

G E O D E

STRATÉGIES FONCIÈRES DES COMMUNES AU LUXEMBOURG

**L'exemple de Kopstal,
Leudelange, Lintgen, Mondorf,
Pétange, Remich, Roeser et
Steinfort**

Géographie et Développement

**Rapport de stage de Master II professionnel Espaces,
Sociétés, Territoires spécialité Aménagement, Urbanisme
et Développement des Territoires**

Valérie FELTGEN

sous la direction de Messieurs
Jean-Luc PIERMAY
Christophe SOHN

Cahier GEODE n°17

Décembre, 2006



E O D E



Pour plus d'informations :
Isabelle BOUVY
Tél. : (00352) 58 58 55-513
Fax : (00352) 58 55 60
e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu

Document produit par le

CEPS/INSTEAD
Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques
B.P. 48
L-4501 DIFFERDANGE

Président : Gaston SCHABER

Cahier GEODE n°17- ISBN 2-87987-043-7 ID : 02-06-0306-E



Université Louis Pasteur Strasbourg
Faculté de Géographie et d'Aménagement

CEPS/INSTEAD, Luxembourg
Département GEODE

Stratégies foncières des communes au Luxembourg

**L'exemple de Kopstal, Leudelange, Lintgen,
Mondorf, Pétange, Remich, Roeser et Steinfort**

Rapport de stage de Master II professionnel Espaces, Sociétés, Territoires
spécialité Aménagement, Urbanisme et Développement des Territoires

Valérie Feltgen

sous la direction de Messieurs

Jean-Luc Piermay

Christophe Sohn

2006

Sommaire

Introduction générale

1. Contexte et enjeux fonciers

1.1. Une forte croissance de la population face à une raréfaction des terrains

1.2. Une bipolarisation entre l'Etat et les communes

1.3. La force des propriétaires privés

1.4. Un cadre réglementaire en voie de réorganisation

2. Typologie des communes et choix de l'échantillon

2.1. Une intégration de paramètres de nature diverse

2.2. Méthodologie

2.3. Une typologie des communes selon leur dynamique et leur potentiel foncier

3. Analyse des stratégies communales

3.1. Méthode d'enquête

3.2. Des projets d'envergure différente

3.3. Des stratégies plus ou moins affirmées par les communes

3.4. Les limites des outils, du savoir-faire, des finances et le manque d'articulation

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Tables

Remerciements

Mes remerciements vont à Monsieur Jean-Luc Piermay, professeur à la Faculté de Géographie et d'Aménagement à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, d'avoir accepté de suivre le présent rapport.

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude à Monsieur Christophe Sohn, mon maître de stage du CEPS/INSTEAD, pour son encadrement, ses précieux conseils et sa disponibilité tout au long de mon stage.

Je présente tous mes remerciements à Monsieur Patrick Bousch, responsable du département GEODE du CEPS/INSTEAD pour sa bienveillance.

Ma gratitude va également à Monsieur Philippe Gerber pour ses conseils méthodologiques et sa disponibilité, ainsi qu'à toute l'équipe du département GEODE du CEPS/INSTEAD.

Par ailleurs je présente ma reconnaissance à Madame Marie-Claude Lemmel du Syndicat Mixte du Piémont des Vosges pour sa participation au jury lors de la soutenance orale du présent rapport.

En outre, mes remerciements s'adressent à toutes les personnes qui ont accepté de consacrer du temps aux entretiens et qui m'ont fourni des informations utiles, à savoir Messieurs Jean-Paul Arendt, Roland Breyer, Patrick Delisse, Joël Kieffer, John Peltier, Nicolas Rock, Rob Roemen, Alex Simonis, Nobert Soyka, Camille Stockreiser, Claude Wagner et Yves Weiland.

Enfin, j'exprime ma reconnaissance à Monsieur Marc Turpel pour la relecture du texte.

Introduction générale

Le foncier n'est pas seulement indispensable à l'habitat, mais il demeure le socle de toutes les autres actions humaines comme les activités économiques, l'éducation, les fonctions récréatives, l'approvisionnement en biens et en services, la circulation ou la communication. En bref, il « incorpore tout ce qui concerne les terres et surtout leur propriété » (R. Brunet, 2003). Toujours d'après R. Brunet, le foncier est « l'ensemble des terres vues sous l'angle de leur appropriation et de leur occupation ». M. Markstein (2003) énumère plusieurs caractéristiques du foncier. D'abord, c'est une ressource seulement disponible en quantité limitée. Sa superficie ne peut pas augmenter. Les différentes fonctions qui peuvent occuper le sol sont donc en concurrence pour son utilisation. Ensuite, il est immobile et chaque terrain se distingue par sa localisation et ses propriétés individuelles le rendant attractif ou non. Finalement, il est caractérisé en principe par une durée de vie illimitée, donc se prêtant particulièrement bien à l'investissement et à la spéculation. La direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction de France (2004) ajoute que le problème du foncier n'est pas tellement sa rareté, mais le fait d'être disponible et mobilisable en un lieu donné pour un usage donné à un prix donné. Pour éviter un mitage de l'espace et pour éviter en même temps des prix excessifs, il doit être consommé avec modération.

Au Grand-Duché de Luxembourg, le foncier est, plus que jamais, un sujet d'actualité. Les prix fonciers sont très élevés et l'accès à la propriété devient de plus en plus difficile. En outre, le Luxembourg se trouve face à une pénurie de logements. Une condition préalable à une augmentation du nombre de logements est la disponibilité du foncier. Souvent la solution la plus facile de la consommation de l'espace consiste en une simple extension spatiale vers l'extérieur des localités au lieu d'une densification du tissu urbain intérieur qui utiliserait l'espace d'une façon plus rationnelle. R. Lesvesque (2005) affirme que « le grignotage des terres agricoles, pour besoins urbains, qui apparaît au coup par coup, à l'échelle communale, est très significatif au niveau national quand on le considère année par année et au regard du stock des terres agricoles. ». Une densification est donc à préférer à un élargissement vers l'extérieur. L'étalement urbain doit être maîtrisé pour permettre une pérennité de la préservation des espaces naturels et de l'activité agricole (A. Debreil, 2004). En même temps, il faut veiller à ce que l'étalement urbain ne soit pas trop important, afin de réduire les infrastructures nécessaires et d'atteindre un maximum de personnes sur un espace assez limité. Une condition préalable à un développement spatial harmonieux et durable est donc de considérer les terrains libres avec précaution et d'éviter un mitage de l'espace. Les enjeux de la maîtrise du foncier sont donc considérables, d'où l'intérêt de nous occuper plus intensément de ce sujet.

Le rôle des municipalités est primordial pour la réalisation d'une gestion cohérente de l'espace. Avec la mise à disposition d'instruments étatiques, elles sont responsables de la maîtrise foncière et décident des modalités d'occupation de leur territoire. Chaque commune a sa propre perception concernant le foncier et intervient à sa manière. Elles ont, de ce fait, des stratégies différentes.

Le but de notre étude est de voir de quelle manière les communes interviennent sur le marché foncier. L'analyse va expliquer les comportements et les vues des élus

communaux. Leurs intérêts, leurs objectifs et leurs stratégies seront dégagés. Pour effectuer cette analyse, nous choisissons des communes selon un échantillon stratifié spatialement. Par l'intermédiaire d'une enquête réalisée auprès de chaque commune, nous allons examiner comment elles réagissent face à la question foncière.

L'étude est réalisée dans le cadre d'un stage de master 2 professionnel auprès du département GEODE du CEPS/INSTEAD¹ au Luxembourg entre février et juillet 2006. Le CEPS/INSTEAD est un établissement public sous la tutelle du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Il est actif dans le domaine de la recherche et de la formation à la recherche en sciences économiques et sociales. Le département GEODE (Géographie et Développement) se concentre surtout sur l'habitat, la mobilité et le développement du territoire et son aménagement. Un des axes de recherche porte sur les effets de la métropolisation sur les formes d'urbanisation et de l'habitat. Vu la situation difficile du logement au Luxembourg, l'habitat et le foncier sont des thèmes de recherche particulièrement importants et le CEPS/INSTEAD est en étroite collaboration avec la DATUR² et le ministère du Logement dans le but « d'accompagner la mise en place d'une politique cohérente et efficace en matière de logement et d'habitat ». Pour l'ensemble du pays, le département effectue des études sur la consommation foncière sur base cadastrale, afin de savoir quelle est la dynamique de l'étalement urbain. Parallèlement, il évalue à l'intérieur de chaque commune la disponibilité des terrains à bâtir. Le CEPS/INSTEAD a créé, en collaboration avec le ministère du Logement, l'Observatoire de l'Habitat qui est un « instrument de centralisation, d'analyse, ainsi que de diffusion des données et études sur le logement et l'habitat ». Dans le cadre de l'Observatoire, s'inscrivent entre autres des études sur l'offre et la demande en logements ou l'évolution des prix.

Un élément supplémentaire étudié par le CEPS/INSTEAD en matière d'habitat est le jeu des acteurs dans le marché foncier et immobilier afin de pouvoir dégager leurs objectifs et de voir comment ils sont mis en œuvre. L'étude des stratégies communales par rapport au foncier s'intègre donc parfaitement dans cet axe de recherche.

Dans un premier temps, il est indispensable de présenter le contexte ainsi que les enjeux fonciers. Nous allons voir que la population a fortement augmenté et qu'en même temps, les terrains se raréfient. En outre, nous présenterons les différents acteurs et leurs instruments.

La deuxième partie se focalisera sur les aspects méthodologiques de la mise en place d'un échantillon communal. Le choix final sera basé sur une typologie des communes luxembourgeoises réalisée à partir d'indicateurs démographiques, économiques, urbains ainsi que leurs potentiels de surface de développement de l'habitat et des activités économiques.

La dernière partie se consacre enfin à l'analyse des stratégies communales. Après avoir décrit comment l'enquête a été réalisée auprès des acteurs des communes, nous allons dégager leurs différents projets, les stratégies qui en découlent et les limites auxquelles les municipalités sont confrontées.

¹ Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development

² Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme

1. Contexte et enjeux fonciers

Au Luxembourg seulement peu de parcelles sont disponibles pour une mise en valeur et, en général, on constate une grande rétention foncière face à un besoin croissant. De plus, le choix du foncier qui sera mobilisé doit être réalisé d'une manière réfléchie pour garantir une harmonisation du développement des territoires. La question du foncier présente donc des enjeux importants. Ce ne sont pas seulement les propriétaires fonciers et les promoteurs qui sont concernés, mais les acteurs politiques sont indispensables à une gestion cohérente. L'Etat prend en charge l'aménagement du territoire en vue de fixer un cadre global. Face aux interventions de l'Etat se trouvent les communes qui ont une grande autonomie. Entre les deux acteurs institutionnels il y a une sorte de bipolarisation. Quels sont leurs moyens d'actions ?

En premier lieu, nous décrivons le contexte général du manque de terrains au Luxembourg. Puis, nous présenterons les différents acteurs qui ont un pouvoir sur le marché foncier, dont d'un côté les acteurs institutionnels qui sont l'Etat et les communes et de l'autre côté les propriétaires privés. Une troisième partie se consacre aux différents instruments de la gestion foncière.

1.1. Une forte croissance de la population face à une raréfaction des terrains

Comme la surface du Luxembourg est réduite, le foncier ne présente pas la même abondance que dans les autres pays. Pour comprendre la situation difficile des marchés fonciers et immobiliers du Luxembourg, nous allons voir quelles en sont les origines, à savoir la pression démographique, le régime de propriété et les prix des logements.

1.1.1. Des changements démographiques entraînent une demande de logements plus élevée

A partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'économie luxembourgeoise a été basée sur la sidérurgie et de nombreux étrangers étaient actifs dans ce secteur. Lors de la crise économique des années trente, un grand nombre de ces travailleurs sont retournés dans leur pays d'origine. Après la deuxième guerre mondiale, les flux d'immigrants ont repris pour satisfaire les besoins de main-d'œuvre. La sidérurgie a gardé sa position dominante jusqu'à la crise sidérurgique au début des années 1970. A partir du début des années 1980, un autre secteur économique a commencé à se manifester, notamment le secteur des finances et des services. A partir de ce moment, l'économie luxembourgeoise a connu une très forte croissance et avec elle un très fort besoin en main-d'œuvre. Entre 1980 et 2004, le nombre d'emplois a augmenté de 144 000 unités. La population nationale n'a de loin pas été suffisante pour assurer les besoins et l'appel aux travailleurs étrangers est devenu indispensable. Si le pourcentage des étrangers qui travaillaient au Luxembourg ne s'élevait qu'à un tiers par rapport à la population active locale en 1980, ce chiffre est monté jusqu'à 63 % en 2004. Une partie des personnes qui assurent ces besoins ont choisi le Luxembourg comme étant leur nouveau pays de résidence. Les autres sont des frontaliers qui migrent quotidiennement, un phénomène qui est apparu à partir de la fin des années 1970. Si en 1980, seulement 11 900 personnes traversaient quotidiennement la

frontière pour travailler au Luxembourg, ce taux a explosé entre-temps et en 2004 plus de 114 400 personnes migrent quotidiennement.

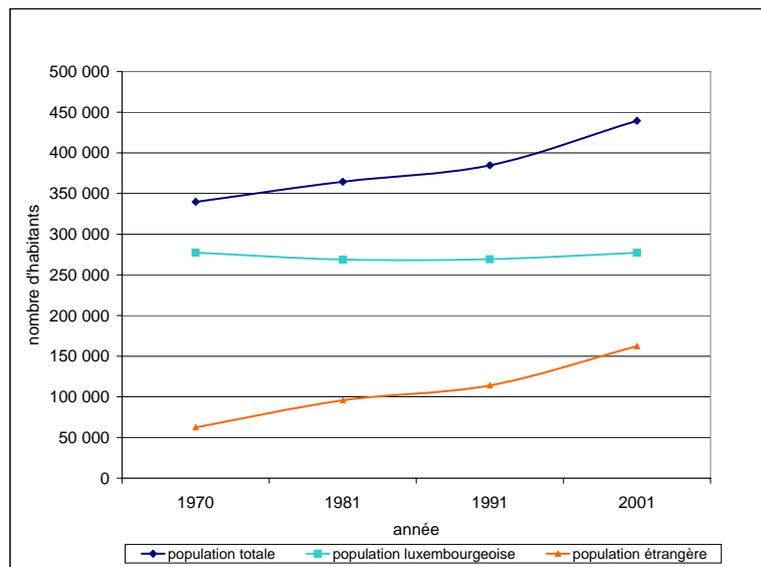
Tableau 1 : Travailleurs occupés au Grand-Duché de Luxembourg

	1980	1990	2000	2004
étrangers résidents	40 000	49 400	67 200	76 000
frontaliers	11 900	35 300	90 300	114 400
total étrangers	51 900	84 700	157 500	190 400
emploi total	157 600	187 100	264 800	301 600

Source : Statec, *Annuaire statistique 2005*.

Le nombre de salariés résidant au Luxembourg a crû et compte tenu de leur famille qui vit avec eux, la population totale du pays a augmenté. Selon le recensement de la population de 1970, le Luxembourg comptait 339 800 habitants et, trente années plus tard, ce chiffre s'est agrandi de 100 000 unités. Cette croissance n'est pas due à l'accroissement naturel qui reste réduit, mais a été provoquée par l'immigration. Avec une population composée de 36 % d'étrangers, le Luxembourg est le pays européen qui est de loin en position de tête.

Figure 1 : La croissance de la population entre 1970 et 2001

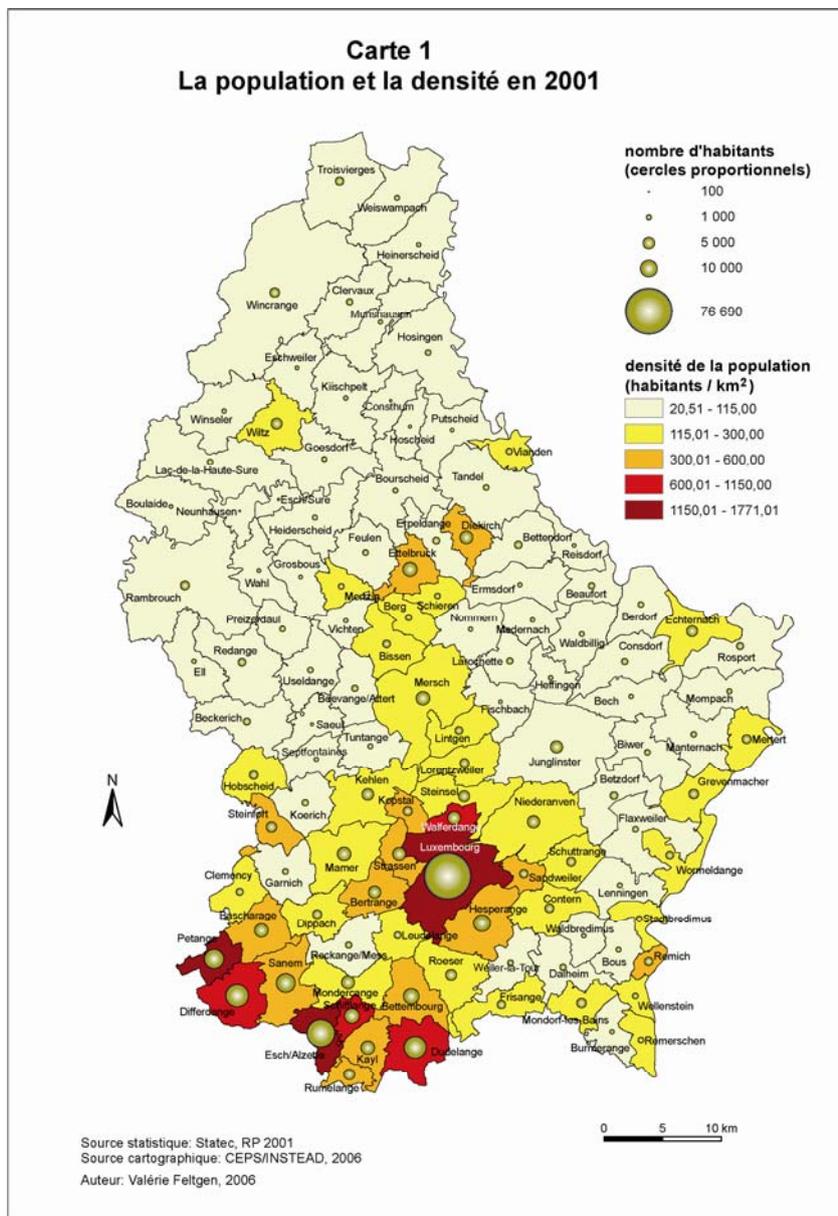


Source : Statec, *RP 2001*.

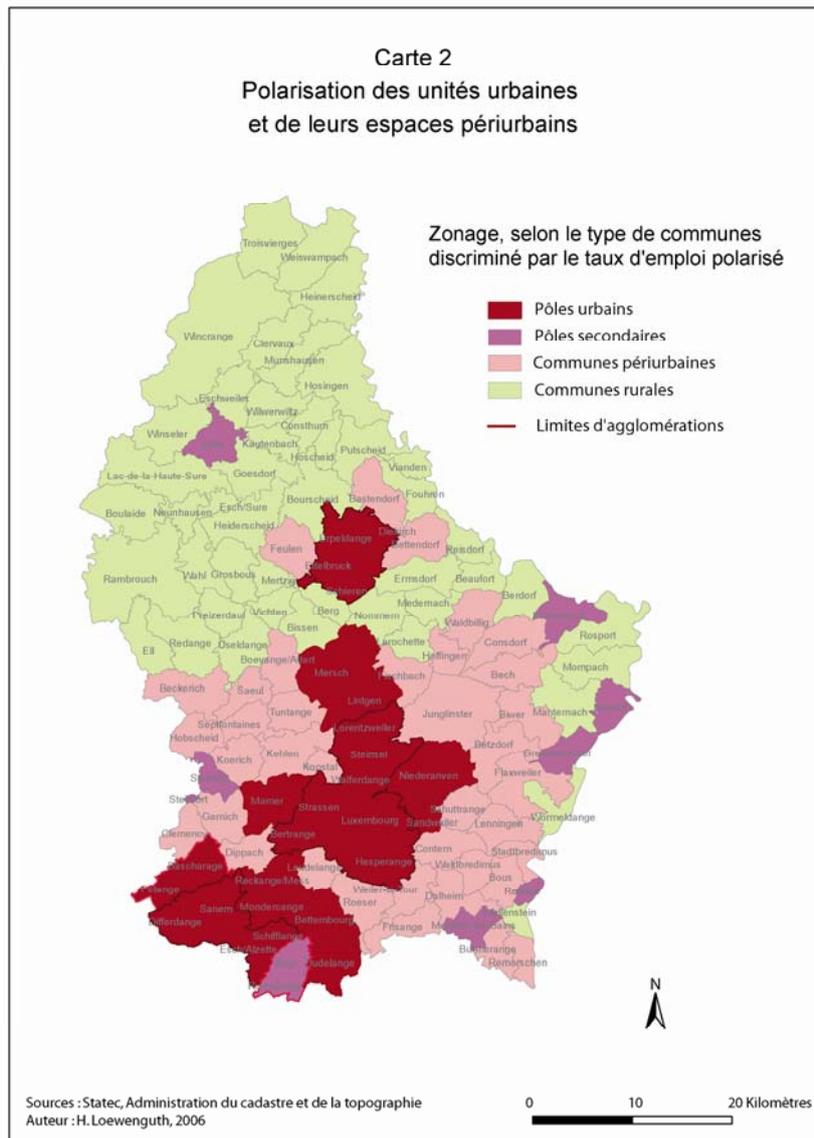
La population croît continuellement et évidemment toutes ces personnes ont besoin de se loger. Les lieux d'habitation se concentrent avant tout autour des centres économiques qui sont d'une part la ville de Luxembourg et d'autre part la région Sud (carte 1). La ville de Luxembourg est surtout caractérisée par le secteur tertiaire tandis que le Sud correspond au bassin minier. La capitale a de loin la part de la population la plus élevée (76 690 habitants³ d'après le recensement de la population de 2001), suivi des localités de

³ Chiffres arrondis au dixième

l'ancien bassin minier au sud du pays, c'est-à-dire Esch-sur-Alzette (27 150), Differdange (18 170), Dudelange (17 320), Pétange (13 750) et Sanem (13 041). Les autres communes du sud dénombrent également une population importante, tout comme celles situées dans une première couronne autour de la ville de Luxembourg ainsi que différents centres urbains. En ce qui concerne la densité de la population, celle-ci est comparable à l'évolution de la population (carte 1). Précisons que l'agglomération de la ville de Luxembourg se prolonge vers le nord le long de la vallée de l'Alzette jusqu'au bipôle Ettelbrück – Diekirch. Les régions les moins peuplées sont l'Oesling au nord, l'est (à part des communes au bord de la Moselle) et la région de l'ouest. Leur densité est réduite à part les centres urbains qui exercent une attraction sur le milieu environnant, comme c'est le cas pour Wiltz et Vianden au nord, Echternach à l'est, Steinfort à l'ouest ainsi que pour les communes le long de la Moselle.

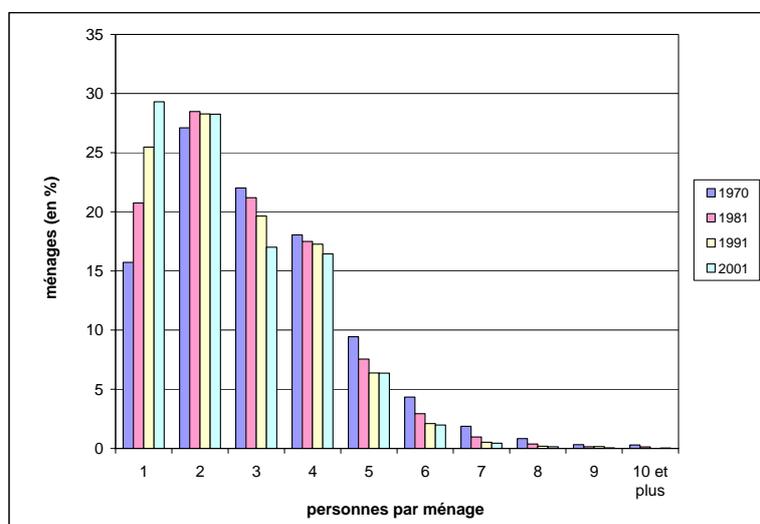


Le tiers septentrional du Luxembourg qui fait géologiquement partie du massif ardennais est un espace rural avec un relief prononcé. Cette région n'a pas trop d'activités économiques et jusqu'à présent, elle est restée à l'écart d'une urbanisation excessive. Le reste du pays, hormis les espaces urbains, peut être qualifié comme espace périurbain (carte 2). La densité des milieux périurbains et ruraux est réduite.



Précisons que parallèlement à l'augmentation de la population, la taille des ménages a diminué. En 1970, 22 % des ménages comptaient trois personnes, mais en 2001, ne restent que 17 % (Statec). Les ménages plus grands affichent les mêmes tendances. Ceux à une personne ont par contre fortement augmenté. Si en 1970, seulement 15,7 % des ménages étaient composées d'une seule personne, ce chiffre s'élève à 29,3 % en 2001.

Figure 2 : Ménages selon le nombre de personnes d'après les recensements de la population de 1970 à 2001



Source : Statec.

La diminution de la taille des ménages, couplée à une augmentation générale de la population, implique une forte augmentation du nombre total de ménages. En 1970, le Luxembourg en dénombre 108 500, en 2001, leur nombre s'élève à 171 950. Cette forte croissance de ménages a comme conséquence que le besoin de logements est devenu plus important.

1.1.2. Les Luxembourgeois sont une nation de propriétaires

Concernant le régime d'occupation des logements, 68 % des ménages sont propriétaires de leur logement principal (Psell, Statec, CEPS/INSTEAD, 2004). Les locataires représentent avec 27 % des ménages moins d'un tiers de la population. Les ménages logés à titre gratuit ou ceux qui tombent encore sous un autre régime ne représentent que des pourcentages minimaux. Deux tiers des ménages sont donc propriétaires du logement qu'ils habitent. Selon une étude de F. Berger (2004), le pourcentage des ménages en possession d'au moins un bien immobilier toutes formes confondues est encore un peu plus élevé et monte à 74 %. A part du logement principal, les autres biens immobiliers peuvent être de nature diverse à savoir un logement de rapport, une résidence secondaire, un terrain à bâtir, une exploitation agricole, des terres agricoles et forêts ou bien un commerce.

Figure 3 : Taux de propriétaires selon la nationalité en 2004

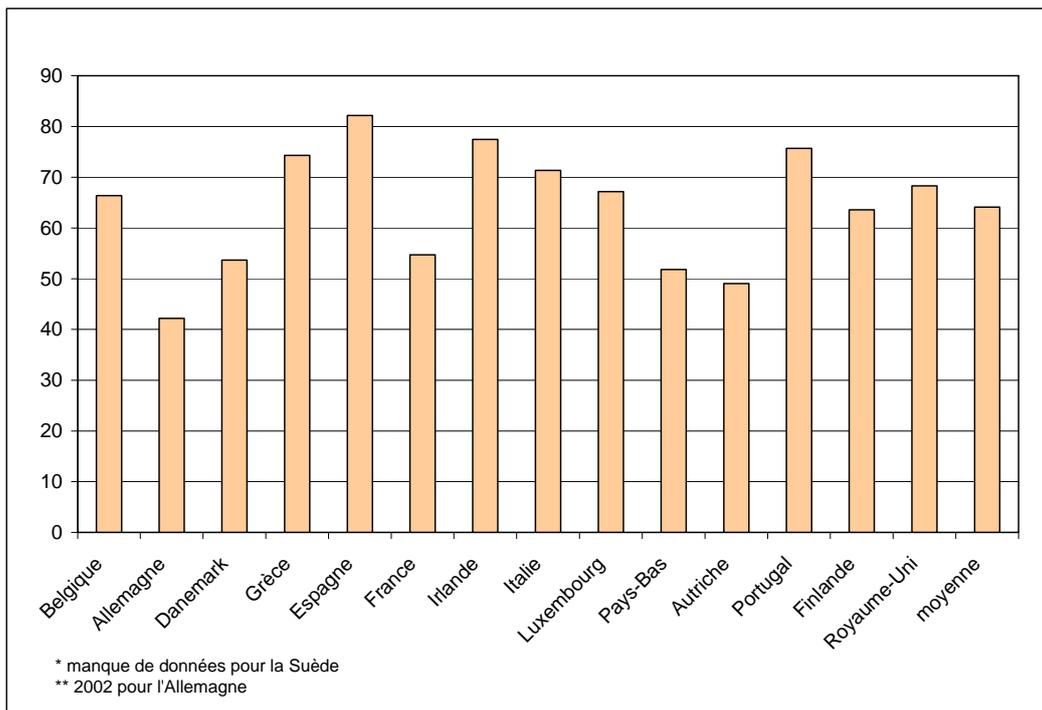
		1ère personne responsable du logement			total
		propriétaire	locataire	autre	
nationalité du chef de ménage	luxembourgeoise	79,96	16,11	3,93	100
	portugaise	45,03	51,97	3,01	100
	autres UE-15	48,85	46,36	4,79	100
	non UE-15	42,44	46,92	10,65	100
total		68,44	27,30	4,27	100

Source : Psell, Statec, CEPS/INSTEAD, 2004.

Comme la population habitant au Luxembourg présente un taux très élevé d'étrangers, nous pouvons supposer que les populations luxembourgeoise et étrangère n'ont pas les mêmes habitudes par rapport à la propriété. En effet, les Luxembourgeois sont très attachés à la propriété vu que 80 % habitent dans leur propre logement. Apuès des étrangers, le taux de propriété est moins élevé car souvent ils n'habitent que temporairement au Luxembourg et ont donc une préférence pour la location. En outre, ils n'ont souvent pas les moyens nécessaires pour devenir propriétaire. Surtout les Luxembourgeois sont attachés à la propriété et la présence massive d'étrangers fait que le taux de propriétaires baisse.

Par rapport aux autres pays de l'Europe des 15, le taux global de la propriété correspond à la moyenne, mais en considérant uniquement le chiffre des Luxembourgeois, celui-ci fait partie de la tête. La différence est surtout très élevée par rapport aux deux grands pays voisins. En France, seulement 54,7 % de la population est propriétaire de son logement principal. En Allemagne, ce chiffre baisse même jusqu'à 42,2 %. Le Luxembourg, ou pour être plus correct, les Luxembourgeois, sont donc une nation de propriétaires. Presque tout le monde veut être propriétaire de son logement.

Figure 4 : Taux de propriétaires du logement principal dans l'Europe des 15* en 2001 (en %)**



Source : Eurostat, 2001 ; Statistisches Bundesamt Deutschland, 2002.

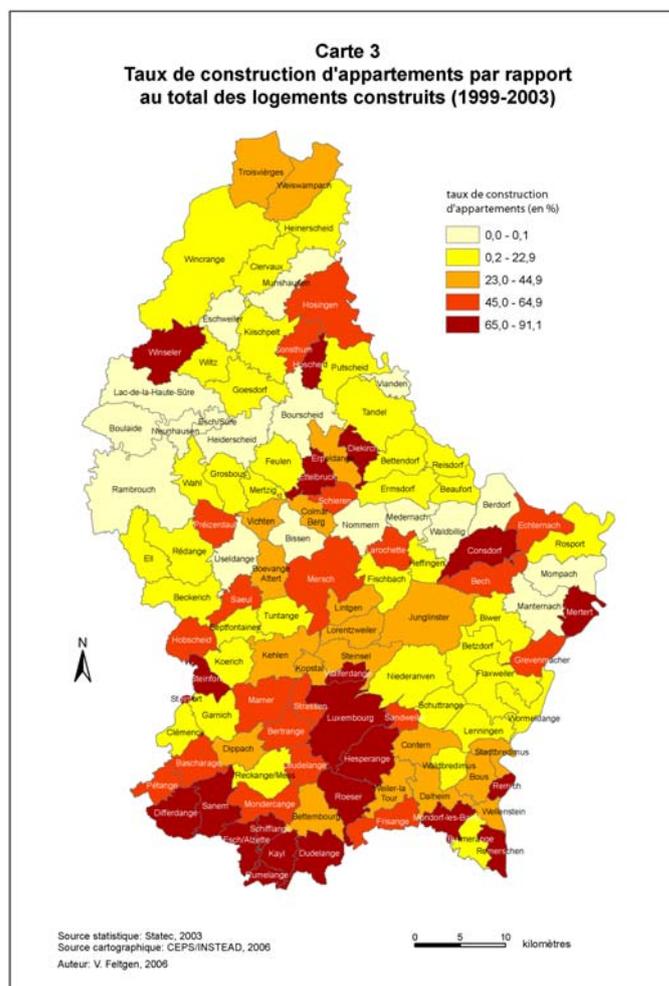
Le type de logement le plus répandu au Luxembourg sont les maisons individuelles qui constituent plus de deux tiers du parc total en 2001 dont 29,4 % sont des maisons isolées qui prennent le plus de place. Les immeubles collectifs quant à eux totalisent seulement 28,7 % de tous les logements.

Tableau 2 : Ménages privés selon le type d'immeuble en 2001

	nombre de logements	en %
Ferme, bâtiment agricole	3 377	1,96
Maison individuelle	114 999	66,88
dont Maison isolée	50 566	29,41
Maison jumelée	16 816	9,78
Maison disposée en rangée	47 617	27,69
Immeuble collectif destiné à l'habitation	49 378	28,72
Immeuble à usage non résidentiel	1 443	0,84
Autres types (y compris sans indication)	2 755	1,60
Tous types d'immeubles	171 952	100,00

Source : Statec, RP 2001.

Même si les maisons individuelles sont trois fois plus nombreuses que les logements collectifs, précisons que les nouvelles constructions sont surtout des appartements. Entre 1994 et 1998, la part des appartements dans la construction neuve, s'élevait à 56,7 % et entre 1999 et 2003 elle a augmenté jusqu'à 59,7 % (Statec). Précisons tout de même que les appartements ne se répartissent pas uniformément mais ils se concentrent essentiellement dans les communes à tendance urbaine (carte 3).



Notons que le nombre d'appartements par immeuble a augmenté d'une moyenne de cinq à six logements pendant la période de 1970 à 1980, à huit à neuf appartements à partir de la fin des années 1990⁴ (Note de l'Observatoire de l'Habitat, N°5). Le foncier a connu une forte inflation et il est plus rentable de construire des logements collectifs sur une même parcelle qu'une maison individuelle.

1.1.3. L'accèsion à un logement est chère

A partir des années 1990, le nombre de logements construits varie entre 2000 et 3000 unités par année mais l'Observatoire de l'Habitat affirme que ce nombre « apparaît toutefois insuffisant pour répondre aux besoins du marché ». La demande est importante, mais en même temps, les terrains disponibles se raréfient. Les terrains ainsi que les biens immobiliers atteignent des prix très élevés. Pour avoir une idée de l'ordre de grandeur des prix, citons l'Observatoire de l'Habitat qui a réalisé des études sur les offres et prix de vente des logements en 2003-2004⁵ à partir d'annonces immobilières⁶. Le prix de vente d'une maison s'élève en moyenne à 459 000 €. Un appartement ne coûte en moyenne que 273 000 €, vu qu'ils sont généralement plus petits que les maisons, mais en comparant le prix par mètre carré, celui des appartements est plus élevé que celui des maisons. Même si la majorité des personnes sont propriétaires, l'accèsion à la propriété devient de plus en plus difficile, compte tenu de la flambée des prix et de la raréfaction des terrains.

Les prix ne sont pas répartis uniformément dans le pays (carte 4). La capitale et surtout ses communes voisines connaissent la pression la plus élevée. En ce qui concerne la vente, la région la moins chère est essentiellement le nord du pays. L'est et le sud-ouest sont également des régions qui ne sont pas trop chères si on les compare aux autres régions. La différence peut monter jusqu'à 53 % pour les maisons et 59 % pour les appartements par rapport au centre. Les prix sont dépendants de l'éloignement par rapport au centre urbain. Le nord, qui est la région la plus éloignée de la ville de Luxembourg est en même temps la région la moins chère et les communes voisines de la capitale sont les plus chères.

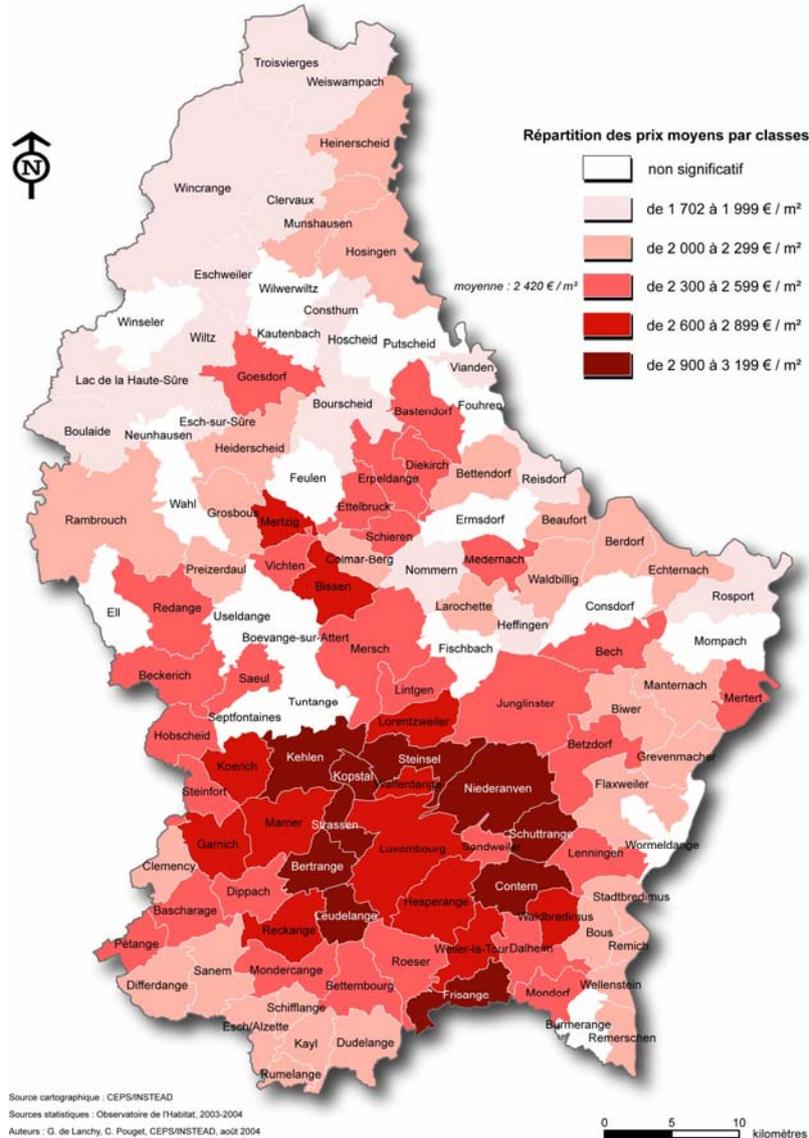
Vu la situation démographique et la tendance d'accéder à la propriété, le prix des logements est très élevé il en est de même du prix du foncier. Pour réguler l'offre, deux acteurs institutionnels interviennent : l'Etat et les communes.

⁴ La note de l'Observatoire de l'Habitat, n°5, septembre 2005.

⁵ Du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004

⁶ La note de l'Observatoire de l'Habitat, n°3, octobre 2004.

Carte 4: Prix moyens des maisons à la vente par commune



Source : Note de l'Observatoire de l'Habitat, N°3, octobre 2004.

1.2. Une bipolarisation entre l'Etat et les communes

Au Luxembourg, les niveaux étatique et local sont très proches l'un de l'autre et le niveau local a des difficultés pour jouer un rôle propre par rapport à l'Etat. La seule structure territoriale décentralisée sont les communes, qui sont des collectivités autonomes.

Le champ d'intervention de l'Etat suit en théorie le principe de subsidiarité. En théorie chaque décision devrait être prise au niveau le plus adapté et le plus proche du citoyen. L'aménagement du territoire, quant à lui, est un domaine qui relève d'une compétence partagée entre l'Etat et les communes. Le rôle des deux acteurs institutionnels en matière d'aménagement du territoire sera décrit dans la suite.

1.2.1. La place prépondérante de l'Etat

Contrairement à l'étranger, toute structure intermédiaire entre l'Etat et les communes fait défaut au Luxembourg et les communes présentent le seul niveau décentralisé ce qui s'explique par la taille réduite du pays. Toutefois les communes sont regroupées dans de nombreux syndicats de gestion, mais ces syndicats sont souvent à vocation unique et ils n'ont pas de ressources propres. A part de rares exceptions⁷, ces syndicats ne sont pas compétents en matière d'aménagement du territoire.

Face à l'absence de structures de planification intermédiaires, l'Etat a instauré six régions d'aménagement dans le programme directeur de 2003. Elles seront susceptibles de coordonner la planification régionale et d'élaborer des plans d'aménagement régionaux. D'après le programme directeur elles constituent un « cadre de référence territorial aux projets de développement régionaux ». Pour l'instant, ces régions restent cependant des coquilles vides et elles n'existent que sur le papier. La seule région où une pensée plus régionale s'impose est le sud qui est considérée comme région prioritaire. Douze communes du Sud se sont regroupées dans le « syndicat de communes régional pour la promotion et le développement de la Région Sud (Pro-Sud) ». Cette région est dotée d'une cellule technique qui regroupe des données statistiques et géographiques de la région pour des analyses futures. L'aménagement en tant que tel ne s'est pourtant pas encore concrétisé et l'influence du Pro-Sud n'est pas trop importante. L'Etat a fait un pas vers une décentralisation, mais sans instaurer les structures correspondantes. Les régions ne se traduisent donc pas sur le terrain.

Faute d'alternatives, la planification est donc centralisée par l'Etat. Le ministre de l'Aménagement du Territoire coordonne l'action des communes et du gouvernement dans le cadre de l'aménagement des communes. Pour que l'aménagement soit cohérent à l'échelle du pays, l'Etat fixe le cadre réglementaire par le biais de lois concernant l'aménagement du territoire et l'aménagement communal. En même temps, il fixe les orientations générales et les objectifs prioritaires à travers le programme directeur ainsi que le concept intégré des transports et du développement spatial⁸ (IVL). Ce concept qui intègre le développement spatial, paysager et le trafic a été élaboré par des bureaux d'études étrangers en collaboration avec plusieurs ministères. Les communes de leur côté n'ont par contre pas été consultées lors de l'élaboration, malgré le fait qu'elles soient concernées en tout premier lieu. L'Etat a donc imposé cette démarche d'en haut.⁹

Parmi les acteurs de l'Etat et plus particulièrement du ministère de l'Intérieur, citons la *commission d'aménagement*. Sa mission principale est de donner son avis sur les projets d'aménagements généraux qui lui sont soumis par les communes. Avant qu'un projet ne soit voté, il est obligatoire que la commission donne son avis. Elle n'est qu'un organe consultatif et ses moyens d'influencer activement les projets d'aménagement sont limités. Mais ses avis sont transmis au *ministre* et c'est ce dernier qui donne l'accord final sur la validation d'un nouveau plan d'aménagement général (PAG)¹⁰, de même que les plans

⁷ Des exceptions sont par exemple le Pro-Sud ou le syndicat Sikor. Ce dernier agit en matière de répartition des activités économiques à l'échelle intercommunale.

⁸ *Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*

⁹ Les différents instruments de planification seront traités plus en détail sous le paragraphe 1.4., p. 25.

¹⁰ Un plan d'aménagement général est l'équivalent d'un plan d'occupation des sols en France.

d'aménagement particuliers (PAP)¹¹. L'Etat donne donc toujours son accord définitif concernant les projets des communes.

En matière de logement subventionné, l'Etat intervient par l'intermédiaire de *promoteurs publics*. Selon la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ces promoteurs publics se limitent à deux établissements à savoir le Fonds pour le logement à coût modéré et la Société nationale d'habitations à bon marché.

Le *Fonds pour le développement du logement et de l'habitat*, communément appelé Fonds du logement, a été instauré en 1979. Ses missions sont d'après son bilan 2005, l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir et la construction de logements qui sont destinés à la location ou à la vente. En même temps, il constitue des réserves foncières, réduit le coût d'aménagement des terrains à bâtir, promeut la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique et agrandit le parc public des logements locatifs. Le Fonds du logement dispose du plus grand parc locatif subventionné, mais malgré ce fait, son influence n'est pas trop importante vu qu'au 31 décembre 2005, le parc locatif se limitait à 1 435 unités (Rapports et bilan 2005). Les demandes d'obtention d'un logement qui ont été introduites auprès du Fonds du logement se limitent à 980 unités entre le 28 février des années 2005 et 2006. Quant à la répartition spatiale des logements locatifs subventionnés, elle se limite presque entièrement aux régions sud et centre-sud. Les trois quarts de tous les logements se concentrent sur les quatre villes les plus grandes du pays à savoir Luxembourg-ville, Esch-sur-Alzette, Differdange et Dudelange. A côté de la location, le Fonds vend également des maisons, mais au cours de l'exercice 2005, le nombre de maisons, appartements et studios vendus ne s'élève qu'à quinze. Entre 1979 et 2005, le nombre total de ventes est de 1028 logements. Ces chiffres indiquent que les logements subventionnés par l'Etat sont existants, mais que leur importance n'est que d'ordre réduit.

Dans le même ordre d'idées s'inscrit la *Société nationale des habitations à bon marché* (SNHBM). L'Etat est l'actionnaire majoritaire de cette société anonyme de droit privé qui est spécialisée dans le domaine de la construction de logements subventionnés. Avec un parc locatif de 150 unités (SNHBM, 2006), son influence est encore moindre que celle du Fonds du logement. Le rôle des promoteurs publics n'a donc pas d'envergure majeure et leur pouvoir est assez restreint.

L'intervention de l'Etat est indispensable à un développement cohérent du territoire, mais il n'est pas le seul acteur officiel. Les communes jouent également un rôle important dans l'organisation et la gestion territoriale.

1.2.2. Les communes et leur autonomie

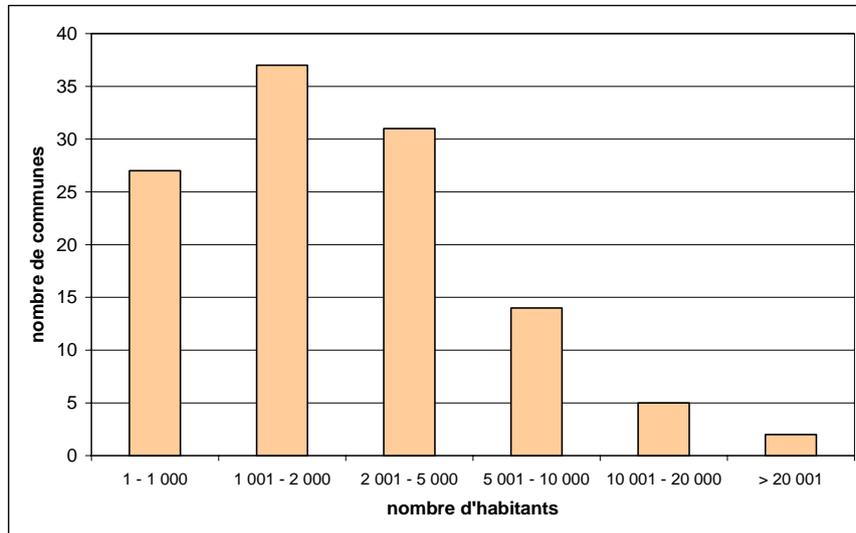
Le Luxembourg compte 116 communes et elles sont les seules structures décentralisées. L'organisation des communes se base encore sur la législation révolutionnaire française. Les nombreuses communes sont disparates et émiettées. Face à ce problème, le gouvernement a essayé de promouvoir un processus de fusions volontaires au cours des années 1970. Quelques rares communes seulement ont répondu à cet appel et leur nombre a baissé de 126 à 118. Avec deux fusions au premier janvier 2006, elles sont passées à

¹¹ Un plan d'aménagement particulier correspond en France plus ou moins à un plan de lotissement.

Nous revenons aux PAG et PAP sous le paragraphe 1.4.4., p. 30.

116 unités. Leur nombre reste donc très élevé. En moyenne leur superficie s'élève à 2 230 hectares pour 3 800 habitants (Statec, RP 2001).

Figure 5 : Répartition de la population selon le nombre des communes



Source : Statec, RP 2001.

Certaines communes sont trop petites pour rester viables et ont des difficultés pour offrir à leurs habitants les services que ceux-ci demandent. 64 communes comptent moins de 2 000 habitants et deux seulement dénombrent plus de 20 000 résidents. Elles ne disposent pas des moyens techniques et du personnel qualifié nécessaire pour prendre en charge des tâches complexes. Des structures intercommunales comme par exemple les communautés de communes en France n'existent pas. En même temps, les communes ne s'intéressent généralement qu'à ce qui se passe à l'intérieur de leur territoire. Les bourgmestres sont en fait « roi » chez eux sans s'intéresser trop aux projets des communes voisines. Chaque commune a sa propre planification.

L'absence de structures intermédiaires fait que l'Etat et les communes sont seuls à se répartir les différentes compétences. Ainsi, les compétences des communes luxembourgeoises sont, par rapport à l'étranger, proportionnellement plus élevées. Les compétences des communes sont limitées à leur ressort territorial et aux affaires d'intérêt communal, mais dans ces domaines elles bénéficient de l'autonomie communale qui est ancrée dans la constitution. Cette dernière indique notamment que les communes « forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres » (article 104 de la Constitution, révision du 13 juin 1979). Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire le reformule (2005) en affirmant que l'autonomie communale est constituée par des « organes politiques indépendants, un système de finances propre et la faculté de gérer les intérêts locaux et de régler dans les limites concédées par le cadre constitutionnel et légal ». Les communes s'occupent des domaines proches de la vie des citoyens et garantissent ainsi des solutions optimales.

