



**ÉLECTIONS** 20**23** **QUEL AVENIR**  
**POUR LES ENTREPRISES ?**



PILOTER LE **DÉVELOPPEMENT**  
**TERRITORIAL** POUR RÉPONDRE  
AUX BESOINS DE **LOGEMENT**  
ET DE **MOBILITÉ**



**CHAMBER**  
**OF COMMERCE**  
**LUXEMBOURG**  
**POWERING BUSINESS**



# SOMMAIRE

Chiffres clés	2
<b>ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>4</b>
Un nouveau paradigme de croissance	4
Un développement territorial aux dynamiques non durables	7
Transport et mobilité: le Luxembourg sature	13
Une crise de la construction qui vient s'ajouter à celle du logement?	16
Zones d'activités économiques: un potentiel foncier limité	20
Un environnement naturel qui se dégrade	22
<b>LES GRANDS ENJEUX ET LES PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>	<b>23</b>
Construire davantage de logements et favoriser l'offre locative	23
Piloter un développement cohérent du territoire national et au-delà	26
Développer les infrastructures pour le transport et la mobilité multimodale	29
Accroître l'offre en termes de foncier économique	31





## PRÉFACE

Le secteur de la construction avec des grues en mouvement à l'horizon se veut le reflet de la bonne santé d'une économie. Une sagesse populaire note ainsi: « Quand le bâtiment va, tout va ». Or, au Luxembourg rien ne va plus sur le front du logement. Le secteur tourne au ralenti, acculé simultanément par la flambée des taux d'intérêt qui freine les achats, par des mesures politiques freinant l'offre et l'investissement dans la pierre, par le coût élevé du travail et le manque de main-d'œuvre, par le poids des procédures administratives et par la pénurie des matériaux. Depuis plusieurs années, la construction peine à tenir le rythme d'une démographie galopante. Sur 20 ans, le Luxembourg est passé de 440.000 à quelques 650.000 habitants à l'heure actuelle. Soit une hausse de plus de 47% qui charrie son lot de défis pour l'aménagement du territoire et l'utilisation rationnelle des ressources.

Chaque année, il faudrait construire au moins 3.000 logements supplémentaires pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants. Une priorité sera ainsi d'ouvrir le logement abordable aux sociétés de droit privé pour doper l'offre. Le chantier est immense. Construire plus et plus vite est un aspect. Encore faut-il bien planifier à quel endroit de nouveaux bâtiments et infrastructures devraient utilement s'implanter. Une importante artificialisation du sol<sup>1</sup> dans les communes rurales, des infrastructures routières saturées (avec un emploi intérieur atteignant 475.000 salariés dont plus de 221.000 frontaliers) et des territoires fragilisés par des phénomènes météorologiques extrêmes liés au changement climatique, rendent finalement les défis du développement territorial durable omniprésents dans le débat public.

Anticiper et coordonner les besoins de nouvelles zones d'activités est indispensable pour permettre la diversification continue de l'économie. En même temps, il faut préparer au mieux le cadre qui permet la croissance démographique notamment en renforçant la mixité et la densité des espaces déjà urbanisés. L'effort de densification nécessitera également de revoir les plans d'aménagement généraux (PAG) et l'étendue des périmètres de construction dans une vision globale pour une relation plus équilibrée entre de nouvelles agglomérations plus urbaines et des secteurs ruraux préservés. Le développement futur ne devra par ailleurs pas s'arrêter aux frontières du pays. Il sera opportun de passer par de nouvelles pistes de coopérations transfrontalières plus ambitieuses et cohérentes en vue d'un co-développement territorial gagnant pour tous.

**Carlo Thelen**, *Directeur Général de la Chambre de Commerce*





## CHIFFRES CLÉS



Entre **2010** et **2021**,  
les **prix des logements** dans  
leur ensemble ont progressé de

# +114%



en termes réels au Luxembourg, soit la

# 3<sup>e</sup> place

au sein des **pays de l'UE27**.

La **superficie totale**  
du territoire  
du **Grand-Duché** est de

# 258.640

 hectares (ha).

L'**artificialisation du sol**  
a représenté  
environ

# 1

 ha tous les deux jours

entre **2007** et **2018**  
au Luxembourg.



Pour **2025**,  
l'objectif  
est d'atteindre une part  
pour la **voiture privée** de

# 65%



dans le partage modal  
du total des **déplacements**  
**domicile-travail**  
des **résidents**  
et des **frontaliers**.



Les **appartements**  
représentent

# 93%

**des biens mis en location**  
entre **2010** et **2021**,  
contre seulement

# 7%

pour les **maisons**.



La dernière loi budgétaire relative à la **programmation financière pluriannuelle** prévoit des **dépenses** à hauteur de



**2,98** milliards d'euros

au niveau du **Fonds du rail** pour la période **2022-2026**.

Entre **2012-2021**, le nombre moyen de **logements achevés** par la **SNHBM** et le **Fonds du Logement** a seulement atteint



**235** unités

par an.

Sur la période **1991-2021**, le Luxembourg a enregistré environ

**509.000** «arrivées»,

mais environ

**300.000** résidents

ont également **quitté le pays** au cours de la période.



D'après les estimations du **Plan national de mobilité**, il faudra rendre possibles

**2,8** millions

de **déplacements** de personnes par jour en **2035**, contre

**2** millions

en **2017**.



# ÉTAT DES LIEUX



## UN NOUVEAU PARADIGME DE CROISSANCE



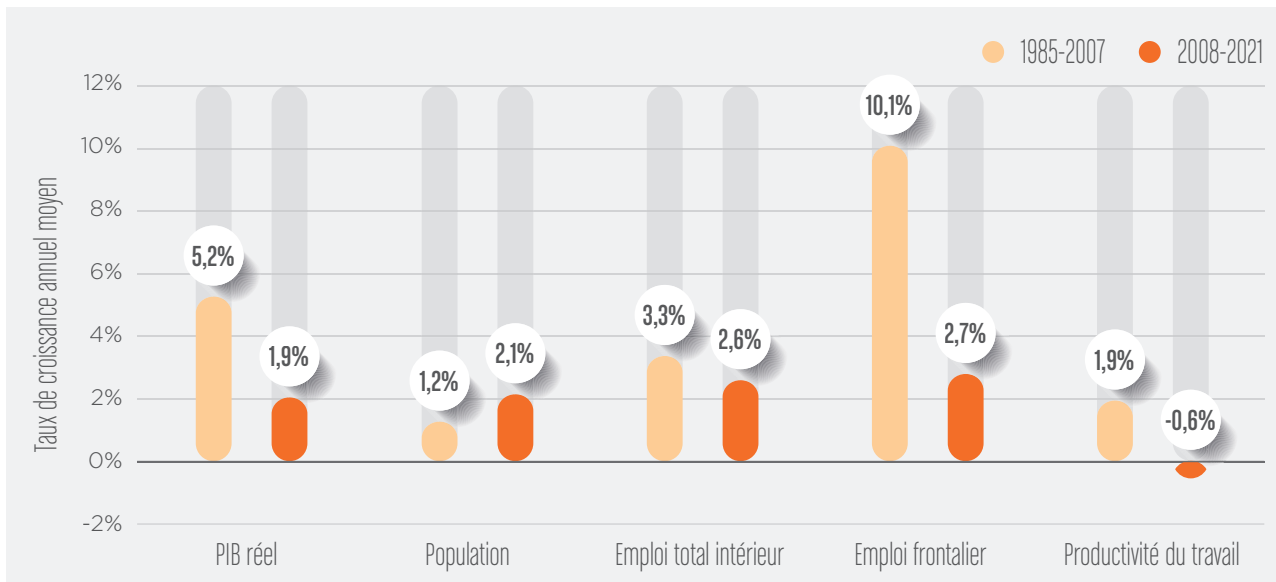
Le Grand-Duché de Luxembourg a adopté son dernier Programme directeur d'aménagement du territoire<sup>2</sup> (ci-après «PDAT») au début des années 2000<sup>3</sup>. Depuis, le pays a continué sa croissance macroéconomique et démographique. Il a réussi à sauvegarder sa prospérité face aux multiples crises qui ont marqué l'environnement international et européen<sup>4</sup> sur cette période. Néanmoins, au-delà de ces grandes tendances, le Grand-Duché a connu une période de croissance qui est particulière à divers égards, avec de nouvelles logiques et dynamiques.

Selon Eurostat, le Luxembourg aurait enregistré un taux de croissance annuel moyen d'environ +2,5% de son PIB réel entre 2001 et 2021, ce qui classe le pays à la 10<sup>e</sup> place au sein des pays de l'UE27. Si cette performance au niveau du PIB n'a rien d'exceptionnelle, les évolutions au niveau du **marché du travail** et de la **démographie**, elles, le sont. Ainsi, avec des taux de croissance annuels moyens de +1,8% pour la population résidente et de +2,8% pour l'emploi total entre 2001 et 2021, le Luxembourg se démarque en effet par une croissance particulièrement dynamique sur ces agrégats. Ces tendances ne sont aucunement comparables à celles des autres pays de l'UE27 (à l'exception de Malte) et confirment que le Grand-Duché devrait, sur ces aspects, davantage être comparé à des régions métropolitaines européennes<sup>5</sup> qu'à des pays dans leur globalité, même si son dynamisme offre également peu de comparaisons à cette échelle. La croissance récente du marché du travail et de la population du Luxembourg dépasse toutes les projections démographiques du passé.

Au-delà de ce premier constat s'ajoute l'image plus globale d'un **changement de paradigme de croissance** qui se dessine. Depuis 2008, le pays semble être entré dans un nouveau modèle, dont la logique affiche une rupture avec les dynamiques qui étaient encore à l'œuvre pendant la période des «20 splendides<sup>6</sup>» (1985-2007).



## ÉVOLUTION DES PRINCIPALES VARIABLES MACROÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES



Sources: AMECO, STATEC, EUROSTAT; Calculs de la Chambre de Commerce.

La période des «20 splendides» s'est caractérisée par des gains de productivité du travail très significatifs au Luxembourg, donnant lieu à une croissance annuelle moyenne du PIB au-delà de 5%. L'emploi total progressait de façon soutenue, et la période a également vu l'accélération fulgurante du phénomène du travail frontalier, et ce à tel point que l'augmentation du nombre de frontaliers en valeur absolue (+122.300) dépassait celle du nombre de nouveaux résidents (+110.000) entre 1985 et 2007. D'après les données du STATEC, la part des frontaliers dans l'emploi total intérieur du Luxembourg s'est par ailleurs accrue de 10% à 41% sur la période.

Or, ce paradigme a changé avec la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, car la croissance annuelle moyenne du PIB luxembourgeois (+1,9%) a sensiblement ralenti depuis. Cette tendance se confirme également pour le marché du travail, mais le rythme de progression de l'emploi a beaucoup mieux résisté et dépasse même en moyenne celui du PIB réel, conduisant à une baisse de la productivité du travail par tête depuis 2008. Autre enseignement: si l'emploi frontalier a continué à croître, la part des frontaliers dans l'emploi total intérieur n'a quant à elle quasiment pas progressé, passant de 42% en 2008 à 43% en 2021.

Cette nouvelle tendance au niveau du **partage entre travailleurs résidents et travailleurs non-résidents** explique également la croissance annuelle moyenne (+2,1%) plus élevée pour la population depuis 2008. Le constat d'une croissance démographique dynamique n'a rien de nouveau au Luxembourg, mais elle s'est accélérée en valeur absolue au cours des 20 dernières années, avant de connaître un léger ralentissement dans le sillage de la période Covid-19.

Un marché du travail et une démographie dynamiques peuvent être considérés comme une confirmation de l'attractivité du Grand-Duché. Mais ces évolutions engendrent d'énormes défis pour le territoire en créant de nouveaux besoins en matière de logements, d'espaces de travail, d'infrastructures de transport, d'équipements

publics et de services publics/privés. Il en résulte un grand challenge en matière **d'aménagement du territoire**, où l'équation à résoudre consiste à conjuguer, dans l'intérêt général, le besoin de développement du territoire avec le respect des engagements pris en matière écologique et climatique.

## LA QUESTION TERRITORIALE ET LE RÔLE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: UN DÉBAT DE PLUS EN PLUS PRÉSENT



Au Luxembourg, l'aménagement du territoire est un sujet qui a historiquement été peu présent dans les débats publics et politiques. Il s'agit pour cette raison d'une politique publique qui est relativement méconnue et qui souffre d'un certain manque de reconnaissance au Grand-Duché.

Au cours des dernières années, les travaux d'élaboration du nouveau PDAT ont cependant marqué le début de plusieurs débats organisés sous le titre «*Wéi e qualitative Wuesstem fir eist Land? Landesplanung fir eng nohalteg Zukunft*», avec à la clef le lancement d'un processus participatif d'élaboration du projet de PDAT «*Notre futur territoire*». Ces discussions et conférences ont donné plus de visibilité à la question territoriale et sont venues s'ajouter au débat autour de la croissance du Luxembourg.

À la suite des élections législatives du 14 octobre 2018, plusieurs études/rapports/consultations ont vu le jour. Chaque exercice s'est intéressé à la question territoriale du Luxembourg dans des contextes différents et suivant des angles d'analyses propres. Il s'agit donc d'un ensemble de réflexions stratégiques qui sont complémentaires et qui représentent aujourd'hui une base pour mener un débat public sur l'avenir du pays.

### Peuvent ainsi notamment être cités:

- Le document de travail n°13 «*Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable?*», publié par la Fondation IDEA asbl en 2019;
- l'ouvrage «*Le Luxembourg en 2050 - De l'aménagement au ménagement du territoire*», publié par Madame Pascal Juncker en 2020;
- le rapport «*Cooperation perspectives for the Luxembourg Cross-border Functional Region*», publié par l'observatoire ESPON en 2020;
- la consultation internationale urbano-architecturale et paysagère «*Luxembourg in Transition - Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la région fonctionnelle luxembourgeoise*», lancée par le Ministère de l'Aménagement du territoire en 2020;
- l'avis «*Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région*», publié par le Conseil économique et social du Luxembourg (CES) en 2022;
- le projet «*ECO2050*», lancé par la direction de prospective stratégique Luxembourg Stratégie du Ministère de l'Économie en 2022;
- la documentation et les annexes relatives au projet de Programme directeur d'aménagement du territoire PDAT 2023, publiées par le Ministère de l'Aménagement du territoire en 2022;
- L'étude «*Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme - Fir eng kohärent Entwécklung vum Land*», publiée par la Fondation IDEA asbl en 2023.





# UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL AUX DYNAMIQUES NON DURABLES

En 2003, l'ancien PDAT mettait déjà en lumière un certain **déséquilibre et des tendances contrastées** qui caractérisaient le mode d'organisation territoriale du Grand-Duché.

