

A l'attention du Ministre du Développement durable et des Infrastructures

PRISE DE POSITION DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Relative aux projets de règlements grand-ducaux :

- (1) déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « transports » ; et**
- (2) déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.**

Avec cette prise de position, la Chambre de Commerce souhaite faire part de ses observations relatives à deux plans directeurs sectoriels de haute importance pour l'économie luxembourgeoise, à savoir le plan directeur sectoriel « Transports » (PST) et le plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » (PSZAE), dans le but d'alimenter utilement leur finalisation.

La Chambre de Commerce entend bien qu'il n'est pas prévu, au stade de l'enquête publique, de saisir les Chambres professionnelles pour avis. Il est prévu de saisir les Chambres professionnelles à un stade ultérieur, après l'enquête publique auprès des citoyens et des entreprises actuellement en cours et, le cas échéant, après la prise en compte de leurs considérations, avis, critiques et observations.

Néanmoins, étant donné l'importance des plans directeurs sectoriels pour le développement durable du Grand-Duché de Luxembourg, le caractère transversal de la politique d'aménagement du territoire, le volume de la documentation à étudier et, potentiellement, le *timing* serré de la procédure réglementaire ultérieure, la Chambre de Commerce a décidé d'initier ses propres travaux d'analyse. Dans un premier temps, elle se concentre prioritairement sur les deux plans sectoriels PST et PSZAE à travers la présente prise de position. Elle commentera les deux autres plans sectoriels, à savoir les plans sectoriels « Logement » et « Paysages », dans un second temps, une fois la saisine des Chambres professionnelles lancée.

Consciente du caractère structurant et de l'importance fondamentale des plans directeurs sectoriels pour l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce publie donc, sous forme de la présente prise de position, son analyse en se greffant sur le calendrier suivi par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) dans le cadre de l'avis rendu par ses soins.

Elle espère que son analyse, déclinée en un résumé synthétique, un chapitre de considérations transversales suivi de deux chapitres dédiés au PST et au PSZAE

respectivement, pourra utilement alimenter les travaux de finalisation de ces plans directeurs sectoriels.

Les plans directeurs sectoriels primaires sont des règlements d'exécution de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ci-après la « Loi du 30 juillet 2013 ». Ils sont à distinguer des plans directeurs sectoriels dits « secondaires » : seuls ces derniers ont jusqu'à présent été mis en œuvre, que ce soit en ce qui concerne les stations de base pour les réseaux de télécommunications mobiles, les établissements Seveso ou les décharges pour matières inertes.

Le PST et le PSZAE recouvrent la politique d'aménagement du territoire telle qu'arrêtée dans le programme directeur d'aménagement du territoire par décision du Gouvernement en Conseil en mars 2003, et précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial en mars 2004, l'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*). La mise en œuvre du programme directeur s'effectue par application des différents instruments prévus par la Loi du 30 juillet 2013 dont aussi les plans directeurs sectoriels primaires.

Les quatre plans directeurs sectoriels primaires, élaborés dans les domaines des transports, du logement, des paysages et des zones d'activités économiques (ZAE), concernent les quatre grands champs d'action de l'aménagement du territoire, à savoir le développement urbain et rural, celui du développement de l'économie, les transports ainsi que l'environnement et les ressources naturelles. Ils sont mis en œuvre à travers les quatre projets de règlements grand-ducaux suivants :

- (1) le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Transports », ci-après dénommé le « projet de règlement grand-ducal PST » ;
- (2) le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, non revu dans le cadre de la présente prise de position ;
- (3) le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages », non revu dans le cadre de la présente prise de position ; et
- (4) le projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ci-après dénommé le « projet de règlement grand-ducal PSZAE ».

Les quatre plans directeurs sectoriels primaires ont un impact direct sur l'organisation territoriale et l'occupation du sol à l'échelle nationale et constituent, par conséquent, des instruments permettant de cadrer le développement spatial durable à moyen et long terme du Luxembourg. Ils s'insèrent également dans un contexte transfrontalier et grand-régional plus large.

L'objet central des quatre plans sectoriels est d'établir des dispositions réglementaires permettant de cadrer la planification du développement territorial aux niveaux subséquents. A cette fin, ces dispositions ont été déclinées sous forme de prescriptions ou de recommandations. Les prescriptions sont des dispositions obligatoires. Les communes sont obligées de s'y conformer au niveau de leurs plans d'aménagement général (PAG) et plans d'aménagement particulier (PAP). Les recommandations sont des dispositions que les communes doivent prendre en considération lors de l'élaboration ou de la modification de leurs PAG et PAP, tout en ayant la faculté de s'en écarter de manière motivée.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce salue l'intention du Gouvernement de procéder à une véritable refonte de l'aménagement du territoire qui recèle, à ses yeux, un fort potentiel économique et organisationnel pour le Luxembourg. Le fait de prioriser les instruments à caractère national rendra plus cohérente et plus opérante la politique d'aménagement du territoire, laquelle doit s'opérer principalement par pilotage national compte tenu du caractère exigü du territoire.

Considérations transversales

De manière générale, la Chambre de Commerce appelle à ce qu'une série de **définitions** soient précisées ou reformulées. Elle soulève une interrogation fondamentale sur la **pertinence des objectifs chiffrés et par ailleurs, l'adéquation des moyens**.

Concernant le PSZAE, la quantification des besoins en surfaces et en emplois n'est pas suffisamment étayée. A cela s'ajoutent des estimations extrêmement favorables sur la **croissance économique** annuelle (3% par an) et la **productivité du travail** (1,7% par an). Pour ce qui de la quantification des besoins du PST, la Chambre de Commerce espère que **l'offre de transports en commun pourra accommoder le nombre élevé d'utilisateurs** (19% des déplacements quotidiens d'ici 2020 contre 15% de nos jours), auquel s'attendent les auteurs du PST, surtout à moyen et long termes. La Chambre de Commerce se demande également si **l'objectif modal de mobilité douce** à l'horizon 2020 (25% par rapport à 13% de nos jours) **n'est pas trop optimiste** au vu des considérations inhérentes au pays, comme le climat et la topographie, ou encore la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise »¹ qui encourage les résidents à recourir à leurs voitures en permanence.

Une autre considération générale a trait à la **cohérence des quatre plans directeurs sectoriels entre eux** : alors que les projets d'infrastructures ferroviaires et routières sont priorités, cet effort n'a pas été fait pour l'ensemble des plans directeurs sectoriels. Il serait donc opportun de prévoir une **priorisation** pour chacun afin de garantir leur cohérence. A cet égard, il serait également judicieux de préciser que le l'impact du PSZAE est à considérer dans un **horizon de long terme**. Tel qu'il est actuellement rédigé, il suscite l'impression que les surfaces à réserver jusqu'en 2030 deviennent caduques après la fin de ce délai.

Une dernière remarque quant aux deux plans directeurs sectoriels analysés en détails, à savoir le PST et le PSZAE, concerne **l'impact financier et la gestion des deniers publics**. La Chambre de Commerce rappelle que **l'acquisition de terrains privés** pour le déploiement de projets nationaux d'infrastructures d'envergure est une étape délicate, qui peut engendrer de nombreux délais et coûts supplémentaires. Il serait donc opportun de déterminer les modalités d'acquisition de tels terrains. La Chambre de Commerce insiste enfin sur l'importance d'une **gestion moderne des projets nationaux d'infrastructures d'envergure**, à travers la planification, l'exécution et le suivi de ceux-ci.

¹ Par le terme « fonctionnalisme à la luxembourgeoise », la Chambre de Commerce entend le cloisonnement des différentes fonctions de la vie quotidienne (quartiers résidentiels dans une zone déterminée, activités de loisirs et/ou commerciales dans une autre zone et activités professionnelles encore ailleurs) incitant les résidents à recourir à leurs voitures en permanence.

Concernant le PST

S'agissant du PST en particulier, la Chambre de Commerce salue tout particulièrement la **décision de raccorder les pôles de développement du Findel, de la Cloche d'Or, du Ban de Gasperich et de Howald par le tram**, ainsi que les différents **projets routiers permettant de mieux connecter le site de Esch-Belval à ses environs**.

Néanmoins, la Chambre de Commerce s'étonne que **la finalisation de la liaison reliant la Wallonie en Belgique et le sud du Luxembourg au moins jusqu'au terminal Eurohub Sud de Bettembourg/Dudelange** situé à la frontière française **ne figure pas dans le PST sous sa forme actuelle** alors qu'en marge de la préparation du PST, ce chantier avait bien été identifié comme prioritaire. En lieu et place de ce tronçon est-ouest manquant entre l'A13 côté luxembourgeois et l'E411 côté wallon apparaissent dans le PST des initiatives certes nécessaires mais disjointes, ne se substituant en aucun lieu à un véritable « *ring* est-ouest » contournant la capitale.

Or faut-il rappeler que la réalisation du *ring* est-ouest est essentielle non seulement parce qu'il n'existe pas d'offre de transport en commun performante sur cet axe, mais également parce que le terminal EuroHub Sud prévu à l'horizon 2020 va drainer un nombre important de camions additionnels sur les routes luxembourgeoises. La Chambre de Commerce insiste sur le fait que **l'absence d'un *ring* est-ouest**, combinée au développement fulgurant des activités du terminal EuroHub Sud, **pose un problème majeur de mobilité routière, allongeant non seulement la durée des trajets frontaliers aux heures de pointe, mais ralentissant également de la manière la plus contreproductive les milliers de camions additionnels desservant le nouveau terminal EuroHub Sud**. Face à ce constat interpellant, la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques compétentes de justifier la décision d'abandon du projet de finalisation de l'A13 alors qu'une augmentation importante du nombre de camions sur les routes luxembourgeoises à moyen terme est inévitable.

Qui plus est, la Chambre de Commerce constate que **le PST ne prévoit que partiellement le renforcement de la liaison entre la plateforme ferroviaire multimodale Bettembourg/Dudelange et le Port de Mertert**, via le renforcement partiel de la ligne de chemin de fer n°3 Luxembourg - Wasserbillig Frontière, reliant Luxembourg à Wasserbillig sur la frontière allemande, là où se trouve le Port de Mertert. Dans sa forme actuelle, le PST prévoit bien une mise à double voie du tronçon Hamm - Sandweiler à l'horizon 2020, mais il ne prévoit pas de mise à double voie du tronçon Sandweiler - Oetrange avant 2030. De plus, il ne prévoit aucune amélioration de la partie ferroviaire reliant Oetrange à Wasserbillig Frontière. Or, le port de Mertert est un *hub* stratégique de diversification de l'économie luxembourgeoise et de création d'emplois. Si le PST ne traite pas les volets frets, aviation et navigation, une meilleure intégration à court terme du Port de Mertert à la plateforme multimodale Bettembourg/Dudelange par le rail s'impose.

Toujours en matière de PST, la Chambre de Commerce accueille positivement la **volonté du Gouvernement de réglementer de manière homogène, à l'échelle nationale, la création d'emplacements de parkings sur le domaine privé**. Cependant, elle relève que la formule proposée pour le calcul des emplacements de stationnement à créer par commune, qui se base sur un nombre maximal d'emplacements par surface bâtie correspondante, risque de **pénaliser les entreprises ayant le souci d'exploiter au mieux la surface disponible**. Une entreprise ayant de nombreux employés concentrés dans des bureaux de type « *open space* » disposera de moins d'emplacements de stationnement disponible par employé qu'une entreprise aux bâtiments de taille équivalente mais dotés de bureaux individuels (et de moins d'employés au m²). Vu sous cet angle, le critère

d'attribution des emplacements de parking se basant, entre autres, sur une surface bâtie déterminée semble discriminatoire et non approprié.

Enfin la Chambre de Commerce regrette que le PST ne prévoise pas, dans sa forme actuelle, la création de grands parkings publics, tels les *park and ride* (P+R). Ces derniers sont pourtant un élément-clé de la stratégie MoDu et, à ce titre, ils devraient faire partie intégrante du PST. Au-delà de ces considérations, la Chambre de Commerce se demande si **la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise » des dernières décennies**, incitant les résidents à recourir à leurs voitures en permanence pour se rendre à leurs lieux de travail, de loisirs ou chez eux, **ne risque pas d'entraver fortement l'objectif modal du PST relatif à la mobilité douce à l'horizon 2020 de 25%** (contre 13% de nos jours, soit près du double). Si davantage de mobilité douce peut et semble en bonne voie d'être atteinte sur le site de Esch-Belval et ses environs, il n'est pas certain que l'expérience soit réalisable ailleurs dans le pays, en tout cas pas à moyen terme. Un déploiement plus progressif des moyens, à long terme, devrait sans doute être envisagé pour cet objectif modal.

Concernant le PSZAE

S'agissant du PSZAE, la Chambre de Commerce y voit un fort potentiel économique et organisationnel pour le Luxembourg. Il rendra certes plus cohérente et plus opérante la politique d'aménagement du territoire. Or, il convient de souligner que **le PSZAE constitue plutôt une composante d'une stratégie de plus grande envergure qu'une assurance de croissance économique continue**. Le simple fait de réserver 604 ha de surfaces pour accueillir des entreprises ne stimulera ni la croissance économique ni la création d'entreprises.

