT. Toutefois, cette mesure est approximative en raison de certains défauts du cadastre. Elle pourrait être améliorée grâce à la méthodologie produite dans le cadre du volet 2b de la présente recherche (*cf.* annexe 2b : CPDT_RF_Décembre2022_Annexe_R1.2b_Suivi_étalementurbain).

Néanmoins, ce suivi ne permet actuellement qu'une appréciation binaire de la situation (artificialisé/non artificialisé) qui ne rend pas compte de la complexité des dynamiques d'artificialisation. Il est intéressant de noter à ce sujet qu'une typologie de l'artificialisation et de l'imperméabilisation permettrait une approche plus qualitative. Une telle typologie a été mise au point dans le cadre d'un groupe de travail constitué de représentants du SPW-ARNE, du SPW-TLPE, du SPW-DIGITAL, de l'IWEPS, de la CPDT, de la SPAQUE et de l'ISSEP. Cette typologie fait notamment la distinction entre les superficies imperméabilisées ou non, de même qu'entre les superficies végétalisées ou non, au sein des terres artificialisées. Elle doit encore faire l'objet d'une cartographie sur le territoire wallon.

Pour aller plus loin, ce monitoring devrait idéalement rendre compte des processus de désartificialisation et désimperméabilisation, qui permettent de compenser l'artificialisation des terres et l'imperméabilisation des sols. Il devrait également rendre compte des opérations de recyclage urbain qui correspondent à l'évitement d'un impact sur les terrains vierges et à un réemploi des terres déjà artificialisées dans la hiérarchie de l'artificialisation présentée à la figure 1. Un suivi de ce recyclage urbain pourrait être mis en place sur la base de la méthodologie proposée dans le volet 2c de la présente recherche (cfr. annexe 2c : CPDT_RF_Décembre2022_Annexe_R1.2c_Note_de_recherche_85)

3. ANALYSE DES POLITIQUES DES REGIONS VOISINES

Dans ce chapitre, nous analyserons les politiques prises dans les régions adjacentes à la Wallonie et susceptibles d'impacter et /ou d'inspirer celle-ci.

3.1 FLANDRE

Dans cette section, plusieurs documents seront analysés. Il s'agit du rapport de la « *taskforce bouwshift* » datant de novembre 2021, de la « *conceptnota bouwshift* » du 22 février 2022 ainsi que de deux Décrets en projet mais non encore adoptés. L'un porte sur les « instruments » c'est-à-dire sur les mécanismes d'indemnisation résultant de la planification, l'autre sur le régime de protection des zones de réserves résidentielles.

Avant de pouvoir procéder à la description des documents repris ci-dessus, il est important de planter le contexte dans lequel s'inscrit le « *bouwshift* ». En effet, la Flandre a adopté le 20 juillet 2018, un nouveau plan de politique d'aménagement reprenant une vision stratégique appelée « Plan de Politique Spatiale flamande » (BRV : *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*). Il ressort de cette vision de l'espace à long terme certains principes fondamentaux dont la limitation du rythme d'artificialisation des terres à 3 ha/an en 2025 et à 0 ha/an en 2040.

Ce BRV fournit un « cadre stratégique » pour le Gouvernement afin de réaliser ses objectifs. C'est dans ce cadre que la *taskforce bouwshift* a effectué tout un travail et élaboré un rapport fin 2021.

3.1.1 Rapport de la *taskforce bouwshift*

Ce rapport est divisé en différents chapitres portant notamment sur la stratégie, le programme d'action, l'analyse juridique de certaines règles, la rémunération des propriétaires...⁸.

3.1.1.1 Stratégie

La stratégie du « *bouwshift* » doit se faire sur deux volets. Le premier concerne le renforcement des noyaux et des centres et le second doit se concentrer sur la préservation des espaces ouverts c'est-à-dire en diminuant progressivement l'artificialisation des terres.

La *taskforce* reprend également de manière judicieuse le principe Eviter-Réutiliser-Minimiser-Compenser⁹ adopté par la Commission Européenne dans sa stratégie des sols qui doit guider les choix à faire et la politique à mener en termes d'atteinte du « *bouwshift* ».

En termes d'évolution chiffrée, la Flandre estime qu'en appliquant l'objectif du BRV en 2022, elle atteindra la neutralité spatiale en 2040, comme l'explique la figure 2.

⁸ En raison du temps imparti, seuls certains chapitres ont pu être analysés

⁹ Voir supra graphique

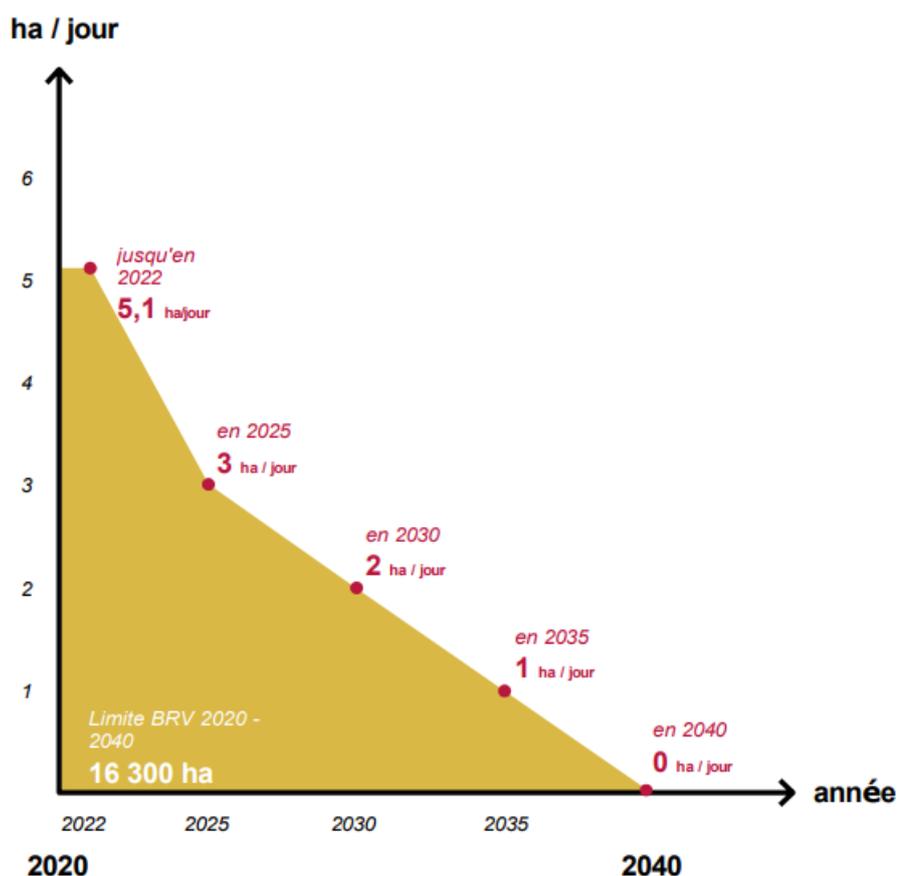


Figure 2 : Objectifs intermédiaires de réduction de l'artificialisation en vue d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie flamande (source : rapport de la taskforce bouwshift)

Il y aura donc un maximum de 16 300 ha qui pourront être utilisés d'ici à 2040. Afin d'utiliser au mieux les possibilités d'expansion restantes, il faudra minimiser l'artificialisation dans les zones « non urbanisables » afin de pouvoir utiliser stratégiquement les terrains « urbanisables » pour le logement et le développement économique.

De plus, les grandes zones en dehors des pôles ou des cœurs qui n'ont pas encore été urbanisées doivent être préservées dès à présent. La préservation des terrains doit se faire indépendamment du type de propriétaire (public ou privé) et quel que soit la destination du terrain.

- Neutralisation prioritaire

Il ressort de l'analyse que plusieurs terrains doivent être neutralisés¹⁰ de manière prioritaire.

¹⁰ La neutralisation fait ici référence au fait de rendre les terrains non urbanisables soit de manière temporaire (gel du caractère urbanisable), soit de manière définitive par un rezonage.

Un premier groupe est concerné par une neutralisation directement par les autorités flamandes. Cela vise les terrains (situé dans l'espace ouvert) qui sont : dans des zones sensibles à l'eau¹¹, dans des zones à haut intérêt naturel, à hautes valeurs de services écosystémiques et à haute valeur paysagère. L'importance stratégique de ces zones et l'intérêt de leur protection de manière urgente fait que le Gouvernement devrait les protéger en priorité.

Par ailleurs et pour répondre aux objectifs européens en matière de climat d'ici 2030, une mesure de protection gelant ces zones prioritaires pourrait être approuvée. Le Gouvernement flamand pourrait donc placer « sous cloche » ces terrains afin de stopper les pertes.

La préservation de ces zones ne sera pas suffisante afin d'atteindre les objectifs du BRV si bien que d'autres terrains doivent également être sources de protection. Il s'agit d'un deuxième ensemble de terrains qui devra faire l'objet d'une neutralisation par les autorités flamandes, les provinces et les communes. Il y a trois sous-groupes dans cette deuxième catégorie, il s'agit des :

- terres qui font partie d'un espace ouvert contigu et/ou qui forment une grande zone ouverte ;
- zones d'expansion résidentielle (principal groupe de terres qui doit être neutralisé) ;
- terres à valeur biophysiques situées à l'intérieur des centres et des villes.

La neutralisation de ces sous-ensembles pourrait permettre d'atteindre les objectifs et il faudra affiner et faire des choix en fonction des différentes régions et de leurs contraintes. Le gouvernement flamand édicte et contrôlera les objectifs quantitatifs et élabore des principes généraux tels que : la situation du terrain par rapport au noyau et aux services ; la mesure dans laquelle un développement est déjà en préparation, la valeur agricoles des terres...

Des compromis seront nécessaires car il faudra neutraliser nécessairement des terrains « constructibles » c'est-à-dire situés en zone d'habitat, en zone industrielle ou portuaire ou en zone de services d'équipements collectifs. Le travail en amont de préparation et de sélection concrète devra être élaboré dans un laps de temps assez court afin de pouvoir parvenir assez vite à un consensus au niveau gouvernemental sur la sélection des terrains, le programme d'action et la répartition des coûts liés à l'opération.

Toutes les neutralisations combinées (les prioritaires et la seconde catégorie) devraient s'élever à environ 100 ha environ/commune de neutralisation tout en gardant à l'esprit qu'il y a aura une très grande variabilité par commune. Pour les communes où le travail sera le plus important, il y aura une intervention financière (cofinancement) de la Région selon une clé de répartition acceptable pour les communes.

Il faudra donc trouver une clé de répartition entre les communes, les provinces et la Région. Si aucun consensus ne peut être dégagé, ce seront les autorités qui auront le dernier mot et décideront de la sélection des zones à neutraliser. L'idée est que tout soit prêt pour 2025 pour pouvoir commencer la mise en œuvre régionale.

Une troisième catégorie de terrains concerne la neutralisation des zones à faible risque (d'artificialisation des terres). Il s'agit des zones d'espaces verts, des zones de parcs et des zones de loisirs pour lesquelles il y aura certainement une nécessité à prévoir des rezonages à la marge en sus d'une réglementation supplémentaire qui pourrait être prise.

¹¹ Les zones sensibles à l'eau sont des zones au sein desquelles la gestion de l'eau, la conservation de la nature, la foresterie, l'entretien du paysage, l'agriculture et les loisirs constituent des fonctions supplémentaires. Certaines constructions y sont dès lors interdites, en fonction de leur emprise au sol notamment, en vue de prévenir les inondations.

En conséquence, en Flandre, il y a une possibilité de neutraliser 30 200 ha réparti en

- 11 000 ha concernés par la neutralisation prioritaire ;
- 18 700 ha situés dans les espaces ouverts, les zones d'expansion résidentielle ou qui ont une valeur biophysique ;
- environ 500 ha dans les zones à faible risque.

En plus de prendre certaines mesures pour limiter l'emprise foncière d'ici à 2040, d'autres mesures sont également à prendre telles que l'instauration d'une neutralité planologique c'est à dire que plus aucun ajout net de surface urbanisable n'est possible. En outre, dans le cas où il n'y a pas d'autre possibilité et qu'une surface non urbanisable devrait le devenir, il est proposé d'instaurer un système qui correspond globalement au système de compensation planologique mis en place en Wallonie par le CoDT (et le CWATUP auparavant).

Dans ce cadre, la Ministre Zuhail Demir a déposé un projet de Décret en ce sens qui devrait entrer en vigueur fin 2023. Le mécanisme proposé s'inspire du dispositif wallon.

Par ailleurs, il faudra toujours veiller à optimiser l'utilisation des parcelles intercalaires (dents-croisées) et celles situées au sein des noyaux. De plus, il faudra minimiser la fragmentation des espaces ouverts. Tout cela afin de « remplir » au maximum les zones privilégiées.

- **Développement des noyaux**

Un des défis également est de travailler à renforcer et densifier les « noyaux ». Même si ce travail est déjà en cours, il faut continuer à développer dans le tissu bâti existant (en densifiant et/ou réaménageant). Il existe encore une marge pour un développement supplémentaire. De plus, conformément aux objectifs du BRV, les nouveaux développements devront se faire dans les endroits ayant un bon niveau d'équipements.

Cela devra se faire en plusieurs étapes, tout d'abord il faudra définir les noyaux dans lesquels on va favoriser le développement des différentes activités, et des possibilités de développement autour de celui-ci (en fonction de la situation socio-économique et du contexte spatial).

Tout ce travail devrait être finaliser pour 2025, à défaut pour les pouvoirs locaux de faire ces choix, le Gouvernement flamand reprendra la tâche à son compte. Les provinces peuvent également apporter leur soutien et aider à élaborer certains choix.

Il faudra en outre élaborer un système de monitoring pour suivre l'évolution de l'occupation des sols afin d'éventuellement procéder à des ajustements.

3.1.1.2 Programme d'action

Il sera nécessaire d'instaurer un suivi (monitoring) de l'occupation et de l'utilisation des sols. Dans le cadre de ce suivi, deux indicateurs sont à prendre en compte : il s'agit de l'artificialisation (*ruimtebeslag*), d'une part, et de l'imperméabilisation (*verharding*), d'autre part.

Actuellement, le Département de l'environnement (*Departement Omgeving*) publie des chiffres à ce sujet tous les trois ans mais c'est insuffisant ; il faudrait une mesure annuelle ou bisannuelle de l'artificialisation et de l'imperméabilisation. Il y a également une nécessité d'une mesure déclinée au niveau communal, régional et provincial afin d'évaluer la situation. Par ailleurs, il faudra aussi décider d'une « date de départ » de la surveillance des mesures afin de fixer la situation dans le temps. La carte d'utilisation des sols pourrait être une bonne base de départ. Il sera également nécessaire de déterminer la mesure et d'évaluer ce qui est ou non une occupation de l'espace. Il faut en outre prévoir une mesure différenciée de l'augmentation et de la nature de l'artificialisation et une mesure de l'artificialisation supplémentaire par affectation au plan de secteur.

La combinaison de ces différents éléments permettra au Gouvernement flamand, à un groupe d'experts et à un groupe de réflexion des secteurs concernés d'ajuster les mesures prises ou d'en ajouter en fonction des résultats.

Les indicateurs suivants pourraient être mesurés annuellement :

- évolution de l'artificialisation supplémentaire ;
- mesure différenciée de l'imperméabilisation, des constructions, de la « transformation de terres agricoles en extension de jardin »¹² ;
- rythme d'artificialisation (ha/jour) ;
- ventilation par utilisation des terres (utilisation source/utilisation cible) ;
- répartition par affectation au plan de secteur ;
- détail des prises de terrains supplémentaires dans la zone agricole, naturelle et forestière ;
- évolution de la comptabilité spatiale¹³.

Pratiquement, dans le cadre du programme d'action 2022-2040, différents scénarios peuvent être envisagés :

- S'il n'y a pas de mise en œuvre ou une mise en œuvre tardive du BRV, les plans d'occupations des sols restent les seules balises et le quota de terres pouvant être artificialisées fixé par le BRV 2020-2040 sera atteint en 2030.
- Si on souhaite remplir les objectifs à l'horizon 2040 malgré cette atteinte du quota en 2030, cela signifie qu'il ne peut pas y avoir d'artificialisation des terres supplémentaire nette à partir de 2030. Il y aura toutefois des processus d'artificialisation dans l'espace ouvert car celui-ci n'aura pas été protégé. Il faudra alors compenser cette artificialisation.
- Si en 2030, on ne respecte pas les objectifs fixés par le BRV et qu'il n'y a pas de système de compensation de l'artificialisation, deux fois plus de zones agricoles, forestières et naturelles seront impactées.
- Une dernière projection montre que la consommation d'espace peut même augmenter encore plus en cas d'absence de mesures.
- Dans le cas où la mise en œuvre du BRV est appliquée mais que rien n'est prévu en ce qui concerne le renforcement des noyaux, l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation aura été atteint sur le plan quantitatif mais pas d'un point de vue qualitatif.
- Si la politique BRV est appliquée dans les zones à préserver, il y aura un « gel » des terrains prioritaires et des zones d'expansion résidentielle, on conservera de la même manière les grands sites d'espaces ouverts. L'artificialisation supplémentaire se concentrera sur les parcelles intercalaires et celles au sein des noyaux de telle sorte que les objectifs du BRV seront remplis sans empiéter sur les espaces ouverts à partir de 2022/2025.

Dans le cadre de la mise en œuvre du changement en matière urbanistique, trois étapes doivent être fixées afin de modifier la stratégie de construction.

¹² Traduction de « vertuining ».

¹³ L'évolution de la compatibilité spatiale existe depuis le RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – prédécesseur du BRV) de 1997.

Tout d'abord, il faut introduire la compensation planologique (pour empêcher d'augmenter encore l'offre des terrains urbanisables ; si une réaffectation de terrains est nécessaire et justifiée, elle devra être compensée par la désaffectation corrélative d'un terrain de taille égale « urbanisable » en « non urbanisable »). La Ministre Demir vient de déposer un projet de Décret en ce sens qui doit être examiné par les instances d'avis et le Conseil d'Etat pour une entrée en vigueur projetée à l'automne 2023.¹⁴

Ensuite, l'utilisation des sols en Flandre devra être neutre en termes de carbone et de climat d'ici 2030 afin de respecter les accords européens.¹⁵

Enfin, à l'horizon 2040, tous les développements en Flandre devront être neutres en termes de consommation d'espace c'est-à-dire que toute nouvelle artificialisation devra être évitée, minimisée et, si ce n'est pas possible, compensée.

3.1.1.3 Mesures juridiques

Comme les mécanismes de compensation ne suffiront pas à réaliser la politique de transition en matière de construction, il faut également envisager des mesures juridiques.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- Le financement de projets de désimperméabilisation (*ontharding*) dans les zones non urbanisables : ce type de projet se fait déjà dans une mesure limitée et il convient d'élargir ces possibilités de financement.
- L'instauration d'une « taxe de développement » sur les nouveaux projets sur terrains vierges dans des zones périphériques (ces zones devront être définies ainsi que les personnes auxquelles cette taxe s'appliquerait). Il faudra être vigilant par rapport à l'atteinte au droit de propriété que ce type de taxe pourrait enfreindre ainsi qu'au principe d'égalité en matière fiscale.
- La variation du précompte immobilier au niveau communal (centimes additionnels)
- Mettre à jour le revenu cadastral en tenant compte de la valeur réelle des biens immobiliers. Il faut signaler que cette matière est toujours fédérale et considérer l'impact social que cette mise à jour pourrait induire.
- Mettre en place un subventionnement au niveau régional (par exemple, pour les communes qui convertirait des zones urbanisables en zones non urbanisables)
- D'autres mesures fiscales pourraient être envisagées comme l'optimisation de la taxe sur les immeubles abandonnés.

On peut imaginer que le produit de ces différentes taxes alimente un fonds qui pourrait être utilisé pour payer les indemnités d'aménagement.

Des mesures alternatives pourraient également être mises en place¹⁶ :

- l'optimisation du système actuel de taxes sur les avantages de la planification ;
- la mise « sous cloche » temporaire de certains terrains ce qui permettrait de gagner du temps dans le cadre de la procédure visant à déterminer quel sera le terrain éligible ou non à un rezonage (il faudra veiller à la conformité de cette mesure avec l'article 1^{er} du 1^{er} protocole de la Convention Européenne des Droits de l'Homme) ;

¹⁴ L'information provient de l'article suivant : [Vlaanderen voert planologische neutraliteit in - Landbouwleven](#)

¹⁵ Règlement LULUCF

¹⁶ Liste non exhaustive

- limiter les possibilités de dérogation et prévoir des obligations supplémentaires en termes de délivrance de permis ;
- l'instauration du droit de préemption dans les zones agricoles, forestières ou naturelles mais il faudra y consacrer des budgets importants ;
- ajouter le critère d'efficacité spatiale dans le cadre d'évaluation du bon aménagement du territoire ;
- introduire la neutralité planologique ;
- mettre en œuvre la réglementation sur l'utilisation des terres et la foresterie (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) portant sur la neutralité carbone ;
- supprimer temporairement certains avis obligatoires dans le cadre des procédures de délivrance des permis.

Note d'orientation *bouwshift* – plan d'action 22.02.2022¹⁷

Ceci constitue le plan d'action du Gouvernement flamand afin d'atteindre les objectifs du BRV c'est-à-dire l'arrêt de l'artificialisation d'ici 2040.

Tout d'abord, la Flandre a prévu de légiférer afin d'élaborer un cadre juridique concernant les zones de réserves. Il s'agit donc dans ce décret de protéger ces zones afin qu'elles ne soient pas urbanisées.¹⁸

Ensuite un second décret a été élaboré afin de prévoir des modalités d'indemnisation liées aux dommages résultant des modifications de planification¹⁹.

Il est prévu que les deux décrets soient adoptés en même temps.

Enfin, le gouvernement flamand a décidé de mettre en place un « fonds BRV » destiné à financer la politique spatiale de la Région et de soutenir les différents acteurs dans le cadre du dédommagement résultant des modifications de planification.

Dans ce plan d'action, il avait été décidé que, dès 2022, le gouvernement flamand commence à neutraliser environ 1600 ha de destinations « urbanisables ».

3.1.2 Proposition de décret modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 en ce qui concerne les zones de réserve résidentielle²⁰

En tant que préalable, le projet de décret reprend le fait que la réduction de l'occupation supplémentaire des sols est un des objectifs de la vision stratégique du plan de politique spatiale de la Flandre. En d'autres termes, il faut donc accroître l'efficacité spatiale de l'occupation des sols existants.

¹⁷ Conceptnota bouwshift VEN 2022 2302 MED.0069/2 disponible à l'adresse [Bouwshift \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/bouwshift)

¹⁸ Voir point 3.1.2. consacré particulièrement à celui-ci

¹⁹ Voir point 3.1.3. spécifiquement sur ce sujet

²⁰ Voorstel van Decreet tot wijziging van de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft. Disponible sur le site [Voorstel van decreet 577 \(2020-2021\) nr.1 | Vlaams Parlement](https://www.vlaamsparlement.be/voorstel-van-decreef-577-2020-2021-nr-1)

Au sujet des zones de réserves résidentielles, il faut compter qu'environ 12 200 ha de parcelles non urbanisées sont reprises comme zones d'expansion résidentielle et que, parmi celles-ci, 15 % sont adjacentes à des zones urbaines. L'idée serait donc de garder les zones de réserves résidentielles comme des zones de réserves pour le développement du logement et de ne pas les convertir toutes en zones non urbanisables. En effet, certaines pourraient encore être développées et d'autres devront être rezonées mais tout cela devra se faire par une décision communale qui devra décider du développement ou du zonage. Dans l'entretemps, ces zones continueront à être considérées comme des zones de réserve. Le principe essentiel réside donc dans le fait de soumettre à décision préalable du conseil communal de libérer une zone ou une partie de zone de réserve résidentielle.

Le projet de Décret prévoit également un régime spécifique applicable aux sociétés de logements sociaux. Toute personne détentrice d'un droit réel sur le terrain peut solliciter qu'une réunion de projet soit tenue sur le lancement d'une procédure permettant de libérer une zone de réserve résidentielle pour autant que le demandeur puisse prouver qu'il a la possibilité de réaliser le projet dans une approche concertée de la zone.

En outre, il est prévu que la Région flamande entamera, au plus tard en 2040, un travail de planification pour les zones de réserves résidentielles restantes et qui devrait aboutir au plus tard le 31.12.2043 à une réaffectation de ces terrains. Dans le cas où une zone de réserve résidentielle devient une zone non urbanisable, les dispositions relatives aux moins-values d'urbanisme sont applicables et la moins-value est supportée par l'autorité de planification.

A noter que l'expression « zone de réserve résidentielle » recouvre plusieurs types de zones ayant un caractère de réserve c'est-à-dire les « *woonuitbreidingsgebieden* », les « *reservegebieden voor woowijken* », les « *woonreservegebieden* » et les « *woonaansnijdingsgebieden* ».

3.1.3 Projet de décret sur les outils de mise en œuvre²¹

Ce décret est conçu sous forme de boîte à outils. Néanmoins, outre les nouveaux instruments prévus et créés par le décret en question, les outils existants restent régis par leurs propres réglementations. Le projet de décret harmonise uniquement les procédures afin de fournir un « catalogue » des instruments existants.

Par exemple, toutes les indemnités compensatoires sont harmonisées au niveau de la procédure applicable et du calcul et reprises dans le décret. Une indemnité compensatoire est une indemnité versée par les pouvoirs publics pour compenser les décisions ayant un impact défavorable sur les terrains (il peut s'agir d'une indemnité liée au passage d'un terrain d'une zone agricole en zone naturelle avec restriction d'utilisation mais aussi de restrictions liées à l'agriculture par exemple).

La procédure administrative devient donc la norme et l'Agence foncière (*Vlaamse Landmaatschappij*) devient le gestionnaire administratif global et développe un guichet de remboursement électronique ainsi qu'une base de données. Les commissions foncières (*Landcommissies*) ont également un rôle prépondérant dans le cadre de la procédure.

Il est important de signaler que l'indemnité compensatoire résultant de la planification spatiale garde malgré tout un statut particulier et à part des autres indemnités.

Ce décret prévoit également un régime spécifique et harmonisé d'achat et de transfert de propriété vers la Région de certains biens et dans certaines conditions. Dans ce cadre, la Banque foncière flamande (*Vlaamse Grondbank*) joue un rôle prépondérant.

²¹ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium. Disponible sur le site [Ontwerp van decreet 194 \(2019-2020\) nr.1 | Vlaams Parlement](#)

Il y a quelques nouveautés dans les types d'instruments :

- « Contrats d'activités ²² » pour les activités non agricoles mais implantées en zone agricole et qui pourraient faire l'objet d'une certaine « tolérance ». Lié au fait que de nombreuses autres activités sont présentes dans les zones agricoles ; cela va permettre de personnaliser spécifiquement la zone via un changement de fonction (qui seront déterminées dans un cadre) dans une zone de parc ou une zone agricole afin d'améliorer l'efficacité spatiale et augmenter la qualité de l'espace extérieur. En conséquence, cela aura pour effet de diminuer la demande de nouveaux espaces supplémentaire et de lutter contre l'inutilisation et la dégradation du bâti existant. Enfin, ce type de « contrat » vise à dynamiser la zone rurale. ²³
- Transfert des droits de développement : « bourse d'échanges de droit ». Il y a deux types de sites : ceux où il faut limiter les possibilités de développement et ceux où on peut élargir les possibilités de développement. Les propriétaires de terrains situés dans des zones où le développement doit être limité ne sont pas indemnisés mais reçoivent des droits de développement négociables. Le décret jette les bases afin de développer un système régional avec transferts de droit de développement mais le système devra être approfondi dans des législations ultérieures et après qu'une convention ait été élaborée entre gouvernement flamand et autorités locales concernées. Une banque de droit devra également être créée dans un Décret postérieur.
- « Rémunération équitable » : indemnité versée par le Gouvernement quand le titulaire d'un permis de construire non expiré et légalement accordé devient inapplicable en raison d'une interdiction de construction par le biais d'une mesure gouvernementale.