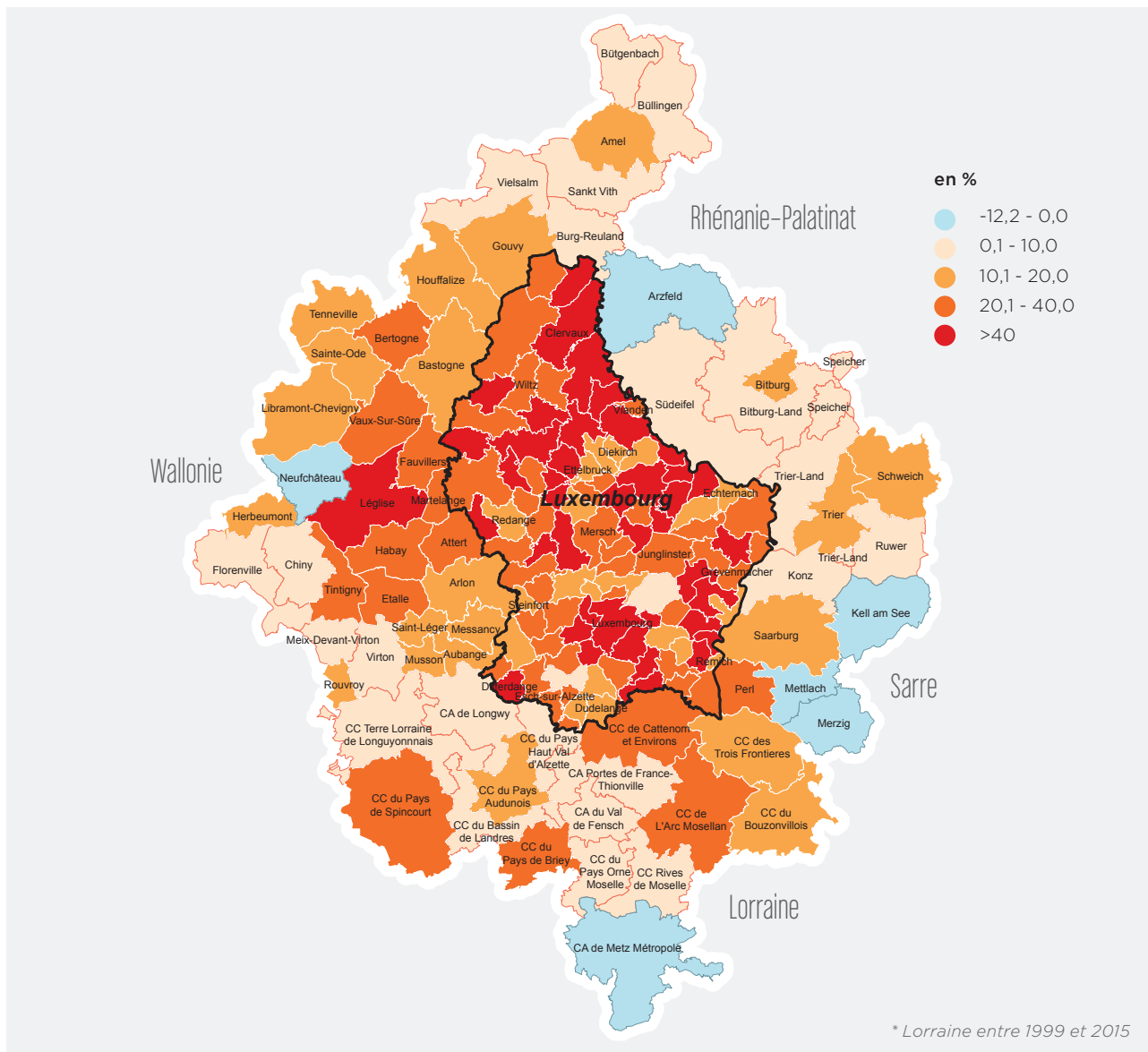
Alors qu'environ 44%<sup>7</sup> des emplois étaient localisés au sein de la commune de Luxembourg-Ville, c'était en revanche les communes rurales qui, dispersées à l'échelle du territoire, connaissaient les taux de croissance de la population les plus élevés<sup>8</sup>. Ce système spatial donnait lieu à des distances importantes entre les fonctions «logement» et «travail» dans l'espace. Ce modèle était aussi décrit par le PDAT de 2003 comme étant à la source du recours excessif à l'automobile et des problèmes de mobilité du pays, compte tenu de la difficulté pour les transports publics de répondre efficacement à une demande de mobilité si dispersée et souvent sans masse critique locale pour les déplacements domicile-travail vers le principal pôle d'emploi du pays. En outre, le développement diffus des infrastructures d'habitation dans le milieu rural induisait également une consommation du sol importante.

Pour lutter contre ce déséquilibre, la stratégie d'aménagement du territoire du PDAT de 2003 était celle de la «*déconcentration concentrée*». Elle préconisait en premier lieu de revoir l'hyper-concentration des emplois à Luxembourg-Ville en développant d'autres pôles d'emploi secondaires nationaux, mais également d'aligner le schéma de répartition (de la croissance) de la population sur celui de (la croissance de) l'emploi salarié à l'échelle du pays. L'idée était de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail en concentrant simultanément les activités économiques, le développement de l'habitat, mais aussi certaines infrastructures publiques essentielles au sein d'un réseau de plusieurs «centres de développement et d'attraction (CDA)» répartis de façon stratégique et équilibrée sur l'ensemble du territoire grand-ducal<sup>9</sup>. En parallèle, l'adaptation des infrastructures et de l'organisation des transports publics à ce réseau de CDA était également envisagée. À travers cette stratégie, l'ambition était ainsi d'inciter indirectement à une densité d'occupation du sol accrue, mais aussi de diminuer parallèlement le recours au transport individuel motorisé.

Or, force est de constater que le développement territorial du Grand-Duché s'est depuis poursuivi selon les **mêmes dynamiques non durables** et ce avec un rythme beaucoup plus soutenu qu'anticipé. Concernant la croissance démographique, certains CDA luxembourgeois (à l'instar de Luxembourg, Differdange, ou Clervaux) ont certes enregistré des taux de croissance élevés depuis l'adoption du dernier PDAT, mais le constat principal est que la logique de croissance diffuse s'est poursuivie à un rythme inquiétant dans les communes à dominante rurale. Sous l'impact des hausses des prix du logement, les 3 cantons du nord du pays (Clervaux, Vianden, Wiltz) se sont vus confrontés en moyenne à la croissance relative la plus forte de leurs populations résidentes. D'autre part, la plupart des CDA a connu des taux d'évolution proportionnellement moins importants, notamment les 2 CDA de la «Nordstad» et les communes d'Echternach et de Dudelange.

En outre, la **dynamique de croissance diffuse de la population** du territoire luxembourgeois a encore davantage débordé sur les territoires frontaliers voisins. Dans le sillage du développement du travail frontalier, la quasi-totalité des espaces voisins a «gagné» de nouveaux habitants. Il existe ainsi un véritable territoire de «région fonctionnelle luxembourgeoise<sup>10</sup>». D'après le projet de PDAT 2023<sup>11</sup>, les territoires frontaliers accueillent avant tout des travailleurs originaires de la région ou d'autres régions du même pays, tandis que les immigrants internationaux<sup>12</sup> préfèrent s'installer au Luxembourg. La croissance démographique n'a cependant pas eu lieu de façon coordonnée dans les territoires frontaliers. Cet effet de débordement, de même que la croissance elle-même, sont ainsi aujourd'hui à l'origine **d'enjeux transfrontaliers** en matière d'attractivité et d'aménagement du territoire qui ne sont pas nouveaux, mais qui ont néanmoins gagné en importance depuis le début des années 2000.

## ÉVOLUTION DE LA POPULATION AU LUXEMBOURG ET DANS LES RÉGIONS FRONTALIÈRES (2000-2016\*)



Source: Ministère de l'Aménagement du territoire ; Projet de Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT 2023

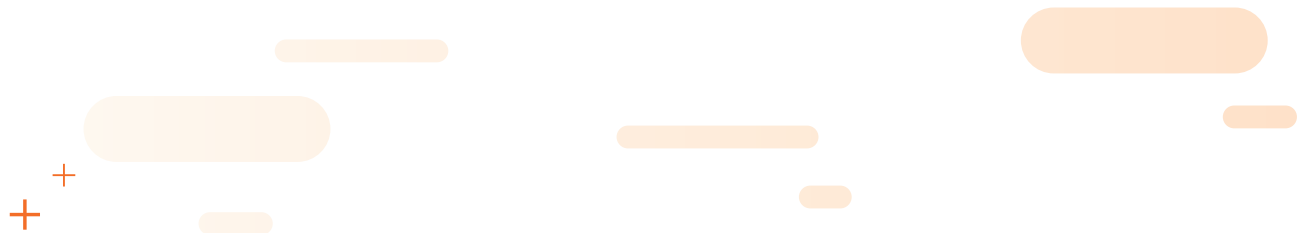
L'orientation prioritaire du développement démographique vers des centres urbains devrait aussi être poursuivie à l'échelle de l'ensemble de la région fonctionnelle luxembourgeoise où résident les frontaliers, dont le nombre a plus que doublé depuis l'année 2000. Un tel développement plus concentrique dans des centres urbains qui sont bien desservis par des infrastructures de transport public (liaisons ferroviaires, lignes de bus transfrontalières, etc.) serait dans l'intérêt direct du Luxembourg. Or, il s'agit là de territoires d'autres États souverains où le Luxembourg ne pourra pas faire usage des instruments nationaux<sup>13</sup> légaux de sa politique d'aménagement du territoire. Néanmoins, le développement urbain concentrique et la réduction de la consommation incontrôlée du sol constituent des objectifs qui sont également partagés<sup>14</sup> par les territoires voisins.

Par ailleurs, l'augmentation de la population dans les espaces transfrontaliers de proximité génère aussi une demande grandissante en infrastructures et en services (aménagement, logement, petite enfance, équipements scolaires ou sportifs ou culturels ou de loisir). Les collectivités locales étrangères concernées signalent régulièrement leurs difficultés à répondre à ces besoins<sup>15</sup>.

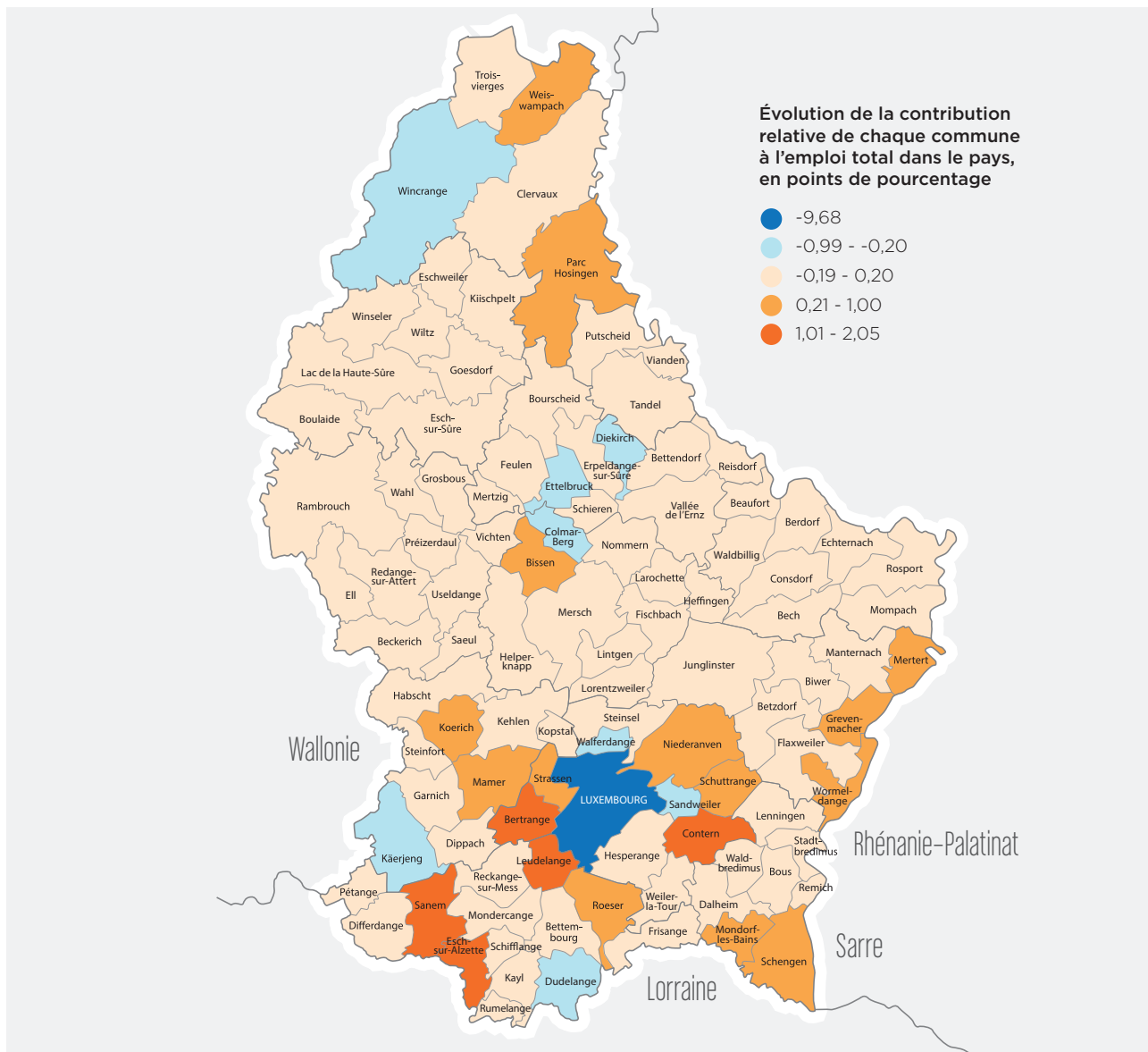
Or, ces difficultés peuvent aussi indirectement affecter le Grand-Duché. Aujourd'hui, les relations d'interdépendance entre le pays et ses territoires voisins incitent le Luxembourg à considérer la qualité du cadre de vie et l'attractivité résidentielle (future) des territoires frontaliers dans un contexte de manque de main-d'œuvre (qualifiée) accru. L'économie luxembourgeoise a, aujourd'hui comme demain, besoin de main-d'œuvre et de talents, y compris des travailleurs avec des profils migratoires plus internationaux. Mais force est de constater que les prix immobiliers luxembourgeois restent un défi de taille, tandis que certaines parties du territoire frontalier ne sont aujourd'hui pas toujours forcement en mesure de fournir le cadre de vie et l'offre de services de pôles urbains attractifs et multiculturels qu'une (jeune) population active plus internationale recherche potentiellement.

Ces enjeux transfrontaliers s'ajoutent bien évidemment aux **défis nationaux** que le Grand-Duché doit adresser pour agir sur les déséquilibres qui caractérisent le mode d'organisation de son propre territoire. Ce déséquilibre concerne la croissance démographique diffuse dans les communes rurales (comme vu supra), mais également toujours la répartition géographique des emplois au sein du pays.