La Chambre de Commerce apprécie que le PSZAE prévoit des **mesures de protection de la nature et de protection contre les nuisances sonores et visuelles, à savoir des zones tampons**. Or, elle doute de l'adéquation de la taille prévue pour les zones tampons. Outre une définition de la largeur d'une zone tampon en fonction des besoins d'une ZAE et une précision du mode de fonctionnement d'une telle zone, la Chambre de Commerce demande l'indication des zones tampon dans la partie graphique du PSZAE.

Quant à l'objectif d'assurer un **développement équilibré de l'espace**, la Chambre de Commerce salue le fait que la désignation de nouvelles surfaces de ZAE soit conditionnée par un nombre de critères, dont par exemple une **position géographique stratégique** ou encore un **bon accès** au réseau national et régional des **transports en commun**. Elle regrette toutefois que ces conditions n'aient pas été respectées pour certaines zones régionales, notamment celles qui se situent dans le Nord du pays.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce ne peut que soutenir une approche qui vise à promouvoir la **coopération régionale**. Le PSZAE exige l'établissement d'un syndicat de communes pour toute modification ou création de ZAE régionale endéans un délai de 12 ans. Si les communes ne parviennent pas à s'accorder sur les modalités afférentes, l'Etat peut traiter les surfaces en tant que ZAE nationales et prendre en charge les coûts. La Chambre de Commerce craint que cette disposition ne crée un **risque d'inertie**.

Une autre critique que la Chambre de Commerce souhaite émettre a trait à l'hypothèse que **60 % de l'augmentation de l'emploi** - soit 100.200 emplois - serait réalisée **dans les ZAE** (augmentation totale de 160.000 emplois d'ici 2030). Il convient de rappeler que la plus importante partie des emplois est actuellement créée dans les services et dans le secteur de la santé, à savoir, en dehors des ZAE.

En ce qui concerne le calcul des besoins en surfaces, la Chambre de Commerce déplore que les ZAE ne fassent l'objet d'une **véritable gestion des surfaces**. Les auteurs du PSZAE indiquent le besoin en surfaces, mais ils ne montrent pas de véritable volonté de réduire la consommation foncière. La Chambre de Commerce aurait donc préféré une analyse plus qualitative qui aurait permis d'identifier des synergies potentielles et de réduire la consommation foncière. De surcroît, elle aurait apprécié qu'il soit **précisé que l'impact positif du PSZAE est à considérer dans un horizon de long terme**.

Tandis que le projet de règlement grand-ducal devrait être complété par certaines dispositions ou précisions, il y en a aussi qui semblent être superfétatoires : le PSZAE prévoit par exemple des dispositions sur le **commerce de détail et les grandes surfaces commerciales** bien que les ZAE telles que définies n'ont pas vocation à héberger un nombre significatif de commerces et encore moins de grandes surfaces. De surcroît, ces dispositions sont réglées dans le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce salue l'institution d'une **commission de suivi**. Cependant, elle note que cette commission est exclusivement composée de représentants de l'administration publique. Ainsi, la Chambre de Commerce aurait préféré la mise en place d'un **organe consultatif plus représentatif** pour donner lieu à un véritable échange entre les acteurs économiques, leurs représentants et l'Etat.

Considérations transversales aux deux plans directeurs sectoriels

1) Des définitions manquantes

La Chambre de Commerce est d'avis qu'un nombre de définitions manquent de précision ou devraient être reformulées.

S'agissant du PSZAE, la Chambre de Commerce s'interroge par exemple sur la pertinence de définir un ensemble de magasins comme « centre commercial » s'il comprend une même aire de stationnement (article 2.1 du projet de règlement grand-ducal PSZAE). Etant donné qu'un centre commercial pourrait être doté d'autres modalités de parking, il serait souhaitable de procéder à une reformulation de cette définition.

Elle note d'ailleurs que les termes d'« activités industrielles légères » et d'« industrie légère » sont employés tout au long du texte (articles 2.12, 2.13, 2.16, 5, 23 et 24), alors qu'ils ne sont pas clairement définis. Afin d'assurer une compréhension commune, elle propose de les faire figurer sur la liste de définitions prévue à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal PSZAE. Par contre, elle estime que la définition d'une « desserte minimale par les transports collectifs » fournit trop de détails rigoureux, comme par exemple les horaires précis à respecter ou les distances exactes.

Il ressort également du texte proposé par les auteurs du PSZAE que la désignation de zones d'activités régionales supplémentaires présuppose l'existence d'un « besoin réel ». La Chambre de Commerce souligne que les critères relatifs à ce dernier ne sont pas définis à l'article 18 du projet de règlement grand-ducal PSZAE et souhaite rappeler l'importance de respecter le caractère normatif des dispositions d'un projet de règlement grand-ducal. Elle propose donc que les auteurs rajoutent une note interprétative.

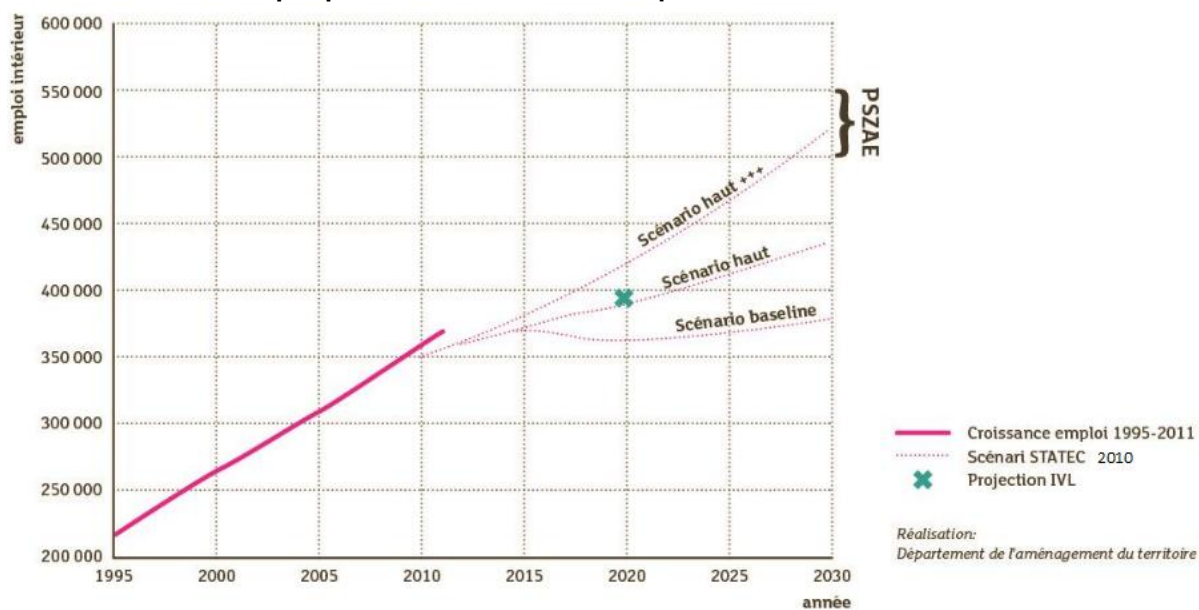
S'agissant du PST, la Chambre de Commerce constate enfin que les termes « nombreux emplois » (article 17 du projet de règlement grand-ducal PST) et « taux de visiteurs élevés » (article 12) ne sont pas définis. Elle demande à ce que ces termes soient clairement définis. En effet, dans le cas contraire, ce serait aux administrations communales de définir lesdits termes, ce qui engendrerait de nombreuses variations d'interprétation et une grande complexité pour la mise en œuvre du PST en pratique.

2) La pertinence des objectifs chiffrés et l'adéquation des moyens en doute

La Chambre de Commerce souhaite exprimer ses **doutes par rapport à la quantification des besoins** sous-jacente aux quatre plans directeurs sectoriels, à savoir l'hypothèse sur la croissance de l'emploi, les projections de la croissance du PIB et l'estimation concernant l'augmentation de la productivité.

La croissance de l'emploi figure parmi les principaux paramètres nécessaires au calcul des besoins infrastructurels pour les quatre plans directeurs sectoriels.

Graphique 1 – Croissance de l'emploi



Source : Présentation du PSZAE

Le PSZAE se base sur l'hypothèse d'une **augmentation de l'emploi d'environ 160.000 unités à l'horizon 2030** (525.000 emplois à l'horizon 2030, contre 365.000 aujourd'hui), soit de 10.000 unités par an. Cette augmentation correspond à une progression de 43,8% de l'emploi total actuel sur la période 2014-2030. La Chambre de Commerce met en question cette hypothèse très optimiste sur l'évolution de l'emploi au Luxembourg. Selon les dernières prévisions macro-économiques² à moyen-terme, la croissance de l'emploi ne s'élève qu'à 2,2% en moyenne pour la période 2014-2018, ce qui correspond à une augmentation de 8.298 emplois par an. Afin de parvenir aux 525.000 emplois, le nombre d'emplois devrait progresser de 31,8% au cours de la période 2018-2030.

Tableau 1 – Croissance économique vs. croissance de l'emploi

	2014	2015	2016	2017	2018
Emploi total intérieur	1,9	2,3	2,3	2,4	2,3
PIB réel	2,9	3,3	3,5	3,6	3,7

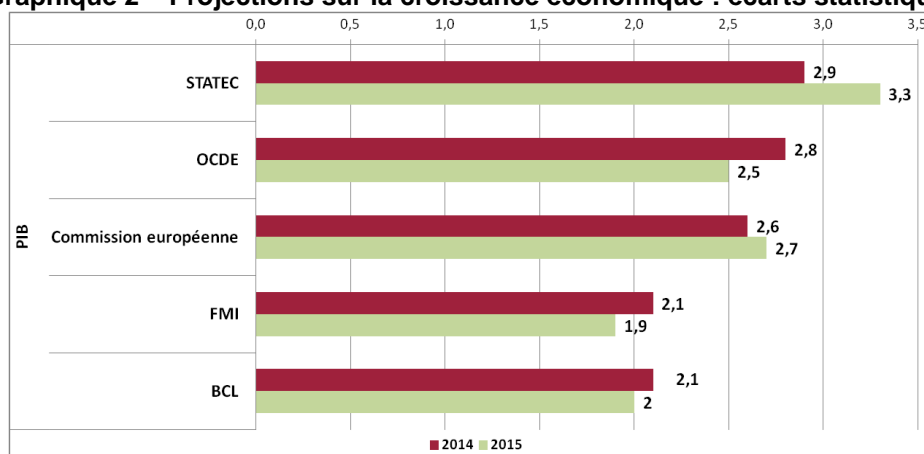
Unité : %

Sources: 15^e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg ; STATEC

Outre cette première hypothèse douteuse, le Gouvernement table sur une croissance économique de 3% par an. Alors que les prévisions macro-économiques 2014-2018 dépassent les 3% de croissance annuelle pour la période 2014-2018, la Chambre de Commerce rappelle que les chiffres du STATEC qui servent de base pour le calcul des projections du Gouvernement ont tendance à être plus élevés que ceux d'autres institutions nationales ou internationales.

² 15^e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg

Graphique 2 – Projections sur la croissance économique : écarts statistiques



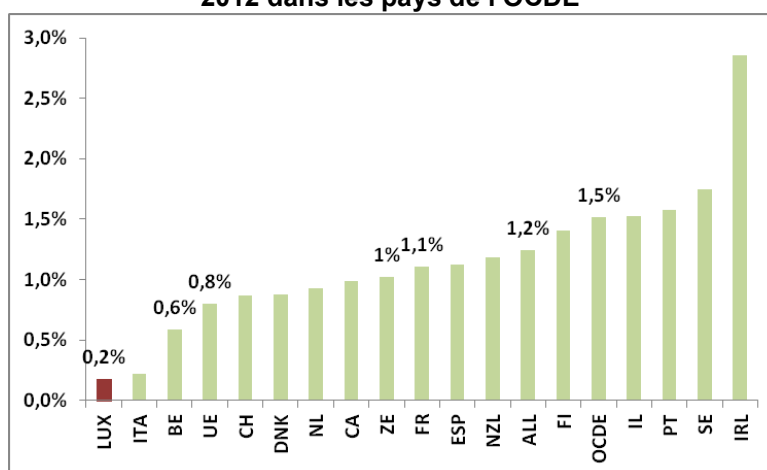
Source : Chambre de Commerce

Le Fonds monétaire international (FMI) estime par exemple que la croissance économique a ralenti considérablement et annonce que le Luxembourg devra relever des défis de nature fiscale, financière et structurelle.³

En misant sur un scénario de croissance économique avec un taux annuel moyen de 3% l'an, entre 2014 et 2030, le PIB devrait progresser de 58,3% pour renouer avec une telle croissance. L'« *Ageing Working Group* » de la Commission européenne a même revu à la baisse les taux de croissance à long terme du Luxembourg. Selon ces experts, la croissance économique de 2015-2030 sera de 2,7% en moyenne et celle pour la période 2015-2060 est même estimée à 2,3%.

S'y ajoute une dernière interrogation fondamentale qui concerne surtout le calcul des besoins en surface des terrains pour le PSZAE: la Chambre de Commerce se permet de mettre en question l'hypothèse sur la **croissance de la productivité**, estimée à 1,7% par an.