Dans ce décret, des liens sont faits entre les outils/mesures existants dans le cadre de l'aménagement du territoire qui pourraient s'appliquer dans le cadre du développement de la nature (liés à la loi sur la conservation de la nature). Il simplifie et harmonise le cadre des servitudes d'utilité publique et clarifie les dispositions liées aux charges d'urbanisme.

En ce qui concerne les modifications des conditions d'application pour les dommages liés à la planification, ces conditions serviront également à fixer la valeur du bien.

Le projet de Décret comprend également des dispositions relatives à l'optimisation des avantages fiscaux et un élargissement du droit de préemption au profit de la banque foncière flamande.

3.1.4 Discussion

L'analyse de la mise en œuvre du *bouwshift* flamand est intéressante dans la mesure où la Flandre est confrontée aux mêmes problématiques que la Wallonie, notamment une certaine abondance de l'offre foncière, un plan de secteur règlementaire juridiquement au-dessus des autres instruments d'aménagement du territoire et la contrainte d'indemniser les propriétaires des terrains dont la valeur est impactée par les changements d'affectation.

A l'heure actuelle, les mesures réfléchies au niveau flamand dans le cadre de la *taskforce bouwshift* sont intéressantes mais manquent d'opérationnalité. Certaines mesures, telle que le transfert des droits de propriétés, avaient été suggérées par la CPDT en 2018 comme piste de solution à la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation en tenant compte de la difficulté d'indemniser les propriétaires.

²² « Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies »

²³ Une longue réflexion juridique est développée dans le document parlementaire concernant cette possibilité de former des contrats.

Dans la mesure où tout ou une partie des mesures seront applicables, le fait que la Wallonie et la Flandre travaillent avec des timing différents (respectivement 2050 et 2040), des répercussions importantes pourraient se produire sur les marchés fonciers et immobiliers wallons. Or, une augmentation de la pression immobilière en Wallonie liée à l'arrêt de l'artificialisation en Flandre pourrait mettre à mal tant l'accessibilité financière au logement que la réussite de l'arrêt de l'artificialisation en Wallonie.

3.2 FRANCE

Dans ce chapitre sera analysé la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, plus communément appelée Loi « Climat et Résilience » ainsi que deux décrets d'application de cette loi.

Il s'agit du Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

La loi du 22 août 2021 est divisée en cinq thématiques et reprend 305 articles au total. Les 5 thématiques sont : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger et se nourrir dans un contexte plus global de respect de l'environnement.

3.2.1 La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

L'article 1^{er} de ladite Loi donne le cadre général dans lequel s'inscrit celle-ci :

« En cohérence avec l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016, et dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, l'Etat rappelle son engagement à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tels qu'ils résulteront notamment de la révision prochaine du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat, afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 ».

Les dispositions plus spécifiquement liées au zéro artificialisation nette (ZAN) en lien avec l'aménagement du territoire se trouvent dans le texte à partir du titre V intitulé « se loger » (articles 191 à 226). Les dispositions ci-dessous modifient, pour les articles qui nous intéressent le plus, globalement le Code de l'Urbanisme et le Code Général des Collectivités Territoriales.

Le texte commence par un article de programmation générale (article 191) qui dispose que :

« Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date.

Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »

Ensuite, l'article 192 modifie l'article 101-2 du Code de l'Urbanisme et intègre donc la lutte contre l'artificialisation des sols et, à terme, le ZAN comme un des grands objectifs de l'action des collectivités publiques.

Pour ce faire, la Loi « Climat et Résilience » ajoute aussi un article 101-2.1 dans le même Code qui décrit les conditions pour lutter contre l'artificialisation et atteindre le ZAN. Pour atteindre l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme, il faut un équilibre entre :

- « La maîtrise de l'étalement urbain
- Le renouvellement urbain
- L'optimisation de la densité des espaces urbanisés
- La qualité urbaine
- La préservation et la restauration de la biodiversité de la nature en ville
- La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers
- La renaturation des sols artificialisés »²⁴.

Certaines notions sont également introduites dont une définition de l'artificialisation dans le Code de l'Urbanisme :

« L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;*
- b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures ».*

La lutte contre l'artificialisation des sols devient donc un moteur d'action pour les collectivités publiques dans l'objectif d'atteindre le zéro artificialisation nette²⁵.

Comme nous l'avons vu supra, l'article 191 fixe des objectifs de programmation générale. C'est l'article 194 de la Loi « Climat et Résilience » qui organise la coordination entre les objectifs du ZAN et les différents plans et schémas qui sont élaborés à des échelles différentes.

Les différents plans et schémas dont nous parlerons dans la suite (ainsi que leur abréviation) sont :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) ;
- le schéma d'aménagement régional (SAR) ;

²⁴ Article 192, 2^{ème} alinéa

²⁵ Article 192.

- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuC) ;
- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ;
- le plan local d'urbanisme (PLU) et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ;
- la carte communale (CC).

De plus, ledit article définit certains concepts (voir infra) afin de mieux comprendre comment concrètement arriver à l'objectif du ZAN dans la première tranche des dix années.

3.2.1.1 Le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Le SRADDET (schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires) devient un outil-clé dans le cadre de la réduction de l'artificialisation des sols étant donné qu'il devra fixer les objectifs à moyen et long terme de la politique ZAN.

L'article 194 de la loi du 22 août 2021 modifie l'article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales en insérant : « *En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional* ».

3.2.1.2 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

En ce qui concerne plus particulièrement le schéma de cohérence territoriale (SCoT), il joue un rôle également en matière de réduction de l'artificialisation de sorte que l'article L.141-3 du Code de l'Urbanisme (modifié par la Loi « Climat et Résilience ») précise que : « *Le projet d'aménagement stratégique fixe en outre, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* ».

De plus, afin d'atteindre cet objectif, le Code précise les critères à prendre en compte dans le document d'orientation et d'objectifs tels que les besoins en matière de logements et de logements sociaux, les besoins en matière économique, le potentiel foncier mobilisable et l'impact de certaines législations sur cette disponibilité...²⁶

Le SCoT est donc, au même titre que le SRADDET, un outil clé en matière de lutte contre l'artificialisation. La loi prévoit également que le SCoT puisse identifier « des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés »²⁷.

3.2.1.3 Le plan local d'urbanisme et la carte communale (PLU et CC)

Le plan local d'urbanisme et la carte communale doivent également concourir au même objectif dans la lignée des objectifs déterminés par le SCoT.

²⁶ Voir article L.141-8 du Code de l'Urbanisme

²⁷ Voir article 197 de la loi climat et résilience

Il faut également noter que la Loi « Climat et Résilience » ajoute un alinéa à l'article L.151-5 du Code de l'urbanisme disposant que le projet d'aménagement et de développement durable du PLU « (...) ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27 »²⁸.

En ce qui concerne la carte communale (CC), « elle ne peut inclure, au sein de secteurs où les constructions sont autorisées, des secteurs jusqu'alors inclus au sein de secteurs où les constructions ne sont pas admises que s'il est justifié que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés. Pour ce faire, elle tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés existants ».

3.2.1.4 Le schéma directeur de la Région Ile de France (SDRIF) et le schéma d'aménagement régional (SAR)

Comme pour les autres outils, la Loi « Climat et Résilience » prévoit que ces outils doivent fixer « une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation »²⁹.

3.2.1.5 Les règles d'application

L'article 194 de la Loi « Climat et Résilience » comporte également des règles générales afin de permettre une bonne compréhension des concepts liés à l'application des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation³⁰ :

- la première tranche de dix ans commence à la date de promulgation de la loi du 22 août 2021 dite Loi « Climat et Résilience » ;
- durant cette première tranche, le rythme d'artificialisation correspond à une réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces durant les dix années précédentes ;
- le rythme de l'artificialisation (dans la première tranche de dix ans), tel que prévu dans l'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales, ne peut être supérieur à la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers durant les dix années précédant la date de promulgation de la loi du 22 août 2021 dite Loi « Climat et Résilience » ;
- la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est définie comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

Quelques règles sont également édictées et résumées (pour les plus intéressantes) ci-après :

- Si le SRADDET ne comprend pas la trajectoire qui permettra d'atteindre l'absence d'artificialisation nette des sols ainsi que l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années, il devra être adapté (début de l'adaptation dans l'année en-dehors laquelle la loi du 22 août 2021 est entrée en vigueur) et être en vigueur dans les deux ans de la promulgation de la loi du 22.08.2021.

²⁸ Article 194

²⁹ Une phrase similaire est introduite dans le PADduc (plan d'aménagement et de développement durable Corse)

³⁰ Voir infra pour des précisions sur certaines notions, cfr. Décret n° 2022-763

Il en est de même pour le PADDuC, le schéma d'aménagement régional et le schéma directeur de la région Ile de France.

Si ces schémas et plans n'ont pas été adaptés ou révisés ou ne l'ont pas été dans les délais prévus, « *le schéma de cohérence territoriale ou, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale engagent l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la présente loi, de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes* ».

Ceci n'est pas applicable, dans un délai de maximum dix ans après la promulgation de la Loi, dans le cas où le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme (...) comprennent des dispositions prévoyant « *des objectifs chiffrés de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision.* »

- Suite à l'adoption de ces schémas et plans, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou dans l'hypothèse où il n'en existe pas, le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale devront être révisés ou modifiés en ce sens également.
- De plus, en ce qui concerne les délais d'entrée en vigueur, ils seront de maximum cinq ans à partir de la promulgation de la Loi « Climat et Résilience » pour le SCoT révisé, de six ans pour le plan local d'urbanisme et de la carte communale.
- Il est important de souligner qu'un SCoT modifié ou révisé et non entré en vigueur dans le délai, suspend les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L.142-4 du Code de l'Urbanisme. Ces secteurs sont par exemple les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme.

De même, un plan local d'urbanisme ou une carte communale modifiée ou révisée, mais non entrée en vigueur dans le délai, gèle la délivrance d'une autorisation d'urbanisme dans des zones urbanisables de ces outils.

Par ailleurs, une conférence des schémas de cohérence territoriale est instaurée et se réunit dans les six mois de la promulgation de la loi du 22 août 2021. Celle-ci peut transmettre des propositions d'objectifs régionaux en lien avec l'objectif de réduction de l'artificialisation nette qui seront transmises au niveau du projet de SRADDET.

Dans un deuxième temps, la conférence des schémas de cohérence territoriale fera un bilan relatif à l'intégration et à la mise en œuvre des différents objectifs précités. Elle se penchera également sur les prochains objectifs liés à la tranche suivante des dix années.

Enfin, il est également prévu qu'un rapport soit dressé dans un délai de six mois afin de faire le point des modifications nécessaires dans plusieurs domaines (délivrance des permis, fiscalité, outils de maîtrise foncière,...) afin d'atteindre les objectifs du ZAN :

« Dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport proposant les modifications nécessaires en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, à la fiscalité du logement et de la construction ainsi qu'au régime juridique de la fiscalité de l'urbanisme, des outils de maîtrise foncière et des outils d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de concilier la mise en œuvre des objectifs tendant à l'absence d'artificialisation nette et les objectifs de maîtrise des coûts de la construction, de production de logements et de maîtrise publique du foncier. Ce rapport dresse également une analyse des dispositions de compensation écologique, agricole et forestière existants, du dispositif de compensation prévu au 3° du V de l'article L. 752-6 du code de commerce et de l'opportunité de les faire évoluer ou de développer de nouveaux mécanismes de compensation de l'artificialisation contribuant à l'atteinte des objectifs prévus à l'article 191 de la présente Loi ».

Un système de rapportage est également prévu au niveau communal. En effet, au moins une fois tous les trois ans, le maire devra présenter un compte rendu de l'état de l'artificialisation des sols sur son territoire.

De manière plus générale, la loi du 22 août 2021 prévoit que tous les cinq ans au moins, le Gouvernement publie un rapport sur l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols³¹.

Ce rapport devra comprendre différentes choses :

« Au moins une fois tous les cinq ans, le Gouvernement rend public un rapport relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols.

Le rapport présente l'évolution de l'artificialisation des sols au cours des années civiles précédentes. Il dresse le bilan de la présente loi en matière de lutte contre l'artificialisation et évalue l'efficacité des mesures de réduction de l'artificialisation.

Il apprécie l'effectivité de l'intégration des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme régionaux, communaux et intercommunaux. Il compare et rend compte de la dynamique de territorialisation de ces objectifs engagée à l'échelle des régions. Il évalue l'adéquation des moyens dont disposent les communes et leurs groupements pour remplir les obligations redditionnelles prévues par la loi et le règlement en matière de lutte contre l'artificialisation.

Il fait état des moyens financiers mobilisés par l'Etat en faveur du recyclage foncier, de la réhabilitation du bâti en zone urbanisée et des grandes opérations publiques d'aménagement, en identifiant le soutien apporté aux opérations des collectivités territoriales. Il rend compte des moyens alloués aux établissements publics fonciers et aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural pour contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols, notamment par la renaturation des sols.

Il contient des préconisations sur la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols envisagée pour atteindre l'absence de toute artificialisation nette en 2050 et précise les orientations de limitation de l'artificialisation envisagées pour la décennie 2031-2040, en veillant à assurer une transition entre les outils de mesure de la consommation des sols et les outils de mesure de l'artificialisation ».

³¹ Article 207 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

3.2.2 Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Ce décret est pris en application de la loi du 22 août 2021 et précise certaines notions liées au SRADDET.

Tout d'abord, on peut retrouver dans l'article 3 dudit décret la manière dont sont définis et territorialement déclinés les objectifs du SRADDET en lien avec la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Ensuite, le Décret élabore le cadre général que devra instaurer le SRADDET :

« En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années. Le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.

Il précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols ».

3.2.3 Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme

Ce décret est pris en application de la loi du 22 août 2021 et précise certaines notions développées dans ladite loi.

Il détermine tout d'abord les zones à prendre en compte pour le suivi de l'artificialisation en ce qu'il précise que ce sont les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.

Il élabore un classement des surfaces afin de déterminer quelles seront celles à considérer comme artificialisées et celles non artificialisées pour évaluer le suivi des mesures prévues par la Loi « Climat et Résilience ». Ce classement est présenté au tableau 1. Il ajoute que « *le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature* ».

Enfin, il précise quels sont les documents de planification visés par l'article 101-2-1 du Code de l'urbanisme. Il s'agit du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le plan d'aménagement et développement durable de Corse et le schéma d'aménagement régional et le schéma directeur de la région Ile de France.

Tableau 1 : Classement des surfaces considérées comme artificialisées ou non artificialisées.

Catégories de surfaces	
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.

On peut retrouver dans la notice de ce décret :

« Cette nomenclature ne s'applique pas pour les objectifs de la première tranche de dix ans prévue à l'article 194 de la même loi : pendant cette période transitoire, les objectifs porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette nomenclature n'a pas non plus vocation à s'appliquer au niveau d'un projet, pour lequel l'artificialisation induite est appréciée au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol ».

3.2.4 Discussion

On peut voir que la France a élaboré un système assez complet afin d'atteindre les objectifs du ZAN, tant en termes d'implications des outils de l'aménagement du territoire, avec des conséquences en cascade importantes, qu'en termes de suivi et de rapportage de la concrétisation des mesures sur le terrain.

Un premier constat à réaliser est que le législateur français a choisi d'adopter une définition de l'artificialisation qui s'écarte de la vision de l'Agence européenne pour l'environnement. Alors que cette dernière fait référence à une consommation d'espace, la loi française invoque plutôt une altération des fonctions écologique du sol. Ainsi, le législateur français semble vouloir confondre sous une même appellation les problématiques liées à la consommation des terres et celles qui sont liées à l'imperméabilisation des sols. Toutefois, le fait que la loi française ait prévu une période de dix ans avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle nomenclature pourrait avoir pour conséquence que celle-ci ne soit jamais appliquée. En effet, cela dépendra des écarts que la future directive européenne sur la protection des sols autorisera ou non vis-à-vis de sa propre définition de l'artificialisation.

En ce qui concerne les changements d'affectation, on constate que le législateur français prévoit de nouvelles dispositions en vue de limiter l'ouverture de nouvelles zones urbanisables. Transposée à la Wallonie, de telles mesures impliqueraient que la conversion d'une zone non destinée à l'urbanisation en zone destinée à l'urbanisation ne pourrait se faire qu'à condition de justifier ce changement par une étude établissant que le potentiel des espaces déjà artificialisés a été mobilisé. En d'autres termes, cela prioriserait la mobilisation des friches ou des sites à réaménager par rapport à l'ouverture de nouvelles zones urbanisables ou à la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concertée.

3.3 GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

3.3.1 Le Projet de Programme Directeur de l'Aménagement du territoire 2023 et le contexte de son élaboration

Dès le début de la législature du Gouvernement Bettel II, celui-ci a eu pour objectif de réviser son actuel Programme Directeur de l'Aménagement du territoire³² qui date de 2003. Issu des élections nationales d'octobre 2018, ce gouvernement est formé d'une coalition entre le Parti démocratique (DP), le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) et le parti Les Verts (Gréng). Suite à la décision du Gouvernement réuni en conseil le 26 juillet 2019, le ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions (Claude Turmes – Gréng) a procédé, en collaboration avec un groupe de travail interministériel, à l'élaboration d'un projet de Programme directeur de l'aménagement du territoire (ci-après, le « projet de PDAT2023 »³³).

Le projet de PDAT2023 définit une stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre afin de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à l'ensemble de la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire national.

Le projet de PDAT2023 a fait l'objet d'une évaluation environnementale ayant mené à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (R.I.E.). Le 19 septembre dernier, a été lancée la procédure de consultation du rapport sur les incidences environnementales (R.I.E.) relatif au projet de Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT2023).

Ce projet de PDAT 2023 s'inscrit dans la foulée de l'adoption de quatre Plans directeurs sectoriels (PDS) dits primaires préparés à la fin de la législature précédente et entrés en vigueur le 1^{er} mars 2021 : les PDS « transports », « logement », « paysages » et « zones d'activités économiques »³⁴. Ceux-ci ont notamment ajouté de nouvelles zones d'habitat de taille significative en des lieux stratégiques et des nouvelles zones d'activités économiques nationales ou régionales pour quelques centaines d'ha dans les deux cas afin de faire face à l'exceptionnelle croissance économique et démographiques que connaît ce pays.

Ces PDS dits « primaires » sont donc des plans ayant un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale. Ils constituent par conséquent des instruments permettant de cadrer le développement spatial à moyen et à long terme. A côté des PDS « logement » et « zones d'activités économiques » qui ont créé de nouvelles zones urbanisables, le PDS transport a inscrit le tracé de futures nouvelles infrastructures de transport (ferroviaire ou routière) dans les plans d'occupation du sol.

³² Voir à ce sujet le PDAT de 2003 : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/programme-directeur.html> et l'analyse qui en a été faite en 2007 et 2008 par la CPDT dans le cadre de l'expertise Plans stratégiques des régions frontalières : https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/regions_frontalieres.pdf ou <https://hdl.handle.net/2268/233119> pour la synthèse et <https://hdl.handle.net/2268/233118> pour la version complète.

³³ Voir le communiqué de presse : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/gouv_mea%2Bfr%2Bactualites%2Barticle%2B2022%2Ba.html. Celui-ci contient différentes pièces téléchargeables dont le projet de PDAT 2023 et ses 6 annexes ainsi que le RIE du projet de PDAT 2023 dans sa version résumé technique ainsi que dans sa version rapport complet ; ce dernier étant accompagné de deux annexes.

³⁴ Voir à ce sujet le site : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels-primaires.html>.

En prévision de la refonte du PDAT de 2003, le précédent ministre en charge de l'aménagement du territoire, François Bausch (Gréng) avait déjà initié en 2018 les premiers travaux de préparation de ce nouveau PDAT via un vaste travail de participation citoyenne (NotreFutur.LU)³⁵. Afin de lancer un premier débat à la Chambre des Députés à ce sujet fin février 2028, un rapport rédigé conjointement par le MDDI-DATer (Département de l'aménagement du territoire) et par le LISER (Antoine Decoville et Valérie Feltgen)³⁶ a fait office de diagnostic territorial préalable en identifiant les enjeux à traiter dans le cadre de l'élaboration de cette nouvelle mouture du PDAT.

Les grandes lignes du contenu du PDAT2023

Le PDAT 2023 est un document de 247 p. qui est structuré en une introduction et 6 chapitres. L'introduction présente « *une nouvelle approche de la planification territoriale* » :

- en explicitant ce en quoi consiste le PDAT, sur la base de la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire datant du 17 avril 2018 ;
- en présentant l'ambition du PDAT2023 ;
- en faisant un très synthétique état de la situation au Luxembourg (des constats identiques à 2003 mais accentués) ;
- en décrivant le processus d'élaboration du PDAT2023 ;
- en présentant enfin la nouvelle approche du PDAT2023 avec notamment ses objectifs politiques.

Ces derniers sont au nombre de trois, sachant qu'un quatrième, de nature transversale est celui de la Gouvernance. L'objectif politique n°1 est la Réduction de l'artificialisation du sol (dans le droit fil de l'objectif européen du *No net land take by 2050*). L'objectif politique n°2 est la Concentration du développement aux endroits les plus appropriés (là aussi en vue de limiter l'étalement urbain et de renforcer au contraire l'armature urbaine interne au pays). L'objectif politique n°3 est quant à lui celui de la Planification territoriale transfrontalière.

Pour leur part, les 6 chapitres qui composent le PDAT 2023 après son introduction portent sur :

- 1) Les défis d'aujourd'hui et de demain ;
- 2) Les principes et objectifs politiques du PDAT2023 ;
- 3) Les stratégies pour mettre en œuvre les objectifs politiques du PDAT2023 ;
- 4) Une déclinaison de la stratégie aux différentes échelles du territoire ;
- 5) Outils et Mesures ;
- 6) Suivi et monitoring du PDAT 2023.

³⁵ Voir le site : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/NotreFuturTerritoire.html>.

³⁶ Voir à ce sujet : <https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/debat-de-consultation-at-chambre-deputes-2018-vf-signé.pdf>.

Un processus d'élaboration du PDAT 2023 original intégrant un exercice de prospective transfrontalier

A propos du processus d'élaboration du PDAT 2023, en plus du DATer et de la communauté scientifique qui ont été mobilisés, un large processus de participation et de consultation citoyenne a été organisé entre janvier 2018 et mars 2022, parallèlement à l'élaboration du programme directeur. Un comité de citoyens (*Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050*) a notamment été mis en place dans ce cadre et a pour sa part produit une série de recommandations³⁷ à destination du politique et de l'administration. Par ce biais, le politique a souhaité tester l'adhésion d'un petit panel de citoyens au projet collectif d'une transformation profonde de leur mode de vie

A propos de la mobilisation de la communauté scientifique, signalons que, d'octobre 2020 à janvier 2022, le Grand-Duché a procédé à une consultation internationale *Luxembourg in Transition – Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la région fonctionnelle luxembourgeoise*³⁸. L'objectif de ce processus visait à réunir des propositions stratégiques d'aménagement du territoire et à produire des scénarios de transition écologique à l'horizon 2050 pour le Grand-Duché de Luxembourg et ses territoires frontaliers.

S'inspirant des grandes consultations menées telles que celles du Grand Paris (2008-2010) ou du Grand Genève (2018-2020), la consultation a eu pour objectif de préciser le rôle de l'aménagement du territoire dans le cadre de la transition écologique du territoire souhaité et nécessaire d'ici l'horizon 2050.

Luxembourg in Transition est un processus qui a encouragé la formation d'équipes pluridisciplinaires issues d'horizons divers (tant en termes de nationalité que de spécialisation) pour une nouvelle approche transitionnelle et résiliente du territoire. Il s'agissait d'un appel à idées audacieuses qui ont été développées de manière parallèle en trois phases avec, pour chacune d'elle, un nombre de plus en plus restreint de groupements de bureaux d'étude sélectionnés (10 consortiums pour la phase 1, 6 pour la phase 2 et 4 pour la phase 3). Il s'agissait ainsi d'accompagner la réflexion du Gouvernement et du DATer dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle version du PDAT en fournissant des visions inspirantes (futurs désirables) et des idées concrètes d'actions, d'infrastructures et d'aménagement...³⁹.

Notons que ce processus *Luxembourg in Transition* ne concernait en fait pas que le seul territoire du Grand-Duché. Les consortiums devaient en fait élargir leur champ d'investigation à un espace transfrontalier quasi 4 fois plus grand et trois fois plus peuplé que le Grand-Duché appelé la Région fonctionnelle Luxembourg Plus (cf. Figure 1) qui déborde en Wallonie sur une large partie de la Province de Luxembourg (tout l'est et le sud de la province et une partie de son centre) et sur le canton germanophone de Saint-Vith en Province de Liège.

La partie wallonne de cette Région fonctionnelle Luxembourg Plus ainsi délimitée regroupait, en mars 2019, 37 840 des travailleurs frontaliers sur les 46 790 travailleurs frontaliers qui résident en Wallonie (soit 80,9%) et sur le total des 48 880 travailleurs frontaliers qui résident en Belgique (soit 77,5%). Sur ces 37 840 frontaliers, 33.890 habitaient dans 28 des 44 communes de la Province de Luxembourg et 3 950 dans 5 communes du Canton de Saint-Vith.

³⁷ Voir la version française de la brochure qui rassemble les 9 principes et 44 recommandations émises par ce *Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050* : https://luxembourgtransition.lu/wp-content/uploads/2022/01/BK2050_Brochure_FR.pdf.

³⁸ Voir le site : <https://luxembourgtransition.lu/>

³⁹ Le résultat concret produit par les 10 consortium mobilisés lors de cette consultation internationale *Luxembourg in transition* est disponible ici : <https://luxembourgtransition.lu/equipes/>.

Notons que le SPW TLPE – DDT était représenté dans une des trois instances de la consultation (le Comité consultatif) en charge du suivi de ce processus ⁴⁰, en tant que membre du Comité de Concertation du Développement Territorial de la Grande Région (la CCDT⁴¹).



Figure 3 : Délimitation de la Région fonctionnelle Luxembourg Plus dans le cadre de la consultation internationale Luxembourg in Transition (Source : SIG-GR (DATer) - Annexe du marché public Luxembourg in Transition (2020))

⁴⁰ Voir la page : <https://luxembourginttransition.lu/instances-de-la-consultation/>

⁴¹ Voir le site : <https://granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Les-groupes-de-travail/Comite-de-Coordination-du-Developpement-Territorial>. Les représentants pour la Wallonie dans ce CCDT sont : Pascale Fouchs, pour le SPW TLPE-DDT et Alexandre Petit, pour IDELUX.

3.3.2 Les objectifs du Projet de Programme Directeur de l'Aménagement du territoire 2023

Dans son volet 2.3 Les objectifs politiques du PDAT2023 (pp. 41-53), ceux-ci sont explicités. Les objectifs politiques et la stratégie de développement territorial proposés par le PDAT2023 visent à préparer le territoire pour accueillir les futurs développements et se basent ainsi sur les projections de croissance produites par le STATEC à un niveau national (« Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 », novembre 2017). Le scénario retenu est le scénario haut (ou maximaliste) correspondant à une croissance annuelle du PIB de 4,5 % et résultant en une population totale de 1 162 000 et un emploi total de 870 000 en 2060.

Dans une approche prospective et volontariste, le PDAT2023 ambitionne d'anticiper les besoins infrastructurels tout en augmentant ainsi la sécurité de planification des diverses politiques sectorielles. Cette approche vise à permettre aux pouvoirs publics, étatiques et communaux, de mieux planifier « aujourd'hui » en tenant compte des besoins de « demain ».

Intéressons-nous en particulier à ce que devrait impliquer les deux premiers d'entre eux : l'objectif politique n°1 Réduction de l'artificialisation du sol et l'objectif politique n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés. Pour ces deux objectifs, le volet 2.3 du PDAT2023 liste une série de mesures quantifiables en lien avec les objectifs politiques.