Elles ont des missions obligatoires et facultatives qu'elles exercent soit toutes seules, soit conjointement avec l'Etat. Ainsi le pouvoir de réglementation et de police, l'état civil et les inhumations sont des compétences exercées exclusivement par les communes. D'autres domaines sont exercés conjointement avec l'Etat. A. Roux et G. Scoffoni (2003) énumèrent les fonctions suivantes :

- l'enseignement primaire, préscolaire et précoce
- l'environnement (gestion, protection et traitement des eaux, gestion des déchets)
- l'aide sociale
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme
- le logement
- le développement et la diversification économiques

Les communes ne peuvent donc pas exercer leur autonomie à cent pour cent dans les domaines ayant un rapport avec l'aménagement du territoire. Les planifications doivent rester dans le cadre qui est fixé par l'Etat. La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain fixe les droits et les obligations des communes.

L'autonomie permet aux municipalités de prendre des initiatives propres. La commune fait des propositions concernant l'aménagement communal. Le collège des bourgmestre et échevins prend l'initiative de laisser élaborer par une personne compétente un plan d'aménagement général qui couvre le territoire communal en entier. Toutefois le ministre de l'Intérieur a également son rôle à jouer lors de l'aménagement étant donné qu'il approuve ou rejette les propositions qui lui sont soumises par la commune.

Complémentairement au PAG chaque commune est tenue de disposer d'un règlement des bâtisses qui « organise la construction des voies publiques et des habitations dans leur individualité » (G. Gudenburg, 2006). Tout comme pour les PAG, le conseil communal est libre à l'élaborer mais c'est au ministre de donner finalement son accord (Art. 38 - Art. 40).

Les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAG doivent être autorisés ou réalisés par la commune. Selon la loi du 19 juillet 2004, elles doivent s'occuper de l'aménagement des réseaux de circulation, des conduites d'approvisionnement, des réseaux d'évacuation, des collecteurs d'égouts, des réseaux de télécommunication, des installations d'éclairage, des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations. La commune incite les propriétaires à participer aux frais sauf s'il s'agit de travaux de réparation. En même temps, la commune peut instaurer des taxes de participation aux équipements collectifs (Art. 23 - Art. 24).

Les communes ont la faculté de déclarer sur une partie du territoire des zones de développement qui présentent des intérêts particuliers pour le développement de projets de développement régionaux ou nationaux. Par ce biais, les autorités communales sont à même d'exprimer leurs visions du développement communal dans le temps et l'espace. La commune conclut avec les propriétaires des contrats de développement qui prévoient une subside, si les projets sont exécutés. En même temps, elle a des droits de préemption. Si un propriétaire a signé la convention et puis il s'y oppose, la commune a le droit de l'obliger à construire ou, le cas échéant, elle peut l'exproprier (Art. 41 - Art. 54).

En outre le conseil communal peut décider de déclarer un quartier existant comme zone à restructurer, ceci après avoir eu l'approbation ministérielle. Une telle initiative permet une réorganisation urbanistique de la commune en vue d'un accroissement de la qualité de vie (Art. 55 - Art. 62).

La commune a la possibilité de planifier son développement en fonction des disponibilités foncières. Ainsi elle peut déclarer des zones de réserves foncières qui sont d'utilité publique (Art. 97 - Art. 102). L'accord ministériel est toutefois exigé. De telles zones permettent à la commune de répondre aux pressions démographique et foncière et d'avoir en réserve des terrains qui assurent un développement planifié du territoire communal. La commune a un délai de cinq années pour acquérir les terrains concernés. Si un accord à l'amiable n'est pas trouvé, la commune est en mesure de recourir à l'expropriation. Pour lutter contre un développement désordonné ou contre une rétention foncière spéculative, la commune peut forcer un propriétaire d'entamer un projet de construction sur sa parcelle (Art. 103 - Art. 104). Cette obligation de construire est suivie d'une expropriation si au bout de trois années les travaux n'ont pas encore commencé. Lors de l'application de cette mesure le propriétaire n'a que la possibilité de suivre les indications de la commune ou de se voir exproprié. En général, au cas où une commune veut lancer un projet d'utilité publique, mais que les propriétaires concernés s'opposent et qu'aucun accord n'est trouvé, elle a le droit de recourir au moyen ultime qui est l'expropriation (Art. 94 - Art. 96).

Toutes ces indications sont bien fixées par la loi, mais entre la théorie et la réalité il y a un écart. Sur le terrain, les communes n'agissent pas de cette manière et toutes les mesures liées à l'expropriation ne sont d'office jamais utilisées. Même si théoriquement il existe la possibilité d'exproprier une personne si toutes les négociations échouent, l'expropriation est un acte trop délicat à utiliser.

Ajoutons que d'après la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la commune peut assumer le rôle de promoteur public (Art. 16). Avec cet outil, elle est en mesure de construire des logements à coût modéré sur le territoire communal afin de donner une chance aux personnes les plus démunies. L'outil existe, mais sauf quelques exceptions, les communes ne l'utilisent pas. Le Conseil économique et social (1999) déplore que les communes soient réticentes à chercher des solutions par rapport aux problèmes posés par l'intégration de la population des locataires sociaux sur leur territoire. Sauf quelques rares exceptions, les communes ne réalisent pas de logements locatifs à grande échelle. La possibilité de ne pas prendre des mesures fait donc également partie de l'autonomie communale.

La commune a le droit à un quart des terrains soumis à un PAP. Ceux-ci sont réservés à des constructions ou aménagements publics. Cette partie de terrain est cédée gratuitement à la commune. Le propriétaire sera indemnisé pour le cas si la commune a besoin de terrains supplémentaires. Inversement, la commune peut renoncer à son droit à un quart des terrains ou bien elle peut se contenter d'une partie de ces terrains seulement. Dans ce cas, elle sera indemnisée par le propriétaire.

En ce qui concerne la délivrance des autorisations à bâtir, le bourgmestre d'une commune en a la compétence exclusive (loi du 19 juillet 2004, Art. 37). Il a la mission de contrôler la conformité de la demande soumise avec le plan d'aménagement général et le plan d'aménagement particulier ainsi que le règlement des bâtisses. Lorsqu'un promoteur

désire obtenir une autorisation à construire, il est dépendant de la commune. Celle-ci peut ainsi utiliser sa supériorité par rapport au promoteur et entamer des négociations pour fixer les conditions. En pratique, le collège des bourgmestre et échevins entame souvent des négociations avec le promoteur afin d'arriver à un projet répondant aux aspirations de la commune. Si le promoteur désire par exemple que la commune classe des terrains en zone d'habitation, les communes pourraient poser des revendications spécifiques supplémentaires. Dans de telles situations, elles ont le bras le plus long. Mais il convient quand même de relativiser le pouvoir de la commune. Si la commune n'aime pas un projet, mais si ce dernier respecte le PAG et le PAP, elle doit donner son accord. Elle a donc intérêt à disposer d'un PAG et d'un PAP soigneusement élaborés.

En matière d'établissement du PAG, l'autonomie communale est partiellement restreinte. Ceci est logique puisque les communes doivent répondre aux intérêts généraux de l'Etat en ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement. Mais du point de vue exécution du PAG, l'autonomie reste relativement intacte, comme le précise G. Gudenburg (2006). Tout en restant sous le contrôle de l'Etat qui donne les accords finaux, les communes ont une large autonomie d'organiser leur territoire. Elles sont guidées dans leur développement par des outils définis par voie juridique. Mais toutes les mesures qui se rapportent à l'expropriation sont cependant prédestinées à rester lettre morte. Les responsables politiques ne prennent pas le risque de ne plus être élus en expropriant des habitants de la commune. Ce sont précisément ces derniers qui seront responsables de la réélection des personnes au pouvoir et nous en venons ainsi à la force des propriétaires privés.

1.3. La force des propriétaires privés

Les statistiques sur le mode d'occupation des logements l'ont montré : le Luxembourg est un pays de propriétaires. De plus, l'Etat favorise nettement l'accession à la propriété étant donné qu'il accorde certaines subventions pour accéder à un logement, ou bien l'améliorer.

Mais mis à part les logements, la population est également attachée à ses terrains. Les vérifications sur l'échantillon des communes qui ont été retenues pour l'étude, montrent que les communes elles mêmes ne possèdent que très rarement des terrains fonciers à l'intérieur du périmètre de construction sauf peut-être l'un ou l'autre terrain aux dimensions assez réduites. Le foncier non bâti appartient presque exclusivement à des particuliers et la prise d'initiative de la part de la commune est restreinte. La commune doit compter sur les promoteurs et le bon vouloir des propriétaires pour mettre en valeur les terrains non bâtis, que ces derniers veulent généralement garder. Les motifs sont divers et la rétention peut être pour valeur patrimoniale, pour des fins agricoles, pour les garder en réserve pour des proches ou bien pour spéculation foncière. Tout le développement d'une commune peut être mis en cause éventuellement par une telle situation. Comme l'affirme A. Debreil (2004), la crise de logement « n'est pas tant un problème de rareté des terrains qu'un problème de disponibilité et de mobilisation d'un bien donné pour un usage donné à un prix donné ». Fréquemment la rétention d'un terrain est une question de prix. Si le demandeur offre une somme suffisamment importante, le propriétaire donne souvent son accord pour vendre. Comme ce dernier est en recherche du bénéfice maximal, un accord n'est pas toujours facile à trouver. Le propriétaire est

celui qui reste maître de la situation et tout acquéreur potentiel doit s'adapter à celui qui domine.

Les interventions sur le marché foncier ne se limitent pas seulement aux communes et aux propriétaires privés, mais les négociations se font à trois. Si la commune et les propriétaires adoptent une attitude passive face à la maîtrise foncière, les promoteurs jouent un rôle important. Ils ont les moyens financiers nécessaires pour convaincre les propriétaires.

Pour mieux contrôler le foncier et contrarier la force des propriétaires privés, le cadre réglementaire devrait être plus strict. I. Kurschat (2005) fait le reproche que les pouvoirs publics luxembourgeois ne parlent pas du thème de la mobilisation foncière. Il indique qu'à l'étranger les communes sont mieux informées sur la façon de pouvoir acquérir le foncier, mais au Luxembourg ceci n'est pas le cas. L'Etat ne guide pas trop les communes pour mobiliser d'une façon plus pertinente des terrains.

La discussion sur les impôts fonciers qui vient d'être amorcée en mai 2006 constitue cependant une exception. Pour comprendre le contexte, précisons qu'au Luxembourg, les impôts fonciers n'ont qu'une valeur symbolique et les propriétaires n'ont donc pas de problèmes financiers pour les payer. Les communes fixent le taux d'impôt pour le foncier bâti et non bâti, mais contrairement à de nombreux pays européens, cet impôt est minime au Luxembourg. Il ne se situe qu'autour de 1,5 % de toutes les recettes communales (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005). Au cours des dernières années sa tendance allait même vers la baisse car les communes ont hésité de l'augmenter étant donné que l'administration fiscale de l'Etat n'a depuis des années plus révisé les taux de référence des immeubles (Conseil de l'Europe, 2005). Les faibles impôts fonciers ne sont évidemment pas faits pour empêcher les propriétaires de se constituer de nombreuses réserves foncières et ne favorisent pas une mobilisation plus importante des terrains.

Dans le futur les communes auront peut-être un outil pour mieux gérer le foncier non bâti. Le ministre du Logement vient d'annoncer en mai 2006 qu'une loi serait établie permettant aux communes de prélever des taxes spéciales de non-affectation à la construction de terrains à bâtir. L'objectif de cette loi est de lutter contre la spéculation ou la rétention foncière. Les terrains se trouvant au sein du périmètre d'agglomération pourraient alors être construits sans avoir besoin de recourir à de nouveaux terrains qui sont localisés à l'extérieur du périmètre. Cette taxe sera à payer annuellement et selon les dires du ministre, elle va s'élever entre 0,5 et 5 euros par mètre carré de terrain non bâti. Elle sera prélevée d'office sur les places à bâtir affectées par un PAP à condition que les infrastructures soient en place et que les travaux de construction n'ont pas commencé depuis trois années. Sur demande motivée, cette phase peut être prolongée, à titre unique, jusqu'à deux années. La loi n'a pas encore été élaborée, mais tout porte à croire qu'elle ne s'applique uniquement qu'aux terrains soumis à un PAP. Les autres terrains au sein du périmètre de construction ne semblent pas être touchés par cette mesure. Une étude comparée sur la mobilisation foncière dans les pays des Alpes montre qu'en effet la taxation est un outil efficace pour lutter contre la rétention des terrains, à condition cependant qu'elle tient compte de la valeur réelle du foncier (Arge Alp, 2000). Les taxes sur les terrains soumis à un PAP sont donc un bon début, mais on peut se poser la question de savoir si l'outil est suffisamment efficace où s'il doit être élargi à tous les terrains non bâtis se trouvant dans le périmètre d'agglomération. Ajoutons qu'en même

temps, le ministre du Logement a affirmé que les communes auront la possibilité de pénaliser les propriétaires qui changent l'affectation d'un immeuble destiné à l'habitat. Il leur sera également possible de prélever des taxes sur la non-occupation de logements.

Lorsque les propriétaires ne veulent pas mettre à disposition leurs terrains, et que toutes les négociations échouent, la commune a la possibilité ultime de les exproprier pour cause d'utilité publique. Les propriétaires fonciers ont toutefois le pouvoir électoral et compte tenu de ce pouvoir, les autorités communales ne sont pas pressées à les exproprier. Même dans le cas échéant, cet outil pose un problème supplémentaire :

L'article 16 de la Constitution fixe le droit de la propriété de la manière suivante : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ». Selon la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'expropriant peut payer une « indemnité provisionnelle » fixée par une « évaluation sommaire » avant que les travaux en question n'aient commencé. Seulement par après, les deux parties se mettent d'accord sur un prix définitif, mais ce procédé dure des années. Les travaux vont déjà commencer entre-temps. A partir de 2003, cette procédure n'est cependant plus possible. Un propriétaire privé a cité l'Etat devant le tribunal au moment où il aurait dû être exproprié. Le résultat du procès est un arrêt de la Cour Constitutionnelle¹² qui déclare que la loi de 1979 « n'est pas conforme à l'article 16 de la Constitution » puisque, selon cette dernière, l'expropriant doit payer une indemnité « juste et préalable ». Une « indemnité provisionnelle sommairement évaluée » ne correspond toutefois pas à ces critères. Comme la loi est déclarée anticonstitutionnelle, toutes les procédures d'expropriation sont bloquées depuis 2003. Pour que l'outil de l'expropriation puisse de nouveau être utilisé, l'article 16 de la Constitution devra être changé et ensuite la législation devra être adaptée à ce changement. Comme toutes ces procédures mettent beaucoup de temps, il va encore durer des années avant que l'expropriation puisse de nouveau être appliquée.

Aussi longtemps que les instruments réglementaires n'auront pas plus de poids, la force des propriétaires privés reste très élevée. Ils ne sont à présent pas poussés à vendre leurs terrains et ne le font qu'au moment où une vente les arrange. Mais quels sont les instruments qui sont mis à la disposition des différents acteurs pour intervenir sur la maîtrise foncière ?

1.4. Un cadre réglementaire en voie de réorganisation

Pendant près de soixante ans, l'aménagement du Luxembourg s'est basé sur la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui n'a plus été révisée depuis lors. Au cours des années 1970 a suivi une loi sur l'aménagement général du territoire et un premier programme directeur, mais l'aménagement a évolué et il est devenu indispensable de repenser les lois. A partir de la fin des années 1990 le thème de l'aménagement du territoire connaît un nouvel essor et le cadre réglementaire est en voie de réorganisation. En 1999 a été voté la loi concernant l'aménagement du territoire qui « poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent » (Art. 1). L'objectif est « d'assurer aux habitants du pays des conditions de

¹² Arrêt n° 16/03 du 7 février 2003 rendu par la Cour Constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg

vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles » (Art. 1). De cette loi découlent les moyens à mettre en œuvre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire. Il s'agit notamment du programme directeur de l'aménagement du territoire qui est un document d'orientation générale, des plans directeurs régionaux et sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol qui ont tous les trois un caractère obligatoire. Ajoutons que du programme directeur découle le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg (IVL). Ce concept fait la liaison entre le programme directeur et les politiques sectorielles et fait la transition entre les échelons nationaux, régionaux et locaux. Il intègre les secteurs qui déterminent le développement spatial, notamment l'urbanisation, les transports et l'environnement. Le 19 juillet 2004 a été voté la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui abroge définitivement la loi de 1937. Nous allons présenter les nouveaux instruments en mettant un accent particulier sur le concept intégré des transports et du développement spatial ainsi que la nouvelle loi sur l'aménagement communal et le développement urbain, deux instruments indispensables pour la suite de l'étude.

1.4.1. Le programme directeur de l'aménagement du territoire

Le principal instrument d'aménagement du territoire au niveau national est le programme directeur adopté en 2003.¹³ Il propose et suggère les différents objectifs qui sont fixés pour l'aménagement futur à l'horizon 2010/2020. Il indique les orientations générales et les objectifs prioritaires du gouvernement et ceci en matière de développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques. Parallèlement il propose les mesures principales à prendre pour mettre ces objectifs en place. Ses grands champs d'action sont premièrement le développement urbain et rural, deuxièmement les transports et télécommunications et troisièmement l'environnement et les ressources naturelles. Le programme directeur aspire à la promotion d'un partenariat entre les centres urbains et leurs environs, à une coopération régionale ainsi qu'à une déconcentration concentrée. Pour obtenir cette dernière, il propose un système de centres de développement et d'attraction hiérarchisé avec des centres d'ordre supérieur, moyen et régional. Leur mission est une répartition équilibrée des ressources humaines et des activités économiques et socio-culturelles sur l'ensemble du territoire. En outre, le programme directeur propose la subdivision du territoire en six régions d'aménagement. Il désigne un ou plusieurs centres de développement et d'attraction.

Nous pouvons le comprendre comme instrument de stratégie qui oriente l'aménagement du territoire tout en respectant le développement durable. Ses propositions ne sont pas de caractère rigide mais servent en tant qu'orientation des démarches et décisions du gouvernement et des autorités locales. Il constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels et en assure la coordination. L'exécution du programme directeur se fera à travers les plans directeurs sectoriels, les plans régionaux et les plans d'occupation du sol.

¹³ Il remplace le premier programme directeur qui date de 1978

1.4.2. Les plans sectoriels, régionaux et plans d'occupation du sol

Les plans directeurs sectoriels, les plans régionaux et les plans d'occupation du sol sont arrêtés par des règlements grand-ducaux et ils ont un caractère obligatoire.

Les plans directeurs sectoriels concernent des domaines qui ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol. Les domaines en question sont organisés et réglementés dans une approche nationale. Des plans sectoriels sont en train d'être établis pour le transport, la préservation des grands ensembles paysagers et forestiers, les zones d'activités économiques ainsi que le logement. Les objectifs de ce dernier consistent entre autre en une mise à disposition d'un parc logement adapté, à la détermination de surfaces adéquates, à l'élaboration d'un système d'aides ou bien à l'initiation de projets pilotes. A part ces plans sectoriels qui sont d'ordre primaire existent encore des plans secondaires qui ont un impact moins direct sur le sol, notamment pour les lycées, les décharges pour déchets inertes et les stations de base pour réseaux publics de communications mobiles.

Le programme directeur prévoit la création de six régions d'aménagement qui seront dotées de plans régionaux. Les régions intègrent l'aménagement sur le niveau communal et national. Les projets de développement régionaux seront élaborés sur base d'un partenariat Etat-communes et mis en œuvre ensuite par des syndicats intercommunaux. Mais comme nous l'avons mentionné au premier sous-chapitre, les régions n'existent que sur papier et l'établissement de plans régionaux va certainement encore tarder.

Un outil de planification supplémentaire sont les plans d'occupation du sol. Ces plans portent sur les parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager. Ils seront conférés à une affectation précise et détaillée. L'aéroport est la seule zone qui est soumise à un tel plan.

L'exécution du programme directeur de l'aménagement du territoire se base sur ces plans. En cas d'incompatibilité avec les plans d'aménagement communaux, ils les modifient de plein droit. Afin d'avoir un cadre plus précis que le programme directeur pour élaborer ces plans, un document complémentaire a été élaboré : le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg.

1.4.3. Le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg

Le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg – IVL*) visualise la concrétisation des buts du programme directeur. La donnée de départ de ce concept est que l'économie luxembourgeoise, dont la croissance a été très importante dans les dernières années, va connaître une croissance similaire dans les années à venir. Selon des scénarios, 106 000 personnes supplémentaires travailleront au Luxembourg jusqu'à l'horizon 2020. Comme la population résidente ne suffit pas pour couvrir ces besoins, un appel à une main d'œuvre étrangère s'avère indispensable. Les nouveaux emplois seront occupés soit par des frontaliers qui migrent quotidiennement, soit par des étrangers venant habiter au pays. Pour pouvoir gérer ce défi et pour que le Luxembourg reste un lieu de vie et de travail attractif, une planification adaptée s'avère indispensable. En 2002,

différents ministères¹⁴ ont fait élaborer le concept intégré des transports et du développement spatial auprès de trois bureaux d'études allemands. Sa mission est « d'étudier comment développer et harmoniser entre eux l'armature urbaine, le flux des navetteurs et les infrastructures de transport. L'objectif était de porter la part des transports publics, actuellement [en 2002] de 12 %, à 25 % en 2020, de développer la structure urbaine de façon à contribuer à la réduction du trafic et au transfert vers d'autres modes, et de réduire les atteintes à l'environnement. » (L'idée, l'analyse, le concept. IVL, 2005).

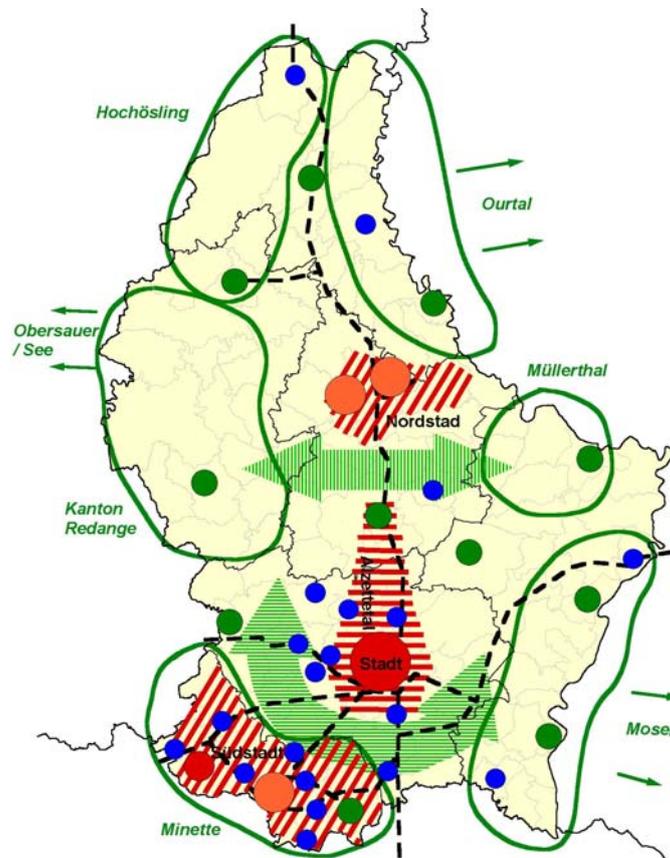
Une croissance de la population entraîne nécessairement une augmentation de la consommation de l'espace. Afin de connaître l'envergure et la répartition spatiale des surfaces encore à développer, un relevé complet a été réalisé. En utilisant toutes ces surfaces, sans faire de distinction entre les centres de développement et d'attraction et les autres communes, elles se développeraient toutes selon plus ou moins la même intensité, étant donné que les centres ne disposent en général pas de plus de terrains que les autres communes. Si toutes les communes se développaient avec la même intensité, la répartition des infrastructures ne serait pas adaptée aux besoins. Certaines communes rurales seraient même confrontées à une croissance de la population de 50 à 60 %. Pour que le développement soit harmonieux dans tout le pays, il ne faut pas laisser faire chaque commune individuellement, mais une gestion de l'ensemble s'avère indispensable. L'IVL propose un cadre de référence pour le développement futur et il a élaboré le modèle spatial « ville polycentrique dans un espace paysager au sein de régions fonctionnelles » (carte 5).

Le développement se réalisera selon plusieurs critères. Premièrement, il faut mettre des priorités locales. Afin de mieux relier les lieux de résidence et de travail et de raccourcir les trajets, certaines localités doivent se développer prioritairement et renforcer leur position du point de vue habitat, activités économiques et infrastructures. Les trois centres urbains du pays, c'est-à-dire la ville de Luxembourg avec son agglomération, Esch-sur-Alzette et le bassin minier en général, ainsi que la *Nordstad* et ses communes voisines sont appelés à se stabiliser (*carte : hachuré orange*). De plus, l'IVL aspire à une concentration déconcentrée qui développe les centres régionaux¹⁵ (*points verts*). Les lieux centraux ne disposent cependant de pas suffisamment de potentiels de développement et il est prévu de créer des centres supplémentaires qui ont encore des surfaces à développer (*points bleus*). Il s'ajoute qu'une coordination entre le développement urbain et le transport public est primordiale et de ce fait, il est préférable que les terrains qui sont localisés près des arrêts des voies ferroviaires (*tirets noirs*) soient développés en premier lieu. Ainsi, l'agglomération de la ville est poussée à se développer le long de la vallée de l'Alzette. La structure spatiale est renforcée, les distances parcourues resteront aussi limitées que possible et on atteint une masse critique pour le transport en commun.

¹⁴ Le ministère de l'Intérieur, le ministère des Transports, le ministère des Travaux publics et le ministère de l'Environnement

¹⁵ Clervaux, Wiltz, Vianden, Echternach, Rédange, Mersch, Junglinster, Grevenmacher, Remich, Steinfort, Differdange et Dudelange

Carte 5 : Le modèle spatial de l'IVL



Source : IVL Materialienband, 2004.

Pour éviter un étalement urbain continu, des ceintures vertes sont préconisées à être gardées, comme celle entre la ville de Luxembourg et la région Sud de même qu'entre la vallée de l'Alzette et la Nordstad (*hachuré vert*). Ces espaces verts ont le rôle d'être des zones récréatives et en même temps, ils font la liaison avec d'autres espaces verts. Un développement urbain n'est pas souhaitable dans ces zones et les communes concernées sont soumises à une restriction de développement, tout comme celles qui font partie des parcs naturels existants¹⁶ ou en planification¹⁷.

Enfin il est recommandé de renforcer l'identité régionale des espaces ruraux qui sont polarisés par un ou plusieurs centres ruraux (*encerclés verts*). Les localités qui ne sont ni soumises à une restriction de développement, ni à une recommandation de développement, sont incitées de poursuivre leur développement d'une manière contrôlée. Ces lieux sont soumis à un développement propre, ce qui veut dire qu'ils acceptent la croissance naturelle. Il n'est donc pas souhaitable que des personnes de l'extérieur viennent habiter dans la commune en question. Pour ces communes, l'IVL propose une croissance de la population de 7 % à 10 % jusqu'à l'horizon 2020 ainsi qu'une

¹⁶ Parc Naturel du Lac de la Haute Sûre, Parc Naturel de l'Our

¹⁷ Parc Naturel du Müllertal, Parc Naturel des Trois Frontières

augmentation du nombre de salariés pas trop poussée. Afin de préserver les potentiels naturels de ces régions, un mitage spatial doit être évité.

L'IVL est « d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différentes possibilités de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels, de même qu'un cadre pour les planifications au niveau régional et communal ». Il ne s'agit pas d'un document juridique dont les différentes propositions doivent être exécutées obligatoirement mais d'un document d'orientation avec des recommandations pour différents thèmes.

Le point positif de l'IVL est qu'il a une vision intégrée de plusieurs domaines différents au lieu d'avoir des plans sectoriels isolés. Mais de l'autre côté, il présente certaines limites. Ainsi les communes n'ont pas été sollicitées à la base et l'IVL impose ses visions d'en haut. Les différents acteurs ne l'acceptent toutefois qu'à partir du moment où ils ont pu collaborer. Les objectifs de l'IVL sont assez ambitieux mais jusqu'à présent, la politique de l'Etat a été très libérale et sans intervention. L'IVL est-il seulement une belle intention où est-ce que l'Etat est vraiment intéressé à en réaliser les objectifs ? Et comment ces objectifs seront-ils réalisés ? L'IVL fournit des concepts théoriques, mais ne propose pas de projets concrets qui permettent de rassembler les différents acteurs. Ajoutons que plusieurs ministères sont impliqués et chaque ministère a sa façon d'interprétation. N'y a-t-il pas le risque qu'un ministère essaye de faire passer son opinion au dépens des autres ? Ainsi par exemple l'IVL fait état d'un manque de logements. Le ministère du Logement vient d'annoncer en mai 2006 qu'il va faire des efforts pour augmenter l'offre. Par l'intermédiaire d'une convention entre l'Etat et les communes, l'Etat accordera 4 500 € par nouvel habitant supplémentaire, à partir du moment où le taux de croissance de la population est supérieur de 1 % dans l'année en cours. Cette mesure pousse donc toutes les communes à se développer et pas seulement celles qui sont considérées comme prioritaires par l'IVL, même si ces dernières bénéficieront d'une somme un peu plus élevée. En même temps, cette mesure risque une extension des périmètres d'agglomération, malgré le fait que les surfaces potentielles se trouvant à l'intérieur suffisent largement pour répondre aux demandes. Dans ce cas, il semble que le ministère du Logement a un pouvoir plus important que le ministère de l'Intérieur.

Comme les communes sont les plus proches du développement de leur territoire, passons aux instruments qu'elles ont à leur disposition pour orienter leur aménagement.

1.4.4. Aménagement communal

A côté des instruments étatiques que nous venons de décrire, les communes portent également leur part de responsabilité dans l'aménagement. Le 19 juillet 2004 a été voté la nouvelle loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Selon cette loi les communes ont la mission de s'occuper de « l'organisation du territoire communal et des ressources¹⁸ [...] par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs régionaux, des plans

¹⁸ Ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales

directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol » (Art. 1). Cette loi remplace celle de 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations et adapte l'aménagement communal aux exigences actuelles.

Les moyens réglementaires des communes sont les plans d'aménagement généraux (PAG) et les plans d'aménagement particuliers (PAP) ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. L'objectif du développement communal est de faire bénéficier la population de conditions de vie optimales. Elles sont obtenues par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal garantis par :

- « l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable
- le développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire
- le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités
- le respect du patrimoine culturel et naturel national et local
- la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques » (Art. 2)

Le *plan d'aménagement général* correspond à la norme supérieure de l'aménagement communal et constitue « un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement » (Art. 5). Toutes les communes doivent disposer obligatoirement d'un PAG. L'objectif du PAG est de garantir le développement durable de la commune en répartissant et implantant les activités humaines tel que l'habitat, les activités économiques, les diverses infrastructures ou les réseaux routiers, dans les différentes zones du territoire communal. Le PAG couvre l'ensemble du territoire communal et le divise en différentes zones¹⁹ dont l'affectation et l'usage sont

¹⁹ **Zones urbanisées ou destinées à être urbanisées** (zones d'habitation, zones mixtes, zones de bâtiments et d'équipements publics, zones d'activités économiques, zones industrielles, zones spéciales, zones de loisirs avec séjour, zones de jardins familiaux, zones militaires), **zones destinées aux infrastructures de transport et de circulation routière** (aéroport de Luxembourg, zones d'aérodrome, zones portuaires, plates-formes de zones multimodales), **zones destinées à rester libre** (zones agricoles, zones forestières, zones viticoles, zones de loisirs sans séjour, zones de parc, zones d'isolement et de transition, zones horticoles), **zones superposées** (zones d'aménagement différé, zones soumises à un plan directeur, zones de servitude « urbanisation », zones de secteurs sauvegardés ou secteurs protégés, zones de risques naturels prévisibles, zones d'extraction), **zones ou espaces définis en exécution de dispositions légales, réglementaires ou administratives spécifiques** (parcs naturels, zones de reboisement, espaces d'intérêt écologique et paysager, couloirs d'intérêt écologique et paysager, zones protégées d'intérêt national, zones protégées d'intérêt communautaire ou « réseau Natura 2000 », zones protégées d'importance communale, zone de protection du lac de la Haute-Sûre, zones de bruit, sites archéologiques, sites et monuments et ensembles protégés, zones inondables imposées par voie de règlement grand-ducal, zones industrielles à caractère national, zones d'activités à caractère national spécifiques, zones d'activités économiques à caractère régional, réseaux de circulation, couloirs pour projets routiers et ferroviaires, éléments linéaires des réseaux d'infrastructures techniques, éléments nodaux des réseaux d'infrastructures techniques)

précisés. La partie écrite du PAG décrit les zones et précise le degré d'utilisation des sols pour les surfaces urbanisées.²⁰ La partie graphique arrête l'occupation des diverses zones du territoire communal et visualise les espaces et zones définies par d'autres dispositions légales. En outre elle comporte des indications sur les réseaux de transport et de circulation, les éléments linéaires des réseaux d'infrastructures techniques et les éléments ponctuels correspondants. Le PAG est le document de référence qui organise l'ensemble du territoire d'une commune. Ce document de synthèse fixe les règles d'urbanisme d'une commune en général.

A côté du plan d'aménagement général unique, chaque commune dispose d'une multitude de *plans d'aménagements particuliers*. La loi du 19 juillet 2004 les définit de la manière suivante (Art. 25) : « Le plan d'aménagement particulier précise les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une partie du territoire communal ou une zone ou partie de zone arrêtées par le plan ou le projet d'aménagement général d'une commune. » Le PAG fixe donc le cadre général de l'aménagement de la commune tandis que les différents PAP ont pour objet de le mettre en œuvre. Un PAP fixe les règles précises relatives aux futures constructions tel que les dimensions ou le gabarit. En principe, tout projet de construction est obligatoirement précédé par un PAP qui sert comme document de référence. Cette disposition est une nouveauté par rapport à la loi de 1937 étant donné que d'après cette loi, l'établissement d'un PAP n'était pas obligatoire si le projet de construction s'inscrivait dans la logique du PAG.

Selon la nouvelle loi, tout PAP doit être conforme au PAG existant. Si un PAP est différent du PAG, alors ce dernier doit être changé. Cette obligation n'existait pas d'après la loi de 1937. Si un PAP n'était pas conforme au PAG, il le remplaçait tout simplement. C'était toujours le document le plus récent qui prévalait. En même temps, un PAG a pu être élargi sans problèmes par un PAP ce qui n'est plus possible avec la nouvelle réglementation. La nouvelle loi est donc devenue beaucoup plus stricte et l'aménagement de la commune sera moins flexible. Hiérarchiquement, le PAG est au-dessus de tout PAP tandis qu'auparavant les deux documents étaient sur un même niveau.

Une différence supplémentaire entre les deux lois est que sous l'ancien régime, les prescriptions dimensionnelles, tel que la hauteur, le recul ou le gabarit, se trouvaient aussi bien au PAG, aux différents PAP ainsi qu'au règlement de bâtisses. Avec la nouvelle loi, les missions des trois documents de référence sont plus structurées. Ainsi le PAG ne s'occupe que du partage du territoire communal en différentes zones. La mission du règlement des bâtisses est de s'occuper de la « solidité, sécurité, commodité et salubrité des constructions, logements et installations ainsi que leurs abords » (Art. 39). Les spécifications dimensionnelles sont précisées uniquement dans le PAP. Les différents PAP sont ainsi plus individuels qu'auparavant.

En même temps, la loi indique clairement que seulement des personnes ou bureaux d'études qualifiés et retenus par arrêté municipal sont autorisés à établir des PAG. Les

²⁰ Exprimé par le *coefficient maximum d'utilisation du sol* (CMU : rapport entre la *surface construite brute* de la construction projetée ou la somme des surfaces projetées et la surface totale du terrain à bâtir net) et par le *coefficient d'occupation du sol* (COS : rapport entre la *surface d'emprise au sol* de la construction implantée ou de la somme des surfaces d'emprise au sol des constructions implantées et la surface totale du terrain à bâtir net)

architectes, les ingénieurs-conseils ou les géomètres sont autorisés à élaborer des PAP. La démarche gagne ainsi en professionnalisme par rapport à la loi de 1937. En général, la nouvelle loi sur l'aménagement communal et le développement urbain est plus cohérente, plus claire et plus harmonieuse que l'ancienne.

La loi a été votée en 2004 et chaque commune se voit dans l'obligation de laisser élaborer un nouveau PAG²¹. Le délai est fixé pour 2011 et peut être prolongé d'une année sur demande motivée. La réalisation d'un PAG est une procédure assez lourde. Elle se fait en plusieurs étapes et dure quelques années. En tout premier lieu le collège échevinal prend l'initiative de laisser exécuter une étude préparatoire. Celle-ci évalue la situation existante et met en place une stratégie de développement à l'aide de différents scénarios qui pourraient entrer en question. Ensuite sera établi le projet d'aménagement général²². Il sera présenté à la commission d'aménagement qui doit donner son avis dans les six mois à venir. Le conseil communal le vote ensuite provisoirement, avec ou sans modifications proposées par la commission. Pendant trente jours, le projet est publié et la population peut adresser des réclamations au collège échevinal. Ce dernier doit écouter toutes les personnes qui ont réclamé avant que le conseil communal ne donne son vote définitif (dans les trois mois après le vote provisoire). Le vote définitif est de nouveau publié pendant trente jours et puis le dossier est transféré auprès du ministre. La population peut introduire des réclamations pendant quinze jours au ministre. Dans les trois mois après réception du dossier, le ministre donne son approbation ou son refus. Après publication, le plan d'aménagement général sera enfin adopté. Cette procédure paraît lourde mais en même temps, les limites temporelles sont bien définies et il n'est plus possible de laisser traîner le dossier éternellement. Tous les six ans, le conseil communal décide si le PAG sera mis à jour ou non.

Notons que la procédure pour approuver un PAP ressemble dans les grandes lignes à celle pour le PAG. L'initiative sera prise par la commune, l'Etat, le propriétaire ou un mandataire. Cette fois-ci, ce sont les services du ministère, et non la commission d'aménagement qui donnent des conseils.

Les communes ont donc les PAG et les PAP à leur disposition pour réguler l'aménagement et l'urbanisme. La commune est responsable de ce qui se passe sur son territoire, mais l'Etat garde supervision en donnant les accords définitifs par le biais du ministre. C'est cependant la commune qui prend l'initiative.

Bilan

La demande en logements est importante, mais pour un grand nombre de personnes, les prix sont trop élevés. Les propriétaires de terrains ne veulent pas vendre, à moins qu'on leur offre une somme très élevée. L'Etat et les communes n'achètent généralement pas de terrains et les acteurs qui ont les moyens financiers nécessaires pour mobiliser le foncier sont les promoteurs. Par ailleurs, les acteurs institutionnels se limitent à l'Etat et aux communes. A l'exception des régions d'aménagement qui n'existent qu'en théorie, les niveaux intermédiaires font défaut. Face à cette absence, c'est donc l'Etat qui centralise la coordination de la politique de l'aménagement du territoire. Ayant pris conscience qu'il

²¹ La date limite pour pouvoir approuver un PAG ou PAP selon l'ancienne loi a été le 8 août 2006

²² Avant que le plan d'aménagement général n'est accordé définitivement, il s'appelle *projet d'aménagement général*

doit intervenir, il est en train d'élaborer un nouveau cadre réglementaire depuis quelques années. Avec le nouveau programme directeur, les plans sectoriels et régionaux et l'IVL, il établit un grand nombre de concepts sans pour autant donner des outils pratiques afin de gérer le foncier. La politique étatique reste très libérale et il laisse faire le marché sans intervention au niveau de l'offre du foncier et du logement. Certains outils existent comme par exemple la possibilité de créer des réserves foncières, mais en pratique les communes ne les utilisent pas, car elles sont suivies de l'expropriation. Déjà, elles hésitent d'appliquer l'expropriation et, de plus, depuis certaines années, cette mesure est déclarée anticonstitutionnelle. Le courage politique pour utiliser des outils de coercition n'existe pas. Il y a même le risque de contradiction entre les différents ministères du fait que l'IVL ne correspond pas nécessairement aux visions du ministère du Logement.

L'Etat n'impose pas de cadre rigide de développement et les communes ont une assez grande liberté. Elles ne sont pas regroupées par des structures intercommunales et sont libres à prendre des initiatives pour élaborer des projets. Leur autonomie est assez importante. Les PAG et PAP qu'elles établissent sont approuvés par l'Etat, mais elles gardent le droit de les élaborer librement, sans que l'Etat donne des prescriptions. Afin de prévoir un développement cohérent, l'Etat prévoit l'établissement de plans sectoriels qui se superposent aux PAG communaux. Pour l'instant, ces plans ne sont pas encore établis, mais pourtant les communes doivent se doter de nouveaux plans d'aménagement. Elles n'en peuvent donc pas tenir compte et risquent d'orienter leur aménagement de façon contraire aux plans sectoriels. Outre ces derniers, l'Etat propose des plans régionaux, par l'intermédiaire desquels certaines communes se regroupent. En pratique, l'élaboration de ces plans est repoussée vers un futur indéfini.

L'Etat élabore beaucoup de plans, sans intervenir en matière d'outils de gestion. Il s'ajoute même un concept supplémentaire, qui plaide pour une réforme administrative du Grand-Duché du Luxembourg. Il prévoit entre autres que toutes les communes qui ont moins de 3 000 habitants fusionnent, mais de nouveau, il ne s'agit que d'une théorie. L'Etat met donc toute son énergie dans l'élaboration de concepts et de plans, sans donner d'outils d'application sur le terrain.

Face à cette situation difficile du marché foncier, nous allons voir à l'aide d'entretiens comment les communes s'y prennent pour intervenir. Mais d'abord, il faut choisir un échantillon pertinent de communes.

2. Typologie des communes et choix de l'échantillon

Comme nous sommes dans l'impossibilité de gérer une étude de 116 communes, l'analyse des stratégies foncières a été réalisée à partir d'un échantillon bien ciblé. Bien sûr, chaque commune est spécifique et a sa propre stratégie, mais de toute façon notre but n'est pas de réaliser une étude exhaustive considérant chaque commune séparément. Le choix de huit communes nous paraît acceptable en matière de temps et de gestion des données. Mais comment choisir un échantillon pertinent ? Quelles sont les communes les plus significatives en matière de stratégie foncière pour être enquêtées ? Les techniques habituelles d'échantillonnage sont basées sur le hasard. Les stratégies foncières se distinguent toutefois selon les caractéristiques propres de chaque commune et un choix aléatoire ne tiendrait pas suffisamment compte de leur structure individuelle. Afin que l'échantillon constitué prenne en compte des profils divers et qu'il soit le plus représentatif possible, le choix a été réalisé de manière raisonnée. Nous avons donc établi une typologie des communes luxembourgeoises à partir de laquelle les 116 communes ont pu être réduites en un nombre limité de classes homogènes. Cette typologie va servir de base pour effectuer un échantillon stratifié spatial. Mais sur quels éléments cette typologie est-elle basée ? Dans cette partie, nous allons examiner la méthodologie qui aboutira au choix de l'échantillon représentatif. En premier lieu, il est nécessaire de désigner des paramètres pertinents à l'intérieur desquelles se fait la sélection des indicateurs. Le nombre en est ensuite réduit à l'aide d'un procédé statistique qui est une analyse en composantes principales (ACP). Cette dernière sert de base pour réaliser une classification des communes et, à partir de celle-ci, se fait le choix définitif des communes à enquêter.

2.1. Une intégration de paramètres de nature diverse

Lors de la réalisation d'une typologie, les communes sont réparties dans plusieurs classes privilégiant un maximum d'homogénéité. Mais à partir de quels éléments une telle classification est-elle réalisée ? L'étude se basant sur les stratégies foncières, le but de la classification est de distinguer les communes en fonction des paramètres qui jouent un rôle par rapport à leur foncier. Les 116 communes luxembourgeoises ont leur propre dynamique territoriale qui génère une approche différente. Nous mettons donc en évidence les paramètres qui ont une influence sur les stratégies foncières et distinguons les différents profils des communes.

Un premier paramètre est la démographie. Les enjeux fonciers d'une grande commune sont beaucoup plus complexes que ceux d'une petite. Les projets ont des envergures différentes selon la taille de la commune, mais aussi selon leur dynamique démographique.

Le foncier n'est pas seulement réservé à l'habitat, mais il est également indispensable pour l'implantation des activités économiques. Les communes qui ont une certaine dynamique économique favorisant l'implantation d'activités supplémentaires. Une activité économique importante va de pair avec une amplification des salariés voulant s'implanter sur leur lieu de travail. Les enjeux fonciers diffèrent selon que les communes sont économiquement actives ou non.

Un troisième paramètre est l'urbanisation. Un centre urbain a nécessairement une vision différente de son développement qu'un village rural. Les possibilités de développement

sont diverses. Une ville va construire plutôt en hauteur de façon à économiser le plus d'espace possible. Dans un village, les immeubles résidentiels sont par contre mal vus et les maisons individuelles priment.

Les ressources foncières sont un paramètre d'une importance capitale. Une commune qui dispose de terrains libres, a évidemment plus de possibilités de se développer qu'une commune qui se retrouve face à un manque de ressources foncières. Si la commune n'a pas de terrains potentiels, elle ne peut pas se développer. Le potentiel d'espace est donc un facteur décisif.

Ailleurs, comme nous l'avons vu, l'IVL indique aux communes comment l'Etat souhaite voir le développement communal futur. Même si le concept n'a pas de base réglementaire, il oriente l'étalement urbain en indiquant que certaines communes sont censées se développer et que d'autres sont soumises à une restriction de développement.

La démographie, les activités économiques, l'urbanisation, les ressources foncières et les indications de développement de l'IVL sont cinq éléments décisifs qui influent le positionnement des communes quant à leur développement futur. Ces paramètres ne sont pas pris individuellement, mais traités d'une manière intégrative. Ils n'indiquent que les grands thèmes et avant de pouvoir passer à la réalisation de la typologie, ils doivent être traduits en indicateurs. Le procédé pour élaborer la typologie ne permet pas de prendre en compte des indicateurs qualitatifs. A l'exception des indications de développement données par l'IVL, ils sont tous de nature quantitative. L'indicateur qualitatif sera confronté au résultat final de la typologie. Avant de passer à cette étape, énumérons en tout premier lieu les indicateurs découlant des paramètres précités.

2.2. Méthodologie

Avant de passer à l'étape de la typologie et de résumer les 116 communes en fonction de quelques classes, il est indispensable de réduire les indicateurs à un nombre limité de facteurs. Un facteur prend en compte simultanément plusieurs indicateurs. La technique par laquelle le nombre des indicateurs est réduit est appelée analyse en composantes principales (ACP), technique statistique qui se prête parfaitement aux variables quantitatives continues telles que les indices ont été construits. Notons préliminairement que l'ACP est une méthode exploratoire et que plusieurs essais successifs sont nécessaires afin de pouvoir dégager les indicateurs qui expliquent le mieux la situation. Les indicateurs présentés ci-dessous sont donc choisis en fonction du meilleur résultat de l'ACP. Avant de présenter l'analyse en composantes principales et la classification hiérarchique ascendante qui lui suit, voyons quels indicateurs sont intégrés dans l'analyse.

2.2.1. Constitution d'indicateurs

Les paramètres que nous venons de décrire sont tous exprimés par plusieurs variables²³. Les variables les plus caractéristiques sont choisies et mises en rapport afin de construire des indicateurs. Ces derniers permettent d'étudier le phénomène souhaité.

²³ Les variables sont résumées plus loin dans le texte.

Concernant le paramètre *démographique*, la variable retenue est la part de la population de chaque commune par rapport à la population totale du pays (Statec, RP 2001). Un indicateur supplémentaire serait la croissance de la population au cours d'une période déterminée, mais il n'a pas été retenu, parce qu'il aurait mené à un résultat assez mauvais de l'ACP.

Les critères *économiques* sont exprimés par deux indicateurs. Le premier est le nombre de salariés travaillant dans la commune, exprimé en pour cents par rapport au total des salariés travaillant au Luxembourg (Statec, 2002). Un second élément est le taux de sortie issu de la proportion des personnes qui sortent de leur commune de résidence pour travailler, par rapport au total de la population active résidant dans la commune (Statec, RP 2001). Ces indicateurs mettent en évidence l'attractivité de la commune. Il nous est impossible de déterminer la dynamique économique au cours du temps, faute de données comparables concernant le nombre de salariés, respectivement le nombre d'entreprises locales.

Le paramètre de *l'urbanisation* est exprimé à l'aide de quatre indicateurs. Un premier concerne la proportion de la surface urbanisée par rapport à la surface totale de la commune. La surface urbanisée est obtenue en considérant les éléments suivants : tissu urbain dense, friches et minéraux, constructions rurales et agricoles, urbanisation longiligne, voirie, zone semi-urbaine sans végétation importante, industries et infrastructures lourdes, infrastructures de transport, ainsi que parcs, espaces récréatifs et cimetières (Occupation biophysique du sol, 1999). Le deuxième indicateur est le taux de construction d'appartements dans la construction neuve. Remarquons que certaines communes ont une forte activité de construction pendant une année et que l'année suivante cette activité se réduit à zéro. Pour lisser cette irrégularité, cet indicateur est observé sur une période de cinq années s'établissant de 1999 à 2003 (Statec, 1999-2003). Au-delà de la proportion des appartements, il est intéressant de voir quelle est l'activité de la construction en général. Ainsi nous calculons le nombre moyen de logements construits pour 1000 habitants. De nouveau, cinq années sont prises en considération (Statec, 1999-2003). Un quatrième indicateur urbain est le nombre de ménages qui habitent dans des maisons individuelles par rapport au nombre total des ménages habitant dans la commune (Statec, 2001).