Graphique 3 – Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail entre 2000 et 2012 dans les pays de l'OCDE⁴



Source: OCDE

³ Source: Luxembourg-Concluding Statement of the 2014 IMF Article IV Consultation

⁴ Source: OCDE.

Il convient de noter que la productivité au Luxembourg n'a progressé que de 0,2% pendant les 10 années passées (2002-2012). Le Luxembourg devra donc rattraper un écart significatif. Au vu de cette évolution, un taux de croissance annuel de 1,7% (17% sur 10 ans) de la productivité constituerait une moyenne historique pour le Luxembourg qui n'est guère réaliste aux yeux de la Chambre de Commerce.

En ce qui concerne le PST, la Chambre de Commerce constate que les objectifs à moyen terme de **partage modal des moyens de transports**, à savoir 19% des déplacements quotidiens d'ici 2020 en transports en commun (contre 15% de nos jours), 25% de ceux-ci en mobilité douce (vélo et marche à pied, contre 13% de nos jours) et le reste (56%) en véhicules individuels motorisés (contre 72% de nos jours), sont ambitieux⁵ (voir également encadré 1 *infra*). Il s'agirait donc d'accommoder, *grosso modo* et en supposant que l'objectif modal de 19% des déplacements en transports en commun serait atteint, 50.000 utilisateurs de transports en commun en plus, en passant d'environ 55.000 utilisateurs de transports en commun de nos jours à 105.000 d'ici 2030. La Chambre de Commerce appelle donc à ce que l'offre de transports en commun puisse accommoder une telle augmentation de fréquentation par les utilisateurs à moyen et long termes.

Qui plus est, l'**objectif modal de mobilité douce** à l'horizon 2020 est de 25% par rapport à 13% de nos jours (presque le double), ce qui représente environ 115.000 piétons et cyclistes sur les routes luxembourgeoises par an, d'ici 2020 (écart de plus de +60.000 piétons et cyclistes par an par rapport à la situation actuelle). La Chambre de Commerce se demande si le climat et la topographie du Luxembourg, mais plus encore la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise » des dernières décennies, une politique incitant les résidents à recourir à leurs voitures en permanence (voir *infra*), ne présenteraient pas un obstacle à l'utilisation à grande échelle de la marche à pied et du vélo.

Une quantification réaliste des besoins est cruciale pour la réussite des quatre plans directeurs sectoriels. Cependant, la Chambre de Commerce craint que les hypothèses sous-jacentes soient trop optimistes

3) Une cohérence entre les plans directeurs sectoriels à améliorer

La Chambre de Commerce salue l'effort de **priorisation des projets d'infrastructures** ferroviaires et routières d'envergure prévues par le PST⁶. Malheureusement, il apparaît que cet effort n'est pas répliqué pour les autres plans directeurs sectoriels, au risque d'incohérences entre les plans et, surtout, de goulots d'étranglement lors de la phase de développement de ceux-ci. La Chambre de Commerce pense tout particulièrement aux risques de blocages entre les projets d'infrastructures de transports (calendrier clair) et de développement des ZAE (pas de calendrier), ou encore entre les emplacements de stationnement prévus par le PST et le développement, dans les délais, d'une offre de logements en adéquation avec ces mêmes emplacements. Elle appelle donc à ce que soient **priorisés tous les grands chantiers d'aménagement du territoire, à travers les quatre plans directeurs sectoriels**.

Par ailleurs, elle souhaite émettre une autre recommandation qui concerne plus spécifiquement la dimension temporelle du PSZAE : il est prévu par les auteurs du PSZAE que les surfaces pour les ZAE doivent être réservées jusqu'en 2030. Afin de ne pas susciter

⁵ Il est à noter que les objectifs de partage modal actuels ont changé par rapport à ceux annoncés en avril 2012 dans le cadre du lancement de la stratégie MoDu, à savoir, à l'époque, 25% des déplacements quotidiens d'ici 2020 en transports en commun (contre 19% dans le projet de PST sous sa forme actuelle), 25% en mobilité douce (également 25% actuellement) et 50% en véhicules individuels motorisés (contre 56% actuellement).

⁶ Phase 1 d'ici 2020, phase 2 d'ici 2030 et phase 3 au-delà de 2030.

l'impression que ces objectifs seraient caducs après 2030, la Chambre de Commerce aurait apprécié une précision de la part des auteurs que l'impact positif du PSZAE est à considérer dans un horizon de long terme.

Outre ces divergences en *timing*, le PST et le PSZAE affichent des incohérences au niveau de l'intégration des ZAE dans la planification de la mobilité, engendrant un risque de développement désordonné de l'organisation territoriale. La Chambre de Commerce pense particulièrement aux nouvelles ZAE qui sont planifiées à certains endroits stratégiques de la région Nord du pays dans le PSZAE⁷, mais pour lesquelles le PST ne prévoit pas les infrastructures nécessaires afin d'y accéder en transports publics.

4) L'impact financier des plans directeurs sectoriels et l'importance de la bonne gestion des deniers publics à ne pas sous-estimer

La Chambre de Commerce rappelle que **l'acquisition de terrains privés** pour le déploiement de projets nationaux d'infrastructures d'envergure, telles que les ZAE ou les infrastructures ferroviaires et routières, **est une étape délicate, qui peut engendrer de nombreux délais et coûts supplémentaires**. Il s'agit en effet de ne plus revivre le véritable feuilleton juridique de plus de 15 ans de l'échangeur de Hellange, saga dans laquelle l'Etat s'est trouvé incapable d'acquérir un certain nombre de parcelles privées. Pour cette raison, la Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas opportun de s'accorder, avec la plus grande prudence qui s'impose face au respect du droit de la propriété privée, sur des **modalités d'acquisition** de tels terrains. Ces modalités devraient respecter les droits des propriétaires privés sans pour autant leur donner des possibilités de recours disproportionnées.

Une analyse comparée de droit international pourrait aider à la mise en œuvre de telles modalités. Ce serait là une occasion de donner au mécanisme du droit de préemption plus de transparence et davantage d'opérationnalité, en commençant par clarifier les usages qui peuvent en être faits. Pour ce faire, le Gouvernement pourrait s'inspirer de l'outil d'évaluation performant mis en place par le cadastre de Rhénanie-Palatinat, le « *Geoportal* »⁸. A l'image de ce *Geoportal*, le Gouvernement pourrait envisager de créer un « **Observatoire du Foncier** ». En cas de recours au droit de préemption de l'Etat ou, en cas d'expropriation⁹, qui doit rester l'exception absolue, cet organe serait en charge d'élaborer une méthode neutre permettant de déterminer les prix réels des différents types de propriétés foncières en fonction de leur emplacement et de leur classement au PAG. Le nombre d'actions en justice engagées dans le cadre des procédures d'expropriation et de recours au droit de préemption de l'Etat pourrait être fortement réduit, voire évité.

De plus, la Chambre de Commerce insiste sur **l'importance d'une gestion moderne des projets nationaux d'infrastructures d'envergure**. D'autres expériences à rebondissements sont à mettre au passif des projets nationaux d'infrastructures d'envergure, comme par exemple la route du Nord, toujours inachevée, ou la ligne du chemin de fer de Luxembourg vers Wasserbillig. Pour ne plus répéter l'histoire, il convient de mieux planifier, exécuter et suivre ces projets :

- **Planification** : Il convient d'inclure dans les évaluations des coûts futurs toutes les estimations de frais liées aux études environnementales et autres dépenses

⁷ Comme par exemple, la nouvelle ZAE de "Fischbach/Clervaux" une ZAE régionale de type 1, ou encore celle de "Erpeldange/Diekirch (Fridhaff)", une ZAE régionale de type 2 et celle de "Heiderscheid" une ZAE régionale de type 1.

⁸ Voir www.geoportal.rlp.de.

⁹ L'exposé des motifs des quatre plans directeurs sectoriels précise qu'en cas d'expropriation, « la valeur des terrains concernés est gelée en cas d'expropriation à une valeur telle qu'elle était un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du Gouvernement en Conseil prise en vertu de l'article 9 de la Loi du 30 juillet 2013.

nécessaires avant le déploiement d'un projet national d'infrastructure d'envergure, comme les coûts liés à l'acquisition de terrains privés par exemple. Il s'agit également de tenir compte des coûts opérationnels futurs et d'entretien, voire de réinvestissements, de ces infrastructures (et pas seulement des dépenses en capital), spécialement lorsque sont comparées différentes propositions d'offres entre elles dans le cadre d'appels d'offre. Il incombe enfin d'exiger la position des communes qui seront concernées par des travaux nationaux d'infrastructures d'envergure futurs, notamment leurs vues sur les tracés envisagés et sur les modalités de cofinancement. La clarification des positions des communes au stade de la planification de projets devrait permettre d'éviter les blocages, retards et surcoûts, au moment de l'exécution de ceux-ci.

- **Exécution** : En matière d'exécution de projets d'infrastructures nationales d'envergure, il convient notamment d'optimiser la procédure d'appels d'offre des marchés publics afin que soient sélectionnées les entreprises (ou les *consortia* d'entreprises le cas échéant) les plus aptes à délivrer les services et travaux requis endéans les délais impartis. A ce sujet, la procédure d'appels d'offres des marchés publics a déjà été améliorée, notamment à travers un nouveau portail des marchés publics mis en ligne en 2012¹⁰. Cependant, il reste certains progrès à réaliser notamment en matière d'accès pour les PME aux marchés publics et de transparence des décisions d'attribution de ceux-ci¹¹. Pour ce faire, les procédures de la Commission européenne ou des pays nordiques (Finlande et Norvège, notamment) pourraient être étudiées comme cas de « meilleures pratiques » à transposer dans la législation luxembourgeoise régissant les marchés publics.
- **Suivi** : Il incombe enfin de prévoir un suivi en **commission parlementaire** des délais et de la qualité des travaux nationaux d'infrastructures d'envergure, par exemple au sein d'une « Commission MoDu » dédiée aux projets de transport. Lorsque des **évaluations d'experts indépendants** sont disponibles, comme l'évaluation de la Cité des Sciences menée en 2011 par un bureau zurichois et un panel indépendant d'experts nationaux et internationaux (voir *infra*), celles-ci doivent être **rendues publiques**, non seulement à destination de la commission de suivi des plans sectoriels, mais également à l'attention de toutes les parties prenantes à l'aménagement du territoire et du grand public. Les recommandations issues de ces évaluations doivent être prises en comptes pour l'élaboration et/ou l'amélioration de politiques efficaces et efficientes d'aménagement du territoire.

A ce titre, la Chambre de Commerce note la création d'une **commission de suivi étatique du PSZAE**¹². Elle s'étonne que cette commission se compose uniquement de représentants des ministères¹³, faisant fi des représentants de la société civile et des acteurs

¹⁰ Voir www.marches.public.lu. Grâce au nouveau portail des marchés publics, les entreprises ont la possibilité de s'abonner à un système d'alerte avancé. Ainsi informées, elles peuvent s'inscrire à différentes soumissions une fois le cahier des charges disponible sur le site. Les entreprises ont également la possibilité de déposer leur candidature électroniquement moyennant un certificat *Luxtrust*. Il est possible de télécharger les certificats pour soumission publique (certificats de non-obligations) sur le site, les rendant ainsi visibles et disponibles aux pouvoirs adjudicateurs. Durant la période de publication, les entreprises peuvent à présent poser leurs questions, auxquelles il est répondu collectivement sur le site. Un système de remise électronique sécurisé, prévu par les directives européennes afférentes, permet la signature des offres en local, tout en les cryptant avant télétransmission sur le portail.

¹¹ Comme par exemple, généralisation de la publication de tous les appels d'offres modalités d'éligibilité claires et définies à l'avance, critères de sélections définis clairement ex ante (poids donnés aux critères d'évaluation et de sélection, par exemple) avec grille d'évaluation standardisée et publiée pour chaque appel d'offre, visible pour toutes les entreprises ayant participé à un appel d'offre, notamment.

¹² Articles 33 et 34 du projet de PSZAE.

¹³ À savoir de deux représentants du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, deux représentants du Ministre ayant l'Economie dans ses attributions, d'un représentant du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, d'un représentant du Ministre ayant les Classes Moyennes dans ses attributions, ainsi que d'un représentant du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

économiques. A ses yeux, ces acteurs devraient pouvoir participer activement aux débats de la commission de suivi étatique PSZAE.