Pour l'objectif politique n°1 Réduction de l'artificialisation du sol, ces mesures retenues dans le PDAT sont au nombre de 5 :

- 1.1 Reconversion des friches et des espaces urbanisés désaffectés existants et à venir (friches industrielles, commerciales ou pétrolières, stations de services, etc.) ;
- 1.2 Orientation du développement vers l'intérieur des périmètres urbanisés ;
- 1.3 Soutien à la rénovation et à la réhabilitation des bâtiments existants en lieu et place des constructions neuves, pour profiter de l'énergie grise déjà dépensée et installée dans le parc immobilier actuel ;
- 1.4 Renaturation d'espaces urbanisés désaffectés ayant vocation à rétablir des continuités d'espaces libres, verts, agricoles, horticoles ou forestiers ;
- 1.5 Reconversion des quartiers monofonctionnels existants en quartiers multifonctionnels.

Pour l'objectif politique n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés, les mesures qui lui sont propres sont au nombre de 6 :

- 2.1. Développement polycentrique suivant l'armature urbaine ;
- 2.2. Organisation de la mobilité en fonction des Centres de développement et d'attraction (CDA)
- 2.3. Déconcentration concentrée des équipements et services publics suivant l'armature urbaine
- 2.4. Densification adaptée des localités à caractère rural et urbain
- 2.5. Création d'endroits réservés aux activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat
- 2.6 Investissements publics à impact territorial orientés en fonction de l'armature urbaine

Le PDAT2023 prévoit deux horizons temporels pour la mise en œuvre de ses objectifs :

- le premier s'étend de 2023 à 2035 et vise à initier l'inversion des tendances actuelles et provoquer un changement de paradigme ;
- le deuxième s'étend de 2035 à 2050 et vise à confirmer le changement de paradigme.

Précisions quant à l'objectif politique n°1 Réduction de l'artificialisation du sol

Le 1^{er} objectif politique implique :

- d'atteindre 0,25 hectares par jour (90 ha par an) en 2035 avec une réduction continue à partir de l'entrée en vigueur du PDAT ;
- de tendre vers la zéro artificialisation nette du sol à partir de 2050.

Entre 2007 et 2018, l'artificialisation du sol luxembourgeois a été en moyenne de 0,46 hectares par jour (soit 168 ha par an, ce qui est 7,1 fois moins que les $\pm 1\ 200$ ha/an consommés en Wallonie entre 2010 et 2019, alors que la Wallonie ne compte que 5,7 fois plus d'habitants que le Grand-Duché et que la croissance du volume total de la population pendant cette période est à peu près équivalente en valeur absolue mais que la croissance du volume total des travailleurs pendant cette période est bien plus élevée au Grand-Duché qu'au sein de la Région wallonne).

Il faut dire qu'en ce qui concerne la densité de construction de nouveaux logements sur des terrains nouvellement (ré)urbanisés, elle est considérablement plus élevée au Grand-Duché qu'en Wallonie et que chez nos voisins. Elle tend en effet à augmenter significativement au cours des deux dernières décennies en raison du fort renchérissement du foncier que connaît ce pays, passant de 32,2 logements par hectare (net) de terrain sur la période 2004-2010, à 38,7 sur la période 2010-2016 (Annexe III du projet de PDAT2023, p. 23).

Compte tenu des projets et planifications validés ou en cours d'exécution, y compris les plans directeurs sectoriels entrés en vigueur en mars 2021, le PDAT2023 propose de réduire progressivement l'artificialisation du sol pour atteindre 0,25 hectares par jour en 2035 et tendre vers la zéro artificialisation nette à partir de 2050. Il importe de préciser que cet objectif ne remet pas en cause les quatre plans directeurs sectoriels primaires. Ces derniers pourront en effet être réalisés tout en s'inscrivant dans la nouvelle culture de planification. De même, les modifications des PAG (Plans d'aménagement généraux, c'est-à-dire les plans d'occupation des sols jouant le même rôle que les plans de secteur en Wallonie sauf qu'ils sont établis à l'échelle communale) peuvent toujours être réalisées tout en s'inscrivant dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol (projet de PDAT2023, pp. 46-47).

De même, le projet de PDAT précise à ce sujet ceci : *« Il ne s'agit pas de stopper le développement du pays, mais bien de réduire ses effets sur la ressource limitée qu'est le sol : ceci afin de maintenir la capacité du territoire à accueillir ce développement, grâce à une nouvelle planification territoriale, axée sur la densification, la multifonctionnalité et la gestion efficiente des ressources. La mise en œuvre de cet objectif devra se faire progressivement dans le cadre d'un suivi rigoureux afin de ne pas remettre en question les acquis économiques et sociaux du pays. Le cas échéant, le concept de la zéro artificialisation nette du sol pourra être tempéré et subir des exceptions en présence d'exigences d'intérêt général ou de besoins d'utilité publique qui doivent primer, en passant soit par un plan directeur sectoriel (PDS), soit par un plan d'occupation du sol (POS) [– document de planification établi à l'initiative de de l'Etat pour un projet d'intérêt national –] soit par un plan d'aménagement général (PAG) et ce au-delà de 2050.*

De même, l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol ne remet pas en question les politiques poursuivies par le Gouvernement concernant le soutien à la construction de logements.

En effet :

- *l'impôt à la mobilisation de terrains, actuellement en cours d'élaboration dans le cadre de la refonte de l'impôt foncier⁴², devra permettre d'activer les terrains situés au sein du périmètre constructible et l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol ne remet pas en question cet aspect,*
- *les résultats du projet Luxembourg in Transition ont démontré qu'il existe un fort potentiel de surélévation des bâtiments déjà construits,*
- *le développement des friches (Neischmelz, Metzeschmelz) s'inscrit dans l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol ,*
- *l'élaboration de nouveaux PDS et POS ainsi que les modifications des PAG restent possibles mais devraient se faire aux endroits les plus appropriés » (projet de PDAT2023, p.47).*

Précisions quant à l'objectif politique n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

Ce second objectif politique devrait passer dès l'horizon 2035 par :

- *« la révision et l'adaptation de la disponibilité foncière dans les PAG en fonction de l'armature urbaine ;*
- *le soutien à la création d'emplois dans les Centres de développement et d'attraction (CDA) [- l'équivalent des pôles du SDER en Wallonie -] à travers notamment la déconcentration des services publics ;*
- *une armature urbaine plus contraignante si possible ;*
- *la création d'endroits réservés aux activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat via le PSZAE [- c'est-à-dire le Plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » -] ;*
- *la reconversion de quartiers monofonctionnels en quartiers multifonctionnels » (projet de PDAT2023, p. 49).*

D'ici 2050, il est de plus envisagé de prendre en compte, dans la mesure du possible, l'armature urbaine dans les règles qui encadrent les finances et investissements publics.

Le projet de PDAT2023 souligne que : *« La concentration du développement social et économique aux endroits les plus appropriés permet d'améliorer l'accessibilité de la population aux fonctions essentielles de l'activité humaine, à savoir habiter (logement), travailler (industrie, artisanat, bureaux), s'éduquer et se former (crèches, maisons-relais, écoles, lycées, universités), s'approvisionner (commerce), se divertir (loisirs) et se faire soigner (hôpitaux, centres médicaux). Cette approche constitue un des éléments essentiels pour réduire les besoins en mobilité ainsi que les distances à parcourir et favoriser l'utilisation des mobilités actives » (projet de PDAT2023, p. 49).*

De même, il précise que : *« L'article 1er de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire prévoit que : « Dans ce cadre, [l'aménagement du territoire] veille à une utilisation rationnelle du sol ainsi qu'à un développement urbanistique concentrique et cohérent et incite les communes à développer des stratégies communes ».*

Il importe donc de concentrer le développement aux endroits les plus appropriés, c'est-à-dire dans les lieux présentant une centralité importante, une (très) bonne accessibilité (notamment en transports en commun) et les moindres contraintes (biodiversité, qualité environnementale, etc.).

⁴² Il serait très utile a priori de se pencher sur ce nouvel outil luxembourgeois que crée le projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements qui vient d'être déposé à la Chambre des députés le 10 octobre 2022. https://gouvernement.lu/fr/dossiers/gouv_mint%2Bfr%2Bdos-siers%2B2022%2Bimpot-foncier.html. Voici le lien vers le texte en question sur le site de la Chambre des députés : <https://www.chd.lu/fr/dossier/8082>.

C'est à cette fin que l'armature urbaine du PDAT de 2003 a été reprise et légèrement adaptée. Cette dernière permet d'identifier les endroits les plus appropriés pour accueillir le développement. Des stratégies spécifiques pour les milieux urbains et ruraux s'avèrent nécessaires, notamment en termes de niveaux de densification et d'intensification différenciés qui tiennent compte des spécificités des différents territoires. La concentration du développement urbain au sein des périmètres fonctionnels de l'armature urbaine est déclinée et graduée selon le degré d'urbanité, de population, d'enjeux économiques, sociaux et symboliques. Cette démarche privilégie la renaissance des centres-villes, en lieu et place des développements périphériques. Pour les développements économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat, notamment industriels, il s'agira d'identifier des endroits appropriés à réserver aux activités économiques.

À l'horizon 2035, la démarche vise à amorcer la concentration de l'urbain par la multiplication des quartiers, zones et bâtiments multifonctionnels. Dans ce contexte, il importe de renforcer les centralités existantes en y concentrant les activités, services et équipements du quotidien, afin d'atteindre des masses critiques et de faciliter leur accessibilité via une mobilité active ou via les transports en commun. Il importe également de renforcer l'accès aux espaces et aux activités liés à la nature depuis ces mêmes centralités.

À l'horizon 2050, en accord avec les démarches de réduction de l'artificialisation du sol et de protection des ressources naturelles, la consommation diffuse du sol en périphérie devrait céder sa place au développement coordonné des Centres de développement et d'attraction pour y concentrer les services et les équipements publics de proximité. Tout quartier ou secteur monofonctionnel existant ainsi que les terrains vagues ou en friche devraient entrer dans des programmes d'études de reconversion en quartiers multifonctionnels (ou de renaturation, comme mesures de compensation dans le cadre de la démarche zéro artificialisation nette du sol) » (projet de PDAT2023, p. 50).

Précisions quant à l'armature urbaine souhaitée dans le cadre du projet de PDAT 2023

A propos de cette armature urbaine qui doit garantir partout un accès aux services et fonctions essentielles et qui doit assurer la localisation de « *la bonne fonction au bon endroit* », il faut se reporter au volet 3.2. aux pp. 62 à 71 du projet de PDAT2023.

« L'armature urbaine se compose de centralités qui regroupent l'ensemble des activités urbaines à différentes échelles : elle comprend à la fois les grandes agglomérations (Agglo-Centre, Région Sud et Nordstad) et les centres régionaux (CDA - Centres de développement et d'attraction) qui présentent une masse critique suffisante leur permettant d'assurer à long terme une offre solide en services à leurs bassins de vie. Au-delà du territoire national, les centralités de la région fonctionnelle transfrontalière doivent également être prises en compte.

Les différentes centralités reprises sont reliées entre elles par les réseaux de mobilité durable, comprenant les voies ferrées et les routes principales sur lesquelles peuvent circuler des bus et des vélos (électriques) via des voies réservées.

Ce système coordonné entre urbanisation et transports complète les autres leviers de la résilience et constitue en même temps le principal moyen pour concentrer le développement aux endroits les plus appropriés, conformément à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Le PDAT2023 apporte quelques modifications à l'armature déjà définie en 2003 par le programme directeur et propose de la renforcer en deux sens.

Pour que l'armature urbaine soit efficiente, il s'agit d'abord de restreindre l'étalement et la dispersion des activités humaines dans le territoire, dans le sens de la réduction de l'artificialisation du sol. Outre la consommation excessive de la ressource sol, la dispersion des activités ne permet ni de garantir la vitalité sociale des centres des quartiers et des villages, ni de les desservir par des moyens de mobilité durable.

En même temps, il s'agit de développer de nouvelles approches de travail à l'intérieur des périmètres déjà urbanisés, en renforçant l'activation des centres par le rapprochement des fonctions, l'identification et la préservation des lieux d'intensité urbaine (lieux du vivre ensemble) et en les organisant sur la base du maillage des espaces publics qui les relie entre eux. Cette organisation de la ville de la proximité – ou ville du quart d'heure – est à la base de la stratégie urbaine développée par le PDAT2023 » (projet de PDAT2023, p. 63).

Notons que le PDAT2023 a été élaboré en concertation avec le nouveau Plan National de mobilité 2035 (PNM2035) établi par le Ministère de la mobilité et des travaux publics (MMTP) sous la responsabilité du Vice-Premier ministre et Ministre de la mobilité et des travaux publics François Bausch (Gréng). En ce qui concerne le volet de la mobilité, le PNM2035 se base de fait sur l'armature urbaine et les données structurelles du PDAT2023.

« Le PDAT2023 maintient les trois types de CDA du programme directeur de 2003 tout en adaptant la terminologie :

- le CDA d'importance européenne : Ville de Luxembourg ;
- les CDA d'importance nationale : Esch-sur-Alzette et la Nordstad (Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre et Diekirch) ;
- les CDA d'importance régionale : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden et Wiltz.

Par rapport à 2003, le nouveau CDA d'importance régionale de Mondorf-les-Bains vient compléter la liste. En outre, le CDA de la Nordstad inclut désormais la commune d'Erpeldange-sur-Sûre en plus des communes d'Ettelbruck et de Diekirch.

Dans le cadre de la nouvelle définition, le CDA n'est plus défini au niveau de la commune mais au niveau de la localité – voire d'un ensemble contigu de localités – pour ainsi favoriser son développement approprié et éviter que ceci ne se fasse de manière diffuse au sein de la commune ou de l'agglomération. Il est à noter que dans le cadre du Fonds de dotation général des communes (FDGC), qui tient compte des critères d'aménagement du territoire, c'est bien la commune et non la localité qui est visée.

En outre, le rôle de l'accessibilité des CDA d'un point de vue des transports publics est renforcé. Dans un contexte de développement durable, il importe en effet qu'une commune dont le développement est soutenu par l'État bénéficie d'une bonne accessibilité concernant les transports publics.

L'accent est également mis sur le rôle d'un CDA en ce qui concerne son aire d'influence compte tenu de sa fonction de centre d'approvisionnement (Daseinsvorsorge). Les communes se situant dans l'aire fonctionnelle d'un CDA ainsi que les services étatiques concernés doivent se concerter et collaborer afin de développer des stratégies communes et cohérentes dans les domaines de la mobilité et du développement urbain. Les refontes ou les modifications substantielles des plans d'aménagement général doivent également être abordées de manière intercommunale.

L'instrument des conventions de coopération territoriale État-communes constitue à cet effet un moyen mis à disposition des communes et de l'État pour mener des telles concertations » (projet de PDAT2023, p. 67).

Notons aussi que, « même si le PDAT2023 ne définit que des objectifs politiques et des stratégies pour le territoire national, il importe de prendre également en compte dans les planifications les lieux centraux de l'aire fonctionnelle transfrontalière » (projet de PDAT2023, p. 70). Arlon, Bastogne, Vielsalm ou Saint-Vith sont d'ailleurs explicitement repérés sur la carte de l'armature urbaine du projet de PDAT2023 (voir ci-dessus à la figure 2).

A côté des CDA d'importance européenne (1 ville), des CDA d'importance nationale (2 pôles répartis entre 4 communes) et des CDA d'importance régionale (au nombre de 13), le PDAT donne un rôle particulier à 3 agglomérations qui encadrent les trois CDA d'importance européenne et d'importance nationale :

- L'Agglo-Centre autour de la Ville de Luxembourg ;
- Les cinq communes de la Nordstad centrées sur les localités CDA d'Ettelbruck, d'Erpeldange-sur-Sûre et de Diekirch ;
- La Région Sud autour de la Ville d'Esch-sur-Alzette et des CDA régionaux de Differdange et de Dudelange.

En plus des 18 communes identifiées comme CDA, ces 3 agglomérations comptent également une quinzaine de communes non CDA (comme les communes de Pétange et de Kaerjeng (Bascharage) tout contre Aubange dans la Région Sud ou comme Capellen, Bertrange et Stassen situées entre Luxembourg-Ville et Arlon dans l'Agglo-Centre).

Le reste du territoire national est formé d'une septantaine de communes désignées dans cette armature urbaine de Communes à développement endogène. « *Un développement endogène (Eigenentwicklung) est un développement d'une commune en relation avec les besoins de sa propre population. Basé sur la valorisation des ressources et des spécificités locales, il prend en compte les aspects sociaux, culturels, techniques, agricoles et autres : ce n'est donc plus une demande externe qui définit la croissance mais des besoins internes à la commune considérée.*

Selon l'approche en aménagement du territoire durable, il s'agit du développement préconisé pour l'ensemble des localités qui n'exercent pas la fonction de CDA et ne sont pas intégrées dans une des trois agglomérations précitées. Le point commun de toutes ces communes est qu'elles se situent dans l'aire d'influence d'un, voire de plusieurs CDA.

Confrontées à des perspectives et à des potentiels souvent identiques, les communes à développement endogène ont intérêt à planifier leur futur en complémentarité et en coopération avec leurs communes voisines, que ce soit de manière institutionnalisée sous forme d'un parc naturel ou d'une convention État-communes ou à travers l'initiative LEADER qui soutient financièrement des projets » (projet de PDAT2023, p. 70).

Précisions quant à la répartition des efforts liés à l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol tenant compte de l'armature urbaine souhaitée dans le cadre du projet de PDAT 2023

Le point 3.24. du projet de PDAT (pp. 71-79) se rapporte à l'articulation entre l'objectif de réduction de l'artificialisation nette du sol et celui de concentration du développement grâce à l'armature urbaine. Dans cette partie, le PDAT2023 identifie un scénario de développement au niveau national et des seuils théoriques maximaux d'artificialisation du sol à l'échelle communale aux horizons 2035 et 2050.

« Ces seuils maximaux par commune n'ont pas de valeur contraignante mais constituent une base d'orientation pour les acteurs étatiques et communaux en vue de tendre progressivement vers la mise en œuvre du double objectif précité. (...)

Pour atteindre les objectifs escomptés de réduction de moitié de l'artificialisation du sol à l'horizon 2035 et tendre vers la zéro artificialisation du sol à partir de 2050, il faut répartir le potentiel de développement sur l'ensemble des communes et dans le respect de l'armature urbaine du PDAT2023.

L'armature urbaine définit une répartition géographique de la population et des emplois selon le principe de la « concentration du développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire » inscrit à l'article 1er de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Cette répartition se fera en fonction des CDA dans lesquels l'accessibilité en transports publics et la centralité jouent un rôle primordial » (projet de PDAT2023, p. 72).

Tableau 2 : Taux de répartition des croissances démographique et économique nationales totales ventilées par type de commune selon l'armature urbaine

ARMATURE URBAINE	ABSORPTION DE LA CROISSANCE DE LA POPULATION DU PAYS EN %	ABSORPTION DE LA CROISSANCE DE L'EMPLOI DU PAYS EN %
Agglo-Centre	36,4 %	52,30 %
Région Sud	33,7 %	23,50 %
Nordstad	4,8 %	4,10 %
CDA régionaux hors agglomération	11,3 %	10,10 %
Communes à développement endogène	13,7 %	09,90 %

Source : projet de PDAT2023, p. 73.

« L'atteinte des objectifs en matière de réduction de l'artificialisation du sol ne peut se faire que par le biais d'une réduction progressive de la consommation du sol par rapport à celle que connaît le pays actuellement : 0,5 hectares par jour, soit de 180 hectares par an (les données les plus récentes à ce sujet datent de 2018).

À l'échelle nationale, le PDAT2023 propose un scénario dégressif linéaire correspondant à une réduction progressive de l'ordre de 7 ha (valeur arrondie) par année pour passer de 180 ha en 2022 à 90 ha en 2035 et pour finalement atteindre 0 ha à partir de 2050.

La mise en œuvre du scénario dégressif linéaire résulterait en une artificialisation totale de 2 556 ha jusqu'en 2050, soit une économie de consommation foncière de plus de 2 600 ha. En effet, si le rythme actuel est maintenu jusqu'en 2050, une surface totale de 5 220 ha sera artificialisée à l'échelle nationale.

Ces précisions chiffrées illustrent l'effet potentiel de la mise en œuvre de l'objectif de la ZAN à l'horizon 2050 et montrent que l'objectif de tendre vers la zéro artificialisation du sol à partir de 2050 peut donc théoriquement être atteint. En effet, le potentiel foncier des PAG à hauteur de 5 000 ha dégagé par Raum+ se compose de :

- environ 1 600 ha de surfaces constructibles déjà artificialisées,
- environ 3 400 ha de surfaces constructibles qui ne sont pas encore artificialisées (terres agricoles, prés, etc.), dont plus de 900 hectares sont soumis à un aménagement différé (zone superposée « zone d'aménagement différé »).

En retirant les zones soumises à un aménagement différé, le potentiel de développement total actuel ne dépasse guère le seuil maximum d'artificialisation nette du sol rendant possible l'atteinte de l'objectif de réduction de l'artificialisation nette du sol à l'horizon 2050.

Ce raisonnement théorique ne signifie pas que les ZAD devront rester des ZAD au-delà de 2050. (...)

Le cas échéant, le concept de la zéro artificialisation nette du sol pourra être tempéré et subir des exceptions en présence d'exigences d'intérêt général ou de besoins d'utilité publique qui doivent primer, en passant soit par un plan directeur sectoriel, soit par un plan d'occupation du sol soit par un plan d'aménagement général, et ce au-delà de 2050

Les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées mais devraient s'inscrire dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol.

Dans l'annexe II du PDAT2023, intitulée « Définition de seuils théoriques communaux maximaux d'artificialisation du sol », sont définis des potentiels de développement maximaux théoriques pour chaque commune qui tiennent compte de l'objectif de la réduction de l'artificialisation du sol tout en respectant la répartition du développement suivant l'armature urbaine. » (projet de PDAT2023, pp. 74-75).

ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DU SOL (ZAN)

Scénario dégressif linéaire

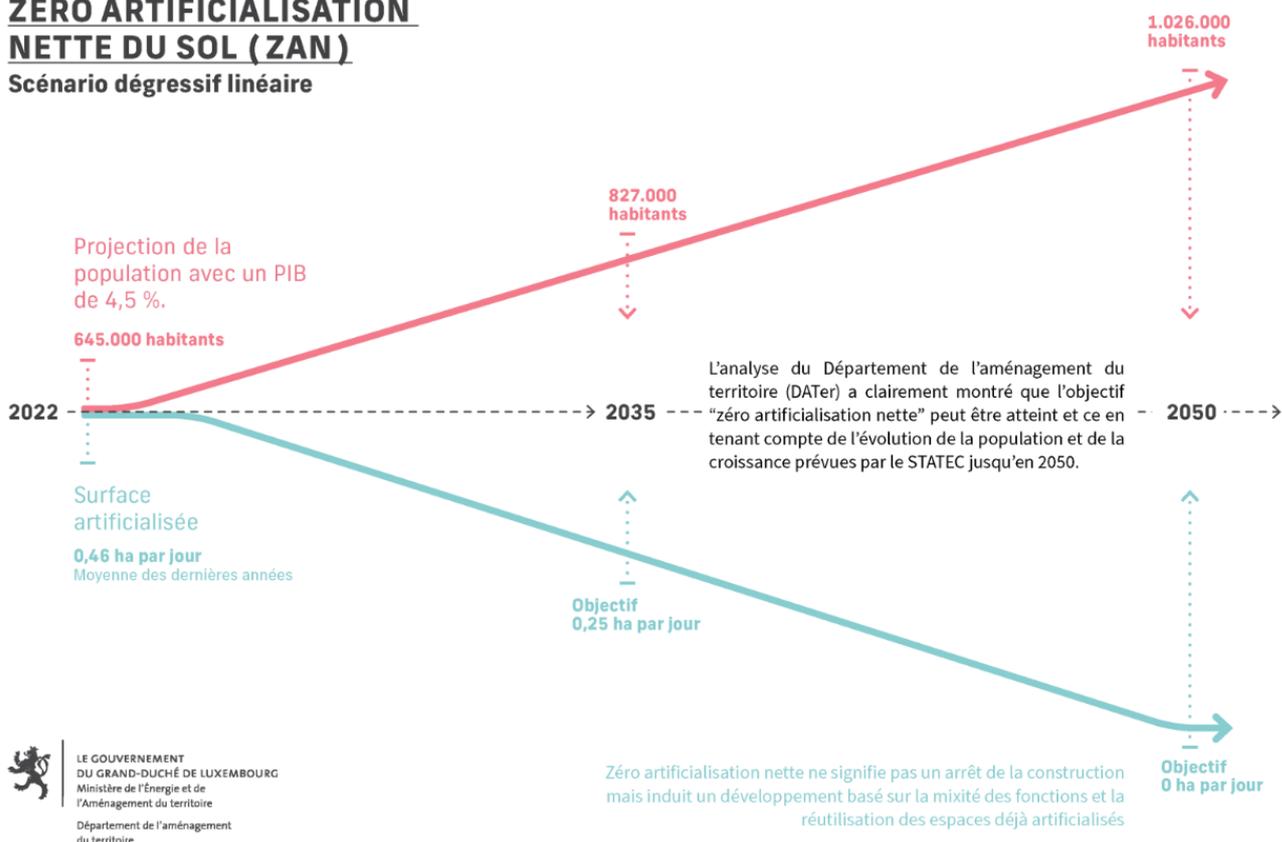


Figure 5 : trajectoires attendues entre 2022 et 2050 concernant l'évolution de la population et de la consommation de terrain par l'artificialisation entre 2022 et 2050 selon le projet de PDAT2023

Source : projet de PDAT2023, p. 76.

« Un élément majeur concerne la régénération urbaine du tissu existant dans les agglomérations, où il s'agit de reconverter les zones sous-utilisées et de développer davantage la mixité des fonctions. (...) La régénération urbaine permet aussi de répondre à la crise du logement en offrant plus de logements aux endroits appropriés disposant d'une bonne accessibilité en matière de transports en commun. Une concentration du développement permet de créer la masse critique nécessaire au maintien et au développement des services et du commerce de proximité et à redynamiser les centres villes. (...) »

Les friches industrielles et les terrains déjà artificialisés et à restructurer présentent un véritable potentiel de reconversion par la création de logements, d'emplois, de commerces ou d'équipements publics et permettent donc de limiter la perte de surfaces agricoles et naturelles.

Leur remobilisation constitue une réponse optimale pour urbaniser sans artificialiser de nouveaux terrains, tout en permettant de donner une nouvelle image à un site, une commune ou même une région, selon la taille de la friche. Dans les travaux réalisés pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels, 185 hectares de friches ont été identifiés et repris dans les plans. À ces friches il faut (...) ajouter 306 hectares supplémentaires de friches non reprises dans les plans directeurs sectoriels et encore 120 hectares de terrains à restructurer. En tout, ce sont donc 611 hectares de terrains qui pourraient être réutilisés et donc autant de surfaces non artificialisées qui pourraient être épargnées.

Dans ce contexte, il convient également de considérer les friches potentielles à venir, celles des vestiges de l'ère du pétrole. En effet, les nombreuses stations d'essence luxembourgeoises pourront être réutilisées sans artificialiser de nouvelles terres.

Le territoire luxembourgeois dispose par ailleurs d'innombrables surfaces déjà artificialisées pouvant faire l'objet de reconversions telles que par exemple les surfaces de parking. Des quartiers déjà existants mais plutôt monofonctionnels et souvent encore peu denses peuvent également être transformés en des quartiers multifonctionnels qui concentrent plusieurs fonctions et permettent ainsi de réduire les besoins de déplacement sans nouvelle artificialisation. Cette approche permet également de créer de nouvelles opportunités pour la construction de logement, plus diversifié, plus accessible et plus attractif puisque bénéficiant de services de proximité et d'une bonne accessibilité.

Le potentiel de régénération urbaine autour des gares doit également être considéré, à l'instar de ce que fait la Suisse. En s'inspirant du programme de valorisation et de développement des gares dans des métropoles telles que Bâle ou Genève, le Luxembourg pourrait davantage développer les potentiels existants autour des gares luxembourgeoises afin de créer des zones attractives qui combinent logement, emploi, services et commerces.