Le quatrième paramètre est le *potentiel foncier*. Afin de connaître l'envergure et la répartition spatiale des surfaces potentielles encore à pourvoir, un relevé complet a été réalisé par l'IVL en 2002. Le Luxembourg totalise 6 300 hectares de surfaces potentielles de développement à court, moyen et long terme, dont 60 % pour l'habitat (3 800 hectares), 28 % pour les activités économiques (1 700 hectares) et 12 % pour des activités mixtes ainsi que des surfaces sur lesquelles l'usage futur n'est pas encore défini (800 hectares)²⁴. La base de données de départ mentionne chaque zone constructible individuellement. Ces données ont été regroupées en un nombre limité de catégories qui reprennent celles citées plus haut, à savoir l'habitat, les activités économiques et les zones mixtes. Les terrains dont l'utilisation future n'est pas encore définie sont également pris en considération dans cette dernière catégorie. A l'intérieur de ces trois catégories, nous

²⁴ Toutes les surfaces qui n'ont pas été construites, et qui ont été avisées par les PAG et PAP comme constructibles, ont été repérées dans chaque commune. La surface minimale prise en compte pour le développement d'espaces libres dans le tissu urbain existant, est environ quatre parcelles.

avons réalisé une subdivision entre les terrains disponibles à court, moyen et long terme pour pouvoir utiliser ces données plus tard. La surface disponible nous permet de calculer plusieurs indicateurs, dont trois sont en rapport avec l'habitat et un avec les activités économiques. Nous dégageons la proportion des surfaces disponibles pour l'habitat par rapport à tous les potentiels de la commune afin de savoir si la commune s'oriente plutôt vers l'habitat ou vers des activités mixtes ou autres. De plus, nous observons quelle est la surface mobilisable pour habitat à l'intérieur de la commune par rapport au total de la surface disponible pour l'habitat au niveau national. Ces surfaces peuvent être négligeables au niveau national, mais importantes à l'échelle communale. Afin de savoir quelle est la proportion de cette même surface à l'échelle communale, nous calculons la proportion du potentiel de l'habitat par rapport à la superficie totale de la commune. Ce dernier taux est également établi pour les activités économiques. Le taux des potentialités des activités économiques par rapport au niveau national n'a pas été pris en compte puisqu'il n'y a pratiquement pas de différences entre le taux interne et le taux externe, vu que le nombre de communes offrant des terrains économiques est très réduit. Les pourcentages pour les activités mixtes ou autres occupations n'ont pas été pris en compte.²⁵

En annexe 1 se trouvent les cartes qui visualisent la dispersion de chaque indicateur. Afin d'avoir un meilleur aperçu des indicateurs pris en compte, ils sont résumés sous forme du tableau suivant :

Tableau 3 : Tableau synoptique des indicateurs

Paramètre démographique
part de la population par commune par rapport à la population totale du pays (2001)
Paramètres économiques
part des salariés par commune par rapport au total des salariés du pays (2002)
taux de sortie (2001)
Paramètres urbains
proportion de la surface urbanisée par rapport à la surface totale de la commune (1999)
taux de construction d'appartements par rapport au total des logements construits (1999-2003)
nombre de logements construits pour 1000 habitants (moyenne annuelle pour la période de 1999-2003)
nombre de ménages habitant dans des maisons individuelles par rapport au nombre total de ménages habitant dans la commune (2001)
Paramètres fonciers selon l'IVL
surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport à la surface totale qui est disponible dans la commune
surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport à la superficie totale de la commune
surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport au total de la surface disponible pour l'habitat au niveau national
surfaces mobilisables pour les activités économiques par rapport à la superficie totale de la commune

Source : Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002.

Une des limites des sources utilisées réside dans le fait que les différents indicateurs n'ont pas été prélevés au même moment vu que la date de production des données n'a pas été toujours la même. Ainsi le recensement de la population date par exemple de 2001, le relevé des salariés de 2002 et la surface urbanisée de 1999.

²⁵ Lors d'une analyse en composantes principales, les indicateurs ne doivent pas être corrélés à 100 % entre eux à cause de problèmes de colinéarité.

La nature des onze indicateurs pris en compte, est assez diversifiée. Dans le paragraphe suivant, nous allons voir comment ils sont intégrés afin de dégager une typologie des communes.

2.2.2. Recours à une analyse en composantes principales et une classification hiérarchique ascendante

La matrice de départ dénombre 116 communes et 11 variables, ce qui rend la lecture des résultats assez compliquée. Les variables peuvent être étudiées séparément pour chaque commune, mais cette étude est insuffisante puisqu'elle ne permet pas de voir les interrelations. Des outils informatiques vont servir de support pour réaliser une analyse multidimensionnelle et de définir des sous-groupes homogènes. Notre typologie réduit le nombre des individus, mais avant de passer à cette étape, il est indispensable de résumer d'abord le nombre de variables.

La technique pour réduire les variables quantitatives est l'analyse factorielle. L'analyse en composantes principales (ACP) en est une technique particulière. Nous n'allons pas reprendre la démarche technique détaillée de l'analyse,²⁶ mais exposer seulement les éléments les plus importants. Le but de l'ACP est de réduire un nombre important de variables en un nombre limité de facteurs indépendants contenant un maximum d'informations. Les variables de départ sont toutes en interrelation. Chaque facteur obtenu représente des variables liées entre elles, mais il n'existe théoriquement pas de corrélation entre les différents facteurs.

Les facteurs issus de l'ACP sont hiérarchisés de façon à ce que le premier explique le plus les données initiales. Les facteurs suivants expliquent l'information restante contenue dans la matrice de corrélation. Le nombre de facteurs retenus est fixé par deux critères. D'abord, il faut que la quantité d'information exprimée par un facteur soit supérieure à celle des valeurs initiales : pour satisfaire cette condition, la valeur propre doit être supérieure à un. Ensuite, il est indispensable que les facteurs aient un sens thématique. Dans le but de faciliter l'interprétation des résultats, nous avons appliqué une rotation Varimax (variance maximum), nous approchant ainsi d'une structure simple (M. Pruvot et C. Weber, 1984).

La réalisation d'une analyse en composantes principales demande la réalisation d'un certain nombre d'essais consécutifs pour dégager les variables les plus pertinentes. Pour trouver le résultat le plus fiable, il y a lieu d'ajouter successivement des variables, d'en laisser de côté ou bien de les interchanger. Si deux variables sont directement corrélées, l'une d'entre-elles doit être enlevée. Les communautés les plus proches de 1, la variance expliquée cumulée la plus élevée et des facteurs qui donnent un sens thématique particulier amènent au résultat le plus adapté.

Plus la valeur des communautés des différentes variables se rapproche de un, plus leur cohérence est importante. Dans notre exemple, la plus faible vaut 0,5 et toutes les autres sont supérieures à 0,6, ce qui représente un bon résultat.

²⁶ Voir à ce sujet par exemple Groupe Chadule (1994) ou P. Cibois (2000).

Tableau 4 : Les communautés

	Initial	Extraction
population 01	1,000	0,795
salariés 02	1,000	0,765
taux de sortie 01	1,000	0,519
surface urbanisée 99	1,000	0,881
taux appartements 99-03	1,000	0,691
logements construits / 1000 habitants 99-03	1,000	0,731
ménages / maisons individuelles 01	1,000	0,662
habitat / surface totale disponible dans commune	1,000	0,642
habitat / surface disponible pour habitat dans pays	1,000	0,768
habitat / superficie totale de la commune	1,000	0,785
activités économiques / superficie totale de la commune	1,000	0,626

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Source : Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002.

Nous avons retenu trois facteurs qui expliquent 71,5 % de la variance totale, ce qui est un pourcentage élevé. La variance expliquée du premier facteur vaut 43 %, ce qui veut dire que ce facteur résume 43 % de l'information initiale. Les deux autres facteurs suivent de manière hiérarchique comme le montre le tableau suivant :

Tableau 5 : La variance expliquée des trois facteurs retenus après rotation Varimax

	variance expliquée (en %)	variance expliquée cumulée (en %)
facteur 1	43,016	43,016
facteur 2	16,875	59,891
facteur 3	11,622	71,512

Source : Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002.

Chaque variable a son utilité dans l'analyse et la matrice des saturations indique le degré de cette utilité. Chaque variable contribue à l'explication d'un seul facteur. Les saturations prennent une valeur entre -1 et 1. Plus la valeur absolue est proche de 1, plus la variable est significative pour ce facteur. Si la saturation se rapproche de 1, la variable est alors corrélée positivement et, en se rapprochant de -1, elle est corrélée négativement. Les variables autour de zéro sont indépendantes par rapport au facteur en question.

Ajoutons que pour les trois facteurs, un score factoriel est fourni au niveau de chaque commune. Ces scores factoriels standardisés permettent la cartographie de chaque facteur qui joue un rôle dans une commune spécifique ou non.²⁷

²⁷ La ville de Luxembourg n'a pas été prise en compte dans l'analyse pour des raisons qui sont expliquées plus loin au moment de la réalisation de la classification

Tableau 6 : Saturations des variables après rotation Varimax

Variables	facteur 1	facteur 2	facteur 3
ménages / maisons individuelles 01	-0,792	-0,185	0,029
habitat / surface totale disponible dans la commune	-0,771	0,206	0,069
taux de sortie 01	-0,236	0,339	0,590
logements construits / 1000 habitants 99-03	0,037	-0,227	0,823
habitat / superficie totale de la commune	0,365	0,792	0,158
habitat / surface disponible pour habitat dans pays	0,152	0,848	-0,158
activités économiques / superficie totale de la commune	0,760	0,217	-0,047
taux appartements 99-03	0,763	0,096	0,315
salariés 02	0,821	0,210	-0,217
population 01	0,831	0,247	-0,208
surface urbanisée 99	0,878	0,324	-0,068

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

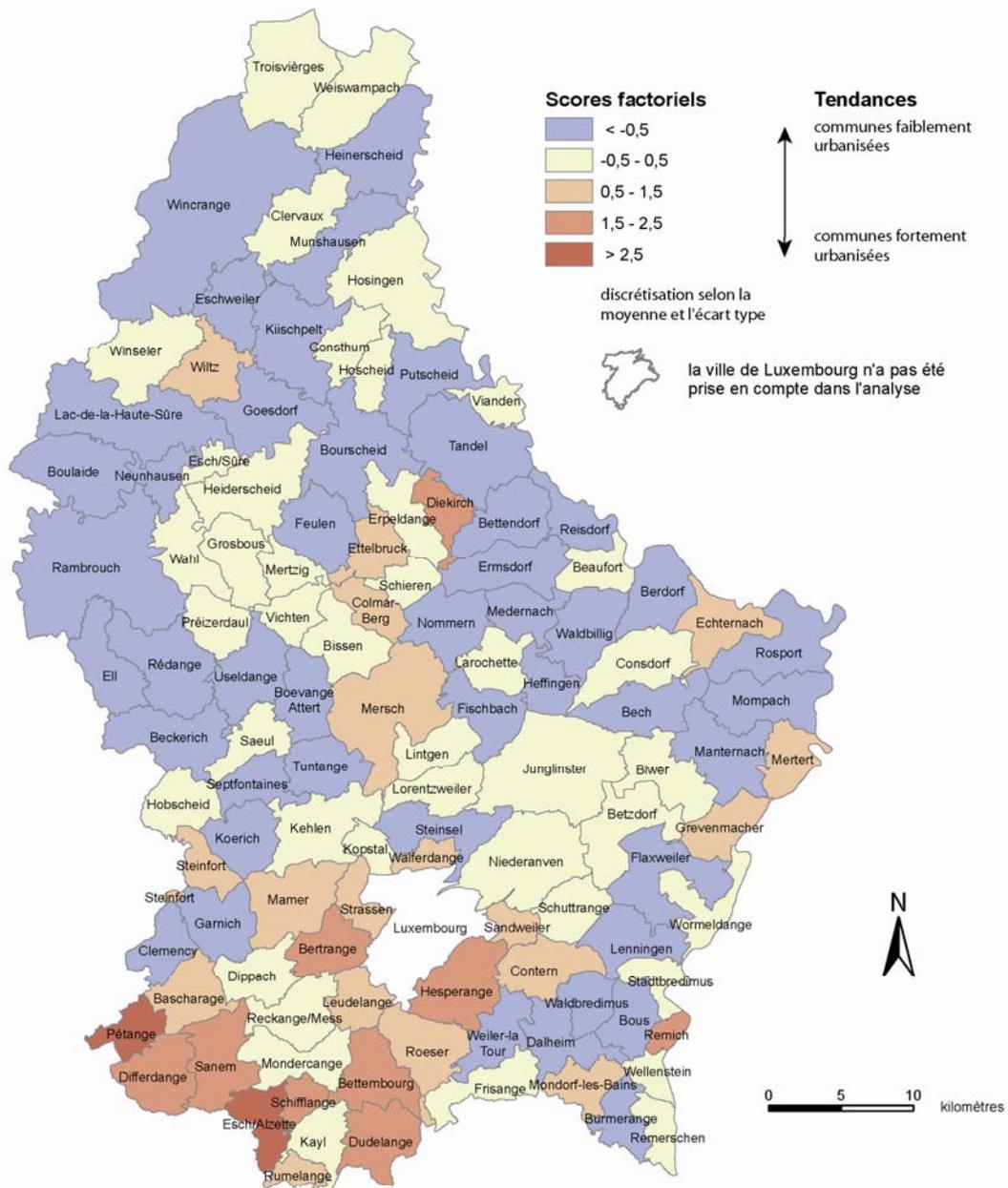
a. Rotation converged in 5 iterations.

Source : Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002.

Le **facteur 1** présente une saturation élevée pour la surface urbanisée (0,878). Il en va de même pour la population (0,831) et les salariés (0,821). Durant la période de 1999 à 2003 ont été construits plutôt des appartements que des maisons (0,763) dans les communes concernées. En outre, les potentialités économiques sont élevées par rapport à la superficie totale de la commune (0,760). Tous ces éléments correspondent à des critères de développement urbain. Une des variables s'opposant à ces critères concerne les ménages qui habitent dans des maisons individuelles (-0,792). En outre, parmi toutes les potentialités disponibles dans la commune, la surface vacante pour l'habitat est réduite (-0,771), ce qui est logique puisque la majorité des terrains potentiels est destinée à des

Carte 6

Facteur 1 - Communes urbaines dont le potentiel de développement est de tendance économique



Source statistique: Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

Analyse en composantes principales
 avec rotation Varimax
 Logiciel SPSS

activités économiques. Il en résulte que les communes représentées par ce facteur sont des *communes urbaines dont les potentialités tendent à être de nature économique qui s'opposent aux communes rurales*.

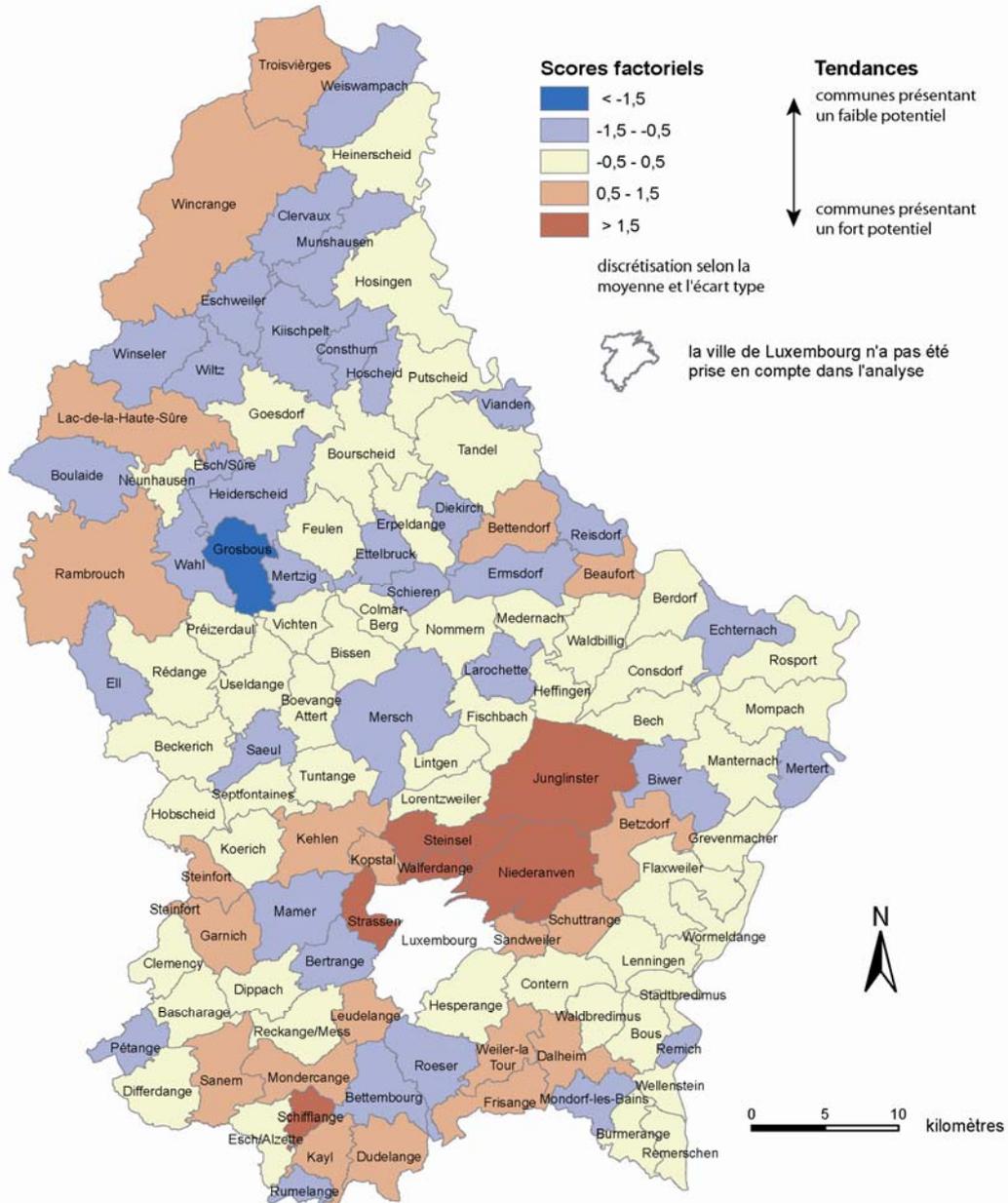
Les communes urbaines sont d'abord localisées dans le sud du pays, au niveau du bassin minier (carte 6). Les communes les plus fortement imprégnées sont Esch-sur-Alzette et Pétange, auxquelles s'ajoutent Differdange, Sanem, Schifflange, Rumelange et Dudelange ainsi que Bascharage et Bettembourg, deux communes industrielles à la périphérie du bassin minier. Ensuite, elles se retrouvent en une première couronne autour de Luxembourg-ville (Walferdange, Strassen, Bertrange, Leudelange, Hesperange et Sandweiler), à laquelle s'ajoutent Mamer, Roeser et Contern. Une troisième catégorie de communes urbaines est constituée par les centres régionaux de Wiltz, du bipole Ettelbrück-Diekirch, de Mersch, Steinfort, Echternach, Grevenmacher et Remich. S'y ajoutent Mertert et Mondorf, avec une activité économique non négligeable. Bien que Colmar-Berg soit une commune rurale, elle est quand même saturée par le premier facteur. En fait, elle est le lieu d'implantation du fabricant de pneus Goodyear (3 540 salariés en 2004, Statec) et donc une commune industrielle. Selon les communes, l'une ou l'autre variable est exprimée d'une manière plus ou moins importante. La surface urbanisée de Remich est assez élevée, quoique le nombre d'habitants soit réduit, tandis qu'à Roeser, la surface urbanisée procède d'un poids faible ; par contre le taux d'appartements est non négligeable.

Le *facteur 2* est un facteur unipolaire exprimé seulement par des saturations positives. Les variables résumées par ce facteur concernent les potentialités d'habitat et ceci à deux niveaux. Premièrement, la surface prévue pour le développement de l'habitat est élevée par rapport à la superficie totale de la commune (0,792) et, deuxièmement, cette même surface est importante par rapport à la surface totale disponible pour l'habitat à l'échelle nationale (0,848). Il s'agit donc de communes présentant un *potentiel de l'habitat important*.

Quant à la représentation cartographique du facteur, la carte ressemble à celles qui ont été réalisées pour la représentation des deux variables concernant les réserves foncières pour l'habitat, notamment celle concernant les disponibilités pour l'habitat par rapport aux potentiels à l'échelle nationale (carte 7). Les communes qui ont le plus de potentialités de développement pour l'habitat se trouvent surtout au nord de la ville de Luxembourg. Elles ont donc encore des possibilités pour répondre à la pression exercée par la capitale. Une autre commune partageant ces fortes saturations se situe au sud du pays : Schifflange, et ceci malgré une superficie relativement faible. D'autres communes au potentiel élevé se retrouvent également dans le sud, comme Sanem, Mondercange ou Kayl, ou encore le long de la frontière française (Dudelange, Frisange ainsi que Weiler-la-Tour et Dalheim). Un deuxième type de communes ayant un potentiel de développement élevé, est localisé au nord du pays. Normalement, le nord n'est pas la région qui se développe le plus par rapport au reste du pays. La raison pour laquelle ces communes sont concernées est que leur superficie est assez grande et, proportionnellement, elles disposent de plus de potentialités de développement qu'une commune avec une superficie plus réduite.

Carte 7

Facteur 2 - Communes présentant un potentiel de développement pour l'habitat

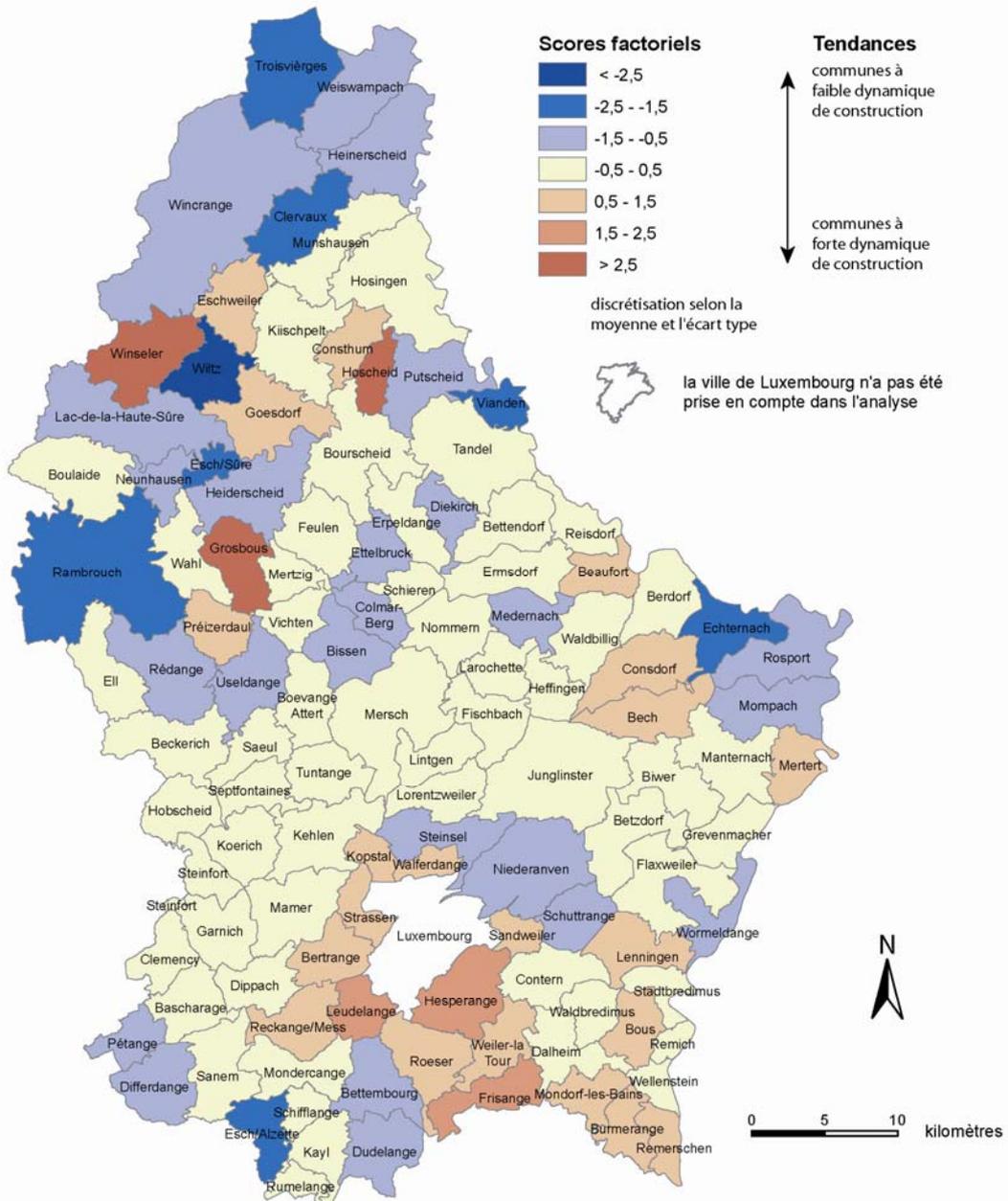


Source statistique: Statec RP 2001, Statec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

Analyse en composantes principales
 avec rotation Varimax
 Logiciel SPSS

Carte 8

Facteur 3 - Communes présentant une dynamique de construction



Source statistique: Stavec RP 2001, Stavec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

Analyse en composantes principales
 avec rotation Varimax
 Logiciel SPSS

Le *facteur 3* est à nouveau un facteur unipolaire. La plus forte saturation indique que les communes concernées ont connu une forte croissance de leurs habitants au cours de la période située entre 1991 et 2001 (0,823). Présentant une saturation de 0,59, le taux de sortie joue également un rôle. Le facteur exprime donc une *dynamique de construction*, mais en même temps, les résidents migrent quotidiennement pour aller travailler. Le taux de sortie élevé pourrait faire croire qu'il s'agisse de communes dortoirs. Tel est peut-être le cas pour quelques-unes, mais pour les autres, cette affirmation doit être relativisée étant donné que même si beaucoup de personnes quittent la commune pour travailler, ce fait n'exclut pas que des personnes en provenance d'autres communes entrent pour y travailler. Les communes saturées négativement tendent à avoir un potentiel de construction réduit et parallèlement un taux de sortie faible.

Les communes les plus touchées par une forte activité de construction et dont le taux de sortie est en même temps élevé, sont localisées d'une part en une première couronne autour de la ville de Luxembourg qui s'étend en direction du sud-est (carte 8). Elles sont soumises à une forte pression démographique de la part de la capitale, ce qui explique en même temps le taux de sortie élevé. D'autre part, les communes sont dispersées au nord du pays et ont en commun leur petite taille. La conséquence en est que la moindre croissance démographique a de larges répercussions.

Le premier facteur décrit donc le caractère urbain et en même temps la disponibilité pour les activités économiques, le deuxième facteur les potentialités pour l'habitat et le troisième la dynamique de la commune concernant l'activité de construction.

L'analyse en composantes principales dégage trois thématiques bien distinctes, assurant ainsi une aide à l'interprétation des enjeux fonciers des communes. Cette technique nous permet d'aller plus loin encore en fournissant la base de calcul d'une classification des communes. Le principe de la classification consiste dans le fait que les communes qui font le moins varier l'inertie intra-classe sont agrégées. La technique utilisée est la classification hiérarchique ascendante. Sur la totalité des communes, nous connaissons les valeurs des trois facteurs. Nous avons un nuage de points de 116 individus en trois dimensions. La méthode consiste à regrouper les individus les plus proches. Le groupe ainsi obtenu devient un point fictif qui est à son tour regroupé à l'individu ou au groupe d'individus le plus proche. C'est un processus itératif répété jusqu'à l'obtention d'un groupe unique qui comprend tous les individus. Le but est d'avoir une variance intra-groupe minimale et une variance inter-groupe maximale. Pour répondre à ces critères, nous utilisons comme métrique la distance euclidienne au carré avec l'algorithme de Ward. Nous obtiendrons une arborescence hiérarchique et le résultat est présenté sous forme de dendrogramme. C'est à partir de la cartographie du dendrogramme que nous choisissons le nombre de classes. Le dendrogramme est tronqué en fonction de la pertinence statistique, donc en fonction de la distance entre les regroupements successifs, ainsi qu'en fonction de la thématique issue de l'ACP.

La commune de Luxembourg a des valeurs extrêmes pour toutes les variables et forme une classe à part, qui s'oppose aux autres 115 communes. En réalisant un arbre de classification, elle s'isole immédiatement et n'a aucune ressemblance avec les autres communes. Cela peut se justifier aisément dans le sens où en étant la capitale, les enjeux fonciers de la ville de Luxembourg diffèrent de ceux des autres communes. Aux

prérogatives de la commune s'ajoutent celles de l'Etat. La ville se trouve face à des défis différents car elle répond aux considérations étatiques. Du fait de ce statut particulier, elle n'a pas été prise en compte dans l'étude qui a pour but d'étudier les stratégies propres des communes et non les interventions étatiques. Comme elle perturbe le résultat de la classification, elle est laissée de côté pour l'analyse en composantes principales et la typologie qui en découle. La classification se limite donc aux 115 communes restantes. Le dendrogramme obtenu se trouve en annexe 2.

En fonction de la pertinence statistique, l'idéal serait de tronquer l'arbre pour obtenir soit deux classes, soit six. Une subdivision en deux groupes nous paraît trop sommaire et celle en six classes est déjà beaucoup, étant donné que nous n'allons pas choisir les communes exclusivement sur base de la typologie, mais confronter le résultat obtenu aux indications de développement données par l'IVL. Nous voulons garder la possibilité de pouvoir choisir à l'intérieur d'une classe des communes ayant des profils différents en relation avec les suggestions proposées par l'IVL. Un compromis consiste dans le choix d'une solution intermédiaire qui retient quatre classes différentes. Regardons maintenant l'interprétation de cette typologie.

2.3. Une typologie des communes selon leur dynamique et leur potentiel foncier

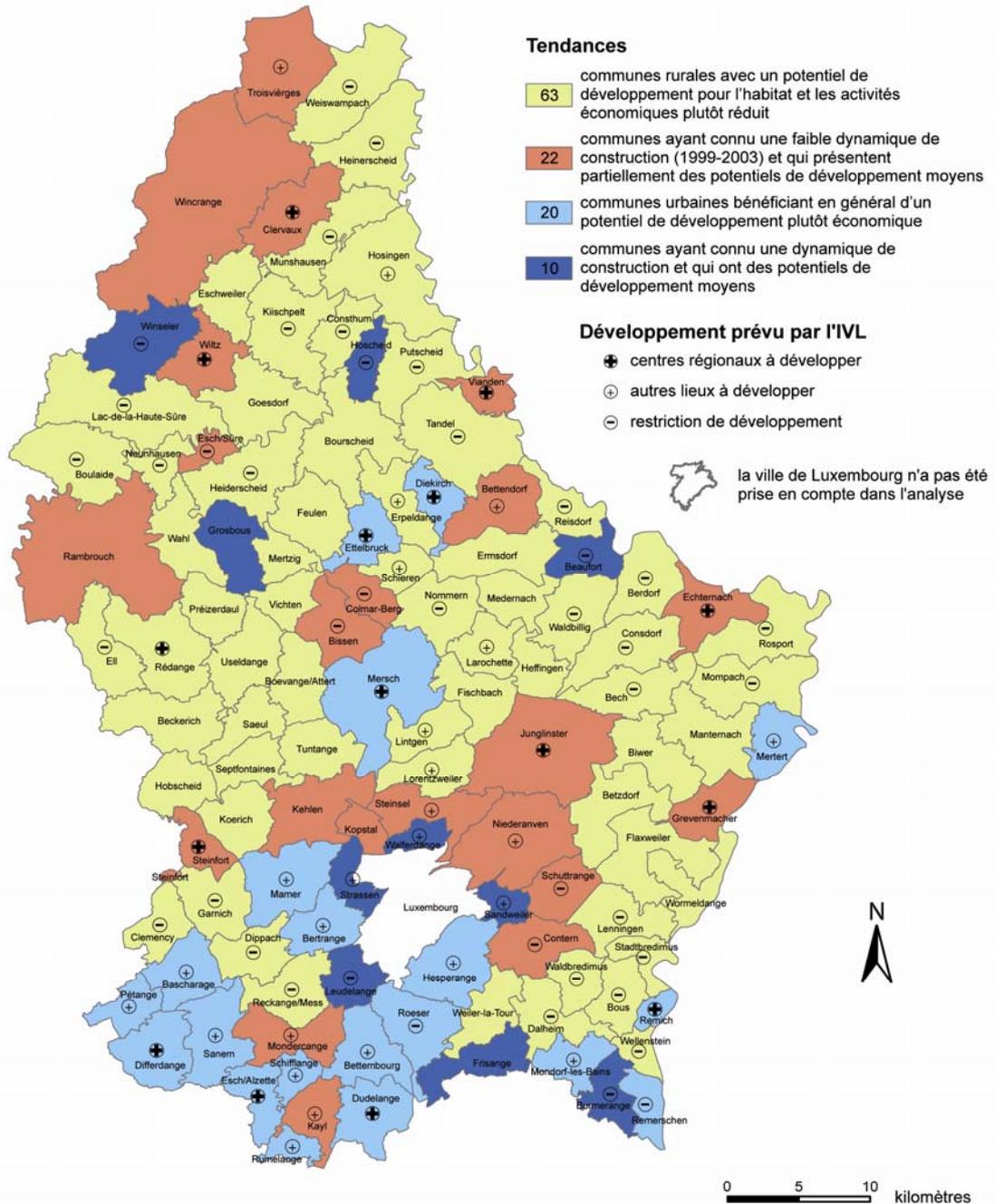
Les communes sont regroupées dans quatre classes. Avant de décrire les tendances de chaque classe individuellement et d'en déduire un choix de communes qui sont retenues pour l'enquête, observons la tendance générale de la classification grossière en deux catégories. Elle permet d'obtenir un schéma synthétique du développement spatial du Luxembourg.

La surface urbanisée des 85 communes de la première grande classe équivaut en moyenne à 8,15 %²⁸ de la superficie totale, tandis que celle de la deuxième classe, comptant 30 communes, s'élève à 20,91 %. Les effectifs de la population et des salariés de la première classe sont faibles par rapport à ceux de la deuxième. Concernant les surfaces potentielles de développement, les communes de la première classe ne présentent qu'un potentiel assez faible et celui-ci est surtout destiné à l'habitat. Les surfaces disponibles des communes de la deuxième classe sont plus nombreuses. Elles ne sont pas seulement prévues pour l'habitat mais surtout pour les activités économiques. La première grande catégorie de communes est donc de caractère plutôt rural avec un faible potentiel de développement, tandis que le deuxième grand type est de tendance urbaine et affirme un potentiel de développement important.

Pour affiner cette classification grossière, nous procédons à une subdivision plus fine où les deux classes sont divisées de nouveau en deux pour obtenir un total de quatre groupes de communes différents. La carte suivante visualise le résultat de la typologie.

²⁸ voir chiffres en annexe 1

Carte 9 Typologie des communes selon leur dynamique et leur potentiel foncier



Source statistique: Stavec RP 2001, Stavec 2002, 2003, OBS 1999, IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

Classification hiérarchique ascendante
 Algorithme de Ward
 Distance euclidienne au carré
 Logiciel SPSS

Une *première classe* regroupe 63 communes qui sont des *communes rurales avec un potentiel de développement plutôt réduit*. Leur surface urbanisée moyenne est la plus réduite de toutes les classes. Elle ne s'élève qu'à 6,6 %²⁹ de la surface communale contre une moyenne nationale de 11,5 %. Il en va de même pour le nombre d'habitants, qui ne s'élève qu'à 83 030 personnes en 2001. Le nombre des salariés s'élève à 16 620 en 2002. Le taux d'appartements récents est assez faible (19,5 % de tous les logements construits entre 1999 et 2003 contre une moyenne nationale de 32,5 %). Les ménages ont plutôt tendance d'habiter des maisons individuelles contrairement aux représentants des autres classes (90,4 % de la population). En même temps, le taux de sortie est légèrement supérieur à la moyenne (82,7 %). Les communes concernées par ce groupe ont donc une nette tendance d'être des communes rurales. De plus, leurs potentiels de développement sont les plus limités du pays entier (1,1 % de la superficie communale sont destinées à l'habitat et 0,1 % aux activités économiques). Les quelques terrains disponibles sont presque exclusivement réservés à l'habitat (83,9 %). Tous ces indicateurs pris dans leur ensemble permettent d'affirmer que cette classe est constituée de communes rurales faiblement urbanisées avec un potentiel de développement réduit. La grande majorité des communes du Luxembourg est touchée par ce phénomène. Les communes du nord du pays sont largement représentées dans cette classe, mais il en va de même pour celles de la deuxième couronne autour de la capitale ainsi que pour celles de l'est. Le sud est l'unique région qui n'est pas touchée du tout. Notons tout de même que pas toutes les communes de la classe ont les mêmes tendances, mais qu'elles diffèrent au niveau des potentiels. Ainsi par exemple les communes de Weiler-la-Tour ou bien de Dalheim présentent des potentialités de développement pour l'habitat assez importantes et Betzdorf offre au-delà des terrains pour l'habitat encore des potentialités économiques. Les communes n'affichent pas forcément les mêmes caractéristiques. En revanche, elles se rapprochent de la moyenne de la classe au niveau des autres indicateurs. La méthode de la classification ne fournit donc qu'une tendance générale. En résumé, les communes rurales ont donc une *tendance* vers un potentiel de développement plutôt réduit.

La *deuxième classe* compte 22 communes qui ont connu une *faible dynamique de construction entre 1999 et 2003 et qui présentent partiellement des potentiels de développement moyens*. Même si la classification grossière indique la tendance d'une faible urbanisation, ce sous-groupe est plus fortement urbanisé que le premier (12,5 %). De plus, ces 22 communes comptent 78 800 habitants et 40 560 salariés. Parmi toutes les communes du Luxembourg prises dans leur ensemble, elles affichent le taux de sortie le plus faible (75,5 % contre une moyenne générale de 80,6 %). Les habitants ont donc une légère tendance de travailler sur place et, en outre, ils préfèrent les maisons individuelles aux appartements. Seulement 29,6 % des ménages habitent dans des appartements. Ajoutons qu'au cours des dernières années, le taux de construction est très réduit et seulement 2,9 maisons ont été construites pour 1 000 habitants en moyenne par année, un chiffre qui s'élève à 5,9 maisons pour la moyenne nationale. Par contre, les communes de ce sous-groupe présentent des ressources foncières moyennes. Elles sont destinées aussi bien à l'habitat qu'aux activités économiques. Les surfaces mobilisables pour l'habitat sont élevées par rapport à la superficie totale de la commune (2,3 %), mais aussi à l'échelle nationale où elles ne sont pas négligeables (1,3 % de toutes les surfaces

²⁹ voir annexe 1 pour le détail des chiffres

disponibles pour l'habitat). L'étude de la répartition géographique montre que les communes concernées correspondent en grande partie à la figure qui montre les potentiels de l'habitat des communes par rapport à ceux du pays entier (annexe 1). Il s'agit notamment de Troisvièrges, Winckrange, Rambrouch, Kehlen, Steinsel, Junglinster, Niederanven, de même que de Bettendorf, Colmar-Berg, Steinfort, Grevenmacher, Contern, Mondercange et Kayl. Pourtant, les communes de la classe n'affichent pas toutes les mêmes tendances et des profils différents se dessinent. Ainsi les communes de Clervaux, Wiltz, Vianden et Echternach n'affichent pas de ressources foncières importantes. En fait, il s'agit de centres régionaux qui ne disposent que de potentiels réduits. Leur point commun avec les autres communes du groupe est qu'elles n'ont connu au cours des dernières années qu'un très faible taux de construction. Notons que deux communes supplémentaires s'y ajoutent : Bissen et Esch-sur-Sûre. Elles n'offrent pas de potentiels pour l'habitat et ne sont pas des centres régionaux. Pareillement aux autres communes, elles ont connu au cours des dernières années une activité de bâtir très réduite. Suite à la grande diversité de communes dans cette classe, la coupure de l'arbre de classification s'imposerait à un niveau plus bas afin de réaliser une subdivision entre les communes qui affichent des potentiels pour l'habitat et les centres régionaux qui n'en ont pas. Une telle coupure entraînerait cependant une subdivision supplémentaire des autres classes. Nous arriverions ainsi à un nombre trop élevé de classes différentes.

Les deux groupes suivants font partie de la deuxième catégorie grossière qui concerne essentiellement les communes à tendance urbaine et qui possèdent des potentiels de développement.

La *troisième classe* rassemble vingt *communes urbaines bénéficiant d'un potentiel de développement économique*. Avec 173 300 habitants, elles se caractérisent par une population élevée. Il en va de même pour les salariés dont le nombre s'élève à 75 170 personnes. 24 % de la superficie communale sont urbanisés, ce qui est une surface importante par rapport à la moyenne nationale qui ne s'élève qu'à 11,5 %. Le mode de construction qui a prévalu au cours des dernières années est celui des appartements (69,3 % de tous les logements contre une moyenne de 32,5 %). Cela se confirme par le fait que le nombre de ménages habitant dans des maisons individuelles est réduit en le comparant à la moyenne du pays (69 % contre 84,2 %). Les appartements ne prévalent donc pas seulement depuis quelques années, mais la structure générale de la commune affirme une nette tendance vers le collectif. En ce qui concerne les surfaces mobilisables, seules 36,4 % sont disponibles pour l'habitat. Les autres sont donc destinées aux activités économiques, activités mixtes ou encore pour des occupations non encore définies. En effet, les pourcentages des surfaces disponibles pour les activités économiques sont très élevés et 2,6 % du territoire communal sont destinés à l'implantation d'activités économiques (contre une moyenne de 0,8 %). Par ailleurs les potentiels de l'habitat ne sont pas à négliger. Même si de toutes les surfaces disponibles, seulement 36,4 % sont prévus à des fins d'habitat, ces derniers correspondent à 2,1 % de la superficie communale. Ces chiffres montrent l'envergure des terrains disponibles des communes en question. Précisons cependant qu'il ne s'agit que d'une tendance générale et que la situation diffère quelque peu selon les communes.

Concernant la répartition géographique, trois profils différents se dégagent. Le premier profil de communes se localise aux alentours directs de la capitale avec notamment Bertrange, Mamer, Roeser et Hesperange. Notons tout de même que les potentialités

économiques des trois premières communes ne sont pas très importantes par rapport à la moyenne de la classe. Elles y appartiennent quand même suite à leur caractère urbain. Roeser, pour sa part, ne peut pas être considérée comme commune urbaine, mais vu son taux de construction d'appartements élevé, elle se retrouve dans cette même classe. Le deuxième profil correspond aux communes qui appartiennent à l'ancien bassin minier et à sa périphérie. Il s'agit de Pétange, Bascharage, Differdange, Sanem, Esch-sur-Alzette, Schiffange, Rumelange, Dudelange et Bettembourg. Elles sont marquées par la tradition industrielle. Comme le secteur sidérurgique a subi des réorientations, des terrains importants ont été libérés et sont prêts à une reconversion. Les anciens terrains industriels seront en grande partie utilisés pour implanter de nouvelles activités économiques, d'où l'abondance des terrains potentiels dans cette région. Bascharage et Bettembourg n'ont pas été directement touchées par l'industrie sidérurgique, mais après le déclin sidérurgique, ces deux communes ont gagné en importance économique suite à l'implantation de zones industrielles. Celles-ci offrent encore des réserves foncières pour se développer davantage. Le troisième profil de cette troisième classe concerne les principaux centres régionaux : Ettelbrück, Diekirch, Mersch et Remich auxquels s'ajoutent Merttert et Mondorf. Les deux dernières communes ne sont pas des centres régionaux, mais elles offrent toutes les prémisses pour devenir un tel centre à l'avenir. A l'exception de Mondorf, les potentiels économiques de ces communes sont pourtant réduits. Suite à leur dynamisme local, elles font partie de cette classe. Elles sont des communes urbaines offrant un nombre élevé d'emplois et une grande partie des résidents travaillent sur place. Ce qui est assez étonnant, c'est que la commune rurale de Remerschen appartient à ce groupe. L'explication réside probablement dans le fait que le taux de sortie et le taux de construction d'appartements correspondent à la moyenne de la classe et, de plus, la commune dispose de ressources foncières assez élevées pour l'habitat.

La *quatrième* et dernière *classe* comprend les dix communes restantes qui ont connu une *dynamique de construction entre 1999 et 2003 et qui ont des potentiels de développement moyens*. Prises dans leur ensemble, elles comptent 24 140 habitants et 15 530 salariés. La surface urbanisée reste avec 14,8 % supérieure à la moyenne nationale qui vaut 11,5 %. L'indicateur le plus fort de cette catégorie est que de 1999 à 2003, 12,6 logements ont été construits pour 1 000 habitants en moyenne par année, contre une moyenne nationale de seulement 5,9 logements. Ajoutons que trois-quarts des terrains à développer sont destinés à l'habitat. Ces derniers s'élèvent à 4,4 % de la superficie communale, un chiffre qui ne vaut en moyenne que 1,8 %. A l'échelle du pays, cette surface est à relativiser un peu, mais elle reste quand même importante (1,1 %). Les communes n'ont donc pas seulement connu une croissance importante au cours des dernières années, mais elles gardent des terrains leur permettant de se développer dans le futur. Au niveau de leur répartition géographique, elles se retrouvent en premier lieu autour de la ville de Luxembourg comme c'est le cas pour Strassen, Walferdange, Sandweiler et Leudelange. La proximité de la capitale a entraîné une forte croissance de la population. A l'avenir, ces communes auront les potentiels nécessaires pour un développement ultérieur identique. Les autres communes faisant partie de cette classe sont éparpillées à travers le pays. Il s'agit de Winseler, Hoscheid, Grosbous, Beaufort, Frisange et Burmerange. Leur point commun est leur population réduite. Une légère croissance démographique et une augmentation de la construction ont déjà comme

conséquence une forte augmentation des pourcentages. Ainsi quelques communes de taille réduite se retrouvent dans la catégorie de celles qui se sont beaucoup développées.

Comme les *indications de l'IVL* concernant le développement des communes n'ont pas pu être prises en compte par l'ACP et la classification³⁰, elles sont confrontées à la typologie (symbologie particulière dans la **carte 9**). L'IVL suggère un développement des centres régionaux afin de renforcer leur position. Il est également souhaitable que certaines autres communes se développent. Ces dernières pourront soit devenir des centres régionaux additionnels à partir du moment où la population du Luxembourg augmente d'une manière importante, soit elles se prêtent très bien à un développement de l'habitat vu leur situation favorable. Tel est par exemple le cas pour les communes de la vallée de l'Alzette qui sont connectées à la voie ferroviaire. Un total de 41 communes est concerné par une proposition de développement. Les communes invitées à se développer et disposant des potentialités nécessaires n'auront pas de problèmes du point de vue ressources foncières pour répondre à cet appel. En principe, les communes des trois dernières classes répondent à cette condition. Mais nous avons vu que les centres urbains présentent souvent une exception par rapport à la tendance générale de la classe. Même si la tendance est de disposer de terrains mobilisables, les potentialités des centres urbains sont souvent limitées. Ils auront donc probablement des difficultés à se développer conformément à l'IVL. Ajoutons que la tendance de la première classe fait état de terrains libres plutôt rares ; or certaines de ces communes sont en théorie invitées à se développer. Les communes concernées risquent donc de se retrouver dans une situation critique. Comment vont-elles se positionner face à ce défi ?

De l'autre côté, toujours d'après l'IVL, 41 autres communes sont censées ne pas se développer. Elles se localisent dans les parcs naturels ainsi que dans des ceintures vertes. La fonction de ces dernières est d'éviter que les espaces urbains se touchent et de conserver des espaces verts. La majorité d'entre elles se retrouve dans la première classe qui regroupe les communes n'ayant que de faibles potentiels de développement. Mais il existe certaines exceptions et les communes qui sont le plus fortement touchées par cette restriction sont celles qui se localisent dans la ceinture verte au sud de la capitale et qui disposent de terrains à développer. De telles communes sont-elles prêtes à se soumettre aux exigences de l'IVL et à répondre à la suggestion de ne pas se développer, même si elles ont les ressources foncières nécessaires ?

Ces questions trouvent leur justification grâce à la technique de classification qui fournit une bonne synthèse des données statistiques. Toutefois la méthode touche à ses limites. Ainsi la deuxième classe n'est pas très homogène étant donné qu'elle regroupe des communes ayant un fort potentiel pour l'habitat ainsi que des centres régionaux qui n'ont que des potentiels modérés. A l'intérieur de la troisième classe se retrouvent également des communes aux profils différents. Ce sont d'une part les communes du bassin minier à fort potentiel économique et d'autre part les communes urbaines autour de la capitale avec des ressources pour l'habitat. En troisième lieu il faut citer les centres régionaux qui n'ont pas vraiment de potentiels. Une analyse en composantes principales suivie d'une classification est une bonne aide à la décision. Elle reste toutefois une technique inductive qui fournit finalement un résultat discutable.

³⁰ les variables qualitatives ne peuvent pas être intégrées dans les ACP

A partir de cette typologie qui prend en compte la dynamique et le potentiel foncier des communes nous choisissons les communes faisant l'objet de l'enquête sur les stratégies foncières.

Le choix des communes

La typologie nous guide dans le choix des communes retenues pour l'étude. En restant dans la logique statistique, nous pourrions choisir dans chaque classe la commune dont les valeurs des indicateurs se rapprochent le plus de la tendance du groupe. De cette manière nous pourrions dessiner les silhouettes des trois facteurs pour toutes les communes d'une classe et choisir celle qui est le plus en accord avec la moyenne de la classe. Les statistiques sont une bonne aide à la décision, mais il faut également prendre du recul. Au lieu d'exécuter un choix mathématique, nous procédons à un choix raisonné, tout en partant de la classification.

Afin d'étudier un nombre de communes qui sont gérables dans le temps imparti dans ce travail de master 2, nous nous limitons à un nombre de huit, en choisissant dans chaque classe au moins une commune. Comme l'étude se base en partie sur les réactions des communes par rapport aux indications de l'IVL, certaines communes choisies sont censées à se développer davantage, tandis que d'autres se voient confrontées à une limitation de leur développement. Il pourrait être intéressant de choisir par ailleurs une commune qui n'est soumise ni à l'une ni à l'autre vitesse de développement. Enfin, des considérations extérieures sont prises en compte et l'échantillon est réalisé de manière à ce que les communes répondent à certaines conditions supplémentaires. Pour limiter l'aire de l'étude, les communes enquêtées sont toutes localisées dans un rayon assez restreint autour de la capitale.