La carte suivante montre le bilan contrasté du principe de «déconcentration concentrée» qui était visé dans le PDAT de 2003. D'après les données, la part relative de la commune de Luxembourg-Ville dans l'emploi total intérieur aurait certes sensiblement baissé depuis 2002, mais cette diminution doit être nuancée car elle s'explique également par un phénomène de débordement spatial de l'emploi de la commune de Luxembourg-Ville vers les communes limitrophes. Un certain succès a pu être accompli avec la transformation d'Esch-sur-Alzette en un vrai 2<sup>e</sup> pôle d'emploi du pays. Cette évolution positive s'inscrit dans le contexte du développement qui a été mené sur le site de Belval et qui devrait se poursuivre, mais Esch-sur-Alzette a également accru sa compétitivité en menant une politique fiscale locale plus favorable depuis quelques années<sup>16</sup>. D'après les dernières statistiques transfrontalières disponibles, la ville d'Esch-sur-Alzette apparaît ainsi comme le 4<sup>e</sup> pôle d'emploi<sup>17</sup> de la région fonctionnelle luxembourgeoise.



## ÉVOLUTION DU POIDS DE CHAQUE COMMUNE DANS L'EMPLOI TOTAL INTÉRIEUR (AU LIEU DE TRAVAIL) DU LUXEMBOURG (2002-2020)



Source: Ministère de l'Aménagement du territoire; Projet de Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT 2023

Aide à la lecture: le nombre d'emplois localisés dans la commune de Luxembourg-Ville a continué d'augmenter, mais le poids de la commune dans le total des emplois du pays a baissé de -9,68%.

Ce succès ne peut cependant pas masquer l'échec global de l'objectif de concentration prioritaire des emplois dans les CDA. Comme pour la démographie, l'importance relative des 2 CDA de la «Nordstad» a en effet baissé, tout comme pour le CDA de Dudelange. De nouveaux pôles d'emplois en milieu rural se sont créés et presque chaque commune luxembourgeoise a connu une augmentation de son nombre d'emplois. D'autre part, la contribution d'autres CDA à l'emploi total n'a pas connu la hausse souhaitée. Si une déconcentration de l'emploi a donc eu lieu, elle s'est cependant majoritairement faite de manière diffuse en non en faveur des communes CDA.

Par conséquent, la **décentralisation et la concentration du développement** aux endroits les plus appropriés du territoire resteront encore des enjeux majeurs pour le Luxembourg dans le futur s'il souhaite corriger les déséquilibres et tendre vers un modèle d'organisation territoriale plus durable, soutenable, cohérent et qualitatif. Par rapport à 2003, il faut de plus souligner qu'une nouvelle composante est venue s'ajouter au jeu. Il s'agit du **télétravail**, mais dont l'impact global sur l'organisation du territoire et des transports n'est cependant pas encore clair face au contexte spécifique luxembourgeois du travail frontalier.

De nombreux défenseurs du télétravail soulignent aujourd'hui ses avantages en termes d'équilibre «vie professionnelle - vie privée», tout en mettant en exergue le potentiel en matière de réduction des flux de transport domicile-travail et les retombées positives sur le bilan carbone. Il existe également des scénarios un peu plus pessimistes d'un point de vue territorial. En premier lieu, il existe un risque que le télétravail puisse augmenter encore davantage l'attractivité résidentielle des communes rurales<sup>18</sup> et qu'il se traduise par une demande pour des logements plus spacieux, ce qui pourrait favoriser la consommation du sol. En *deuxième lieu*, le potentiel de jours de «*home-office*» reste (du moins actuellement) limité pour les travailleurs frontaliers<sup>19</sup>. Ceci donne de plus en plus lieu à un «phénomène de bureaux satellites», où des employeurs sont à la recherche d'espaces de bureaux à proximité des frontières. Or, cette tendance pourrait encore davantage favoriser une déconcentration diffuse de l'emploi au Luxembourg en l'absence de tout pilotage.

## PILOTAGE TERRITORIAL: COMMENT EXPLIQUER LE MANQUE DE CONCRÉTISATION DES STRATÉGIES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU LUXEMBOURG ?



Le but de la politique d'aménagement du territoire est d'assurer l'intérêt général de la population en visant une utilisation rationnelle du sol ainsi qu'une concentration cohérente du développement territorial aux endroits les plus appropriés du territoire. Par sa définition, il s'agit d'une politique pluridisciplinaire et multisectorielle qui coordonne la dimension territoriale de nombreuses autres politiques publiques<sup>20</sup> à incidence spatiale et qui oriente les démarches et décisions des acteurs publics en charge de ces politiques. En même temps, c'est une politique qui se caractérise par une gouvernance «multi-niveaux», impliquant l'État et les communes, et qui doit tenir compte du contexte transfrontalier du Luxembourg. L'aménagement du territoire est donc, par sa nature, une discipline éminemment transversale et elle ne peut produire les résultats escomptés que dans le cadre d'une action publique intégrée et cohérente.

Au Luxembourg, le manque de mise en œuvre effective des stratégies d'aménagement du territoire s'explique par plusieurs facteurs de nature très différente. Il s'agit à la fois de défaillances du cadre légal et sur le plan de la gouvernance publique, mais le volet culturel joue aussi un rôle.

En premier lieu, la politique d'aménagement du territoire n'avait pendant longtemps pas de portée juridique obligatoire au Luxembourg. Le programme directeur (PDAT), qui arrête la stratégie d'ensemble, n'a pas de **valeur juridique** contraignante et reste un simple document d'orientation pour les communes et les politiques publiques des autres autorités étatiques. S'y ajoute que l'adoption d'autres instruments de la politique d'aménagement du territoire, à l'instar des plans directeurs sectoriels<sup>21</sup> qui eux sont légalement contraignants, s'est heurtée à de sérieuses difficultés d'ordre juridique. Ces plans ont ainsi seulement pu être adoptés pour la première fois en février 2021, soit 18 ans après le programme directeur (PDAT) de 2003.

Or, l'absence d'un tel cadrage a fait en sorte que la cohérence entre les stratégies de planification nationales et celles des communes n'a pas pu être assurée. Aujourd'hui, il est démontré que la plupart des communes ont insuffisamment tenu compte des stratégies et qu'elles ont poursuivi des dynamiques de développement non conformes aux orientations du PDAT. En parallèle, ces défaillances légales ont limité la capacité à freiner le développement diffus et à refuser des plans d'aménagement généraux (PAG)<sup>22</sup> communaux contraires aux objectifs.

Le développement diffus de beaucoup de communes s'explique cependant également en second lieu par le fait que les orientations de l'aménagement du territoire ne sont pas non plus systématiquement prises en compte par les ministères en charge d'autres politiques sectorielles. Ceci révèle un deuxième problème plus profond en termes de gouvernance publique. L'aménagement du territoire occupe aujourd'hui une **place sectorielle** dans le dispositif gouvernemental, avec des compétences et des attributions limitées. La gouvernance actuelle fait que le Ministère compétent est peu consulté et qu'il ne peut pas intervenir de façon suffisante sur d'autres politiques sectorielles pour assurer son rôle transversal de coordination et de mise en cohérence territoriale des politiques publiques. Par ailleurs, le Ministère de l'Aménagement du territoire n'intervient également aujourd'hui que de façon limitée dans la procédure d'adoption des PAG et des plans d'aménagement particuliers (PAP)<sup>23</sup> des communes, car la compétence des relations État-Communes fait partie des attributions du Ministère de l'Intérieur.

Dans le passé comme aujourd'hui, cette organisation de l'action publique est source de **contradictions** entre certaines politiques publiques et les objectifs de l'aménagement du territoire. Un premier exemple est le pacte logement 1.0 qui prévoyait un objectif homogène et uniforme en matière de croissance démographique pour l'ensemble des communes. Il transmettait indirectement le message que chaque commune devrait viser un développement conséquent des infrastructures d'habitat, indépendamment de sa position stratégique au sein de la politique d'aménagement du territoire. Mais encore aujourd'hui, l'ensemble des pactes (logement, climat, nature) entre l'État et le niveau communal font abstraction de la dimension territoriale. D'autres exemples concernent par ailleurs les programmes quinquennaux relatifs aux grandes infrastructures sportives et touristiques qui ne sont pas toujours planifiés selon les principes de l'aménagement du territoire. Les contradictions vont même au-delà des politiques sectorielles et s'étendent aussi au système de financement étatique des communes. Dans le cadre du fonds de dotation globale des communes, l'ampleur des enveloppes que les communes reçoivent dépend en effet pour la très grande majorité du niveau de leur population. La croissance démographique se traduit ainsi automatiquement par des recettes supplémentaires, même si l'ampleur de la croissance est contraire aux objectifs territoriaux.

En dernier lieu, la gouvernance sous-optimale et les contradictions induites peuvent aussi être interprétées comme des symptômes d'un problème plus profond qui est celui d'une **absence d'une véritable culture de l'aménagement du territoire** au Luxembourg. Or, l'atteinte des objectifs et les changements politiques sur le plan de la gouvernance ne pourront avoir lieu qu'à condition qu'une vraie prise de conscience « collective » de l'importance des enjeux territoriaux se mette en place et fasse finalement partie de la « culture luxembourgeoise », y compris dans une perspective transfrontalière.



## TRANSPORT ET MOBILITÉ: LE LUXEMBOURG SATURÉ



La situation quotidienne en matière de mobilité et les conditions de transport constituent depuis plusieurs années des sujets brûlants au Luxembourg. Le phénomène de saturation génère de plus en plus d'impacts défavorables sur l'attractivité et la qualité de vie du pays. Il s'agit dès lors d'un sujet de préoccupation qui concerne tout autant les pouvoirs publics, les entreprises, les citoyens ainsi que les travailleurs résidents et frontaliers.

Le problème de saturation trouve d'abord structurellement son origine dans le déséquilibre et les tendances contrastées qui caractérisent le mode d'organisation territoriale du Grand-Duché, avec un manque d'utilisation multifonctionnelle du sol et notamment une **séparation importante** des fonctions « logement » et « travail » dans l'espace<sup>24</sup>. Ceci est également illustré par le projet de PDAT 2023<sup>25</sup>: la part des personnes travaillant dans leur commune de résidence serait seulement de 26%<sup>26</sup> au Luxembourg et elle aurait continuellement baissé au cours des dernières décennies. Cette configuration est à la source de **distances moyennes élevées** pour les déplacements « domicile-travail » des actifs.

Un autre facteur d'explication est le déficit que le Luxembourg affiche sur le plan de l'offre des transports en commun. Ces retards infrastructurels sont, d'une part, la résultante des longs délais pour la réalisation de certains projets d'infrastructures d'envergure. D'autre part, ils s'expliquent aussi en partie par la longueur disproportionnée du processus de décision qui a eu lieu en lien avec la question de réintroduction d'un système de tramway au Luxembourg et par rapport au choix définitif de la forme du réseau (hybride train-tram, tram urbain, etc.)<sup>27</sup>. Ces discussions semblent par ailleurs aussi avoir ralenti les décisions d'investissements par rapport au réseau ferroviaire.

Mais le problème de l'offre de transports en commun est exacerbé par le manque de concentration de la population au sein des CDA et la répartition diffuse de la démographie sur le territoire. Ceci complexifie en effet une organisation efficace des transports publics (par exemple des réseaux de bus) qui peinent à répondre à la demande de mobilité dispersée avec des temps de trajet compétitifs vis-à-vis de la voiture privée.

Cette combinaison d'éléments continue ainsi de générer un recours accru au transport individuel motorisé, surtout dans les communes rurales. S'y ajoutent les déplacements qui sont effectués par beaucoup de travailleurs frontaliers, pour lesquels une offre de transport en commun adéquate n'est pas toujours disponible. Le développement du transport public transfrontalier reste, au-delà des défis de la coopération politique et technique, aussi contraint par le même problème de qualité de desserte en raison d'une distribution dispersée des travailleurs au sein des territoires frontaliers de proximité.

Cette situation d'ensemble se manifeste bien évidemment dans le **partage modal** des déplacements, y compris dans les dernières données représentatives de l'enquête «Luxmobil» de 2017. Cette dernière a confirmé le rôle dominant de l'automobile (73%) pour les déplacements «domicile-travail». De plus, l'automobile dominait en 2017 également largement le partage modal des déplacements pour le loisir (68%) ou pour d'autres motifs privés (74%)<sup>28</sup>.

### PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE LUXMOBIL 2017 RELATIFS AU PARTAGE MODAL DANS LES DÉPLACEMENTS «DOMICILE-TRAVAIL» DES RÉSIDENTS/DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

+ +	DÉPLACEMENTS INDIVIDUELS MOTORISÉS	TRANSPORTS EN COMMUN	MOBILITÉ ACTIVE <sup>29</sup>
Frontaliers résidant en Allemagne	89,7%	10%	0,3%
Frontaliers résidant en Belgique	88,1%	11,9%	0,0%
Frontaliers résidant en France	80,8%	19%	0,2%
<b>Résultat global (résidents et frontaliers)</b>	<b>73%</b>	<b>19%</b>	<b>8%</b>

Sources: Enquête LuxMobil 2017; Conseil économique et social (CES)<sup>30</sup>

Ce *Modal Split* se traduit sur le plan territorial notamment par des phénomènes de **congestion** du réseau (auto)routier. Le réseau ferroviaire connaît également, surtout dans le contexte transfrontalier, une saturation croissante de sa capacité de transport de personnes pour certaines lignes aux heures de pointe. D'après les données de l'enquête précitée «Luxmobil», le **temps de parcours moyen** (tous modes de transport confondus) pour le déplacement domicile-travail d'un travailleur résidant au Luxembourg était de 34 minutes, tandis qu'il était de 49 min/51 min/54 min pour un travailleur frontalier résidant en Allemagne/Belgique/France. Depuis cette enquête et l'adoption de la stratégie Modu 2.0<sup>31</sup> en 2018, il est cependant difficile d'évaluer comment le partage modal du transport de personnes et l'importance de la congestion ont évolué.

Avec la poursuite de la politique d'investissements dans le rail et notamment la mise en service progressive des tronçons de la première ligne de tram depuis décembre 2017, le Grand-Duché dispose aujourd'hui d'un meilleur cadre infrastructurel en matière de transports publics. En revanche, même si le tram connaît un succès avec jusqu'à 90.000 passagers par jour ouvrable, il n'existe pas encore de données qui permettent de quantifier son impact sur le partage modal des déplacements. S'agissant de l'évolution de la congestion et de l'ampleur du trafic, il est également encore trop tôt pour tirer un bilan après le recours exceptionnel au télétravail pendant les années 2021 et 2022. D'après le «TomTom Traffic Index», la saturation moyenne aux heures de pointe en 2022 se serait aggravée au Luxembourg par rapport à 2019, mais d'autres sources indiquent que le volume total du trafic aurait régressé<sup>32</sup>. Il faudra donc attendre les données des années 2023 et 2024 pour dégager des conclusions plus définitives<sup>33</sup>. La seule certitude: les principaux déterminants de la demande de mobilité des personnes, à savoir le nombre de résidents et d'emplois salariés, ont poursuivi leur progression dynamique au Luxembourg.