Enfin, il est à souligner que l'objectif de tendre vers la zéro artificialisation nette du sol à partir de l'horizon 2050 n'implique pas forcément qu'aucune nouvelle terre ne pourra être artificialisée. Par contre si elle l'est, une surface équivalente devrait être descellée et renaturée. Ce mécanisme devrait toutefois être appliqué avec parcimonie étant donné que le descelllement est un processus coûteux et que la renaturation prend des dizaines d'années pour que le développement naturel atteigne un niveau de qualité similaire à la situation d'avant-artificialisation » (projet de PDAT2023, pp. 77-78).

« L'atteinte des deux premiers objectifs du PDAT2023, la réduction de l'artificialisation du sol et la concentration du développement dans les endroits les plus appropriés, implique – eu égard à la petite taille du territoire – la densification et la multifonctionnalité dans les espaces urbanisés. Or, la densification du bâti et la multifonctionnalité doivent être définies en tenant compte des spécificités de chaque territoire en distinguant les agglomérations et les principales localités des communes plutôt rurales. Des stratégies de développement différenciées, tenant pleinement compte des spécificités de chacun de ces espaces, doivent ainsi être définies en fonction de leurs potentiels respectifs de manière à ce que la densification contribue à une augmentation locale de la qualité de vie » (projet de PDAT2023, p. 79).

Des stratégies adaptées aux différents territoire (urbain, rural, périurbain)

A cet égard, pour le développement des villages au sein de la ruralité, le projet de PDAT2023 préconise une démarche d'intensification à l'intérieur des micro-centralités villageoise en vue de promouvoir l'émergence d'une masse critique de citoyens engendrant ainsi de nouveaux besoins et demandes notamment en ce qui concerne une offre de commerce et services de proximité. Il insiste donc sur la revitalisation des centres de villages et la localisation pertinente des services. Au travers de cette concentration et d'une relative mixité des fonctions, il s'agit d'y déployer pleinement le potentiel de la mobilité active qui « *est généralement sous-estimé pour les déplacements en milieu rural. En effet, grâce au vélo électrique des distances de plus en plus importantes peuvent être parcourues sans efforts majeurs. D'où l'importance d'un réseau de qualité et avec une signalisation claire de pistes cyclables, de chemins ruraux et de liaisons sécurisées favorisant le déplacement à vélo, même dans les régions à fort dénivelé* » (projet de PDAT2023, p. 82).

Pour les territoires urbains, le volet 3.4 du PDAT préconise une stratégie territoriale permettant de garantir en leur sein une qualité de vie. « *Par le biais de l'armature urbaine définie par le PDAT2023, la politique d'aménagement du territoire concentre le développement dans les lieux les plus appropriés, c'est-à-dire qui présentent une bonne accessibilité par les transports en commun et une centralité élevée. En même temps, il importe de freiner l'étalement urbain à travers la réduction de l'artificialisation nette du sol et d'assurer la qualité de l'organisation intérieure de ces centralités pour assurer à long terme les conditions de vie et de travail optimales voulues. Aussi, l'enjeu consiste à définir des stratégies de développement urbain qui tiennent compte des phénomènes liés au changement climatique avec notamment les risques d'augmentation récurrente des épisodes de canicule et d'inondations. Une réponse consiste notamment dans le renforcement des liens avec la nature et la création de ceintures vertes autour des agglomérations* » (projet de PDAT2023, p. 83).

Dans cette stratégie territoriale propre aux territoires urbains, on parle notamment d'y appliquer le concept de la ville du quart d'heure qui implique densité et mixité au sein d'une organisation concentrique de l'urbanisation de sorte qu'il soit possible de répondre aux besoins de leurs habitants en ayant recours quasi uniquement aux modes doux tenant compte de six catégories de fonctions sociales : habiter, travailler, s'approvisionner, se soigner, s'éduquer, s'épanouir. Dans ce cadre, une grande attention est portée à la qualité des espaces publics.

A cet égard, les quartiers des gares et haltes des transports en commun doivent notamment devenir ainsi des points stratégiques du développement urbain et bénéficient, comme tous les espaces publics, de qualités essentielles qui sont listées (projet de PDAT2023, p. 84).

« *La ville décarbonée – compacte, verte et mixte – nécessite le montage d'opérations complexes basé sur des financements croisés et des opérateurs multiples. Pour cela, un rehaussement des compétences des acteurs concernés, par rapport à la planification traditionnelle actuelle en cours, est indispensable pour garantir la création de conditions de vie et de travail optimales en ville.*

Cette évolution profonde des méthodes de planification conduit au repérage de sites stratégiques et une politique foncière active par la main publique d'acquisition de parcelles spécifiquement situées peut permettre aux collectivités d'engager des montages d'opérations et de co-concevoir le futur des quartiers » (projet de PDAT2023, p. 85). Le PDAT2023 fait ensuite quelques recommandations en vue que la ville dense soit désirable telles qu'accueillir la nature en ville.

Le PDAT2023 préconise une stratégie territoriale permettant aux territoires périurbains de se réinventer dont le contenu est assez sommaire (point 3.5, pp. 91-92). On y évoque notamment l'idée que certaines des occupations actuelles appellent davantage de mixité pour créer d'autres types de lieux d'habitation (telle que la zone commerciale transformée en quartier), surtout dans les secteurs reliés à l'avenir par des transports publics performants.

Stratégie pour une réutilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement

Le volet 3.6 est nettement plus original car il promeut la mise en place d'une stratégie pour une réutilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement. Ce dernier précise à ce sujet ceci :

« La stratégie définie par le PDAT2023 concernant la concentration du développement aux endroits les plus appropriés et la création de quartiers multifonctionnels a pour vocation de réduire les besoins de déplacements motorisés ainsi que le recours à la voiture individuelle. Dans ce contexte, certaines des surfaces aujourd'hui destinées à des places de parking pourraient se substituer à d'autres fonctions dans le sens de la réduction de l'artificialisation du sol.

En milieu urbain, la stratégie nationale développée dans le Plan national de mobilité 2035 vise à optimiser l'offre des transports en commun et les réseaux pour la mobilité active jusqu'en 2035.

Combinée à une limitation de la construction d'emplacements de stationnement privés lors du développement de nouveaux quartiers ou lors du réaménagement de quartiers existants autour des pôles d'échanges, des arrêts de bus, des gares ferroviaires et des réseaux cyclables de haute qualité et connectivité, l'utilisation des transports en commun et des modes actifs est promue.

L'offre de stationnement et sa réglementation jouent un rôle important dans le choix quotidien des modes de transport de la population. Il s'avère donc nécessaire de réévaluer l'utilisation des espaces dédiés au stationnement des véhicules motorisés et d'envisager une utilisation plus rationnelle de ces surfaces.

D'une part, il s'agit de surfaces appartenant au domaine public, comme par exemple le long des voiries et des parkings publics et, d'autre part, de celles du domaine privé, comme par exemple les parkings collectifs souterrains des immeubles ou les ensembles d'emplacements à ciel ouvert ou couverts des maisons unifamiliales dans un quartier.

La voiture aura toujours un rôle à jouer, que ce soit en milieu rural, où l'offre en transports en commun est moindre, ou dans les villes pour des besoins spécifiques. De ce fait, il est important de promouvoir davantage le système du « car-sharing » qui permet l'usage d'un véhicule motorisé sans toutefois le posséder avec par conséquent une réduction des besoins en surfaces de stationnement, à ciel ouvert, couvert ou en souterrain. Ces surfaces seraient ainsi disponibles pour d'autres usages.

Au-delà de la « disparition » de ces emplacements dits classiques, le regroupement de places de stationnement dans des bâtiments évolutifs et multifonctionnels permettrait également de libérer des surfaces dans l'espace public.

Ces surfaces pourront être réutilisées notamment pour créer du logement, en particulier autour des points de mobilité de haute qualité, ce qui permettra de rapprocher les habitants de l'offre en transports publics » (projet de PDAT2023, pp. 91-92).

La déclinaison de la stratégie aux différentes échelles

Le Chapitre 4 du Projet de PDAT2023 traite pour sa part de la déclinaison de la stratégie aux différentes échelles. Il s'étend sur 97 des 247 pages du projet de PDAT2023, entre les pp. 98 et 194.

a) L'échelle de la Grande Région et celle des Aires fonctionnelles transfrontalières

La première de ces échelles est celle de la Grande Région et des Aires fonctionnelles transfrontalières. Dans ce cadre il est fait référence à la Stratégie de développement territoriale de la Grande Région (le SDTGR). En plus de décrire brièvement son contenu, il est précisé à son sujet que : « *le SDTGR n'étant pas contraignant, il est donc de la responsabilité de chacun des partenaires de transposer les finalités, actions et mesures dans ses propres documents de planification nationaux, régionaux et intercommunaux. Il est à relever que la finalisation du SDTGR en 2021 s'est faite à un moment où l'ensemble des versants de la Grande Région étaient en train de réviser leurs propres documents principaux de planification : force est de constater ainsi qu'une thématique récurrente, largement partagée, concerne la transition écologique et l'adaptation au changement climatique avec, en particulier, le sujet de l'artificialisation du sol. La France a notamment adopté la loi Climat et résilience le 22 août 2021, qui fixe l'objectif de la zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces d'ici à 2031. Cet objectif devra désormais être transposé dans les documents de planification régionaux français.*

Les approches et concepts de planification internes aux entités partenaires étant largement similaires, le moment s'avère opportun pour stimuler davantage une concertation en amont entre entités avec pour objectif la définition de stratégies de développement territorial cohérentes et complémentaires, voire même d'objectifs partagés et portés ensemble » (projet de PDAT, p. 101). Le CCDT (le Comité de Concertation du Développement Territorial de la Grande Région, à savoir le groupe de travail Aménagement du territoire du Sommet de la Grande Région) qui réunit les représentants de l'administration de l'aménagement du territoire de l'ensemble des versants qui composent la Grande Région s'intéresse d'ailleurs à cette thématique. Il a décidé lors de sa réunion du 28 juin 2022 d'axer désormais une large partie de ses prochains travaux à l'implémentation du ZAN dans chacun des composantes de cet espace de coopération transfrontalière avec l'appui du réseau interuniversitaire UniGR-CBS dont fait partie le Lepur-ULiège. Ce choix a été pris à l'initiative de la Secrétaire du CCDT, Mme Marie-Josée Vidal, la coordinatrice générale du Département de l'aménagement du territoire (DATer) du Grand-Duché.

Le SDTGR de 2021 identifie trois échelles de coopération au sein desquelles l'intensité de coopération varie inévitablement selon les thématiques et les logiques des espaces de coopération, en fonction des intérêts des acteurs et de la volonté politique ainsi que des problèmes posés :

- le niveau de la coopération de la Grande Région dans son ensemble ;
- le niveau de la Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) ;
- le niveau des territoires de proximité frontalière.

C'est au niveau de la Grande Région dans son ensemble que les opportunités de rapprochement en matière de coopération universitaire, de recherche et d'innovation ainsi que de développement économique en vue de rendre ce territoire de coopération compétitif et attractif à l'échelle européenne et internationale sont notamment mises en évidence. C'est au niveau de l'aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg (Figure 3) incluse au sein de la Région métropolitaine polycentrique transfrontalière centrale de la Grande Région qu'il est envisagé par le SDTGR de collaborer de par-delà les frontières en vue notamment de :

- mettre en place une politique d'aménagement du territoire coordonnée en dynamisant les villes ;
- réduire l'artificialisation du sol ;
- assurer la reconversion des friches (industrielles et commerciales) ;
- mettre en place une mobilité durable... (projet de PDAT2023, p. 109).

Au sein de cette aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg, il a été décidé de délimiter différentes Zones fonctionnelles transfrontalières. « Dans le cadre de la période de programmation des fonds européens 2021-2027, le programme de coopération territoriale Interreg VI Grande Région offre la possibilité de soutenir la mise en œuvre de stratégies de développement territorial intégrées dans des zones fonctionnelles transfrontalières. Ce soutien financier est prévu en vertu de l'objectif politique 5 - OP5 : une Grande Région plus proche de ses citoyens - promouvant un développement intégré et durable dans les zones (locales) fonctionnelles transfrontalières. Ces zones de coopération pourront ainsi bénéficier de fonds européens grâce à un soutien financier dans la mise en œuvre de stratégies de développement territorial traduits en projets » (projet de PDAT2023, p. 96).

Ces Zones fonctionnelles transfrontalières délimitées par le Grand-Duché et les régions adjacentes dans le cadre de la préparation du programme de coopération territoriale Interreg VIa Grande Région 2021-2027 sont au nombre de sept dont deux concernent l'est de la Province de Luxembourg et une la Communauté germanophone de Belgique

ENSEMBLE URBAIN POLYCENTRIQUE TRANSFRONTALIER DU SUD	- GECT Alzette –Belval - Territoire naturel transfrontalier (TNT)	LU-FR
MUSEL AN ĘMLAND	- Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM)	LU-DE
MĚLLERDALL AN ĘMLAND	- Parc naturel germano-luxembourgeois	
STENGEFORT AN ĘMLAND	- Zone fonctionnelle Sud aux frontières belgo-luxembourgeoises	LU-BE
ĘISLECK	- Zone fonctionnelle Nord aux frontières belgo-luxembourgeoises	
	- Zone fonctionnelle Eifel-Ostbelgien-ĘislĚck aux frontières belgo-germano-luxembourgeoises	

Tableau 3 : Les sept Zones fonctionnelles transfrontalières qui entourent le Grand-Duché et la composante luxembourgeoise de ces zones fonctionnelles transfrontalières qui constituent des Espaces d'action au sens du projet de PDAT2023.

Source : projet de PDAT2023, p. 97

PROJET DE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 2023
ZONES FONCTIONNELLES TRANSFRONTALIÈRES DU LUXEMBOURG

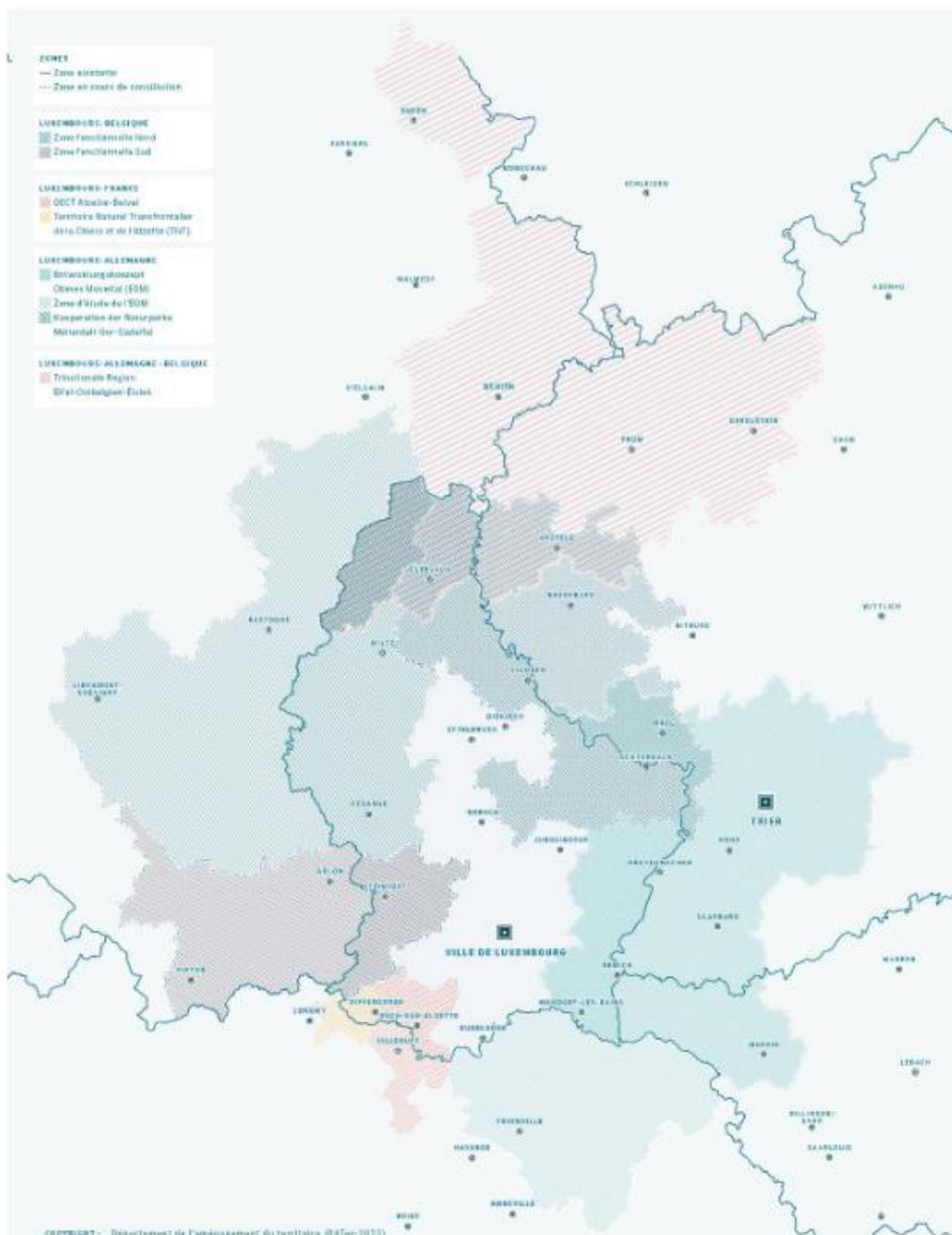


Figure 6 : Limites spatiales des sept Zones fonctionnelles transfrontalières entourant le Grand-Duché.

Source : Projet de PDAT2023, p. 148

Au sujet des deux Zones fonctionnelles transfrontalières à cheval sur l'est de la Province de Luxembourg et l'ouest du Grand-Duché, le DATer a initié avec le soutien de WBI cet été 2022 un marché public en vue de l'élaboration de diagnostics territoriaux, de stratégies transfrontalières et de modèles de gouvernance. Le bureau luxembourgeois Zeyen+Baumann vient de se voir attribué ce marché fin octobre 2022. Ce bureau aura le Lepur-ULiège pour sous-traitant unique pour le versant wallon. Démarré fin novembre 2022, cette mission s'étend jusque fin décembre 2023.

L'implémentation du Zéro artificialisation nette est un des thèmes à traiter dans ce cadre. La finalité de cette étude est toutefois davantage d'identifier des projets de coopération transfrontalières entre les acteurs locaux et supralocaux actifs sur ces deux Zones fonctionnelles transfrontalières ; projets susceptibles de bénéficier si nécessaire d'un soutien financier dans le cadre du Programme Interreg Vla de la Grande Région⁴³ au travers de son objectif politique n°5. Ce dernier a pour objectif une Grande Région plus proche de ses citoyens, promouvant un développement intégré et durable dans les zones locales transfrontalières. Au sein du comité de pilotage de cette étude, les représentants pour la Wallonie sont issus de WBI, du Cabinet du Ministre-Président de la Région wallonne et du Cabinet du Ministre-Président de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Une telle étude est explicitement évoquée aux pp. 222-223 du projet de PDAT2023 lorsque le Programme Interreg Vla Grande Région 2021-2027 est mis en avant en tant qu'outil destiné à mettre en œuvre la priorité politique n°3 du PDAT2023 : Planification territoriale transfrontalière.

b) L'échelle des espaces d'actions internes au Grand-Duché

La suite du Chapitre 4 du projet de PDAT2023 décline la stratégie sur une série de onze espaces d'actions internes au Grand-Duché. Ces derniers regroupent différentes communes d'une même sous-région du territoire national. On distingue d'une part trois espaces d'actions à dominante urbaine (l'Ensemble urbain du Nord centré sur la Norstad ou bipôle Diekirch-Ettetbruck, dans le centre-nord du pays, l'Ensemble urbain du Centre qui englobe la capitale et l'Ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud qui correspond à l'ancienne région minière et sidérurgique de la Région Sud. Cette dernière s'étend du point des trois frontières Belgique-France-Luxembourg voisin d'Athus au croisement de la frontière franco-luxembourgeoise par l'autoroute Luxembourg-Thionville-Metz en passant par la seconde ville la plus importante du pays, Esch-sur-Azette. Les huit autres espaces d'actions sont qualifiés à dominante rurale.

Sur ces onze espaces d'actions internes au Grand-Duché, quatre intègrent des communes qui sont frontalières à la Wallonie :

- l'Ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud - avec Pétange et Kaerjèng – Bascharage comme communes frontalières ;
- l'espace d'action « Stengefort an Émland » (qui signifie Steinfort et alentours en luxembourgeois) situé à mi-chemin entre Luxembourg-Ville et Arlon – avec Garnich, Habscht et le petit pôle urbain de Steinfort comme communes frontalières ;
- l'espace d'action « Réiden an Émland » (qui signifie Redange et alentours en luxembourgeois) – avec Beckerich, Ell et Rambrouch comme communes frontalières avec le bourg de Redange-sur-Attert retenu en tant que CDA ;
- l'espace d'action « Éislek » (qui signifie l'Oesling en luxembourgeois, soit l'Ardenne luxembourgeoise) - avec Weiswampach, Troisvierges, Wintrange, Winseler, Lac de la Haute-Sûre et Boulaide comme communes frontalières en plus des petits pôles urbains de Wiltz, Clervaux et Vianden.

⁴³ La version finale officielle de ce programme est disponible via le lien : <http://www.interreg-gr.eu/wp-content/uploads/2022/11/Programme-de-cooperation-Interreg-GR-approuve-COM-du-07.10.2022.pdf>

Pour chacun de ces onze espaces d'actions, le projet de PDAT2023 reprend : des chiffres clés (que nous regroupons ci-après dans le tableau n°3 car ils méritent quelques commentaires) et une répartition modale (*modal split*) attendue d'ici 2035, sur la base du Plan National de Mobilité 2035, des pistes relatives à la gouvernance sous-régionale, les enjeux et défis, un bref état des planifications territoriales en cours et enfin des perspectives.

Nous allons ici nous focaliser uniquement à ce sujet sur les chiffres clés et sur le modal split attendu d'ici 2035 en vertu du PNM 2035 spécifique aux 11 espaces d'actions retenus à l'intérieur du Grand-Duché

ESPACE D'ACTION	Habitants	Population en % de la pop. tot. du GDL	Croissance de populat° 2002-2022	Emplois au lieu de travail 2020	Emplois en % du tot. au GDL	Croissance de l'emploi 2002-2020	Projection évolution de la population		Nombre de communes	Superficie (km²)	Densité de pop.	Potentiel foncier disponible tot.	Ratio de dispo. foncières tot. ha/1.000 hab.
	01.01.2022						01.01.2022	pour 2035			pour 2050		
ENSEMBLE URBAIN DU NORD	34.231	5,3%	30,0%	22.744	4,6%	48,2%	45.000	56.000	9	146,14	234	270 ha	7,9
ENSEMBLE URBAIN DU CENTRE	213.347	33,1%	55,9%	263.230	53,4%	52,5%	280.000	355.000	13	270,4	789	1.270 ha	6,0
ENSEMBLE URBAIN POLYCENTRIQUE TRANSFRONTALIER DU SUD	180.449	28,0%	35,1%	100.765	20,5%	97,5%	246.000	314.000	11	220,22	901	960 ha	5,3
ÉISLEK / Oesling (Ardenne luxembourgeoise)	45.863	10,3%	52,3%	32.814	6,7%	106,6%	53.000	63.000	16	678,69	67	580 ha	12,6
MËLLERDALL / Müllerthal (Petite Suisse luxembourgeoise)	30.131	4,7%	42,7%	9.703	2,0%	65,4%	35.000	41.000	13	310,9	97	360 ha	11,9
MUSEL AN ÉMLAND / Moselle et alentours	46.995	7,3%	44,6%	30.035	6,1%	134,7%	57.000	67.000	15	283,86	166	490 ha	10,4
RÉIDEN AN ÉMLAND / Redange et alentours	20.371	3,2%	47,1%	7.010	1,4%	87,0%	23.000	27.000	10	267,49	76	310 ha	15,2
STENGEFORT AN ÉMLAND / Steinfort et alentours	21.764	3,4%	40,0%	12.765	2,6%	109,0%	26.000	30.000	5	112,68	193	270 ha	12,4
JONGLËNSTER AN ÉMLAND / Junglinster et alentours	8.470	1,3%	45,7%	3.935	0,8%	114,7%	11.000	14.000	1	55,38	153	100 ha	11,8
MIRSCH AN ÉMLAND / Mersch et alentours	22.701	3,5%	50,7%	7.231	1,5%	70,2%	27.000	33.000	4	120,05	189	250 ha	11,0
INTERURBANE GRÉNGRAUM / Espace interurbain frontalier	21.075	3,3%	53,6%	9.340	1,9%	157,9%	24.000	27.000	5	97,14	217	170 ha	8,1
TOTAL DU GD Luxembourg	645.397	100,0%	45,2%	499.572	100,0%	69,4%	803.000	1.000.000	102	2.586,40	232	5.030 ha	7,5
<i>Sous-total des 3 ensembles urbains</i>	428.027	66,3%	65,4%	386739	77,4%	61,8%	571.000	725.000	33	636,76	672	2500	5,8
<i>Sous-total des 3 espaces d'actions à dominante rurale</i>	217.370	33,7%	34,6%	112833	22,6%	101,5%	232.000	275.000	79	1949,64	111	2530	11,6

Tableau 4 : Chiffres-clés relatifs à l'évolution observée et attendue de la population, de l'évolution observée de l'emploi et du potentiel foncier propre à chacun des 11 espaces d'actions composant le territoire du Grand-Duché dans le projet de PDAT2023

Source : Projet de PDAT2023, pp. 117-194

Il apparaît clairement sur la base de ces chiffres que le PDAT2023 préconise de concentrer une forte proportion de la croissance démographique attendue dans les trois ensembles urbains. Ceux-ci verraient passer leur volume total de population de 428 027 habitants en janvier 2022 à 571 000 dès 2035 et à 725 000 en 2050 (ce qui fait une croissance de + 69,4 % sur cette période 2022-2050). Pour leur part, le PDAT2023 table sur une croissance démographique nettement moins soutenue dans les sept espaces d'actions à dominante rurale. Ceux-ci verraient en effet le volume total de leur population croître uniquement de + 26,5 % sur cette période 2022-2050 en passant globalement de de 217 370 habitants en janvier 2022 à 232 000 en 2035 et à 275 000 en 2050.

Au global, la croissance démographique attendue dans l'ensemble du pays entre 2022 et 2050 s'élève à +45,2 %, soit +355 000 habitants environs (+297 000 dans les trois ensembles urbains et seulement +57 500 dans les huit espaces d'actions à dominante rurale).

Cela implique dès lors de concentrer dans les trois ensembles urbains 83,7 % de la totalité de la croissance de la population attendue entre 2022 et 2050 dans l'ensemble du Grand-Duché. Or, ces trois agglomérations ne concentrent que 66,3 % de la population du pays en janvier 2022 et que 65,4 % de la croissance de population observée durant la période 2002-2022.

C'est un pari assez ambitieux de procéder à une telle concentration des développements résidentiels nouveaux dans seulement 24,6 % du territoire national lorsque l'on tient compte de l'entière de la superficie des communes qui constituent ces trois ensembles urbains. Cela implique en fait de généraliser à l'ensemble des communes qui concentrent ces trois ensembles urbains les rapides évolutions démographiques qui caractérisent en leur sein depuis deux décennies les seules villes de Luxembourg-Ville et de Differdange (troisième ville la plus peuplée du pays à l'extrême sud-ouest du pays). A côté de ces deux communes qui connaissent une croissance rapide de leur population, la grande majorité des communes qui composent ces trois ensembles urbains connaissent ces dernières décennies une croissance relative inférieure (et parfois de beaucoup) à la moyenne nationale.