Dans la ***première classe*** qui agrège les communes avec un potentiel de développement plutôt réduit, nous en retenons une qui est censée se développer, ce qui permet de voir comment elle concilie cette indication à ses ressources foncières limitées. Nous retenons ***Lintgen*** qui fait partie de la vallée de l'Alzette. Elle forme l'extrémité nord de l'agglomération de la ville de Luxembourg, se prolongeant le long de cette vallée. La commune se compose de la localité principale Lintgen et de deux petits villages, Gosseldange et Prettingen. Lintgen est une petite commune avec un total de 2 230³¹ habitants (2001) et de 700 salariés (2002).³² Entre 1999 et 2003, l'activité de construction a été plutôt réduite et seulement 44 logements ont été construits au cours de cette période contre une moyenne générale de 81,2 par commune. En mettant ce nombre en relation avec la population de la commune, il s'agit d'une moyenne annuelle de 3,96 logements pour 1 000 habitants. L'IVL désire que Lintgen se développe, même si la commune n'est pas destinée à devenir un centre régional supplémentaire dans les années à venir. La raison principale est que la vallée de l'Alzette est reliée au réseau ferroviaire : bénéficiant d'une gare, Lintgen devient un lieu principal de développement. De plus, elle bénéficie de bonnes interconnexions avec le centre régional de Mersch. Toutefois Lintgen connaît une surface communale limitée. Selon les données de l'IVL, elle n'a qu'un potentiel d'espace de 28,5 hectares dont 25,9 hectares pour l'habitat. En outre, d'après les données de l'IVL, la majorité de ces terrains (16,6 hectares) ne sera à développer qu'à long terme.

³¹ les chiffres sont arrondis au dixième

³² voir fiches communales en annexe 5 pour le détail des chiffres

A court terme, seulement 3,2 hectares sont prévus. L'Etat désire donc que Lintgen se développe, mais ses potentialités restent assez limitées, ce qui n'est guère étonnant pour une petite commune. Comment va-t-elle gérer cette situation, quelles sont ses stratégies ?

La *deuxième classe* regroupe les communes ayant connu une faible dynamique de construction au cours de la période de 1999 à 2003, mais qui présentent pourtant des potentialités de développement moyennes. Nous en analysons deux. Pour avoir une assez grande diversité, nous choisissons une première commune censée se développer. Le choix est tombé sur le centre régional de Steinfort. La deuxième commune retenue pour l'enquête est Kopstal. Il s'agit d'une commune voisine de la capitale, et en tant que telle, elle est la seule dont l'IVL prévoit un développement propre. On ne pousse donc pas la commune à se développer, mais on ne conseille pas non plus un développement restrictif.

La commune de *Steinfort*, à la frontière avec la Belgique, est composée de plusieurs localités qui sont, à part de la localité principale de Steinfort, Kleinbettingen et Hagen ainsi que le tout petit village de Grass qui forme une enclave communale. Steinfort a dénombré 4 120 habitants lors du recensement de la population de 2001 et a connu au cours de la dernière décennie une augmentation annuelle moyenne de la population de 0,9 % ce qui n'est pas trop élevé par rapport à la moyenne nationale de 3,5 %. Une construction annuelle moyenne de 3,5 maisons pour 1 000 habitants entre 1999 et 2003 est assez restreinte. Au niveau économique, la commune est assez dynamique et compte 1 700 salariés. La commune de Steinfort garde encore des potentiels importants. L'IVL prévoit un total de 88,8 hectares mobilisables, dont 51,9 hectares pour l'habitat et 32,5 pour les activités économiques. La surface prévue pour l'habitat correspond même à 4,3 % de la superficie de la commune. A l'échelle nationale, cette surface est également élevée et se rapporte à 1,2 % de toutes les surfaces disponibles pour l'habitat. Concernant les potentialités économiques, 2,7 % du territoire communal pourront être utilisés, ce qui est un pourcentage élevé. Les potentialités de développement sont donc considérables et pourtant, le développement a été plutôt restreint au cours des dernières années. De quelle façon la commune va-t-elle tirer profit de ses opportunités dans le futur ?

La commune de *Kopstal* est localisée à l'ouest de la ville de Luxembourg et est formée par deux localités. Kopstal même est un petit village encaissé dans la vallée. La deuxième localité, le Bridel, est localisée sur un plateau et est assez grande. La proximité de la capitale l'a transformé en une localité très aisée et très recherchée du point de vue habitat de qualité. La commune compte 2 980 habitants mais par contre seulement 719 salariés. Entre 1991 et 2001 l'évolution démographique a stagné et la commune dénombre à peine 20 habitants supplémentaires. Cela se ressent au niveau de la construction : la commune n'a pas été très dynamique entre 1999 et 2003 ; seuls 64 logements ont été construits, ce qui donne une moyenne annuelle de 4,29 logements pour 1 000 habitants. Même si le développement de la commune a été restreint au cours des dernières années, Kopstal dispose encore de vastes potentiels pour le futur et l'IVL a dénombré un total de 94,5 hectares. Concernant les temporalités, plus de la moitié de ces terrains ne sont prévus à être urbanisés qu'à long terme. 19,3 hectares sont prévus pour l'habitat. Pour 38,3 hectares, le genre d'affectation n'est pas encore fixé. A court terme, 15,7 hectares seulement sont mobilisables pour l'habitat et 11,6 hectares pour les activités économiques. La commune qui ne s'est pas développée les dernières années, possède donc encore de vastes potentiels à long terme. En même temps, Kopstal sent une forte pression de la capitale. Comment va-t-elle se positionner dans cette situation ? Va-t-elle

répondre à la pression démographique ou a-t-elle l'intention de continuer avec un développement plutôt limité ?

La **troisième classe** rassemble les communes urbaines qui bénéficient en général d'un potentiel de développement plutôt économique, tout en disposant également de réserves foncières destinées à l'habitat. Toutes les communes qui font partie de la classe sont des communes urbaines et elles présentent donc les enjeux fonciers les plus importants de l'ensemble du pays. Notons en outre, que les profils des communes faisant partie de la classe sont assez divers. Ces raisons nous mènent à retenir plusieurs communes de cette classe.

Une première est **Pétange**, un ancien centre industriel en reconversion économique. L'IVL prévoit qu'elle se développe davantage. La commune forme l'extrémité sud-ouest du pays et a une frontière commune aussi bien avec la France qu'avec la Belgique. La commune de Pétange est formée de trois localités, dont les deux autres sont Rodange et Lamadelaine. Pétange est une commune urbaine et est même la quatrième du Luxembourg du point de vue de sa population. En effet, elle compte 13 760 habitants d'après le recensement de 2001. Dix années plus tôt, la commune en dénombrait 12 350, correspondant à une croissance annuelle de 1,1 %. Comparée aux autres communes, la croissance est plutôt faible, mais ce fait doit être relativisé par rapport au poids des habitants. Entre 1999 et 2003 ont été construits 315 logements, ce qui est considérable. En même temps Pétange a des activités économiques et compte 4 350 salariés. Ajoutons que la commune a des potentialités de développement certaines et atteint un total de 119,7 hectares, dont la grande majorité, notamment 87,4 hectares, sont prévus pour les activités économiques. Ces vastes terrains économiques correspondent à 7,3 % de la superficie communale et à 5,1 % de toutes les surfaces qui sont disponibles pour les activités économiques au Luxembourg. A côté des terrains pour les activités économiques, la commune dispose, d'après l'IVL, encore de 19,5 hectares pour l'habitat. Les énormes potentialités économiques proviennent de ce que Pétange faisait partie de l'ancien bassin minier. Après le déclin sidérurgique, Pétange, comme d'ailleurs toutes les autres communes du bassin minier, se trouve en difficulté. L'industrie sidérurgique a subi des restructurations et à l'intérieur des anciennes cités industrielles sont apparues des terrains en friche. Le centre urbain de Pétange est en reconversion et ses nombreuses friches se prêtent à lui donner une seconde vie. Comment la commune va-t-elle s'attaquer à ce défi ?

Les communes à l'intérieur de la classe ont des profils différents. Surtout les centres régionaux, qui sont incités à se développer davantage, n'ont souvent pas les ressources foncières nécessaires pour permettre un renforcement du centre. **Remich** par exemple, est un centre régional qui aura des difficultés pour répondre à cet appel puisque la commune dispose de potentiels assez limités. Avec une superficie de 5,29 km², Remich est la commune la plus petite du Luxembourg du point de vue surface. Elle n'est composée que d'une seule localité, la ville de Remich. Sa localisation au bord de la Moselle, faisant la frontière avec l'Allemagne, permet en même temps de constater si oui ou non une coopération transfrontalière a lieu. Comme la superficie de la commune est très réduite, ses possibilités de développement sont limitées. Elles s'élèvent à 35,3 hectares dont la finalité n'est pas encore définie pour plus de la moitié des terrains. Remich ne compte que 0,3 % des surfaces mobilisables pour l'habitat au niveau national. Notons tout de même que les 13,9 hectares en question correspondent à 2,7 % de la superficie

communale, ce qui est un pourcentage élevé pour une petite commune. Quant à la population, Remich compte 2 950 habitants (2001). Dix années plus tôt, elle a compté 2 540 personnes. La croissance annuelle de 1,5 % n'est pas trop élevée. Centre régional, Remich compte, malgré sa population réduite, 1 350 salariés. Les potentiels de développement de Remich sont plutôt limités mais, si nous voulons croire l'IVL, le centre régional est censé se développer davantage. De quelle façon la commune pense-t-elle agir ? Est-elle prête à défendre sa situation privilégiée comme centre régional, ou quelles seront ses visions pour le futur ?

La commune de Remich a, en tant que centre régional, probablement des difficultés pour assumer un développement futur, faute de place. A seulement quelques kilomètres de Remich se trouve **Mondorf-les-Bains**. Cette commune, jouxtant la frontière française, est composée des villages d'Ellange et d'Altwies et bien sûr de la localité principale Mondorf. La station thermale de Mondorf n'est pas un centre régional, mais elle exerce une influence assez importante sur la région et se trouve en concurrence avec Remich. Historiquement, Remich est le centre de la région, mais Mondorf est en train de se développer. Au cours des dix années intercensitaires, Mondorf a connu une croissance démographique importante. Elle est montée de 2 880 habitants en 1991 à 3 650 en 2001, ce qui correspond à une croissance annuelle de 2,4 %. Avec un total de 1 600 salariés, Mondorf devance Remich. Les terrains potentiels à développer à Mondorf ont avec 72,2 hectares une superficie plutôt moyenne au niveau national mais ils sont plus vastes que ceux de Remich. 29,0 hectares sont prévus pour l'habitat et 34,7 pour les activités économiques, ce qui correspond à 2,1 %, respectivement à 2,6 % de la superficie communale. A ces terrains s'ajoutent 8,4 hectares destinés à des activités mixtes. Remich est un centre régional, mais Mondorf a toutes les possibilités pour prendre sa relève, d'autant plus que l'IVL prévoit que Mondorf pourrait devenir un centre supplémentaire. Au cours des dernières années, Mondorf a connu un dynamisme démographique plus important que Remich et elle garde plus de possibilités futures de développement. Comment les deux communes vont-elles se positionner ? Quelle est la commune qui polarisera le plus la région ?

D'après l'IVL, ces trois communes sont censées à se renforcer. La commune de **Roeser** fait également partie de cette classe, mais elle se localise dans la ceinture verte au sud de la ville de Luxembourg. Afin d'éviter que la capitale et la région Sud se soudent, l'IVL désire que Roeser ne se développe pas davantage. La commune a une structure éclatée étant donné qu'elle se compose de plusieurs villages isolés qui sont Roeser, Crauthem, Bivange, Berchem, Livange et Peppange ainsi que le hameau de Kockelscheuer. Lors du recensement de la population de 2001, la commune comptait 4 390 habitants, ce qui représente mille habitants de plus qu'il y a dix années. La croissance annuelle de cette décennie est appréciable avec 2,6 %. La commune a connu en même temps une forte activité de construction étant donné que 188 logements ont été érigés en cinq années (1999-2003). Elle compte par ailleurs 1 550 salariés, ce qui est considérable. Roeser subit une forte pression démographique du fait de la proximité de la capitale. Pour répondre efficacement à cette demande, la commune devrait avoir d'importants potentiels de terrain, mais en réalité, ces derniers sont limités. D'après les données de l'IVL, Roeser dispose d'un total de 30,3 hectares, dont seulement 10,0 hectares sont prévus pour l'habitat et 17,9 pour les activités économiques. Seulement 0,4 % de la superficie communale sont prévus à des fins d'habitat et au niveau national, cette superficie ne

correspond plus qu'à 0,2 % de toutes les surfaces potentielles d'habitat. Les potentiels économiques sont pourtant plus élevés et la commune dispose de 1,2 % de tous les terrains disponibles à l'échelle nationale. Comme l'IVL prévoit de toute façon que la commune ne se développe pas dans le futur, le nombre réduit de terrains potentiels ne devrait théoriquement pas poser de problèmes. La commune voit-elle la situation du même point de vue ? Quel est son avis par rapport à ce sujet ? Est-elle d'accord avec toutes ces prescriptions de la part d'un document non réglementaire, malgré le fait qu'elle subit une pression démographique de la part de la capitale et que dans le passé, elle a montré qu'elle est capable de gérer une croissance démographique ?

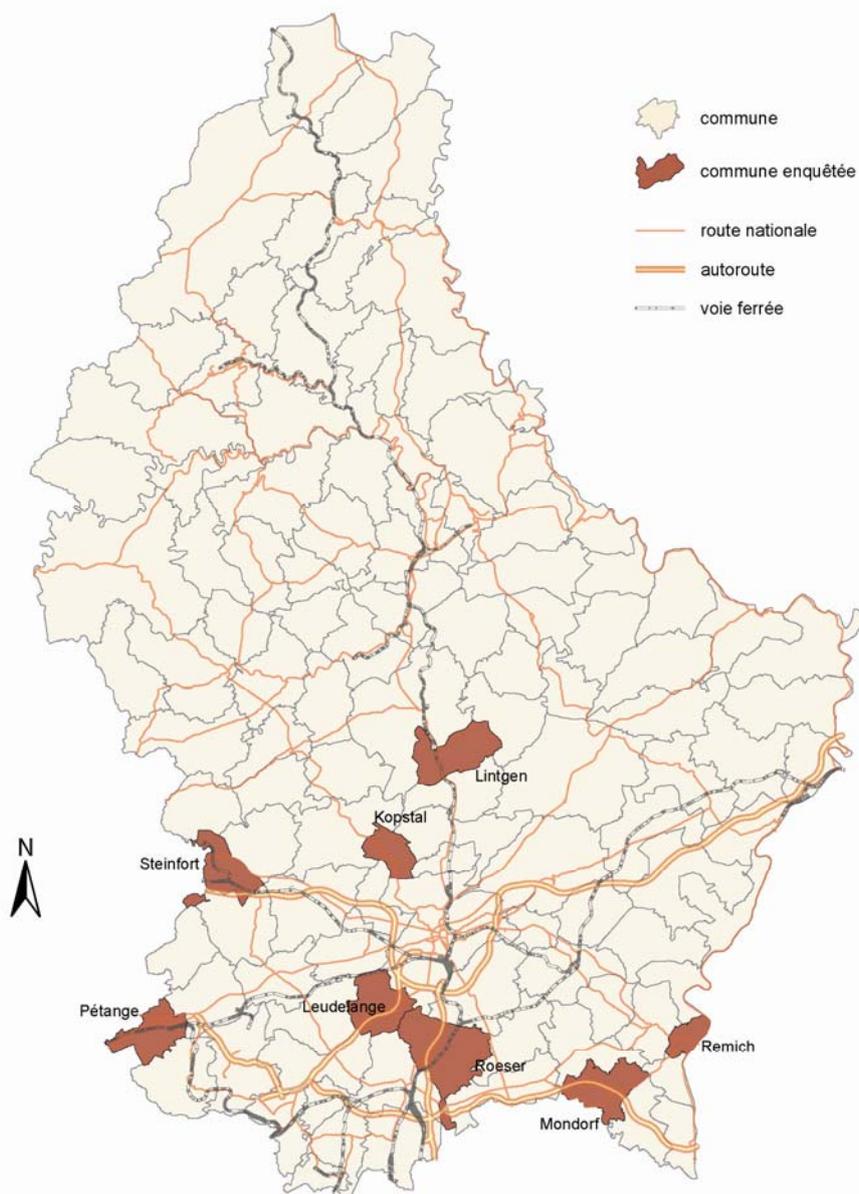
La *quatrième classe* est celle des communes qui ont connu une dynamique de construction entre la période de 1999 à 2003 et qui ont encore de potentiels de développement moyens. Les réserves foncières et le développement important des derniers temps présupposent les prémisses nécessaires pour un développement futur. Pourtant, l'IVL suggère que certaines communes de la classe ne se développent pas trop. Une des communes concernées est **Leudelange** qui a en plus la particularité d'être une commune voisine de la capitale et de subir donc une forte pression démographique. Sa croissance démographique annuelle s'élève à 2,3 % entre 1991 et 2001 et la population a grimpé de 1 440 à 1 810 habitants au cours de cette période. La construction de logements suit la même tendance et, entre 1999 et 2003, la moyenne annuelle de logements construits correspond à 12,1 maisons pour 1 000 habitants, ce qui est très élevé. Ajoutons que Leudelange est une commune dynamique au niveau économique : elle occupe 2 140 salariés. Concernant les surfaces potentielles, Leudelange en arrive à la somme imposante de 154,7 hectares, dont 66,3 hectares sont prévus pour l'habitat et 72,9 pour les activités économiques. 4,9 % de la surface communale sont destinés au développement de l'habitat. En comparaison avec la moyenne nationale de 1,5 %, ce chiffre est impressionnant. Pour les activités économiques, la situation est encore plus impressionnante, étant donné que 5,3 % de la superficie de la commune restent disponibles à ces fins. Ces mêmes surfaces restent considérables à l'échelle du pays (1,5 % de toutes les surfaces mobilisables pour l'habitat et 4,3 % de celles prévues pour les activités économiques). La commune de Leudelange a donc des potentiels importants, mais sa localisation dans la ceinture verte provoque un développement qui est mal vu. Leudelange se retrouve dans une situation analogue à la commune voisine de Roeser. Les deux communes subissent la pression de la ville de Luxembourg et sont soumises à des restrictions. Mais contrairement à Roeser, les potentiels de développement de Leudelange sont très importants. Quelles sont les visions de la commune pour son développement futur ? A-t-elle le même point de vue que la commune voisine ? Comme les deux communes connaissent les mêmes problèmes, vont-elles coopérer face au défi de la question foncière ?

Conclusion

Les communes traitées dans l'étude ont donc des profils et des enjeux assez diversifiés. Deux des communes choisies, Steinfort et Remich, sont des centres régionaux, mais malgré ce fait, leurs profils sont différents. Les potentiels de développement de Steinfort sont assez importants tandis que les terrains qui se prêtent à une urbanisation à Remich sont plus limités. Steinfort a donc plus de possibilités pour orienter son développement

futur que Remich. De plus, nous avons trois communes voisines de la ville de Luxembourg aux enjeux différents. Kopstal, dont le développement est resté restreint au cours des dernières années, dénombre de larges potentiels sans que l'IVL pousse la commune à se développer. Leudelange aussi a des réserves foncières importantes, mais cette fois, l'IVL conseille à la commune de restreindre son développement, malgré le fait qu'elle ait connu une forte croissance au cours des dernières années. Roeser se retrouve dans la même situation, mais l'enjeu est différent, puisque les ressources foncières prévues par l'IVL sont restreintes. En outre, Leudelange et Roeser sont deux communes voisines, ce qui permet d'aborder la question de l'intercommunalité. En même temps, nous sommes en présence de plusieurs communes frontalières, et nous pourrions voir si des relations transfrontalières ont été mises en place concernant la planification. Ainsi, Steinfort a une frontière commune avec la Belgique, Pétange avec la Belgique et la France, Mondorf avec la France et Remich avec l'Allemagne. Ajoutons que Remich et Mondorf sont deux cas spéciaux puisqu'elles polarisent la même région. L'une d'entre elles, Remich, est un centre régional et la seconde, Mondorf, dispose de toutes les potentialités pour atteindre un niveau identique. Il est intéressant de noter que Pétange est une ancienne cité sidérurgique en reconversion et a ainsi la possibilité de se reconstruire sur soi-même. Lintgen pour sa part est une commune assez petite avec des potentiels limités, mais l'IVL lui conseille quand même de se développer, vu sa localisation dans la vallée de l'Alzette fortement urbanisée. Les communes ont donc des profils assez diversifiés. En nous basant sur l'échantillon (voir carte 10), nous verrons quelles sont les stratégies des acteurs communaux par rapport au foncier.

Carte 10
La localisation des communes enquêtées



Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10
kilomètres

3. Analyse des stratégies communales

Il faut définir ce qu'est une stratégie avant de pouvoir parler de stratégies foncières. Etymologiquement elle désigne « l'art de faire évoluer une armée sur un théâtre d'opérations jusqu'au moment où elle entre en contact avec l'ennemi » (Petit Robert, 1989). Dans un sens plus large, elle est « l'art de parvenir à un but par un système de dispositions adaptées » (R. Brunet *et al.*, 2003). En introduisant la composante spatiale J. Lévy et M. Lussault (2003) affirment qu'il s'agit d'une « représentation intentionnelle explicite et organisée d'un acteur visant à la valorisation de son capital spatial ». Ce sont les moyens que l'acteur met en œuvre pour arriver à un objectif souhaitable. J. Lévy et M. Lussault définissent l'orientation stratégique comme étant active, assimilatrice et instituante et elle s'oppose à une attitude réactive, accommodatrice et adaptative. L'acteur peut agir en interaction avec d'autres acteurs qui ont eux aussi leurs compétences stratégiques. Les stratégies foncières des communes, qui sont un acteur spatial, correspondent donc aux moyens qu'elles mettent en œuvre pour maîtriser le développement des terrains. Des entretiens avec les acteurs révèlent les projets des communes, les moyens qu'elles mettent en œuvre pour réaliser leurs objectifs ainsi que la volonté politique. En même temps, nous allons voir si les discours et les actes des communes sont cohérents. A partir de ces indicateurs, seront dégagées les stratégies qui en découlent, mais aussi les limites de l'intervention des communes.

3.1. Méthode d'enquête

Pour dégager les stratégies foncières des communes, une enquête s'avère indispensable. Elle s'est traduite à travers des entretiens réalisés auprès des différents acteurs selon une grille de lecture spécifique. Afin de compléter les entretiens, d'autres sources ont été consultées.

3.1.1. Choix pour des entretiens semi-directifs

Il existe deux grands types d'entretiens, notamment les entretiens libres et les entretiens directifs. Lors d'un entretien *libre* ou *non directif*, la personne enquêtée parle librement sur le sujet en question sans que l'enquêteur n'intervienne. L'entretien libre aide à comprendre en profondeur les phénomènes complexes. La personne enquêtée passe un message large et riche. Lors d'un entretien *directif*, l'enquêteur va poser une série de questions qu'il a élaborées à l'avance et où il suggère des réponses. C'est en fait un questionnaire qui est réalisé oralement. L'enquêteur est présumé savoir exactement quelles questions sont à poser et comment elles seront posées. Un mélange entre ces deux types d'entretiens est un entretien *semi-directif*. L'enquêteur aborde une série de thèmes auxquelles la personne enquêtée répond librement. Elle livre sur chaque thème sa conception de la réalité, ses visions et ses valeurs. Un entretien semi-directif a l'avantage d'aborder plus de thèmes différents qu'un entretien libre, mais en même temps il présente le désavantage que les informations restent plus superficielles. Un tel entretien présuppose une bonne connaissance du sujet de la part de l'enquêteur, qui va élaborer un guide d'entretien (N. Berthier, 1998 ; Y. Harvatopoulos *et al.*, 1989).

La méthode d'entretien la plus performante pour dégager les stratégies foncières des différentes communes est l'entretien semi-directif. Il permet à l'interlocuteur de parler

librement, mais en même temps, l'enquêteur a le pouvoir d'intervenir sur des thèmes différents à l'intérieur de la problématique générale en posant des questions supplémentaires. Le répondant peut s'exprimer librement tout en étant guidé par des questions. Le choix de l'enquête orale implique obligatoirement un nombre réduit d'enquêtés. Avant de passer au contenu des entretiens, nous allons voir quelles sont les personnes qui ont été enquêtées.

3.1.2. Les interlocuteurs

L'acteur principal de l'étude sont les communes et ce sont donc elles qui sont soumises à une enquête. Pour ne pas se limiter à la vision des communes, des acteurs supplémentaires s'avèrent indispensables.

En un premier lieu les communes concernées ont été enquêtées. Comme l'étude des stratégies foncières est d'ordre politique, l'interlocuteur est, dans le cas idéal, un responsable politique de la commune. La personne enquêtée est donc soit le bourgmestre, soit un des échevins. Ils savent le mieux de quelle façon les communes gèrent la question foncière. Mais il n'est pas toujours évident d'obtenir un entretien avec un responsable politique. Si on demande un rendez-vous avec un responsable politique, le secrétariat communal est souvent assez méfiant et préfère faire un renvoi au service technique. C'est peut-être de la pure coïncidence, mais les communes avec les projets les plus controversés notamment Roeser et Remich font partie de ce groupe. Les responsables politiques ont-ils dit à leur secrétariat d'être méfiant ? Nous ne saurions pas répondre à cette question. Un deuxième cas de figure nous a donné l'impression que les responsables politiques ne se sentent pas vraiment concernés pour parler des projets des communes en matière du foncier. La simple raison en est qu'ils n'ont presque pas de projets. C'est pourquoi la personne de contact de ces communes a été soit un responsable technique, soit un responsable administratif. Notons que dans une des communes choisies initialement, le bourgmestre n'a pas été d'accord pour participer à cette étude. Une commune de remplacement a donc dû être choisie.

Pour ne pas tenir seulement compte de la vision unique et nécessairement unilatérale de la commune et pour avoir un regard de l'extérieur, des acteurs supplémentaires ont complété les propos des communes.

D'abord il s'agit d'employés du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire responsables du développement urbain. Ils voient de près ce que les communes font car le ministère doit donner l'accord final aux différents projets, mais ils connaissent également la politique nationale.

Ajoutons que le ministère du Logement a également été contacté. Il aurait pu donner plus de détails concernant la politique du logement. Malheureusement, faute de temps, la personne concernée n'a pas été disponible.

Pour avoir plus d'informations sur un projet spécifique à Remich, nous avons rencontré un promoteur - agent immobilier qui connaît bien le marché local. Il n'a pas d'intérêts propres dans le projet et n'est pas non plus engagé politiquement. Il montre toutefois un très grand intérêt à tout ce qui se passe dans sa commune et suit de près la vie politique et adresse, à son encontre, de nombreuses critiques.

A cette liste ajoutons une association d'habitants. A Roeser les habitants se sont regroupés pour lutter contre un projet d'urbanisme ambitieux. Lors d'une réunion

d'information publique, ils ont exprimé leurs soucis. Cette association n'a pas de pouvoir politique direct, mais elle peut exercer des pressions sur le conseil communal pour défendre ses intérêts.

Le tableau suivant reprend d'une manière synoptique toutes les personnes qui ont fourni des informations.

Tableau 7 : Les interlocuteurs

personnes de contact		
communes		
Kopstal	secrétariat communal / service technique	Joël Kieffer
Leudelange	bourgmestre	Rob Roemen
Lintgen	secrétaire communal	Yves Weiland
Mondorf	échevin	Norbert Soyka
Pétange	échevin	Roland Breyer
Remich	service technique	Patrick Dellisse
Roeser	service technique	John Peltier
Steinfort	échevin	Camille Stockreiser
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire		
développement urbain	employé-architecte	Alex Simonis
statistiques régionales	employé	Claude Wagner
Promoteur		
Remich	agent immobilier - promoteur - connaisseur du marché local	Nicolas Rock
Association d'habitants		
Roeser	<i>Biergerinitiativ fir eng sënnvoll Entwécklung vum Réiserbann</i> réunion d'information publique	

3.1.3. Grille de lecture des entretiens

L'étude des stratégies foncières communales est un domaine très large qui évoque beaucoup de questions de nature différente. Afin de limiter la durée de l'entretien et de réussir à gérer toutes les données fournies, nous avons sélectionné certains domaines. Les stratégies foncières sont dépendantes des ressources foncières et financières, de la volonté politique des communes, de l'environnement dans lequel la commune se trouve, ainsi que de l'adaptation du cadre réglementaire national. Cette adaptation avec le cadre national est focalisée sur l'IVL qui a un caractère non obligatoire, ainsi que sur l'application des outils dont elles disposent en théorie. Les entretiens ont été dirigés de manière à discerner ces grands thèmes.

Les communes voulant prendre leur développement en main sans passer par les propriétaires des terrains, doivent disposer elles-mêmes de ressources foncières, ou le cas échéant, de ressources financières permettant la constitution de réserves foncières. Afin de savoir, avant l'entretien, si les communes sont elles-mêmes propriétaires de terrains qui se prêtent à un développement, des recherches préliminaires ont été réalisées. Dans l'affirmation, le devenir de ces terrains a pu être directement abordé.

Les entretiens proprement dits sont divisés en deux grandes parties dont la première évoque la volonté politique et les ressources et la deuxième le positionnement de la commune vis-à-vis du cadre réglementaire.

En un premier lieu nous discernons les communes qui veulent accueillir une population supplémentaire de celles qui ont plutôt tendance à maintenir leur situation actuelle. Les disponibilités foncières et les différents projets des communes sont enquêtés, ceci aussi bien pour l'habitat que pour les activités économiques. Ces projets ont des envergures et des temporalités différentes. Les communes, ont-elles des projets spécifiques concernant les rares terrains dont elles sont propriétaires et souhaitent-elles disposer de plus de terrains ? Souvent les communes se voient confrontées à des obstacles de nature diverse. Que font-elles pour les surmonter ? En même temps l'intercommunalité est évoquée : nous voulons savoir si les communes ont la mentalité du « chacun pour soi » ou si plusieurs communes défendent des intérêts communs.

Concernant le cadre réglementaire, les questions sont focalisées par rapport au concept de l'IVL. Il s'agit de savoir comment la politique nationale s'articule autour de la politique communale et comment les élus communaux ont à cœur de suivre les recommandations non réglementaires de l'IVL. L'IVL a proposé des terrains potentiels à développer mais sans consulter les communes. Acceptent-elles les terrains avisés ou voient-elles d'autres potentialités ? Les prescriptions de développement des communes ont été réalisées sans leur accord. Une commune qui devrait se développer selon l'IVL est-elle prête à suivre cette indication et qu'en pense une commune censée de restreindre son développement ? Une telle commune est-elle prête à se développer avec modération ? Tentent-elles de respecter ces propositions ou font-elles ce qu'elles ont envie de faire ? En même temps, nous essayons de discerner les points sur lesquels une commune se contredit en faisant le contraire de ce qu'elle prétend faire.

Un interlocuteur complémentaire des communes est le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. L'entretien est orienté de façon à ce que les responsables du ministère donnent plus de détails sur le contexte des différentes communes. D'autres thèmes traités sont la relation de l'Etat avec les communes, l'intercommunalité et certains éléments à propos des nouvelles réglementations.

A Remich nous avons senti que la commune a des difficultés pour manier un projet de grande envergure et, afin d'avoir des indications supplémentaires, un entretien avec une personne qui est familière avec le marché local s'imposait. Cette personne est un promoteur respectivement agent immobilier qui s'intéresse de très près à la politique locale. Il donne des impulsions au conseil communal sans pourtant devenir lui-même politiquement actif. Il a communiqué son avis sur la manière dont il perçoit l'attitude de la commune par rapport au projet en question.

A Roeser une rencontre a eu lieu avec une association d'habitants qui s'oppose à un projet de grande envergure. L'entretien qui était prévu devait être orienté de façon à ce que l'association expose ses principaux arguments contre le projet et quelles sont les mesures qu'elle tente de mettre en œuvre afin de lutter contre le projet. Mais en fait cet entretien n'a pas eu lieu et la rencontre s'est déroulée d'une autre manière que les précédentes. L'association nous a invités à une réunion d'information publique où elle a exposé précisément les thèmes en question.

Remarquons que les entretiens ont été retenus par une série de notes manuscrites. La limite de cette méthode est réelle : tous les propos ne peuvent être notés immédiatement et le risque d'oublier ou de déformer une partie des informations existe. Ces risques pourraient être évités en recourant à la technique de l'enregistrement. Mais cette méthode n'a pas été retenue pour deux raisons. Premièrement la personne concernée, sachant que ses propos ne seront pas enregistrés, parle plus librement et est moins crispée. Deuxièmement, la méthode d'enregistrement entraîne un lourd travail de retranscription. Les entretiens ne suffisent pas pour avoir une vue globale de toute la problématique et des sources supplémentaires ont été consultées.

3.1.4. Autres sources

Les documents écrits sont une source complémentaire. Certaines communes ont fourni divers documents. Ainsi Steinfort a fourni une copie de son étude préparatoire concernant son nouveau PAG. Mondorf disposait d'un recueil de toutes les informations en rapport avec un projet spécifique et Leudelange a fourni des informations non publiées sur les orientations politiques de la planification communale.

Une source complémentaire sont les journaux qui souvent voient la situation d'un autre point de vue. Certains éléments qui n'ont pas été mentionnés par les responsables communaux se trouvaient dans la presse. De plus, dans quelques communes, la situation a changé après l'entretien. En effet, tous les entretiens ont eu lieu entre fin avril et fin mai 2006. Une actualisation quotidienne a pu se faire grâce aux quotidiens et hebdomadaires.

A ces sources s'ajoutent des informations publiées sur internet. A retenir les sites des différentes communes, celui du gouvernement ou bien celui de l'association de Roeser. Le site du Mouvement écologique, qui se déclare être le syndicat de l'environnement, a également fourni des données non négligeables. Il voit l'aménagement du territoire sous un angle plus critique.

Avant de pouvoir dégager les stratégies des communes à partir de toutes ces informations, nous allons nous attarder d'abord à la description des différents projets pour comprendre le contexte communal.

3.2. Des projets d'envergure différente

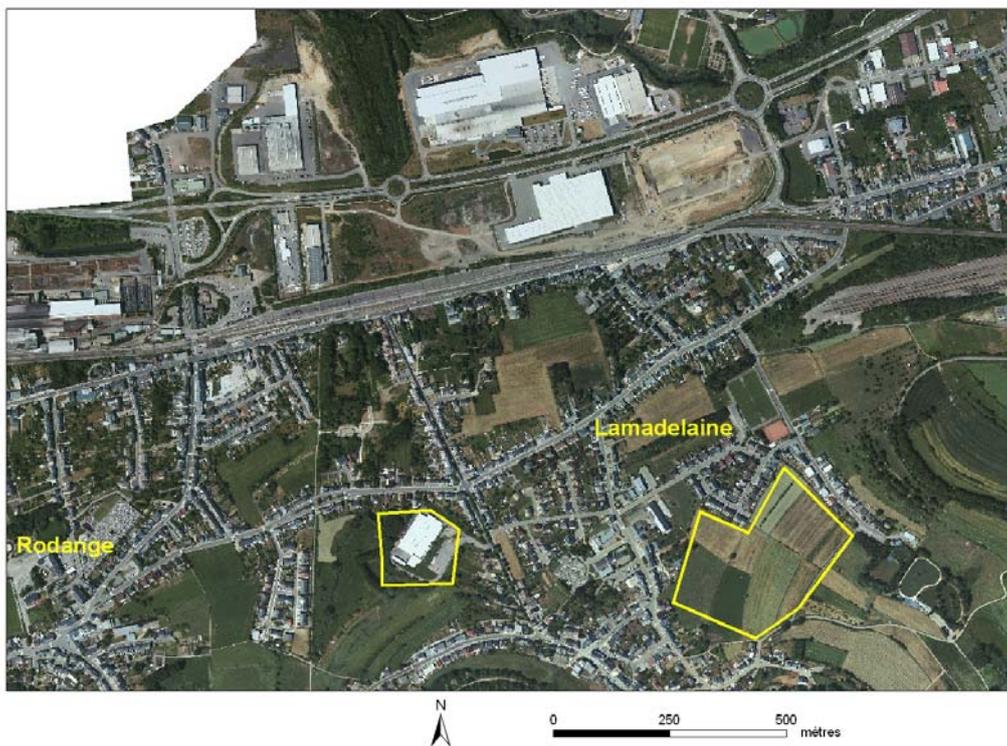
Chacune des huit communes prises en compte dans l'étude a des projets favorisant l'établissement de nouveaux logements ou d'activités économiques. Selon les communes, ces projets ont des envergures différentes et leur concrétisation est plus ou moins avancée. Nous allons décrire brièvement les différents projets, pour ensuite dégager les ressemblances et les divergences.

3.2.1. Pétange – une commune à tradition ouvrière dynamique

Pétange est une commune urbaine qui a plusieurs projets différents. Rien que les autorisations délivrées actuellement permettent la concrétisation de 600 unités d'habitation dans les trois à cinq années à venir. Deux grands projets sont sur la voie d'instance. Le premier se localise à Rodange et comprend 400 unités de logement réparties en des maisons individuelles, des maisons jumelées et des appartements. Le début des travaux est prévu pour la fin de l'année 2006. Ils seront réalisés dans plusieurs

étapes faisant que les travaux vont s'étendre dans les dix à quinze années à venir. Un deuxième lotissement est planifié à Lamadelaine, mais dans un premier temps une partie du terrain doit être reclassée en zone habitable. L'idée existe donc bien mais les plans ne sont pas encore concrets et le projet va probablement être réalisé à moyen terme. En outre la commune est elle-même en possession de terrains sur lesquels elle a prévu de développer des logements à coût modéré. A long terme s'ajouteront encore des projets supplémentaires. Ainsi un terrain d'une superficie de 4,5 hectares où se trouvaient des ateliers pourra être reconverti en zone d'habitation et être utilisé également pour des logements subventionnés.

Photo 1 : Les terrains prévus pour le logement à coût modéré



Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2004.

Ajoutons que Pétange est une commune industrielle en voie de reconversion. Une partie des sites de l'industrie sidérurgique ne sont plus utilisés à ces fins et seront reconvertis. De nouvelles activités économiques vont apparaître sur les friches industrielles. Un terrain d'une superficie de 17,5 hectares sera développé aussi vite que possible. A côté se trouve un terrain supplémentaire de 2,9 hectares également prêt à être développé. Une friche supplémentaire de 6,5 hectares se trouve près de la gare. La commune est propriétaire du terrain, mais un développement ne pourra se réaliser qu'à long terme car des problèmes de propriété restent à clarifier. En fait la commune l'a cédé il y a trente ans pour un franc symbolique à l'Arbed³³, pour une durée de quatre-vingt-dix ans.

³³ société sidérurgique luxembourgeoise

Théoriquement l'Arbed pourra le garder encore pendant soixante ans, mais il n'est plus utilisé. Il est classé en tant que zone industrielle, mais il se prêterait à l'installation de logements. La commune suppose qu'elle va entamer des discussions avec la société succédant l'Arbed pour avoir une possibilité de se réappropriier le terrain. Mais reste à voir si de telles négociations peuvent avoir du succès.

Tous les projets de la commune pris dans leur ensemble montrent que Pétange est assez ambitieuse. De plus, une bonne partie de ces projets se trouve déjà dans un stade assez concret. Une fois ceux-ci réalisés, les potentialités ne sont pas épuisées et la commune voit déjà les terrains pouvant déterminer le potentiel de Pétange. Elle a plusieurs axes de développement et montre une nette dynamique aussi bien pour l'habitat que pour l'économie.

3.2.2. Steinfort – un centre régional en expansion

La commune de Steinfort voit elle aussi bon nombre de lieux potentiels où pourra se faire son développement. La commune a fait élaborer plusieurs scénarios différents qui précisent quels terrains potentiels pourraient être développés. Elle fait une distinction entre un accroissement modéré de la population où elle pourrait escompter jusqu'à 540 nouveaux logements avec environ 1 060 habitants jusqu'en 2020 ou bien un accroissement important qui s'élève jusqu'à 680 unités de logement avec 1 400 habitants. Dans le premier scénario certains terrains restent dépourvus d'une urbanisation mais dans le deuxième cas, ils seront tous utilisés. A l'heure actuelle, deux projets concrets sont autorisés et 159 unités d'habitation vont être construites. Quelques PAP sont en train d'être élaborés et compteront 17 unités. De plus, un terrain de 4 hectares sur lequel des logements subventionnés pourront être établis a été cédé par une personne privée à la SNHBM qui va y développer des logements subventionnés.

Un grand nombre d'entreprises de Steinfort sont assez petites et ne disposent pas de la place nécessaire pour s'agrandir car elles se trouvent au milieu du tissu urbain. Elles ont l'intention de déménager. Pour répondre à la défaillance de l'artisanat local, la commune agit et a l'intention d'instaurer une zone d'activités communale. C'est l'opportunité pour la commune de renforcer sa situation économique. Au lieu de quitter la commune par manque de place, les entreprises locales resteront et vont même s'agrandir. Les emplois locaux resteront alors garantis. Dans l'optique d'installer une telle zone, la commune a choisi un terrain près du petit village rural de Grass, longeant la frontière belge. Le choix de ce site est amplifié puisque de l'autre côté de la frontière vient d'être créée une zone d'activités ayant comme point d'attraction principal un magasin de meubles IKEA. Comme les terrains ne sont pas encore trop chers à Grass, les prix resteront abordables pour les entreprises. Pour que l'environnement soit préservé autant que possible, la commune a l'intention de bannir toute activité polluante ou entraînant des flux de personnes. Selon P. Feist (2006), deux autres sites auraient pu être pris en considération à Kleinbettingen, mais ceux-là ont posé des problèmes. Le premier se trouve près de l'autoroute et est destiné par le plan sectoriel des déchets encombrants à accueillir des remblais anti-bruit constitués de déchets. Même si ce plan n'existait pas, les propriétaires ne céderaient pas leurs terrains. Le second n'est pas en considération non plus car il ne serait accessible qu'à partir de la Belgique. Le site de Grass a de plus l'avantage de pouvoir être relié directement à l'autoroute. La commune voit le site de Grass comme étant le seul à pouvoir répondre à ces fins, mais en réalité il est très discutable. Le petit

village, ne comptant que 70 habitants (Statec, RP 2001), se trouve dans une zone verte interurbaine. De plus, la planification de la commune ne tient pas compte du caractère transfrontalier de la zone. Les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement hésitent à donner leur accord.

Photo 2 : Le terrain prévu pour la zone d'activités économiques à Grass



Source : V. Feltgen, 2006.

A part ce terrain controversé se trouve au nord de Steinfort une zone de dimension assez limitée qui pourra être utilisée à terme pour des activités économiques.

En général, les projets de cette commune sont assez ambitieux. Dans un premier temps une partie des logements prévus sera construite. L'exécution de la majorité d'entre eux n'est pas encore dans une phase concrète et le vrai développement ne va progresser qu'à moyen ou long terme. Ce n'est pas seulement l'habitat qui jouera un rôle à Steinfort, mais aussi les activités économiques, à condition que l'établissement de la zone de Grass soit accordé.

3.2.3. Remich – un seul terrain présente l'enjeu du développement futur

Remich est la plus petite commune de tout le pays et logiquement l'étendue des terrains à développer est réduite. Pourtant la commune dispose d'un tout dernier terrain d'une superficie de 16,3 hectares qui se prête à l'urbanisation. Le site est idéal car il est plat, ceci malgré le fait que la commune de Remich soit localisée sur un versant. Un grand avantage supplémentaire est qu'il est composé de prairies et ni de vignes ni de bois ne font obstacle à une exploitation. Tout le développement futur de Remich se jouera donc sur ce terrain. Avant qu'un développement ne soit possible, il est indispensable de résoudre des problèmes techniques de différentes natures. D'abord l'accessibilité n'est pas optimale et un accès supplémentaire sera indispensable. La rue qui se prêterait bien à

cet accès supplémentaire est très étroite et de plus il s'agit d'un cul-de-sac dont à l'extrémité se trouvent deux maisons unifamiliales qui sont orientées de façon à rendre le prolongement de la rue très difficile. Elles devraient donc être démolies au moment où le terrain avoisinant sera urbanisé. Ensuite, il faut trouver une solution pour l'évacuation des eaux usées et il est indispensable qu'un des propriétaires riverains du terrain donne l'accord pour que la canalisation passe à travers son terrain. Un agent immobilier de Remich a ajouté un troisième obstacle, qui consiste dans le fait que les habitants du lotissement se trouvant au nord de Remich désirent avoir un accès direct sans passer par la ville toute entière. Si jamais une telle route était aménagée, elle passerait forcément par le terrain en question.

Photo 3 : Le terrain développable



Photo 4 : Sa rue d'accès étroite



Source : V. Feltgen, 2006.

A première vue, le terrain pose quelques obstacles, mais en fait il serait facile à exploiter. Un promoteur devrait nécessairement investir, mais comparé au profit qu'il peut en tirer, cet investissement ne représente pas grand-chose et le terrain serait certainement très rentable pour lui. Mais même dans la perspective d'un projet énorme, aucun promoteur n'est intéressé. Ceci découle du fait que la commune n'est pas stable du point de vue politique. Tout en étant pour le projet, elle reste sceptique et ne prend pas de mesures pour favoriser une mise en valeur du terrain. Comme elle n'est pas très convaincue, elle ne fait aucun effort pour résoudre les problèmes techniques et il en résulte que rien ne se passe. Comme la volonté politique n'est pas garantie, aucun promoteur n'est prêt à urbaniser ce terrain. Les promoteurs ayant le choix préfèrent investir ailleurs. Remich a donc un projet très ambitieux, mais qui n'est pas concret du tout. L'occupation future du terrain n'est donc pas encore définie. La seule indication qui est sûre est que la densité sera plus élevée que pour un lotissement à maisons individuelles. Le terrain ne sera pas nécessairement réservé uniquement à l'habitat. Toutefois l'habitat primera. L'un ou l'autre commerce de proximité ou des services pourraient également être implantés. Mais ces questions ne peuvent être abordées qu'au moment où se manifeste un promoteur. Une urbanisation ne sera prévue qu'à long terme. Dans des délais plus raisonnables ne seront exécutés que l'un ou l'autre petit projet qui mène en majorité à une densification du tissu urbain. A part une petite zone d'activités économiques qui vient tout juste d'être créée (4), Remich n'a pas de projets économiques.

Prise dans son ensemble, la commune est ambitieuse mais non dynamique. Ambitieuse puisqu'elle tente de développer un vaste terrain sur lequel se jouera tout le futur de la ville. Non dynamique puisque sa volonté de développer ce seul terrain n'est pas trop exprimée. Remich ne suit qu'un seul axe de développement. Ses autres projets concernant l'habitat sont réduits et des projets économiques sont non existants.

3.2.4. Mondorf – un centre supplémentaire ambitieux

La commune de Mondorf a plusieurs projets, dont le plus important est en train d'être exécuté. Il s'agit de la mise en valeur du terrain d'une superficie de 7 à 8 hectares localisé au lieu-dit *Brill*. Il est déjà au dernier stade de son développement et sera achevé fin 2008. Ce projet permet une croissance de 400 habitants. La particularité du *Brill* consiste à ne pas être uniquement réservé à l'habitat mais à incorporer également des professions libérales, des magasins et même un supermarché. Une maison de retraite et une piscine font également partie du projet. Le centre de Mondorf aura une nouvelle allure.

Photo 5 : Le projet du Brill



Source : V. Feltgen, 2006.

Un projet supplémentaire en train d'exécution compte 115 à 125 unités d'habitation. En outre le ministre de l'Intérieur vient de donner son feu vert pour le « Domaine les Etangs » début août 2006. Il s'agit d'un projet d'habitat collectif qui comprend 146 logements. Suite à la densité qui est jugée trop élevée, le conseil communal n'a donné son accord qu'après des années de discussions controversées. A part ces projets ponctuels, le tissu urbain de la commune en entier pourra être densifié. Ajoutons qu'à Ellange, le périmètre de construction sera élargi dans le nouveau PAG de 53 à 70 hectares. Ce village va donc s'étendre à terme. La localité d'Altwies pour sa part ne va pas s'agrandir considérablement. En ce qui concerne les activités économiques, la zone qui vient d'être créée à Ellange sera occupée par de nouvelles entreprises et en même temps, elle sera élargie.

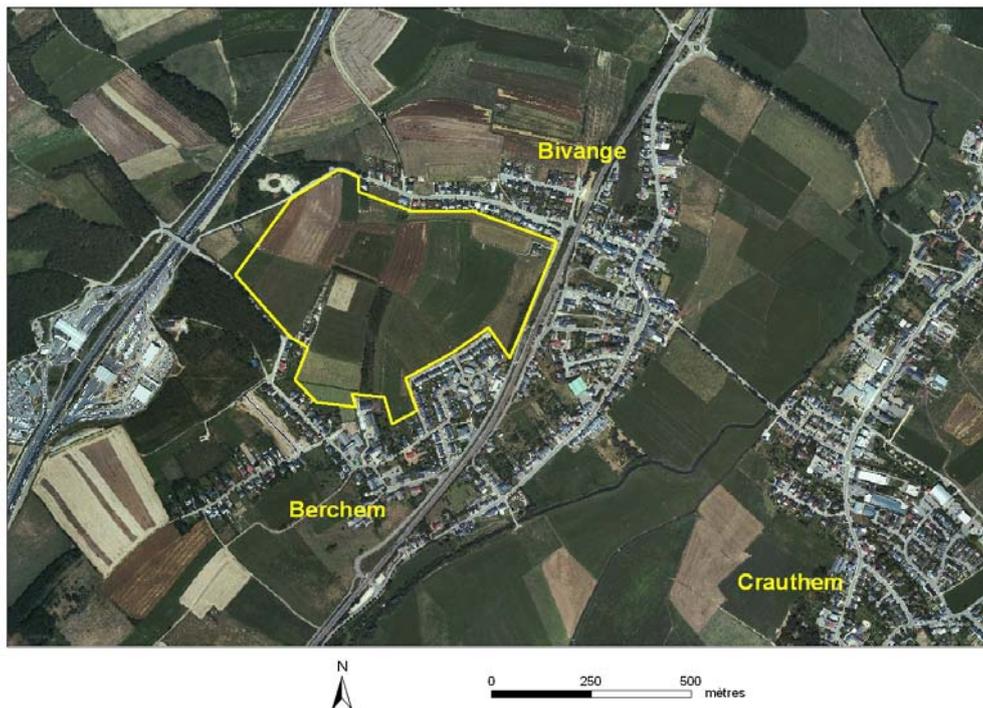
Mondorf est donc une commune très dynamique avec des projets ambitieux dont la majorité est très concrète. En outre, elle garde des terrains pour le futur, comme le montre l'élargissement du périmètre. La commune est en plein développement et ceci aussi bien

pour l'habitat que pour les activités économiques, sans oublier des zones mixtes, dont ne disposent que peu de communes.