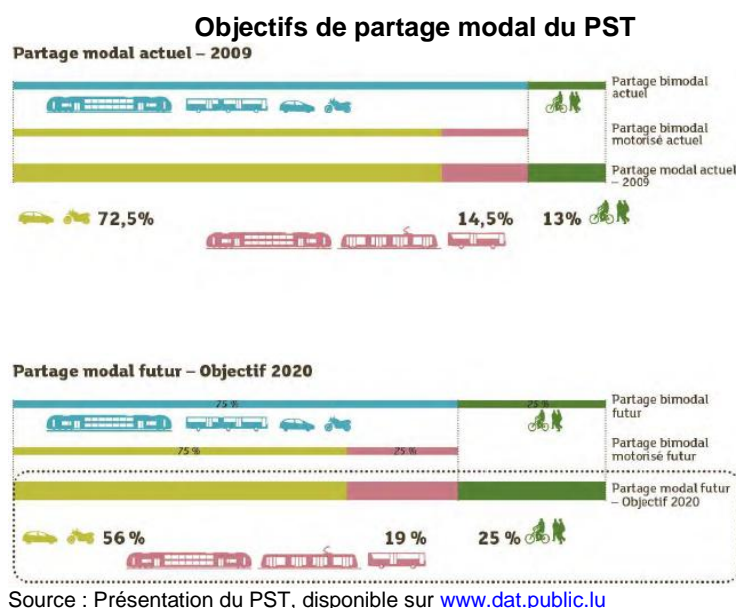
De plus, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une **commission parlementaire**, dont les travaux seraient rendus publics, serait plus appropriée pour un suivi indépendant des objectifs des plans sectoriels et de leur mise en œuvre. La revue d'évaluations indépendantes de la mise en œuvre de tous les plans sectoriels, et pas seulement du PSZAE, devrait faire partie des attributions de cette commission parlementaire. Les recommandations articulées par des experts indépendants, ayant consulté au préalable la société civile et/ou les acteurs économiques au besoin, devraient servir de base pour l'élaboration et le peaufinement des politiques d'aménagement du territoire associées aux plans sectoriels. Un tel travail de suivi, indépendant et transparent, est nécessaire pour apprendre des succès et des erreurs du passé et pour améliorer, *in fine*, la politique d'aménagement du territoire.

S'agissant du PST

Le PST s'inscrit dans le cadre défini par la stratégie globale pour une mobilité durable, ci-après dénommée la « stratégie MoDu ». Le PST met en œuvre la stratégie MoDu puisqu'il décrit plus en détail les différentes mesures et projets annoncés dans la stratégie, leur conférant ainsi un cadre règlementaire et les intégrant dans les différents PAG des communes. Trois catégories de mesures et projets permettant de répondre à un accroissement des besoins en mobilité pronostiqués pour les décennies à venir et garantissant ainsi au pays de rester compétitif d'un point de vue économique sont prévues par le PST, à savoir :

- la priorisation et la réservation de **couloirs pour projets d'infrastructures ferroviaires et routières**¹⁴ programmées à l'horizon 2020 (phase 1), à l'horizon 2030 (phase 2) et au-delà de 2030 (phase 3);
- la gestion restrictive des **emplacements de stationnement** sur le domaine privé;
- la promotion de la **mobilité douce** (vélo et marche à pied).

A l'horizon 2020, les objectifs de partage modal du PST, c'est-à-dire les taux de répartition des déplacements entre les différents modes de transports, ont été établis à **75% des déplacements quotidiens en véhicules motorisés** (soit 56% de ces déplacements en véhicules motorisés individuels, contre 72% de nos jours, et 19% en transports en commun train-tram-bus, contre 15% de nos jours), **et 25% en mobilité douce** vélo et marche à pied (contre 13% de nos jours).



La Chambre de Commerce rappelle que ces objectifs de partage modal du PST sont ambitieux (voir *supra*). Ils ont d'ailleurs été revus à la baisse depuis l'annonce de la stratégie MoDu en avril 2012¹⁵. L'offre future d'infrastructures, notamment d'infrastructures relatives aux transports en commun, doit pouvoir accommoder une telle augmentation de fréquentation par les utilisateurs à l'avenir. Pour ce faire, le ministère du Développement

¹⁴ Le PST ne traite pas des volets frets, aviation et navigation, à l'exception de la plateforme ferroviaire de Bettembourg.

¹⁵ Voir document stratégie MoDu (avril 2012) sur le site du Département de l'aménagement du territoire www.dat.public.lu: 25% des déplacements quotidiens d'ici 2020 en transports en commun (contre 19% dans le projet de PST sous sa forme actuelle), 25% en mobilité douce (également 25% actuellement) et 50% en véhicules individuels motorisés (contre 56% actuellement).

durable et des Infrastructures doit impérativement se doter d'outils modernes de planification, d'exécution et de suivi de projets nationaux d'infrastructures d'envergure. Afin d'éviter les goulots d'étranglements et les retards et surcoûts qui s'en suivent, davantage de cohérence entre les plans directeurs sectoriels est nécessaire et une refonte du mécanisme du droit de préemption devrait être envisagée (voir *supra*).

De manière générale, la Chambre de Commerce s'étonne que certains concepts faisant partie intégrante de la stratégie MoDu, tels que les concepts de « couloirs bus », de « pôles d'échange multimodaux » et de « *Park and Ride* » (P+R), ne soient pas traités dans le PST. Elle regrette particulièrement que les P+R ne soient ni évoqués dans le PST ni localisés sur les cartes graphiques annexées à ce dernier. Or il s'agit là d'un élément-clé de stratégie MoDu puisqu'ils permettent non seulement le rabattement des navetteurs sur les transports publics, mais également la desserte de terminaux de trains et/ou bus et/ou du tram pour chaque corridor d'entrée dans la Ville de Luxembourg. A ce titre, les P+R devraient faire partie intégrante du PST.

1) Priorisation et réservation de couloirs pour projets d'infrastructures ferroviaires et routières : Certains projets-phares de compétitivité nationale et régionale passés à la trappe

1.1. Le raccordement des pôles de développement par le tram à saluer

Dans son avis sur le projet de loi portant sur la construction d'une ligne de tram entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg¹⁶, la Chambre de Commerce s'était interrogée sur la pertinence de réaliser le premier tracé du tram entre la Gare Centrale et LuxExpo avant même que les pôles d'échanges prévus aux abords et au centre de l'agglomération, que le tram est sensé desservir, ne soient planifiés en détail. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il était pertinent de prévoir le **raccordement par le tram des pôles de développement du Findel, de la Cloche d'or, du Ban de Gasperich et de Howald** vers le centre-ville afin de désengorger notamment la route d'Esch et le boulevard Kennedy. Ceci est à présent chose faite avec le projet de règlement grand-ducal PST puisque celui-ci prévoit bien, d'ici 2020 (phase 1), le raccordement du tronçon Gare Centrale - LuxExpo à la future Aérogare, à Bonnevoie, Howald et la Cloche d'Or, ce que la Chambre de Commerce salue. L'extension prévue par le PST du tronçon Gare Centrale - LuxExpo vers les pôles de développement susmentionnés apporte une réelle valeur ajoutée à la problématique créée par les besoins accrus d'une circulation de plus en plus intense des voyageurs, notamment aux heures de pointe.

1.2. Une liaison plus performante entre la plateforme ferroviaire multimodale Bettembourg/Dudelange et le Port de Mertert à prévoir

Au niveau ferroviaire, deux projets de phase 1 (horizon 2020) sont annoncés par le PST, à savoir la nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg et, de manière complémentaire, la plateforme ferroviaire multimodale Bettembourg/Dudelange. La Chambre de Commerce se réjouit de l'engagement politique envers ces deux projets ferroviaires majeurs et ne peut que saluer leur présence prioritaire dans le PST.

Néanmoins, la Chambre de Commerce constate que **le PST ne prévoit que partiellement le renforcement de la liaison entre la plateforme ferroviaire multimodale**

¹⁶ Voir avis n°4193 du 19 février 2014 sur le projet de loi portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, disponible sur le site de la Chambre de Commerce www.cc.lu.

Bettembourg/Dudelange et le Port de Mertert, ce qui est à déplorer. Le « maillon faible » de la liaison Bettembourg/Dudelange au Port de Mertert est la ligne de chemin de fer n°3 Luxembourg - Wasserbillig Frontière reliant Luxembourg à Wasserbillig sur la frontière allemande¹⁷, là où se trouve le Port de Mertert. La ligne est à voie unique de Hamm à Oetrange, avec une gare de croisement à Sandweiler, et à double voie sur le reste du parcours. Dans sa forme actuelle, le PST prévoit bien une mise à double voie du tronçon Hamm - Sandweiler à l'horizon 2020 (projet de phase 1 pour lequel les travaux ont déjà commencé), ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Par contre, le PST ne prévoit pas de mise à double voie du tronçon Sandweiler - Oetrange avant 2030 (phase 2) et il ne prévoit aucune amélioration de la partie ferroviaire reliant Oetrange à Wasserbillig Frontière, là où se trouve le Port de Mertert.

Or, au Luxembourg le port de Mertert est un *hub* logistique d'une importance vitale, non seulement pour le ravitaillement énergétique, mais aussi pour le transport multimodal de marchandises telles que les produits sidérurgiques, agricoles et les matériaux de construction. Le dépôt pétrolier a une importance stratégique particulière et le Gouvernement a prévu d'augmenter, dans un futur proche, la capacité actuelle de 62.000 m³ à 150.000 m³ afin notamment de pouvoir importer davantage de produits pétroliers par voie navigable¹⁸. Avec le transport ferroviaire, les voies navigables restent le moyen de transport le plus écologique. Cette opération permettrait de réaliser un transfert modal complémentaire de la route vers la navigation fluviale et de désengorger les routes luxembourgeoises. Qui plus est, dans son étude « *Future for Logistics* » (2012), le *Cluster for Logistics* a identifié de nombreuses opportunités de diversification stratégique pour le port fluvial. Il pourrait par exemple se renforcer en devenant un centre de manutention pour containers, un *hub* pour le recyclage ou un centre de maintenance pour les bateaux. En plus d'une collaboration renforcée entre les *hubs* luxembourgeois, il est également prévu de développer des partenariats avec d'autres ports fluviaux européens et ports de haute mer.

Le port de Mertert est donc un *hub* stratégique de diversification de l'économie luxembourgeoise et de création d'emplois. Si, comme la stratégie MoDu, le PST ne traite pas les volets frets, aviation et navigation, une meilleure intégration à court terme du Port de Mertert à la plateforme multimodale Bettembourg/Dudelange par le rail s'impose donc. *In fine*, la Chambre de Commerce rappelle que la liaison ferroviaire Luxembourg - Wasserbillig Frontière a également son importance en vue d'améliorer la connexion entre le Grand-Duché et l'Allemagne, *via* Trèves et Coblenze. Il existe une importante demande d'amélioration de l'infrastructure sur cet axe, particulièrement en vue de désengorger les routes empruntées chaque jour par les frontaliers. La mise à double voie entre Igel et Igel ouest du côté allemand est d'ailleurs inscrite dans le plan fédéral allemand des infrastructures de transport tandis qu'un mode de financement précis est réparti entre le Luxembourg, l'Etat fédéral allemand et la Rhénanie-Palatinat¹⁹.

1.3. L'importance du projet « Eurocaprail » à rappeler aux partenaires régionaux

Enfin, pour clôturer l'important chapitre dédié aux projets ferroviaires la Chambre de Commerce rappelle **l'importance capitale du projet « Eurocaprail » sur l'axe ferroviaire Bruxelles - Luxembourg - Strasbourg**. Elle pense particulièrement à l'amélioration de la connexion entre Luxembourg et Bruxelles, une connexion primordiale non seulement pour désengorger les routes, mais également afin de sceller les relations économiques et politiques entre les deux capitales européennes. Au Luxembourg, il est prévu de créer un nouveau tronçon de ligne à deux voies reliant directement Luxembourg à Bettembourg sur

¹⁷ Et se prolongeant par la *Trierer Weststrecke* (ligne de Trèves ouest) vers Trèves et Coblenze en Allemagne.

¹⁸ Source: MERKUR décembre 2013, article « Le terminal Eurohub Sud » du *Cluster for Logistics*.

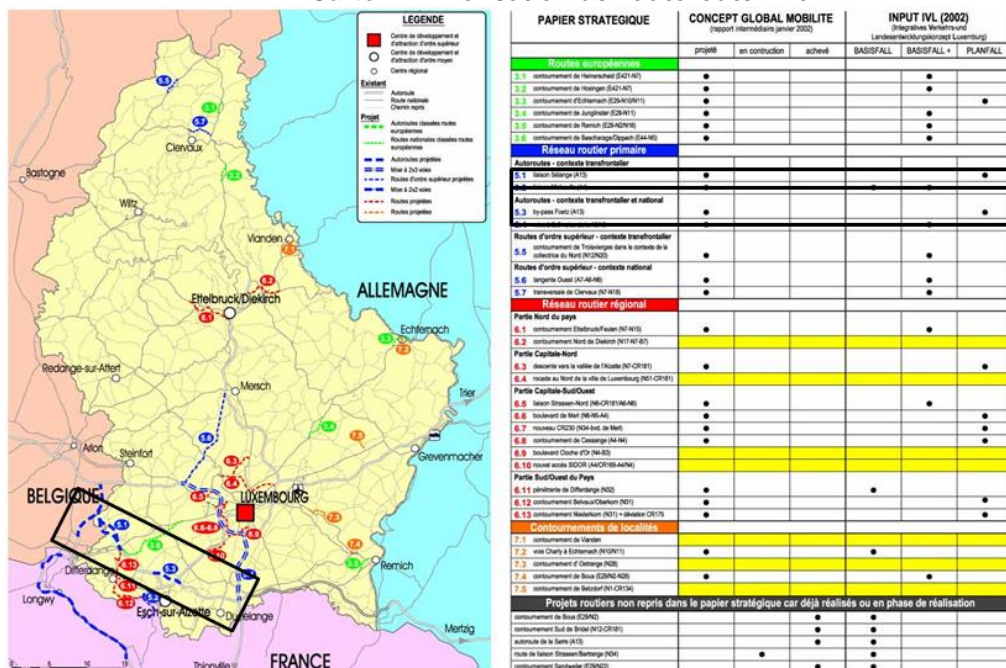
¹⁹ Source : Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT) de la Grande Région.

un nouveau tracé. Ce tracé permettra d'augmenter les capacités de la liaison Eurocaprail en assurant des liaisons internationales avec la France et la connexion au réseau TGV²⁰. Néanmoins, des travaux du côté belge de la liaison s'avèrent plus que nécessaires afin d'améliorer les temps de parcours et, partant, l'attractivité de la ligne internationale. La Chambre de Commerce appelle à ce que le Gouvernement luxembourgeois mette tout en œuvre pour convaincre son homologue belge de l'importance de ces travaux.