Au niveau de la croissance de l'emploi, il est possible de constater qu'encore plus nettement que pour la résidence, ce sont surtout les espaces d'actions à dominante rurale (en particulier en fait dans les communes qui bordent les frontières et celles situées le long des axes autoroutiers en dehors des ensembles urbains) qui ont connu la plus forte évolution entre 2002 et 2020. Tandis que les communes constituant les trois ensembles urbains ont vu leur volume d'emploi augmenter de +62 % en passant d'environ 239 000 emplois à 387 000 emplois, la septantaine de communes qui composent les sept espaces d'actions à dominante rurale ont vu leur volume d'emploi plus que doubler en à peine 18 ans en passant d'environ 56 000 emplois à environ 113 000 emplois (+101,5 %). Alors que les trois ensembles urbains concentrent, en 2020, 77,3 % de l'ensemble de l'emploi présent au Grand-Duché, ils n'ont totalisé que 65,4 % de la croissance de l'emploi pendant cette période 2002-2020.

Notons qu'au sein des trois ensembles urbains, c'est surtout l'espace urbain polycentrique trans-frontalier du Sud qui a vu son volume d'emploi fortement progresser sur cette période 2002-2020 (+97,5 %) tandis que l'espace urbain du Centre n'a vu son volume d'emploi croître « que » de 52,5 %, pour une croissance moyenne générale pour l'ensemble du Grand-Duché de +69,2 % dans cet intervalle de 18 ans. Il faut dire qu'entre 2002 et 2020, on a vu se développer sur la friche de Belval à Esch-sur-Alzette un nouveau pôle d'emploi très important incluant l'essentiel des activités de l'Université de Luxembourg, des back-office de certaines grandes banques, un centre commercial d'envergure, des écoles secondaires et primaires... ; projet qui a en grande partie été alimenté par des transferts depuis la Ville de Luxembourg et la commune voisine de Walferdange où se situait auparavant l'essentiel de l'Université de Luxembourg. Or, fin 2019, le quartier de Belval comptait déjà environ 18 000 usagers quotidiens, dont 10 000 salariés et 5 700 étudiants, chercheurs et universitaires. De plus, quelques 3 300 personnes avaient alors déjà élu domicile à Belval et environ 250 entreprises, institutions et commerces y étaient déjà installés.

Un autre tableau inclus à la page 73 du projet de PDAT2023 permet de voir comment devrait idéalement se répartir entre 2022 et 2050 la part de la croissance démographique et de la croissance du nombre de travailleurs actifs dans l'ensemble du Grand-Duché ventilé cette fois-ci par type de commune selon l'armature urbaine. Même si, dans ce tableau-ci, la somme de l'Agglo-Centre, de la Région Sud et de la Nordstad correspond à un territoire un peu plus petit que la somme des trois ensembles urbains décrits dans le chapitre 4 et qu'à contrario la somme des CDA régionaux hors agglomération et des communes à développement endogène ne correspondent pas exactement à la totalité des huit espaces d'actions à dominante durable, on peut en déduire que le projet de PDAT2023 a l'ambition de concentrer beaucoup plus l'emploi au sein des agglomération urbaines et de limiter la croissance de ce volume de travailleur (et de population) surtout dans les communes à développement endogène.

ARMATURE URBAINE	ABSORPTION DE LA CROISSANCE DE LA POPULATION DU PAYS EN %	ABSORPTION DE LA CROISSANCE DE L'EMPLOI DU PAYS EN %
Agglo-Centre	36,4 %	52,30 %
Région Sud	33,7 %	23,50 %
Nordstad	4,8 %	4,10 %
CDA régionaux hors agglomération	11,3 %	10,10 %
Communes à développement endogène	13,7 %	09,90 %

Tableau 5 : Répartition du taux de la croissance démographique et de la croissance du nombre de travailleurs actifs attendues entre 2022 et 2050 selon l'armature urbaine dans le projet de PDAT2023

Source : Projet de PDAT2023, p. 73

Au sein de l'armature urbaine, les communes à développement endogène regroupent plus d'une commune sur deux du pays (66 sur le total de 102). Au 1^{er} janvier 2022, elles comptabilisaient 180 903 des 645 397 habitants du pays (soit 28,0 % de cette population totale nationale). De plus, sur la période 2015-2022, ces 58 communes ont comptabilisé 29,7 % de la croissance totale de la population du pays. Selon cette répartition indicative proposée à la p. 73 du projet de PDAT, cette même part devrait chuter à seulement 9,9 % pour la période 2022-2050. Cela signifie que le DATer et le ministre de l'aménagement du territoire ont la volonté de limiter assez strictement le développement démographique de ces communes périurbaines et rurales.

Cette intention inquiète visiblement un grand nombre de communes rurales comme en atteste la réaction du Syndicat des communes et des villes du Luxembourg, le SYVICOL⁴⁴. Il faut dire que, dans la plupart des communes rurales et donc à développement endogène du pays, ce sont des représentants du CSL, le parti social-chrétien qui sont au pouvoir tandis que ce parti est dans l'opposition à la chambre des députés pour la seconde législature consécutive.

Venons-en au volume total des disponibilités foncières (vierges) dont disposent chacun des espaces d'actions. Au total, selon Raum+, l'outil méthodologique servant au Grand-Duché de Luxembourg à répertorier les réserves foncières et à évaluer leur évolution, ce potentiel foncier des PAG est estimé à hauteur d'un peu plus de 5 000 ha en 2020/2021 (Projet de PDAT, p. 72). Dans le tableau ci-avant, lorsque l'on somme les disponibilités estimées pour chacune des 11 espaces d'actions, ce potentiel global (toutes affectations urbanisables confondues) atteint une surface totale de 5 030 ha qui se répartit pour moitié entre les trois ensembles urbains (2 500 ha) et les huit espaces d'actions à dominante rurale (2 530 ha). On remarque d'ores-et-déjà que, lorsque l'on relativise ces deux valeurs par le volume de population de ces deux types d'espaces, on arrive à un ratio moyen de 5,8 ha par 1 000 habitants dans les trois ensembles urbains et de 11,6 ha/1 000 habitants, soit juste le double, dans les huit espaces d'actions à dominante rurale, pour une moyenne nationale de 7,5 ha/1 000 habitants. Pourtant, c'est essentiellement dans les ensembles urbains du centre et du sud que les Plans Directeurs Sectoriels Logement et ZAE ont ajouté quelques centaines d'ha de nouvelles terres à urbaniser l'an dernier.

Toutefois, les 5 030 ha de disponibilités foncières que comptent les trois ensembles urbains n'intègrent pas les 611 ha de friches recensées à travers le pays (dont 185 ha qui font d'ores-et-déjà l'objet de projets d'envergure ce qui a entraîné leur prise en compte dans le PDS Logement (projet de PDAT2023, p. 77). Notons que l'essentiel de ces 611 ha de friches industrielles se concentrent dans l'ancienne région minière et sidérurgique que constitue l'Ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud.

Dans le cadre de la déclinaison de la stratégie du projet de PDAT2023 à l'échelle des onze espaces d'actions internes au Grand-Duché, le Chapitre 4 reprend également les objectifs relatifs à la répartition modale (*modal split*) attendue d'ici 2035, sur la base du Plan National de Mobilité 2035 dans le cadre de la partie Faits et chiffres propres à un découpage du territoire national en treize sous-ensemble territoriaux. Ces derniers correspondent, d'une part, aux trois grandes agglomérations du pays et, d'autre part, à dix corridors routiers et/ou ferroviaires, en sachant que certains recouvrements existent entre ces différents sous-espaces qui composent l'ensemble du pays (surtout du côté de la Ville de Luxembourg et sa ceinture périurbaine qui correspond grosso-modo à l'ensemble urbain du Centre et, du côté du Sud urbain et Esch & Belval, qui correspond à l'ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud).

⁴⁴ Voir à ce sujet l'article du Paperjam du 15 novembre 2022 : <https://paperjam.lu/article/syvicol-s-inquiete-application>

Territoire	Marche à pied		Vélo		Transport en commun		Voiture		Volume total des déplacements par jour ayant l'origine ou la destination dans ce corridor		
	2017	2035	2017	2035	2017	2035	2017	2035	2017	2035	Evol. attendue
Ensemble du Gr.-Duché	12%	14%	2%	11%	16%	22%	70%	53%	2.017.000	2.824.000	+40,0%
Ville de Luxembourg et ceinture suburbaine	10%	12%	2%	11%	22%	29%	66%	48%	963.000	1.360.000	+41,2%
Nordstad	10%	12%	3%	11%	18%	23%	69%	54%	101.000	151.000	+49,5%
Sud urbain et Esch & Belval	13%	16%	1%	10%	14%	20%	72%	54%	537.000	797.000	+48,4%
Corridors N2 et A13	3%	4%	1%	6%	14%	19%	82%	71%	163.000	218.000	+33,7%
Corridor A3/CFL90	7%	8%	1%	7%	17%	23%	75%	62%	310.000	445.000	+43,5%
Corridor A4/CFL60	11%	12%	1%	10%	14%	22%	74%	56%	294.000	427.000	+45,2%
Corridor N5/CFL70	11%	13%	<1%	8%	14%	19%	75%	60%	236.000	334.000	+41,5%
Corridor A6/CFL50	4%	6%	1%	7%	15%	20%	80%	67%	140.000	189.000	+35,0%
Corridor N12	6%	7%	1%	6%	13%	15%	80%	72%	82.000	105.000	+28,0%
Corridors N7/CFL10 et N15	7%	9%	1%	9%	17%	22%	75%	60%	113.000	159.000	+40,7%
Corridor N11	10%	10%	1%	7%	12%	16%	77%	67%	124.000	166.000	+33,9%
Corridor A1/N1/CFL30	6%	7%	1%	5%	14%	19%	79%	69%	133.000	186.000	+39,8%
Corridor A7/CFL10	7%	9%	1%	9%	17%	22%	75%	60%	113.000	159.000	+40,7%

Tableau 6 : Répartition des choix modaux globaux (tous motifs de déplacement confondus) observés en 2017 et attendus en 2035 selon l'agglomération ou le corridor considéré d'après le Plan National de mobilité 2035

Source : PNM 2035, pp. 36 + 111-169 ou Projet de PDAT2023, pp. 117-194

De grosses similitudes apparaissent entre le découpage par corridor du PNM 2035 et par espace d'actions du Projet de PDAT2023. C'est pourquoi, le chapitre 4 duplique les objectifs en termes de choix modaux du PNM 2035.

Dans l'ensemble du pays, le PNM 2035 ambitionne d'ici 2035 de fortement réduire la dépendance à la voiture qui caractérise le Grand-Duché en faisant chuter la part de la voiture dans l'ensemble des déplacements originaires ou à destination du pays dans son ensemble de 70 % en 2017 à 53 % en 2035 (-17 % en 18 ans). Dans les deux plus grandes agglomérations du pays, l'ambition est encore un peu plus volontariste (-18 %) en la faisant chuter d'ici 2035 à 48 % dans l'agglomération centrale du pays et à 54 % dans la Région Sud. Dans tous les autres territoires, cette baisse de la part de la voiture dans les déplacements quotidiens serait comprise entre -8 % et -18 % (le plus souvent, ces baisses voisinent -13 à -15 %) (PNM 2035, pp. 36 + 111-169).

De telles baisses reviennent en fait à augmenter entre 2017 et 2035 la part totale de l'ensemble des alternatives à la voiture de 57 % en valeur relative en les portant de 30 à 47 %.

Par rapport aux corridors qui mènent vers de la Wallonie, signalons que :

- le corridor N5/CFL70 correspond à l'axe routier et ferroviaire qui va de Luxembourg-Ville à Pétange (axe qui rentre en Belgique via Athus et se dirige notamment vers Virton) ;
- le corridor A6/CFL50 correspond à l'axe autoroutier E411 et ferroviaire de la ligne reliant Luxembourg-Ville à Arlon (axe qui rentre en Belgique entre Kleibettingen et Steinfort d'un côté et Sterpenich de l'autre côté) ;
- le corridor de la N12 correspond globalement au Canton de Redange qui est contigu aux communes wallonnes d'Attert et de Martelange ;
- le corridor N7/CFL10 et N15 correspond à l'Oesling/Éislek et est contigu avec le territoire wallon depuis le sud de la commune de Fauvillers jusqu'au point des trois frontières Belgique-Allemagne-Grand-Duché à Ouren dans le sud de la commune de Burg-Reuland, sachant que la N7 grand-ducale se raccorde aux routes wallonnes N68 vers Vielsalm et N62 vers Saint-Vith et, par-delà, l'autoroute E42 vers Verviers, tandis que la ligne CFL10

se prolonge en direction de Liège par la L42 de la SNCB et que la N15 relie Ettelbruck à Bastogne.

Pour ces quatre corridors, l'objectif du PNM 2035 est de porter la part de l'ensemble des alternatives à la voiture entre 2017 et 2035 ainsi :

- de 25 à 40 % au sein du corridor N5/CFL70 ;
- de 20 à 33 % au sein du corridor A6/CFL50 ;
- de 20 à 28 % au sein du corridor de la N12 ;
- de 25 à 40 % au sein du corridor N7/CFL10 et N15.

Nous sommes étonnés d'un objectif aussi ambitieux dans le cadre du dernier corridor situé à l'extrême nord du pays sachant qu'il s'agit d'une région rurale dont l'habitat est dispersé en des centaines de localités et qui ne compte qu'une ville significative (Wiltz) et deux petits pôles urbains situés au fond d'une vallée étroite (Clervaux dans la vallée de la Clerf et Vianden dans la vallée de l'Our). Même si cette région est dotée d'une ligne ferroviaire internationale avec la ligne CFL10 / SNCB 42, l'habitat est très peu regroupé au voisinage des arrêts de cette ligne au Grand-Duché et il est difficile de corriger cet état de fait vu le relief très accidenté du Nord du Grand-Duché.

Il va de soi que, pour que le Grand-Duché puisse atteindre ses objectifs en termes de report modal, surtout dans l'Ouest du pays, il va aussi falloir minimiser fortement et rapidement la dépendance à la voiture qui concerne les flux de déplacements transfrontaliers générés par les travailleurs frontaliers résidant en Wallonie. Cela implique dès lors en Région wallonne aussi de tenter de concentrer le plus possible les développements attendus dans le sud-est de la Wallonie aux endroits les plus appropriés en vue de minimiser fortement la part de la voiture associée à ces déplacements transfrontaliers.

Les nouveaux outils et mesures proposés dans le projet de PDAT2023 en relation avec la réduction de l'artificialisation du sol et la concentration du développement aux endroits les plus appropriés

Le volet 5.2 du projet de PDAT propose de potentiels nouveaux outils ou mesures en vue de concrétiser les trois objectifs politiques retenus dans le cadre du chapitre 1. En ce qui concerne l'Objectif politique 1 : réduction de l'artificialisation du sol (projet de PDAT, pp. 212-213), les nouveaux outils ou mesures proposés concernent :

- la limitation du potentiel de développement communal à douze ans ;
- les *Transferable Development Rights* (TDR), un outil de planification alliant développement et préservation du sol.

Par rapport à la première mesure, il est notamment précisé ceci : « *Pour rendre l'armature urbaine du PDAT2023 plus effective, une piste intéressante pourrait consister à limiter le potentiel de développement démographique et économique aux surfaces constructibles nécessaires pour les douze années suivant la modification du PAG, exception faite de l'identification de surfaces constructibles nécessaires pour assurer l'exécution des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Les zones constructibles restantes pourraient alors être superposées d'une zone d'aménagement différé (ZAD). La définition du potentiel nécessaire devrait se baser sur les seuils maximaux par commune définis dans le cadre de l'armature urbaine. Ainsi, une commune disposant d'un potentiel trop important soumettrait le surplus de potentiel à une ZAD tout en priorisant les localités présentant une bonne accessibilité et une bonne centralité et en respectant le principe du développement concentrique et cohérent* » (projet de PDAT2023, pp. 212-2013).

La seconde mesure a déjà fait l'objet de plusieurs analyses dans le cadre de la CPDT vu son intérêt potentiel dans le contexte wallon marqué par une surabondance de disponibilités foncières dans les zones urbanisables inscrites dans les plans de secteurs. Voici ce que dit le projet de PDAT2023 à son propos : « *Un mécanisme tel que celui des Transferable Development Rights (TDR) permettrait d'orienter le développement urbain « vers l'intérieur », de manière concentrique et cohérente. Il consiste en effet à transférer des droits à bâtir et d'exploitation économique d'une parcelle constructible non artificialisée vers une autre parcelle qui répond à des critères d'aménagement durable et d'intérêt public.*

Le transfert des droits à bâtir possède un double intérêt : d'un côté, il permet de concentrer le développement et de contenir l'étalement urbain et, de l'autre côté, il permet de compenser toute perte d'intérêts économiques – limitant par conséquent les réticences de la part de propriétaires – et évite le recours à des mécanismes affectant la propriété privée.

Les TDR se basent donc sur le principe d'émission et de réception entre parcelles ou zones des droits à bâtir :

- *Émission : identification de surfaces construites brutes projetées dans les PAG,*
- *Réception : identification des parcelles propices à une augmentation de la densité (le recours à l'outil méthodologique Raum+ peut être utile dans ce contexte).*

Le principe d'émission et de réception pourrait être appliqué à l'intérieur d'une commune, entre communes ou au niveau national et permet une résilience plus importante de la planification territoriale. Le recours au mécanisme des TDR pourrait ainsi permettre d'appliquer les objectifs du PDAT2023.

Dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, il s'agira d'affiner et de préciser le mécanisme des TDR avec tous les acteurs concernés pour analyser une éventuelle application au Luxembourg » (projet de PDAT2023, pp. 212-2013).

En ce qui concerne l'objectif politique n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés, les nouveaux outils ou mesures proposées concernent :

- une plus grande efficacité de l'armature urbaine ;
- la mixité des fonctions et la ville du quart d'heure ;
- les activités commerciales en vue de mieux promouvoir le développement du commerce de proximité et la revitalisation des centres-villes ;
- la politique foncière (projet de PDAT, pp. 214-217).

Selon le projet de PDAT2023, rendre l'armature urbaine effective et potentiellement « contraignante » nécessite de modifier un ensemble de législations ayant un effet sur l'organisation du territoire. « *Plusieurs pistes pourraient ainsi être poursuivies dans ce cadre :*

- *un renforcement du rôle des CDA dans le cadre des finances et investissement publics à impact territorial ;*
- *une adaptation des politiques de subventionnement des communes à impact territorial en fonction de l'armature urbaine ;*
- *un ancrage de l'armature urbaine dans les stratégies de développement territorial des PAG des communes et un frein aux développements contraires dans les localités rurales ;*
- *un ancrage de la nouvelle armature urbaine dans chacune des politiques sectorielles à impact territorial ;*
- *etc » (projet de PDAT, p. 214).*

En vue de la mise en œuvre de la ville du quart d'heure, le projet de PDAT recommande notamment ceci :

- « Les PAG peuvent judicieusement localiser les activités inductrices d'intensité (Daseinsvorsorge), puis veiller à la continuité et à la qualité des espaces publics les reliant entre eux. Les PAG peuvent aussi articuler les différentes densités et mixités pour réaliser une ville compacte, verte et mixte, conformément à la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable.
- La désignation de zones mixtes (habitat, services, économie et loisirs, article 9 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune) devrait être systématisée aux endroits propices à une forte mixité des fonctions, sous réserve de préserver les logements des nuisances. À terme, il pourrait être nécessaire d'interdire des densités trop faibles dans certains secteurs stratégiques particulièrement bien desservis par les transports publics. (...)
- Les communes peuvent, à travers l'article 25 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, utiliser le levier du stationnement, en définissant le nombre minimal et maximal d'emplacements de stationnement en fonction du mode d'utilisation du sol et, le cas échéant, en fonction de la qualité du transport public, pour inciter à l'évolution des comportements vers une mobilité plus durable. Le choix par défaut devrait progressivement devenir celui de la mobilité active quand les distances parcourues le permettent » (projet de PDAT, p. 215).

Le projet de PDAT invoque aussi dans ce chapitre 4 l'idée de mettre en place de nouvelles mesures à caractère financier. Les deux mesures proposées dans ce cadre constituent des premières pistes identifiées par le Département de l'aménagement du territoire. Ces dernières devront encore faire l'objet de concertations et d'affinements avec les différentes politiques sectorielles dans le cadre de la consultation publique du projet de PDAT2023. Voici les deux mesures proposées de cette nature aux pp. 234-236 du document.

- *Un fonds de compensation alimenté par les plus-values générées par le changement d'affectation des parcelles*

« Une réponse possible à une éventuelle demande de dédommagement financier suite au reclassement de certains terrains réside dans l'instauration d'un mécanisme de compensation et d'indemnisation pour le reclassement de terrains. Ce mécanisme pourrait être calqué sur le modèle suisse de la taxe sur la plus-value.

Les terrains que les communes affectent en zone à bâtir prennent beaucoup de valeur, le terrain constructible étant habituellement beaucoup plus cher que le terrain agricole. Cela peut également être le cas lorsqu'un changement d'affectation entraîne une augmentation de la constructibilité d'un bien-fonds. Ainsi, en Suisse la législation exige que cette plus-value soit compensée par le prélèvement d'une taxe d'au moins 20 %.

L'idée soumise consiste ainsi dans la création d'un fonds de compensation alimenté par la taxe sur la plus-value réalisée sur les terrains qui deviennent constructibles. Les recettes ainsi prélevées pourraient être affectées à la compensation des moins-values résultant de mesures d'aménagement du territoire » (projet de PDAT, p. 234-235).

- Les politiques des subsides / subventions / aides financières / la participation financière de l'État

Ces subsides / subventions / aides financières / la participation financière de l'État dont la réalisations d'infrastructures collectives en vue de soutenir la mise en œuvre de l'armature urbaine souhaitée par le projet de PDAT2023. En outre, il est mis en avant cette suggestion dans ce cadre visant à contribuer à la réduction de l'artificialisation du sol : « *afin de contribuer au double objectif de réduction progressive de l'artificialisation du sol et de concentration du développement aux endroits les plus appropriés conformément à l'armature urbaine, il apparaît opportun de développer un système de soutien financier aux communes qui tiennent compte des orientations définies par le PDAT2023. Les communes à développement endogène pourraient par exemple être « récompensées » pour leur contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles et les communes CDA pour leur fonction d'accueil du développement. Une telle mesure ne peut se mettre en place d'un jour à l'autre et nécessite bien évidemment une analyse approfondie avec tous les acteurs concernés* » (projet de PDAT, p. 236).

Le suivi et le monitoring du PDAT2023 en vue de la réduction de l'artificialisation pour tendre vers le No Net Land Take.

Le 6^e et dernier Chapitre du projet de PDAT2023 est consacré au suivi et au monitoring du PDAT2023. Ce chapitre est à nouveau structuré tenant compte des trois grands objectifs politiques du projet de PDAT2023. A propos du monitoring visant l'objectif politique n°1, celui de la réduction de l'artificialisation pour tendre vers le *No Net Land Take*, il y est notamment proposé ceci : « *Les indicateurs sur le taux d'artificialisation du sol seront produits à intervalles réguliers afin d'observer dans quelle mesure les communes respectent les seuils maximaux annuels qui leur seront soumis. De manière plus générale et réalisés à l'aide des sources de données disponibles à une échelle territoriale fine, des indicateurs sur l'efficacité de la consommation foncière auront pour objectif de compléter l'analyse. Par ailleurs, les espaces ayant connu un changement de leur occupation seront également détaillés afin de connaître précisément les types de couverture du sol (...) ayant fait l'objet d'un changement vers des formes d'occupation artificialisées et, vice-versa, dans le cadre d'opérations de renaturation.*

D'autres indicateurs en relation avec la présence d'espaces verts intra-urbains (et qui font plus référence à l'imperméabilisation du sol) seront aussi produits : de fait, le maintien et le développement de ces espaces sont fondamentaux dans la lutte contre les effets d'îlot de chaleur urbain de même que pour garantir une accessibilité optimale, pour tous, à des lieux de détente et de loisirs. Pour ce faire, les densités de construction seront adaptées aux contextes des localités, qu'elles soient urbaines ou rurales.

Puisque les outils permettent de restituer les changements d'affectation du sol à une échelle fine, notamment grâce au projet Raum+, il sera dès lors possible de considérer si les nouvelles constructions se font à l'intérieur des périmètres urbanisés, notamment par la densification de l'espace bâti. (...) Enfin, la reconversion de quartiers monofonctionnels en quartiers multifonctionnels sera également étroitement observée, notamment grâce au croisement à une échelle fine de données multiples sur le niveau d'équipements, sur la population et la localisation des entreprises » (projet de PDAT, p. 240).

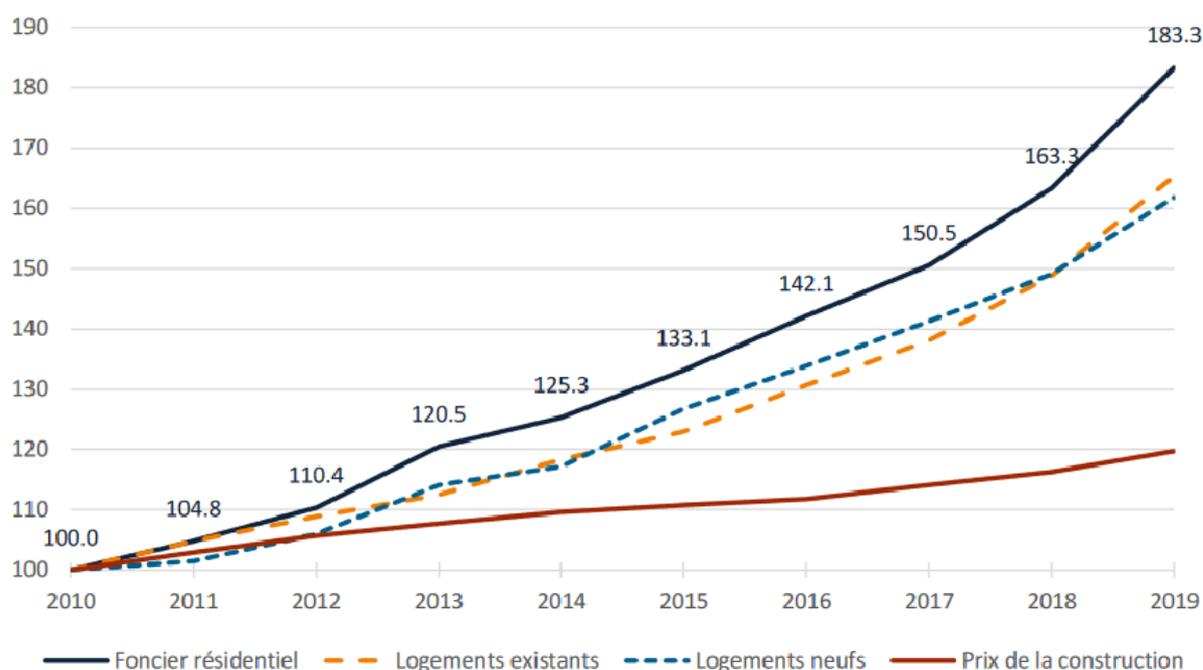
A propos du monitoring visant l'objectif politique n°2, qui est ici reformulé ainsi : favoriser un développement polycentrique et une déconcentration concentrée comme le formulait l'actuel PDAT, celui adopté en 2003, il y est notamment proposé dans le projet de PDAT2023 ceci :

« Afin d'évaluer la conformité du développement urbain à l'objectif d'un développement polycentrique, un large ensemble d'indicateurs devront être produits. Les premiers, et les plus évidents, sont les indicateurs démographiques classiques (croissance absolue et croissance relative déclinées par âge) qui permettent de mesurer l'adéquation de l'armature urbaine aux (...) objectifs de la stratégie territoriale et d'anticiper les évolutions à venir. Le recensement du niveau d'équipement des communes (services publics et privés, offre commerciale, localisation des administrations) se fera à intervalles réguliers afin d'évaluer la cohérence de leur distribution territoriale par rapport au maintien et au renforcement d'une armature urbaine permettant de satisfaire aux conditions d'une « ville du quart d'heure ». La « ville du quart d'heure » doit permettre aux habitants d'accéder à leurs besoins quotidiens de manière efficace, rapide et, dans la mesure du possible, avec une mobilité active ou reposant sur l'utilisation des transports en commun » (projet de PDAT, p. 241).