3.2.5. Roeser – une petite commune qui voit grand

La commune ayant le projet de construction le plus vaste proportionnellement à sa taille est Roeser. En une zone de 26 hectares, située entre les localités de Bivange et de Berchem, elle prévoit la construction de 800 appartements et de 90 maisons avec une taille de trois à cinq ares par parcelle : les « Jardins du Roeserbann ». La densité du nouveau lotissement sera très élevée et il accueillera entre 2 000 et 2 800 habitants, ce qui correspond à presque la moitié de la population communale actuelle. Lors du dernier recensement de la population en 2001, elle s'élevait à 4 480 individus. Berchem comptait à la même date 827 habitants et Bivange 594. L'exécution de ce projet a donc comme conséquence le doublement de la population de ces deux villages. La commune prise dans son ensemble connaîtra un développement de la population de 50 %. Les envergures de ce projet sont donc énormes.

Photo 6 : Le terrain qui est prévu pour les Jardins du Roeserbann



Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2004.

La commune a plaidé pour que le promoteur réalise un grand projet cohérent qui englobe tout le terrain. Elle agit de manière à éviter un assemblage disparate avec des projets individuels. En plus des logements, les Jardins du Roeserbann comprennent une école et un petit parc. Le promoteur qui a soumis le projet à la commune, déclare respecter les aspects écologiques et garantir la qualité de vie. Les maisons sont planifiées de façon à

permettre une économie optimale d'énergie. Les voitures seront garées en souterrain et pour sauvegarder l'aspect écologique, les toits des bâtiments seront couverts de verdure. Même si le site se trouve près de l'autoroute, le calme sera garanti par une délimitation et une isolation acoustique. Les plans actuels ne prévoient pas d'activités économiques malgré le fait que les planificateurs ont essayé d'introduire des notions de qualité de vie. Les commerces et services de proximité font défaut et les habitants sont obligés de se déplacer même pour les besoins élémentaires. Une étude socio-économique préliminaire n'a pas été réalisée, un reproche que le ministère de l'Intérieur adresse à la commune.

La mise en œuvre d'un projet d'une envergure pareille ne se réalise pas du jour au lendemain et il est prévu de l'étaler sur quinze années. Le conseil communal a donné son accord provisoire début mars 2006. La population de la commune a vivement protesté contre l'envergure des « Jardins du Roeserbann » et les habitants se sont regroupés spontanément dans une association³⁴ pour faire opposition. Les membres de l'association ne sont pas contre toute urbanisation de ce terrain, mais contre l'envergure du projet. Ils sont d'avis que la densité est adaptée au milieu urbain mais pas au milieu rural et un tel projet entraîne une augmentation non négligeable de la circulation routière.

A part ce projet important, la commune ne prévoit pas d'autres lotissements. Il existe quand même quelques petits projets ponctuels qui remplissent essentiellement les interstices dans le tissu existant dont la majorité est en cours d'être exécutée. Entre 2004 et 2005, la commune a accordé 280 autorisations à bâtir, ce qui montre son dynamisme. Pour le futur, seulement quelques rares terrains restent disponibles.

Parallèlement à l'habitat, la commune de Roeser prévoit un développement économique. Une zone industrielle sera prioritairement implantée sur un terrain de 15,8 hectares à Kockelscheuer près d'industries existantes. A très long terme la commune songe éventuellement à prolonger la zone industrielle de Livange, sans avoir des projets concrets pour l'instant. Ce projet n'est pas sur la liste des priorités et la commune regarde d'abord comment la zone de Kockelscheuer va évoluer. De plus elle sait qu'elle aura sans doute des problèmes avec les habitants en instaurant une telle zone d'activités à Livange.

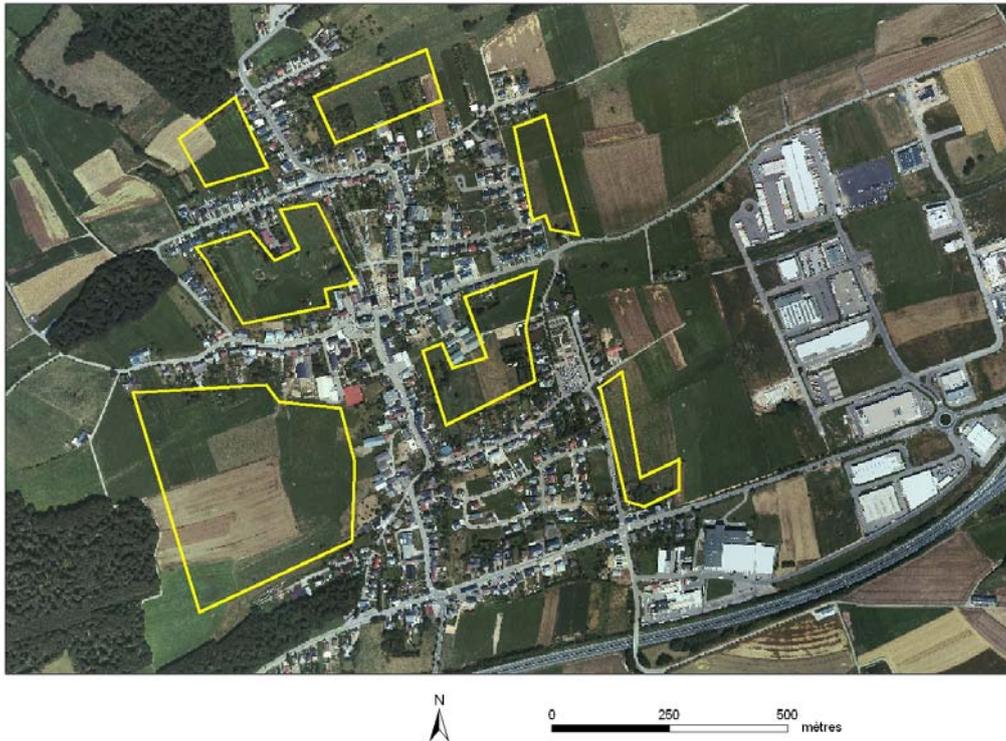
Le développement de l'habitat à Roeser est donc axé sur un projet très vaste et controversé tandis que les autres projets sont individuellement de dimension réduite. Pris dans leur ensemble, leur impact n'est pas non plus négligeable. Du point de vue économique la petite commune de Roeser est assez dynamique. Elle est très ambitieuse par rapport à l'habitat et également par rapport aux activités économiques.

3.2.6. Leudelange – la majorité des terrains n'est disponible qu'à long terme

Leudelange est une des communes ayant des projets qui sont dans un premier temps moins ambitieux. Au sein du périmètre se trouvent pas mal de terrains qui pourraient être développés. Dans le nouveau PAG, en train d'être élaboré, cette surface sera même augmentée d'un tiers. Tous ces terrains ne pourront pourtant être urbanisés qu'à long terme car la commune a des problèmes avec les propriétaires fonciers. Quatre ou cinq cultivateurs détiennent les terrains se trouvant à l'intérieur du périmètre, et aucun d'entre eux n'est prêt à céder le plus petit bout.

³⁴ *Biergerinitiativ fir eng sännvoll Entwécklung am Réiserbann* « association d'habitants pour un développement raisonnable du Roeserbann »

Photo 7 : Les nombreux terrains qui se prêtent à un développement à Leudelange



Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2004.

Parmi les nombreux terrains, un seul est disponible pour un projet à court terme. Au *Schléiwenhaff* sera établi un PAP qui entraîne une augmentation de la population de 650 habitants. De plus, la commune se montre enthousiaste pour agrandir son périmètre. Côté économie, les trois zones d'activités existantes disposent encore d'espaces vides et seront remplies davantage. L'enjeu est d'éviter de devenir une commune dortoir, vu la proximité de Luxembourg-ville. Mais dans la zone d'activités économiques, la commune est sans pouvoir par rapport aux propriétaires privés. Ainsi il reste un terrain agricole au plein milieu de la zone et le propriétaire va le garder.

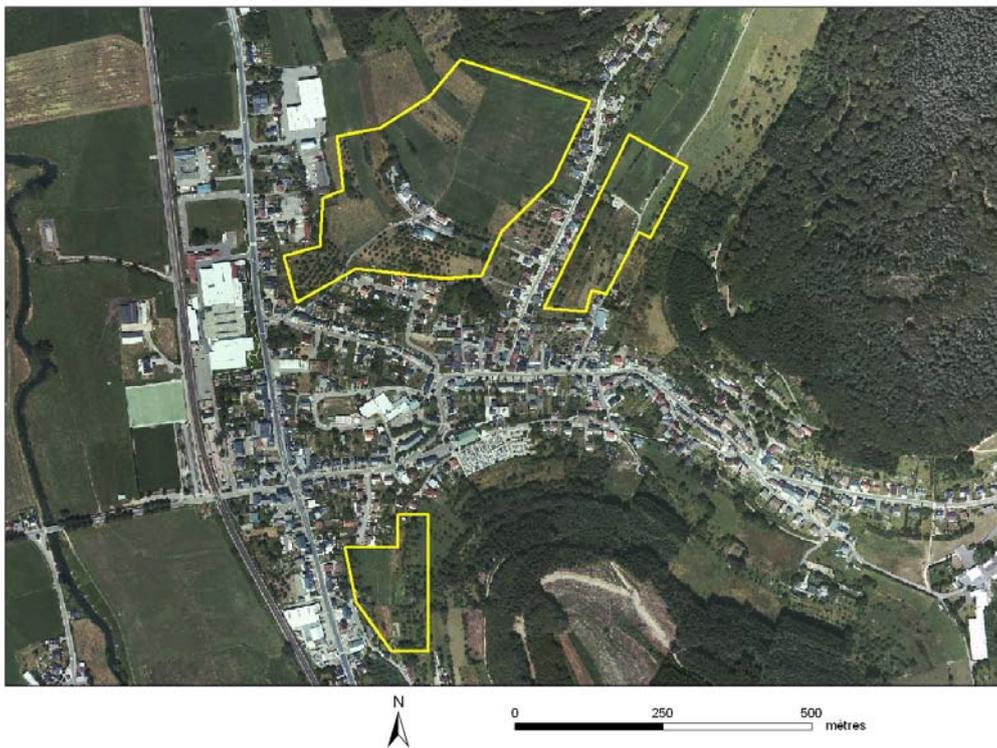
Leudelange a donc encore du potentiel mais la majorité du développement futur ne se présente pas encore sous forme concrète. Dans un premier temps, les projets ne semblent pas trop ambitieux. La commune a quand même plusieurs axes de développement en misant sur l'habitat et les activités économiques.

3.2.7. Lintgen – des projets assez limités

Lintgen se présente par rapport à Leudelange dans une situation à peu près analogue quant à l'ambition. La commune vient de voter un PAP d'une surface de 2,3 hectares. Il comportera 35 à 36 maisons dont la majorité seront des maisons jumelées. Normalement l'exécution de ce projet ne devrait pas tarder. Un terrain supplémentaire a été soumis à un PAP, mais ce dernier date de 1976 et depuis lors, personne ne s'est montré intéressé pour construire et la commune ne peut pas non plus pousser les propriétaires à cette action. Ce

PAP ne répond plus aux normes actuelles, car les différentes parcelles ont une taille de 15 ares, ce qui veut dire que sur une surface de 3,1 hectares ne pourront être construites que 25 maisons. Mais comme le PAP a été accordé, la commune n'est plus en mesure de le changer et de réduire la taille des parcelles. Pour le développement futur de la commune, Lintgen n'a pas besoin de se faire des soucis puisqu'il reste un grand terrain de 11,2 hectares ainsi que quelques-uns de dimensions plus réduites. Une urbanisation est à prévoir uniquement à moyen et à long terme.

Photo 8 : Les terrains qui peuvent être développés à Lintgen



Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2004.

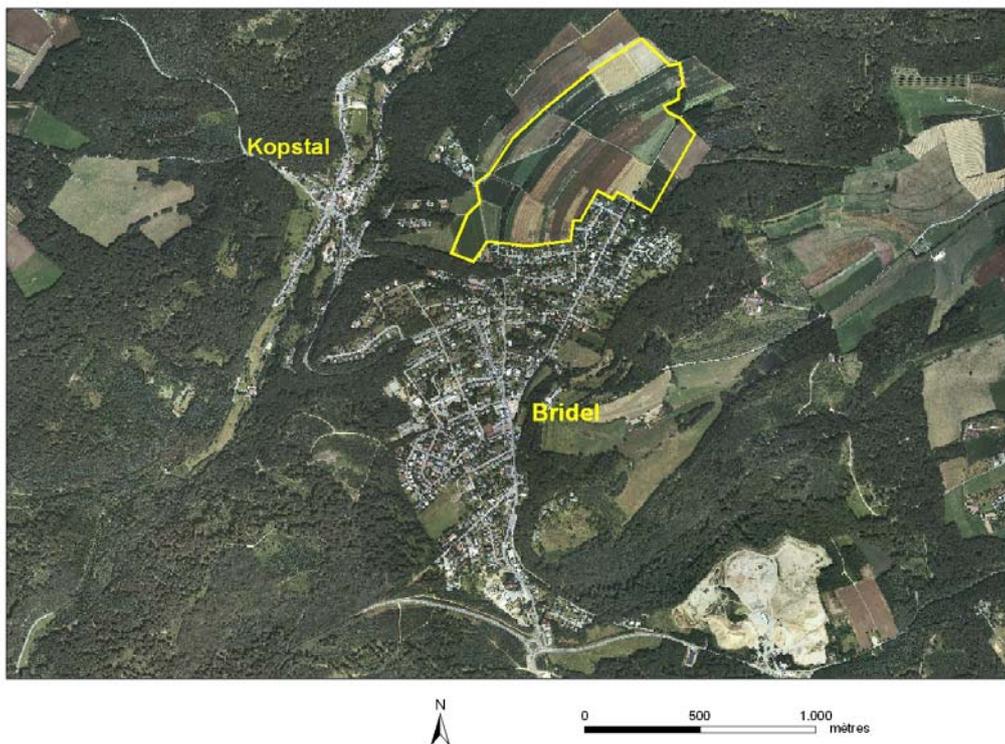
Ajoutons que Lintgen n'a que des projets concernant l'habitat et aucun projet économique. La commune ne suit qu'un axe de développement. Seul un projet de taille assez réduite peut être considéré comme concret. Même si les projets de Lintgen ne semblent pas être ambitieux, il faut voir cette quasi absence de projets par rapport à la taille de la commune. Il est évident celle-ci ne peut pas avoir autant de projets qu'une commune urbaine comme par exemple Pétange.

3.2.8. Kopstal – une commune sans projets

Kopstal enfin est une commune qui n'a presque pas de projets du tout. Elle désire densifier le tissu urbain existant sans utiliser de nouvelles surfaces libres. Comme les interstices libres ne sont pas très nombreux, la commune ne va probablement pas se développer énormément. Tous les terrains théoriquement constructibles ne le seront qu'à moyen ou long terme. La capacité de la station d'épuration est trop réduite et avant la

réalisation de n'importe quel projet, un agrandissement reste indispensable. Malgré tout, la commune est en train d'élaborer un seul PAP sur un terrain de trois hectares au Bridel. D'après les dires de la commune, il sera voté encore au cours de l'année, à condition que la situation concernant la station d'épuration des eaux se clarifie. Pour un autre terrain d'une superficie de 2,2 hectares des plans existent, mais la commune a empêché sa réalisation puisque la densité et le trafic routier engendrés seraient trop élevés. Ce terrain se trouve près d'une ancienne carrière et la commune prévoit de regrouper les deux de façon à ce qu'à moyen terme il sera possible de les mettre en valeur ensemble. Il existe encore quelques petits terrains dispersés à travers la commune où l'on pourrait éventuellement songer à un développement à moyen ou à long terme, mais la commune n'y est pas trop intéressée. Au nord du Bridel se trouvent de très vastes terrains, d'une superficie totale de plus de 52 hectares mais à l'heure actuelle personne ne songe à les développer et peut-être il ne sera jamais nécessaire de les utiliser.

Photo 9 : Les potentiels de la commune de Kopstal



Source : Administration du Cadastre et de la Topographie, 2004.

La commune de Kopstal n'est pas trop en faveur d'un développement soutenu et n'a presque pas de projets précis. En effet, d'après le ministère de l'Intérieur, elle bloque tous les projets qui lui sont soumis. Surtout le Bridel est une localité très aisée et elle a l'ambition de protéger le cadre de vie de ses résidents en s'opposant à tout développement massif. Si jamais un développement était envisagé, il serait uniquement basé sur l'habitat et aucune zone d'activités économiques ne verrait le jour. En général,

Kopstal peut donc être considérée comme n'étant ni ambitieuse, ni dynamique. La commune préserve plus ou moins le status quo.

3.2.9. Bilan

Pétange et Mondorf sont des communes avec beaucoup de projets ambitieux qui sont en grande partie assez concrets et même déjà en train d'être exécutés. En même temps, leur dimension n'est pas exagérée par rapport à la taille des localités et ni l'habitat ni les activités économiques ne sont négligés. Ces communes ont plusieurs axes de développement et à l'intérieur des domaines de l'habitat et des activités économiques, les communes suivent plusieurs pistes. La commune de Steinfort elle aussi a quelques projets en cours et voit comment le futur pourrait se présenter sans pourtant avoir déjà des plans précis. Steinfort se trouve cependant face au problème de l'installation d'une zone d'activités économiques, mais elle a des difficultés pour obtenir les autorisations nécessaires. La commune à caractère rural de Roeser se trouve dans une situation similaire. Elle a des plans très ambitieux pour créer un lotissement gigantesque mais qui est très controversé. Steinfort et Roeser ont aussi bien des projets dans le domaine de l'habitat que dans celui des activités économiques. Mais Steinfort a des problèmes pour faire passer son projet économique et Roeser son projet pour l'habitat.

Au vu des communes de Pétange, Mondorf et également Steinfort, nous pouvons affirmer que les communes urbaines sont dynamiques. Pétange est un centre industriel en reconversion, Mondorf est une localité urbaine en pleine expansion, Steinfort a le statut de centre de développement et d'attraction régional et a des idées de développement. En considérant le centre régional de Remich, il faut toutefois nuancer le constat de dynamisme des communes urbaines. La ville de Remich voit qu'elle dispose d'un potentiel non négligeable à l'échelle de la commune, mais elle ne fait pas d'efforts pour le valoriser. La situation est stagnante et il ne se passe rien. Son axe de développement se limite à un projet unique qu'elle ne réalise même pas. Kopstal est une deuxième commune qui ne s'attaque pas à des projets de développement. Cette absence de projets a cependant des origines différentes. Remich est une petite commune qui n'a pas les moyens de gestion nécessaires tandis que Kopstal a la volonté de préserver ses atouts.

Leudelange et Lintgen sont deux communes avec un nombre réduit de projets. Mais surtout Leudelange dispose de terrains potentiels propices à un développement futur. Notons tout de même qu'au niveau économique, les deux se différencient. Leudelange possède trois zones d'activités économiques en pleine expansion tandis que Lintgen ne développera pas d'activités économiques. Comparés aux autres communes, leurs projets ne peuvent pas vraiment être considérés comme ambitieux.

Après cette vue d'ensemble sur les différents projets des huit communes, nous nous pencherons sur la manière dont elles vont procéder pour les mettre en œuvre.

3.3. Des stratégies plus ou moins affirmées par les communes

La manière d'intervenir pour mettre en œuvre les visions de la commune permet de tirer des conclusions sur leurs stratégies. La volonté de se développer démographiquement est-elle présente ? Comment les communes réussissent-elles à le faire ? Ces visions, sont-elles conformes à l'IVL ? Quelle est l'attitude des communes par rapport à l'intercommunalité ? Interviennent-elles activement sur le marché foncier ou adoptent-

elles plutôt une attitude du laisser-faire ? En répondant à ces questions, nous dégagerons les stratégies des communes par rapport à la question foncière.

3.3.1. Des communes prêtes à se développer démographiquement

Toutes les communes ont leurs projets individuels. Certaines ont plusieurs axes de développement et d'autres uniquement un seul. Elles déclarent presque unanimement qu'elles ont l'intention de se développer davantage. *Remich*, qui a actuellement 2 950 habitants, aspire à atteindre les 5 000, mais pour attirer cette population, la commune doit faire des efforts pour développer le terrain en suspens. Les 5 000 habitants ne seront pas pour demain. *Lintgen* pour sa part compte 2 200 habitants et vise les 3 000 étant donné que le ministère indique qu'à partir de ce seuil, une commune a dépassé la masse critique pour être dirigée d'une façon optimale. Dans sa nouvelle réforme territoriale, l'État indique qu'il aimerait que les communes en dessous de ce seuil fusionnent. *Lintgen* ne va probablement pas atteindre cette population sous peu vu que le PAP qui est accordé pour les 35 à 36 maisons ne permet pas une augmentation de 800 personnes. L'objectif visé ne sera probablement atteint qu'à long terme. La commune de *Roeser* veut garder un rythme soutenu, ce qui sera le cas si jamais le projet des Jardins du Roeserbann est réalisé. Alors, la population augmentera de 50 %. Même les logements actuellement en construction permettent une augmentation de la population autour des 12 %. *Leudelange* affirme que sa population actuelle de 1 800 habitants pourrait croître sans problèmes de 15 % ou même de 30 % (donc entre 2 050 et 2 350 habitants). Par rapport aux autres communes, son développement prévisible sera plus modéré et vu le PAP qui est en cours d'adoption, la vision de la commune reste réaliste. La commune de *Pétange* elle aussi déclare vouloir une augmentation de la population, un but qu'elle réalisera sans aucun problème vu l'envergure de ses projets. Les communes de *Steinfort* et de *Mondorf* sont un peu plus réticentes en ce qui concerne une croissance de la population. *Steinfort* veut plutôt subir une croissance modérée, mais de l'autre côté, elle avoue que ce n'est pas la commune qui commande le rythme mais les propriétaires et investisseurs. *Mondorf* pour sa part ne s'est pas encore préoccupée de cette problématique. Sans faire de grandes prévisions *Mondorf* affirme qu'elle verra le développement de sa population en fonction des projets en cours. La commune veut d'abord gérer les problèmes auxquels elle est confrontée actuellement avant de penser au futur. Il faut dire que les projets en cours et ceux planifiés à court terme, permettent déjà un agrandissement non négligeable. Le projet du *Brill* à lui seul prévoit une croissance d'environ 400 habitants. *Kopstal* se croit prête à un agrandissement, sans pourtant préciser qu'elle le veut à tout prix. Comme la commune n'a pas de projets cette croissance reste assez douteuse.

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire indique que souvent les communes veulent se développer mais qu'en réalité elles n'ont pas de vision et ne savent pas pourquoi elles ont le désir de s'agrandir. Souvent elles ont des projets plus ou moins ambitieux, mais il n'est pas évident qu'elles ont réfléchi sur les incidences techniques que ces projets entraînent. Selon le ministère il est rare que les communes se rendent compte des coûts qu'entraînent leurs projets. Ainsi, il est difficile à comprendre un projet ambitieux comme celui de *Roeser*.

Quant à la réalisation de leurs visions, *Kopstal* et *Mondorf* ont donné des réponses qui restent plutôt vagues. *Pétange* reste terre-à-terre avec sa vision qu'elle va réaliser sans problèmes. Pour *Leudelange* la situation est presque analogue. Même si *Steinfort*

préférerait un développement modéré, elle se rend compte que sa décision n'est pas réaliste et elle prend donc ses dispositions pour s'adapter à une croissance de la population. Les affirmations de Roeser et de Remich restent en principe plutôt réalistes puisque leurs visions sont en rapport avec leurs projets. Le problème avec les deux communes est que ce sont précisément leurs projets qui ne sont pas trop réalistes. Avec ses projets réduits, il est plutôt improbable que Lintgen va atteindre une population de 3 000 habitants.

Cette volonté de croissance ou de rétention de croissance démographique, est-elle en accord avec la politique de l'Etat ?

3.3.2. La conformité des visions des communes avec l'IVL

Les communes se sont plaintes de ne pas avoir été sollicitées lors de l'établissement du concept intégratif du transport et du développement spatial (IVL). Le ministère indique qu'elles ont été informées par l'intermédiaire du syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), dont toutes les communes font partie. Mais en réalité, ce concept leur est imposé d'en haut sans qu'elles aient eu la possibilité d'y participer. L'IVL prévoit le renforcement de certaines communes par un développement soutenu. D'autres communes sont soumises à des restrictions. Comment réagissent-elles face aux visions étatiques du développement territorial ?

Steinfort et *Remich* sont des lieux centraux qui sont prédestinés à se renforcer. Les deux communes déclarent qu'elles en sont d'accord. *Steinfort* pour sa part a des potentiels pour répondre à cet appel. Mais il ne faut pas perdre de vue que la commune a quand même une préférence pour un développement modéré. *Remich* pour sa part aura des difficultés pour satisfaire cette aspiration. La commune ne se montre pas trop enthousiaste pour aménager le seul terrain qui reste disponible et son attitude est passive. La ville de *Remich* ne se développera donc pas à première vue. Nous sentons que les deux centres régionaux ne refusent pas tout développement mais leur enthousiasme pour un développement reste très limité.

Pétange et *Mondorf* sont prévues comme centres supplémentaires pouvant se développer davantage. Tenant compte des multiples projets de *Pétange*, la commune n'aura aucun problème avec cette obligation. Elle déclare qu'elle voudrait suivre cette indication et, tenant compte de ses nombreux projets, elle le fera sans difficultés. *Mondorf* de son côté est une exception, car la commune affirme qu'elle n'a pas encore réfléchi quant aux répercussions de l'IVL et qu'elle ne peut pas donner de réponse claire. Tout est encore très vague. En réalité la commune de *Mondorf* montre qu'elle est très dynamique et nous pouvons affirmer que cette commune répond aux exigences de l'IVL. Les deux communes présentent donc le potentiel pour devenir des centres supplémentaires. En même temps elles ont la volonté pour satisfaire les propos de l'IVL, même si dans le cas de *Mondorf*, la commune ne s'est pas encore décidée clairement.

Sans être un centre régional supplémentaire, l'IVL prévoit également le développement supplémentaire de *Lintgen*. La commune est bien contente de l'avis de l'IVL. Elle est satisfaite que les visions de l'Etat et de la commune coïncident. Pour l'instant, les projets de *Lintgen* sont encore plutôt réduits, mais l'IVL ne fait au moins pas d'obstacle à une extension future. La commune a donc la main libre tout en sachant bien que suite au manque de place, un fort accroissement sera impossible.

La commune de *Kopstal* quant à elle n'est pas incitée à se développer, mais elle n'est pas soumise expressément à une restriction non plus. Cette fois-ci, la commune semble être également satisfaite de sa situation. Même si l'entretien a été réalisé avec un responsable technique et non politique, il pense que c'est probablement à l'avantage de la commune.

Les deux communes de *Leudelange* et de *Roeser* sont celles qui sont censées ne pas s'agrandir et toute planification devrait être vue avec précaution. Même si *Roeser* se trouve dans la ceinture verte qui devrait rester établie entre l'agglomération de la capitale et la région Sud, la commune a un projet surdimensionné pour sa taille. Une croissance de la population de plus de 50 % n'a rien à voir avec les 7 % à 10 % que l'IVL prévoit pour la commune à l'horizon 2020. L'association d'habitants est même d'avis que si toutes les communes du Luxembourg se développeraient de la même manière que *Roeser*, alors le pays n'accueillera pas seulement les 700 000 habitants qui sont en discussion, mais un nombre de loin supérieur à un million. *Roeser* veut absolument se développer et ne tient pas compte de la restriction. Même si les projets de *Leudelange* sont moins ambitieux, la commune est dans une situation similaire étant donné qu'elle voit d'importantes possibilités pour s'agrandir même si elle se heurte aux propriétaires. Les deux communes ont la volonté de s'agrandir et elles ne sont pas enchantées du tout pour accepter les indications de l'IVL. En même temps, elles sont conscientes que l'IVL n'a qu'un caractère d'orientation et qu'il n'est pas obligatoire. Aussi longtemps qu'une restriction de développement n'est pas fixée par voie juridique, les communes sont en mesure de se développer comme elles le désirent. La commune de *Roeser* ignore complètement l'IVL et fait ce qui bon lui semble. La commune de *Leudelange* donne l'impression que l'IVL n'est pas à prendre mot pour mot et que de toute façon il sera encore soumis à des changements. De tels changements ne sont par contre pas prévus comme l'affirme le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Le ministère a ses difficultés pour expliquer ce qu'une zone verte représente. Souvent les communes ne voient que ce qui se passe dans le cadre des limites communales et ignorent le contexte général. Il n'est pas évident de faire comprendre aux communes que chaque petite parcelle qui est consommée a des incidences. Ces deux communes ont donc des projets plus ou moins ambitieux, mais le ministère doit donner son accord final. Surtout le projet de *Roeser* qui est déjà dans un stade assez avancé aura probablement des difficultés pour avoir cet accord.

Aussi longtemps que l'IVL prévoit un développement des communes, elles sont toutes d'accord avec les indications qui leur ont été imposées et déclarent être prêtes à les suivre. Nous remarquons toutefois que les communes qui pourront devenir des centres supplémentaires sont plus enthousiastes que les centres régionaux. Dès que ce développement n'est pas envisagé, elles ne sont plus du même avis et ignorent l'IVL. Dans ce cas, les communes affirment que de toute façon il n'a pas de caractère réglementaire et qu'il ne faut pas trop y prêter attention. Si les communes sont d'accord avec l'IVL, alors elles sont d'avis que le concept est bon. Le cas échéant, elles pensent néanmoins qu'il n'a de toute façon pas d'importance.

Hormis le fait de donner des indications par rapport au développement des communes, l'IVL a également prévu des terrains potentiels. Dans la suite, nous allons analyser la réaction des communes face à ces indications.

3.3.3. Au-delà des terrains potentiels prévus, les communes en rajoutent

A l'intérieur de chaque commune, l'IVL prévoit des zones de développement potentielles en précisant l'affectation et les temporalités des différentes parcelles. Lors de l'élaboration de ces plans, les municipalités n'ont pas été consultées non plus. Généralement elles ont été même très surprises en voyant les cartes des terrains potentiels de l'IVL. Qu'en pensent-elles concernant l'habitat ainsi que les activités économiques ?

Concernant *l'habitat*, les communes sont en principe d'accord avec les terrains avisés. Quelques petites parcelles font exception à la règle et les communes déclarent qu'elles ne sont pas constructibles. Lors de l'élaboration de l'IVL il n'a vraisemblablement pas été analysé si les terrains sont vraiment adaptés à être urbanisés. Mais comme ces données sont basées sur les anciens PAG des communes, il est possible que ceux-là n'aient pas été tout à fait adaptés aux faits réels. Notons de plus, que la commune de Mondorf a retiré de son périmètre de construction un terrain destiné à l'habitat. Comme il figurait encore dans l'ancien PAG, il est sur la liste de l'IVL des terrains potentiellement à développer. Ce terrain se trouve le long de la route entre l'extrémité du village d'Ellange et une zone d'activités économiques. La commune a affirmé la volonté de faire une distinction claire et nette entre l'habitat et les activités économiques et ne veut pas que des maisons soient construites jusqu'au début de la zone.

En très grande partie, les terrains qui sont prévus par l'IVL pour être développés pour l'habitat correspondent aux visions des communes. Lintgen, Remich et Kopstal se limitent à ces terrains et n'ont pas d'ambitions supplémentaires. Mais certaines communes voient encore davantage de possibilités de développement. Leudelange, Steinfort et Mondorf font l'effort d'élargir leur périmètre d'agglomération ponctuellement. La commune de Pétange voit de nombreux terrains supplémentaires à ceux retenus par l'IVL. Les deux grands lotissements qui sont planifiés se trouvent en des lieux qui n'ont pas été considérés par l'IVL. Pour un des deux, il est même nécessaire de reclasser un espace vert en une zone constructible. S'y ajoute que la commune de Pétange est propriétaire de terrains qui se prêtent à la construction et où elle va établir des logements subventionnés.

Roeser voit également des possibilités de développement supplémentaire avec le projet des Jardins du Roeserbann, mais contrairement à Pétange, Roeser est une commune qui ne doit pas se développer. De plus, le terrain concerné est avec 26 hectares très vaste par rapport à la petite commune rurale. Selon les maîtres d'ouvrage, qui ont trouvé leur assistance auprès de la commune, le projet est pourtant parfaitement compatible avec l'IVL, étant donné qu'il répond à deux conditions. Premièrement, la densité est élevée et deuxièmement le lotissement est très proche de la gare de Berchem. La densité élevée et la proximité des axes ferroviaires et plus particulièrement des gares, sont deux faits que préconise l'IVL pour le développement de l'habitat. De ce point de vue, le projet correspond entièrement aux objectifs de l'IVL. Il ne faut cependant pas oublier que ce dernier plaide en même temps pour une concentration déconcentrée. Les lieux centraux sont développés tandis que le développement des autres communes sera limité. Roeser n'est non seulement pas un lieu central mais de plus, la commune se trouve dans une ceinture verte qui devrait rester préservée et où tout développement est à proscrire. L'ampleur du projet est ainsi en contradiction avec le cadre institutionnel. La commune interprète l'IVL de la manière la plus avantageuse pour elle. Dans une lettre ouverte au conseil échevinal (avril 2006), le Mouvement écologique va même jusqu'à affirmer que

la gare de Berchem n'a qu'une « fonction d'alibi » pour rectifier le projet. La commune donne l'apparence de ne pas être trop convaincue par l'idée de relier le lotissement à la gare. D'abord, le chemin qui est prévu en direction de celle-ci n'est pas un chemin direct. Ensuite, le nombre de parkings est avec deux par ménage très élevé pour un lotissement destiné à ce que les habitants utilisent le transport en commun. Ajoutons que d'après les plans, l'espace qui est le plus proche de la gare n'est pas prévu pour les logements, mais pour le parc central et une école. L'argument de la commune qui voudrait que le lotissement soit planifié sur un site relié au transport en commun est donc discutable. Il semble que la commune choisit ses arguments pour arriver à ses fins.

En ce qui concerne les terrains qui se prêtent à des *activités économiques*, les opinions par rapport à ceux qui sont désignés par l'IVL divergent. Pétange et Leudelange sont entièrement d'accord avec les terrains désignés. La petite zone de Remich est déjà entièrement remplie. Certaines communes ne se contentent pas seulement avec les parcelles désignées mais ont l'intention d'élargir les zones prévues par l'IVL. Tel est le cas à Mondorf où la commune a acheté quelques parcelles supplémentaires pour élargir la zone d'activités existante. Roeser pour sa part songe éventuellement à instaurer une zone supplémentaire à Livange, mais sans que cette idée se soit déjà concrétisée.

A côté des communes qui sont d'accord avec les terrains désignés, il y a celles qui ne voient pas trop pourquoi ces terrains-là ont été choisis. Lintgen affirme que la commune ne se prête pas à un développement économique et les terrains qui sont prévus selon l'IVL ne donnent aucun sens. Un des terrains se trouve au fond du village à la limite d'une zone verte. De plus, il faut traverser des zones résidentielles pour y accéder. Il s'avère impossible d'implanter des activités économiques. Les terrains désignés qui se trouvent le long de la route principale ne se prêtent pas non plus à un développement économique. Au lieu des quelques activités existant le long de la rue principale, la commune verrait mieux des logements. D'un côté la commune voudrait plus d'activités économiques engendrant des taxes supplémentaires. Mais de l'autre côté, les responsables communaux restent réalistes et sont d'avis que des activités économiques ne donnent pas de sens à Lintgen. D'un point de vue paysager elles sont même à déconseiller. Lintgen ne plaide pas pour un éparpillement des zones économiques mais bien pour un regroupement dans des zones qui s'y prêtent. Ainsi toutes les activités économiques seront rassemblées à Mersch où se trouve une grande zone industrielle. Les terrains qui sont donc avisés à Lintgen ne seront pas utilisés à ces fins. Kopstal est également d'avis qu'il vaut mieux qu'elle n'ait pas de telles activités. L'IVL prévoit une zone, mais puisqu'il s'agit d'une déchetterie, la commune ne voit pas de possibilité de développement.

A Steinfort, la situation est un peu plus compliquée. Selon l'IVL, plusieurs terrains sont destinés à être urbanisés, mais en fait, la commune n'en retient qu'un seul d'une superficie de 3,8 hectares. Les autres terrains ne sont pas adéquats et dans le nouveau PAG ils ne seront pas retenus mais reclassés en tant que zones vertes. Un total d'environ 35 hectares est concerné par ce reclassement. Mais par contre, la commune a des projets pour développer une zone d'activités économiques à Grass. Ce terrain non désigné par l'IVL constituerait une prolongation d'une zone similaire qui se trouve en Belgique le long de la frontière.

Pris dans leur ensemble, la majorité des terrains retenus par l'IVL le seront effectivement selon les dires des communes. Une partie des communes ne se contente pas seulement de

ces terrains-là mais voit encore des possibilités supplémentaires pour le développement de l'habitat et économique. Pétange est une des communes n'ayant pas mal de projets supplémentaires. Ceci ne pose pas de problèmes puisque les terrains se prêtent à ces fins et de toute façon, Pétange devrait se développer. Roeser est également une des communes qui voit des potentiels qui sont largement supérieurs à ceux qui sont avisés par l'IVL. Contrairement à Pétange, la situation de Roeser est plus critique puisque cette commune est soumise à une restriction de développement. Roeser montre donc clairement que non seulement elle envisage de ne pas seulement ignorer le fait qu'elle se trouve dans une zone à restriction, mais de plus, elle a la volonté ferme de développer des terrains qui ne sont pas du tout prévus à ces fins. Steinfort se trouve également dans une situation assez délicate avec le terrain qu'elle est déterminée à développer.

En définitive, les communes ont des visions plus ou moins claires quant à leur développement. Mais comment s'y prennent-elles pour la planification de leur aménagement ? Réalisent-elles leurs projets toutes seules ou se réunissent-elles en des coopérations intercommunales ou même transfrontalières ?

3.3.4. La coopération intercommunale qui a des difficultés pour passer aux mœurs

Pour voir si les communes tendent à se concerter quant à la répartition de l'habitat et des activités économiques ou si elles ont plutôt tendance à exercer chacune ses propres projets, nous avons abordé le sujet de l'intercommunalité au cours des entretiens. Nous nous sommes aperçus que la coopération intercommunale est presque absente. La majorité des communes ne voit que le territoire qui est à l'intérieur de sa limite administrative. Une coopération avec une commune voisine – si elle a lieu – se limite généralement aux problèmes techniques. Ainsi Roeser a des contacts avec Bettembourg pour des questions d'assainissement. Steinfort, Mondorf et Remich ont même des coopérations transfrontalières, mais celles-ci restent également de nature technique. Steinfort partage une conduite de gaz avec Sterpenich en Belgique, le Mondorff français déverse ses eaux usées dans la station d'épuration de Mondorf-les-Bains et Remich planifie ensemble avec plusieurs communes luxembourgeoises et allemandes la création d'une station d'épuration commune en Allemagne. Notons qu'à part de la station d'épuration, Mondorf dispose d'une zone industrielle étatique qui se prolonge jusqu'à la commune voisine de Burmerange.

Au-delà de la coopération technique, il est plutôt rare que les communes déclarent coopérer avec une commune voisine. Généralement elles prétendent que les espaces urbanisés des différentes communes sont trop éloignés l'un de l'autre pour avoir des projets en commun. *Lintgen* par exemple est d'avis que son espace urbain n'est pas en continu avec celui d'une de ses communes voisines. Elle ne voit pas comment elles réaliseraient une planification en commun. Le ministère affirme cependant qu'un sentiment de regroupement est en train de naître à des niveaux différents dans la vallée de l'Alzette. Un tel rapprochement laisse éventuellement espérer que *Lintgen* élaborera son plan d'aménagement général ensemble avec d'autres communes mais ce ne sont que des suppositions de la part du ministère.

La commune de *Steinfort* a choisi pour l'implantation de sa zone d'activités économiques le site de Grass qui est en continuité avec la zone de Sterpenich avec comme locomotive un magasin IKEA. Au lieu de miser sur le caractère transfrontalier, la commune de

Steinfort veut implanter une zone artisanale communale destinée aux entreprises locales. Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire déplore que la vision transfrontalière soit absente et que Steinfort ne voie que sa petite zone communale. Le magasin de meubles ne peut toutefois pas être négligé et, dans cette optique, le ministère de l'Intérieur aurait une préférence de voir la commune penser en termes de cluster et de proposer une offre complémentaire. Au lieu de se limiter à ses propres besoins, la commune devrait avoir une vision plus globale de toute la région et, avant tout, coopérer au-delà des besoins techniques. Selon le ministère, il manque une stratégie régionale avec une typologie des entreprises. La zone d'activités que Steinfort veut implanter ne devrait pas être planifiée au niveau communal, mais au niveau régional.

Leudelange est une autre commune qui affirme ne pas coopérer avec ses voisins. Les arguments en défaveur d'une quelconque coopération sont que celles-ci sont soit trop grandes, trop pauvres, trop éloignées ou qu'elles ne veulent pas de Leudelange. Selon le bourgmestre, Leudelange se suffit à elle-même et n'a pas besoin des autres. Un fait intéressant est que le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a affirmé que Leudelange a signé une « convention relative à un développement intercommunal coordonné et intégratif du Sud-Ouest de l'agglomération de la Ville de Luxembourg » ensemble avec les communes de Luxembourg, Bertrange, Hesperange et Strassen en juin 2005. Cette convention a entre autres comme but d'assurer un développement plus équilibré dans la distribution et la localisation des emplois et du logement, de s'occuper de la problématique des transports et de contribuer à un développement plus équilibré du territoire. Dans les yeux de la commune de Leudelange, cette coopération n'existe pas en réalité. Soit le responsable politique a oublié de la mentionner, soit il la considère comme négligeable. Le message passé reste le même dans les deux cas et montre que la commune n'est pas enthousiaste par rapport à cette convention. Si les autres communes membres présentent le même désintérêt, la coopération est dès le départ vouée à un échec.

La commune de *Roeser* a également déclaré qu'elle ne collabore pas avec une de ses communes voisines. Entre-temps la situation a changé et la commune a signé le 11 juillet 2006 une promesse avec les communes de Dudelange, Bettembourg, Kayl et Rumelange indiquant que les cinq communes vont se regrouper pour travailler ensemble à la défense de leurs intérêts communs. Notons que parmi les cinq communes signataires, Dudelange est un centre régional, Bettembourg, Kayl et Rumelange sont prédestinées à devenir des centres supplémentaires selon l'IVL, tandis que Roeser est la seule commune qui est soumise à une restriction de développement. Les domaines d'intervention sont l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la gestion du trafic et de la mobilité, l'environnement et la protection de la nature ainsi que la promotion économique, la création d'emplois et la gestion des zones d'activités. Si jamais cette coopération porte ses fruits, les communes gèreraient ensemble le choix des différents sites pour l'habitat mais aussi pour les activités économiques. Les projets ambitieux de la commune plutôt rurale de Roeser, notamment celui des Jardins du Roeserbann et la zone d'activités de Livange, avanceront davantage dans un contexte régional. Comme Roeser est soumise à une restriction tandis que les autres, dont avant tout Dudelange, doivent se développer, il nous semble douteux si ces communes toléreraient les projets de Roeser. Cette institution vient à peine d'être créée et il n'est pas encore possible de dire si elle fonctionnera ou non. En cas de réussite d'une coopération entre les cinq communes, il n'est pas

improbable que Roeser doive renoncer à ses projets ambitieux en faveur des autres communes qui ont une meilleure position de départ.

Pétange forme une grande exception étant donné qu'elle est la seule affirmant vraiment qu'elle coopère avec ses communes voisines. Cette coopération se déroule au niveau économique et concerne les communes qui font partie du syndicat intercommunal Sikor (Syndicat intercommunal *Kordall*) qui englobe, à part Pétange, ses deux communes voisines Differdange et Bascharage ainsi que Sanem. Le but de cette coopération intercommunale est la meilleure répartition possible des entreprises au sein des quatre communes en fonction de leur type d'activités, sans qu'une de ces communes tente d'attirer les entreprises chez elle. En même temps, Pétange fait partie du pôle européen de développement (PED) qui correspond à un rassemblement de communes du Luxembourg, de la France et de la Belgique afin de surmonter ensemble la crise sidérurgique.

Rares sont donc les communes qui ont une collaboration avec leurs voisins. A part Pétange et peut-être l'amorce de coopération de Roeser, il n'existe pas vraiment de coopération intercommunale en termes de planification. Les communes ne réussissent pas à se détacher de leur propre petit « royaume » et de s'unir avec leurs voisins. Lorsqu'elles établissent leurs plans, elles ne voient que leur propre territoire communal sans aller au-delà. Cette coopération intercommunale pourrait être bénéfique surtout pour les petites communes qui n'ont pas les moyens de réaliser la gestion de projets toutes seules.

Comme la volonté de coopération intercommunale est plutôt rare, les communes sont elles-mêmes responsables de l'exécution de leurs différents projets. Dans la suite, nous allons voir comment elles s'y prennent.

3.3.5. L'attitude interventionniste face au laisser-faire

Chaque commune a des projets spécifiques et réagit individuellement pour les réaliser. Elles ont toutes des attitudes différentes face au marché foncier. Certaines interviennent activement tandis que d'autres adoptent plutôt une logique de laisser-faire sans intervenir sur le marché. Pour dégager quelles sont l'attitude et la volonté politique face à la question foncière, nous allons voir si les communes ont déjà entamé la procédure du PAG, ce qu'elles font des terrains qui leur appartiennent, quelles sont leurs relations avec les promoteurs publics ainsi que leur attitude en général face aux projets planifiés sur le territoire communal.

3.3.5.1. L'état d'avancement du nouveau PAG comme indicateur de volonté politique

Toutes les communes doivent être dotées d'un nouveau PAG avant 2011 afin d'empêcher que le territoire communal en entier ne devienne une zone verte. Cette procédure dure plusieurs années et elles doivent donc commencer tôt. Certaines ont entamé de suite la procédure de renouvellement, tandis que d'autres préfèrent encore attendre. L'état d'avancement de l'élaboration du nouveau PAG renseigne donc sur la volonté et la dynamique des communes de prendre en main leur développement.

Le PAG de Leudelange est dans une phase assez avancée et le vote est prévu pour fin 2006. Pétange, Roeser, Remich et Steinfort ont également fait beaucoup de travaux préparatoires. Les autres communes sont pourtant moins dynamiques et n'ont pas encore entamé l'élaboration du PAG. Il s'agit de Mondorf, Kopstal et Lintgen. Elles ont certes encore quelques années devant elles, mais elles devraient quand même lancer les

premières réflexions. Comme nous venons de le voir, le ministère a affirmé que le long de la vallée de l'Alzette, les communes commencent lentement à coopérer dans différents domaines. Dans cette optique, il croit que Lintgen pourrait être une des communes qui pourrait élaborer son PAG en collaboration avec une des communes voisines. Comme Lintgen n'a pas encore commencé, cette option reste valable, même si la commune pour sa part n'a pas parlé de telles intentions. Il reste donc à voir, comment elle va s'y prendre. Le fait d'entamer des réflexions au sujet du PAG donne une idée globale de l'activité ou de la passivité par rapport à son aménagement. Mais cela ne peut suffire en aucun cas. C'est pourquoi, nous allons voir si les communes disposent elles-mêmes de terrains fonciers qu'elles veulent mettre en valeur ou non.

3.3.5.2. Une volonté d'acquisition foncière plutôt rare

Une commune ne peut intervenir directement que sur les terrains dont elle est propriétaire. Pour tous les autres terrains, ce sont les promoteurs ou les personnes privées qui sont responsables de leur mise en valeur. Quelle est l'attitude des différentes communes face à l'acquisition de terrains ? Disposent-elles de terrains ou bien présentent-elles la volonté d'en acquérir pour avoir une marge d'intervention plus directe ?

Une grande partie des communes n'est pas propriétaire de terrains. A *Kopstal, Lintgen, Roeser* et *Leudelange* aucune parcelle des terrains potentiels prévus par l'IVL n'appartient à la municipalité. Les trois premières communes ne sont pas non plus intéressées à en acquérir. *Kopstal* par exemple affirme que son budget est actuellement en équilibre, mais elle ne va pas le compromettre par l'acquisition de terrains fonciers ou de biens immobiliers existants. Le conseil communal de *Leudelange* pour sa part a affirmé dans la déclaration échevinale pour la période législative de 2006 à 2011, qu'il a la volonté de créer des logements à coût modéré pour permettre aux jeunes de rester dans leur commune. La réalisation se fera à travers l'achat de différents bâtiments ou de terrains. Mais vu la situation foncière actuelle, la commune aura probablement des difficultés pour se procurer les terrains nécessaires à la réalisation de sa politique.

En ce qui concerne les surfaces avisées par l'IVL, la municipalité de *Steinfort* détient un terrain de dimension réduite prévu pour des activités économiques. Mais comme le site ne s'y prête pas très bien, il sera retiré du périmètre. Par contre, la commune a acquis des terrains à *Grass* pour pouvoir installer une zone d'activités. Le grand avantage d'une zone communale est que la commune a, en tant que promoteur public, l'opportunité de décider quelles entreprises pourront s'installer. Sa marge d'intervention est plus grande que si elle devait imposer des conditions à des promoteurs privés. *Steinfort* a donc fait l'effort de disposer de terrains qu'elle peut développer selon ses propres visions, sans être dépendant d'un promoteur. Par contre, la commune de *Steinfort* ne dispose pas de terrains pour l'habitat.

A *Remich* la situation est analogue. Les terrains de la petite zone d'activités qui a été créée appartiennent à la commune et ils sont loués par l'intermédiaire d'un bail emphytéotique aux entreprises. La commune l'applique uniquement aux entreprises et pas aux personnes privées. La commune ne possède pas de terrains qu'elle pourrait utiliser pour la réalisation de l'habitat. Elle n'a pas non plus la volonté d'intervenir sur le marché en achetant des biens immobiliers ou des terrains en vente. La seule exception est

qu'elle tente d'acheter quelques parcelles pour l'installation éventuelle d'un camping. Mais l'habitat n'aura rien à y gagner.