1.4. Le ring est-ouest reliant la Belgique au sud du Luxembourg à insérer dans le PST

Au niveau routier, la Chambre de Commerce s'étonne que **la finalisation de la liaison reliant la Wallonie en Belgique et le sud du Luxembourg au moins jusqu'au terminal Eurohub Sud de Bettembourg/Dudelange** situé à la frontière française, et à terme jusqu'à la Sarre, **ne figure pas dans le PST** sous sa forme actuelle (« finalisation autoroute A13 »). Et pourtant, en marge des négociations du PST, ce chantier avait bien été identifié comme prioritaire par l'Administration des Ponts et Chaussées²¹ :

Carte 1 : Finalisation de l'autoroute A13



Source : Administration des Ponts et Chaussées, papier stratégique « route 2020.lu »

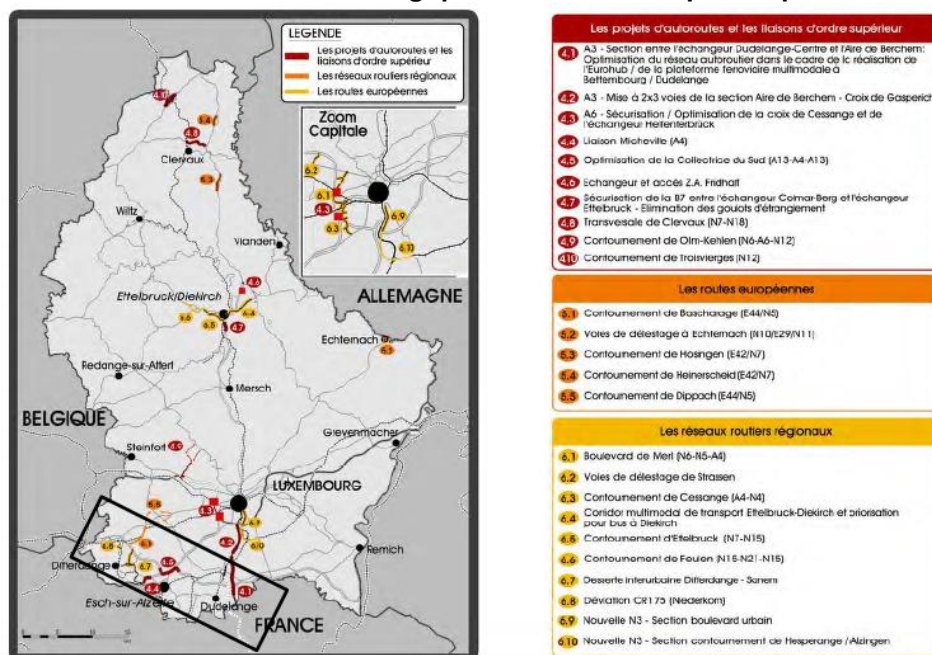
En lieu et place de ce projet, vital pour l'économie luxembourgeoise, apparaissent dans le PST sous sa forme actuelle des initiatives certes nécessaires mais disjointes²², ne se substituant en aucun lieu à un véritable « ring est-ouest » contournant la capitale :

²⁰ Source : Ibidem.

²¹ Source : Site de l'Administration des Ponts et Chaussées, papier stratégique « route 2020.lu », disponible sur www.route2020.lu.

²² A savoir les projets routiers (i) d'optimisation de la Collectrice du Sud A13-A4-A13, soit l'élargissement de la Collectrice du Sud, ainsi que d'une partie de l'autoroute A4 entre l'échangeur Foetz et l'échangeur Lankelz, ainsi que le réaménagement des échangeurs de Foetz, de Lallange et de Lankelz en vue d'optimiser le tracé de l'actuelle autoroute (projet 4.5 de phase 1 sur la carte 2) ; (ii) d'échangeur et accès à la zone d'activité régionale Fridhaff (projet 4.6 de phase 1) ; (iii) de contournement de Bascharage sur la E44/N5 (projet 5.1 de phase 1) ; (iv) de desserte interurbaine Differdange-Sanem prenant son départ à la N32 à la hauteur de la localité de Soleuvre, se dirigeant vers la pénétrante de Differdange et desservant le crassier Differdange-Sanem, traversant ce dernier pour finalement aboutir sur la A13 à la hauteur de la zone d'activité régionale Hahneboesch (projet 6.7 de phase 2) ; et (v) de déviation de la CR175 à l'entrée de Niederkom (projet 6.8 de phase 3).

Carte 2 : Liaison Belgique – EuroHub Sud prévue par le PST



Source : Présentation du PST, disponible sur www.dat.public.lu

Or faut-il rappeler que la réalisation de ce tronçon est-ouest manquant entre l’A13 coté luxembourgeois et l’E411 côté wallon est essentielle du fait qu’il n’existe pas d’offre de transport en commun performante sur cet axe. Qui plus est, **alors que des efforts substantiels ont été consentis pour développer le terminal EuroHub Sud à l’horizon 2020, il n’est pas prévu de permettre aux futurs camions desservant cet important terminal de contourner Luxembourg-Ville via le ring est-ouest** que représenterait la liaison Belgique - terminal EuroHub Sud à la frontière française (ainsi qu’avec la Sarre à plus long terme). **L’absence d’un ring est-ouest, combinée au développement fulgurant des activités du terminal EuroHub Sud, va poser un problème majeur de mobilité routière**, allongeant non seulement la durée des trajets frontaliers aux heures de pointe, mais ralentissant également de la manière la plus contreproductive les milliers de camions additionnels desservant le rutilant terminal.

La Chambre de Commerce rappelle que, d’ici 2020, le volume de manutention traité au terminal EuroHub Sud passera à 300.000 conteneurs par an²³, ce qui représente une **augmentation d’environ 820 camions en plus transitant chaque jour sur nos routes en moyenne**²⁴. A ceux-ci, s’ajouteront encore les camions additionnels attirés directement sur les routes luxembourgeoises par le développement des activités de fret aérien à l’aéroport du Findel²⁵. Or, **l’absence d’un ring est-ouest** performant et doté de deux stations-service additionnelles destinées au ravitaillement des camions notamment, **obligera ces derniers à emprunter et à se ravitailler sur l’autoroute A3/A6**, côtés France et Belgique respectivement, **déjà sursaturée quotidiennement par les déplacements des navetteurs, résidents et frontaliers inclus.**

La Chambre de Commerce entend bien que l’ensemble des aménagements prévus par le PST ont justement pour objectif de désengorger les routes empruntées

²³ Source : www.cfl.lu.

²⁴ Estimations du Cluster for Logistics.

²⁵ Chaque avion cargo (Boeing 747) atterrissant au Findel nécessite 20 camions pour son chargement (ou déchargement), qui transitent tous sur les routes luxembourgeoises (estimations du Cluster for Logistics).

quotidiennement par les navetteurs. L'ensemble de ces aménagements permettra-t-il de compenser l'afflux de camions additionnels drainés sur les routes luxembourgeoises par le nouveau terminal EuroHub Sud ? La Chambre de Commerce a tenté d'estimer l'impact de ces changements, présenté en annexe 1. Elle conclut que, **même en se basant sur le scénario optimiste de répartition modale espérée par le PST à l'horizon 2020**, soit 19% de navetteurs utilisant les transports en commun, 25% de ceux-ci ayant recours à la mobilité douce et le reste (56%) aux véhicules individuels motorisés, **la diminution du nombre de véhicules individuels motorisés transitant par jour, en moyenne, sur les routes luxembourgeoises entre 2010 et 2020 ne peut compenser l'augmentation journalière moyenne du nombre de camions sillonnant les routes luxembourgeoises suite au développement des activités du terminal EuroHub Sud à l'horizon 2020.**

Il s'agit là d'un constat alarmant non seulement pour le bon acheminement des marchandises dans la région, mais également pour tous les navetteurs travaillant au Luxembourg, tant résidents que frontaliers, ne garantissant en aucun cas au pays de rester compétitif d'un point de vue économique. Face à cette situation, **la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques compétentes de justifier la décision d'abandon du projet de finalisation de l'A13** alors qu'une augmentation drastique du nombre de camions sur les routes luxembourgeoises à moyen terme est inévitable. A ses yeux, faire l'impasse sur le *ring* est-ouest reliant la Belgique au terminal EuroHub Sud (et donc la France) n'est pas une option envisageable.

1.5. Les objectifs de mobilité douce du site de Esch-Belval à concrétiser

Enfin, **la Chambre de Commerce salue particulièrement les projets n°3.8 et 3.9 du PST de « réseau de transport en commun à haut niveau de service de la région Sud » et de « voie de bus sur l'autoroute A4 entre Esch-sur Alzette, Belval et Leudelange et la Cloche d'Or »**, deux projets de phase 2 (horizon 2030) et 1 (horizon 2020) respectivement. Selon les auteurs du PST²⁶, ces projets seront mis en place autour du site de Esch-Belval avec pour objectif principal l'atteinte d'une **couverture maximale du potentiel d'utilisateurs des transports en commun** permettant, sur le plan local et régional, des liaisons rapides et directes²⁷.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est impératif d'encore **mieux aménager le site de Belval qui, jusqu'à présent, demeure trop déconnecté de ses environs et du sud du pays, dont la capitale** et, qui n'atteint en aucun cas ses objectifs de développement durable en matière de mobilité (split modal de 40 % de transports en commun et de 60 % de transport motorisé individuel). Elle rappelle qu'une **évaluation de la Cité des Sciences** avait été conduite en 2011 par un bureau zurichois et une équipe d'experts indépendants nationaux et internationaux. Dans son chapitre dédié à la mobilité et au trafic, l'évaluation avait révélé, sans surprise pour les utilisateurs du site, que les conditions pour le développement durable au niveau de la mobilité et du trafic représentaient des « déficits importants »²⁸.

L'accessibilité du site par l'autoroute était estimée « bonne » par les experts, mais une seule entrée par le rond-point de Raemerich en fin d'autoroute A4 était jugée

²⁶ Voir le Document Technique Explicatif du PST (juin 2014), p. 57.

²⁷ Différentes options sont envisagées par le PST pour permettre la liaison vers (i) le centre de développement et d'attraction (CDA) de Differdange et de Dudelange, (ii) vers l'agglomération transfrontalière eschoise, et (iii) vers la capitale et ses pôles de développement du sud-ouest. Sont notamment envisagés le raccordement aux plateformes intermodales des gares de Belval-Université et d'Esch-sur-Alzette permettant l'échange efficace entre train et bus, la desserte du quartier résidentiel en cours de développement Belval-Sud, y compris la desserte des points d'attractions du site que son l'Université ou le Lycée (entre autres), ainsi que la desserte des quartiers de la ville d'Esch-sur-Alzette à haute et moyenne densité, des localités de la commune de Sanem, de Differdange, de Schifflange, de Dudelange et des principales localités voisines françaises.

²⁸ L'évaluation est disponible sur le site du Fonds Belval www-fonds-belval.lu, rubrique « publications » et « cahiers concept ».

insuffisante. Selon eux, il aurait fallu étudier la possibilité de créer d'autres accès au nord-est et au sud-est du site. L'importance d'une liaison directe par transport en commun avec l'aéroport de Luxembourg avait été relevée en vue de l'implantation de l'Université, d'étudiants, d'entreprises et de résidents. L'accessibilité par train et par bus était jugée bonne mais pas assez médiatisée et l'offre et la fréquence de transports en commun devaient évoluer avec le développement de la population travaillant et étudiant à Belval. Les experts avaient salué les efforts réalisés pour maintenir le trafic sur le site à un niveau très bas (parkings collectifs, connexions pour piétons et cyclistes, abris pour vélos, notamment). Néanmoins, l'étude constatait que les connexions de mobilité douce vers les alentours faisaient défaut. Pour toutes ces raisons, **l'objectif de split modal de 40 % de transport en commun** (contre 60% de transport motorisé individuel) **avait été jugé « trop ambitieux » par les experts**. Ils proposaient donc de viser une répartition modale de 20 % de transport en commun, de 50 % de transport motorisé individuel, et de 30 % de mobilité douce.

La Chambre de Commerce rappelle qu'une gestion moderne des deniers publics implique de tenir compte des recommandations issues des évaluations menées par des experts indépendant dans l'élaboration et/ou l'amélioration de politiques efficaces et efficientes d'aménagement du territoire. Au vu des recommandations rappelées dans le paragraphe précédent, elle se demande si celles-ci ont bien été prises en compte dans l'élaboration des projets n°3.8 et 3.9 du PST. Par exemple, ces projets ne décrivent en aucun cas la possibilité de créer d'autres accès routiers au site, ni de le relier à l'aéroport. En outre, les objectifs modaux spécifiques au site de Belval et reformulés par les experts indépendants n'apparaissent pas dans le document technique explicatif (juin 2014) décrivant en détail les objectifs des projets n°3.8 et 3.9 du PST.