3.3.3 La distribution des disponibilités foncières dévolues à l'habitat au sein du Grand-Duché au regard de celle des provinces de Luxembourg et de Liège et comparaison des niveaux de prix de part et d'autre de la frontière sur le marché du logement

L'Annexe III du projet de PDAT2023 est consacré au Diagnostic du développement territorial. Dans ce cadre, il est intéressant de se pencher sur le chapitre consacré au logement. La population qui habite au Grand-Duché est confrontée à une forte envolée des prix du logement en raison de l'importante demande de la part de ménages, dont certains disposant de très hauts revenus, en raison de la forte croissance quasi continue du nombre de travailleurs actifs au Grand-Duché. Voici ce qui est dit à ce sujet dans cette annexe :

« L'attractivité économique du Luxembourg, conjuguée à une insuffisance de création de nouveaux logements, a engendré au cours des dernières années une croissance extrêmement forte des prix des logements, comme le montre le graphique 1 suivant des indices des prix avec une base 100 équivalant à l'année 2010 » (Annexe III du projet de PDAT2023, p. 19).



Sources : Observatoire de l'Habitat pour les prix du foncier résidentiel ; STATEC pour les prix des logements existants et neufs ; STATEC pour les prix de la construction.

Figure 7: Comparaison des indices des prix des terrains à bâtir, des prix de vente des logements et des prix de la construction entre 2010 et 2019

Source : Annexe III du projet de PDAT2023, p. 19

« Ce graphique montre à la fois l'importance de la croissance des prix immobiliers dans les parcs de logements anciens et neufs, mais également la croissance relative encore plus forte des prix du foncier résidentiel, qui ont presque doublé sur la période d'observation. Il faut souligner que ce graphique ne présente pas les valeurs sur la période 2019-2021, qui a vu la croissance des prix atteindre des niveaux historiques (11,4 % en 2019 et 14,5 % en 2020).

Se loger décemment et à des tarifs accessibles constitue l'un des défis majeurs du Grand-Duché de Luxembourg et de ses périphéries frontalières en matière de cohésion socio-territoriale. Par ailleurs, ce défi a un impact important sur la structuration de la région fonctionnelle luxembourgeoise, comme la carte (suivante) permet de l'illustrer » (Annexe III du projet de PDAT2023, p. 19).

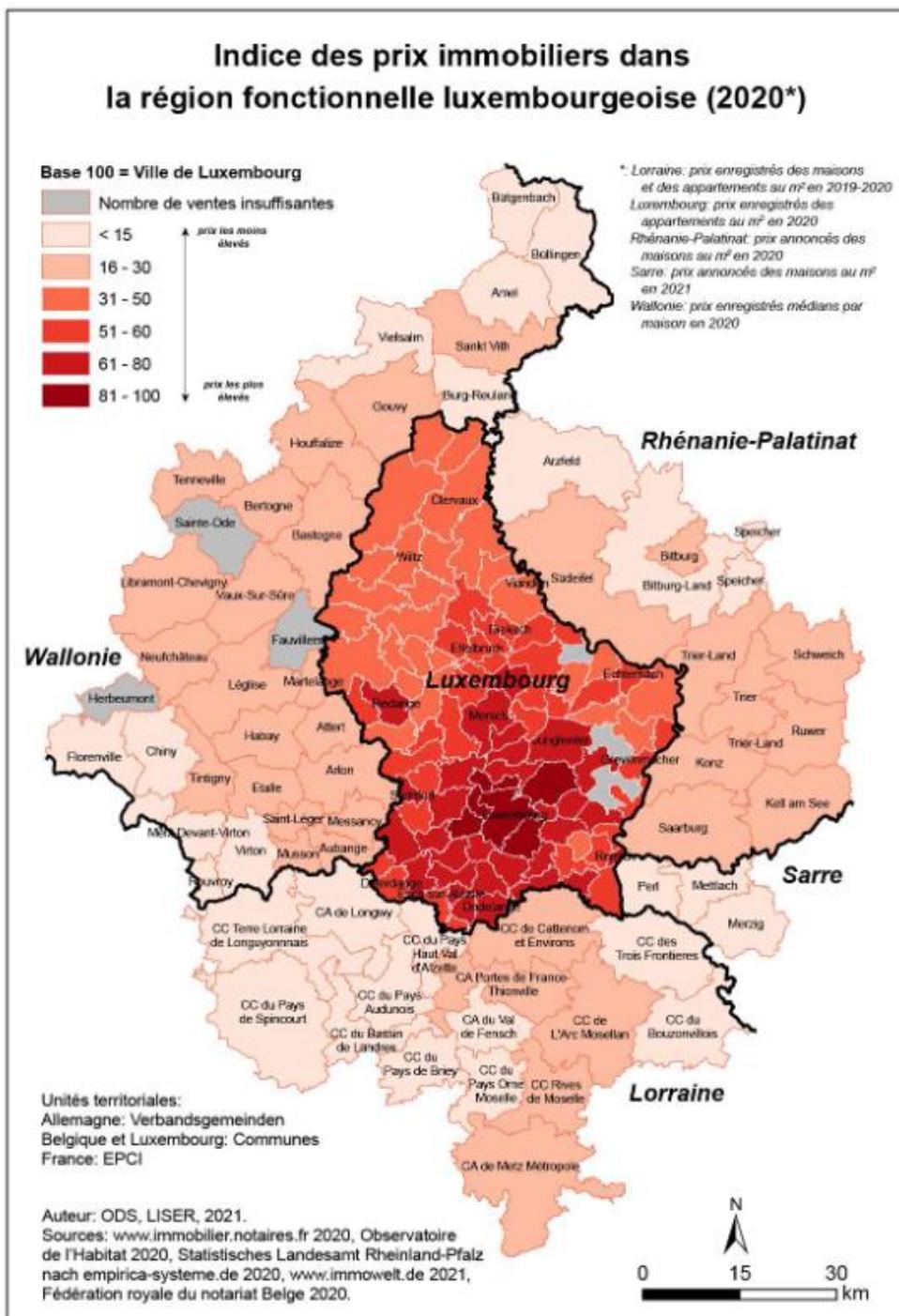


Figure 8 : Indice des prix de l'immobilier résidentiel dans la région fonctionnelle luxembourgeoise en 2020

Source : Annexe III du projet de PDAT2023, p. 20

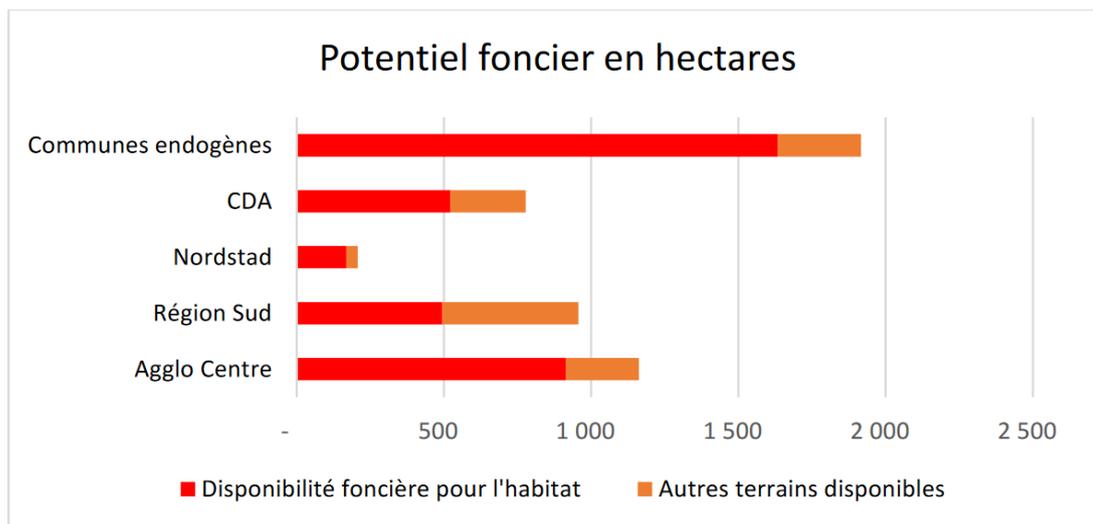
« Cette carte souligne très largement l'ampleur des différentiels de prix existant entre le Luxembourg et les régions frontalières voisines, même si les données sont issues de sources variées et doivent donc être interprétées avec précaution. Les prix de l'immobilier dans les communes les moins chères du Luxembourg sont ainsi supérieurs à ceux observables dans l'ensemble des territoires frontaliers et l'écart de part et d'autre des frontières du Luxembourg va du simple au double. Les logements du cœur de l'agglomération de la Ville de Luxembourg sont en moyenne dix fois plus chers, à surface égale, que ceux situés dans les communes rurales des territoires frontaliers voisins. Ces différences de prix ont pour conséquence de tirer vers le haut la dynamique de création de logements dans l'ensemble des territoires frontaliers.

De manière générale, il n'y a rien de surprenant à ce que les prix immobiliers décroissent avec la distance au principal centre d'emplois dans un système spatial monocentrique classique. Toutefois, la situation est exacerbée ici par la présence des frontières, qui créent un décrochage dans la décroissance des prix avec l'éloignement du centre. Même les centres urbains les plus importants de la région fonctionnelle luxembourgeoise (Trèves, Metz, Arlon) présentent des valeurs également largement en-deçà de celles que l'on trouve dans les régions rurales au Luxembourg. Ces différentiels de prix sont à l'origine de l'attractivité résidentielle de ces communes pour les travailleurs au Luxembourg, ce qui augmente les distances domicile-travail et génère des besoins en services, commerces et équipements dans les communes de résidence (écoles, services de garde d'enfants, équipements de loisirs, etc.).

Ces constats n'ont rien de nouveau et ont été décrits depuis de nombreuses années. En revanche, c'est l'amplification continue et de plus en plus forte de ces différences qui est spectaculaire et qui exige une réponse à la hauteur des enjeux. Les sommets atteints par les prix immobiliers au Luxembourg et la très forte accentuation de cette hausse depuis 2019 menacent l'attractivité même du pays. Si la carte fait référence aux prix à l'achat, la croissance des loyers est également très élevée, même si elle reste moins vertigineuse avec une augmentation de 50 % entre 2010 et 2020 au Luxembourg.

D'une certaine manière, les territoires frontaliers jouent un rôle salutaire pour le Grand-Duché de Luxembourg en répondant au déficit de logements à prix abordable (tant à l'achat qu'à la location) dans ce pays. Toutefois, cela ne se fait pas sans coût social. Tout d'abord au Luxembourg : les conséquences sont qu'un nombre toujours plus élevé de personnes quittent le pays pour habiter dans les régions frontalières, soit par nécessité, soit par choix (les prix inférieurs permettant la construction de logements plus spacieux). En 2021, 9 930 personnes de nationalité luxembourgeoise vivaient ainsi dans les territoires frontaliers voisins du Luxembourg tout en continuant à travailler au Grand-Duché, et les valeurs seraient encore nettement plus élevées si l'on y ajoutait les anciens résidents du Grand-Duché d'autres nationalités ayant déménagé de l'autre côté de la frontière, pour lesquels il n'y a pas de statistique disponible. Ce chiffre a été multiplié par six depuis 1999. Dans ces territoires, le phénomène engendre également d'importants problèmes sociaux, notamment pour les ménages non frontaliers qui peinent souvent à se loger à des prix accessibles. En effet, les prix immobiliers y sont tirés vers le haut par la demande issue de l'accroissement de la population de travailleurs frontaliers qui bénéficient généralement de revenus supérieurs au reste de la population locale. Enfin, du point de vue environnemental, l'allongement des déplacements domicile-travail a tout naturellement tendance à accroître les émissions de gaz à effet de serre liées aux transports, ce qui va à l'encontre des objectifs de protection du climat » (Annexe III du projet de PDAT2023, pp. 21-22).

Pour expliquer le très fort renchérissement du logement au Grand-Duché, cette annexe III du projet de PDAT2023 insiste sur la difficulté de mobiliser du foncier dans ce pays. Il souligne à cet égard que « cela n'est pas lié à une rareté absolue du potentiel foncier théoriquement disponible, puisque les données du projet Raum+ montrent que pour les années 2020/2021, la disponibilité foncière totale dans le pays était conséquente, avec pas moins de 5 018 hectares » (Annexe III du projet de PDAT2023, p. 24). Ce potentiel foncier se répartit ainsi en 2020/2021 selon le type de commune retenues dans le cadre de l'armature urbaine du projet de PDAT 2023 :



Source : Observatoire du développement spatial – DATer, Observatoire de l'Habitat – Ministère du Logement, ProRaum, 2020/2021

Figure 9: Potentiel foncier par type de commune en 2020/2021

Source : Annexe III du projet de PDAT2023, p. 24

« Parmi l'ensemble de cette disponibilité foncière, une grande majorité des terrains (74 %, c'est-à-dire 3 732 ha) étaient disponibles pour l'habitat au sein des périmètres existants. Les autres terrains disponibles étaient localisés, par ordre décroissant, dans des zones d'activités économiques (744 ha), des zones publiques (325 ha) et d'autres types de zoning (219 ha). Les communes endogènes ont proportionnellement le plus de terrains disponibles par rapport aux autres types de communes, mais en même temps, les densités de construction sont plus élevées dans les milieux urbains.

Un modèle de calcul du nombre de logements pouvant être construits sur les terrains disponibles pour l'habitat montre que le potentiel foncier existant est suffisant pour la construction d'environ 142 000 logements. En tenant compte des projections de la croissance nationale de la population du STATEC et du modèle de la répartition territoriale, le potentiel foncier pour l'habitat est en théorie suffisant jusqu'en 2048. Toutefois, cette disponibilité est loin d'être uniforme, comme le montre le tableau ci-dessous :

Armature urbaine	Nombre de terrains disponibles pour l'habitat	Superficie du potentiel foncier pour l'habitat en ha	Nombre de logements constructibles	Nombre d'années couvertes par la capacité de logements en tenant compte de la croissance nationale de la population selon le scénario du STATEC et du modèle de répartition territoriale du DATer
Agglo Centre	2 248	913	47 488	23,0
Région Sud	1 605	495	22 149	12,1
Nordstad	519	169	6 700	24,0
CDA	1 888	521	17 699	27,0
communes endogènes	7 425	1 634	47 543	71,2
Total	13 685	3 732	141 579	25,7

Source : Observatoire du développement spatial – DATer, Observatoire de l'Habitat – Ministère du Logement, ProRaum, 2020/2021.

Tableau 7: Potentiel foncier pour l'habitat et capacité de logements en 2020/2021

Source : Annexe III du projet de PDAT2023, p. 25

La localisation du potentiel foncier disponible pour l'habitat n'est pas toujours en adéquation avec la structure de l'armature urbaine souhaitée. Les communes endogènes disposent ainsi de surfaces permettant de garantir, toujours selon les scénarios susmentionnés, une production de logements jusqu'en 2092, avec un nombre d'unités similaire à ce qu'offre l'Agglo Centre, avec ses densités largement supérieures.

Cependant, ces chiffres restent théoriques car la mobilisation des terrains rencontre des difficultés. Ainsi les acteurs publics qui pourraient se montrer les plus actifs dans la construction de terrains (telles que les communes, l'État et le Fonds du Logement, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché ou le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg) ne détiennent qu'une modeste part de la superficie des parcelles individuelles disponibles pour l'habitat (13,5 %). La très grande majorité du potentiel foncier est détenue par des personnes physiques (64,2 %) et des sociétés privées (20,0 %). La croissance très soutenue des prix fonciers depuis de nombreuses années, qui s'est encore accélérée récemment tend à favoriser un attentisme de la part des personnes privées qui sont propriétaires. (...)

Le projet Raum+ a ainsi clairement montré qu'il n'est pas nécessaire d'agrandir les périmètres de construction. En revanche, les efforts devraient porter sur la promotion d'un développement urbain durable priorisant le comblement des parcelles disponibles au sein des espaces déjà urbanisés, plutôt que l'extension de la surface urbanisée totale. Un tel développement doit aussi favoriser une densification et un renouvellement urbain respectueux des espaces verts afin de lutter contre les îlots de chaleur urbains » (Annexe III du projet de PDAT2023, pp. 25-26).

Il est intéressant de comparer le ratio entre les 3 732 ha de disponibilités foncières au sein des zones destinées à l'habitat en 2021 et les 634 730 habitants de ce pays en 2021 et le même ratio au niveau de l'ensemble du territoire wallon et, plus encore, au niveau de la Province de Luxembourg, d'une part, et du Sud-Est de la Province de Liège, d'autre part.

Pour le Grand-Duché, ce ratio s'élève globalement à 5,88 ha/1 000 habitants en 2020/2021 (tableau 8). Derrière cette moyenne se cache une disparité non négligeable en fonction de la typologie des communes sur la base de l'armature urbaine telle que prévue dans le projet de PDAT 2022. En effet, les communes les moins bien fournies sont celles qui forment la Région Sud avec à peine 2,76 ha/1 000 habitants (sans tenir compte toutefois des quelques centaines d'ha de friches industrielles que possède cette sous-région et qui sont pour la plupart destinées à être réaffectées en de gros projets de nouveaux quartiers mixtes et denses). A l'opposé, les 66 communes endogènes, les 11 CDA (Centre de développement et d'attraction) situés en dehors des 3 agglomérations du pays et les 5 communes qui composent la Nordstad disposent en moyenne d'un ratio de 9,18, de 8,42 et de 7,12 ha/1 000 habitants. Un peu en dessous de la moyenne nationale se situe l'Agglo Centre qui intègre la capitale du pays (4,75 ha/1 000 habitants).

Typologie des communes	Nombre de communes	Population au 01.01.2021	Disponibilités foncières destinées à l'habitat en 2020/2021 (en ha)	Ratio de disponibilité foncière (en ha/1.000 hab.)
Agglo Centre	9	192.076	913	4,75
Région Sud	11	179.034	495	2,76
Nordstad	5	23.720	169	7,12
CDA	11	61.899	521	8,42
Communes endogènes	66	178.001	1.634	9,18
Total GDLux	102	634.730	3.732	5,88

Tableau 8: Distribution du volume des disponibilités foncières et du ratio de disponibilité foncière en ha par 1 000 habitants en 2020/2021 selon la typologie des communes du Grand-Duché basée sur l'armature urbaine du projet de PDAT2023.

Sources : Annexe III du projet de PDAT2023, p. 25 et STATEC

Il est possible de produire le même type d'indicateur au niveau de la Région wallonne.

Il est déjà bien connu que la Région wallonne dispose encore d'un très important stock de disponibilités foncières au sein de ses zones d'habitat (30,1 % au 01/01/2021 selon l'IWEPS) et que ce taux est particulièrement élevé au sud du sillon, particulièrement à travers l'ensemble du massif ardennais où il se situe encore dans la plupart des communes au-dessus du seuil des 40 %. 17 d'entre elles dépassent encore à cette heure le seuil des 50 %, la plupart de celles qui dépassent ce seuil se situant dans le nord de la Province de Luxembourg et dans le sud-est de celle de Liège, soit à proximité immédiate de la partie nord du Grand-Duché (figure 10). Au sujet de cet indicateur, la Province de Luxembourg a un taux de disponibilités foncières moyen qui s'élève à 42,2 %. En son sein, seules les communes de Virton, Arlon et, plus encore Aubange se situent en-deçà du ratio moyen wallon (30,1 % en 2021) avec respectivement un ratio de 28,3 %, 27,9 % et 22,5 %).

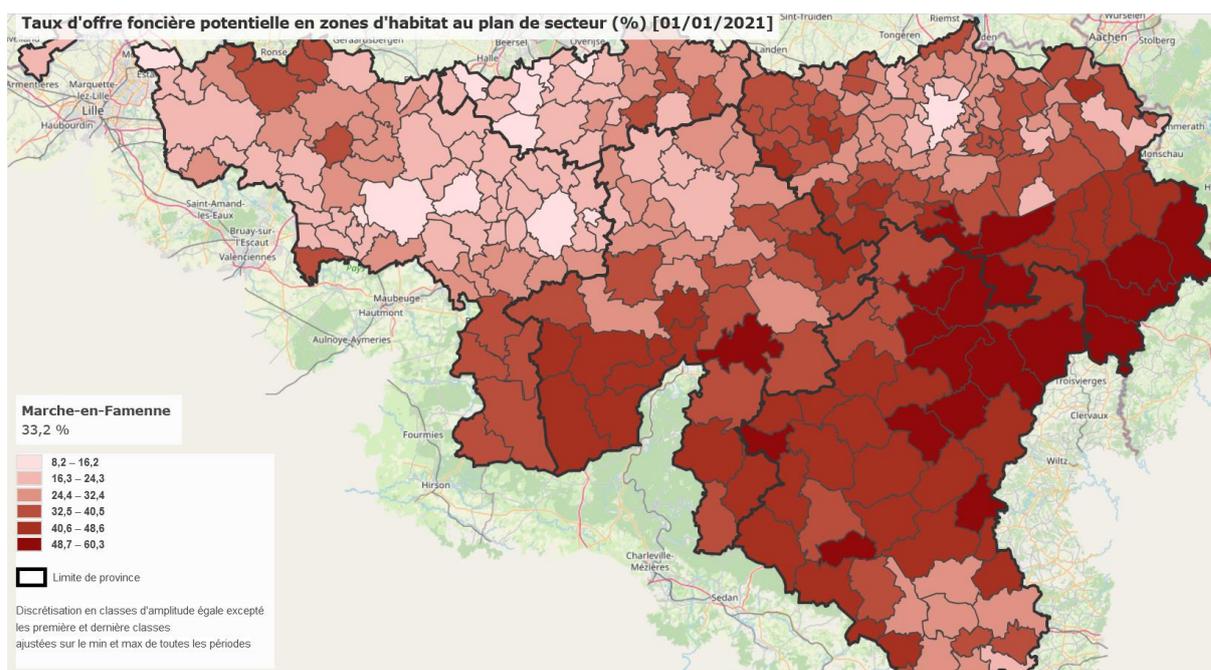


Figure 10 : Distribution du taux de disponibilités foncières en ha par 1 000 habitants au 01.01/2021 au sein de la Wallonie

Source : IWEPS, 2021.

Au 01/01/2021, selon les estimations de l'IWEPS disponibles via le portail Walstat, la Région wallonne comptabilisait ainsi 54 357 ha de disponibilités foncières inscrites dans l'ensemble des zones d'habitat et des ZEC, ce qui implique un ratio moyen de disponibilités de 14,9 ha/1 000 habitants. Ce ratio moyen est 2,5 fois supérieur aux 5,88 ha/1 000 habitants qui caractérisent le Grand-Duché dans son ensemble.

Ce ratio moyen de 14,9 ha/1 000 habitants masque à cet égard une très forte variabilité spatiale au sein du territoire wallon. Ce ratio moyen est en effet fortement tiré vers le bas par les communes les plus denses des grandes agglomérations du sillon Sambre et par les communes densément peuplées de l'ouest et du centre-nord du Brabant wallon et par Tournai et Mouscron (56 des 262 communes de Wallonie ont un ratio compris entre 2,4 et 9,9 ha/1 000 habitants). A l'opposé, avec ses 11 353 ha de disponibilités foncières en ZH, la Province de Luxembourg dispose d'un ratio moyen de 39,3 ha/1 000 habitants, ce qui est 6,7 fois plus que la moyenne du Grand-Duché de Luxembourg. A travers l'Ardenne, ce ratio dépasse même le seuil de 50 ha/1 000 habitants dans la plupart des communes de sorte que l'arrondissement de Bastogne dans son ensemble se caractérise par un ratio moyen de 64,1 ha/1 000 habitants, ce qui est quasi 11 fois supérieur au ratio voisin du territoire Grand-Ducal qui le voisine directement. Alors qu'il ne comptait que 8 communes et 49 352 habitants en 2021 malgré la rapide croissance démographique qu'il subit depuis une quinzaine d'années, cet arrondissement compte à lui seul l'équivalent de 84,3 % des disponibilités foncières existant à cette date au sein des 102 communes qui forment l'ensemble du territoire du Grand-Duché (3 163 ha contre 3 753 ha).

Type d'entité	Entité administrative	Offre foncière potentiel en ZH-ZEC (ha)	Superficie destinée à l'habitat au plan de secteur (ha)	Taux d'offre foncière potentielle pour l'habitat au plan de secteur	Ration Dispo foncière/1.000 hab. 2021
Région	Wallonie	54357	180797	30,1	14,9
Province	Hainaut	10878	48949	22,2	8,1
Province	Brabant Wallon	4256	19402	21,9	10,4
Province	Liège	18086	54985	32,9	16,3
Province	Namur	9785	30533	32,0	19,7
Province	Luxembourg	11353	26928	42,2	39,3
Arrondissement	Liège	5606	21966	25,5	9,0
Arrondissement	Waremme	1867	5675	32,9	22,7
Arrondissement	Verviers	7086	17930	39,5	24,6
Arrondissement	Huy	3527	9414	37,5	30,9
Arrondissement	Arlon	1059	3397	31,2	16,7
Arrondissement	Virton	1421	4177	34,0	26,1
Arrondissement	Neufchâteau	3011	6873	43,8	46,8
Arrondissement	Marche-en-Famenne	2699	6174	43,7	47,3
Arrondissement	Bastogne	3163	6306	50,2	64,1

Tableau 9 : Distribution du volume des disponibilités foncières et du ratio de disponibilité foncière en ha par 1 000 habitants par province et arrondissement (pour l'est de la Wallonie) en 2021.

Sources : IWEPS

Alors que le Grand-Duché tente d'être particulièrement parcimonieux dans l'usage de ce potentiel foncier, il reste possible, dans cette partie de la Wallonie, de « gaspiller » le foncier à coup de lotissements dont les parcelles sont largement dimensionnées (par exemple supérieures à 1 500 m²) pendant encore plusieurs décennies au rythme actuel.

Lorsque l'on analyse la distribution de ce ratio de disponibilités foncières à l'échelle communale pour les 50 communes de Wallonie les plus impactées par leur proximité au Grand-Duché de Luxembourg, on se rend compte que ce ratio n'est inférieur à la moyenne régionale wallonne que dans trois communes (Aubange avec 8,7 ha/1 000 habitants, Spa avec 11,3 ha/1 000 habitants et Arlon avec 13,6 ha/1 000 habitants). Seules 4 autres communes du Sud-Luxembourg se situent à cet égard entre le ratio moyen wallon (14,9) et 150% de cette valeur : les communes de Virton, Habay, Etalle et Saint-Léger.

A l'opposé, Manhay et Houffalize dominent le classement propre à ce ratio au niveau de l'ensemble du territoire wallon (et dès lors à coup sûr de l'ensemble du BENELUX) avec un score supérieur à 100 ha/1 000 habitants).

On peut dès lors légitimement se demander si, lorsque les intentions inscrites dans le projet de PDAT2023 seront en cours de mise en œuvre, le Grand-Duché réussira bien à recentrer une large partie de la croissance de population attendue (et donc de la production immobilière) au sein de ce pays depuis les communes les moins urbaines vers les grandes agglomérations comme cela est souhaité. D'ailleurs, un tel recentrage était déjà souhaité lors du précédent PDAT adopté en 2003 et les évaluations réalisées depuis lors à ce propos (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et CEPS-INSTEAD 2008 ; Decoville A. et Feltgen V. 2018) ont montré que cet objectif vague n'avait pas été rencontré malgré la très forte croissance connue depuis 20 ans par la Ville de Luxembourg et l'une ou l'autres communes des deux grandes agglomérations comme Differdange.

On peut craindre en effet que, pour les très nombreux ménages qui souhaitent une maison unifamiliale moyennement spacieuse plutôt qu'un petit appartement et qui ne peuvent tout simplement pas se permettre de payer le prix du m² de plancher au-delà des 5 000 €, ils arrêtent de chercher un logement à l'intérieur du territoire du Grand-Ducal même au sein des parties de ce territoire national où les prix sont les moins élevés comme dans le nord du pays. Le risque est donc qu'une large fraction de ces ménages réorientent leur recherche vers un des territoires voisins comme le sud-est de la Wallonie.