Pour améliorer la situation, la stratégie Modu 2.0<sup>34</sup> et le plan national de mobilité (PNM 35) envisagent la mise en œuvre d'un système de transport multimodal à l'horizon 2035, en visant notamment le renforcement des transports publics (chemin de fer, tramway, bus) et la mobilité active (réseau cyclable). Afin d'accroître les capacités du réseau ferroviaire, de nombreux projets sont ainsi programmés, comme la nouvelle ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg ou des mises à double voie de nombreux tronçons d'autres lignes. S'y ajoutent les travaux de réaménagement de nombreuses gares, tandis qu'un accroissement de l'offre sur certaines lignes internationales/transfrontalières (Trèves, Bruxelles, Sillon Lorrain, etc.) est aussi envisagé. En parallèle, le PNM 2035 arrête un réseau de tramway avec 4 lignes au total (y compris le tram rapide entre la Cloche d'Or et Belval), mais aussi une extension du réseau des pistes cyclables nationales à une longueur au-delà de 1.100 km pour favoriser la progression de ce mode de transport. Dans l'ensemble, il s'agit donc d'un plan de mobilité pour le transport de personnes dont le degré d'ambition à l'horizon 2035 est à saluer, mais où il faudra éviter au maximum des décalages de réalisation des projets par rapport aux calendriers actuellement prévus.

**Le transport de fret et les flux de marchandises** contribuent également à la saturation des infrastructures de transport routier, le développement de l'e-commerce induisant, par ailleurs, des mutations au niveau de la logistique urbaine. Si les camionnettes représentaient en 2000 environ 4,5% du parc total de véhicules routiers immatriculés au Luxembourg, cette part a depuis sensiblement progressé et se chiffrait à 7,5% du total du parc au 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>35</sup>. Au Luxembourg comme dans l'UE27, le transport de marchandises par la route reste le mode de transport privilégié et il devance de loin le chemin de fer et la navigation fluviale dans le partage modal du transport terrestre intérieur de fret<sup>36</sup>. Sa part relative se montait en 2021 à 85% pour le Grand-Duché.

De plus, la position géographique centrale du Grand-Duché sur un des neufs corridors transeuropéens<sup>37</sup>, de même que la taxation proportionnellement plus faible des produits pétroliers, font du Luxembourg un pays de transit attractif pour le trafic international et les transporteurs routiers internationaux. Néanmoins, ce **trafic de transit** et le **transport de marchandises** ne sont pas traités par les stratégies nationales de la mobilité du Luxembourg<sup>38</sup> et des données représentatives de ces déplacements n'existent pas. Même constat pour la logistique urbaine<sup>39</sup> qui n'est pas considérée<sup>40</sup> dans le PNM 35, ce qui empêche une vue commune du transport de fret et du transport de personnes.

En dehors de son objectif de promouvoir l'aéroport du Findel en tant que pôle stratégique, le Luxembourg ambitionne dans le contexte du transport de marchandises de favoriser les modes de transport terrestres alternatifs à la route pour agir contre la saturation des infrastructures de transport routier. Dans ce contexte, le Grand-Duché dispose déjà aujourd'hui, avec le site multimodal de Bettembourg-Dudelange ainsi que le site tri-modal du port de Merttert, de deux plateformes multimodales clés. De plus, certains régimes d'aides<sup>41</sup> prévoient explicitement la promotion du transport combiné et le budget pluriannuel de l'État prévoit actuellement des dépenses à hauteur de 3 milliards d'euros sur l'horizon 2022-2026 pour accroître les capacités du réseau ferroviaire. Dans un récent avis<sup>42</sup>, le Conseil économique et social (CES) a cependant noté que le nombre total de trains de fret circulant sur le territoire ainsi que le nombre de bateaux à marchandises recensés ont régressé assez significativement depuis 2010.

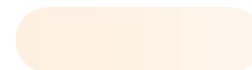




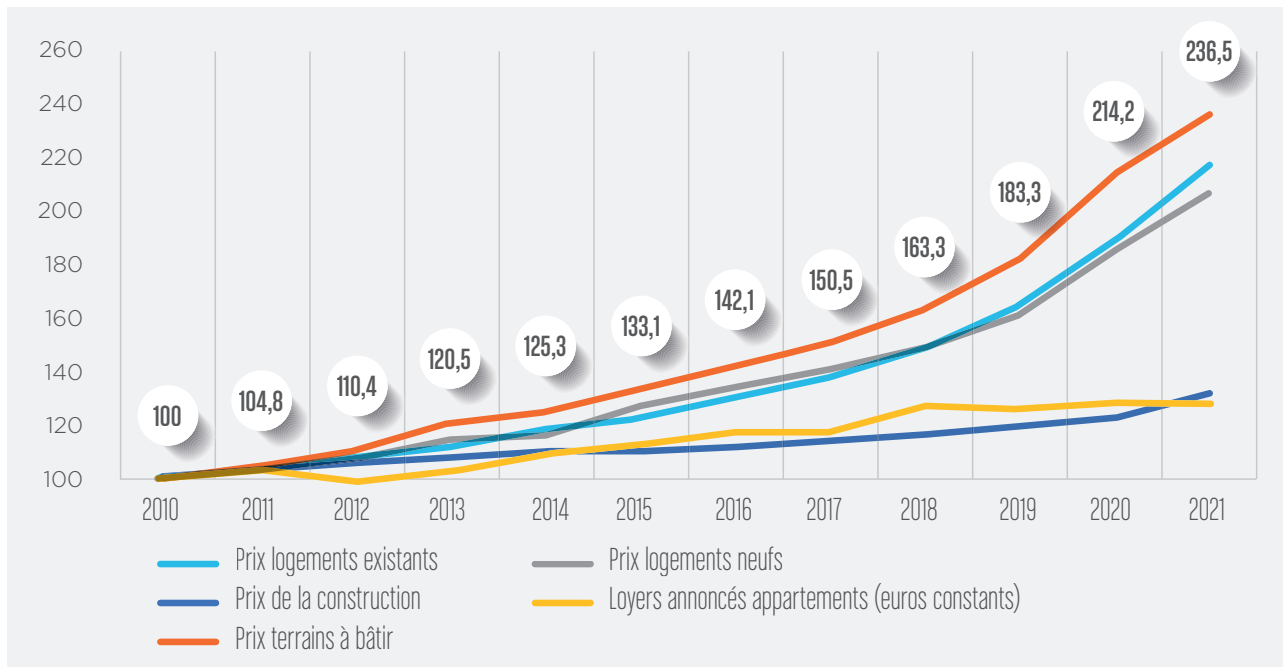
# UNE CRISE DE LA CONSTRUCTION QUI VIENT S'AJOUTER À CELLE DU LOGEMENT ?

Le logement apparaît constamment dans le top 3 des défis nationaux identifiés par les ménages dans le cadre de l'enquête «Politmonitor<sup>43</sup>». En tant que bien de première nécessité, le logement constitue un vecteur primordial de la **cohésion sociale** de toute société. Dans ce contexte, de nombreuses études<sup>44</sup> ont confirmé que la croissance des prix immobiliers a eu un impact défavorable sur les exclusions sociales au Luxembourg<sup>45</sup>. Pour l'année 2019, le taux d'effort<sup>46</sup> pour se loger, c'est-à-dire le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible, s'élevait ainsi en moyenne à 37,3% pour les ménages locataires et à 29,5% pour les ménages ayant un emprunt en cours<sup>47</sup>. Mais en dehors de son volet social, le logement constitue aujourd'hui également un enjeu en termes d'attractivité de la main-d'œuvre. Une récente enquête de la Chambre de Commerce<sup>48</sup> menée auprès des entreprises a ainsi démontré que la difficulté d'accessibilité au logement constitue un point faible de la compétitivité du territoire luxembourgeois.

Suivant les indices déflatés des prix du logement d'Eurostat, le Luxembourg se classe à la 3<sup>e</sup> place des pays de l'UE27 pour la progression des prix immobiliers durant la dernière décennie. La croissance annuelle moyenne au Grand-Duché a ainsi été de +7,3% pour les logements existants et de +6,8% pour les logements neufs entre 2010 et 2021, une évolution qui est allée de pair avec la dynamique de prix observée pour les terrains à bâtir. Sur le marché du foncier résidentiel, les prix ont en effet également plus que doublé, avec une augmentation cumulée de +136,5% sur la période citée.



## ÉVOLUTION DES INDICES DES PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS, DES PRIX DE LA CONSTRUCTION, DES PRIX DES TERRAINS À BÂTIR ET DES LOYERS ANNONCÉS DES APPARTEMENTS (2010-2021)



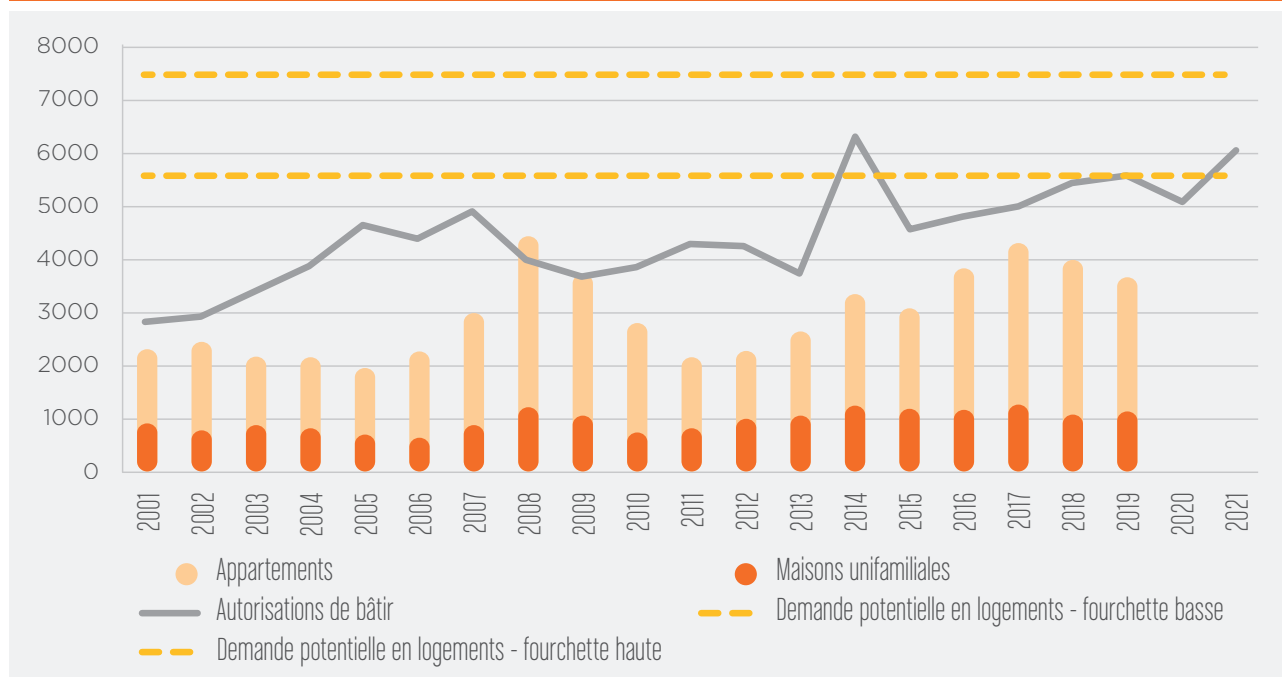
Sources : Eurostat ; STATEC ; Observatoire de l'Habitat ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Ce constat d'une augmentation dynamique des prix du logement n'a rien de nouveau au Luxembourg, mais elle s'est sensiblement accélérée au cours des dernières années. Les prix des logements existants ont ainsi augmenté de +10,8% en 2019, de +14,7% en 2020 et encore une fois de +14,9% en 2021. Selon les données de l'Observatoire de l'Habitat, les loyers annoncés des appartements auraient, en termes réels, progressé en revanche plus modestement, à un rythme moyen de +2,2% l'an entre 2010 et 2021.

La croissance des prix des logements s'explique par plusieurs facteurs, dont la **demande dynamique**. La combinaison entre croissance démographique (qui s'est accélérée) et diminution de la taille moyenne des ménages engendre des besoins très importants en (nouveaux types de) logements. Il s'y ajoute que la demande sur le marché domestique a également été alimentée par un climat favorable à l'investissement immobilier résidentiel au cours des dernières années, en particulier à partir de 2012. Or, le marché du logement se caractérise par une **offre insuffisante**. Le rythme de construction n'arrive pas à suivre et reste contraint par plusieurs éléments, dont les procédures environnementales et d'urbanisme, la densité insuffisante pour la construction, le manque de terrains à bâtir qui résulte en partie de comportements de rétention du foncier, ou encore le manque de main-d'œuvre et plus récemment la rareté de certains matériaux dans le secteur de la construction. Certains des éléments précités impactent d'ailleurs aussi les coûts de la construction qui sont un autre déterminant de la croissance des prix immobiliers. Ces coûts ont augmenté rapidement depuis 2019 et auraient connu une croissance annuelle record de +15,0% en 2022 d'après le STATEC.

Il en résulte qu'entre 2001 et 2019, le nombre annuel moyen de logements achevés a été d'environ 2.990 unités au total au Luxembourg, tandis que la moyenne annuelle des autorisations de bâtir (exprimée en nombre de logements) a été d'environ 4.370. Le rythme de construction s'est tendanciellement accru depuis 2001. Une tendance similaire peut aussi être constatée pour les autorisations de bâtir, ce qui peut s'expliquer par des efforts de simplification administrative<sup>50</sup> et l'adoption progressive des PAG «mouture 2011<sup>51</sup>» par de plus en plus de communes.

## ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AUTORISATIONS DE BÂTIR ET DU NOMBRE DE LOGEMENTS ACHEVÉS AU LUXEMBOURG (2010-2021)



Source: STATEC.

Le flux de nouvelles constructions reste cependant toujours largement insuffisant face à la **demande potentielle en logements** qui se situerait dans un intervalle de 5.600 à 7.500 unités par an au cours des prochaines années d'après les différents scénarii des projections du STATEC<sup>52</sup>.

À ce déficit général en termes de production d'unités d'habitation s'ajoute la trop faible croissance du **nombre de logements publics** abordables annuellement achevés. Entre 2012 et 2021, le nombre moyen de logements achevés par la SNHBM et le Fonds du Logement a seulement atteint 235 unités par an. En juillet 2021, les autorités ont adopté le pacte logement 2.0<sup>53</sup> entre l'État et les communes en vue d'augmenter la création de tels logements publics abordables. Ce pacte offre aussi la faculté à des sociétés de droit privé de réaliser des logements abordables pour le compte des pouvoirs publics. Ces unités devraient néanmoins être cédées au prix de réalisation, sans accord de marge bénéficiaire à un promoteur privé. L'implication des acteurs

privés sous ces conditions est encore incertaine. Dans le cadre du projet de loi «logement abordable<sup>54</sup>», les autorités publiques prévoient par ailleurs une exclusion totale des sociétés de droit privé du domaine du logement abordable.