2) Gestion des emplacements de stationnement : Un système efficace ?

Le PST a également pour objectif de mettre en place un système visant une réglementation et une restriction des emplacements de stationnement automobile sur le domaine privé en fonction de la qualité de desserte par les transports collectifs d'un site donné et du mode d'utilisation du sol, que l'on se situe en zone urbaine ou rurale. Pour les communes rurales²⁹, l'unique seuil à respecter relatif au nombre maximal d'emplacements par surface bâtie de bureau est de maximum 1 emplacement de parking par 45m² de surface construite brute. Par contre, les communes urbaines et périurbaines³⁰ seront tenues d'appliquer, dans le cadre de leur PAG, une valeur de places de stationnement plus ou moins restrictive sur base de la fourchette de valeurs prévue par le PST, en fonction (i) de la qualité de desserte de transports en communs à proximité d'un site, (ii) de la distance entre ceux-ci et (iii) du temps de parcours de ceux-ci vers le prochain point nodal de transports collectifs³¹.

La Chambre de Commerce accueille positivement la volonté du Gouvernement de réglementer de manière homogène, à l'échelle nationale, la création d'emplacements de

²⁹ Les communes rurales sont toutes les communes qui ne sont pas explicitement identifiées dans l'annexe 2 du projet de PST identifiant les communes à dominante urbaine et périurbaine.

³⁰ Telles qu'identifiées dans l'annexe 2 du projet de PST, à savoir les communes de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, les communes de la zone fortement urbanisée de la Région Sud et les communes formant la Nordstad (33 communes au total).

³¹ Selon l'article 2 du projet de PST un « point nodal de transports collectifs » est un ensemble d'arrêts, espacés de moins de 250 mètres entre eux, composé par : (i) au moins deux des trois arrêts desservis sur base des horaires réguliers en vigueur, nationaux et communaux, pendant les jours non fériés du lundi au vendredi, soit au moins deux des (1) arrêts ferroviaires desservis par au moins trois trains par heure dans au moins deux directions de circulation pendant au moins huit heures par jour, (2) des arrêts de tram desservis par au moins six trams par heure par direction de circulation pendant au moins douze heures par jour, (3) des arrêts de bus comprenant au moins quatre lignes dont chacune est desservie par au moins un bus par heure dans les deux sens pendant au moins douze heures par jour ; ou (ii) au moins trois arrêts de bus comprenant au moins huit lignes par arrêt, chaque ligne étant desservie sur base des horaires réguliers en vigueur, nationaux et communaux, pendant les jours non fériés du lundi au vendredi par au moins un bus par heure dans les deux sens pendant au moins douze heures par jour.

parking sur le domaine privé. Il est effectivement important de doter le pays d'une réglementation unique afin d'éviter des variations de prescriptions plus ou moins contraignantes d'une commune à l'autre, ce qui peut mener à des distorsions et à un effet de « mitage territorial » non-souhaité.

Néanmoins, la Chambre de Commerce relève que la formule proposée pour le calcul des emplacements de stationnement à créer par commune, qui se base sur un nombre maximal d'emplacements par surface bâtie correspondante, risque de **pénaliser les entreprises ayant le souci d'exploiter au mieux la surface disponible**. En effet, une entreprise ayant de nombreux employés concentrés dans des bureaux de type « *open space* » disposera de moins d'emplacements de stationnement disponible par employé qu'une entreprise aux bâtiments de taille équivalente mais dotés de spacieux hangars ou de bureaux individuels (et de moins d'employés au m²). Vu sous cet angle, le critère d'attribution des emplacements de parking se basant, entre autres, sur une surface bâtie déterminée semble discriminatoire et non approprié.

Enfin et comme mentionné *supra*, la Chambre de Commerce regrette que le PST ne prévoie pas, dans sa forme actuelle, la création de grands parkings publics, tels les P+R, qui pourraient être réalisés soit par les communes elles-mêmes soit par les communes associées à des promoteurs privés. Ces derniers sont pourtant un élément-clé de la stratégie MoDu et, à ce titre, ils devraient faire partie intégrante du PST.

3) Promotion de la mobilité douce : Des objectifs difficilement atteignables à court et moyen termes

Le PST comporte des dispositions réglementaires à l'encontre des communes, visant à promouvoir la mobilité douce. Ces dispositions concernent la création d'embranchements et de liaisons entre les espaces cyclables locaux et le réseau cyclable national, l'aménagement de voies de mobilité douces sûres entre les différents points d'intérêts sur le territoire des communes ainsi que l'aménagement d'aires de stationnement réservées aux vélos, notamment près des arrêts ferroviaires et des gares routières.

Pour rappel, l'objectif modal relatif à la mobilité douce à l'horizon 2020 est de 25%. La Chambre de Commerce salue cet objectif ambitieux tout en se demandant si les considérations inhérentes au pays, comme le climat et la topographie, ne sont pas défavorables à l'utilisation à grande échelle de la marche et du vélo. Au-delà de ces considérations, **c'est surtout la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise » des dernières décennies qui risque d'entraver l'atteinte de l'objectif modal de mobilité douce du PST**. Par le terme « fonctionnalisme à la luxembourgeoise », la Chambre de Commerce entend le cloisonnement des différentes fonctions de la vie quotidienne (quartiers résidentiels dans une zone déterminée, activités de loisirs et/ou commerciales dans une autre zone et activités professionnelles encore ailleurs) incitant les résidents à recourir à leurs voitures en permanence.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce rappelle que, dans le cadre de l'évaluation de la Cité des Sciences menée en 2011 (voir *supra*), les experts avaient salué les efforts de mobilité douce réalisés sur le site de Belval permettant de maintenir le trafic routier sur celui-ci à un niveau très bas grâce à des parkings collectifs, de bonnes connexions pour piétons et cyclistes et des abris pour vélos près de la gare. Le plus difficile, selon les experts, serait de connecter le site lui-même à ses alentours, comme à Belvaux ou au centre-ville d'Esch, ce qui est à présent prévu par le PST. Or, le site de Belval ne suit pas la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise » telle que suivie majoritairement à travers le reste

du pays par le passé, en ce sens qu'il réunit en son site tant les quartiers résidentiels que les centres de loisirs et de travail.

Si davantage de mobilité douce peut et semble en bonne voie d'être atteinte sur le site de Esch-Belval et ses environs, il n'est pas certain que l'expérience soit réalisable ailleurs dans le pays, en tout cas pas à moyen terme. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un déploiement plus progressif des moyens, à long terme, devrait sans doute être envisagé pour cet objectif modal.

S'agissant du PSZAE

Une **organisation spatiale coordonnée et cohérente** est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour la croissance durable de l'économie luxembourgeoise. Afin de contribuer à cet objectif général, le PSZAE vise notamment, d'une part, à créer un environnement propice pour les secteurs et les entreprises qui seront installés majoritairement dans les ZAE,³² compatible avec les exigences futures en matière d'aménagement du territoire et, d'autre part, à promouvoir la diversification économique tout en assurant un développement équilibré de l'espace, en séparant les ZAE de leur environnement sensible et en misant sur une approche intercommunale/régionale.

Les **principaux éléments du PSZAE** qu'il convient de citer sont les suivants :

- la réservation des surfaces nécessaires pour le développement futur des activités économiques à caractères artisanal et industriel ;
- la définition de la typologie des zones d'activités économiques ;
- l'arrêt des zones d'activités économiques existantes ;
- le reclassement de certains terrains par les communes pour des raisons écologiques, d'aménagement du territoire et d'accessibilité ;
- la définition des conditions à remplir lors de la désignation de zones d'activités supplémentaires ;
- la détermination des critères à respecter pour l'implantation d'activités de commerce de détail et de grandes surfaces commerciales, ainsi que pour les services administratifs ou professionnels dans les zones d'activités économiques ;
- la transposition des dispositions dans les PAG/PAP ;
- l'établissement d'un suivi continu de la mise en œuvre du PSZAE à travers l'instauration d'une commission de suivi.

Les besoins en surfaces nécessaires au développement des activités économiques ont été calculés sur base de **trois hypothèses centrales**, à savoir une augmentation de l'emploi d'environ 160.000 unités à l'horizon 2030 (525.000 emplois à l'horizon 2030, contre 365.000 aujourd'hui), une croissance économique de 3% par an et une croissance de la productivité de 1,7% par an (cf. pertinence des objectifs chiffrés et adéquation des moyens p. 7).

Ces trois hypothèses ont mené à l'identification d'un besoin de 1.710 ha jusqu'en 2030 afin de déployer lesdites activités, hébergées dans les zones d'activités économiques telles que définies par le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.³³ Etant donné l'actuelle disponibilité de 1.090 ha, il en résulte un besoin supplémentaire de 620 ha. En rajoutant 68 ha en surfaces à reclasser par les communes ainsi qu'une réserve stratégique de 35 ha pour des besoins économiques spécifiques, le chiffre total s'élève à 723 ha afin de satisfaire les besoins estimés jusqu'en 2030.

³² A savoir les secteurs de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle, les services considérés comme ayant une influence motrice sur le développement économique national ainsi que les entreprises répondant à des objectifs ou fonctions spécifiques de développement économique (logistique, audiovisuel et télécommunication, réserve en approvisionnement énergétique, technologies de la santé)

³³ Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Tableau 2 – Calcul des besoins en surfaces

Besoin en surface en 2030	1 710 ha
Surfaces disponibles (degré de mobilisation: 75 %)	-1090 ha
Remplacement de surfaces à reclasser	+ 68 ha
Réserve stratégique (+ 5 %)	+ 35 ha
Besoin en surfaces supplémentaires (sous-total)	723 ha

Source : Présentation PPT du PSZAE

Le PSZAE arrête 604 ha pour accueillir des activités économiques.

Tableau 3 – Surfaces réservées par le PSZAE

Typologie der Zone	Bruttobauland
„Zones d'activités économiques nationales“	81 ha
„Zones d'activités spécifiques nationales“ - Energiebevorratung	55 ha
„Zones d'activités spécifiques nationales“ - Santé, ferroviaire, audiovis./telec.*	28 ha
„Zones d'activités économiques régionales“	440 ha
Summe	604 ha

* "zones d'activités spécifiques nationales: "Technologies de la Santé", "activités ou entreprises liées directement au transport ferroviaire", "audiovisuelle et de télécommunications"

Source : Document technique du PSZAE

Plus spécifiquement, le PSZAE

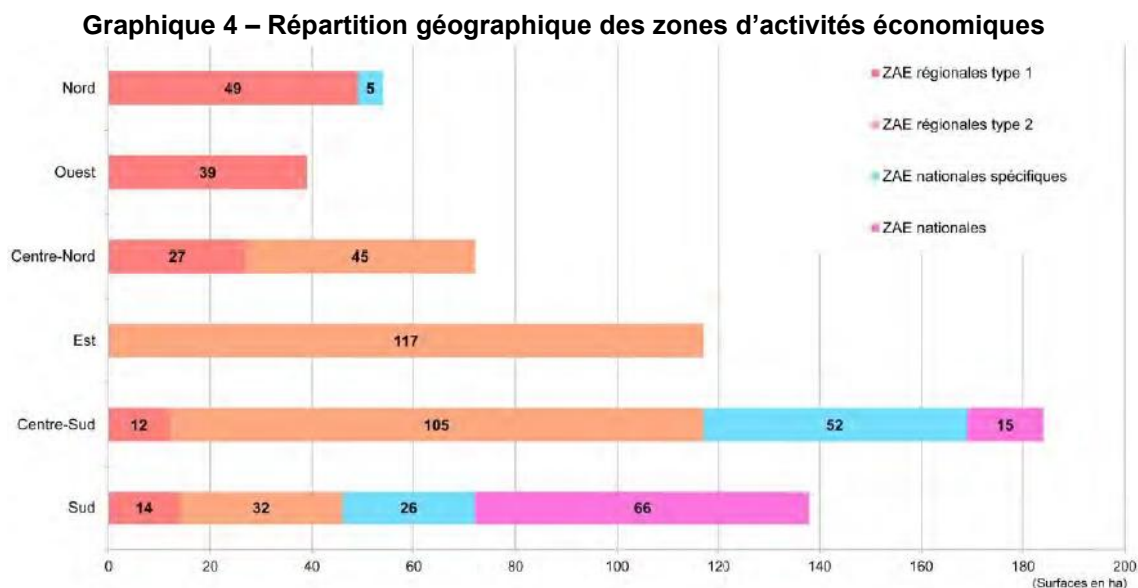
- arrête 15 ZAE nationales³⁴ existantes (p.ex. Echternach) et en désigne 4 nouvelles (p.ex. Luxembourg/Hollerich);
- arrête 5 ZAE spécifiques nationales³⁵ (p.ex. Bettembourg/Dudelange Eurohub-Sud – « zone logistique ») et en désigne 5 nouvelles (p.ex. la zone d'activités spécifiques nationale « Technologie de la Santé » à Dudelange);
- arrête 17 ZAE régionales existantes type 1³⁶ (p.ex. Grevenmacher Potaschberg), en étend 3 (p.ex. Redange-Attert) et désigne 8 nouvelles ZAE régionales type 1 (p.ex. Angelsberg);

³⁴ Les ZAE nationales désignent les « zones prioritairement destinées à accueillir des entreprises de production, d'assemblage et de transformation de nature industrielle ainsi que des entreprises de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement économique national ».