Mondorf pour sa part manifeste la volonté d'acquérir des terrains. Elle les achète et le Fonds du logement va y construire des habitations subventionnées. Les interventions de la commune ne se limitent pas seulement à l'habitat. Ainsi elle a également acquis un terrain qui permet une extension de la zone d'activités. *Mondorf* ne se contente donc pas d'observer le marché foncier, mais intervient activement.

Pétange est une autre commune qui intervient activement sur le marché foncier. Elle est propriétaire de terrains qu'elle va valoriser en y construisant des logements à coût modéré. D'ailleurs elle est très active dans ce domaine et a déjà réalisé plusieurs lotissements dans le passé. Elle donne une chance aux personnes qui n'ont pas les moyens de financer des logements au prix du marché. En même temps, elle permet aux jeunes de rester dans la commune. Théoriquement la commune pourrait être son propre promoteur, mais ceci s'avère quand même assez difficile, puisqu'elle n'a pas les mêmes compétences qu'un professionnel. Elle propose le système des *private and public partnerships* dans lesquelles elle reste le maître d'œuvre et elle établit le projet. L'idée de mettre à disposition des terrains à bail emphytéotique lui est sympathique, mais cette idée n'est pas encore très avancée.

En outre *Pétange* intervient sur le marché foncier en général. L'administration communale observe de près les transactions sur le point de se réaliser sur son territoire. Dès qu'un bien immobilier est à vendre et que la commune ne veut pas qu'une autre personne l'acquiert, elle essaye d'en devenir propriétaire. Dans ce cas, elle est sûre que le futur propriétaire n'installe pas d'activités non désirées et qu'il ne le transforme pas entièrement. Dans de nombreux cas, la municipalité n'a pas de finalité précise quant au bien en question. Elle contacte alors le Fonds du logement pour l'informer de l'intéressante mise en vente. La commune n'a aucun droit de préemption, mais une bonne information du marché aide beaucoup en ce sens.

Parmi les communes étudiées, *Pétange* intervient de loin le plus sur le marché. C'est la seule des communes qui suit le marché foncier et immobilier et qui est prête à intervenir. *Mondorf* suit le même chemin que *Pétange*. Les deux centres régionaux de *Steinfurt* et de *Remich* font au moins l'effort d'acquérir des terrains pour les activités économiques. Toutes les autres communes n'interviennent pas.

L'habitat subventionné communal étant absent, abstraction faite de *Pétange* et de *Mondorf*, il faut se demander si c'est plutôt la volonté politique qui manque, ou si le problème se localise plutôt au niveau du manque de moyens. Pour connaître l'attitude des communes envers le logement subventionné, il est nécessaire de savoir si les communes ont des contacts avec les promoteurs publics.

3.3.5.3. Les relations avec les promoteurs publics se limitent aux grandes communes

Certaines communes n'ont pas de négociations du tout avec des promoteurs publics. Il s'agit notamment de *Leudelange*, *Lintgen* et *Roeser*. *Roeser* affirme par exemple qu'il faudrait acheter des terrains à des particuliers. Ces derniers s'opposent déjà souvent à la vente de leurs terrains, mais selon la commune, ils sont davantage réticents si leurs terrains sont destinés au logement subventionné. Les communes qui étaient dans le temps

des communes rurales et qui ont été touchées par la périurbanisation ne semblent donc pas être intéressées par le logement à coût modéré.

La commune de *Kopstal* n'a pas beaucoup de relations avec le Fonds du logement mais affirme l'avoir informé de la mise en vente d'une parcelle. La commune a donc pris l'initiative d'informer le Fonds du logement sur la situation du marché. Notons quand même que le logement subventionné semble se limiter au village de Kopstal, encaissé dans une vallée étroite. Le logement social est absent dans la localité la plus riche de la commune, le Bridel, constituée de manière générale de maisons assez luxueuses. La commune est d'avis que le nombre des logements sociaux augmentera peut-être au moment du vote de la nouvelle loi qui prévoit que dans un nouveau lotissement 10 % des logements seront prévus pour le logement social. La loi n'existe pas encore, mais apparemment elle ne pourra être appliquée que si les terrains à lotir ont une superficie supérieure à un hectare. Mais comme la commune de Kopstal n'est pas intéressée à construire de nouveaux lotissements dans les prochaines années, il est plutôt improbable que le nombre de logements sociaux va augmenter en appliquant la future loi.

Tout comme Kopstal, les communes de *Remich*, *Mondorf*, *Steinfort* et *Pétange* ont également des contacts avec le Fonds du logement. Quand des occasions se présentent, elles le contactent pour qu'il puisse intervenir. A Remich, le Fonds du logement est en train de mettre en état quelques maisons au centre-ville. Comme nous venons de le mentionner, Mondorf a acheté des terrains qui vont être mis en valeur par le Fonds. Steinfort a de bons contacts aussi bien avec le Fonds du logement qu'avec la Société Nationale de l'Habitat à Bon Marché. Une personne privée a cédé un terrain d'environ quatre hectares à la SNHBM mais il se situait à l'extérieur du périmètre. Dans ce cas exceptionnel, la commune a pris l'initiative d'agrandir le périmètre. La commune de Pétange intervient elle-même déjà très largement sur le marché foncier et, de plus, elle contacte le Fonds du logement au moment où une occasion se présente. Lorsque des occasions se présentent pour acheter des biens immobiliers et quand la commune ne sait pas ce qu'elle pourrait en faire, elle contacte le Fonds du logement pour qu'il puisse intervenir.

Même si les communes de Kopstal, Remich et Steinfort n'interviennent pas activement au sujet du logement à coût modéré en offrant des terrains communaux à l'instar de Pétange et Mondorf, elles négocient avec les promoteurs publics. Ces communes ont en commun, à part Kopstal, d'être soit des centres urbains soit des centres supplémentaires. Les communes dont le caractère urbain n'est pas aussi prononcé comme celui de Leudelage, Roeser et Lintgen, préfèrent apparemment ne pas avoir de logements sociaux qui ont auprès d'une certaine partie de la population une connotation plutôt négative.

3.3.5.4. L'attitude des communes face à certains projets

Une infime partie des terrains seulement appartient aux communes, les autres sont entre les mains de personnes privées et de promoteurs. Les stratégies des communes se révèlent également dans la façon de réagir face à des projets spécifiques. Nous allons donc voir de quelle façon les différentes communes vont gérer les divers projets.

La commune de *Leudelage* prend des mesures pour se développer en élargissant entre autre son périmètre, mais il ne faut pas se méfier des apparences car elle a des problèmes avec les propriétaires. *Lintgen* est également en faveur d'un développement, mais n'a pas

les moyens nécessaires pour pousser les propriétaires du PAP autorisé à commencer à construire. Faute de moyens, ces deux communes ont plutôt une politique du laisser-faire. La commune de *Kopstal* a l'attitude de freiner tous les projets qui lui sont soumis pour garder le cadre de vie actuel. Notons en plus que *Kopstal* est selon le ministère de l'Intérieur une des rares communes qui insiste pour que les promoteurs lui cèdent impérativement 25 % des terrains d'un PAP comme le stipule la loi, tandis que les autres communes sont moins exigeantes en la matière. *Kopstal* fait donc bien valoir ses droits.

Remich est une des communes qui a peur de développer son unique terrain qui lui reste et ne favorise donc pas sa mise en œuvre. La commune de *Mondorf*, distante de quelques kilomètres seulement était consciente de l'affaiblissement de son centre-ville et a pris l'initiative de profiter de l'opportunité du *Brill* pour instaurer une zone d'activités mixtes. Elle manifeste un intérêt de renforcer son centre-ville et se montre ouverte au brassage des fonctions. Contrairement à *Remich*, *Mondorf* ne correspond pas à un centre régional, mais selon l'IVL, cette commune pourrait devenir un centre supplémentaire. *Remich* a des difficultés pour profiter de ses opportunités, mais *Mondorf* pour sa part a saisi l'occasion qui s'offrait à elle. *Mondorf* est beaucoup plus dynamique que *Remich* et prend plus d'initiatives que le centre régional. De plus, les commerçants de *Remich* ont des difficultés parce que les gens n'aiment pas trop y aller pour faire leurs courses, la rue principale étant encombrée la majeure partie du temps de voitures. En outre, surtout pendant les jours de pluie, *Remich* souffre de problèmes de stationnement ; en effet les parkings sont inondés et les gens préfèrent aller ailleurs. Suite au manque de dynamisme de *Remich*, et à la volonté d'agir de *Mondorf*, cette dernière pourrait prendre la relève et devenir un centre régional. Les responsables politiques de *Mondorf* ne sont tout de même pas trop confiants non plus, car ils affirment que leurs commerçants ont également des difficultés. Le nombre de gens venant de l'extérieur pour faire leurs achats est en diminution et la population locale a tendance à faire ses achats à Luxembourg aux dépens des commerçants locaux. De plus, l'autoroute récemment construite fait que la commune n'a plus à souffrir du trafic de transit. Le côté négatif est que moins de gens de passage s'arrêtent. *Mondorf* se trouve donc également dans une situation précaire et la commune a des difficultés pour prédire si *Mondorf* pourrait prendre la relève de *Remich* ou non. Même si la commune n'y a pas encore trop pensé, il est tout à fait envisageable qu'elle obtiendra tôt ou tard le statut de *Remich* et ceci d'autant plus, que le système des lieux centraux reste amovible.

Même si la commune de *Steinfort* veut plutôt garder un développement modéré, elle a déjà pris ses précautions pour une extension sur un terrain à *Kleinbettingen* qui n'est même pas retenu prioritairement pour l'urbanisation. La commune vient notamment d'installer un tuyau en dessous du chemin de fer qui permet la connexion du terrain en question au réseau d'assainissement. Ce tuyau montre donc que même si la commune veut un développement modéré, elle est néanmoins prête à aller plus loin.

La commune tient au projet de la zone d'activités économiques de *Grass*, même si le site n'est retenu par aucun instrument de planification comme site potentiel et ne s'intègre pas dans une planification cohérente. La conséquence d'un tel projet serait le mitage de l'espace, qui n'est pas en accord avec la préservation des paysages et la qualité de vie des habitants. Une zone d'activités augmente sensiblement le trafic dans toute la région. Un des opposants du projet est le Mouvement écologique qui a peur que cette zone contestée devienne un cas de précédence. D'autres communes pourraient s'inspirer du modèle de

Grass et instaurer un peu partout des zones économiques incohérentes à toute planification. Si une commune a eu l'accord, les suivantes auront plus de facilités à suivre le même chemin. En ce sens, Grass constituerait un pas en arrière symbolique. La seule solution qui est en accord avec un aménagement harmonieux et qui répond aux concepts de planification est de trouver un site dans la région de Steinfort qui correspondrait aux aspirations de l'IVL. Une telle zone ne contenterait pas seulement les besoins de la commune mais s'intégrerait dans une vision régionale. Mais dans ce cas, la commune ne serait pas satisfaite. Aucun autre site ne présente une réelle alternative à ses yeux. La commune ne changera pas volontairement son opinion. La seule possibilité pour empêcher l'installation d'une zone d'activités économiques à Grass est un refus du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Comme il a déclaré en avril 2005 que le projet de Sterpenich en Belgique serait une catastrophe pour le Luxembourg en matière d'aménagement, il devrait théoriquement voir le projet de Grass du même oeil et ne pas donner son accord définitif. Les membres du ministère ne sont pas tous du même avis étant donné que la Commission d'aménagement a rejeté le projet dans une première instance en déclarant qu'il est « disproportionné par rapport à la taille du village de Grass ». Mais au moment de la mise en place de la zone en Belgique, elle donnait son accord favorable pour Grass (P. Feist, 2006). La commune de Steinfort se trouve dans une situation ambiguë. D'un côté elle est un centre régional qui devrait se développer et elle propose un terrain où justement ce développement peut se réaliser et de l'autre côté, le terrain proposé pose des problèmes vu que sa localisation dans le petit village de Grass n'est pas idéale.

La commune de *Pétange* est consciente du problème posé par un nouveau lotissement. Un promoteur a soumis un plan qui ne la convainc pas trop. Etant une commune ouvrière, elle aurait préféré des logements à coût modéré au lieu d'un lotissement pour personnes aisées, mais elle affirme qu'elle n'a pas la possibilité d'intervenir à ce niveau. Les plans sont conformes au PAG qui les classifie comme zone d'habitat et elle doit les accepter. En même temps, elle voit les problèmes d'infrastructures qui vont se présenter comme par exemple les différents réseaux ou l'école. Elle mène des négociations intenses avec le promoteur pour que celui-ci participe aux charges des infrastructures et qu'il n'avance pas d'une manière trop rapide étant donné que ce projet de 400 unités de logement entraîne une appréciable croissance de la population. La commune se trouve face à un défi considérable. Même si elle ne se sent pas trop à l'aise avec ce projet, elle ne peut pas l'empêcher, seulement le freiner.

Lors du deuxième grand projet, la commune doit classer une zone agricole en zone d'habitation. Le promoteur est dépendant de la commune responsable du reclassement nécessaire. Elle est en position de supériorité et a une marge d'intervention plus grande que dans l'autre projet. La négociation avec le promoteur est plus facile et elle peut davantage orienter le projet dans la direction désirée. Ses exigences vis-à-vis du promoteur peuvent donc être plus importantes que dans le premier cas.

La commune de *Pétange* fait entièrement usage de son pouvoir de négociation, mais ses interventions ont également un désavantage comme l'affirme le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. En négociant avec les promoteurs au sujet d'infrastructures, les deux parties vont trouver un accord dans lequel le prix sera probablement assez favorable pour la commune. Il ne faut pas perdre de vue que le promoteur ne finance pas les infrastructures de ses propres moyens en faisant des faveurs

à la commune. Si le promoteur fait un investissement plus important, les logements deviennent plus chers et le coût supplémentaire est à supporter par le consommateur final. Cette démarche de négociation qui s'avère positive pour la commune, est néfaste pour les futurs propriétaires car le prix des logements augmente.

Avec le projet des Jardins du Roeserbann, la commune de *Roeser* manifeste une nette volonté de croissance et l'aspect de la commune va changer considérablement. Contrairement à la situation d'autres communes, les agriculteurs qui possèdent les terrains ne font pas d'opposition. Lorsque le prix est suffisamment élevé, ils sont prêts à vendre.

Il faut se demander pourquoi la commune tient à un lotissement disproportionné par rapport à la taille de la commune. Il semble illogique d'implanter un lotissement aux allures urbaines dans une commune à caractère plutôt rural. L'explication la plus plausible semble être la construction d'une nouvelle école primaire. Celle qui existe est devenue trop petite et la réalisation du lotissement permettra la construction d'une nouvelle école sur la partie du terrain qui doit être obligatoirement cédée à la commune. En effet, la commune a imposé un cahier de charges au promoteur et a entamé des négociations pour que ce dernier oriente le projet selon les désirs de la commune, et de construire donc entre autre une école. Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a des difficultés pour comprendre les ambitions de la commune et affirme que le seul fait de vouloir une école ne justifie pas un projet d'une telle envergure. Il semble qu'elle voit le problème d'une façon trop simpliste. Au lieu de se soucier seulement de l'école, il y a lieu de voir les autres enjeux auxquels la commune sera confrontée. Ainsi nous pouvons nous demander si elle est vraiment consciente des coûts qu'un tel projet va engendrer. Elle est notamment responsable des investissements pour garantir les services de base dont l'eau potable, l'assainissement, l'entretien des routes mais aussi la scolarisation. Déjà dans la déclaration échevinale pour la période législative de 2006 à 2011, elle a proclamé que sa situation financière serait tendue. L'explication réside dans l'accroissement démographique des dernières années. L'association des habitants a fait des recherches et a constaté que Roeser occupe la quatrième place des 116 communes en ce qui concerne l'endettement. Elle occupe par contre la onzième place pour les dotations de l'Etat. Les dépenses de la commune sont donc très élevées. La situation étant déjà tendue à cause de la croissance de la population, il faut se demander ce qui arrivera avec la réalisation du projet des Jardins du Roeserbann. Les investissements faits par la commune sont nécessairement élevés et la situation financière empirera. Au lieu de réduire le rythme afin de décrier la situation financière, elle l'accélère.

Dans la même déclaration échevinale, la commune de Roeser a annoncé qu'elle veut éviter une occupation excessive des sols et que l'intensité du trafic ne devra pas augmenter. La commune est en contradiction avec elle-même car le projet des Jardins du Roeserbann n'est pas fait pour remédier à la situation. Elle ne met donc pas en pratique ce qu'elle affirme en théorie.

C'est le mérite des membres de l'association d'avoir introduit 175 réclamations auprès de la commune au mois d'avril 2006. D'après la loi, celle-ci se voit dans l'obligation d'écouter individuellement toutes les personnes qui ont réclamé. Il y avait donc un problème pour le conseil communal : l'accord définitif du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire aurait dû être donné avant le 8 août 2006 pour que la procédure tombât encore sous l'ancienne loi. Elle a réalisé que le laps de temps serait trop

court pour traiter toutes les réclamations dans les délais nécessaires et début juin le conseil communal a pris la décision d'arrêter provisoirement le projet. Cette interruption de la procédure entraîne un retard d'une ou de deux années. D'après la commune cependant, ce retard ne changera rien à son exécution. Selon l'association, la commune ne démord pas de l'idée d'obtenir gratuitement des terrains pour une école. La condition préalable cependant à la cession gratuite des terrains est la construction de maisons et de résidences. Le projet sera introduit dans le nouveau PAG qui est en train d'être élaboré. La commune se montre tout de même prête à entendre les différentes objections. Peut-être tiendra-t-elle compte de l'une ou l'autre réclamation. L'association quant à elle peut encore intervenir sur plusieurs niveaux. Elle a la possibilité de réclamer auprès du conseil des bourgmestre et échevins au moment de l'établissement du nouveau PAG, ensuite lors de l'élaboration du PAP concernant le projet, puis elle peut introduire des réclamations auprès du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Si ces instances ne tiennent pas compte de ses objections, elle a encore la possibilité de s'adresser au tribunal administratif et, en toute dernière instance, à la cour d'appel administrative. De plus la commune se trouve face à un autre obstacle d'une importance primordiale : actuellement le terrain est classé en tant que zone verte et pour pouvoir le reclasser en zone d'habitat, il est indispensable que le ministère de l'Environnement donne son accord. Il nous paraît toutefois assez improbable que ce dernier donnera son feu vert. Ajoutons encore qu'en cas de réussite de la coopération intercommunale, les quatre autres communes qui ont signé la convention d'intercommunalité ne seront probablement pas non plus en faveur de ce projet aux allures urbaines. C'est très douteux que Roeser réussisse à faire passer son projet.

D'un point de vue économique, la commune est de nouveau en contradiction avec elle-même. En effet, la diminution du trafic retenue dans la déclaration échevinale ne se fera pas car un nombre plus élevé d'activités économiques entraîne une augmentation. Roeser est très ambitieuse mais ses projets ne sont pas du tout conformes si on considère sa localisation dans la ceinture verte.

3.3.6. Bilan

Chaque commune a une attitude différente par rapport à la question foncière. Nous pouvons affirmer que *Lintgen* n'a pas de stratégie du tout. Elle n'intervient pas sur le marché foncier, ses projets sont limités, les relations avec les promoteurs publics sont absentes, tout comme celles avec les communes voisines. Elle laisse faire les propriétaires fonciers et donne les accords nécessaires sans pourtant prendre l'initiative d'intervenir elle-même. Une seule intervention de sa part : les autorités communales ne veulent pas que des activités économiques soient implantées. Il semble qu'elle ne se soucie pas trop de son avenir étant donné que la commune n'a pas encore entamé la procédure du nouveau PAG. *Lintgen* est un bon exemple d'une commune ayant adopté l'attitude du laisser-faire, même si elle déclare qu'elle voudrait bien se développer. Une logique stratégique d'intervention est absente.

La commune de *Remich* a instauré une petite zone d'activités communale où elle loue les terrains par l'intermédiaire du bail emphytéotique. Elle entretient des relations, bien que minimes, avec le Fonds du logement, et a entamé la procédure de l'élaboration du nouveau PAG. De ce point de vue, nous pourrions croire que la commune présente une volonté d'intervention, d'autant plus qu'elle affirme avoir le désir de s'agrandir. Mais de

l'autre côté, la commune ne prend pas l'initiative d'intervenir sur le vaste terrain où se joue l'avenir de la ville. L'attitude envers le développement de cette zone reste passive, malgré le fait que Remich soit un centre de développement et d'attraction régional à vocation dynamique. Elle hésite à saisir la seule opportunité qui s'offre à elle. Remich ne présente donc pas non plus de stratégie d'intervention.

Le développement de la commune de *Leudelage* est mis en péril par les propriétaires privés qui ne vendent pas leurs terrains et la commune ne peut rien y faire. A part d'avoir élargi le périmètre de construction, la commune n'intervient pas sur le marché local et a une attitude de laisser-faire. Ajoutons que selon les apparences, la convention de coopération intercommunale ne porte pas ses fruits. Le fait que le PAG soit déjà fort avancé montre que Leudelage affiche une certaine volonté politique. Les responsables politiques réfléchissent sur l'avenir. Au niveau économique, la commune est assez dynamique. Elle a une certaine volonté de développement, malgré le fait que ses terrains sont bloqués, et n'a pas l'intention de respecter l'IVL. Même s'il existe une légère volonté politique nous ne pouvons pas affirmer que Leudelage a réellement une stratégie foncière.

La commune de *Kopstal* n'est pas la commune la plus dynamique, bien au contraire. Elle n'a quasiment pas de projets. De plus, elle n'a pas encore entamé l'élaboration de son nouveau PAG, n'a pas de liens avec ses communes voisines, mais a quand même des relations avec le Fonds du logement. Mais la commune n'a pas pour autant une attitude passive, puisqu'elle intervient non pas pour exécuter, mais pour freiner les projets. En même temps, la commune insiste pour récupérer les 25 % de terrains d'un PAP qui sont prévus comme terrains collectifs. Nous avons l'impression que les stratégies de la commune de Kopstal consistent à limiter pour autant que possible le développement de la localité.

Les interventions de la commune de *Steinfort* par rapport à l'habitat sont assez limitées et elle affirme ne pas pouvoir commander le rythme de développement. Malgré tout, elle est prévoyante et installe un réseau d'assainissement dont l'ampleur dépasse largement les besoins actuels. Elle tient donc compte de l'avenir, ce qui s'exprime par l'état d'avancement de son nouveau PAG. Au niveau économique, elle prend le développement en main en achetant des parcelles destinées à une zone d'activités. Elle tient beaucoup au projet de Grass. Malheureusement elle ne tient pas assez compte du caractère transfrontalier de la zone et ne voit que son propre intérêt. Il est difficile de trouver le bon équilibre entre le développement du centre régional et le contexte régional. Steinfort est assez interventionniste sur les points qui lui tiennent à cœur. Pour le reste elle est un peu moins dynamique, sans qu'on puisse lui faire le reproche d'attitude de laisser-faire.

La commune de *Roeser* met toutes ses ressources dans le développement de l'habitat. Elle utilise tous ses moyens pour justifier un projet controversé qui n'est pas en harmonie avec le développement national. Il ne rapporte pratiquement rien à la commune, si ce n'est la construction d'une nouvelle école. Au niveau économique la commune est également ambitieuse et pense même à l'instauration de deux zones d'activités. A part ces projets, Roeser n'intervient sous aucune forme sur le marché foncier et, de plus, elle donne l'impression d'avoir une vision négative par rapport aux logements sociaux. La commune présente la ferme volonté de se développer. Cette volonté va-t-elle se manifester encore si la commune n'en tire pas de profit direct ? La commune se voit en

dehors de tout contexte régional et elle ne semble pas se rendre compte qu'elle est soumise à une restriction de développement.

Mondorf intervient activement sur le marché foncier en achetant des terrains qu'elle met à disposition au Fonds du logement. Ses achats ne se limitent pas seulement à des terrains destinés à l'habitat, mais elle acquiert également des terrains sur lesquels des activités économiques peuvent s'installer. De plus, *Mondorf* est la seule commune qui instaure une zone mixte où l'habitat est mélangé avec des commerces et des services de proximité. Même si la commune affirme ne pas avoir trop réfléchi au futur, elle a quand même des visions puisque son PAG est bien avancé. En général, *Mondorf* est une commune très dynamique et nous pouvons déceler une vraie stratégie foncière. Au lieu d'observer passivement ce que les différents promoteurs et propriétaires privés font, elle intervient activement.

La commune de *Pétange* fait des efforts de développement pour l'habitat aussi bien que pour les activités économiques. Elle entame de nombreuses négociations avec les promoteurs et instaure des logements à coût modéré communal. *Pétange* est très dynamique dans tous les domaines. Elle sait ce qui se passe dans sa commune et intervient activement sur le marché en achetant dès que s'offre une possibilité. En même temps, *Pétange* est la seule commune qui a de vraies relations avec les communes voisines pour coopérer. La commune suit une politique foncière digne de ce nom et répond d'une manière optimale à l'appel d'un développement plus poussé pour pouvoir devenir éventuellement un centre supplémentaire. Une des origines de cette attitude interventionniste est que *Pétange* est une ville de taille assez importante à l'échelle nationale.

Certaines communes ont donc des stratégies plus affirmées que d'autres. L'absence de stratégie bien définie n'est pas uniquement due à un manque de volonté, mais les communes se trouvent souvent face à des contraintes qu'elles ne peuvent pas surmonter elles-mêmes.

3.4. Les limites des outils, du savoir-faire, des finances et le manque d'articulation

Les communes se trouvent face à des contraintes de différentes natures qui expliquent qu'elles ne prennent pas d'initiatives pour guider le développement de leur territoire. Les contraintes qu'elles ont à subir sont le manque d'outils, le manque de savoir-faire et de finances ainsi que le manque d'articulation avec les autres acteurs.

3.4.1. Des outils non adaptés

Le grand problème évoqué par certaines communes est le fait qu'elles ont des difficultés avec les propriétaires des terrains fonciers. Souvent le déblocage de terrains est une question de prix. Si le propriétaire reçoit une somme suffisamment élevée, il donne son accord à la transaction. Un tel accord ne se réalise pas toujours et même des prix élevés n'incitent parfois pas les propriétaires à céder leurs terrains. Cette rétention du foncier peut aller jusqu'à remettre en question tout le développement urbain d'une commune. Cette situation se présente à *Leudelange* et, pour une moindre partie, à *Steinfort*. Le foncier non bâti est retenu par les propriétaires et même les prix actuellement offerts sur

le marché, n'y changent pas grand-chose. On pourrait penser qu'ils veulent garder les terrains pour leurs enfants, mais apparemment, à Leudelange tel n'est pas le cas.

Pour lutter contre la rétention du foncier, la commune peut menacer les propriétaires de retirer les terrains du périmètre de construction. Un tel acte dévalue sérieusement les terrains. Leudelange et Steinfort affirment que les propriétaires, ne s'opposent nullement à cette façon de procéder. Une mise sous pression ne mène absolument à rien. Toute discussion est ramenée à un dialogue de sourds.

Les communes ne disposent pas de moyens efficaces pour lutter contre la rétention foncière. En théorie, elles ont la possibilité d'exproprier, mais en pratique cet outil n'est pas utilisé. Officiellement les élus communaux ne l'appliquent pas parce qu'ils veulent rester en bons termes avec leurs administrés. Ils savent très bien qu'une expropriation n'est pas faite pour améliorer leur réputation auprès des électeurs. On peut très bien supposer que le risque électoral empêche souvent un recours à cet outil. En ne l'appliquant pas, les autres procédures législatives y liés ne sont pas non plus. On peut citer l'obligation de construction. Rappelons que l'expropriation n'est actuellement plus légale.

Les mesures existantes ne sont pas utilisées et d'autres mesures font défaut. Si le propriétaire refuse, la commune ne peut pas le forcer à construire. Un moyen pour lutter contre une rétention excessive du foncier est l'instauration de taxes substantielles sur les terrains en question. Actuellement les taxes foncières sont très faibles au Luxembourg et n'ont qu'un caractère symbolique. Les mesures fiscales actuelles n'empêchent pas la population d'avoir une large fortune foncière. Les communes qui se retrouvent dans une situation de blocage de terrains espèrent beaucoup en la nouvelle loi en voie d'instance et qui leur donne le pouvoir de prélever des taxes supplémentaires. Une commune comme Leudelange voit dans cette réglementation le seul espoir pour décriper la situation du marché local. Le ministre du Logement a fait savoir aux communes qu'elles auront la possibilité de prélever des taxes sur les terrains soumis à un PAP et non affectés à la construction dans les trois années qui suivent. On peut douter si ces taxes auront vraiment une incidence sur le comportement des propriétaires, qui refusent obstinément de vendre. Dans la plupart des cas ils ont probablement fait pas mal de bénéfices lors de ventes précédentes. Les taxes qui seront de l'ordre de 0,5 à 5 euros par mètre carré par année ne les affecteront pas vraiment. Dans une telle situation, le prélèvement de taxes n'aurait guère d'incidence. De plus, il paraît que la loi va s'appliquer seulement sur les terrains soumis à un PAP. Il faut donc en un premier temps réaliser et financer un PAP et par la suite seulement la commune a la possibilité de prélever des taxes après une durée d'attente de trois années. Avant de réaliser un PAP il faut trouver un investisseur qui va décider librement où il veut construire. Il ne voudra pas faire l'acquisition de terrains appartenant à des propriétaires refusant leur mise en valeur. Pour soumettre valablement un terrain à un PAP, il faut que tout le contexte soit clarifié et ne laisse pas de place à des ambiguïtés. Là où un PAP a déjà été réalisé antérieurement, une taxe sur les terrains pourra mener à l'élimination des interstices dans le tissu urbain. La loi votée sous cette forme n'aidera pas trop les communes à aménager de nouveaux terrains. Pour plus de succès, un prélèvement des taxes foncières sur tout le territoire communal en fonction de la valeur des différents terrains serait plus efficace.

Notons de plus, que selon les indications actuelles, la commune va fixer la valeur de la taxe et l'Etat fixera seulement le cadre plus large. Comme les responsables politiques

communaux se retrouvent face à leurs électeurs potentiels, ils hésiteront peut-être à fixer des taxes élevées. La situation est similaire à celle de l'expropriation. Comme la loi n'existe pas encore, nous sommes actuellement incapables d'affirmer définitivement si elle va apporter un remède à la situation du marché foncier ou si elle restera aussi inefficace qu'auparavant.

3.4.2. Le manque de savoir-faire et des moyens financiers

Au-delà de la lutte contre la rétention foncière, certaines communes doivent faire face à un manque de savoir-faire ainsi qu'à un manque de moyens financiers. Une petite commune n'a pas les mêmes moyens qu'une grande. Elle se trouve plus rapidement dans la situation de se heurter à une absence de moyens techniques et financiers adéquats. Techniquement une petite commune n'est pas prête à s'attaquer à un projet gigantesque. Le nombre du personnel est réduit et elle ne bénéficie pas d'expérience avec des projets qui ont des envergures plus importantes. De plus, il ne suffit pas seulement de construire mais il faut penser aux infrastructures complémentaires. Ainsi une croissance de la population entraîne nécessairement des classes supplémentaires dans les écoles et les foyers de jour, les cantines et les crèches. En outre, le promoteur est responsable des infrastructures techniques sur place, mais la commune doit s'occuper de la desserte jusqu'au terrain concerné. Le débit d'eau doit être suffisamment élevé pour que toutes les maisons soient desservies et la station d'épuration doit être à même de traiter toutes les eaux usées. Le budget d'une commune qui envisage la construction d'un grand lotissement doit être suffisamment élevé pour permettre l'établissement des infrastructures connexes. Selon le ministère, cet aspect est malheureusement souvent oublié par les communes.

Même si Remich a le statut de centre régional qui devrait se consolider, nous sentons une certaine hésitation de sa part pour développer le seul terrain qui lui reste. La commune donne l'impression de ne pas être dynamique du tout, ce qui est en contradiction avec les attentes d'un centre urbain. Nous ne pouvons cependant pas lui faire de reproche pour cette attitude passive. Bien au contraire, un projet d'une telle envergure dépasserait sans doute les moyens techniques et financiers de la commune. Si la commune hésite, c'est probablement un signe qu'elle n'est pas encore prête à se lancer dans une telle entreprise. Au lieu de voir en cours de route que le projet dépasse ses moyens financiers, mieux vaut tarder l'exécution du projet dès le départ. Lintgen et Kopstal sont deux autres communes qui ne vont pas s'attaquer à des projets qui sont trop complexes par rapport à leur taille, même si Lintgen, contrairement à Kopstal, est une commune où le monde politique favorise un développement.

A Roeser la situation est différente. La commune est également de dimension réduite, mais à première vue elle ne voit pas de problèmes pour pouvoir réaliser le projet ambitieux des Jardins du Roeserbann. Est-elle bien consciente du poids technique et financier du projet ? La construction d'une école ne coûtera peut-être rien à la commune mais celle-ci doit subir d'autres dépenses qui peuvent être plus lourdes que celles d'une école. Malgré le fait que le promoteur en question s'occupe de tout ce qui concerne le terrain, la commune va avoir des surprises financières concernant les infrastructures indispensables à l'extérieur du site. Dans une telle situation la réaction passive de Remich semble plus réaliste que la vision ambitieuse de Roeser. Remich hésite face aux projets complexes et Roeser tente sa chance.

Les communes où la situation est différente sont Pétange qui a une tradition industrielle et la commune thermale de Mondorf. Elles sont en même temps les plus grandes à avoir été analysées. Elles ont des projets complexes et elles réussissent à bien les gérer. Les grandes communes ont plus de moyens et savent comment faire la gestion, tandis que les communes plus petites ont plus de problèmes.

Ajoutons que la majorité des municipalités n'intervient pas directement sur le marché foncier en achetant des terrains ou des biens immobiliers. En partie, elles ne manifestent peut-être pas d'intérêt, mais la raison essentielle est due surtout au manque de moyens financiers. Une commune avec un budget en équilibre mais sans réserves supplémentaires ne va pas compromettre cet équilibre pour acheter des terrains comme l'affirme Kopstal. Pétange qui a un budget plus important intervient très largement sur le marché foncier local. Cette intervention se fait dans une moindre mesure à Mondorf. Les communes plus petites avec une situation financière plus tendue n'ont plus les moyens nécessaires pour intervenir.

3.4.3. Chacun pour soi ou tous ensemble ?

Les problèmes techniques et financiers des petites communes et la relative dynamique de celles qui sont plus grandes montre l'importance d'un seuil critique d'habitants. Les communes luxembourgeoises sont très petites et elles pourraient gagner en importance en fusionnant. Ensemble elles auraient plus de moyens à leur disposition qu'individuellement. Ce rapprochement est encore assez illusoire pour l'instant. Comme nous l'avons vu, les communes ne sont, en règle générale, pas intéressées à coopérer avec les communes voisines en matière d'aménagement du territoire. Elles sont très réticentes d'aller dans ce sens et elles craignent sans doute de perdre leur autonomie. Une commune comme Lintgen par exemple veut avoir le seuil critique d'habitants pour ne pas avoir besoin de fusionner. Elles ne réalisent pas qu'une fusion sera avantageuse pour tous les acteurs impliqués. Les communes auront plus de possibilités d'action aux niveaux technique et financier. Le concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg plaide également pour un rapprochement entre les communes. Pour l'instant, ce concept ne retient que des propositions pour l'organisation territoriale. L'Etat conseille aux communes de se rapprocher par l'intermédiaire de communautés de communes ou bien de fusions. Il se pose le problème que l'Etat propose d'en haut et que les communes ne sont pas encore prêtes. La coopération intercommunale ne va pas s'instaurer toute seule. Pour que les communes réticentes puissent se rapprocher plus rapidement, il faudrait leur proposer des projets concrets les incitant à gérer ensemble un problème spécifique. Elles verraient ainsi plus concrètement sur le terrain comment une telle coopération pourrait se mettre en place et elles l'accepteraient plus facilement.

Les communes du *Kordall*, dont fait partie Pétange, se sont rassemblées pour trouver en commun un lieu d'implantation pour des activités économiques. Pétange est donc sur le bon chemin en ce qui concerne la coopération. Autour de l'agglomération de Luxembourg plusieurs communes ont signé une convention de collaboration. Il reste certainement du travail à faire puisque Leudelage semble ne pas savoir clairement à quoi ce rassemblement peut servir. Les communes autour de Dudelage dont Roeser fait partie vont se rapprocher également. Comme ce type de coopération est tout récent, il faut attendre quel en sera le résultat. Espérons que cette coopération aura du succès et que les

communes se rapprocheront davantage. Ce serait une bonne occasion pour combler le manque d'articulation entre elles.

Le deuxième niveau où l'articulation est déficiente se situe entre l'Etat et les communes, les deux instances qui s'occupent en commun de l'aménagement du territoire.

L'Etat a développé le concept de l'IVL mais toutes les communes déplorent le fait qu'elles n'ont pas été concertées lors de son élaboration. Le ministère se justifie en affirmant que les communes ont été informées par l'intermédiaire du syndicat des villes et communes luxembourgeoises (le Syvicol). Théoriquement, les communes devraient être au courant par rapport à l'IVL. Mais une simple information ne remplace en aucun cas une participation active à l'élaboration. Ce concept a donc été imposé d'en haut sans que les communes n'aient pu intervenir. Au cas où l'IVL tient compte des visées et des aspirations des communes, celles-ci seraient prêtes à l'accepter et vont affirmer que le concept est bien. Mais par contre, si les communes ne sont pas d'accord avec ces prescriptions, comme c'est le cas pour Leudelage et Roeser, elles ne font aucun effort pour s'adapter. Elles ne sont pas prêtes à se plier à un concept qui leur a été imposé d'en haut. N'ayant pas été impliquées, il sera difficile de gagner leur confiance pour exécuter des plans.

Les communes ont seulement obtenu la version papier finale qui est accessible à tout le monde, sans avoir des détails plus spécifiques concernant leur propre situation. Elles ne savaient même pas quelles surfaces ont été désignées par l'IVL comme étant des terrains potentiels de développement. Pour que les communes soient mieux informées, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire va faire en automne 2006 un tour des différentes régions pour leur présenter l'IVL. Théoriquement un tel tour a déjà été planifié plus tôt. Mais les élections nationales ayant eu lieu en 2004 et la personne du ministre ayant changé, les responsables du ministère ont pensé que psychologiquement il serait mieux de patienter encore un peu. Attendre jusqu'en 2006 pour présenter un document qui a été publié en 2004 et élaboré en 2002 nous semble quand même un laps de temps trop long. L'articulation entre le ministère et les communes ne semble donc pas être la meilleure. D'abord les communes ne sont pas incluses dans la procédure d'élaboration du concept de l'IVL et ensuite elles ne sont pas vraiment informées.

Le ministère concède que ce n'était peut-être pas la meilleure solution de ne pas impliquer les communes dès le départ et que, dans le futur, si des plans similaires sont élaborés, il s'y prendra probablement d'une autre façon. Nous pouvons douter de cette nouvelle approche. En effet, la démarche de la planification sectorielle sera la même. Les différents plans sont de nouveau réalisés à huis clos et les communes ne seront de nouveau informées que du résultat final.

La circulation de l'information entre l'Etat et les communes ne se fait pas. Ces dernières ne sont pas prêtes à se plier aux recommandations élaborées en haut lieu. Les communes de Leudelage et surtout de Roeser sont de bons exemples : elles rejettent purement et simplement l'IVL. La commune de Steinfort insiste également sur son autonomie en voulant installer sa zone d'activités sans prendre en compte les considérations régionales. Le plan sectoriel activités économiques indiquerait clairement où les zones économiques pourraient être établies et quels types d'activités pourraient s'installer, mais il n'est pas élaboré avant 2008. Chaque commune pourra réaliser entre-temps ses propres projets et l'Etat n'a pas de réelles compétences pour empêcher l'instauration de la zone de Grass, à

part l'argument qu'elle se trouve dans une zone verte et qu'elle n'est pas en rapport avec la taille du village. Ce qui aiderait encore davantage à une planification cohérente serait l'existence de plans régionaux. Par le biais de ces plans, les communes pourraient intervenir d'en bas dans la planification au lieu que le ministère dicte d'en haut par le biais des plans sectoriels. Ces plans sont prévus, mais personne ne connaît la date de leur parution. Si le dialogue entre l'Etat et les communes était plus poussé, une problématique comme celle de Grass ne se poserait pas.

Les divers acteurs ont tendance à élaborer leur planification en vase clos. Il n'y a pas d'articulation entre les différentes communes ainsi qu'entre l'Etat et les communes. Une planification cohérente au niveau national présuppose cependant une certaine interaction.

Conclusion

En général, les communes dont le caractère urbain est le plus prononcé sont celles qui sont les plus dynamiques et qui ont les stratégies les plus exprimées. Pétange est de loin celle qui intervient le plus, mais en tant qu'ancienne commune industrielle, elle a le plus de moyens à sa disposition. Elle a un vrai projet urbain, son savoir-faire est plus grand et sa stratégie s'exprime donc mieux. Elle est suivie de près par la station thermale de Mondorf. Ce qui est curieux est que les deux communes les plus actives ne sont pas des centres régionaux, mais des communes qui pourraient devenir des centres supplémentaires. Les deux centres régionaux sont moins dynamiques. Steinfort fait encore des efforts, mais Remich est passive. L'attitude des centres régionaux et celle des lieux qui pourraient devenir des centres supplémentaires laisse présupposer que le système des lieux centraux pourrait être repensé dans le futur. Dans ces conditions actuelles, ce système est-il encore adapté à la situation du pays ?

Les communes à caractère périurbain ont généralement une attitude plus passive. Le fait d'intervenir moins sur le marché n'est, à l'exception de Kopstal, pas forcément le signe d'une absence de volonté politique. L'attitude du laisser-faire est plutôt la conséquence d'un manque de moyens. Leudelage est bloquée parce qu'elle n'a pas les moyens d'intervention nécessaires pour récupérer des terrains et Lintgen n'a ni les moyens financiers, ni les moyens techniques pour se développer. Tout en étant une commune urbaine, Remich présente la même caractéristique. Si la commune avait plus de moyens d'intervention, alors elle hésiterait probablement moins. Roeser présente également une exception, mais à l'encontre de Remich, elle donne l'impression de ne pas se rendre compte, qu'en fait, les moyens de la commune sont assez réduits.

La cause principale du manque d'intervention n'est pas tellement une absence de volonté politique, mais l'absence de moyens adéquats. Une piste pour la résolution de ces problèmes serait une meilleure articulation entre tous les acteurs. A ce niveau nous notons pourtant une grande défaillance. La situation n'est cependant pas désespérée, vu qu'un rassemblement des communes s'esquisse. Les relations entre l'Etat et les communes sont marquées par la tendance générale de l'Etat d'agir d'en haut. Les plans régionaux pourront peut-être apporter un remède à cette situation, mais leur élaboration ne s'est pas encore concrétisée.

Notons encore, que nous sommes actuellement dans une période d'incertitude, ce qui limite la portée de l'étude réalisée. Toutes les communes doivent élaborer un nouveau PAG avant 2011. Par ce biais, elles ont l'obligation de réfléchir à leur avenir. Cette

réflexion se fait par l'intermédiaire des bureaux d'études qui réalisent les études nécessaires. Mais comme le temps ne presse pas tellement, elles n'ont pas encore toutes commencé la réflexion et ont avancé à des vitesses différentes.

Conclusion générale

Les stratégies des communes dépendent de plusieurs facteurs. Premièrement, pour garantir une intervention en matière foncière, elles doivent disposer des *moyens financiers et techniques* nécessaires. Mise à part quelques rares exceptions, les municipalités ne disposent pas des crédits nécessaires pour acheter des terrains. De plus, la taille généralement réduite des communes ne permet pas de disposer de moyens techniques suffisamment adaptés pour intervenir efficacement sur les marchés fonciers et du logement. S'y ajoute un manque de personnel qualifié. Alors qu'une grande commune telle que Pétange dispose des moyens techniques et financiers nécessaires pour intervenir sur le marché foncier, Remich se heurte à l'absence de ces moyens. Il n'existe pas d'établissement public pour acheter des terrains, mais des réflexions vont dans ce sens à l'échelle nationale. Peut-être le pouvoir politique suivra-t-il cette piste.

D'une façon générale, on peut se demander si la *volonté politique* étatique et communale d'intervenir sur le marché foncier existe vraiment. L'Etat n'aborde pas le thème de la mobilisation foncière et n'informe pas les communes sur la façon dont elles peuvent intervenir pour rendre accessible les terrains, comme c'est le cas dans d'autres pays. En outre, les élus politiques ne prennent pas de mesures foncières qui déplaisent aux propriétaires. Premièrement les élus se trouvent face au risque électoral et, deuxièmement, ils sont en même temps généralement propriétaires. Ils ne vont pas se nuire à eux-mêmes. Un autre problème au Luxembourg réside dans le fait que les députés, au niveau national, sont souvent des députés-maires ou, du moins ils siègent dans le conseil communal. Il est logique qu'ils se soucient en premier lieu du bien de leur commune et ne vont pas voter des lois ayant des répercussions négatives au niveau communal. De plus, les élus communaux n'ont pas la volonté ni de se diriger vers l'intercommunalité, ni de réaliser des fusions, malgré le fait qu'elles ont des difficultés à appréhender leurs missions dû à leur taille réduite. Au cours des entretiens, nous avons réalisé qu'en principe, la volonté de coopérer avec les voisins est absente. Il est quasiment impossible de remédier à cette situation par voie juridique car les députés ne vont pas voter des lois qui remettent en cause l'autonomie communale.

Un grand nombre de ménages n'est pas en mesure de payer les prix excessifs des terrains à bâtir. Il est indispensable de revoir la *méthode de la gestion foncière* dans le futur. Même le Premier ministre a reconnu, lors du discours sur l'état de la Nation en octobre 2005, qu'il a échoué dans sa politique foncière. Pendant de longues années, l'Etat a négligé de moderniser sa politique territoriale et son intervention était quasi absente. Les outils qui existent en théorie ne sont pas employés en pratique, étant donné qu'ils impliquent en grande partie une expropriation, que les communes évitent de faire. Les élus de Leudelange n'interviennent par exemple pas sur le marché foncier local, même si la commune ne peut pas se développer le cas échéant. Il faudrait trouver d'autres instruments.

Depuis une dizaine d'années, l'Etat a créé plusieurs nouveaux instruments. Ainsi la loi de l'aménagement du territoire et le programme directeur ont été renouvelés, l'IVL a été établi et des plans sectoriels et régionaux ont été annoncés. Les retombés de ces plans restent pourtant assez douteux. Selon la nouvelle loi, les communes sont obligées d'élaborer un nouveau PAG, mais la majorité des plans sectoriels ne sont pas encore élaborés. Les communes ne peuvent donc pas prendre en compte les décisions des plans

sectoriels dans leurs plans d'aménagement. Si elles avaient des instruments plus stricts à leur disposition, alors des problèmes comme ceux de la zone d'activités contestée à Grass, n'auraient pas besoin d'être discutés. Le flou qui existe actuellement serait supprimé si le plan sectoriel « zones d'activités économiques » avait déjà été élaboré. Ajoutons que les communes enquêtées déplorent que l'Etat a omis de les associer au procédé d'élaboration et que l'articulation entre les deux acteurs institutionnels est absente. Si les communes ne sont pas incluses à la base, elles ne peuvent généralement pas être motivées pour exécuter une politique dictée par le sommet de l'Etat. Les communes n'ont pas pu collaborer à l'élaboration des différents plans sectoriels et une fois établis, les municipalités sont probablement très réticentes pour les exécuter. Aussi longtemps qu'elles ne sont pas impliquées dans la planification, elles auront du mal à accepter les choix étatiques en matière d'aménagement du territoire et de développement. Cette absence d'accepter la politique imposée est visualisée par les communes de Leudelange et de Roeser qui ne sont pas prêtes à se soumettre aux restrictions de développement conseillées par l'IVL.

Les plans régionaux pourraient être un remède à cette situation puisqu'ils prévoient d'inclure les communes dans leur élaboration. Mais à l'heure actuelle, ce travail semble être repoussé vers un futur non déterminé. Il semblerait même que l'idée de Région d'aménagement a des difficultés pour fonctionner et que son abandon est sérieusement envisagé. L'Etat a du mal à donner du sens aux régions qui ont à peine la même taille qu'une communauté de communes en France. La notion de région est sans doute peu pertinente à l'échelle d'un petit pays comme le Luxembourg et risque par là même de s'écrouler. Le fait d'avoir une multitude de plans à différentes échelles risque de les obscurcir.

Un instrument supplémentaire est le pacte de logement entre l'Etat et les communes. Cet outil que le Premier ministre a annoncé lors de son discours de l'état de la Nation fin 2005 et qui vient d'être approuvé en juin 2006, constitue une lueur d'espoir. Il s'agit d'une convention entre l'Etat et les communes, au sein de laquelle les communes participantes désirant augmenter le nombre d'habitants sur leur territoire, recevront des aides financières étatiques. Elles auront parallèlement le droit de prélever des taxes sur des terrains sur lesquels on n'a pas encore construit. Comme le déficit en logements est très important, une large partie des communes aspire probablement à développer l'habitat, ce qui n'est pas forcément conforme à la politique de l'aménagement du territoire qui considère uniquement des communes prioritaires. L'hebdomadaire *d'Letzebuenger Land* (4 août 2006) qui cite R. Diederich, le chargé de direction de la DATUR, indique qu'aussi longtemps que la situation du logement est précaire, l'aménagement du territoire ne sera pas conforme à l'IVL. L'Etat n'est donc pas en mesure d'appliquer sa propre volonté politique. Chaque commune semble être en mesure de construire sans que l'Etat n'ait de vraies capacités pour maîtriser cet étalement. Le pacte logement peut aider à améliorer la relation entre l'Etat et les communes et « décriper » la situation de la maîtrise foncière en partie, mais l'Etat ne semble pas être très confiant en ses propres instruments. Le ministre du Logement a notamment affirmé au *Letzebuenger Land*, qu'en cas de non réussite du pacte, on pourrait toujours appliquer des « méthodes non démocratiques » (sans qu'il ait pour autant donné d'exemples !). Ce pacte n'est qu'une demi-mesure et la volonté d'intervention plus radicale est absente.