La combinaison entre offre de logements (abordables) insuffisante et forte croissance des prix immobiliers impacte naturellement également les régions frontalières voisines du Grand-Duché. Le fort différentiel de prix entre le Luxembourg et ces territoires, notamment dû à un «effet-frontière», affecte directement l'arbitrage quant au lieu de résidence des personnes travaillant au Luxembourg. Cela induit une croissance du nombre d'habitants au sein de ces territoires, avec à la clé une création de logements plus dynamique<sup>55</sup> et une demande croissante pour d'autres infrastructures et services. Le développement de la fonction résidentielle des territoires frontaliers répond certes au déficit de logements abordables du Luxembourg, mais elle provoque de plus en plus d'interrogations quant à la structuration du territoire frontalier en termes d'aménagement cohérent et durable du territoire transfrontalier.

Prioriser la construction de logements aux **endroits les plus appropriés** d'un point de vue de l'aménagement du territoire est un enjeu tout aussi important au Luxembourg. Dans une récente étude conjointe du LISER et de ProRaum<sup>56</sup> portant sur les nouveaux PAG adoptés par les communes, les auteurs ont constaté que le Grand-Duché dispose, malgré les difficultés de mobilisation, d'une réserve foncière (3.732 hectares en 2020/2021) non négligeable pour l'habitat au sein des périmètres existants des PAG. D'après l'Observatoire de l'Habitat<sup>57</sup>, ce potentiel serait majoritairement détenu par les personnes physiques (64,2%).

Le Gouvernement a déposé en octobre 2022 un projet de loi pour adapter la réglementation de l'impôt foncier<sup>58</sup> qui devrait favoriser la mobilisation des surfaces disponibles pour l'habitat. La réforme prendra cependant quelques années pour véritablement produire ses effets. Le taux du nouvel impôt à la mobilisation des terrains augmentera en effet progressivement dans le temps pour les surfaces concernées si leur mise en construction n'est pas entamée. Mais, au-delà de ça, le Grand-Duché est également confronté à un **problème structurel** au niveau de la distribution géographique de ce potentiel foncier.

## POTENTIEL FONCIER DISPONIBLE POUR L'HABITAT AU LUXEMBOURG ET CAPACITÉ D'ACCUEIL ESTIMÉE POUR DES NOUVELLES CONSTRUCTIONS EN 2020/2021

+	+	POTENTIEL FONCIER POUR L'HABITAT (en ha)	NOMBRE D'UNITÉS DE LOGEMENTS THÉORIQUEMENT CONSTRUCTIBLES
	Agglo Centre	913	47.488
	Région Sud	495	22.149
	Nordstad	169	6.700
	Autres CDA	521	17.699
	Communes endogènes <sup>59</sup>	1.634	47.543
	<b>TOTAL</b>	<b>3.732</b>	<b>141.579</b>

Source: Raum+ Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021<sup>60</sup>

Note: Les données portent sur les PAG de 89 des 102 communes luxembourgeoises

La localisation des surfaces disponibles affiche aujourd'hui des contradictions par rapport à la stratégie d'aménagement du territoire du pays. Elle ne correspond pas toujours au réseau de centres de développement et d'attraction (CDA) envisagé. L'agglomération de la Nordstad et certains CDA disposent ainsi de réserves foncières relativement limitées, tandis que les communes endogènes, très majoritairement situées en milieu rural, disposent dans l'ensemble de potentialités de développement très importantes dans leurs PAG. Or, l'exploitation intégrale de ce potentiel des communes rurales serait synonyme de poursuite de la croissance démographique diffuse dans les espaces ruraux, avec toutes les conséquences secondaires non-désirables qui en découlent sur le plan de la mobilité et de la consommation du sol.

En sus des problèmes structurels concernant le logement (rythme de construction, répartition du potentiel foncier) s'est récemment ajouté un environnement conjoncturel inflationniste qui impacte le **secteur de la construction**. En ligne avec la remontée des taux d'intérêt de long terme, le niveau d'activité sur les marchés immobiliers nationaux se dégrade globalement depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2021 avec, en particulier, le nombre d'actes de vente d'appartements dans le segment du neuf (VEFA<sup>61</sup>) qui est en baisse. Ce climat dégradé impacte également les indicateurs de confiance dans la construction.

Le durcissement des conditions de financement a également des répercussions sur les ménages qui s'orientent davantage vers le marché locatif. La hausse des taux<sup>62</sup>, de même que certaines récentes annonces politiques défavorables<sup>63</sup> (projet de loi relatif au bail à loyer, amortissement accéléré) pour l'investissement immobilier locatif, se traduisent par un **recul de la demande** adressée au secteur de la construction pour la création de nouvelles unités d'habitation. Ceci pourrait avoir des conséquences sur le nombre futur de logements achevés. Pour les 3 premiers trimestres de l'année 2022, les données du STATEC indiquent ainsi que le nombre d'autorisations de bâtir (rapporté au nombre de logements) aurait baissé de -27,9% par rapport à la même période de 2021. Le secteur de la construction estime<sup>64</sup> quant à lui que la production de logements pourrait baisser d'environ 1.500 unités en 2023.

À défaut d'adoption de mesures pour soutenir le secteur de la construction en favorisant de manière ciblée la demande pour des logements neufs, l'activité de la construction résidentielle pourrait donc connaître un trou d'air et une crise, avec à la clé un risque d'affaiblissement du rythme de construction de nouveaux logements au Luxembourg qui pourrait s'inscrire dans la durée.

## **ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES: UN POTENTIEL FONCIER LIMITÉ**

Au cours des dernières années, le sujet des zones d'activités économiques (ZAE) a donné lieu à de nombreux débats au Grand-Duché, notamment dans le cadre de projets d'investissements industriels d'envergure qui n'ont pas fait l'unanimité. Les ZAE constituent des surfaces foncières qui sont réglementairement assignées à l'implantation d'entreprises et à l'accueil d'activités économiques variées dans les PAG des communes. Il existe aujourd'hui 4 types de ZAE au sein desquels les activités éligibles diffèrent: les ZAE nationales<sup>65</sup>, les ZAE spécifiques nationales<sup>66</sup>, les ZAE régionales<sup>67</sup> ainsi que les ZAE communales<sup>68</sup>.

L'ampleur de la consommation de sol associée aux ZAE est souvent surestimée. D'après une récente étude<sup>69</sup> du Département de l'Aménagement du Territoire (DATer), environ 3.112 hectares étaient utilisés pour l'industrie et le commerce en 2018, ce qui représente seulement 1,20% de la surface totale du territoire national.

Les données des PAG régulièrement publiées par l'Observatoire de l'Habitat<sup>70</sup> et récemment le projet Raum+<sup>71</sup> illustrent un recul constant des réserves de surfaces potentiellement disponibles pour les ZAE, et ce notamment pour les ZAE nationales et régionales où les surfaces disponibles se monteraient à 160 et 155 hectares respectivement<sup>72</sup>. D'après ces données, l'offre de foncier économique disponible (tous types de ZAE confondus) aurait baissé de 944 ha à 744 ha entre 2010 et 2020/2021, ce qui représente une baisse conséquente d'un peu plus de 20%. Cette disponibilité limitée de surfaces touche directement les PME qui sont les premières à être impactées dans leurs projets d'extension/de relocalisation par le manque de terrains ainsi que les prix et loyers élevés, comme en témoigne par exemple une récente enquête de la Chambre des Métiers<sup>73</sup>.

À noter que cette tendance du recul des surfaces disponibles s'observe également sur le marché des bureaux. D'après une récente étude de l'entreprise Jones Lang LaSalle (JLL)<sup>74</sup>, seulement 3,5% du stock de surfaces de bureaux (4,45 millions de m<sup>2</sup>) du Luxembourg étaient vacants en 2022, et ce malgré un développement dynamique du bâti tertiaire (+56%) à Esch-Belval au cours des 10 dernières années. Ce taux de vacance reste le plus faible d'Europe, avec à la clé des loyers qui continuent de grimper, ce qui est également confirmé par d'autres études<sup>75</sup>. Si des interrogations se posent quant à l'évolution future de ce marché en lien avec la pratique du «*home-office*», il semble que le phénomène n'a pas encore réduit la demande sur ce segment.

S'agissant des ZAE, le Grand-Duché a adopté en février 2021 son premier plan directeur sectoriel «zones d'activités économiques» pour accroître les surfaces foncières disponibles dans le futur<sup>76</sup>. Néanmoins, l'identification des besoins en surfaces a eu lieu en amont de la crise de la Covid-19. Or, cette crise a mis en évidence l'importance d'une autonomie stratégique de l'UE et le besoin pour une politique industrielle plus ambitieuse.

Ce contexte semble obliger le Luxembourg à réévaluer et à augmenter ses efforts par rapport au développement d'activités de nature industrielle ou en lien avec la stratégie de diversification sur son propre territoire, même si la gestion de sa capacité d'accueil territoriale pour de nouvelles activités constitue un défi à long terme dans un contexte de rareté accrue des ressources<sup>77</sup> disponibles. C'est dans ce contexte prospectif que le CES considère que les réflexions du Luxembourg en matière d'aménagement du territoire devraient s'étendre également au-delà du territoire national pour considérer les potentialités économiques des territoires transfrontaliers et explorer des possibilités de codéveloppement avec les partenaires des régions voisines.

En outre, les ZAE ne peuvent être utilisées qu'après l'acquisition et la réalisation d'un nombre important d'autorisations et d'études d'impact supplémentaires, qui peuvent aboutir à des mesures compensatoires écologiques. Notamment dans le domaine industriel, l'expérience récente a montré qu'il était particulièrement difficile pour les investisseurs étrangers de se retrouver dans le millefeuille de procédures d'autorisation. Ceci a abouti, en raison de délais d'autorisation non compétitifs par rapport à ceux des pays voisins, d'une attitude parfois trop réservée à l'égard de l'industrie et d'un cadre légal quasiment incompatible avec des projets d'implantation d'une certaine ampleur, à l'échec de plusieurs projets d'investissement d'envergure. Dans ce contexte, il est indispensable d'accélérer les processus d'autorisation en les simplifiant, en les digitalisant et en les automatisant.



# UN ENVIRONNEMENT NATUREL QUI SE DÉGRADE



Les dynamiques de développement territorial observées dans le sillage de la croissance économique et démographique induisent également des conséquences défavorables sur le plan écologique et des paysages.

Le développement de l'économie, celui des nouvelles formes de mobilité ainsi que les défaillances de la politique d'aménagement du territoire se sont traduits par des rythmes importants, et parfois incontrôlés, en matière **d'artificialisation du sol**<sup>78</sup> et de **fragmentation des paysages**. En 2020, l'OCDE<sup>79</sup> a ainsi soulevé que le Luxembourg affichait la part la plus importante de paysages fragmentés en Europe. En outre, d'après le projet de PDAT 2023<sup>80</sup>, l'artificialisation du sol se serait montée en moyenne à 0,46 hectares par jour au Luxembourg entre 2007 et 2018. Elle s'est développée à l'échelle de l'ensemble du territoire, mais elle a, en termes relatifs, évolué plus fortement dans l'espace non-urbain avec la consommation du sol qui a eu lieu dans le sillage du processus d'urbanisation progressive et non maîtrisée dans les communes à dominante rural.

Ces deux phénomènes expliquent en grande partie la réduction géographique des habitats naturels pour les espèces animales/végétales ainsi que la dégradation continue de la qualité écologique de nombreux espaces naturels et biotopes au Luxembourg. Ceci se traduit aussi par un déclin de la biodiversité. Ils sont par ailleurs aussi à la source de la dégradation de l'état phytosanitaire des forêts et ils tendent à diminuer les surfaces dédiées à l'usage agricole du fait de la progression du front urbain. De plus, l'imperméabilisation du sol, c'est-à-dire le recouvrement permanent du sol par un matériel artificiel imperméable (asphalte, béton, etc.), favorise aussi le ruissellement des eaux de pluie, au détriment de l'infiltration dans le sol.

À long terme, le respect des engagements pris en matière écologique et climatique représente une partie intégrante de l'équation du développement durable. Au niveau de l'Union européenne, les débats par rapport au concept de « *no net land take* » se poursuivent dans ce contexte depuis 2011<sup>81</sup> et la Commission européenne a plaidé en 2021<sup>82</sup> pour une initiative législative afin que l'ensemble des États membres de l'UE27 se fixent des objectifs ambitieux pour tendre vers le « zéro artificialisation nette du sol » à l'horizon 2050.

Or, l'atteinte de ces objectifs de réduction du degré d'artificialisation du sol constituera un exercice difficile pour le Luxembourg en comparaison avec d'autres pays européens. Le Grand-Duché est une aire métropolitaine dynamique et il a le désavantage qu'il ne dispose pas d'un territoire ou « Hinterland » plus vaste qui lui offrirait la possibilité de structurer plus facilement les efforts environnementaux pour répondre aux exigences écologiques. L'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation du sol à l'échelle du territoire national demandera donc une parfaite maîtrise du développement territorial et une densification considérable pour permettre de tenir compte des intérêts économiques et sociaux.



# LES GRANDS ENJEUX ET LES PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



## CONSTRUIRE DAVANTAGE DE LOGEMENTS ET FAVORISER L'OFFRE LOCATIVE



L'atténuation des tensions sur le marché du logement demande aujourd'hui de répondre à de nombreux défis structurels. S'accorder sur un modèle pour impliquer davantage les acteurs privés dans la création de logements abordables, poursuivre la simplification des procédures et tendre vers plus de densité dans la construction constituent des pistes certaines. Par rapport à la densité de la construction, le Projet de PDAT 2023 illustre qu'elle s'est située à seulement 32,2 logements par hectare (net) de terrain sur la période 2004-2010, avant de légèrement augmenter à 38,7 entre 2010 et 2016. D'autre part, il importe de tenir également compte de l'impact du contexte macroéconomique. La remontée des taux d'intérêt provoque des changements de comportements, car la demande pour la location se substitue de plus en plus aux intentions d'achat des ménages. Ceci induit aussi une baisse de la demande qui est adressée au secteur de la construction sur le marché des nouvelles constructions. Pour réagir, les décideurs doivent donc définir un *policy-mix* intelligent avec des mesures complémentaires qui répondent aux défis et également à la nouvelle donne conjoncturelle.

Le premier enjeu consiste à soutenir l'offre en augmentant le rythme de production de nouvelles unités d'habitation du pays qui est structurellement insuffisant. Pour ce faire, il semble cependant également nécessaire de soutenir de façon ciblée en particulier la demande pour des logements vendus en état futur d'achèvement (VEFA) afin d'éviter une chute prononcée de la cadence de construction. Par ailleurs, le développement de l'offre locative devrait aussi être visé face à la hausse dynamique de la demande sur ce marché.