Commune	Offre foncière potentiel en ZH-ZEC (ha)	Superficie destinée à l'habitat au plan de secteur (ha)	Taux d'offre foncière potentielle pour l'habitat au plan de secteur	Ration Dispo foncière/1.000 hab. 2021
Aubange	149,3	664,2	22,5	8,7
Spa	115,0	508,6	22,6	11,4
Arlon	413,1	1483,0	27,9	13,6
Virton	194,5	687,5	28,3	17,1
Habay	156,6	515,2	30,4	18,4
Étalle	113,2	404,8	28,0	19,0
Saint-Léger	80,8	247,8	32,6	21,9
Tintigny	98,3	327,2	30,0	22,6
Musson	107,0	334,8	31,9	23,0
Sprimont	357,6	1129,3	31,7	23,9
Theux	312,1	870,0	35,9	26,0
Messancy	221,5	607,3	36,5	26,6
Aywaille	366,5	949,6	38,6	29,1
Bertrix	280,9	719,6	39,0	31,4
Jalhay	282,2	770,4	36,6	32,5
Bastogne	550,4	1314,3	41,9	33,8
Rouvroy	74,7	197,1	37,9	35,4
Libramont-Chevigny	409,5	1007,1	40,7	35,7
Attert	205,2	488,0	42,0	36,3
Martelange	70,0	155,0	45,1	36,5
Chiny	194,6	519,0	37,5	37,1
Malmedy	474,8	1093,4	43,4	37,2
Neufchâteau	320,2	736,9	43,4	40,9
Stavelot	303,5	712,2	42,6	42,2
Saint-Hubert	239,9	554,0	43,3	42,6
Florenville	258,6	625,3	41,4	45,5
Butgenbach	271,2	591,3	45,9	48,4
Meix-devant-Virton	142,4	318,5	44,7	50,3
Libin	276,7	629,0	44,0	52,3
Vielsalm	426,4	909,6	46,9	54,1
Léglise	310,9	650,6	47,8	55,3
Waimes	443,9	941,0	47,2	59,8
Saint-Vith	616,4	1180,1	52,2	62,6
Trois-Ponts	166,1	352,3	47,1	65,0
Vaux-sur-Sûre	393,8	809,4	48,6	67,2
Fauvillers	165,2	325,8	50,7	70,7
Ferrières	355,1	708,8	50,1	70,7
Tenneville	210,6	434,8	48,4	72,9
Herbeumont	123,5	249,6	49,5	74,7
Lierneux	271,2	516,5	52,5	76,1
Burg-Reuland	315,5	606,9	52,0	79,9
Bullange	441,6	879,1	50,2	81,0
Stoumont	264,2	498,5	53,0	83,2
Gouvy	492,0	881,4	55,8	91,0
Bertogne	343,5	622,2	55,2	91,6
Ambève	514,3	909,4	56,6	93,1
Sainte-Ode	247,0	446,6	55,3	95,5
La Roche-en-Ardenne	402,6	765,7	52,6	95,6
Manhay	369,1	657,1	56,2	102,3
Houffalize	545,0	996,4	54,7	104,1

Tableau 10 : Distribution du volume des disponibilités foncières et du ratio de disponibilité foncière en ha par 1 000 habitants au sein des 50 communes les plus impactées par la proximité du Grand-Duché en 2021.

Sources : IWEPS

3.3.4 L'évolution de la population étrangère et belge dans le Sud-Est de la Wallonie

On peut craindre que la mise en œuvre des intentions que contient le projet de PDAT2023, en ce qui concerne les objectifs politiques n°1 Réduction de l'artificialisation du sol et n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés, engendre un arrivage régulier dans le sud-est de la Wallonie d'un flux migratoire international de la part de ménage dont au moins un des membres est actif au Grand-Duché. Ce mouvement ne fera en fait qu'accentuer un phénomène tout à fait manifeste depuis plus de 20 ans désormais.

Alors qu'il y a de cela encore 20 ans, la Province de Luxembourg était un territoire où la population étrangère était tout à fait minimale (inférieure à 5 %), cette proportion d'étrangers y a depuis fortement progressé pour se rapprocher à cet égard de la moyenne de la Région wallonne qui est de 10,56 %. En fait, le nombre d'étrangers résidant en Province de Luxembourg a bien plus que doublé en passant de 11 106 habitants en janvier 2002 (soit 4,44 % de la population totale provinciale de l'époque) à 17 814 habitants en 2012 (soit 6,54 % du total de l'époque) et à 26 304 habitants en 2022 (9,04 % de la population totale atteignant désormais 291 143 habitants). Cette population étrangère y a donc plus que doublé (+137 %) en 20 ans, tandis que la population belge n'augmentait que de 10,7 % durant la même période, de sorte que la population totale provinciale a fait un bon de 16,3 % dans le même intervalle.

Sur la période 2002-2012, la croissance du nombre d'étrangers ne représentait que 28,9 % de la croissance totale de cette époque (+6 708 étrangers contre +16 524 pour les nationaux belges pour une croissance totale de +23 232 habitants). Depuis lors, la croissance du volume de population de nationalité belge s'est très nettement amoindrie tandis que la croissance du volume de population étrangère tend à s'accélérer. Ainsi, entre 2012 et 2022, la croissance du nombre d'étrangers représente désormais 48,6 % de la croissance totale (+8 500 étrangers contre +9 005 belges pour une croissance totale de +17 505 habitants). Si l'on se focalise uniquement sur les quatre dernières années de cette période, cette tendance se renforce plus encore car, de 2018 à 2022, la croissance du nombre d'étrangers au sein de cette province dépasse désormais nettement la croissance de la population de nationalité belge (+4 117 étrangers contre +3 799 belges, soit une part des étrangers de 52 % dans la croissance totale des quatre années).

Il est tout à fait envisageable que cet afflux massif d'étrangers dans cette province s'amplifie au fur et à mesure que l'accession à l'habitat unifamilial va se complexifier au sein du territoire grand-ducal du fait de la mise en œuvre des mesures devant contribuer au *No net land take* au sein du Grand-Duché conformément au prescrit du projet de PDAT2023.

Il n'est donc pas impossible que l'on dépasse avant 2050 un volume de 50 000 étrangers résidant en Province de Luxembourg et, bien avant cela, que la Province de Luxembourg devienne parmi les cinq provinces wallonnes celle qui disposerait de la plus forte proportion d'étrangers alors qu'en 2002 elle ne dépassait que de peu le faible score de la province de Namur (4,44 % contre 4,04 %).

Si la part de population étrangère a plus que doublé en 20 ans au sein de la Province de Luxembourg (+103,8 % en passant de 4,44 % à 9,04 %), cette progression a été généralisée à l'ensemble du territoire provincial mais s'est avérée particulièrement forte au sein des deux arrondissements directement frontaliers du Grand-Duché. Ainsi, dans l'arrondissement d'Arlon, cette part qui était déjà de 9,04 % en 2002 est passée en 2022 à 21,63 % ce qui représente une progression de cette part de 139,3 % en 20 ans. L'arrondissement de Bastogne, bien que partant de beaucoup plus bas (à peine 2,95 % en 2002) n'est pas en reste car cette part y a augmenté de 107,6 % en 20 ans pour atteindre désormais 6,12 % en 2022. Avec une telle part d'étrangers dans sa population, l'arrondissement de Bastogne qui partage une longue frontière commune avec le Grand-Duché se rapproche désormais des 6,96 % qu'affiche l'arrondissement de Virton. Ce dernier n'a vu pendant cette période de 20 ans cette proportion d'étrangers n'augmenter « que » de 55,3 % car déjà en 2002, les communes de cet arrondissement qui, comme Musson, Virton, Rouvroy, Meix-devant-Virton ou Florenville, sont frontalières avec la France comptabilisaient déjà un volume significatif de citoyens de nationalité française. Dans l'arrondissement de Neufchâteau, cette part a progressé en 20 ans de 90,2 % pour atteindre en 2022 4,85 %. Dans l'arrondissement de Marche-en-Famenne, le plus éloigné du Grand-Duché, cette progression n'a été que de 48,7 %, pour atteindre à présent le score de 4,23 %.

2022																					
Lieu de résidence	Population totale	Nationalité belge	Nombre d'étrangers 2022	Part des étrangers 2022	Sous total étrangers européens	Sous total étrangers non-européens	France	Portugal	Luxembourg	Italie	Roumanie	Pays-Bas	Espagne	Pologne	Maroc	Cameroun	Allemagne	Fédération de Russie	République Démocratique du Congo	Brésil	Royaume-Uni
Région wallonne	3.662.495	3.275.827	386.668	10,56%	3.560.687	101.808	85.517	13.256	3.376	92.367	17.359	7.095	17.151	5.231	17.181	7.493	17.336	3.119	7.161	1.899	2.986
Province du Brabant wallon	409.782	367.642	42.140	10,28%	400.445	9.337	10.371	2.992	276	5.898	3.309	802	2.688	1.413	1.408	525	1.008	203	863	659	782
Province du Hainaut	1.351.127	1.183.802	167.325	12,38%	1.312.266	38.861	48.759	3.164	105	52.674	6.660	951	5.040	1.672	6.882	3.349	1.158	610	2.566	496	1.469
Province de Namur	499.454	472.209	27.245	5,45%	491.044	8.410	6.817	843	132	4.963	1.386	425	1.113	398	982	799	247	336	704	171	149
Province de Liège	1.110.989	987.345	123.644	11,13%	1.070.023	40.966	12.219	1.566	526	26.853	4.360	4.013	7.567	1.277	7.463	2.431	14.642	1.697	2.801	391	413
Province de Luxembourg	291.143	264.829	26.314	9,04%	286.909	4.234	7.351	4.691	2.337	1.979	1.644	904	743	471	446	389	281	273	227	182	173
Arrondissement d'Arlon	64.129	50.259	13.870	21,63%	62.631	1.498	3.149	3.862	1.661	1.165	933	106	367	157	162	179	140	139	84	134	81
Arrondissement de Bastogne	49.937	46.880	3.057	6,12%	49.107	830	760	180	215	185	214	234	109	63	110	44	49	29	34	8	24
Arrondissement de Marche-en-Famenne	57.338	54.913	2.425	4,23%	56.690	648	532	34	23	212	117	390	74	127	42	42	30	45	36	11	22
Arrondissement de Neufchâteau	64.923	61.777	3.146	4,85%	64.232	691	1.106	225	108	202	248	114	105	101	82	90	39	42	27	11	29
Arrondissement de Virton	54.816	51.000	3.816	6,96%	54.249	567	1.804	390	330	215	132	60	88	23	50	34	23	18	46	18	17
2012																					
Lieu de résidence	TOTAL	Belgique	Total étrangers 2012	Part des étrangers	Sous total étrangers européens	Sous total étrangers non-européens	France	Portugal	Luxembourg	Italie	Roumanie	Pays-Bas	Espagne	Pologne	Maroc	Cameroun	Allemagne	Fédération de Russie	République Démocratique du Congo	Brésil	Royaume-Uni
Région wallonne	3.546.329	3.201.705	344.624	9,72%	3.472.809	73.520	74.414	7.999	2.731	108.150	7.530	8.180	14.272	4.382	16.179	3.564	17.251	3.637	5.674	973	4.410
Province du Brabant wallon	385.990	350.814	35.176	9,11%	378.856	7.134	8.456	1.752	277	5.745	1.059	1.007	2.075	969	1.266	292	1.042	188	801	255	2.289
Province de Hainaut	1.323.196	1.170.539	152.657	11,54%	1.295.205	27.991	43.116	1.835	129	62.192	2.852	752	3.966	1.463	6.242	1.329	1.203	765	1.695	278	1.104
Province de Namur	480.105	457.645	22.460	4,68%	474.644	5.461	5.798	626	140	5.429	780	478	874	353	784	403	254	401	489	100	233
Province de Liège	1.083.400	966.883	116.517	10,75%	1.052.907	30.493	10.880	1.308	517	33.578	2.304	4.874	7.038	1.267	7.527	1.341	14.505	2.003	2.563	245	551
Province de Luxembourg	273.638	255.824	17.814	6,51%	271.197	2.441	6.164	2.478	1.668	1.206	535	1.069	319	330	360	199	247	280	126	95	233
Arrondissement d'Arlon	59.204	50.467	8.737	14,76%	58.303	901	2.671	2.030	1.174	649	326	80	140	66	133	112	101	151	45	51	103
Arrondissement de Bastogne	45.705	43.840	1.865	4,08%	45.319	386	490	72	145	98	50	300	38	63	74	17	58	35	26	5	23
Arrondissement de Marche-en-Famenne	55.228	53.087	2.141	3,88%	54.813	415	457	33	23	181	66	490	49	130	42	15	41	55	15	10	36
Arrondissement de Neufchâteau	60.791	58.612	2.179	3,58%	60.354	437	937	157	69	108	61	117	61	41	72	33	27	23	27	14	37
Arrondissement de Virton	52.710	49.818	2.892	5,49%	52.408	302	1.609	186	257	170	32	82	31	30	39	22	20	16	13	15	34
2002																					
Lieu de résidence	TOTAL	Belgique	Total étrangers 2002	Part des étrangers	Sous total étrangers européens	Sous total étrangers non-européens	France	Portugal	Luxembourg	Italie	Roumanie	Pays-Bas	Espagne	Pologne	Maroc	Cameroun	Allemagne	Fédération de Russie	République Démocratique du Congo	Brésil	Royaume-Uni
Région wallonne	3.358.560	3.047.089	311.471	9,27%	260.259	51.212	56.796	4.751	2.373	138.416	1.017	6.727	13.776	2.663	13.655	650	16.141	337	4.373	429	4.815
Province du Brabant wallon	355.207	325.690	29.517	8,31%	22.541	6.976	5.888	1.062	302	6.038	160	1.034	1.647	237	1.502	107	819	56	911	154	2.606
Province de Hainaut	1.281.042	1.134.571	146.471	11,43%	125.372	21.099	33.539	1.137	136	77.892	249	656	3.685	1.065	4.867	201	1.522	106	1.037	89	1.253
Province de Namur	447.775	429.666	18.109	4,04%	14.890	3.219	4.806	585	152	6.397	97	442	786	181	639	100	261	38	343	29	257
Province de Liège	1.024.130	917.862	106.268	10,38%	87.624	18.644	7.723	1.234	554	46.946	434	3.821	7.468	1.077	6.480	231	13.336	110	1.995	119	531
Province de Luxembourg	250.406	239.300	11.106	4,44%	9.832	1.274	4.840	733	1.229	1.143	77	774	190	103	167	11	203	27	87	38	168
Arrondissement d'Arlon	52.749	47.981	4.768	9,04%	4.431	337	1.976	484	889	595	19	74	75	21	67	6	80	11	32	16	70
Arrondissement de Bastogne	41.505	40.281	1.224	2,95%	984	240	355	50	116	88	8	203	22	7	31	0	54	8	16	0	15
Arrondissement de Marche-en-Famenne	51.101	49.709	1.392	2,72%	1.085	307	341	20	14	177	17	334	45	28	22	2	30	5	23	10	14
Arrondissement de Neufchâteau	56.039	54.611	1.428	2,55%	1.217	211	715	86	54	90	11	101	26	26	24	0	21	2	8	7	41
Arrondissement de Virton	49.012	46.718	2.294	4,68%	2.115	179	1.453	93	156	193	22	62	22	21	23	3	18	1	8	5	28

Tableau 11 : Evolution de la répartition par nationalité et par province ainsi que par arrondissement à l'intérieur de la Province de Luxembourg de la population entre 2002, 2012 et 2022.

Source : STATBEL

De quelles nationalités sont les étrangers qui s'installent en masse petit à petit en Province de Luxembourg ? En 2022, ce sont de loin les Français qui, comme dans d'autres provinces wallonnes, forment le principal contingent parmi les étrangers (7 351 habitants contre 26 314 étrangers, soit 27,9 % du total). Comme ceux-ci étaient déjà dès 2002 bien présents dans le Sud Luxembourg, leur volume n'a progressé que de 52 % en 20 ans contre 137 % pour l'ensemble des étrangers.

La seconde population étrangère la plus représentée n'est pas celle de nationalité Luxembourgeoise mais bien celle de nationalité portugaise (4 691 résidents, soit 17,8 % des étrangers). C'est notamment ces derniers qui ont très fortement progressé en 20 ans en faisant un bond de +540 %. La nationalité portugaise est ainsi de loin celle qui forme le plus gros contingent d'étrangers au sein de la Commune d'Aubange avec 2 524 résidents en 2022. Cette concentration est telle que le CATU de cette commune, d'origine portugaise lui aussi, doit traiter la moitié de ses dossiers de permis avec des demandeurs lusophones. Il faut dire qu'en 2018, les Portugais formaient le principal contingent parmi les étrangers au sein du Grand-Duché de Luxembourg, avec 96 544 citoyens pour un total de 602 005 habitants et qu'au sein du Grand-Duché, c'est à l'extrême sud-ouest de ce pays et dans le triangle Ettelbruck-Vianden-Echternach que se concentrent les populations de nationalité portugaise (cf. Atlas démographique du Luxembourg, pp. 21 et 25).

La troisième population étrangère la plus représentée est celle de nationalité Luxembourgeoise (2 337 résidents, soit à peine 8,9 % du total des étrangers installés en Province de Luxembourg). La progression de leur volume est elle aussi très significative (+90 % en 20 ans), ce qui atteste que les jeunes ménages de la classe moyenne natifs de ce pays arrivent de moins en moins à se payer une maison unifamiliale avec un petit jardin dans leur mère patrie. Il y a fort à parier qu'avec la mise en œuvre du futur PDAT en vue d'atteindre l'objectif du ZAN que le rythme de l'arrivée de ce type de population augmente aussi rapidement dans le futur.

Les Italiens forment la quatrième nationalité la mieux représentée au sein des étrangers habitant en Province de Luxembourg (1 979 résidents). Ce nombre a augmenté de 73 % en 20 ans. Contrairement aux autres provinces fort marquées par une forte immigration en provenance de ce pays datant de l'immédiate après-guerre (surtout entre 1946 et 1956 où la catastrophe du Bois du Cazier mit un coup d'arrêt à cette immigration massive), il ne s'agit pas ici d'une population en large partie vieillissante et plutôt en déclin mais d'une population jeune en plein développement. Le cinquième contingent le plus représenté est déjà celui issu de la Roumanie (avec 1 644 habitants sur les 26 314 étrangers résidents en Province de Luxembourg). Ici aussi, cette population est en très fort développement car elle a été multipliée par un facteur supérieur à 20 en à peine 20 ans car les Roumains n'étaient que très peu présents dans cette province en 2002 (77 habitants).

Notons enfin que ces 7 351 français, 4 691 portugais, 2 337 luxembourgeois, 1 979 italiens et 1 644 roumains ne forment en 2022 qu'un peu plus des deux tiers des 26 314 étrangers résidents en Province de Luxembourg. En effet, celle-ci compte aussi de plus en plus de néerlandais, espagnols, polonais voire marocains, camerounais, brésiliens..., soit une population très multiculturelle à l'image du monde du travail au sein du Grand-Duché.

L'accueil de cette population de plus en plus multiculturelle est une gageure en ces temps de disette budgétaire pour les pouvoirs publics, que ce soit au niveau des services communaux, des services de sécurité, de l'enseignement (du fondamental au supérieur), de l'accueil de la petite enfance ou des services de santé. Or, cette arrivée massive s'opère au sein d'entités communales qui, en dehors des communes d'Arlon, Aubange, Bastogne et Virton, comptent moins de 10 000 habitants (bien souvent même moins de 5 000 habitants). Il est heureux face à un tel défi colossal que les communes du Sud-Est de la Wallonie puissent compter sur les rentrées financières du Fonds Reynders-Juncker qui sert de compensation (pour les seules communes belges) par rapport au manque à gagner au niveau de leurs recettes fiscales tirés à partir des additionnels au précompte immobilier. Cela n'empêche qu'il s'agit là pour elles d'un défi de taille pour les communes, les écoles, les hôpitaux..., d'autant qu'il est très compliqué pour ceux-ci de disposer d'un personnel multilingue vu l'énorme concurrence qu'exercent les employeurs grand-ducaux vis-à-vis de ce type de talents.

Intéressons-nous de plus près à l'évolution de la part des étrangers entre 2002 et 2022 au sein des communes situées dans l'orbite du Grand-Duché et qui dépassent désormais à cet égard le seuil de 5,7 % au 1^{er} janvier 2022.

Commune de résidence	2002					2012					2022				
	Population totale	Nationalité belge	Total étrangers	Part des étrangers	Place par ordre décroissant	Population totale	Nationalité belge	Total étrangers	Part des étrangers	Place par ordre décroissant	Population totale	Nationalité belge	Nombre d'étrangers	Part des étrangers	Place par ordre décroissant
Aubange	14.787	12.725	2.062	13,94%	28	16.031	12.369	3.662	22,84%	5	17.417	11.806	5.611	32,22%	4
Arlon	25.261	23.457	1.804	7,14%	66	28.289	24.794	3.495	12,35%	35	30.818	24.829	5.989	19,43%	10
Messancy	7.002	6.382	620	8,85%	53	7.999	7.005	994	12,43%	33	8.339	6.885	1.454	17,44%	13
Martelange	1.464	1.362	102	6,97%	69	1.719	1.500	219	12,74%	30	1.931	1.629	302	15,64%	22
Burg-Reuland	3.825	3.558	267	6,98%	68	3.998	3.645	353	8,83%	58	3.940	3.496	444	11,27%	41
Musson	4.018	3.651	367	9,13%	50	4.431	4.019	412	9,30%	53	4.650	4.134	516	11,10%	46
Attert	4.235	4.055	180	4,25%	120	5.166	4.799	367	7,10%	74	5.624	5.110	514	9,14%	60
Saint-Léger (Virton)	3.190	3.048	142	4,45%	116	3.361	3.178	183	5,44%	106	3.735	3.399	336	9,00%	63
Bullange	5.360	5.061	299	5,58%	88	5.532	5.054	478	8,64%	62	5.475	4.993	482	8,80%	66
Saint-Vith	9.023	8.611	412	4,57%	113	9.451	8.780	671	7,10%	75	9.966	9.130	836	8,39%	71
Bastogne	13.739	13.208	531	3,86%	133	15.098	14.307	791	5,24%	111	16.618	15.266	1.352	8,14%	76
Virton	10.935	10.298	637	5,83%	81	11.508	10.723	785	6,82%	80	11.404	10.481	923	8,09%	77
Butgenbach	5.513	5.296	217	3,94%	131	5.731	5.352	379	6,61%	83	5.607	5.176	431	7,69%	79
Rouvroy	1.950	1.826	124	6,36%	73	2.076	1.950	126	6,07%	94	2.138	1.982	156	7,30%	88
Habay	7.313	7.057	256	3,50%	145	8.260	7.833	427	5,17%	113	8.586	7.976	610	7,10%	90
Gouvy	4.719	4.600	119	2,52%	206	5.017	4.824	193	3,85%	166	5.406	5.063	343	6,34%	103
Florenville	5.504	5.256	248	4,51%	115	5.512	5.220	292	5,30%	108	5.765	5.405	360	6,24%	107
Houffalize	4.565	4.417	148	3,24%	167	5.044	4.803	241	4,78%	128	5.233	4.915	318	6,08%	109
Bouillon	5.393	5.088	305	5,66%	86	5.427	5.098	329	6,06%	95	5.433	5.106	327	6,02%	110
Vielsalm	7.254	7.025	229	3,16%	171	7.468	7.152	316	4,23%	148	7.891	7.429	462	5,85%	112
Etalle	5.070	4.907	163	3,21%	169	5.684	5.439	245	4,31%	144	6.052	5.705	347	5,73%	113
Fauvillers	1.880	1.828	52	2,77%	190	2.216	2.114	102	4,60%	133	2.368	2.233	135	5,70%	116

Tableau 12 : Evolution entre 2002 et 2022 de la population étrangère et de nationalité belge au sein des communes sous orbite du Grand-Duché

Source : STATBEL

Tandis qu'en 2002, Aubange était la seule des communes dans l'orbite du Grand-Duché et dès lors de la Province de Luxembourg à figurer dans les 50 premières places au sein des 262 communes de Wallonie par ordre décroissant de la part des étrangers dans la population communales, elles sont désormais 6 à figurer dans ce Top 50. Cette commune voisine du point des trois frontières est passée en 20 ans de la 28^e place à la 4^e place de ce Top 50, avec désormais 32,2 % de sa population. Elle a été rejointe dans ce Top 50 par Arlon (19,4 % et 10^e place), Messancy (17,4 % et 13^e place), Martelange (15,6 % et 22^e place), Burg Reuland (11,3 % et 41^e place) et Musson (11,1 % et 46^e place).

On peut noter que toutes les communes frontalières du Grand-Duché ont en 20 ans fait un bon considérable dans ce classement à l'image de la commune de Gouvy qui est passé du bas du classement avec la 206^e position en 2002 à la 108^e place en 2022, soit un gain de quasi 100 places. De même, des communes non frontalières du Grand-Duché mais qui bénéficient de la proximité de l'autoroute E411 qui permet d'accéder rapidement à Luxembourg-Ville ont vu leur position dans ce classement grandement s'améliorer à l'image de Saint-Léger, Habay-la-Neuve ou Etalle.

Par contre, les communes de la Province de Luxembourg qui longent la frontière française ont, à l'exception d'Aubange, plutôt eu tendance à stagner dans ce classement. Elles qui, dès 2002, comptaient un contingent significatif de français dans leur population n'ont vu leur part des étrangers progresser qu'à un rythme voisin de la Wallonie dans son ensemble durant cette période.

L'intérêt du tableau précédent réside également dans l'analyse de l'évolution de la population de nationalité belge au sein des communes du Sud Luxembourg. Nous avons souligné en amont que la population de nationalité belge habitant la Province de Luxembourg avait augmenté de 10,7 % entre 2002 et 2022. Pourtant, dès la période 2002-2012, une première commune contigüe au Grand-Duché a vu le volume de sa population de nationalité belge baisser légèrement. Il s'agissait de la commune d'Aubange (de 12 725 à 12 369 habitants belges par leur nationalité, soit -356 habitants. Entre 2012 et 2022, cette baisse de la population de nationalité belge que compte cette commune s'est accélérée, en passant de 12 369 à 11 806 habitants, soit -563 belges). De plus, ce phénomène commence à faire désormais tache d'huile parmi les communes frontalières du Grand-Duché car Messancy et Burg Reuland sont déjà elles aussi touchées par cette régression du volume de population de nationalité belge. Pour sa part, Arlon, qui a gagné 2 529 habitants au total durant ces 10 années, n'a vu sa population de nationalité belge augmenter que de 35 habitants supplémentaires entre 2012 et 2022.

Ceci illustre bien le souci croissant qu'ont pour accéder au logement les ménages originaires de cette partie du territoire wallon et qui ne disposent pas d'un voire de deux bons salaires obtenus grâce à un travail bien rémunéré au Grand-Duché de Luxembourg. Tandis que, dans les communes wallonnes proches de Luxembourg-Ville, arrivent des flots de migrants qui ont décroché nouvellement ou depuis longtemps un poste de travail au Grand-Duché et qui proviennent de multiples pays du monde ainsi que de l'ensemble du territoire belge (y compris de Flandre et de Bruxelles), une large part des ménages originaires de cette sous-région sont obligés de migrer vers des communes situées plus à distance de la frontière. Il s'agit là du même mécanisme qui touche depuis longtemps le centre nord de la Province du Brabant wallon et qui a désormais tendance là aussi désormais à toucher une large partie de cette province ainsi que, désormais, de son pourtour hennuyer.

La mise en œuvre d'une politique visant à atteindre le *No Net Land Take* d'ici 2050 au Grand-Duché ne devrait que renforcer très nettement cet effet rebond qui, de proche en proche va s'opérer sur de grandes distances. C'est ce phénomène, décrit brièvement aux pp. 21-22 de l'Annexe III du projet de PDAT2023 comme nous l'avons signalé ci-dessus, qui tend à allonger considérablement la longueur des navettes destinées à se rendre au travail mais aussi, dans une moindre mesure, pour d'autres motifs de déplacements. En conséquence, cela concourt à aggraver tant les dépenses que doivent consentir ces ménages pour ces déplacements quotidiens (surtout en ces temps de crise énergétique) que les émissions de GES qui les accompagnent. Il semble hautement nécessaire de prendre des mesures en vue de faciliter l'accès au logement pour les populations originaires de ces territoires de haute pression foncière qui se vident progressivement des jeunes ménages qui en sont originaires.