³⁵ Les ZAE spécifiques nationales sont des « zones prioritairement destinées à accueillir des activités ou entreprises répondant à des objectifs nationaux de développement sectoriel ou à des fonctions spécifiques d'importance nationale ».

³⁶ Les ZAE régionales type 1 sont des « zones réservées aux activités industrielles légères, artisanales, de commerce de gros, de transport ou de logistique qui, de par leur envergure ou leur caractère, ne sont pas compatibles avec les zones d'habitation et les zones mixtes. Le commerce de détail, limité à 2.000 m² de surface de vente par immeuble bâti, est directement lié aux activités artisanales exercées sur place ».

- étend 2 ZAE régionales existantes type 2³⁷ (p.ex. Ellange-Gare – Triangle Vert) et désigne 7 nouvelles ZAE régionales type 2 (p.ex. Windhof).



Comme illustré par le graphique 4 ci-dessus, les ZAE sont majoritairement situées au Centre-Sud et au Sud du pays, ceci notamment pour des raisons démographiques (disponibilité d'un bassin d'emploi local). Les ZAE ne sont pas désignées au niveau communal par le projet de PDS afin de respecter leur autonomie et surtout pour s'orienter davantage vers un concept d'organisation régionale. Cependant, le PSZAE permet aux communes d'arrêter une nouvelle zone communale qui ne doit cependant pas dépasser 2 hectares par tranche de 12 ans et les somme de reclasser 5 ZAE existantes communales (68 ha) en zones destinées à rester libres (cf. aussi : le reclassement de certains terrains par les communes p.27).

Selon la Chambre de Commerce, certains éléments du PSZAE sont mieux conçus que d'autres. Avant de procéder à une analyse détaillée des composantes individuelles du PSZAE, il y a d'abord lieu de se pencher sur les objectifs globaux visés en évaluant les capacités du PSZAE à soutenir la croissance économique, à veiller à un développement durable, à assurer un développement équilibré de l'espace et à promouvoir la coopération intercommunale au niveau régional.

1) Soutenir la croissance économique

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le PSZAE recèle un fort potentiel économique et organisationnel pour le Luxembourg. Le fait de prioriser les instruments à caractère national rendra certes plus cohérente et plus opérante la politique d'aménagement du territoire, laquelle doit s'opérer principalement par pilotage national compte tenu du caractère exigu du territoire. Il y a, du point de vue de la Chambre de Commerce, un enjeu très important pour faire de l'articulation entre les instruments de planification un exercice réussi d'intégration des règles afférentes, et non pas un ensemble de points d'opposition

³⁷ Les ZAE régionales type 2 sont des « zones réservées aux activités admises dans la zone d'activités économiques à caractère régional type 1 ainsi qu'aux activités de commerce de détail, limitées à une surface de vente de 2.000 m² par immeuble bâti et aux services administratifs ou professionnels jusqu'à une surface construite brute maximale de 3.500 m² par immeuble bâti ».

légale qui alourdissent les procédures et deviennent des coûts à supporter par les acteurs de l'aménagement territorial et la société luxembourgeoise toute entière.

Cependant, la Chambre de Commerce relève qu'il ne faut pas non plus surestimer son impact sur la croissance économique du Luxembourg, le PSZAE représentant une opportunité matérielle à insérer dans une stratégie économique globale qui comprend une panoplie d'autres mesures visant à maintenir et à renforcer la compétitivité, notamment au niveau des coûts salariaux unitaires, de la flexibilité du marché du travail, de la simplification administrative, de l'éducation, de l'innovation, de l'esprit d'entreprise et des infrastructures. Le **PSZAE** constitue donc plutôt une **composante d'une stratégie de plus grande envergure** qu'une assurance de croissance économique continue.

Il convient, dans ce contexte, de rappeler que le besoin en surfaces est directement lié aux hypothèses sur la croissance économique et la compétitivité du Luxembourg. Ainsi, la Chambre de Commerce salue le fait de réserver assez de surfaces pour accueillir des entreprises si l'économie et la compétitivité évoluent favorablement. La Chambre de Commerce souhaite donc clarifier que le simple fait de réserver 723 ha de surfaces pour y établir des ZAE ne stimulera ni la croissance économique ni la création d'entreprises. Il y a donc lieu de prévoir une stratégie intégrative afin que le PSZAE puisse se développer au mieux.

2) Séparer les ZAE de leur environnement sensible

Le PSZAE prévoit des « zones tampons » et des « zones tampons spécifiques » ayant pour but de séparer les ZAE nationales/spécifiques nationales des zones sensibles en y mettant en place des mesures de protection (surtout contre des nuisances sonores et visuelles). Les zones tampons spécifiques visent à protéger les zones d'une sensibilité particulièrement élevée. Ainsi, une zone tampon doit être arrêtée autour des ZAE qui sont situées à proximité de logements ou d'un hôpital et une zone tampon spécifique pourrait par exemple servir à la protection autour d'un site de stockage de produits pétroliers.

La Chambre de Commerce apprécie la volonté affichée par les rédacteurs du présent projet de règlement grand-ducal³⁸ d'intégrer des mesures de protection de la nature et de protection contre les nuisances sonores et visuelles. Or, elle s'interroge sur deux points. Au vu de la largeur prévue pour une zone tampon (au moins 300 mètres), elle se demande pourtant si cette superficie ne serait peut-être trop importante par rapport à la superficie et à l'envergure de certaines ZAE. Il serait donc opportun, de son point de vue, d'**indiquer les zones tampons dans la partie graphique**, cas par cas, afin d'avoir une idée globale de la taille de ces zones par rapport à la surface des ZAE. Par ailleurs, elle suggère d'adopter une approche plus décentralisée et de définir la largeur d'une zone tampon individuellement en fonction des besoins d'une ZAE.

De surcroît, il n'y est pas précisé quelles activités y seront autorisées. La Chambre de Commerce aurait donc souhaité avoir plus d'informations sur le statut et le **mode de fonctionnement** d'une telle zone. Finalement, il n'est pas visible non plus comment l'acquisition de ces zones sera garantie.

3) Assurer un développement équilibré de l'espace

Au vu du développement spatial parfois désordonné qui peut être observé à l'heure actuelle, le PSZAE se donne pour objectif de désigner des ZAE d'une façon qui permette de

³⁸ Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » et portant modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

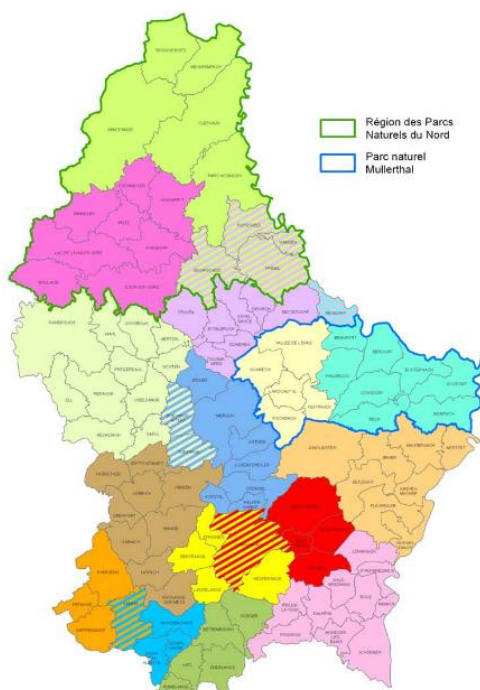
respecter l'équilibre spatial. En premier lieu, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs du PSZAE souhaitent étendre les zones existantes ou créer des zones régionales avant de désigner une nouvelle ZAE nationale. Cette **priorisation** ne paraît guère pertinente, notamment parce que certaines activités ne peuvent pas être logées, de par leur typologie, ni dans des zones existantes ni dans des nouvelles zones régionales. La Chambre de Commerce demande donc à ce que les auteurs du projet de règlement grand-ducal fournissent quelques explications à ce sujet.

La Chambre de Commerce salue toutefois le fait que la désignation de nouvelles surfaces ZAE soit conditionnée par un nombre de critères, dont par exemple une position géographique stratégique (la plupart des ZAE se situant au Centre et au Sud du pays) ou encore un bon accès au réseau national et régional des transports en commun (cf. évaluation environnementale stratégique et document technique du PSZAE). La Chambre de Commerce souhaite donc apporter son soutien à cette approche et elle rappelle l'importance de veiller à un équilibre territorial ordonné prenant en compte les infrastructures ainsi que le bassin d'emploi disponibles.

4) Promouvoir la coopération intercommunale au niveau régional

Le PSZAE précise qu'aucune modification d'une ZAE régionale existante ou création d'une nouvelle ZAE régionale ne peut être entamée sans qu'il n'y ait une coopération intercommunale au niveau régional préalable sous forme d'un syndicat de communes, c'est-à-dire un regroupement de 2 communes prioritaires³⁹ au moins ou de 3 communes complémentaires⁴⁰ au moins.

Carte 3 – Recommandations de regroupement des communes en syndicats



Source : Présentation PPT du PSZAE

³⁹ Communes ayant le statut de CDA (centre de développement et d'attraction) ou un potentiel équivalent, communes à proximité et étant directement agglomérées à un CDA et communes faisant partie des espaces conventionnés.

⁴⁰ Communes avec un caractère rural à préserver, communes devant accueillir des activités, y compris résidentielles, compatibles avec leur échelle.

Afin d'éviter des réservations de surfaces à long terme et de garantir un développement efficient des ZAE régionales, le PSZAE prévoit que les communes établissent une coopération intercommunale dans un délai de 12 ans à partir de l'entrée en vigueur du PSZAE. Si elles ne réussissent pas à former ce syndicat endéans ce délai, les surfaces peuvent éventuellement être traitées en tant que ZAE nationales. Sachant que les ZAE nationales sont gérées et financées par l'Etat, cette disposition pourrait inciter les communes de rapporter toute décision afin de voir si l'Etat ne prend lui-même une initiative en la matière. La disposition crée donc un **risque d'inertie** (un délai de 12 étant estimé largement généreux) et risque de compromettre l'objectif principal du PSZAE.

A part ces considérations plutôt générales, la Chambre de Commerce souhaite passer au crible 3 des éléments principaux énumérés auparavant.

1) La réservation des surfaces nécessaires pour le développement futur des activités économiques à caractères artisanal et industriel

Le calcul des besoins en surfaces pour le PSZAE se fait sur base de **trois hypothèses principales**, à savoir une croissance économique de 3% par an, une croissance de la productivité de 1,7% par an et une croissance de l'emploi de 10.000 unités par an, jusqu'à l'horizon 2030. Comme mentionné auparavant, la Chambre de Commerce nourrit des doutes sérieux par rapport à ces **calculs très optimistes** (cf. pertinence des objectifs chiffrés et adéquation des moyens, p.7).

S'y ajoute **l'hypothèse que 60 % de cette augmentation de l'emploi** (ce qui correspond à 100.200 emplois) **seraient réalisés dans les ZAE**, une estimation qu'il y a également lieu d'examiner d'un œil critique, selon la Chambre de Commerce. Alors qu'elle ne vise pas à mettre en cause l'importance des « nouveaux » secteurs moteurs, dont par exemple celui de la logistique, pour créer des nouveaux emplois, elle souhaite attirer l'attention sur le fait que la plus importante partie des emplois est actuellement créée dans les services et dans le secteur non-marchand, à savoir, en dehors des ZAE.

Afin de remporter le succès escompté, la Chambre de Commerce souligne que les ZAE doivent par ailleurs faire l'objet d'une **véritable gestion des surfaces**. Ainsi, il serait opportun de fournir des informations quant aux critères qualitatifs justifiant le besoin de 723 ha pour la mise en œuvre du PSZAE qui se présente actuellement comme interprétation purement quantitative. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une approche plus qualitative permettrait d'identifier des synergies potentielles et de réduire la consommation foncière.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce propose de préciser dans le texte du projet de règlement grand-ducal que les objectifs ne soient pas caducs après 2030, l'actuelle version se limitant à une réservation des surfaces prévues jusqu'à l'horizon 2030 (cf. article 5 du projet de règlement grand-ducal PSZAE). Les auteurs du PSZAE pourraient donc s'inspirer du document technique (1.2 « *Geltungsbereich und Zeithorizont des PS ZAE* ») et de l'exposé des motifs qui soulignent que le concept est conçu de façon à développer ces objectifs par après. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les rédacteurs du projet de règlement grand-ducal auraient dû reprendre une telle précision pour souligner que **l'impact positif du PSZAE est à considérer dans une perspective de long terme**.

2) La détermination des critères à respecter pour l'implantation d'activités de commerce de détail et de grandes surfaces commerciales, ainsi que pour les services administratifs ou professionnels dans les zones d'activités économiques

Alors que le PSZAE porte avant tout sur les activités industrielles légères et artisanales, il prévoit également des dispositions sur le commerce de détail et les grandes surfaces commerciales. Or, les ZAE telles que définies n'ont pas vocation à héberger un nombre significatif de commerces et encore moins de grandes surfaces.