## #01

### OUVRIR LES RÉGIMES DU LOGEMENT ABORDABLE AUX SOCIÉTÉS DE DROIT PRIVÉ

Dans le but d'augmenter le nombre de logements publics annuellement achevés, les autorités devraient impliquer davantage les sociétés de droit privé, et ce au-delà des appels d'offres et du nouveau cadre de l'article 29bis de la loi relative à l'aménagement communal et au développement urbain. Concernant le domaine du logement abordable, les régimes de vente et surtout les régimes de location pourraient ainsi par exemple être ouverts aux sociétés de droit privé.

Une ouverture de la **location abordable** aux professionnels du secteur privé pourrait notamment être envisagée, idéalement aux mêmes conditions qu'applicables aux promoteurs sans but de lucre. Cette intégration du secteur privé pourrait se faire moyennant l'introduction d'une distinction entre le «logement abordable» et le «logement social». Dans le même ordre d'idée, les sociétés de droit privé pourraient aussi être incluses dans le régime de la **gestion locative sociale** en procédant à une distinction entre un «bailleur social» et un «bailleur à loyer abordable». Le domaine social, destiné à des ménages avec un besoin d'accompagnement social plus prononcé, resterait dans les deux cas principalement le domaine des promoteurs publics et des associations sans but de lucre spécialisées.

Une piste alternative à considérer est l'ouverture des régimes à des formes de sociétés d'impact sociétal (SIS) spéciales. Il conviendrait alors cependant d'éviter que le capital social de telles sociétés SIS soit obligatoirement composé de parts d'impact (sans possibilité de rendement). Une réforme de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal serait alors nécessaire pour permettre aux acteurs privés d'accéder aux programmes du Ministère du Logement.

## #02

### ÉLABORER UN PAQUET DE MESURES FAVORISANT L'INVESTISSEMENT (LOCATIF) PRIVÉ DANS LA CRÉATION DE NOUVEAUX LOGEMENTS

Pour stabiliser la demande sur le marché des nouvelles constructions, les décideurs doivent agir davantage de façon contracyclique en promouvant rapidement un package de mesures temporaires allant plus loin que les récentes décisions de la dernière tripartite<sup>83</sup> par rapport au «Bëllegen Akt» et au plafond des intérêts fiscalement déductibles d'un prêt immobilier.

Il conviendrait avant tout d'ajouter des mesures favorisant l'investissement privé dans la création de logements neufs, y compris pour l'investissement résidentiel locatif. La suppression temporaire et complète des frais d'enregistrement en cas d'acquisition de logements en VEFA (y compris pour des logements réalisés sur stock) pourrait par exemple être considérée, ou bien la réintroduction temporaire du taux de TVA super-réduit (3%) en cas d'achat d'immeubles en VEFA en vue d'une mise en location. En ce qui concerne l'applicabilité du taux de TVA de 3% aux travaux de création et de rénovation de logements affectés à des fins d'habitation principale, le plafond maximal actuel de 50.000 EUR par logement pourrait par ailleurs aussi être ajusté à la hausse.

Une piste additionnelle concerne la réévaluation de certaines mesures qui ont récemment été annoncées, notamment par rapport au dispositif fiscal de l'amortissement accéléré pour immeubles locatifs et dans le cadre du projet de loi en cours d'élaboration<sup>84</sup> relatif au bail à loyer. Enfin, la création d'un cadre et d'un régime fiscal attractifs pour les entreprises qui souhaiteraient mettre des logements à disposition de leurs collaborateurs est une autre piste à explorer.

## #03 AUGMENTER LA DENSITÉ DE LA CONSTRUCTION

Depuis 2001, la densité de la construction n'a que légèrement augmenté au Luxembourg. Il semble néanmoins que le pays ne peut plus ignorer la question de l'augmentation de la densité de la construction, et ce en particulier dans l'espace urbain. Une telle orientation se justifie sur le plan écologique pour réduire la consommation du sol, mais la réduction du nombre moyen de personnes par ménage diminue aussi la demande pour des logements de taille importante.

Une revue à la hausse de la densité de construction permettrait surtout d'augmenter structurellement le rythme de production de nouveaux logements. L'ajout de quelques étages à des immeubles à appartements n'augmente pas forcément beaucoup les coûts de la construction et ne se traduit pas, dans la plupart des cas, par des besoins significatifs additionnels en main-d'œuvre. La densification représente donc une piste intéressante pour répondre aux problèmes de manque de main-d'œuvre, mais il faudrait également essayer de simplifier la construction et explorer la possibilité de miser davantage sur la préfabrication afin d'augmenter la production de logements.

La densification se heurte souvent aujourd'hui aux prescriptions urbanistiques, car un nombre important de PAG communaux imposent toujours la construction de logements relativement spacieux, y compris dans les nouveaux PAG «mouture 2011». À l'occasion des prochaines modifications de leur PAG, il serait important d'inciter les communes urbaines à réviser les coefficients de densité afin qu'elles fassent preuve de plus de courage à cet égard.

Avec le pacte logement 2.0, les autorités ont également introduit un mécanisme d'augmentation du degré d'utilisation du sol intéressant qui permet mécaniquement d'augmenter la densité, mais il s'applique pour le moment seulement aux PAP «nouveau quartier». Pour permettre une «densification interne» au niveau des quartiers existants telle que préconisée par la consultation «Luxembourg in Transition», la création d'un tel mécanisme pour les PAP «quartier existant» devrait aussi être explorée.

## #04 DIMINUER LES CHARGES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT ET SIMPLIFIER LE VOLET PROCÉDURAL



Si des efforts ont été entrepris en matière de simplification administrative, il n'en demeure pas moins que de nombreux particuliers et entreprises éprouvent toujours des difficultés à se retrouver dans l'ensemble des démarches administratives et des procédures environnementales et d'urbanisme. Des décisions différant d'une autorité à l'autre peuvent de plus parfois induire des incertitudes pour des initiateurs de projets, dans la mesure où ils sont confrontés à des décalages de leurs projets qui sont liés à des études supplémentaires des administrations.

Au cours de la prochaine législature, il faudrait notamment concentrer la poursuite des efforts de simplification du cadre procédural sur les surfaces qui sont réglementairement assignées à l'accueil de constructions. En effet, malgré le classement favorable dans les PAG des communes, la mise en valeur de nombreuses surfaces constructibles reste assujettie à des études approfondies et à des lourdeurs administratives d'un point de vue environnemental souvent conséquentes.

## #05 CONSIDÉRER L'ACQUISITION (PARTIELLE) DE PROJETS IMMOBILIERS PRIVÉS PAR DES ACTEURS PUBLICS

Pour éviter que la cadence de construction de logements ne ralentisse en raison de la mise «*on hold*» de la réalisation de certains projets immobiliers privés, ou bien à cause de reports/de suspensions du début des travaux sur certains chantiers, les acteurs publics pourraient envisager l'acquisition (partielle) de certains projets immobiliers privés.

Un tel investissement public permettrait de contribuer à la stabilisation de la demande sur le marché des nouvelles constructions ainsi qu'au maintien dans l'emploi de certains salariés. D'autre part, une telle intervention constituerait aussi une opportunité pour augmenter la taille du parc locatif immobilier public.

## #06 PRIORISER LA LOCATION AU NIVEAU DES PARCS DE LOGEMENTS PUBLICS DES COMMUNES ET DES PROMOTEURS PUBLICS/SOCIAUX

Afin de répondre à l'explosion actuelle de la demande sur le marché locatif du logement suite à la hausse des taux d'intérêt, les communes et les promoteurs sociaux doivent prioriser la création de logements abordables locatifs publics. Une telle approche permettrait de répondre de façon cohérente aux nouveaux besoins en logements des ménages modestes, sachant que les prix de vente proposés par les promoteurs publics deviennent également de moins en moins accessibles avec les augmentations des coûts de la construction<sup>85</sup>.

Par ailleurs, cette priorisation de la location devrait aussi être visée, dans la mesure du possible, pour les logements existants dans les parcs immobiliers des acteurs publics en cas de vacances éventuelles d'unités d'habitation. Dans ce contexte, il conviendrait également que les autorités autorisent et soutiennent les communes et les promoteurs sociaux à changer l'affectation (par exemple de la vente abordable vers la location abordable) des logements de leurs parcs, même si cela impliquerait le cas échéant des réévaluations de certaines participations financières obtenues.

# PILOTER UN DÉVELOPPEMENT COHÉRENT DU TERRITOIRE NATIONAL ET AU-DELÀ

Le Luxembourg est aujourd'hui confronté à des goulots d'étranglement dans le domaine de la mobilité et du logement, tandis que les dynamiques non durables du développement territorial portent également préjudice à l'écologie. La politique d'aménagement du territoire constitue dans ce contexte une politique publique clé pour éviter un «*blocage territorial*» et rendre possible la poursuite du développement socio-économique, tout en respectant les objectifs écologiques et climatiques.

Les enjeux concernent d'abord le territoire national. Il importera que le Luxembourg réussisse à assurer une cohérence de ses choix et oriente de façon concentrique le développement aux endroits les plus appropriés du territoire. Ceci concerne tout autant la croissance démographique et celle du nombre d'emplois que le développement des infrastructures publiques. Ce développement devra être prioritairement canalisé vers les CDA et freiné dans les communes à dominante rurale où un développement est incohérent d'un point de vue de l'aménagement du territoire.

Mais il existe également des enjeux transfrontaliers, étant donné que le développement socioéconomique du Grand-Duché s'inscrit aujourd'hui au sein d'un territoire qui dépasse largement les frontières nationales.

#07

## RÉSERVER UNE PLACE CENTRALE À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE FUTUR GOUVERNEMENT EN CRÉANT UN MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Pour garantir que la politique d'aménagement du territoire puisse pleinement remplir sa fonction de coordination transversale et son rôle de mise en cohérence territoriale des autres politiques sectorielles, certaines adaptations organisationnelles au niveau de la gouvernance doivent se matérialiser. Actuellement, l'aménagement du territoire occupe seulement une place sectorielle dans le dispositif gouvernemental. Or, les stratégies d'aménagement du territoire ne pourront se concrétiser qu'à condition que l'organisation de l'action publique et le travail « inter-administrations » reflètent également cette interdépendance. Par conséquent, la création d'un « Ministère du Développement territorial » doit être considérée.

Il s'agirait d'abord de regrouper « l'aménagement du territoire » et « l'intérieur » au sein d'un même Ministère. En effet, si le Ministère de l'Aménagement du territoire définit la stratégie de l'aménagement du territoire, c'est en revanche le Ministère de l'Intérieur qui détient aujourd'hui la compétence quasi-exclusive des relations État-Communes et qui vérifie dans les faits la conformité des PAG des communes aux instruments nationaux de l'aménagement du territoire et si les communes respectent les stratégies.

Un autre problème récurrent est le manque de prise en compte des stratégies d'aménagement du territoire par certaines politiques sectorielles. Pour pallier ces incohérences et renforcer la coordination, il doit être envisagé de regrouper sous une certaine forme les principales politiques publiques à impact territorial au sein de ce « Ministère du Développement territorial ». Il existe par exemple aujourd'hui de nombreuses équipes qui sont rattachées à d'autres Ministères et qui sont en charge de la planification de projets d'envergure dans le domaine du logement, du transport ainsi que par rapport aux zones d'activités économiques ou d'autres équipements et infrastructures publics. Un tel regroupement au sein d'un seul Ministère engendrerait une gouvernance plus intégrée et un processus de planification plus concerté, ce qui permettrait de réduire les contradictions entre les politiques publiques dans le futur.

## #08 ÉTENDRE LES PÉRIMÈTRES DES PAG AUX ENDROITS APPROPRIÉS ET ÉTUDIER LA FAISABILITÉ D'UN INSTRUMENT DE « TRANSFERABLE DEVELOPMENT RIGHT »



Le Luxembourg dispose aujourd'hui d'un potentiel de surfaces foncières non-négligeable pour la construction de logements. Néanmoins, une proportion importante de ces terrains se situe dans l'espace rural à des endroits peu appropriés pour le développement de logements du point de vue de la mobilité. D'autre part, certaines communes définies comme prioritaires par les stratégies territoriales ont des réserves foncières trop limitées dans leurs PAG. Cette répartition du potentiel foncier traduit la complexité du défi pour le pays qui consiste à orienter la croissance démographique aux endroits les plus appropriés, tout en maîtrisant le développement des communes rurales.

Pour l'adresser, il faut en premier lieu étendre les périmètres d'agglomération des PAG des communes CDA prioritaires qui sont aujourd'hui dotées de trop peu de potentiel foncier pour l'habitat. Ces élargissements des zones devraient également s'accompagner d'une augmentation de la densité de construction.

En deuxième lieu, la création d'un nouvel instrument de « transfert de droits d'aménagement et de droits de construire (*Transferable Development Rights*) » entre parcelles pourrait être étudiée. Cet outil poursuit dans de nombreux pays un double objectif. Il vise la protection de surfaces naturelles/agricoles non artificialisées ou de bâtiments/quartiers historiques, en offrant la faculté d'un transfert marchand du droit de construire et du potentiel constructible sous-exploité/inexploité vers d'autres parcelles sur lesquelles la densité de construction permise peut alors être augmentée. Il s'agit d'un outil de gouvernance local qui permet un développement plus concentrique et qui incorpore une dimension de compensation pour les propriétaires.

Étant donné que les autorités publiques disposent de nombreuses libertés quant à la mise en place et à la régulation d'un tel outil novateur, il convient d'étudier rapidement la faisabilité d'un tel instrument.

## #09 PILOTER DE FAÇON COHÉRENTE LE DÉVELOPPEMENT DES ESPACES DE COWORKING SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le nombre potentiel de jours de « *home-office* » demeure actuellement limité pour les travailleurs frontaliers car il reste contraint par les conventions fiscales bilatérales et la législation européenne en matière de sécurité sociale. Ceci donne de plus en plus lieu à un « phénomène de bureaux satellites » au Luxembourg, où des employeurs sont à la recherche d'espaces de bureaux à proximité des frontières.

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, cette tendance représente à la fois un défi et une chance. Elle offre l'opportunité d'atteindre les objectifs en matière de « déconcentration concentrée » de l'emploi à l'échelle du territoire, à condition que la création des bureaux satellites soit prioritairement orientée vers les centres de développement et d'attraction (CDA) du pays. Mais d'autre part, il existe également un risque que cette tendance participe encore davantage au développement diffus et non-coordonné de l'emploi, y compris dans l'espace rural.

Pour maximiser les retombées positives, cette tendance doit être activement pilotée dans une logique anticipative par les pouvoirs publics, et ce en tenant compte de la dimension de cohérence territoriale. Un groupe de travail interministériel doit être rapidement mis en place et sensibiliser les communes par rapport aux enjeux en matière de mobilité et d'organisation spatiale.