Trop d'instruments tuent l'instrument. Pour disposer de moyens plus efficaces, la manière d'élaborer des plans devrait être revue. L'Etat fait établir de nombreux plans, mais son

intervention s'arrête à ce niveau. Un document comme l'IVL donne des pistes de réflexions mais ne fournit pas d'indications précises sur la manière dont elles pourraient être mises en œuvre. La méthode serait à changer. Au lieu de créer une multitude de documents théoriques et conceptuels, il faudrait se donner les moyens d'agir et de concrétiser les plans. A l'instar des projets qui sont réalisés en France, il faudrait miser davantage sur le déroulement de la planification. En outre, le problème de l'articulation entre tous les acteurs serait à résoudre afin d'instaurer une gouvernance locale. Ainsi le dialogue serait ouvert à tous les acteurs impliqués dans la question foncière sans se limiter aux édiles politiques.

Bibliographie

1. Ouvrages de référence

BRUNET Roger, FERRAS Robert et THÉRY Hervé, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Reclus, Montpellier, 2003, 518 p.

LÉVY Jacques et LUSSAULT Michel, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Editions Belin, Paris, 2003, 1033 p.

LESER Hartmut (Hrsg.), *Wörterbuch Allgemeine Geographie*, Westermann, deutscher Taschenbuchverlag, München, Braunschweig, 1037 p.

2. Ouvrages et articles

BERGER Frédéric, Le patrimoine immobilier des ménages : qui possède quoi ?, in : *Population & Emploi*, N°4, CEPS/INSTEAD, octobre 2004, 8 p.

BERTHIER Nicole, *Les techniques d'enquête, Méthode et exercices corrigés*, Armand Colin, Paris, 1998, 254 p.

CARPENTIER Samuel, Structuration urbaine et typologie des communes luxembourgeoises pour l'étude de la mobilité quotidienne, in : *Population & Territoire*, N°9, CEPS/INSTEAD, avril 2006, 20 p.

CEPS/INSTEAD, Le parc locatif et les loyers en 1991 et 2001, in : *La note de l'Observatoire de l'Habitat*, N°2, Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Département du Logement, mai 2004, 4 p.

CEPS/INSTEAD, Offres et prix de vente des logements en 2003-2004, in : *La note de l'Observatoire de l'Habitat*, N°3, Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Département du Logement, octobre 2004, 6 p.

CEPS/INSTEAD, Offres et prix de location des logements en 2003-2004, in : *La note de l'Observatoire de l'Habitat*, N°4, Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Département du Logement, mars 2005, 6 p.

CEPS/INSTEAD, L'évolution de la construction de logements au Luxembourg entre 1970 et 2002, in : *La note de l'Observatoire de l'Habitat*, N°5, Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Département du Logement, septembre 2005, 6 p.

COMBY Joseph, Quelques idées simples sur les politiques foncières locales, in : *Etudes foncières*, N°110, Adef, juillet-août 2004, pp. 7-14.

DEBREIL Aude, Aider les collectivités locales publiques à mobilier le foncier, in : *Etudes foncières*, N°107, Adef, janvier-février 2004, pp. 10-13.

GERBER Philippe, La Ville de Luxembourg, mosaïque socio-résidentielle, in : *Population & Territoire*, N°7, CEPS/INSTEAD, octobre 2005, 20 p.

GROUPE CHADULE, *Initiation aux pratiques statistiques en géographie*, Masson, Paris, 1994, 203 p.

GUDENBURG Georges, *Aménagement communal et développement urbain*, guide pratique, Editions Promoculture, Luxembourg, 2006, 314 p.

HARVATOPOULOS Yannis, LIVIAN Yves-Frédéric et SARNIN Philippe, *L'art de l'enquête. Guide pratique*, Eyrolles, Paris, 1989, 137 p.

LEVESQUE Robert, La terre agricole, un potentiel non renouvelable à protéger, in : *Etudes foncières*, N°117, Adef, septembre-octobre 2005, pp. 25-27.

MARKSTEIN Melanie, *Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland*, Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktor-Ingenieurs, Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen, Technische Universität München, 2003, 250 p.

PRUVOT Michel et WEBER-KLEIN Christiane, Ecologie urbaine factorielle comparée : essai méthodologique et application à Strasbourg, in : *L'Espace Géographique*, n°2, 1984, pp. 136-150.

ROUX André et SCOFFONI Guy, *Le rôle de l'Etat au Luxembourg*, Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle, Aix-Marseille, 2003, 234 p.

SAPORTA Gilbert, *Probabilités, analyse des données et statistique*, Editions Technip, Paris, 1990, 493 p.

Statec, *Portrait économique du Luxembourg*, Service Information et Presse du Gouvernement, Luxembourg, 1995, 167 p.

SAUVAGE André et BLANCHE Jean-François, Comment maîtriser les terrains à aménager ?, in : *Etudes foncières*, N°112, Adef, novembre-décembre 2004, pp. 26-27.

WIEL Marc, Et si la crise du logement était structurelle ?, in : *Etudes foncières*, N°114, Adef, mars-avril 2005, pp. 12-15.

ZANS Martine, *Politique de l'Etat en matière de logement dans une perspective de 700 000 habitants à l'horizon 2050 au Grand-Duché de Luxembourg*, Candidat-professeur en sciences économiques et sociales, Luxembourg, 2003, 107 p.

3. Etudes et rapports

Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp), *Mobilisierung von Bauland in der Arge Alp*, Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Raumordnung-Statistik, Innsbruck, 2000, 40 p.

Biergerinitiativ fir eng sënnvoll Entwécklung am Réiserbann a.s.b.l., *Rapport vun der Entrevue Schäfferot/Biergerinitiativ*, Roeser, 13 juillet 2006, www.roeserbann.org, 3 p.

Commune de Steinfort, *Plan d'aménagement général. Etude préparatoire. Teil A Globale Evaluation – Auszug- Demografische Pläne*, Oeko-Bureau, Zilm, Rumelange et Luxembourg, janvier 2006, s.p.

Commune de Steinfort, *Plan d'aménagement général. Etude Préparatoire. Teil B Kapitel 1-3*, Oeko-Bureau, Zilm, Rumelange et Luxembourg, avril 2006, 26 p.

Commune de Mondorf-les-Bains, *Gemengebuet Edition spéciale « Brill »*, n°15, Mondorf, avril 2004, 344 p.

Conseil économique et social, *Evolution économique, sociale et financière du pays 2006, Avis*, Luxembourg, 2006, 90 p.

Conseil de l'Europe, *Démocratie locale au Luxembourg*, Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, douzième session plénière de la Chambre des pouvoirs locaux, Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005, 18 p.

Le Fonds du logement, *Rapports et bilan 2005*, 27^{ième} exercice, Luxembourg, 2005, 56 p.
Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Politiques foncières locales. Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat*, Paris, 2003, 79 p.

Ministère de l'Intérieur (DATUR), *L'idée, l'analyse, le concept. Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg*, Luxembourg, 2005, 22 p.

Ministère de l'Intérieur, *Programme directeur de l'aménagement du territoire*, Editions Guy Binsfeld, Luxembourg, 2003, 223 p.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, *Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, 2005, 67 p.

Ministère de l'Intérieur, ministère des Transports, ministère des Bâtiments publics, ministère de l'Environnement, *Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*, Luxembourg, 2004, 135 p.

Mouvement Ecologique, *Gewerbezone Grass: IVL-Konzept konkret umsetzen – keine Aktivitätszone in Grass!*, communiqué de presse, 8 mai 2006, www.oeko.lu, 2 p.

Mouvement Ecologique, *Interessante Unterredung zwischen Innen- und Landesplanungsminister J.-M. Halsdorf und Mouvement Ecologique*, mai 2006, www.oeko.lu, 2 p.

Mouvement Ecologique, *IVL und Landesplanung: Vom Papiertiger zur politischen Grundlage für Zukunftsgestaltung*, mai 2006, www.oeko.lu, 14 p.

Mouvement Ecologique, *Einspruch im Rahmen des „plan d'aménagement particulier – lieu-dit ‚Les Jardins du Roeserbann‘“*, lettre au conseil échevinal de la commune de Roeser, 9 avril 2006, www.oeko.lu, 3 p.

Statec, *Annuaire statistique du Luxembourg 2005*, Luxembourg, 2006, 522 p.

Statec, *Recueil de statistiques par commune 2003*, Luxembourg, 2003, s.p.

4. Articles de presse

ADAM Andreas, Kompromissvorschlag des Mondorfer Gemeinderats darf umgesetzt werden. Grünes Licht für „Domaine Les Etangs“. Innenministerium erteilt notwendige Genehmigung des PAP für das Wohnbauprojekt, in : *Luxemburger Wort*, 17 août 2006, p. 31.

BESCH François, Die Genehmigungsprozedur wird heute gestoppt. Vorerst keine „Les Jardins du Roeserbann“, in: *Tageblatt*, 2 juin 2006, p. 34.

BESCH François, Umstrittenes Urbanisierungsprojekt „Les Jardins du Roeserbann“. 800 Appartementwohnungen und 95 Einfamilienhäuser die so nicht gebaut werden, in: *Tageblatt*, 23 mai 2006, p. 24.

DIEDERICH Romain, Démarche, aspects méthodologiques et perspectives luxembourgeoises, in : *Forum*, Nr 238, juillet 2004, pp 17-22.

FEIST Peter, Die Fünferbande. Gelingt es Bettemburg, Düdelingen, Kayl, Roeser und Rümelingen, tatsächlich so eng zu kooperieren wie „politisch beabsichtigt“, wäre das ein großer landesplanerischer Erfolg, in: *d’Lëtzebuenger Land*, 14 juillet 2006, p. 2.

FEIST Peter, „Ech falen net ëm!“ Innenminister Halsdorf hat sich im Dossier „Grass“ schon derart festgelegt, dass über das Gewebazonenprojekt kaum nach objektiv diskutiert werden kann, in: *d’Lëtzebuenger Land*, 19 mai 2006, pp. 8-9.

HANSEN Josée, Walk the line. Bloqué dans ses procédures d’expropriation depuis un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2003, l’Etat veut modifier l’article 16 de la Constitution, in : *d’Lëtzebuenger Land*, 12 mai 2006, pp. 6-7.

HOFFMANN Renée, La nouvelle version de la loi sur l’aménagement communal « un petit chef-d’œuvre », in : *Le Jeudi*, 24 février 2005, p. 6.

KIEFFER Sophie, Le club des cinq. Cinq communes du Bassin Minier unissent leur destin pour garantir leurs intérêts communes, in : *La Voix du Luxembourg*, 12 juillet 2006, p. 5.

KURCHAT Ines, Pakt meint Partner. Soll der Wohnungsbaupakt Entspannung auf dem Immobilienmarkt bringen, braucht es eine neue Kommunikationskultur, in: *d’Lëtzebuenger Land*, 4 août 2006, pp. 8-9.

KURCHAT Ines, Leere Worte. Ein Mea Culpa hilft nicht gegen Wohnungsnot. Die Politik der CSV muss sich erneuern – auch personell, in: *d’Lëtzebuenger Land*, 21 octobre 2005, p. 6.

LANNERS Maryse, Kontroverse Baupläne in Roeser. Lockruf des IVL, in: *Télécran*, 7 juin 2006, p. 26.

POL-SOUM Daniel, Autonomie et cohérence, in : *Le Jeudi*, 23 septembre 2004, p. 9.

RAFALSKI Nadia, Interkommunale „Zones artisanales et commerciales“, Zankapfel Gewerbegebiet Grass. Auseinandersetzungen um Standortfrage dauern an, in: *Luxemburger Wort*, 7 juin 2006, p. 39.

RUCKERT Ali, Interview mit Nicolas Momper, Sekretär für Landesplanung 1971-1994, über alte PDAT- und neue IVL-Planungsdokumente (1). Die Zukunft begann gestern, in: *Zeitung vum Lëtzebuenger Vollek*, 9 août 2006, p. 2.

RUCKERT Ali, Interview mit Nicolas Momper, Sekretär für Landesplanung 1971-1994, über alte PDAT- und neue IVL-Planungsdokumente (2). Lässt sich mit Teilkonzepten die Zukunft planen?, in: *Zeitung vum Lëtzebuenger Vollek*, 10 août 2006, p. 2.

Service information et presse, *Déclaration politique générale 2006*, Luxembourg, 2 mai 2006, www.gouvernement.lu/functions/printVersion.php

Service information et presse, *Logement ; nouvelles mesures pour baisser voire stabiliser les prix du foncier et de l’habitat*, Luxembourg, 15 mai 2005, www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/05/15boden_logement/index.html

Service information et presse, *Déclaration de politique générale 2005*, Luxembourg, 12 octobre 2005, www.gouvernement.lu/gouvernement/dpg_2005/index.html

SCHLÜTER Britta, Wohnungsbauminister Fernand Boden „Unsere Preise sind nicht akzeptabel“, in: *Télécran*, 17 mai 2006, p. 20.

ZWANK Raphael, Grossprojekt „Les Jardins du Réiserbann“ zwischen Berchem und Biwingen in der Kritik. „Wunne wéi d’Hierken an der Tonn“. Einwohner befürchten Verlust jeglicher Lebensqualität und gründen Bürgerinitiative, in: *Luxemburger Wort*, 18 avril 2006, p. 18.

5. Textes juridiques

Loi du 19 juillet 2005 portant modification 1. de la loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain [...], 3. de la loi du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire, Mémorial A, N°109, 26 juillet 2005, pp. 1888-1890.

Règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l’étude préparatoire à présenter lors de l’élaboration ou de la mise à jour d’un plan d’aménagement général d’une commune, Mémorial A, N°182, 18 novembre 2004, pp. 2737-2743.

Règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d’aménagement général d’une commune, Mémorial A, N°182, 18 novembre 2004, pp. 2743-2755.

Règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d’aménagement particulier portant exécution du plan d’aménagement général d’une commune, Mémorial A, N°182, 18 novembre 2004, pp. 2756-2760.

Règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan directeur et du rapport justificatif du plan d’aménagement particulier portant exécution du plan d’aménagement général d’une commune, Mémorial A, N°182, 18 novembre 2004, pp. 2761-2762.

Loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain, Mémorial A, N°141, 4 août 2004, pp. 1992-2011.

Arrêt n°16/03 du 7 février 2003 rendu par la Cour Constitutionnelle, Mémorial A, N°31, 28 février 2003, pp. 510-511.

Loi du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire, Mémorial A, N°61, 3 juin 1999, pp. 1402-1408.

Texte coordonné de la loi communale du 13 décembre 1988, Mémorial A, N°36, 26 mars 2001, pp. 864-883.

Loi du 12 juin 1937 concernant l’aménagement des villes et autres agglomérations, Mémorial N°57, 7 août 1937, pp. 583-598.

6. Sites Internet

Administration communale de Kopstal, www.kopstal.lu, 2006.

Administration communale de Leudelage, www.leudelage.lu, 2006.

Administration communale de Lintgen, www.lintgen.lu, 2006.

Administration communale de Pétange, www.petange.lu, 2006.

Administration communale de Remich, www.remich.lu, 2006.

Administration communale de Roeser, www.roeser.lu, 2006.

Administration communale de Steinfort, www.steinfort.lu, 2006.

Biergerinitiativ fir eng sënnavoll Entwécklung am Réiserbann asbl, www.reiserbann.org, 2006.

CEPS/INSTEAD, www.ceps.lu, 2006.

Conseil économique et social, www.ces.etat.lu, 2006.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques, www.insee.fr, 2006.

Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu, 2006.

Georges & Theis, www.georges-theis.lu/fr/urbanisme, 2006.

Immobilière CMR S.A., www.lesjardinsduroeserbann.lu, 2006.

Land Tirol, www.tirol.gv.at, 2006.

Le Fonds du Logement, www.fondsdulogement.lu, 2006.

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, www.gouvernement.lu, 2006.

Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, Département du Logement, www.logement.lu, 2006.

Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, www.urbanisme.equipement.gouv.fr, 2006.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Direction de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, www.mi.etat.lu/MAT/, 2006.

Mouvement écologique, www.oeko.lu, 2006.

Service Central de Législation, www.legilux.public.lu, 2006.

Service central de la statistique et des études économiques (Statec), www.statec.public.lu, 2006.

Société Nationale des Habitations à Bon Marché, www.snhbm.lu, 2006.

Statistisches Bundesamt Deutschland, www.destatis.de, 2006.

Syndicat des Villes et communes luxembourgeoises, www.syvicol.lu, 2006.

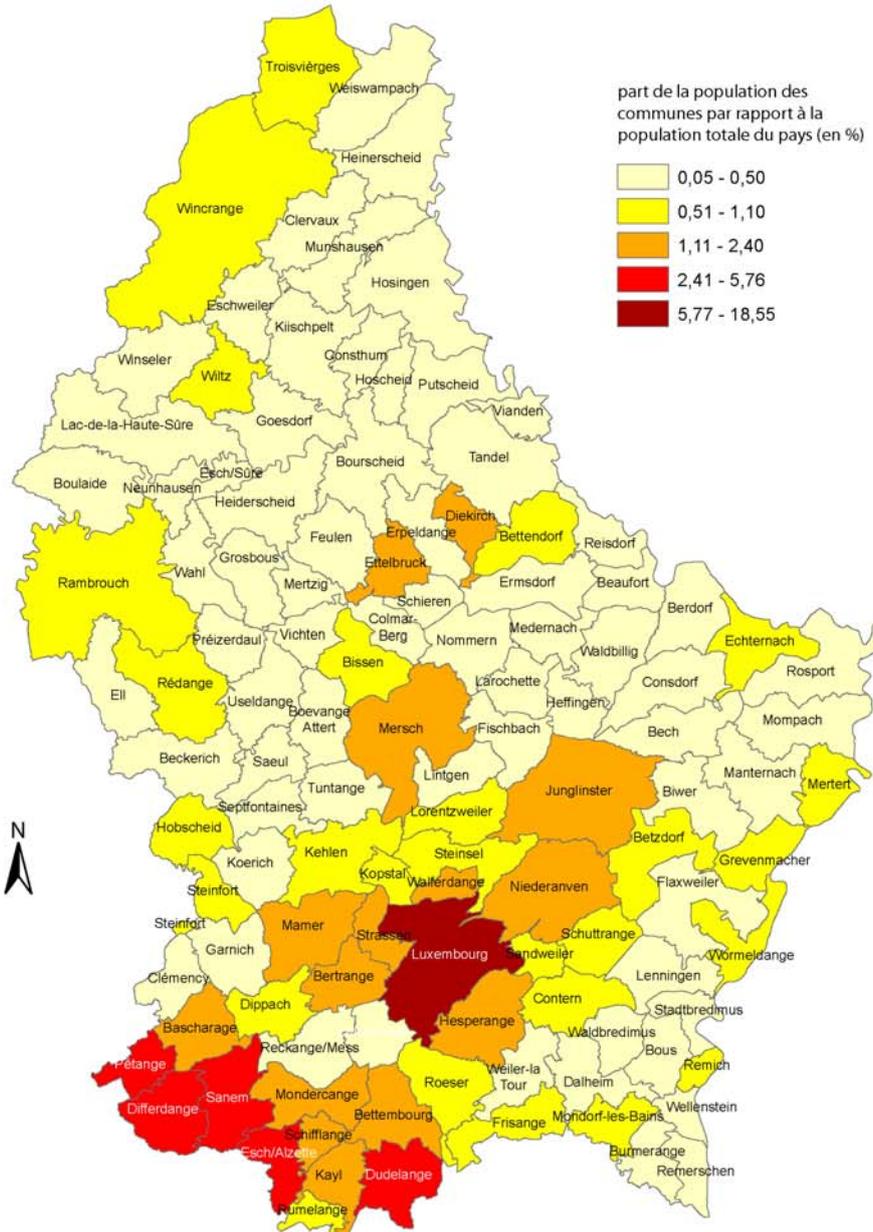
Technische Universität München, www.tum.de, 2006.

Annexes

Annexe 1 : Cartes des variables

- Part de la population de la commune par rapport à la population totale du pays (2001)
- Part des salariés par commune par rapport au total des salariés du pays (2002)
- Taux de sortie (2001)
- Proportion de la surface urbanisée par rapport à la surface totale de la commune (1999)
- Taux de construction d'appartements par rapport au total des logements construits (1999-2003)
- Nombre de logements construits pour 1000 habitants (moyenne annuelle pour la période de 1999-2003)
- Nombre de ménages habitant dans des maisons individuelles par rapport au nombre total de ménages habitant dans la commune (2001)
- Surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport à la surface qui est disponible dans la commune
- Surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport à la superficie totale de la commune
- Surfaces mobilisables pour l'habitat par rapport au total de la surface disponible pour l'habitat au niveau national
- Surfaces mobilisables pour les activités économiques par rapport à la superficie totale de la commune
- Surfaces mobilisables pour les activités économiques par rapport au total de la surface disponibles pour les activités économiques au niveau national

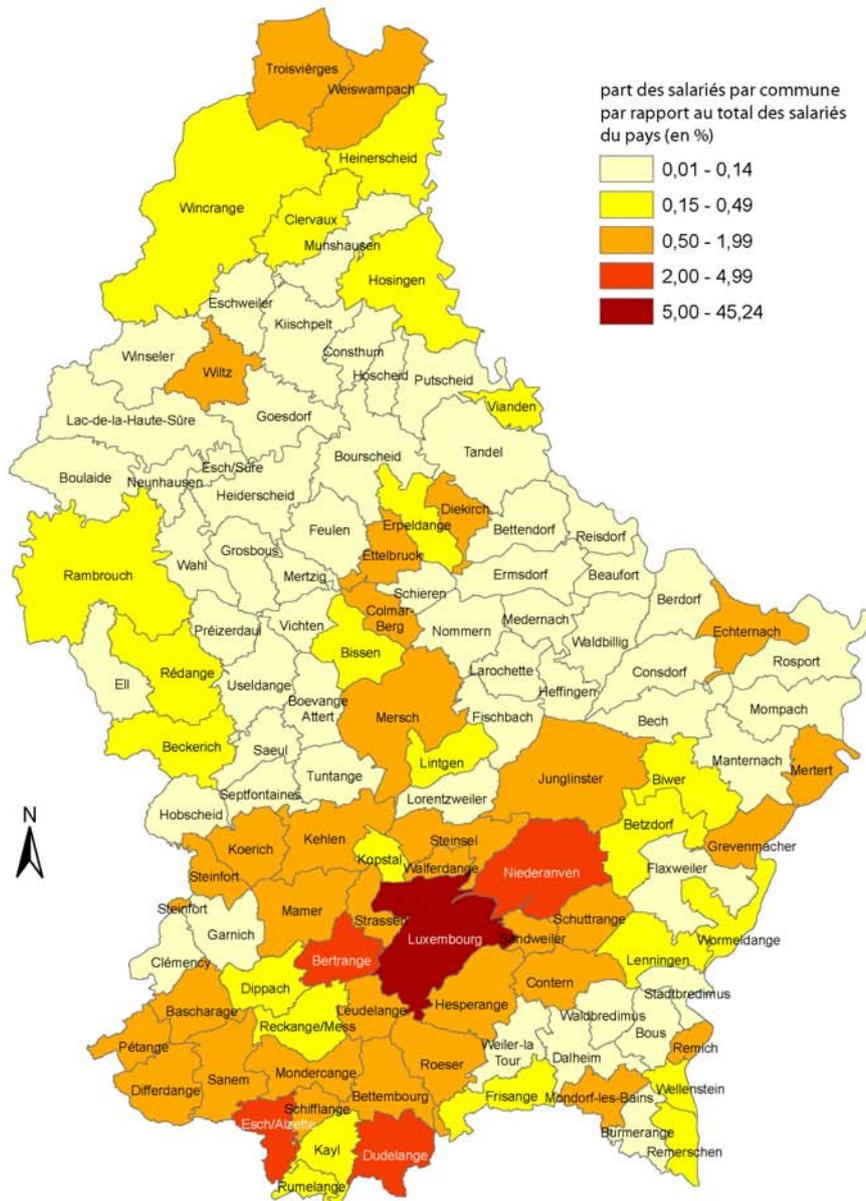
Population (2001)



Source statistique: Statec, RP 2001
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10
 kilomètres

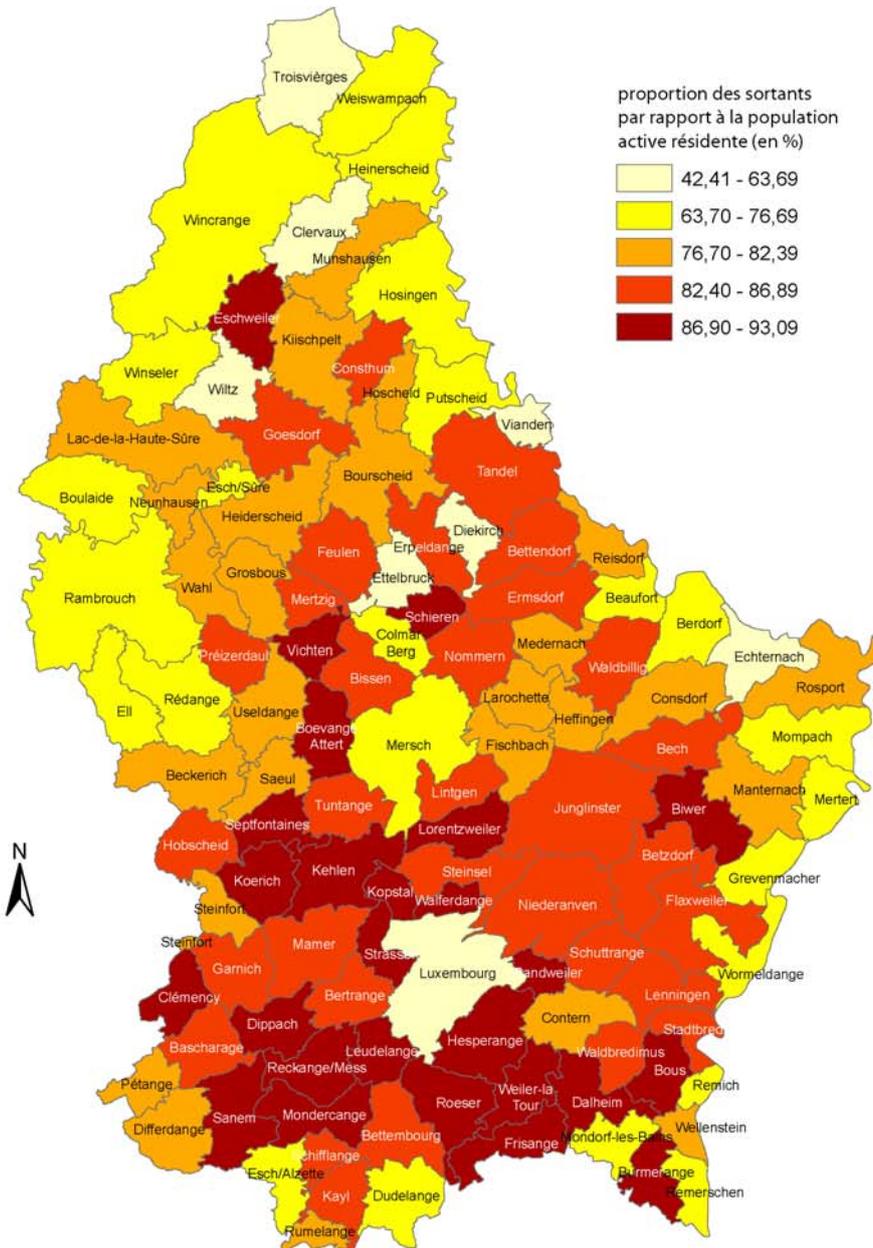
Salariés (2002)



Source statistique: Statec, 2002
Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

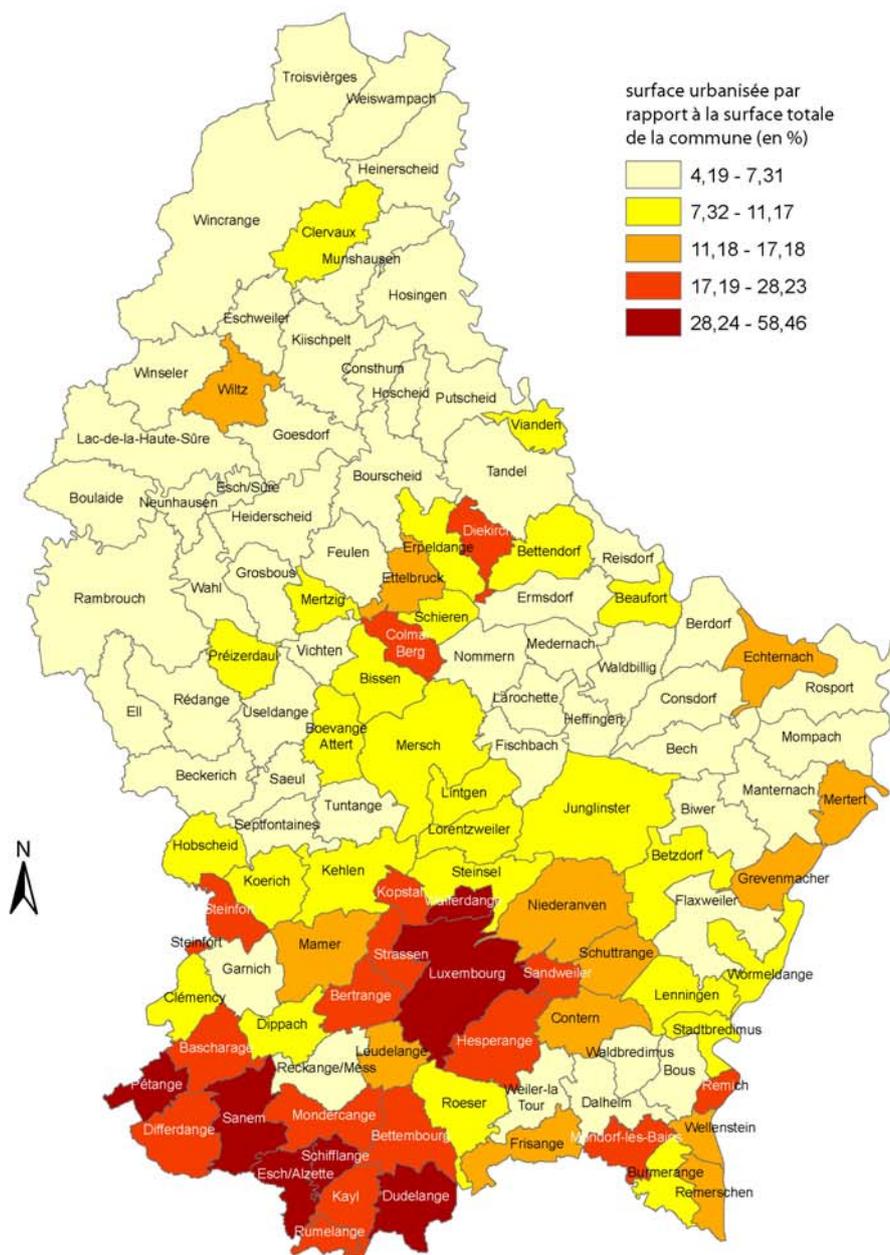
Taux de sortie (2001)



Source statistique: Stavec, RP 2001
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

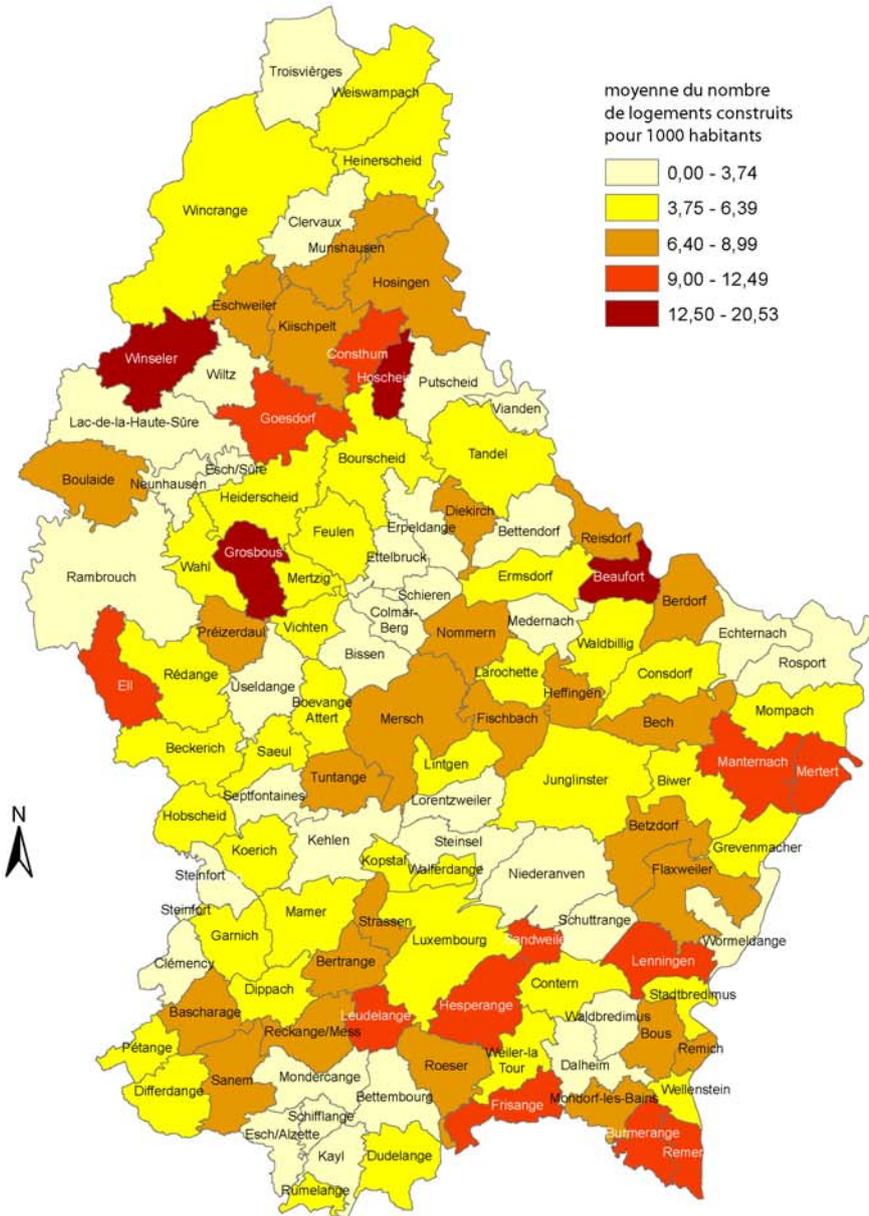
Surface urbanisée (1999)



Source statistique: OBS, 1999
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

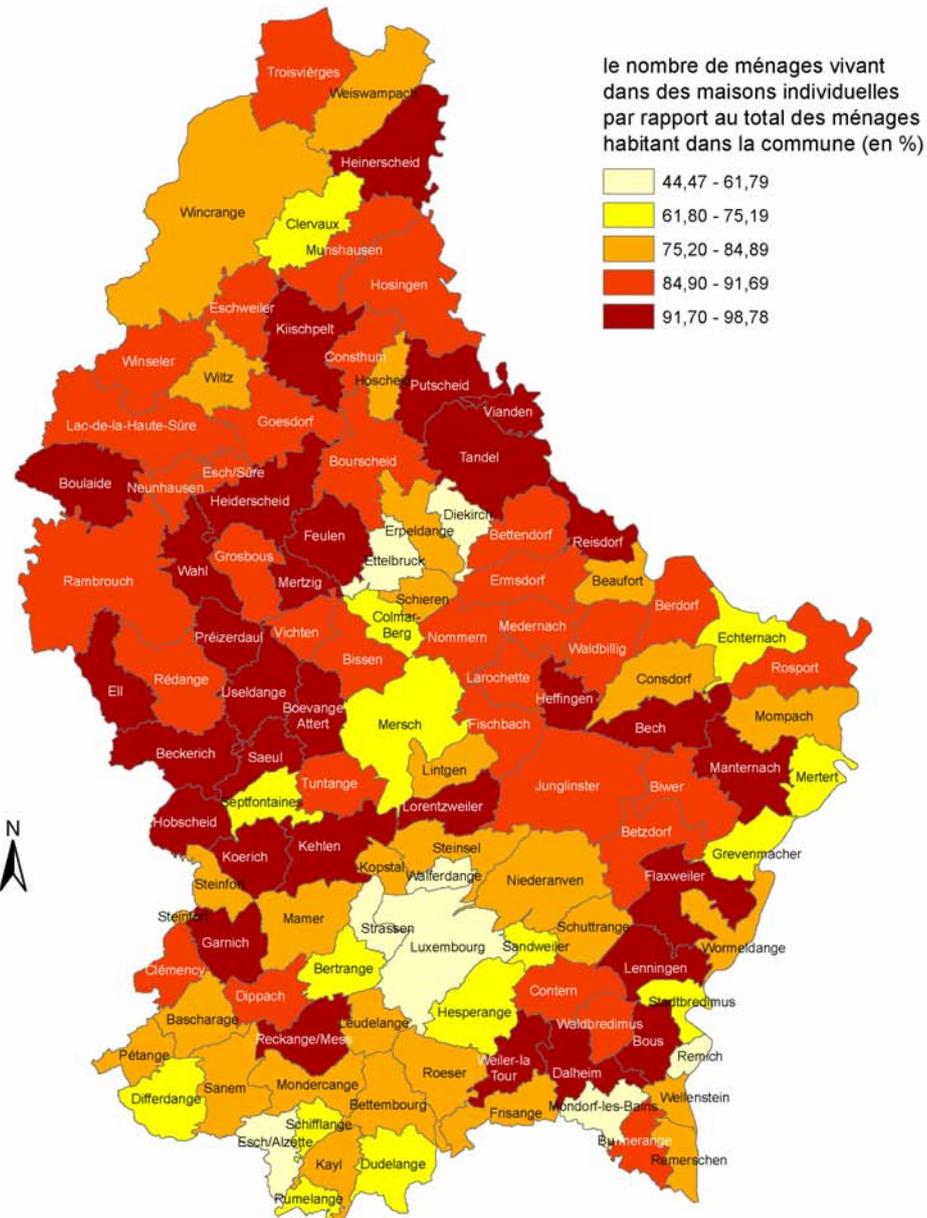
Logements construits pour 1000 habitants (moyenne 1999-2003)



Source statistique: Statec, 2003
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10
 kilomètres

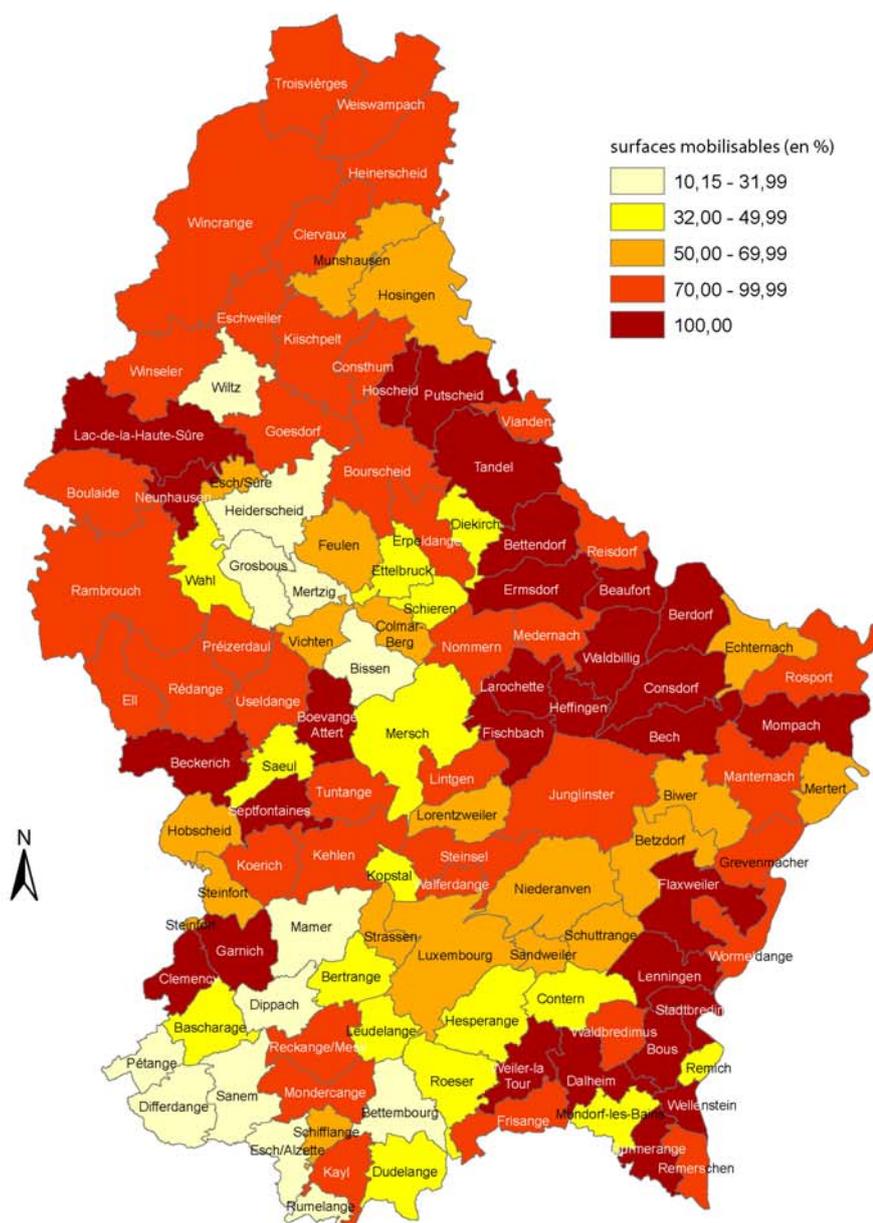
Ménages vivant dans des maisons individuelles (2001)



Source statistique: Stetec, 2001
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10
 kilomètres

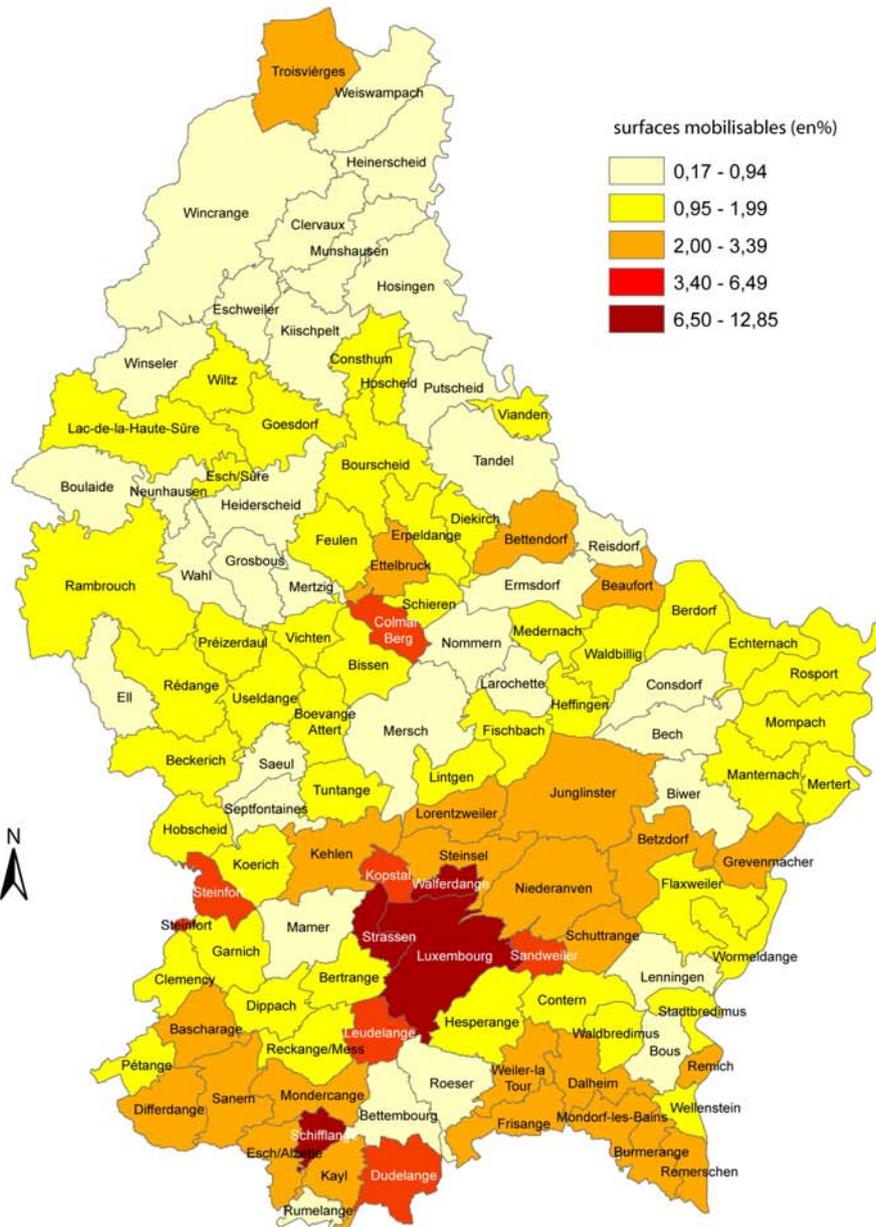
Surfaces mobilisables selon les indicateurs de l'IVL
pour l'habitat à court, à moyen et à long terme
par rapport à la surface totale qui est disponible dans la commune



Source statistique: IVL 2002
Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

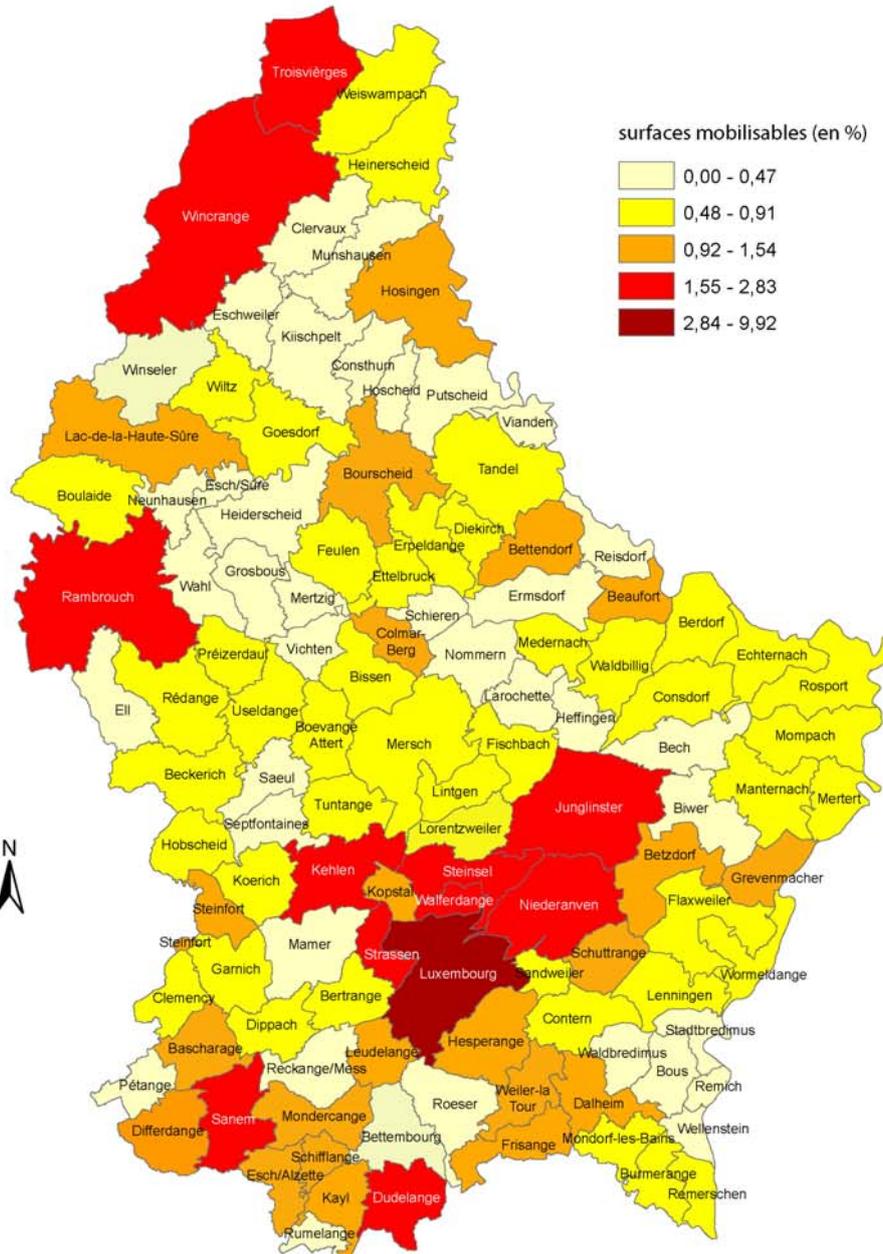
Surfaces mobilisables selon les indicateurs de l'IVL pour l'habitat à court, à moyen et à long terme par rapport à la superficie totale de la commune