Une autre question qui s'impose dans ce contexte se réfère aux « **zones commerciales** » (cf. article 28) qui peuvent accueillir des grandes surfaces commerciales, si elles remplissent un certain nombre de critères. Or, la Chambre de Commerce note que ces zones ne font pas partie des catégories de ZAE dans le contexte du PSZAE. Il y a donc lieu de clarifier cette partie du texte.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler que les dispositions citées font partie du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Elle s'interroge donc sur la pertinence de prévoir des dispositions sur ce sujet pour le PSZAE.

Par ailleurs, elle souligne que ces précisions, en l'occurrence les typologies et surfaces commerciales pouvant être logées dans les différents types de ZAE, sont déjà évoquées dans la partie des définitions de ces mêmes zones à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal PSZAE. Ainsi, il n'est pas nécessaire de les mentionner une deuxième fois par l'insertion d'un chapitre à part.

3) L'établissement d'un suivi continu de la mise en oeuvre du PSZAE

La Chambre de Commerce salue l'institution d'une commission de suivi. Cependant, elle note que cette commission est **exclusivement composée de représentants de l'administration publique**. Il est regrettable que les acteurs privés du monde de l'entreprise ne puissent apporter leur compétence et leur analyse dans le suivi du PSZAE, alors que ce seront les entreprises qui s'installeront dans les ZAE.

Ainsi, la Chambre de Commerce aurait préféré la mise en place d'un **organe consultatif plus représentatif** dans l'objectif de donner lieu à un véritable échange entre les acteurs économiques, leurs représentants et l'Etat.

Annexe 1 - Estimations du nombre de véhicules individuels motorisés (VIM) et de camions sur les routes luxembourgeoises à l'horizon 2020

Sur base de différents scénarios de partage modal de moyens de transports, l'objectif de ce tableau d'estimations est d'évaluer l'impact qu'auront les futurs emplois créés sur les routes luxembourgeoises. Il s'agit de comparer, d'une part, la diminution de véhicules individuels motorisés (VIM) sur les routes luxembourgeoises telle qu'espérée par les objectifs modaux du PST avec, d'autre part, l'augmentation de 820 camions additionnels par jours (voir *supra*) suite au développement, à l'horizon 2020, du terminal EuroHub Sud.

Idéalement, on s'attendrait à ce que la diminution du nombre de VIM sur les routes luxembourgeoises grâce à la réalisation des objectifs modaux du PST puisse compenser l'augmentation du nombre de camions drainés sur ces mêmes routes suite au développement du terminal EuroHub Sud.

Or, sur base des estimations suivantes on constate que **la diminution du nombre de VIM sur les routes luxembourgeoises (dans le scénario très optimiste se basant sur les objectifs modaux du PST) ne compense pas l'augmentation du nombre de camions drainés par le terminal EuroHub Sud à l'horizon 2020**. Au contraire, un scénario intermédiaire (et plus réaliste) montre qu'une *augmentation* du nombre de VIM sur nos routes est à attendre d'ici 2020, ne permettant en aucun cas de compenser l'augmentation du nombre de camions inéluctablement drainés sur nos routes par le terminal.

	2010	2015	2020	2025	2030
A Estimation de l'emploi total selon le PSZAE		365 000	418 333	471 667	525 000
<i>delta sur 5 ans</i>		-	53 333	53 333	53 333
Impact de l'emploi sur les routes selon la répartition modale observée de nos jours (scénario pessimiste)					
15% transports en commun		54 750	62 750	70 750	78 750
13% mobilité douce		47 450	54 383	61 317	68 250
72% véhicules individuels motorisés		262 800	301 200	339 600	378 000
Total 100%		365 000	418 333	471 667	525 000
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>		<i>730</i>	<i>837</i>	<i>943</i>	<i>1 050</i>
<i>delta</i>			<i>107</i>	<i>107</i>	<i>107</i>
Impact de l'emploi sur les routes selon la répartition modale espérée par le PST d'ici 2020 (scénario optimiste)					
19% transports en commun			79 483	89 617	99 750
25% mobilité douce			104 583	117 917	131 250
56% véhicules individuels motorisés			234 267	264 133	294 000
Total 100%			418 333	471 667	525 000
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>			<i>651</i>	<i>734</i>	<i>817</i>
<i>delta</i>				<i>83</i>	<i>83</i>
Impact de l'emploi sur les routes selon un scénario intermédiaire					
17% transports en commun		62 050	71 117		
19% mobilité douce		69 350	79 483		
64% véhicules individuels motorisés		233 600	267 733		
Total 100%		365 000	418 333		
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>		<i>649</i>	<i>744</i>		
<i>delta</i>			<i>95</i>		
<i>delta par rapport à la situation actuelle (en 2015, tableau A)</i>			<i>14</i>		

Explications et hypothèses utilisées

TABLEAU A

Ce tableau montre l'évolution de l'emploi telle qu'estimée par le PSZAE. Ce dernier se base sur l'hypothèse, optimiste (voir point (2) dans les considérations transversales *supra*), d'une augmentation de l'emploi d'environ 160.000 unités à l'horizon 2030, soit 525.000 emplois à l'horizon 2030 contre 365.000 emplois de nos jours, soit environ 53.000 unités tous les cinq ans (et environ 10.000 unités par an). Cette augmentation correspond à une progression de 43,8% de l'emploi actuel sur la période 2014-2030.

Comme mentionné *supra*, la Chambre de Commerce remet en question cette hypothèse, très optimiste à ses yeux. Selon les dernières prévisions macro-économiques à moyen-terme (voir *supra*), la croissance de l'emploi ne s'élève qu'à 2,2% en moyenne pour la période 2014-2018, ce qui correspond à une augmentation de 8.298 emplois par an. Néanmoins, l'hypothèse de base du PSZAE est retenue pour le présent exercice.

En outre, il est supposé que les emplois se créent de manière linéaire à l'horizon 2030, soit environ 53.000 emplois en plus tous les 5 ans (environ 10.000 emplois en plus par an).

	2010	2015	2020	2025	2030
A Estimation de l'emploi total selon le PSZAE		365 000	418 333	471 667	525 000
<i>delta sur 5 ans</i>		-	53 333	53 333	53 333

TABLEAU B

Le tableau B estime l'impact qu'auront les futurs emplois créés (tels qu'estimés par le PSZAE) sur les routes luxembourgeoises. Le tableau B a recours à un **scénario pessimiste** de partage modal transports en commun / mobilité douce / VIM puisqu'il se base sur le partage modal tel qu'il est observé de nos jours, soit **15%** des déplacements quotidiens en transports en commun, **13%** de ceux-ci en mobilité douce et le reste (**72%**) en VIM. Ce cas de figure est pessimiste car il suppose que les politiques d'aménagement du territoire n'aient aucun impact sur la répartition modale des navetteurs d'ici 2030.

Les deux hypothèses suivantes sont utilisées pour l'élaboration du tableau B :

- L'entièreté des emplois créés se déplace sur les routes luxembourgeoises, chaque jour, pour aller travailler. Ce sont les navetteurs.
- Les camions ne sont pas compris dans ces navetteurs.

Dans le tableau B, la *moyenne des VIM* se calcule en divisant la part du nombre de VIM estimés dans une année précise (par exemple, 262.800 VIM sur les routes en 2015) par 360 jours. En réalité, le nombre de véhicules transitant par jour de la semaine est plus important que le nombre exprimé dans le tableau B étant donné que, les weekends, le trafic est moins dense (et se concentre plutôt sur les jours de la semaine).

	2010	2015	2020	2025	2030
Impact de l'emploi sur les routes selon la répartition modale observée de nos jours (scénario pessimiste)					
15% transports en commun		54 750	62 750	70 750	78 750
13% mobilité douce		47 450	54 383	61 317	68 250
B 72% véhicules individuels motorisés		262 800	301 200	339 600	378 000
Total 100%		365 000	418 333	471 667	525 000
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>		730	837	943	1 050
<i>delta</i>			107	107	107

TABLEAU C

Le tableau C estime également l'impact qu'auront les futurs emplois créés sur les routes luxembourgeoises. Contrairement au tableau B, le tableau C a recours au **scénario optimiste** de partage modal transports en commun / mobilité douce / VIM tel qu'espéré par le PST à l'horizon 2020, soit de **19%** des déplacements quotidiens en transports en commun, **25%** de ceux-ci en mobilité douce et le reste (**56%**) en VIM. Les deux hypothèses utilisées pour l'élaboration du tableau B le sont également pour le tableau C.

Comme dans le tableau B, la *moyenne des VIM* se calcule en divisant la part du nombre de VIM estimés dans une année précise (par exemple, 234.267 VIM en 2020) par 360 jours.

	2010	2015	2020	2025	2030
Impact de l'emploi sur les routes selon la répartition modale espérée par le PST d'ici 2020 (scénario optimiste)					
19% transports en commun			79 483	89 617	99 750
25% mobilité douce			104 583	117 917	131 250
C 56% véhicules individuels motorisés			234 267	264 133	294 000
Total 100%			418 333	471 667	525 000
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>			651	734	817
<i>delta</i>				83	83

TABLEAUX D

Le tableau D estime lui aussi l'impact qu'auront les futurs emplois créés sur les routes luxembourgeoise, mais selon un **scénario intermédiaire** et plus réaliste, se situant entre le *statu quo* du tableau B et les estimations de partage modal du PST sous sa forme actuelle (tableau C), soit: **17%** des déplacements quotidiens en transports en commun, **19%** de ceux-ci en mobilité douce et le reste (**64%**) en VIM. Les deux hypothèses utilisées pour l'élaboration des tableaux B et C sont également applicables au tableau D.

	2010	2015	2020	2025	2030
Impact de l'emploi sur les routes selon un scénario intermédiaire					
17% transports en commun		62 050	71 117		
19% mobilité douce		69 350	79 483		
64% véhicules individuels motorisés		233 600	267 733		
D Total 100%		365 000	418 333		
<i>Moyenne véhicules individuels motorisés par jour</i>		649	744		
<i>delta</i>			95		
<i>delta par rapport à la situation actuelle (en 2015, tableau A)</i>			14		

Ce dernier cas de figure, plus réaliste, est estimé à l'horizon 2020 car les estimations disponibles de volume total de manutention de conteneurs traités suite au développement du terminal EuroHub Sud le sont pour l'horizon 2020, à savoir au total 300.000 conteneurs

traités par an en 2020. Pour rappel, ceci représente environ **820 camions additionnels** transitant quotidiennement sur les routes luxembourgeoises d'ici 2020, sans compter les camions additionnels attirés sur nos routes suite au développement des activités de fret aérien à l'aéroport du Findel (voir *supra*).

Comme dans les tableaux B et C, la *moyenne des VIM* du tableau D se calcule en divisant la part du nombre de VIM estimés dans une année précise (par exemple, 267.733 en 2020) par 360 jours.

Conclusions

Si l'on prend comme référence le **cas de figure intermédiaire** d'ici 2020 (**tableau D**), plus réaliste, l'on observe un accroissement de **14** VIM par rapport aux VIM présents sur nos routes en 2015, soit une différence de **744** VIM quotidiennement en 2020 en moyenne selon le scénario réaliste du **tableau D**, contre **730** VIM par jour actuellement (2015) en moyenne (**tableau A**). Une *augmentation* du nombre de VIM sur nos routes est donc à attendre à l'horizon 2020 (**+14**), ne permettant en aucun cas de compenser l'augmentation du nombre de camions (**+820** au moins⁴¹) drainés sur nos routes par les activités du terminal.

Si l'on prend pour référence le cas de figure espéré par le PST d'ici 2020, très **optimiste (tableau C)**, l'on observe une **diminution** de **-79** VIM quotidiennement en 2020 en moyenne sur les routes luxembourgeoises, soit **651** véhicules en moyenne par jour en 2020 (**tableau C**) contre **730** véhicules par jour en actuellement (2015) en moyenne (**tableau A**). Même en se basant sur le scénario optimiste de répartition modale espérée par les auteurs du PST, la diminution du nombre de VIM transitant par jour, en moyenne, sur les routes luxembourgeoises à l'horizon 2020 (**-79**) ne peut compenser l'augmentation du nombre de camions (**+820** au moins) drainés sur nos routes par les activités du terminal.

La Chambre de Commerce réitère sa préoccupation quant à **l'absence d'un ring est-ouest**, qui, combinée au développement fulgurant des activités du terminal EuroHub Sud, **pose un problème majeur de mobilité routière, allongeant non seulement la durée des trajets frontaliers aux heures de pointe, mais ralentissant également de la manière la plus contreproductive les milliers de camions additionnels desservant le nouveau terminal EuroHub Sud.**

Face à ce constat interpellant, la Chambre de Commerce recommande aux autorités publiques compétentes de justifier la décision d'abandon du projet de finalisation de l'A13 alors qu'une augmentation importante du nombre de camions sur les routes luxembourgeoises à moyen terme est inévitable.

ZLY/MST/DJI

⁴¹ C.à.d. sans compter les camions additionnels dus au développement des activités de fret aérien à l'aéroport du Findel.