**#10**

## **RENFORCER LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN VUE D'UN CO-DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL COHÉRENT**

La croissance démographique et les dynamiques non durables du développement territorial s'observent également au sein des régions frontalières à proximité du Luxembourg. Ceci donne lieu à des enjeux transfrontaliers en matière d'aménagement cohérent de l'espace, de transition écologique et d'attractivité qui impactent également le Grand-Duché en raison de la forte interdépendance entre territoires. Il s'agit là de défis qui font partie d'un ensemble d'enjeux et dont la résolution conditionne la soutenabilité du développement socio-économique à long terme.

Ce contexte plaide pour un renforcement de la coopération transfrontalière avec les régions voisines. Une telle approche doit s'appuyer sur un projet de structuration commun de l'espace de la métropole transfrontalière autour du Luxembourg, avec des stratégies de développement territorial communes. La coordination au niveau de l'aménagement du territoire et la politique des transports doivent constituer des sujets importants d'un tel projet, mais d'autres domaines de coopération (formation, développement économique, logistique, santé, etc.) devraient également être ouvertement explorés.

Il faudrait notamment chercher à s'entendre avec les régions voisines sur des priorités et des projets d'infrastructures de mobilité qui seraient dans l'intérêt général, en vue de co-investissements communs futurs, et ce selon des modes de financement qui seraient à définir. Une telle approche pourrait également être retenue pour identifier certains équipements ou infrastructures publics d'intérêt commun qui sont parfois sous-développés dans les communes étrangères situées à proximité des frontières. Ceux-ci sont indispensables au maintien de l'attractivité résidentielle de ces territoires. Un tel processus permettrait également de tendre vers une organisation transfrontalière plus concertée des équipements publics.

Afin de promouvoir le dialogue avec les partenaires transfrontaliers et mieux coordonner la coopération, la nomination d'un interlocuteur de référence du côté luxembourgeois pourrait par ailleurs également être étudiée. Par exemple, si le Grand-Duché dispose aujourd'hui sur le plan de sa gouvernance d'un Ministère à la Grande Région, c'est en revanche le Ministère des Affaires étrangères et européennes qui préside le Comité de Coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT)<sup>86</sup>.



## **DÉVELOPPER LES INFRASTRUCTURES POUR LE TRANSPORT ET LA MOBILITÉ MULTIMODALE**



La planification d'un système de transport multimodal avec ses différentes infrastructures est incontournable pour tendre vers une organisation territoriale plus durable. Depuis plusieurs années, le Luxembourg met une œuvre une politique d'investissement ambitieuse sur le plan de ses infrastructures de transport, une tendance qui est confirmée par la dernière loi budgétaire pluriannuelle<sup>87</sup> sur l'horizon 2022-2026.

La poursuite de cette dynamique ne demande pas seulement des diagnostics solides du développement territorial et des anticipations pour son évolution future, mais également des visions et des stratégies de long terme avec des plans d'actions et des concepts de développement afférents.



#11

## PRÉPARER UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT GLOBAL DES INFRASTRUCTURES POUR LE TRANSPORT MULTIMODAL DE PERSONNES ET DE FRET POUR L'HORIZON 2040-2050

Au cours de la prochaine législature qui se termine en 2028, il conviendrait pour les autorités de se projeter déjà sur un futur plus lointain et de préparer un plan de développement des infrastructures de transport pour un horizon de plus long terme, c'est-à-dire 2040-2050.

Pour le transport de personnes, il faudrait notamment évaluer si d'autres projets d'extension du tram, au-delà des lignes déjà annoncées, pourraient potentiellement être envisagés, y compris pour la région sud. Pourrait aussi s'y ajouter l'évaluation objective des besoins éventuels à long terme pour des nouveaux modes de transports pour la desserte intra-urbaine (tram sur pilotis, téléphérique urbain) et l'analyse de possibles nouveaux projets d'extension/d'optimisation futures pour le réseau ferroviaire.

Une telle vision de long terme doit aussi inclure la promotion des modes de transport de marchandises terrestres alternatifs à la route. Il faudrait étudier les besoins en investissements à réaliser sur le long terme au niveau du site multimodal de Bettembourg-Dudelange et le site tri-modal du port de Mertert, des études pour la production d'hydrogène à Mertert étant d'ailleurs actuellement en cours. Un tel plan devrait aussi viser une alliance et un renforcement de la coopération entre les deux plateformes multimodales pour davantage intégrer le port de Mertert dans les flux internationaux, par exemple via un renforcement de la liaison ferroviaire entre les deux plateformes.

Par ailleurs, un tel plan de développement de long terme devra aussi tenir compte de la dimension transfrontalière et explorer des possibles projets d'intérêt commun avec les régions voisines.

## #12 INCLURE LA LOGISTIQUE URBAINE DANS LES STRATÉGIES NATIONALES DE MOBILITÉ ET ENCOURAGER DES PROJETS PILOTES

Les stratégies nationales de mobilité du Luxembourg (Modu 2.0, PNM 2035) traitent aujourd'hui de façon insuffisante le transport de marchandises et elles ne considèrent pas la logistique urbaine. L'inexistence de données représentatives relatives à ces déplacements fait que les stratégies font en grande partie abstraction des défis du «Last Mile Delivery» ou de phénomènes comme la croissance du nombre de camionnettes en circulation par exemple.

Pour tendre vers une compréhension commune du transport de personnes et du transport de marchandises, il faudrait générer des bases de données par rapport aux flux de déplacements des biens (également dans une optique transfrontalière), mais également encourager l'expérimentation dans la logistique urbaine au Luxembourg en lançant des projets pilotes. La réplication expérimentale de concepts et de modes de gestion logistiques d'autres villes à l'étranger permettrait ainsi de générer des retours d'expérience et de développer les connaissances. Dans un cadre rigoureux de suivi et d'analyse, la faisabilité et l'efficacité de la mise en œuvre de centres de distribution urbains (CDU) pourrait par exemple être étudiées. Face aux défis du «Last Mile Delivery», d'autres projets pilotes pourraient aussi s'intéresser à la possibilité du transport de colis via les réseaux de transport public par exemple<sup>88</sup>.



## #13 ÉTABLIR UN 1<sup>ER</sup> PLAN D'IMPLANTATION GÉNÉRAL POUR DES STATIONS PUBLIQUES DE RAVITAILLEMENT EN HYDROGÈNE AU LUXEMBOURG

Le gouvernement a récemment annoncé l'ouverture de la première station publique à hydrogène au Grand-Duché. Avec un cofinancement de la Commission européenne, cette station sera mise en service à proximité de l'Eurohub Sud dans la zone d'activités économiques Wolser A à Bettembourg pour permettre un approvisionnement en hydrogène de véhicules légers, de véhicules utilitaires et de poids-lourds.

Pour répondre à l'enjeu de favoriser la transition énergétique future du transport routier et de la logistique, le développement d'un cadre infrastructurel adéquat devra être poursuivi. Dans ce contexte, l'élaboration d'un 1<sup>er</sup> plan d'implantation général pour des stations publiques de ravitaillement en hydrogène pourrait être envisagée. Pour la logistique, il conviendrait notamment de planifier une telle station de ravitaillement à proximité du site tri-modal du port de Mertert, et une autre dans le secteur aéroport Findel/ zone logistique de Contern.

## ACCROÎTRE L'OFFRE EN TERMES DE FONCIER ÉCONOMIQUE

La crise de la Covid-19 a induit un changement de paradigme à l'échelle de l'Union européenne. Elle a mis en exergue l'importance d'une certaine autonomie stratégique et la nécessité d'une politique industrielle plus ambitieuse qui vise le maintien/la relocalisation de certaines activités essentielles sur le territoire européen. Ce nouveau contexte et les aspirations en termes de diversification du tissu productif européen offrent également des chances pour le Luxembourg.

Le développement et la diversification de l'économie nationale restent un enjeu important pour la prospérité et la résilience du Luxembourg. Mais le caractère exigü du territoire national incite à considérer les territoires transfrontaliers de proximité et explorer des possibilités de codéveloppement pour le futur avec les régions voisines.

## #14 RÉÉVALUER LES BESOINS EN NOUVELLES SURFACES AU NIVEAU DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES NATIONALES ET RÉGIONALES

Si le Luxembourg a adopté son premier plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » début 2021 pour augmenter ses réserves en termes de foncier économique, il demeure que les besoins en nouvelles surfaces ont été déterminés en amont de la crise de la Covid-19. Par ailleurs, le projet de PDAT 2023 a noté que la mise en œuvre de certaines zones d'activités économiques s'avère difficile depuis l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel.

Pour tenir compte du nouveau contexte européen et mondial en termes de politique industrielle, il est nécessaire que le Grand-Duché procède à un monitoring détaillé de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques ». En parallèle, une politique industrielle plus ambitieuse passera par une réévaluation de l'ampleur des besoins en nouvelles surfaces dans les ZAE nationales et régionales.

## #15 ÉTUDIER LA CRÉATION ET L'AMÉNAGEMENT DE ZONES D'ACTIVITÉS TRANSFRONTALIÈRES AVEC LES PAYS VOISINS

La taille réduite du Luxembourg fait que les réflexions autour du développement économique et de la croissance doivent également à terme considérer les territoires voisins de proximité. Ce contexte appelle à un renforcement de la coopération transfrontalière, où des pistes d'expérimentation et des projets pilotes seraient également à explorer.

Un domaine de coopération potentiel concerne la création de zones d'activités transfrontalières à proximité des frontières, où des réflexions devraient être conjointement lancées avec les partenaires transfrontaliers dans des groupes de travail bilatéraux. Ces zones d'activités pourraient regrouper différentes activités telles que des espaces de télétravail, des zones d'activités économiques industrielles et artisanales, des activités de recherche ou encore des infrastructures/plateformes/centres logistiques par exemple.

De telles zones d'activités pourraient s'appuyer sur différentes formes et modalités de coopération. Une possibilité envisageable est la création de zones dotées d'un statut juridique particulier avec un cadre réglementaire spécial (droit du travail, normes fiscales, etc.) qui pourrait être adapté pour des territoires et projets délimités sur base d'accords/de conventions bilatérales d'État à État. Alternativement, la coopération pour de telles zones pourrait aussi se faire en favorisant des modèles d'entreprises transfrontalières visant le développement d'activités d'entreprises sur deux pays voisins, où des efforts de promotion communs de tels modèles seraient envisageables.

À noter que de telles zones d'activités auraient également toujours un intérêt en matière d'organisation cohérente du territoire et de synergies locales éventuelles.



### À PROPOS

**La Chambre de Commerce** soutient la création, le développement et l'expansion internationale des entreprises du Grand-Duché de Luxembourg et elle défend leurs intérêts en tant que porte-parole attitré et indépendant. Elle compte aujourd'hui **90.000 entreprises affiliées**, correspondant à **75% du total de l'emploi salarié et 80% du PIB du Luxembourg**.

Elle regroupe toutes les entreprises luxembourgeoises, hormis celles appartenant aux secteurs de l'artisanat et de l'agriculture.

A travers ses actions, initiatives et prises de position, la Chambre de Commerce vise toujours l'intérêt collectif de ses ressortissants.

Elle ne prend en compte les intérêts sectoriels que sous condition qu'ils ne soient pas préjudiciables à ceux de l'ensemble de ses affiliés.

**Plus d'informations: [www.cc.lu](http://www.cc.lu)**





# RÉFÉRENCES



- 1 D'après le projet de PDAT 2023, la notion d'artificialisation du sol traduit le processus par lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, agricole ou forestier. Son observation repose sur des données d'utilisation des sols. Ainsi, les surfaces artificialisées incluent les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.) et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces « verts » artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.).
- 2 Ministère de l'Intérieur (2003), « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire », Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.
- 3 Suivant la décision du Gouvernement en Conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dgc/2003/03/27/n1/jo>).
- 4 À savoir la crise financière de 2008, la crise des dettes souveraines de la zone euro, les tensions commerciales entre les Etats-Unis et la Chine, le Brexit, la crise liée à la Covid-19 ou encore l'invasion de l'Ukraine par la Russie.
- 5 APOSTOLOPOULOS, D., "From States to Cities: Should Luxembourg be compared to Metropolises Rather than States?", Document de Travail n°10, Fondation IDEA asbl, 2018.
- 6 Au Luxembourg, les « Vingt Splendides » désignent une période qui s'est étalée du milieu des années 1980 à 2007. Durant cette période, le PIB réel du Luxembourg a affiché un taux de croissance annuel moyen de plus de 5% et les gains de productivité (du travail) ont été particulièrement élevés.
- 7 R+T, AS&P et L.A.U.B (2004), « Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg », Januar 2004.
- 8 Pour expliquer la préférence des ménages (luxembourgeois) pour le milieu rural, le PDAT de 2003 faisait d'abord référence aux évolutions du marché foncier aux alentours de la Ville de Luxembourg, mais aussi à une certaine tradition ainsi qu'aux exigences croissantes des ménages suivant les hausses du niveau de vie. Ainsi, l'exigence croissante au niveau de la taille des logements et l'idéal de la maison individuelle en espace rural étaient avancés comme les motivations clés des ménages s'établissant dans les communes rurales, des modes de vie ayant, in fine, mené à une consommation du sol importante dans le milieu rural.
- 9 Le PDAT de 2003 arrêtaient ainsi 1 CDA d'ordre supérieur (Luxembourg-Ville), 2 CDA d'ordre moyen (Esch-sur-Alzette; Ettelbrück et Diekirch) et 12 CDA d'ordre régional (Clervaux; Wiltz; Vianden; Echternach; Redange; Mersch; Junglinster; Grevenmacher; Steinfort; Remich; Differdange; Dudelange).
- 10 La définition du périmètre de cette région fonctionnelle transfrontalière, dont les contours peuvent évoluer dans le temps, se base usuellement sur deux critères. Le projet de PDAT 2023 considère ainsi toutes les communes étrangères ayant un taux de travailleurs frontaliers par rapport à la population résidente supérieur à 4%, ainsi que celles qui comptent au moins 1.000 travailleurs frontaliers.
- 11 Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire (2022), « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT 2023 », ANNEXE III, version du 15 septembre 2022.
- 12 Le diagnostic territorial du projet de PDAT 2023 avance que ce comportement résidentiel s'explique par des motivations en termes de rapprochement communautaire, par le multilinguisme des établissements éducatifs et de celui de la société, ou encore par le droit de séjour pour les citoyens provenant de pays situés en dehors de l'Union européenne.
- 13 Comme par exemple le plan directeur sectoriel ou le plan d'occupation du sol.
- 14 Pour la France, la loi Climat-résilience votée en 2021 fixe un objectif d'atteindre en 2050 « [...] l'absence de toute artificialisation nette des sols [...] », dit « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces pour la période 2021-2031.
- 15 Conseil Economique et Social du Luxembourg (2022), « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région », juin 2022.
- 16 Son taux de l'impôt commercial communal (ICC) a ainsi été baissé de 325 à 275 entre 2018 et 2019. Depuis 2003, on peut cependant observer que les communes CDA ont tendanciellement augmenté leur taux de l'ICC. En effet, seulement 3 communes CDA affichent en 2023 un taux ICC plus faible qu'en 2003: la commune de Vianden, celle de Luxembourg-Ville ainsi que celle d'Esch-sur-Alzette.
- 17 Derrière les villes de Luxembourg, Metz et Trèves.
- 18 Une telle évolution favoriserait la consommation du sol dans les communes à dominante rurale, tout en augmentant mécaniquement la dépendance des ménages à l'automobile.
- 19 Le nombre potentiel de jours de « home-office » demeure actuellement limité pour les travailleurs frontaliers car il reste contraint par

les conventions fiscales bilatérales et la réglementation européenne en matière d'affiliation à la sécurité sociale.