Source statistique: IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

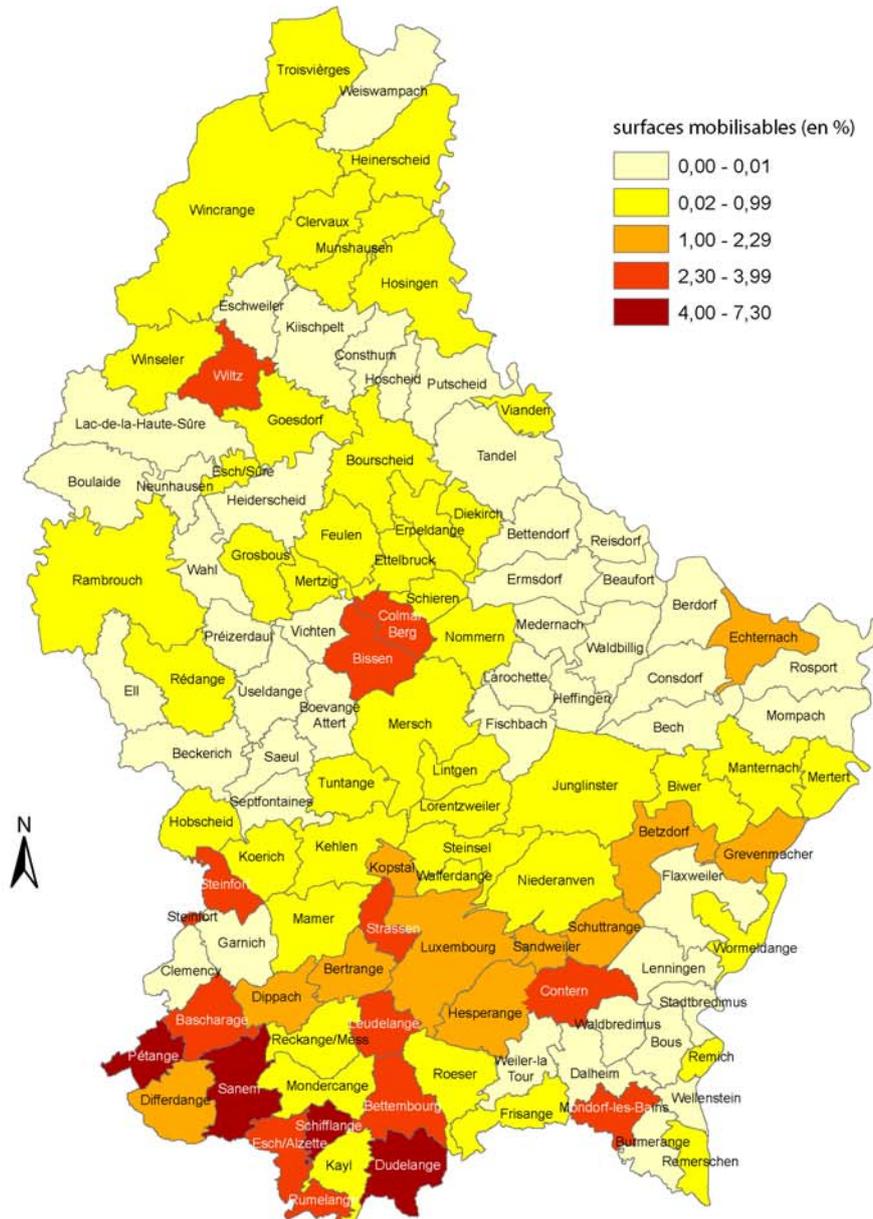
Surfaces mobilisables selon les indicateurs de l'IVL pour l'habitat à court, à moyen et à long terme par rapport au total de la surface disponible pour l'habitat au niveau national



Source statistique: IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

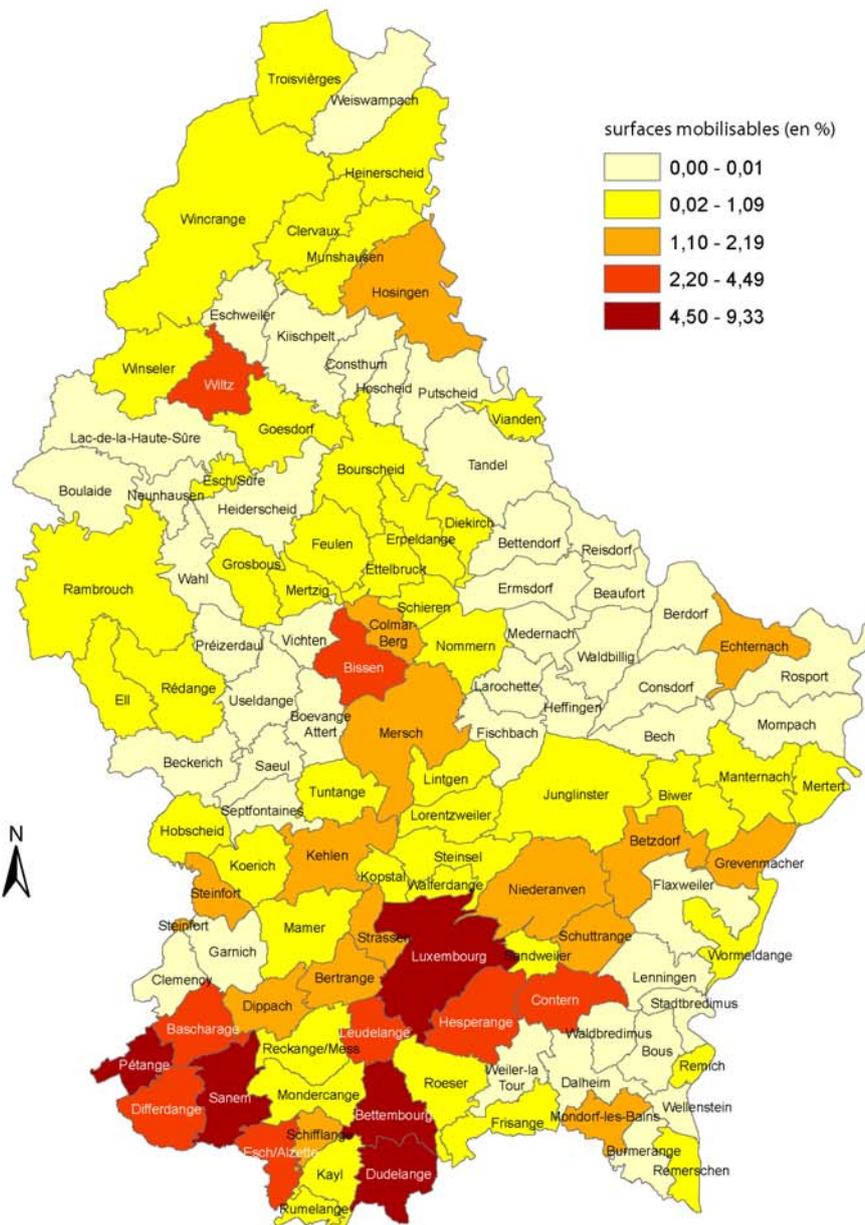
Surfaces mobilisables selon les indicateurs de l'IVL pour les activités économiques à court, à moyen et à long terme par rapport à la superficie totale de la commune



Source statistique: IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

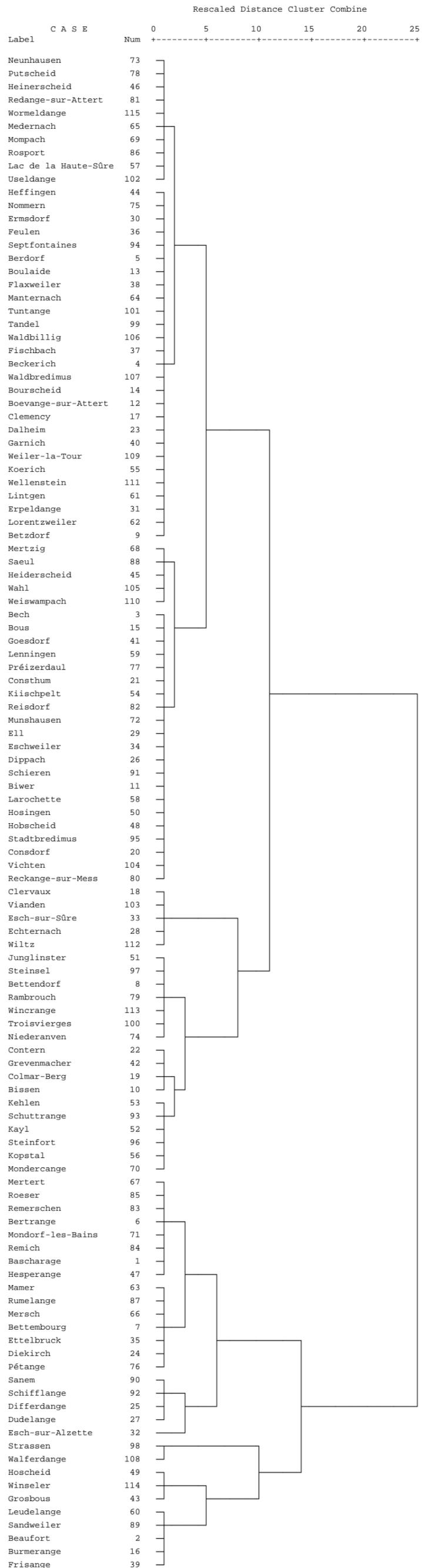
Surfaces mobilisables selon les indicateurs de l'IVL pour les activités économiques à court, à moyen et à long terme par rapport au total de la surface disponible pour les activités économiques au niveau national



Source statistique: IVL 2002
 Source cartographique: CEPS/INSTEAD, 2006
 Auteur: V. Feltgen, 2006

0 5 10 kilomètres

Annexe 2 : Dendrogramme



Annexe 3 : Moyennes des variables par classe selon une typologie à deux et à quatre classes

Classification en deux catégories															
2 classes	nbr communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages ind. 01	habitat / tot. surf. dispo. com	habitat / surf. dispo. hab. pays	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
Moyenne 1	85	0,43	0,25	80,80	8,15	22,12	5,00	88,52	79,93	0,74	1,41	0,39	-0,44	-0,02	-0,23
Moyenne 2	30	1,49	1,12	79,85	20,91	61,71	8,53	71,81	49,25	0,90	2,88	2,02	1,25	0,05	0,66
Moyenne	115	0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	71,92	0,78	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00
Classification en quatre catégories															
4 classes	nbr communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages ind. 01	habitat / tot. surf. dispo. com	habitat / surf. dispo. hab. pays	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
Moyenne 1	63	0,30	0,10	82,66	6,64	19,51	5,76	90,38	83,89	0,56	1,11	0,12	-0,59	-0,22	0,03
Moyenne 2	22	0,81	0,68	75,48	12,47	29,59	2,82	83,17	68,59	1,28	2,29	1,14	-0,01	0,58	-0,99
Moyenne 3	20	1,96	1,39	77,16	23,98	69,28	6,51	69,02	36,37	0,79	2,14	2,45	1,71	-0,35	0,08
Moyenne 4	10	0,55	0,58	85,21	14,77	46,57	12,57	77,39	75,00	1,11	4,37	1,17	0,32	0,83	1,83
Moyenne	115	0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	71,92	0,78	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00

Annexe 4 : Les variables et les scores factoriels des différentes communes ordonnés par classe

4 classes	communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages maisons ind. 01	habitat / surf. hab. pays	tot. surf. dispo. com	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
1	Bech	0,22	0,02	84,26	5,15	52,27	8,93	94,88	0,42	100,00	0,77	0,00	-0,52	-0,47	1,10
1	Beckerich	0,46	0,18	80,25	6,31	14,29	5,50	93,93	0,66	100,00	0,99	0,00	-0,80	-0,04	-0,27
1	Berdorf	0,27	0,04	72,20	5,25	0,00	7,51	87,47	0,59	100,00	1,15	0,00	-0,75	-0,38	-0,37
1	Betzdorf	0,53	0,27	85,21	8,17	10,00	7,77	88,50	1,31	65,23	2,15	1,15	-0,39	0,62	0,31
1	Biwer	0,34	0,19	87,44	7,03	13,64	5,92	86,93	0,42	54,26	0,79	0,66	-0,24	-0,57	0,23
1	Boevange-sur-Attert	0,40	0,04	89,91	7,60	25,64	4,45	94,61	0,65	100,00	1,49	0,00	-0,87	0,39	0,23
1	Boulaide	0,17	0,01	75,09	4,30	0,00	6,43	94,50	0,56	73,41	0,75	0,00	-0,72	-0,63	-0,46
1	Bourscheid	0,24	0,04	82,30	5,91	0,00	5,43	89,02	1,07	73,94	1,25	0,08	-0,79	0,25	-0,35
1	Bous	0,24	0,04	90,60	6,63	25,58	8,03	98,67	0,22	100,00	0,61	0,00	-0,79	-0,40	0,97
1	Clemency	0,48	0,04	89,77	7,57	21,62	3,50	90,74	0,52	100,00	1,55	0,00	-0,83	0,33	0,03
1	Consdorf	0,38	0,04	81,40	6,45	69,39	5,81	83,60	0,50	100,00	0,82	0,00	-0,24	-0,37	0,53
1	Consthum	0,08	0,02	84,67	4,52	56,25	9,61	88,98	0,36	96,08	1,04	0,00	-0,38	-0,53	1,36
1	Dalheim	0,38	0,06	88,08	6,55	29,03	3,67	97,57	0,98	100,00	2,20	0,00	-0,99	0,86	0,00
1	Dippach	0,73	0,15	90,18	11,02	36,05	5,36	85,97	0,56	30,44	1,40	1,66	0,31	-0,42	0,49
1	Eil	0,18	0,05	74,71	5,19	13,51	9,38	92,78	0,46	98,69	0,92	0,01	-0,68	-0,61	0,27
1	Ermsdorf	0,18	0,02	84,51	4,63	8,70	5,66	90,61	0,22	100,00	0,40	0,00	-0,84	-0,50	0,03
1	Erpeldange	0,46	0,25	86,87	9,81	40,00	2,94	82,53	0,77	85,19	1,85	0,30	-0,36	0,40	-0,07
1	Eschweiler	0,14	0,04	88,33	4,26	0,00	8,76	88,94	0,18	82,53	0,38	0,00	-0,68	-0,73	0,73
1	Feulen	0,30	0,06	85,69	5,48	15,63	4,87	94,13	0,56	66,18	1,05	0,16	-0,61	-0,27	-0,03
1	Fischbach	0,14	0,04	81,00	4,44	4,55	7,06	90,58	0,67	100,00	1,48	0,00	-0,92	0,05	0,07
1	Flaxweiler	0,33	0,04	83,36	5,69	12,90	8,64	97,75	0,84	100,00	1,19	0,00	-0,92	0,13	0,48
1	Garnich	0,34	0,04	85,87	6,70	10,81	4,98	95,29	0,88	100,00	1,80	0,00	-1,02	0,58	-0,06
1	Goesdorf	0,23	0,03	85,38	5,58	12,50	9,53	91,22	0,65	96,12	0,95	0,02	-0,76	-0,14	0,80
1	Heffingen	0,19	0,05	80,00	6,73	6,25	7,64	95,42	0,32	100,00	1,04	0,00	-0,82	-0,43	0,17
1	Heiderscheid	0,26	0,05	77,50	5,79	0,00	4,35	94,13	0,35	31,05	0,46	0,00	-0,33	-1,15	-0,74
1	Heinerscheid	0,22	0,18	72,42	5,22	4,35	4,81	96,87	0,58	95,31	0,72	0,04	-0,87	-0,42	-0,90
1	Hobscheid	0,57	0,13	86,20	9,05	45,83	5,76	94,81	0,64	67,42	1,56	0,64	-0,22	-0,12	0,47
1	Hosingen	0,33	0,16	73,18	5,66	47,17	7,24	90,72	0,98	63,69	0,93	0,53	-0,12	-0,48	0,00
1	Kiischpelt	0,20	0,04	82,13	5,03	10,26	8,69	97,15	0,45	76,62	0,58	0,00	-0,66	-0,66	0,44
1	Koerich	0,42	0,64	88,32	9,20	14,89	5,09	97,89	0,56	72,42	1,26	0,39	-0,50	-0,06	0,03
1	Lac de la Haute-Sûre	0,30	0,06	77,25	5,12	0,00	2,91	87,20	1,25	100,00	1,10	0,00	-1,05	0,59	-1,14
1	Larochette	0,35	0,08	82,04	7,31	59,38	4,16	90,12	0,24	100,00	0,67	0,00	-0,39	-0,52	0,17
1	Lenningen	0,27	0,15	85,20	9,79	9,09	11,07	93,50	0,70	100,00	0,74	0,00	-0,70	-0,14	0,99

4 classes	communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisée 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages maisons ind. 01	habitat / suf dispo. hab. pays	tot. surf. dispo. com	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
1	Lintgen	0,50	0,26	84,06	7,62	31,82	3,96	78,16	0,60	91,17	1,68	0,16	-0,36	0,13	-0,09
1	Lorentzweiler	0,66	0,10	90,00	9,80	31,37	3,49	91,71	0,88	60,78	2,14	0,11	-0,42	0,45	0,07
1	Manternach	0,29	0,05	82,19	5,35	0,00	9,46	93,32	0,68	95,12	1,05	0,05	-0,84	-0,15	0,47
1	Medernach	0,23	0,11	77,83	6,36	0,00	2,82	87,27	0,56	81,01	1,52	0,00	-0,74	-0,11	-0,94
1	Mertzig	0,32	0,13	85,74	8,96	4,88	5,82	94,77	0,09	10,15	0,34	0,31	0,02	-1,44	0,04
1	Mompach	0,21	0,04	73,53	5,06	0,00	4,86	82,65	0,68	100,00	1,07	0,00	-0,79	-0,16	-0,81
1	Munshausen	0,18	0,09	82,35	5,05	0,00	8,65	89,60	0,39	68,31	0,66	0,31	-0,50	-0,75	0,36
1	Neunhausen	0,06	0,01	79,27	5,09	0,00	3,29	90,24	0,21	100,00	0,77	0,00	-0,94	-0,44	-0,73
1	Nommern	0,22	0,02	83,11	4,81	0,00	7,21	91,16	0,43	95,03	0,81	0,04	-0,85	-0,34	0,14
1	Préizerdaul	0,29	0,05	86,30	8,39	50,00	7,40	96,59	0,51	87,25	1,40	0,00	-0,47	-0,18	0,90
1	Putscheid	0,16	0,01	76,60	4,48	16,67	3,37	96,08	0,35	100,00	0,56	0,00	-0,90	-0,48	-0,74
1	Reckange-sur-Mess	0,39	0,17	87,38	7,07	18,84	7,92	94,26	0,45	74,72	0,95	0,13	-0,49	-0,40	0,65
1	Redange-sur-Attert	0,52	0,25	72,48	6,99	4,08	4,28	90,46	0,90	77,56	1,20	0,31	-0,57	-0,11	-1,07
1	Reisdorf	0,17	0,02	82,06	5,92	21,43	7,36	93,23	0,16	95,38	0,48	0,00	-0,65	-0,75	0,38
1	Rosport	0,41	0,06	82,04	6,42	16,67	2,68	88,57	0,66	89,39	0,98	0,00	-0,74	0,02	-0,66
1	Saeul	0,11	0,02	79,67	4,72	61,54	5,59	98,78	0,23	38,01	0,67	0,00	-0,03	-1,28	0,35
1	Schieren	0,32	0,13	89,82	8,22	47,62	2,96	79,63	0,23	43,61	0,95	0,55	0,14	-0,70	0,24
1	Septfontaines	0,17	0,02	87,27	5,80	20,00	2,67	75,17	0,17	100,00	0,49	0,00	-0,60	-0,35	-0,21
1	Stadtbredimus	0,30	0,12	85,07	10,72	42,42	5,00	67,72	0,26	100,00	1,13	0,00	-0,12	-0,29	0,38
1	Tandel	0,31	0,05	84,43	4,52	4,88	5,92	92,76	0,63	100,00	0,65	0,00	-0,96	-0,05	-0,06
1	Tuntange	0,23	0,03	83,59	5,79	13,89	7,13	90,09	0,72	72,55	1,64	0,03	-0,60	-0,07	0,31
1	Useldange	0,32	0,08	80,73	6,08	0,00	2,70	93,71	0,91	94,76	1,63	0,00	-1,05	0,49	-0,90
1	Vichten	0,18	0,02	89,61	5,35	41,18	4,20	85,42	0,32	67,43	1,12	0,00	-0,35	-0,40	0,42
1	Wahl	0,15	0,05	80,74	5,13	14,29	4,18	92,16	0,27	48,19	0,57	0,00	-0,39	-0,97	-0,39
1	Waldbillig	0,25	0,04	84,09	7,00	0,00	6,07	89,54	0,58	100,00	1,08	0,00	-0,90	0,03	-0,04
1	Waldbredimus	0,20	0,06	86,72	5,50	7,69	3,02	90,56	0,40	91,58	1,35	0,00	-0,90	0,02	-0,33
1	Weiler-la-Tour	0,32	0,06	89,66	6,49	32,50	5,74	92,72	0,94	100,00	2,36	0,00	-0,86	0,80	0,56
1	Weiswampach	0,25	0,52	65,92	5,60	32,26	5,72	84,18	0,65	92,88	0,80	0,00	-0,28	-0,66	-0,79
1	Wellenstein	0,28	0,15	77,94	17,18	32,26	5,10	84,36	0,32	100,00	1,92	0,00	-0,29	-0,15	-0,07
1	Wormeldange	0,52	0,18	76,08	9,96	13,33	2,62	82,20	0,69	81,43	1,77	0,17	-0,43	0,03	-0,97
Moyenne 1 (63 communes)		0,30	0,10	82,66	6,64	19,51	5,76	90,38	0,56	83,89	1,11	0,12	-0,59	-0,22	0,03
Moyenne générale		0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	0,78	71,92	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00

communes rurales avec un potentiel de développement pour l'habitat et les activités économiques plutôt réduit

4 class es	communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages maisons ind. 01	habitat / suf dispo. hab. pays	tot. surf. dispo. com	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
2	Bettendorf	0,52	0,10	86,03	7,50	17,07	3,57	91,47	1,47	100,00	2,73	0,00	-1,03	1,45	-0,33
2	Bissen	0,57	0,30	84,19	9,66	0,00	0,56	85,97	0,72	28,13	1,48	3,54	0,14	-0,13	-1,16
2	Clervaux	0,37	0,37	54,11	8,93	17,24	3,60	71,36	0,47	86,50	0,78	0,04	0,00	-1,10	-1,90
2	Colmar-Berg	0,37	1,49	72,11	18,49	43,48	2,79	74,19	1,03	58,30	3,59	2,47	0,75	0,49	-0,91
2	Contern	0,71	0,97	82,30	12,79	35,59	3,76	86,42	0,84	37,99	1,74	2,45	0,51	-0,12	-0,39
2	Echternach	1,03	1,11	53,24	15,54	61,54	1,72	74,07	0,73	54,51	1,54	1,28	1,00	-0,94	-2,03
2	Esch-sur-Sûre	0,05	0,05	74,51	6,92	0,00	0,00	86,92	0,20	61,03	1,25	0,80	-0,48	-0,68	-1,56
2	Grevenmacher	0,87	0,77	71,80	13,18	54,95	4,76	73,51	1,02	70,00	2,69	1,15	0,50	0,19	-0,45
2	Junglinster	1,28	0,60	83,88	8,71	36,24	5,33	86,73	2,83	73,15	2,19	0,17	-0,48	2,17	-0,42
2	Kayl	1,60	0,27	86,70	18,29	69,61	2,89	82,78	1,03	77,55	2,99	0,86	0,29	0,90	0,12
2	Kehlen	1,10	0,60	88,52	11,13	43,08	2,67	93,36	1,66	72,34	2,50	0,95	-0,31	1,39	-0,31
2	Kopstal	0,68	0,27	88,78	21,50	43,75	4,29	79,63	1,04	47,22	5,54	1,44	0,33	1,34	0,55
2	Mondercange	1,39	1,34	87,90	20,45	59,22	3,35	82,52	1,54	79,28	3,09	0,81	0,34	1,47	-0,10
2	Niederanven	1,27	2,45	85,94	14,17	3,23	2,21	83,73	2,02	66,87	2,09	0,72	0,01	1,62	-1,41
2	Rambrouch	0,75	0,36	71,44	5,59	0,00	2,49	89,39	2,27	96,08	1,22	0,05	-1,05	1,42	-1,85
2	Schuttrange	0,74	0,71	86,38	13,70	22,22	2,20	80,99	1,15	60,35	3,07	2,01	0,05	0,96	-0,53
2	Steinfort	0,93	0,63	76,72	20,59	65,28	3,50	83,84	1,21	58,47	4,26	2,67	0,66	0,92	-0,23
2	Steinsel	1,01	0,67	83,97	11,08	24,56	2,55	77,43	2,03	93,22	2,00	0,15	-0,50	1,71	-0,86
2	Troisvierges	0,54	0,52	57,64	6,88	33,33	2,78	84,94	1,79	92,35	2,01	0,17	-0,44	0,64	-1,95
2	Vianden	0,32	0,22	59,86	10,04	0,00	1,44	93,71	0,30	74,06	1,35	0,47	-0,44	-0,89	-2,14
2	Wiltz	1,03	0,79	49,30	14,44	8,57	1,55	82,40	0,69	27,47	1,52	2,86	0,83	-1,21	-2,80
2	Wintrange	0,73	0,43	75,16	4,73	11,94	4,13	84,45	2,13	94,14	0,80	0,05	-0,82	1,16	-1,21
	Moyenne 2 (22 communes)	0,81	0,68	75,48	12,47	29,59	2,82	83,17	1,28	68,59	2,29	1,14	-0,01	0,58	-0,99
	Moyenne générale	0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	0,78	71,92	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00

communes ayant connu une faible dynamique de construction (1999-2003) et qui présentent partiellement des potentiels de développement moyens

4 class es	communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages maisons ind. 01	habitat / suf dispo. hab. pays	tot. surf. dispo. com	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
3	Bascharage	1,48	1,55	84,66	19,29	48,00	6,89	78,41	1,05	38,20	2,34	3,79	1,29	0,20	0,29
3	Bertrange	1,19	2,48	86,77	18,36	58,30	8,49	63,80	0,50	33,99	1,24	1,52	1,67	-0,74	0,74
3	Bettembourg	2,10	1,65	85,32	19,86	40,91	2,85	77,13	0,45	17,12	0,89	3,85	1,61	-0,72	-0,62
3	Diekirch	1,33	1,29	53,02	20,71	80,30	7,49	54,53	0,51	47,58	1,75	0,60	1,83	-1,46	-0,70
3	Differdange	4,00	1,61	78,44	28,23	70,88	5,03	70,44	1,43	22,69	2,76	2,24	2,11	0,47	-0,53
3	Dudelange	3,91	2,51	73,05	33,44	72,86	4,88	68,13	1,98	40,14	3,97	4,24	2,43	1,37	-0,95
3	Esch-sur-Alzette	5,76	4,93	63,77	58,46	91,14	2,75	49,03	1,03	21,14	3,08	3,85	4,58	0,03	-2,13
3	Ettelbruck	1,71	1,52	63,16	16,88	70,97	2,46	58,91	0,82	37,45	2,33	0,02	1,46	-0,58	-1,36
3	Hesperange	2,40	1,88	87,98	18,16	83,20	11,96	64,12	1,06	44,67	1,66	2,05	1,87	-0,14	1,60
3	Mamer	1,50	1,42	83,27	13,29	60,56	4,39	79,03	0,11	21,35	0,17	0,62	1,19	-1,46	-0,10
3	Mersch	1,57	0,93	72,64	10,07	51,35	8,21	67,42	0,77	45,55	0,67	0,53	0,99	-0,96	-0,02
3	Mertert	0,77	0,67	71,91	16,35	66,33	10,56	74,94	0,65	58,69	1,85	0,76	0,89	-0,76	0,82
3	Mondorf-les-Bains	0,83	0,59	75,50	18,78	74,21	8,72	61,78	0,68	40,22	2,13	2,55	1,45	-0,65	0,80
3	Pétange	3,12	1,61	77,67	45,21	59,37	4,58	80,63	0,45	18,25	1,63	7,30	2,83	-0,61	-0,54
3	Remerschen	0,33	0,20	76,16	14,80	70,00	11,09	84,25	0,70	70,31	2,85	0,80	0,41	-0,26	1,38
3	Remich	0,67	0,50	64,89	25,42	82,79	8,27	53,33	0,32	39,34	2,72	0,41	1,64	-1,14	0,43
3	Roeser	1,02	0,57	89,53	11,17	77,66	8,39	76,34	0,23	32,92	0,42	0,75	0,98	-1,23	1,38
3	Rumelange	0,93	0,40	81,60	21,71	74,07	3,97	71,56	0,10	21,05	0,60	2,27	1,41	-1,37	0,20
3	Sanem	2,93	0,84	87,70	33,13	70,49	6,41	76,52	1,85	21,64	3,25	6,52	2,08	1,25	0,45
3	Schifflange	1,75	0,68	86,23	36,36	82,14	2,90	70,10	1,18	55,14	6,53	4,23	1,52	1,85	0,45
Moyenne 3 (20 communes)		1,96	1,39	77,16	23,98	69,28	6,51	69,02	0,79	36,37	2,14	2,45	1,71	-0,35	0,08
Moyenne générale		0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	0,78	71,92	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00
communes urbaines bénéficiant en général d'un potentiel de développement plutôt économique															

4 class es	communes	pop 01	salariés 02	taux de sortie 01	surface urbanisé 99	taux appart. 99-03	logconstr / 1000 hab. 99-03	ménages maisons ind. 01	habitat / suf dispo. hab. pays	tot. surf. dispo. com	habitat / surf. tot. com	act. éco. / surf. tot. com	facteur 1 (urb. pot éco.)	facteur 2 (pop. hab.)	facteur 3 (dyn. constr.)
4	Beaufort	0,33	0,07	76,00	10,29	11,96	12,55	81,77	1,05	100,00	3,29	0,00	-0,48	0,51	0,99
4	Burmerange	0,21	0,02	93,09	8,20	6,52	9,98	90,65	0,63	100,00	2,03	0,00	-0,86	0,40	1,32
4	Frisange	0,67	0,21	90,59	12,31	52,50	10,85	77,79	1,42	93,42	3,33	0,23	-0,16	1,24	1,73
4	Grosbous	0,16	0,03	79,03	4,19	8,22	20,53	91,10	0,12	26,54	0,25	0,03	0,26	-2,18	2,56
4	Hoscheid	0,10	0,04	81,14	5,94	71,79	17,85	79,87	0,39	100,00	1,63	0,00	0,13	-0,82	2,97
4	Leudelange	0,41	0,79	89,41	12,87	59,26	12,05	77,91	1,54	42,83	4,85	5,33	0,98	1,20	2,03
4	Sandweiler	0,56	1,75	87,95	27,32	50,82	9,80	74,17	0,86	61,96	4,79	1,93	1,03	0,86	1,38
4	Strassen	1,37	1,96	89,66	25,68	55,22	7,70	53,50	2,47	55,79	10,04	3,33	1,28	3,84	1,13
4	Walferdange	1,49	0,77	88,94	36,13	77,78	5,21	57,73	2,10	83,44	12,85	0,77	0,77	4,60	1,35
4	Winseler	0,18	0,10	76,31	4,76	71,62	19,17	89,40	0,46	86,03	0,64	0,10	0,20	-1,35	2,83
Moyenne 4 (10 communes)		0,55	0,58	85,21	14,77	46,57	12,57	77,39	1,11	75,00	4,37	1,17	0,32	0,83	1,83
Moyenne générale		0,71	0,48	80,55	11,48	32,45	5,92	84,16	0,78	71,92	1,80	0,81	0,00	0,00	0,00
communes ayant connu une dynamique de construction et qui ont des potentiels de développement moyens															

Annexe 5 : Fiches des communes retenues pour l'étude

Kopstal			
		PAG	
superficie (km ²)	7,9	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	1,73	habitat	157 223
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	1 725,0	nombre	13
population		activités économiques	115 948
pop tot 91	2963	nombre	1
pop tot 01	2983	activités mixtes	
		nombre	
croissance annuelle 91-01	0,07	surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
pop 01 (en%)	0,68	non défini	0
		nombre	0
construction		habitat	71 406
bâtiments construits (1999 et 2003)	39	nombre	4
logements construits (1999-2003)	64	activités économiques	0
		nombre	0
taux appartements (99-03)	43,8	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	4,29	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	942	non défini	382 734
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	79,63	nombre	2
		habitat	193 084
salariés		nombre	2
Salariés 2002	719	activités économiques	0
salariés 2002 (en %)	0,27	nombre	0
		activités mixtes	0
origine des salariés		nombre	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	1230	total des surfaces potentielles a court, a moyen et à long terme (m ²) (PAG et PAP)	
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	1092	habitat	446 155
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	605	nombre	23
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	743	activités économiques	115 948
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	81,43	nombre	1
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	88,78	activités mixtes et autres	382 734
Total des frontaliers (2002)	225	nombre	2
surfaces potentielles PAP (court terme) (m ²)		total surface disponible	944 837
non défini	0	en % (PAG et PAP)	
nombre	0	habitat p.r. à surface dispo. commune	47,22
habitat	24 442	habitat / surf. commune	5,54
nombre	4	activités économiques / surf. com.	1,44
activités économiques	0	activités mixtes et autres / surf. com.	4,75
nombre	0	habitat / hab. pays	1,04
activités mixtes	0	activités économiques / hab. pays	0,68
nombre	0	activités mixtes et autres / hab. pays	3,12

Leudelange

		PAG	
superficie (km ²)	13,57	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	1,76	habitat	93 700
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	933,0	nombre	17
population		activités économiques	393 925
pop tot 91	1442	nombre	8
pop tot 01	1809	activités mixtes	
		nombre	
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	2,29	non défini	0
pop 01 (en%)	0,41	nombre	0
construction		habitat	414 131
bâtiments construits (1999 et 2003)	67	nombre	14
logements construits (1999-2003)	109	activités économiques	0
		nombre	0
taux appartements (99-03)	59,3	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	12,05	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	536	non défini	156 056
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	77,91	nombre	4
salariés		habitat	0
Salariés 2002	2 136	nombre	0
salariés 2002 (en %)	0,79	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	803	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	718	total des surfaces potentielles a court, a moyen et à long terme (m²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	2215	habitat	662 646
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	2300	nombre	39
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	96,30	activités économiques	728 578
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	89,41	nombre	12
Total des frontaliers (2002)	1429	activités mixtes et autres	156 056
surfaces potentielles PAP (court terme) (m²)		nombre	4
non défini	0	total surface disponible	1 547 280
nombre	0	en % (PAG et PAP)	
habitat	154 815	habitat p.r. à surface dispo. commune	42,83
nombre	8	habitat / surf. commune	4,85
activités économiques	334 653	activités économiques / surf. com.	5,33
nombre	4	activités mixtes et autres / surf. com.	1,14
activités mixtes	0	habitat / hab. pays	1,54
nombre	0	activités économiques / hab. pays	4,26
		activités mixtes et autres / hab. pays	1,27

Lintgen			
		PAG	
superficie (km ²)	15,25	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	1,17	habitat	32 619
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	1 830,5	nombre	14
population		activités économiques	17 037
		nombre	2
pop tot 91	1841	activités mixtes	0
pop tot 01	2225	nombre	0
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	1,91	non défini	0
pop 01 (en%)	0,50	nombre	0
construction		habitat	58 794
bâtiments construits (1999 et 2003)	34	nombre	10
logements construits (1999-2003)	44	activités économiques	8 083
		nombre	1
taux appartements (99-03)	31,8	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	3,96	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	630	non défini	0
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	78,16	nombre	0
salariés		habitat	166 212
Salariés 2002	697	nombre	4
salariés 2002 (en %)	0,26	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	991	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	833		
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	668	total des surfaces potentielles à court, à moyen et à long terme (m²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	826	habitat	259 492
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	80,87	nombre	29
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	84,06	activités économiques	25 120
Total des frontaliers (2002)	287	nombre	3
		activités mixtes et autres	0
surfaces potentielles PAP (court terme) (m²)		nombre	0
non défini	0	total surface disponible	284 612
nombre	0		
habitat	1 867	en % (PAG et PAP)	
nombre	1	habitat p.r. à surface dispo. commune	91,17
activités économiques	0	habitat / surf. commune	1,68
nombre	0	activités économiques / surf. com.	0,16
activités mixtes	0	activités mixtes et autres / surf. com.	0,00
nombre	0	habitat / hab. pays	0,60
		activités économiques / hab. pays	0,15
		activités mixtes et autres / hab. pays	0,00

Mondorf			
		PAG	
superficie (km ²)	13,66	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	2,55	habitat	3 903
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	1 363,4	nombre	1
population		activités économiques	
		nombre	
pop tot 91	2883	activités mixtes	84 046
pop tot 01	3646	nombre	1
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	2,38	non défini	0
pop 01 (en%)	0,83	nombre	0
construction		habitat	27 668
bâtiments construits (1999 et 2003)	50	nombre	6
logements construits (1999-2003)	159	activités économiques	22 045
		nombre	1
taux appartements (99-03)	74,2	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	8,72	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	931	non défini	0
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	61,78	nombre	0
salariés		habitat	236 775
Salariés 2002	1 592	nombre	13
salariés 2002 (en %)	0,59	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	1461	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	1103		
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	1799	total des surfaces potentielles à court, à moyen et à long terme (m ²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	2157	habitat	290 351
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	83,40	nombre	24
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	75,50	activités économiques	347 436
Total des frontaliers (2002)	1418	nombre	2
		activités mixtes et autres	84 046
surfaces potentielles PAP (court terme) (m ²)		nombre	1
non défini	0	total surface disponible	721 833
nombre	0		
habitat	22 005	en % (PAG et PAP)	
nombre	4	habitat p.r. à surface dispo. commune	40,22
activités économiques	325 391	habitat / surf. commune	2,13
nombre	1	activités économiques / surf. com.	2,55
activités mixtes	0	activités mixtes et autres / surf. com.	0,62
nombre	0	habitat / hab. pays	0,68
		activités économiques / hab. pays	2,03
		activités mixtes et autres / hab. pays	0,68

Pétange			
		PAG	
superficie (km ²)	11,93	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	5,41	1a	19226
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	2 490,5	nombre	9
population		1b	785503
pop tot 91	12352	nombre	1
pop tot 01	13757	1c	0
		nombre	0
croissance annuelle 91-01	1,08	surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
pop 01 (en%)	3,12	2	0
construction		nombre	0
bâtiments construits (1999 et 2003)	160	2a	87699
logements construits (1999-2003)	315	nombre	4
		2b	0
taux appartements (99-03)	59,37	nombre	0
logements / 1000 habitants (99-03)	4,58	2c	0
		nombre	0
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	4174	surfaces potentielles à long terme (m ²)	
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	80,63	3	0
salariés		nombre	0
Salariés 2002	4350	3a	37873
salariés 2002 (en %)	1,61	nombre	1
origine des salariés		3b	88085
Total des actifs résidant dans la commune	5244	nombre	1
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants)	4073	3c	0
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants)	3862	nombre	0
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune	5033	total des surfaces potentielles a court, a moyen et à long terme (m ²)	
proportion des entrants p.r. à l'emploi total	76,734	habitat	144798
proportion des sortants p.r. à la population active résidente	77,670	nombre	14
Total des frontaliers (2002)	2792	activités économiques	873588
surfaces potentielles PAP (court terme) (m²)		nombre	2
1	0	activités mixtes et autres	0
nombre	0	nombre	0
1a	50191	total surface disponible	
nombre	7	1018386	
1b	0	en %	
nombre	0	habitat p.r. à surface dispo. commune	14,22
1c	0	habitat / surf. commune	1,21
nombre	0	activités économiques / surf. com.	7,30
nombre	0	activités mixtes et autres / surf. com.	0
nombre	0	habitat / hab. pays	0,38
		activités économiques / hab. pays	6,28
		activités mixtes et autres / hab. pays	0

Remich			
		PAG	
superficie (km ²)	5,29	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	1,30	habitat	69 446
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	2 139,8	nombre	10
population		activités économiques	
		nombre	
pop tot 91	2536	activités mixtes	15 524
pop tot 01	2952	nombre	2
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	1,53	non défini	0
pop 01 (en%)	0,67	nombre	0
construction		habitat	0
bâtiments construits (1999 et 2003)	30	nombre	0
logements construits (1999-2003)	122	activités économiques	0
		nombre	0
taux appartements (99-03)	82,8	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	8,27	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	601	non défini	177 569
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	53,33	nombre	3
salariés		habitat	0
Salariés 2002	1 345	nombre	0
salariés 2002 (en %)	0,50	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	1182	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	767		
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	1393	total des surfaces potentielles a court, a moyen et à long terme (m ²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	1808	habitat	138 858
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	77,05	nombre	12
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	64,89	activités économiques	20 974
Total des frontaliers (2002)	959	nombre	1
		activités mixtes et autres	193 093
surfaces potentielles PAP (court terme) (m ²)		nombre	5
non défini	0	total surface disponible	352 925
nombre	0		
habitat	69 412	en % (PAG et PAP)	
nombre	2	habitat p.r. à surface dispo. commune	39,34
activités économiques	20 974	habitat / surf. commune	2,72
nombre	1	activités économiques / surf. com.	0,41
activités mixtes	0	activités mixtes et autres / surf. com.	3,78
nombre	0	habitat / hab. pays	0,32
		activités économiques / hab. pays	0,12
		activités mixtes et autres / hab. pays	1,57

Roeser			
		PAG	
superficie (km ²)	23,8	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	2,69	habitat	88 186
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	1 603,4	nombre	19
population		activités économiques	157 817
		nombre	1
pop tot 91	3488	activités mixtes	0
pop tot 01	4480	nombre	0
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	2,53	non défini	0
pop 01 (en%)	1,02	nombre	0
construction		habitat	11 637
bâtiments construits (1999 et 2003)	54	nombre	1
logements construits (1999-2003)	188	activités économiques	0
		nombre	0
taux appartements (99-03)	77,7	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	8,39	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	1313	non défini	23 955
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	76,34	nombre	2
salariés		habitat	0
Salariés 2002	1 552	nombre	0
salariés 2002 (en %)	0,57	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	2025	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	1813	total des surfaces potentielles à court, à moyen et à long terme (m²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	1637	habitat	99 823
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	1849	nombre	20
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	88,53	activités économiques	179 440
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	89,53	nombre	2
Total des frontaliers (2002)	1095	activités mixtes et autres	23 955
surfaces potentielles PAP (court terme) (m²)		nombre	2
non défini	0	total surface disponible	303 218
nombre	0	en % (PAG et PAP)	
habitat	0	habitat p.r. à surface dispo. commune	32,92
nombre	0	habitat / surf. commune	0,42
activités économiques	21 623	activités économiques / surf. com.	0,75
nombre	1	activités mixtes et autres / surf. com.	0,10
activités mixtes	0	habitat / hab. pays	0,23
nombre	0	activités économiques / hab. pays	1,05
		activités mixtes et autres / hab. pays	0,20

Steinfort			
		PAG	
superficie (km ²)	12,16	surfaces potentielles à court terme (m ²)	
surface urbanisée (km ²) (1999)	2,51	habitat	8 156
densité nette (p.r. à surface urbanisée) (1999)	1 592,5	nombre	2
population		activités économiques	325 033
		nombre	9
pop tot 91	3421	activités mixtes	30 420
pop tot 01	4120	nombre	1
		surfaces potentielles à moyen terme (m ²)	
croissance annuelle 91-01	1,88	non défini	0
pop 01 (en%)	0,93	nombre	0
construction		habitat	323 400
bâtiments construits (1999 et 2003)	35	nombre	15
logements construits (1999-2003)	72	activités économiques	0
		nombre	0
taux appartements (99-03)	65,3	activités mixtes	0
logements / 1000 habitants (99-03)	3,50	nombre	0
		surfaces potentielles à long terme (m ²)	
ménages dans les maisons individuelles + agri 01	1230	non défini	13 531
% des ménages maisons ind. / total ménages 01	83,84	nombre	1
salariés		habitat	187 918
Salariés 2002	1 699	nombre	6
salariés 2002 (en %)	0,63	activités économiques	0
		nombre	0
origine des salariés		activités mixtes	0
Total des actifs résidant dans la commune 01	1731	nombre	0
Total des actifs résidant à la commune et travaillant à l'extérieur (sortants) 01	1328		
Total des actifs travaillant dans la commune et résidant à l'extérieur (entrants) 01	1582	total des surfaces potentielles à court, à moyen et à long terme (m ²) (PAG et PAP)	
Total des actifs travaillant à l'intérieur de la commune 01	1985	habitat	519 474
proportion des entrants p.r. à l'emploi total 01	79,70	nombre	23
proportion des sortants p.r. à la population active résidente 01	76,72	activités économiques	325 033
Total des frontaliers (2002)	1092	nombre	9
		activités mixtes et autres	43 951
surfaces potentielles PAP (court terme) (m²)		nombre	2
non défini	0	total surface disponible	888 458
nombre	0		
habitat	0	en % (PAG et PAP)	
nombre	0	habitat p.r. à surface dispo. commune	58,47
activités économiques	0	habitat / surf. commune	4,26
nombre	0	activités économiques / surf. com.	2,67
activités mixtes	0	activités mixtes et autres / surf. com.	0,36
nombre	0	habitat / hab. pays	1,21
		activités économiques / hab. pays	1,90
		activités mixtes et autres / hab. pays	0,36

Table des matières

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
1. CONTEXTE ET ENJEUX FONCIERS	9
1.1. Une forte croissance de la population face à une raréfaction des terrains	9
1.1.1. Des changements démographiques entraînent une demande de logements plus élevée	9
1.1.2. Les Luxembourgeois sont une nation de propriétaires	13
1.1.3. L'accession à un logement est chère.....	16
1.2. Une bipolarisation entre l'Etat et les communes	17
1.2.1. La place prépondérante de l'Etat	18
1.2.2. Les communes et leur autonomie	19
1.3. La force des propriétaires privés	23
1.4. Un cadre réglementaire en voie de réorganisation	25
1.4.1. Le programme directeur de l'aménagement du territoire	26
1.4.2. Les plans sectoriels, régionaux et plans d'occupation du sol	27
1.4.3. Le concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg.....	27
1.4.4. Aménagement communal	30
Bilan	33
2. TYPOLOGIE DES COMMUNES ET CHOIX DE L'ÉCHANTILLON	35
2.1. Une intégration de paramètres de nature diverse	35
2.2. Méthodologie	36
2.2.1. Constitution d'indicateurs.....	36
2.2.2. Recours à une analyse en composantes principales et une classification hiérarchique ascendante	39
2.3. Une typologie des communes selon leur dynamique et leur potentiel foncier 47	
Conclusion	57
3. ANALYSE DES STRATÉGIES COMMUNALES	60
3.1. Méthode d'enquête	60
3.1.1. Choix pour des entretiens semi-directifs.....	60
3.1.2. Les interlocuteurs.....	61
3.1.3. Grille de lecture des entretiens.....	62
3.1.4. Autres sources	64
3.2. Des projets d'envergure différente	64
3.2.1. Pétange – une commune à tradition ouvrière dynamique.....	64
3.2.2. Steinfort – un centre régional en expansion.....	66

3.2.3. Remich – un seul terrain présente l’enjeu du développement futur.....	67
3.2.4. Mondorf – un centre supplémentaire ambitieux	69
3.2.5. Roeser – une petite commune qui voit grand.....	70
3.2.6. Leudelange – la majorité des terrains n’est disponible qu’à long terme.....	71
3.2.7. Lintgen – des projets assez limités.....	72
3.2.8. Kopstal – une commune sans projets.....	73
3.2.9. Bilan.....	75
3.3. Des stratégies plus ou moins affirmées par les communes.....	75
3.3.1. Des communes prêtes à se développer démographiquement.....	76
3.3.2. La conformité des visions des communes avec l’IVL.....	77
3.3.3. Au-delà des terrains potentiels prévus, les communes en rajoutent	79
3.3.4. La coopération intercommunale qui a des difficultés pour passer aux mœurs	81
3.3.5. L’attitude interventionniste face au laisser-faire.....	83
3.3.5.1. L’état d’avancement du nouveau PAG comme indicateur de volonté politique	83
3.3.5.2. Une volonté d’acquisition foncière plutôt rare	84
3.3.5.3. Les relations avec les promoteurs publics se limitent aux grandes communes	85
3.3.5.4. L’attitude des communes face à certains projets	86
3.3.6. Bilan.....	90
3.4. Les limites des outils, du savoir-faire, des finances et le manque d’articulation. 92	92
3.4.1. Des outils non adaptés	92
3.4.2. Le manque de savoir-faire et des moyens financiers	94
3.4.3. Chacun pour soi ou tous ensemble ?.....	95
Conclusion	97
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	99
BIBLIOGRAPHIE.....	103
1. Ouvrages de référence	103
2. Ouvrages et articles.....	103
3. Etudes et rapports.....	104
4. Articles de presse.....	105
5. Textes juridiques	107
6. Sites Internet.....	107
ANNEXES	109
TABLE DES MATIÈRES	137
TABLE DES CARTES	139
TABLE DES TABLEAUX	139
TABLE DES PHOTOS.....	140

Table des cartes

Carte 1 : La population et la densité en 2001.....	11
Carte 2 : Polarisation des unités urbaines et de leurs espaces périurbains.....	12
Carte 3 : Taux de construction d'appartements par rapport au total des logements construits (1999-2003).....	15
Carte 4 : Prix moyens des maisons à la vente par commune.....	17
Carte 5 : Le modèle spatial de l'IVL.....	29
Carte 6 : Facteur 1 – Communes urbaines dont le potentiel de développement est de tendance économique.....	42
Carte 7 : Facteur 2 – Communes présentant un potentiel de développement pour l'habitat.....	44
Carte 8 : Facteur 3 – Communes présentant une dynamique de construction.....	45
Carte 9 : Typologie des communes selon leur dynamique et leur potentiel foncier.....	48
Carte 10 : La localisation des communes enquêtées.....	59

Table des figures

Figure 1 : La croissance de la population entre 1970 et 2001	10
Figure 2 : Ménages selon le nombre de personnes d'après les recensements de la population de 1970 à 2001	13
Figure 3 : Taux de propriétaires selon la nationalité en 2004.....	13
Figure 4 : Taux de propriétaires du logement principal dans l'Europe des 15* en 2001** (en %).....	14
Figure 5 : Répartition de la population selon le nombre des communes.....	20

Table des tableaux

Tableau 1 : Travailleurs occupés au Grand-Duché de Luxembourg	10
Tableau 2 : Ménages privés selon le type d'immeuble en 2001	15
Tableau 3 : Tableau synoptique des indicateurs	38
Tableau 4 : Les communautés.....	40
Tableau 5 : La variance expliquée des trois facteurs retenus après rotation Varimax.....	40
Tableau 6 : Saturations des variables après rotation Varimax.....	41
Tableau 7 : Les interlocuteurs.....	62

Table des photos

Photo 1 : Les terrains prévus pour le logement à coût modéré	65
Photo 2 : Le terrain prévu pour la zone d'activités économiques à Grass	67
Photo 3 : Le terrain développable	68
Photo 4 : Sa rue d'accès étroite	68
Photo 5 : Le projet du Brill	69
Photo 6 : Le terrain qui est prévu pour les Jardins du Roeserbann.....	70
Photo 7 : Les nombreux terrains qui se prêtent à un développement à Leudelage	72
Photo 8 : Les terrains qui peuvent être développés à Lintgen	73
Photo 9 : Les potentiels de la commune de Kopstal	74