Cela doit d'office passer dans ces communes, d'une part, par une accélération de la production de logements et, d'autre part, par des mesures visant à faciliter spécifiquement l'accès au logement pour une partie des ménages qui en sont originaires ou qui ont une réelle attache car c'est là que se situe leur lieu de travail. Bien entendu, de telles mesures de discrimination positive à finalité tant sociale qu'environnementale doivent pouvoir être compatibles avec la libre circulation des personnes garantie par les traités européens, contrairement à ce que les flamands ont tenté avec le décret *Wonen in eigen streek*.

Pour conclure cette partie, il est utile de s'intéresser à l'évolution ces dernières années (2010-2020) du volume de travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché par nationalité et par pays de résidence⁴⁵. Les données du STATEC⁴⁶ nous permettent partiellement d'éclairer cette question. Tandis que de 2010 à 2020, le volume total de travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché et résidant en Belgique est passé de 38 400 à 48 400 personnes (+10 000 individus ou +26,0 %), le volume total de travailleurs frontaliers de nationalité belge est passé de 34 200 à 38 600 personnes (+4400 individus seulement ou +12,9 %). Même si les territoires allemands et français voisins du Grand-Duché sont aussi concernés par cette forte progression des frontaliers non nationaux, cette tendance est particulièrement forte en Wallonie. Ainsi, de 2010 à 2020, le rapport entre le nombre de frontaliers de nationalité belge et ceux qui résident en Belgique a chuté de 89,1 % à 79,8 % (-9,3 %). Dans le même temps, cette proportion a baissé en Allemagne de 90,1 % à 81,1 % (-9,0 %) et en France de 94,5 % à 87,2 % (-7,3 %).

⁴⁵ Lambotte J.-M., 2022, p. 29.

⁴⁶ Cf. [Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité](#).

En fait, ces dernières années, le volume de travailleurs frontaliers atypiques, c'est-à-dire de travailleurs luxembourgeois résidant dans un des pays voisins mais actifs au sein du pays dont ils sont originaires (IBA-OIE, 2021) est en train d'exploser. Si les chiffres du STATEC ne permettent pas de dissocier parmi ces frontaliers atypiques ceux qui résident en Belgique de ceux installés dans un des deux grands pays voisins, le volume global de ces travailleurs frontaliers de nationalité luxembourgeoise a été multiplié par 3,5 en 10 ans en passant d'environ 3 300 à 11 600 travailleurs entre 2010 et 2020⁴⁷. De plus, le volume de travailleurs frontaliers de nationalité portugaise résidant au sein des 3 pays frontaliers du Grand-Duché a augmenté dans cette période de près de 180 %. De même, les travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché et n'ayant aucune des 5 nationalités précitées (soit des Italiens, Espagnols, Roumains, Polonais, Néerlandais...) et résidant dans les trois pays voisins a plus que doublé. Le profil des travailleurs frontaliers se diversifie donc fortement. Le caractère très multiculturel et international de la population qui réside dans la métropole luxembourgeoise est donc en train de se répandre de plus en plus dans tout l'hinterland du Grand-Duché.

Pour expliquer que la Wallonie semble davantage touchée que l'Allemagne et, plus encore que la France par le développement multinational de la navette des travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché, on peut émettre plusieurs idées :

- Sur les 359 km de frontières dont disposent le Grand-Duché, 148 (soit 41,2 %) sont partagées avec la Belgique, 138 (soit 38,4 %) avec l'Allemagne et seulement 73 (soit 20,3 %) avec la France.
- La distance qui sépare Luxembourg-Ville de la frontière belge et, plus encore d'Arlon est particulièrement courte par rapport à la France avec Thionville ou Longwy (même si 3 ou 4 villages français sont encore plus proches de Luxembourg-Ville que le village wallon de Sterpenich) et, plus encore, par rapport à l'Allemagne avec Trèves en Rhénanie-Palatinat ou Mertzig en Sarre.
- Parmi la population multiculturelle interne au Grand-Duché, en mettant de côté les Grand-Ducaux qui, de par leur éducation sont en général trilingues, une part beaucoup plus importante des populations d'origine étrangère vivant au Grand-Duché a davantage de facilités à apprendre le français que l'allemand (cf. les populations d'origine française, belge, roumaine, voire italienne, espagnole, portugaise, maghrébine, du Sahel ou d'Afrique centrale).
- L'énorme quantité de terrains disponibles (à bas prix) au sein des zones dévolues à l'habitat ans le Sud-Est de la Wallonie n'a rien à voir avec celle qu'il est possible de trouver dans les territoires sous orbite du Grand-Duché en Rhénanie-Palatinat⁴⁸, en Sarre ou dans le sillon lorrain (axe Nancy – Metz – Thionville – frontière grand-ducale).
- Le réseau routier menant de la Belgique vers le Grand-Duché est nettement moins congestionné que celui depuis le territoire français et le réseau routier à grand-gabarit y concerne plusieurs axes (E411, E25, E42, N4) et donc portes d'entrée minimisant cette congestion en comparaison de l'A31 du sillon lorrain et de l'autoroute luxembourgeoise A4 qui se prolonge au-delà d'Esch-Belval via la liaison Micheville jusqu'au territoire français.

⁴⁷ D'après IBA-OIE (2021), ces frontaliers atypiques de nationalité luxembourgeoise se répartissaient en 2019 de la sorte : 3.520 en Belgique, 3.320 en Allemagne et 3.090 en France.

⁴⁸ Pour info, le Raum+Monitor dont dispose ce Land pour gérer ses disponibilités foncières indiquait il y a de cela bientôt 10 ans que dans l'ensemble de la Rhénanie-Palatinat, ce potentiel se limitait à environ 6.000 ha au total. Rapporté au 4.060.000 habitants de ce land qui continue à connaître au global une petite croissance démographique grâce aux parties de son territoires incorporées à des espaces métropolitains, cela génère un ratio de disponibilité foncière de l'ordre de 1,5 ha/1 000 habitants ; ratio qui eut être comparé aux 14,9 ha/1 000 habitants en Wallonie ou aux 5,88 ha/1 000 habitants au Grand-Duché.

- En dehors du centre d'Athus, le territoire wallon sous orbite du Grand-Duché bénéficie d'un cadre de vie plutôt agréable en comparaison de ce que l'on peut rencontrer dans les parties densément peuplées de la Lorraine (sillon lorrain entre Thionville et Metz, vallée de la Fensch, vallée de l'Orne, l'ancien territoire minier du Pays Haut-Val d'Alzette, vallée de la Chiers à hauteur de Longwy...) et du bassin charbonnier de la Sarre (le versant rhénan-palatin de la région métropolitaine centrée sur Luxembourg-Ville dispose toutefois d'un cadre de vie à maints égards encore plus attractifs pour la population originaire du Grand-Duché).
- De plus, dès que l'on s'écarte de la frontière et des villes grandes et moyennes au niveau des régions rurales de la Lorraine ou de la Rhénanie-Palatinat, on arrive vite dans des campagnes très dépeuplées (densités inférieures à 25 hab./km², ce qui n'existe quasi pas en Wallonie, même dans les vallées et sur les plateaux ardennais), avec de longues distances à parcourir pour bénéficier de certains services, y compris de proximité. Même si l'Ardenne et la Gaume ne bénéficient pas partout de services à la personne en quantité et qualité importante, des pôles comme Arlon, Bastogne, Libramont, Virton, voire Saint-Vith et Vielsalm permettent de répondre à de nombreux besoins de la population...

On peut déduire de ces multiples arguments que c'est un peu plus vers le versant wallon que vers les versants allemands et français que risquent de se déverser les nombreux ménages qui ne pourront plus à l'avenir s'acheter une maison unifamiliale au Grand-Duché et qui ne souhaitent pas opter à la place pour un petit appartement lorsque ce futur PDAT et les mesures qu'il implique seront mis en œuvre.

3.3.5 Discussion

Le projet de Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire 2023 (PDAT2023) qu'a soumis à la consultation du public le Grand-Duché en ce mois de septembre 2022 se montre très volontariste par rapport aux deux objectifs politiques majeurs qu'il se fixe : l'objectif politique n°1 Réduction de l'artificialisation du sol et l'objectif politique n°2 Concentration du développement aux endroits les plus appropriés. A travers ce PDAT2023, le DATer et le ministre en charge de l'aménagement du territoire veulent se donner des moyens pour réussir la gageure de parvenir à atteindre le *No Net Land Take* d'ici 2050 et de concentrer les développements au bon endroit en vue de maximiser l'usage des modes alternatifs à la voiture.

Ceci passe par une très rapide limitation de la quantité de terrains qui pourront être construits, surtout au sein des communes dites à développement endogène qui sont les communes rurales et périurbaines non polarisantes. Elles qui représentent 66 communes sur les 102 du pays et qui accueillent ces dernières années plus de 26 % de la croissance démographique ne devraient plus en capter qu'un peu moins de 10 % à l'avenir si le contenu du projet de PDAT2023 est adopté tel qu'il se présente à ce stade.

L'ambition est de réorienter les développements qui ne pourraient plus se faire dans les campagnes surtout au sein des trois grandes agglomérations du pays où l'intention est d'accélérer fortement le rythme de production de logements sans consommer trop de foncier vierge grâce, d'une part, à une forte densité et mixité des projets qui y verront le jour et, d'autre part, au recyclage de friches encore disponibles pour une réurbanisation.

Pour la Wallonie et sa politique d'optimisation spatiale, il y a de nombreuses bonnes idées à aller puiser dans une telle stratégie de développement territoriale aussi ambitieuse. Toutefois, si les intentions que met en avant le contenu de ce projet de PDAT2023 venaient à être appliquées telles qu'elles, il y aurait de sérieux impacts pour le territoire wallon.

Commençons par les impacts jusqu'ici peu traités dans la présente analyse : ceux liés au développement économique. A cet égard, on peut penser que les futures limitations progressives des nouvelles ressources foncières à destination de l'accueil des entreprises au niveau des ZAE va progressivement réduire l'attrait du Grand-Duché pour une série d'activités économiques, celles qui n'ont pas une utilisation très intensive de la ressource sol. Ceci devrait entraîner en effet un très net renforcement de la spécialisation progressive de l'activité économique du Luxembourg vers les activités à haute intensité spatiale (surtout celles qui peuvent s'installer dans des tours de bureaux) et un rejet au contraire des activités nécessitant davantage de surfaces par emploi ou chiffre d'affaires généré vers les territoires adjacents.

La Province de Luxembourg et le sud-est de la Province de Liège devraient en profiter doublement. D'une part, elles devraient voir l'hémorragie des entreprises qui quittent leur territoire pour migrer vers le Grand-Duché s'estomper en partie même si l'argument lié à la difficulté pour elles de recruter ou de conserver du personnel qualifié face aux salaires que peuvent proposer les employeurs voisins grand-ducaux devrait pour sa part encore se renforcer avec la progressive réduction attendue de la population active au sein de la Grande Région. D'autre part, ceci offre pour IDELUX et la SPI l'opportunité d'attirer un certain nombre d'entreprises qui souhaitent profiter du voisinage du cœur de la Grande Région et de sa situation au cœur de l'Europe du Nord-Ouest mais qui ne pourront plus trouver place ou se payer le prix d'une installation au sein du Grand-Duché vu l'envolée des prix du foncier et de l'immobilier économique que ce pays devrait connaître. Pour profiter de l'arrivée de ce type d'activité, il faudra toutefois faire face aux problèmes liés au recrutement de la main d'œuvre que connaissent tous les employeurs à proximité de la frontière du Grand-Duché (quel que soit le pays d'installation). Le regain d'attractivité que cela devrait entraîner pourra dès lors bien davantage se sentir à hauteur de Virton, Libramont, La Roche-en-Ardenne, Aywaille et Malmédy qu'à hauteur d'Aubange, Arlon, Bastogne ou Saint-Vith.

Au niveau du développement commercial, le projet de PDAT2023 est beaucoup moins clair sur ce qu'il préconise. On peut toutefois s'attendre à ce qu'à l'avenir, on ne puisse plus observer le développement à proximité de la frontière belgo-luxembourgeoise de nouveaux développements d'ampleur de type grand complexe commercial monofonctionnel (retail park ou centre commercial) mais que les nouveaux développements commerciaux au sein du Grand-Duché devront à l'avenir davantage être intégrés dans des projets mixtes. De plus, il n'est pas impossible que certains des shopping centers monofonctionnels voisins de la frontière avec la Belgique comme ceux de Schmiede, Weiswampach, Pommerloch ou Oberpallen soient à l'avenir fortement remaniés pour les transformer en quartiers multifonctionnels mariant commerce et promotion immobilière résidentielle accordant nettement moins de place à la voiture. De telles propositions ont vu le jour lors de l'exercice de prospective *Luxembourg in transition* mais restent à ce stade hypothétiques.

C'est bien davantage au niveau du marché résidentiel que l'impact transfrontalier attendu des orientations voulues par le DATer et le ministre de l'Aménagement du territoire exprimées au travers du projet de PDAT2023 devrait s'avérer puissant. Plutôt qu'une réorientation massive de très nombreux ménages vers les immeubles à appartements qui verraient le jour dans les trois grandes agglomérations du pays, il est hautement probable qu'une partie très significative de la croissance démographique que devrait générer la poursuite du fort développement économique attendu au Grand-Duché se réalise sur les territoires voisins. Il est certain que beaucoup de ménages qui ne pourront plus se permettre d'acheter une maison unifamiliale au Grand-Duché devraient préférer se diriger vers les pays voisins, en particulier vers le sud-est de la Wallonie s'ils préfèrent vivre dans une maison individuelle, quitte à s'exiler hors de ce pays plutôt que d'y vivre dans un petit appartement.

On peut donc s'attendre à l'amplification d'une tendance qui est déjà en forte croissance ces dernières années. En effet, dès aujourd'hui, la moitié de la croissance démographique observée au sein de la Province de Luxembourg est le fait de populations de nationalité étrangère. En conséquence, la population étrangère est passée de 11 106 habitants en 2002 dans cette province à 26 314 habitants en 2022.

L'arrivée probablement massive de populations d'origine étrangère en recherche d'une maison unifamiliale et un regain d'attrait au niveau des entreprises peu ou moyennement intensives en main d'œuvre au regard de la ressource foncière devrait amplifier la consommation de foncier observée au sein du sud-est de la Wallonie, à contrecourant complet de la trajectoire voulue par le Gouvernement wallon au travers de l'optimisation spatiale qu'il veut promouvoir au travers de son futur SDT et de la prochaine mouture du CoDT.

Un autre effet de cette arrivée massive attendue de milliers de ménages d'origine étrangère dont au moins un des membres est actif au Grand-Duché est l'effet rebond qu'il devrait générer au niveau du marché immobilier dans les communes du Sud-Luxembourg belge. Cet afflux massif devrait renforcer plus encore la fuite de population autochtone qui ne peuvent plus rivaliser sur le marché local du logement avec ces nouveaux habitants vu qu'ils ne possèdent pas (encore) de hauts revenus car leur lieu de travail ne se situe pas au Grand-Duché ou car ils y commencent à peine leur carrière professionnelle dans un emploi qui n'est pas encore grassement rémunéré. Il s'avère de plus en plus important de prendre des mesures en vue de faire face à cet effet rebond qui, de proche en proche, s'opère sur de grandes distances et qui tend dès lors à allonger considérablement la longueur des navettes à destination du lieu de travail, sachant que ce phénomène puissant se passe aussi dans d'autres contextes métropolitains transfrontaliers ou transrégional (en particulier dans le Brabant wallon et à son pourtour). Ce phénomène coïncide dès lors avec chacune des zones de haute pression foncière de la Wallonie.

4. CONCLUSION

A travers sa stratégie relative à la protection des sols, la Commission européenne vise à établir un cadre juridique commun à l'échelle de l'Union européenne en ce qui concerne notamment la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation nette. Par le biais d'une directive, elle entend à cet égard introduire une définition de la notion d'artificialisation nette des sols et imposer aux États membres la fixation d'objectifs de limitation de l'artificialisation. De plus, il leur sera demandé de réaliser un monitoring de ces objectifs.

Cette démarche apparaît opportune dans la mesure où la compréhension de la notion d'artificialisation diverge entre les États membres et où des différences dans sa mise en application pourraient entraîner une forme de concurrence entre ceux-ci, par exemple pour l'accueil de fonctions économiques.

C'est notamment le statut donné aux espaces verts qui sera déterminant dans un contexte d'accroissement de la pression immobilière. On peut en effet craindre que les fonctions faibles constituent des variables d'ajustement que ce soit en tant que ressource foncière ou en tant que moyen de compensation. A ce sujet, le projet de règlement européen visant à renforcer les espaces verts semble tout à fait opportun.

En Flandre, le rapport final de la taskforce *bouwshift* fait état de différentes propositions en vue de préserver les terres non artificialisées et de renforcer les noyaux urbains. Toutefois, à ce stade, ces propositions revêtent un caractère assez théorique et manquent d'opérationnalité.

La France est clairement plus avancée dans sa législation relative au ZAN. Elle a élaboré un système assez complet afin d'atteindre les objectifs du ZAN, tant en termes d'implications des outils de l'aménagement du territoire, avec des conséquences en cascade importantes, qu'en termes de suivi et de rapportage de la concrétisation des mesures sur le terrain. Toutefois, en ce qui concerne la notion d'artificialisation, elle s'écarte de la vision de l'Agence européenne de l'environnement en proposant sa propre définition. Elle risque toutefois de devoir faire marche arrière en fonction de la définition que l'UE va adopter et des écarts qu'elle autorisera par rapport à celle-ci.

Au Grand-Duché de Luxembourg, le projet de Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire 2023 se montre très volontariste par rapport à ses objectifs de réduction de l'artificialisation du sol et de concentration du développement aux endroits les plus appropriés.

Cette ambitieuse stratégie de développement territoriale présente de nombreuses bonnes idées pour la Wallonie et sa politique d'optimisation spatiale. Toutefois, si les intentions que met en avant le contenu de ce projet de PDAT2023 venaient à être appliquées telles qu'elles, il y aurait de sérieux impacts pour le territoire wallon. En particulier, une partie significative de la croissance démographique associée au développement économique attendu au Grand-Duché de Luxembourg devrait se reporter sur les territoires voisins, amplifiant la tendance d'installation des travailleurs transfrontaliers dans des maisons individuelles au sud-est de la Wallonie. Ceci entraînerait, d'une part, une hausse de l'artificialisation sur le territoire wallon et, d'autre part, une diminution de l'accessibilité financière au logement dans les communes concernées pour la population autochtone. Il s'avère de plus en plus important de prendre des mesures en vue de faire face à cet effet rebond qui, de proche en proche, peut s'opérer sur de grandes distances et qui tend dès lors à allonger considérablement la longueur des navettes à destination du lieu de travail.

Un phénomène similaire d'amplification des migrations transrégionales au départ du territoire flamand (et, par ricochet, depuis Bruxelles), pourrait s'observer à destination du-nord de la Wallonie en raison de la différence de temporalité entre les objectifs wallon et flamand d'arrêt de l'artificialisation. En effet, si la Flandre commence pleinement à remplir son objectif d'arrêt de l'artificialisation en 2040, le marché immobilier en son sein devrait également connaître une hausse des prix entraînant le transfert d'une partie de la demande sur la Wallonie en provenance, surtout, de l'espace métropolitain central du pays.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'arrêt de l'artificialisation, la Flandre est confrontée aux mêmes problématiques que la Wallonie, notamment une certaine abondance de l'offre foncière. L'ampleur de ce frein majeur à la mise en œuvre du *No net land take* n'est toutefois pas du même calibre de part et d'autre de la frontière linguistique. Au 01/01/2016, nous estimions sur base du croisement du cadastre et des plans de secteur à 29 357 ha les disponibilités foncières existant dans l'ensemble des zones d'habitat du territoire flamand (ce qui impliquait un taux de disponibilité de 14,6 %) et à 14 640 ha les disponibilités au sein des *Woonuitbreidingsgebieden*, l'équivalent de nos anciennes Zones d'extension de l'habitat, devenues en Wallonie les ZACC. Ces deux volumes peuvent être comparés aux disponibilités foncières qui, à la même époque, existaient au sein de l'ensemble de la Wallonie : 56 460 ha en zone d'habitat (ce qui donnait un taux de disponibilité de 31,3 %) et 16 665 ha en ZACC (André M. *et al.*, 2018, p. 119 ; Lambotte J.-M., 2018). Néanmoins, en Flandre seuls 16 300 ha devraient constituer l'artificialisation nette complémentaire admise entre 2022 et 2040 si elle parvient à atteindre son objectif.

La *taskforce bouwshift* envisage le gel temporaire et le rezonage des terrains urbanisables situés dans des zones prioritaires. Les zones d'expansion résidentielle adjacentes à des zones urbaines seraient conservées comme des zones de réserves pour le développement de logements. Pour les autres zones, les pistes envisagées sont le gel temporaire et l'acquisition via le droit de préemption. Le mécanisme de transfert des droits de développement est envisagé comme solution au problème de l'indemnisation des moins-values. Pour la Wallonie, des mécanismes similaires ont été proposées dans le cadre de la recherche CPDT Gérer le territoire avec parcimonie (André M. *et al.*, 2018).

Du côté de La France, l'ouverture de nouvelles zones urbanisables est conditionnée à la justification de celles-ci au regard de la capacité d'aménager et de construire dans les espaces urbanisés. En Wallonie, il pourrait s'agir de prioriser la mobilisation des friches ou des sites à réaménager par rapport à l'ouverture de nouvelles zones urbanisables ou la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concertée.

De son côté, l'Europe envisage d'imposer aux États membres la diminution et, à terme, la suppression des incitants financiers à l'artificialisation. En Wallonie, les avantages fiscaux pour l'accession à la propriété et les prêts à des taux préférentiels pourraient dans un tel cas de figure ne plus pouvoir s'appliquer que pour l'acquisition de logements n'impliquant pas une artificialisation nouvelle du territoire.

Enfin, la Wallonie devra réaliser un monitoring de l'artificialisation des terres et de l'imperméabilisation des sols. En ce qui concerne l'artificialisation, les indicateurs que fournit l'Observatoire du Développement Territorial (IWEPS) pourraient être améliorés grâce aux méthodologies proposées dans le cadre du volet 2 de la présente recherche. Nous recommandons en particulier la mise en place d'un indicateur de suivi du recyclage urbain, permettant de rendre compte de la réutilisation des espaces déjà artificialisés, mais également la mise en place d'un indicateur permettant de rendre compte du potentiel de densification que représente le stock bâti et le foncier artificialisé. De tels indicateurs pourraient être mis en place rapidement sur la base des méthodologies développées dans le volet 2c. Le suivi de l'artificialisation pourrait également être combiné à celui de l'imperméabilisation par le biais d'une typologie de l'artificialisation et de l'imperméabilisation telle que celle qui a été mise au point par le groupe de travail initié par le SPW-ARNE.

5. BIBLIOGRAPHIE

Agence européenne pour l'environnement (2019). L'environnement en Europe – Etat et perspectives 2020.

André M., Bruggeman D., Courtois X., Defer V., Gloesener J., Haine M., Hendrickx S., Roberti T., Tauvel C., Ruelle C., Godart M.-F. (2018). Gérer le territoire avec parcimonie. CPDT, Rapport final de la subvention 2018, 281 p. En ligne sur : https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/cpdt_rf_dec2018_r7_ann2_rapportsc.pdf

Commission européenne (2021) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030. Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat. », COM(2021) 699 final

Commission européenne (2022). Appel à contributions pour une analyse d'impact dans le cadre de l'initiative « Santé des sols – protéger, gérer et restaurer durablement les sols de l'UE. », Ares(2022)1132884

Decoville, A. et Feltgen, V. (2018). « Débat de consultation à la Chambre des députés –La croissance récente a profondément marqué notre territoire. Que devons-nous faire aujourd'hui pour les générations futures ? », Ministère du Développement durable et des Infrastructures et LISER, Luxembourg. En ligne sur : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2018/02/DebatCHD.html> (Accès le 01-11-2022).

Gouvernement luxembourgeois (2003). Programme Directeur d'Aménagement du Territoire 2003, Ministère de l'Intérieur – Département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 224 p. (partie A) et 77 p. (partie B). En ligne sur : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/programme-directeur.html>

Haas T. et Peltier F. (2017). « Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 », Bulletin du STATEC, n° 3/2017. En ligne sur : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/bulletin-Statec/2017/PDF-Bulletin3-2017.pdf> (Accès le 01-10-2021)

Interreg Grande Région (2022) Programme de coopération Interreg VI-A France-Belgique-Allemagne-Luxembourg « Grande Région » (2021-2027) Version accordée par la Commission européenne du 07.10.2022, 97 p. En ligne sur : <http://www.interreg-gr.eu/wp-content/uploads/2022/11/Programme-de-cooperation-Interreg-GR-approuve-COM-du-07.10.2022.pdf>

Klein C., Peltier F. et Bellot O. (2019). Atlas démographique du Luxembourg, STATEC, 75 p. En ligne sur : <https://integratioun.lu/wp-content/uploads/2019/03/AtlasDemographiqueLuxembourg.pdf>

Lambotte J.-M., Dujardin A., Rouchet H., & Castiau E. (2007). Expertises SDER Synthèse Expertise 2 : Plans stratégiques des régions frontalières. CPDT, 31 p.. En ligne sur : <https://hdl.handle.net/2268/233119>

Lambotte J.-M., Dujardin A., Rouchet H., & Castiau E. (2008). Expertises SDER Expertise 2 : Plans stratégiques des régions frontalières Rapport final. CPDT, 227 p.. En ligne sur : <https://hdl.handle.net/2268/233118>

Lambotte, J.-M. (2018). Comparatif interrégional lié au mode d'urbanisation et aux disponibilités foncières, CPDT, 19 p. En ligne sur : <https://hdl.handle.net/2268/237094>

Lambotte J.-M. (2022). L'accord belgo-luxembourgeois du 11^{ème} Sommet de la Gäichel du 31 août 2021 et son impact potentiel sur les marchés de l'emploi transfrontalier et de l'immobilier résidentiel, in : Les Cahiers de la Grande Région, n°5, pp. 25-31. En ligne sur : <https://hdl.handle.net/2268/292740>

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et CEPS-INSTEAD (2008) Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL, Luxembourg.

Ministère de l'énergie et de l'aménagement, Département de l'aménagement du territoire (MEAT-DATer) (2022). Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, Projet PDAT2023, Version du 15 septembre 2022, Luxembourg. En ligne sur : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites.gouv_mea%2Bfr%2Bactualites%2Barticle%2B2022%2Ba.html

Ministère de la mobilité et des travaux publics (MMTP), Département des transports, Direction de la planification de la mobilité (2022). Plan National de Mobilité 2035, Luxembourg.

Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (2021). Les frontaliers atypiques dans la Grande Région en 2019, Mis à jour le : 25/01/2021

Parlement européen (2021) Résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548(RSP)) En ligne sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143_FR.html

Partenariat du projet INTERREG SDTGR (2020) SDT Grande Région - Une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région. En ligne sur : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html> (Accès le 03-11-2022)

Taskforce Bouwshift (2021). Eindrapport Taskforce Bouwshift. Vlaanderen Department Omgeving, 246 p. En ligne sur : <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

Vlaamse Regering (2022). Conceptnota Bouwshift. Plan van Aanpak 22.02.2022, VEN 2022 2302 MED.0069/2, 6 p. En Ligne sur : <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-03/Conceptnota%20bouwshift%202022.pdf>

Textes légaux de la République française :

Décret no 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires NOR : LOGL2201337D En ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045727041>

Décret no 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme NOR : LOGL2201338D En ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045727061>

Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1) NOR : TREX2100379L En ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>