- 20** À savoir par exemple la politique du logement, la politique de transport, la politique environnementale, l'implantation de nouvelles activités économiques ou la création d'infrastructures et d'équipements publics sur le territoire, etc.
- 21** Au sens de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, l'instrument du plan directeur sectoriel a comme objectif premier de déterminer des utilisations du sol conformes aux planifications d'intérêt général telles qu'arrêtées dans le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT). L'objet principal du plan directeur sectoriel est d'établir, à travers la définition de prescriptions urbanistiques écrites ou graphiques, des dispositions réglementaires contraignantes sous forme de règlement grand-ducal auxquelles les communes devront obligatoirement se conformer au niveau de leurs plans d'aménagement généraux (PAG) et plans d'aménagement particuliers (PAP).
- 22** Le plan d'aménagement général (PAG) est un instrument d'aménagement du territoire des communes. Il se compose d'un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal. Le PAG divise le territoire communal en diverses zones et il arrête le mode et le degré d'utilisation du sol pour ces zones.
- 23** Le plan d'aménagement particulier (PAP) est un instrument d'aménagement du territoire des communes. Il précise et exécute les dispositions réglementaires du PAG concernant une partie du territoire communal ou une zone/une partie d'une zone arrêtée par le PAG. Le PAP définit un ensemble de prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique.
- 24** Le manque de mixité des fonctions qui caractérise le territoire donne cependant aussi lieu à d'autres séparations de fonctions. Il existe ainsi souvent une séparation spatiale entre les fonctions «logement» et «commerce», ou entre les fonctions «logement» et «loisir».
- 25** Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire (2022), «Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT 2023», ANNEXE III, version du 15 septembre 2022.
- 26** Dernières données disponibles de 2017.
- 27** Fondation IDEA asbl (2023), «Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme - Fir eng kohärent Entwécklung vum Land», Février 2023.
- 28** L'enquête «Luxmobil 2017» de l'ancien Ministère du Développement durable et des Infrastructures s'adressait à la fois aux résidents et aux travailleurs frontaliers.
- 29** Par «mobilité active», on entend toutes les formes de mobilité qui nécessitent une activité physique humaine. Les formes les plus courantes sont la bicyclette (éventuellement avec assistance électrique) et la marche à pied.
- 30** Conseil Economique et Social du Luxembourg (2020), «Travail transfrontalier: Historique, présent et prévisions», janvier 2020.
- 31** Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), «Modu 2.0 - Stratégie pour une mobilité durable», Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité.
- 32** <https://www.rtl.lu/mobiliteit/news/a/2004652.html>
- 33** Il semble cependant que certaines hypothèses peuvent être posées concernant l'impact qualitatif du télétravail d'un point de vue territorial. Si ce dernier semble effectivement permettre de réduire mécaniquement le nombre de déplacements «domicile-travail» des travailleurs (dans des proportions globales qui seront à estimer), il semble cependant qu'il n'a pas d'impact positif sur la «nature des déplacements» et donc sur le partage modal.
- 34** Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), «Modu 2.0 - Stratégie pour une mobilité durable», Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité.
- 35** Le nombre de camionnettes est ainsi passé d'environ 14.500 en 2000 à 41.000 en 2023, ce qui correspond à une croissance de +183%.
- 36** Pour le transport terrestre intérieur de fret, le transport routier représentait ainsi 85,6% du partage modal au Luxembourg en 2021, contre 6,5% pour le transport ferroviaire et 8,0% pour le transport fluvial.
- 37** Conseil Economique et Social du Luxembourg (2019), «Perspectives économiques sectorielles à moyen et long termes dans une optique de durabilité - le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg», avis du 27 juin 2019.
- 38** Voir à ce titre le chapitre 7 du plan national de mobilité (PNM 35) qui a été élaboré par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.
- 39** Par rapport à la logistique urbaine, la stratégie MODU 2.0 se limite seulement à l'orientation qu'il faudrait assurer les livraisons en dehors des heures de pointe et effectuer la distribution finale par des camions à petite capacité, voire des vélos-cargos pour fluidifier le trafic et désengorger les centres-villes.
- 40** Une autre omission des stratégies de mobilité et des concepts de développement des quartiers concerne par ailleurs également souvent les possibilités de stationnement pour les camions et les bus ainsi que les infrastructures connexes nécessaires pour le repos du personnel.

- 41 Loi du 23 décembre 2022 relative à un régime d'aides pour la promotion du transport ferroviaire et fluvial (Mémorial A - N°685 du 23 décembre 2022)
- 42 Conseil Economique et Social du Luxembourg (2019), « Perspectives économiques sectorielles à moyen et long termes dans une optique de durabilité - le transport de marchandises et le secteur de la logistique au Luxembourg », avis du 27 juin 2019.
- 43 **Cette enquête est réalisée par RTL et le Luxemburger WORT, actuellement en collaboration avec ILRES.**
- 44 Chambre de Commerce du Luxembourg (2019), « Pauvreté: de la juste mesure aux mesures appropriées », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°21, mars 2019.
- 45 Des études de l'Observatoire de l'Habitat ont ainsi confirmé que les locataires ayant emménagé récemment, de même que les accédants récents à la propriété, sont exposés à des taux d'effort moyen plus élevés.
- 46 De façon générale, le taux d'effort en logement désigne le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible d'un ménage, et il peut se définir par plusieurs indicateurs, comme le prix moyen/médian du logement rapporté au revenu moyen/médian, comme le loyer moyen/médian du logement rapporté au revenu moyen/médian, ou comme le rapport entre les dépenses pour le logement et le revenu disponible d'un ménage.
- 47 Observatoire de l'Habitat (2021), « Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019 », Note 27, Octobre 2021.
- 48 **Chambre de Commerce du Luxembourg (2022), « Baromètre de l'Économie - S2 2022 - Thématique: Élections 2023 », Octobre 2022.**
- 49 Si on considère des données nominales, les loyers annoncés des appartements auraient enregistré une croissance de plus +53% entre 2010 et 2021.
- 50 Comme par exemple la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » (Mémorial A - N°318 du 23 mars 2017).
- 51 Avec ces PAG, des « Baulücken », c'est-à-dire des terrains vacants dans le tissu urbanisé, peuvent en théorie être mis en construction rapidement par le biais d'une simple autorisation de bâtir, puisque le dépôt d'un PAP « nouveau quartier » (ou son équivalent dans les anciennes moutures de PAG) n'est pas/plus nécessaire.
- 52 François Peltier (2019), « Projections des ménages et de la demande potentielle en logements: 2018-2060 », Economie et Statistiques Working Paper du STATEC n°106, avril 2019.
- 53 Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (Mémorial A - N°624 du 18 août 2021)
- 54 **Dossier parlementaire du projet de loi n°7937 sur le site de la Chambre des Députés.**
- 55 ESPON (2020) « Cooperation perspectives for the Luxembourg Cross-border Functional Region », Final Report, Version 13/10/2020.
- 56 LISER et ProRaum (2021) « Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021 », en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et le Ministère du Logement, Novembre 2021.
- 57 Observatoire de l'Habitat (2021), « La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021: distribution et typologie de propriétaires », Note n°29 de l'Observatoire de l'Habitat, Novembre 2021.
- 58 **Texte du projet de loi n°8082 sur le site de la Chambre des Députés.**
- 59 La notion de « commune endogène » désigne en règle générale des communes rurales. Sont considérées comme des « communes endogènes » l'ensemble des communes qui ne sont pas des CDA ou qui ne font pas partie de l'Agglo Centre, de la Région Sud ou encore de la Nordstad.
- 60 LISER et ProRaum (2021) « Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021 », en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et le Ministère du Logement, Novembre 2021.
- 61 Dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement, le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol et, le cas échéant, la propriété des constructions déjà existantes. L'acquéreur devient propriétaire au fur et à mesure de l'avancement de la construction et paie par tranches en fonction de l'avancement des travaux.
- 62 D'après la Banque Centrale Européenne, une hausse de 1% des taux hypothécaires entraîne en moyenne une baisse de 8% dans l'investissement immobilier résidentiel dans la zone euro (Voir: European Central Bank (2022), Economic Bulletin Issue 6, 2022.)
- 63 À savoir notamment les amendements apportés au projet de loi n°7642 relatif au bail à loyer, ou encore les modifications de la dernière loi budgétaire qui ont trait à l'amortissement accéléré pour immeubles locatifs.
- 64 Fédération des artisans et Chambre des Métiers du Luxembourg (2022), « 6 mesures pour mitiger la pénurie de logements et éviter une crise du secteur de la construction », communiqué de presse du 19 décembre 2022.
- 65 Les ZAE nationales sont destinées à l'accueil d'activités de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle qui ont une influence motrice sur le développement économique national. Elles sont souvent réservées à des activités industrielles

nouvelles.

- 66** Les ZAE spécifiques nationales sont destinées à des activités répondant à des objectifs nationaux de développement sectoriel ou à des fonctions spécifiques d'importance nationale.
- 67** Les ZAE régionales sont destinées principalement aux activités industrielles légères, artisanales, de commerce de gros, de transport ou de logistique. Elles peuvent également accueillir des réimplantations d'activités existantes.
- 68** Les ZAE communales sont principalement réservées aux activités industrielles légères, artisanales, de commerce de gros, de transport ou de logistique. Les communes peuvent définir les activités qui sont accueillies.
- 69** Ministère de l'Aménagement du Territoire (2022), « Couverture et utilisation du sol au Grand-Duché de Luxembourg », Des Cartes Et Des Chiffres NR<sup>o</sup>1.
- 70** Notes n<sup>o</sup>18, n<sup>o</sup>20, n<sup>o</sup>22 et n<sup>o</sup>29 de l'Observatoire de l'Habitat portant sur le potentiel foncier destiné à l'habitat.
- 71** LISER et ProRaum (2021) « Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021 », en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et le Ministère du Logement, Novembre 2021.
- 72** Ainsi, l'étude projet Raum+ indique que le potentiel foncier pour les zones d'activités économiques nationales et régionales serait ensemble à hauteur de 315 ha, ce qui représente environ 6% des réserves foncières disponibles identifiées au total (5.018 ha) dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées des PAG communaux.
- 73** [Chambre des Métiers du Luxembourg \(2021\), « L'artisanat dénonce une pénurie flagrante de sites d'implantation – Analyse des besoins des entreprises artisanales en zones d'activités économiques », Octobre 2021.](#)
- 74** [Communiqué de presse de l'étude de JLL.](#)
- 75** INOWAI Property Partners (2023), « Office Market Report – Luxembourg Q4 2022 », mars 2023.
- 76** La mise œuvre effective des plans directeurs sectoriels dans les PAG incombe aux communes.
- 77** Ressources naturelles, foncières et énergétiques.
- 78** D'après le projet de PDAT 2023, la notion d'artificialisation du sol traduit le processus par lequel des surfaces sont retirées de leur état naturel, agricole ou forestier. Son observation repose sur des données d'utilisation des sols. Ainsi, les surfaces artificialisées incluent les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.) et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces « verts » artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.).
- 79** OCDE (2020), « Examens environnementaux de l'OCDE: Luxembourg 2020 », Novembre 2020.
- 80** Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire (2022), « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire PDAT 2023 », ANNEXE III, version du 15 septembre 2022.
- 81** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources {SEC (2011) 1067 final} {SEC (2011) 1068 final} (2011).
- 82** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 - Récouter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat {SWD (2021) FR 323 final}, 2021.
- 83** Dans la dernière tripartite, il a ainsi été convenu que (1) le montant du crédit d'impôt « bëllegen Akt » sur les actes notariés serait augmenté à 30.000 EUR et que (2) le plafond des intérêts fiscalement déductibles d'un prêt immobilier en lien avec l'habitation occupée d'un propriétaire augmenterait rétroactivement à 3.000 EUR.
- 84** Projet de loi n<sup>o</sup>7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
- 85** <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/2001976.html>
- 86** Conseil Economique et Social du Luxembourg (2022), « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région », juin 2022.
- 87** La loi du 23 décembre 2022 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 prévoit ainsi des dépenses à hauteur de 2,98 milliards d'euros au niveau du Fonds du rail, des dépenses de 1,84 milliards d'euros programmées pour le Fonds des routes, tandis que 222 millions d'euros seraient dédiés au tram pour 2022-2026.
- 88** Ralf Bogdanski, Cathrin Cailliau (2022), « KEP und ÖPNV: Chance für die letzte Meile? Untersuchung zur Nutzung von öffentlichen Nahverkehrssystemen für den Pakettransport auf der letzten Meile », März 2022.



[www.cc.lu/dossiers-thematiques/elections-2023](http://www.cc.lu/dossiers-thematiques/elections-2023)



Affaires économiques:  
(+352) 42 39 39 - 350

[eco@cc.lu](mailto:eco@cc.lu)



# ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 00

TIRER LES **LEÇONS** DES **ÉPREUVES** SUCCESSIVES ET SE PROJETER VERS L'**AVENIR**

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 01

DÉVELOPPER TOUS LES **TALENTS** AU SEIN D'UN **MARCHÉ DU TRAVAIL** ATTRACTIF, PERFORMANT ET OUVERT

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 02

ACCÉLÉRER LES **TRANSITIONS ÉCOLOGIQUE** ET **ÉNERGÉTIQUE** AVEC UN CADRE PROPICE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 03

POSER LES FONDATIONS D'UNE **"DATA-DRIVEN ECONOMY"** COMPÉTITIVE ET INNOVANTE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 04

PILOTER LE **DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL** POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE **LOGEMENT** ET DE **MOBILITÉ**

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 05

MAINTENIR ET ACCROÎTRE L'**ATTRACTIVITÉ** ET LA **COMPÉTITIVITÉ** DU MODÈLE ÉCONOMIQUE

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS

ÉLECTIONS 2023 QUEL AVENIR POUR LES ENTREPRISES ?

## 06

GARANTIR DES **FINANCES PUBLIQUES, PENSIONS** ET UNE **PROTECTION SOCIALE** SOUTENABLES POUR TOUTES LES GÉNÉRATIONS

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG POWERING BUSINESS