



à Monsieur Claude Turmes
Ministre de l'Aménagement
du Territoire

N/Réf:VG/VG/02-__

Strassen, le 27 février 2023

AVIS

dans le cadre de la consultation publique, sur le projet de Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (PDAT 2023)

La Chambre d'Agriculture a pris connaissance avec intérêt du projet de Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (PDAT 2023) dont elle en salue les orientations globales.

Les commentaires qu'elle se propose de porter dans le présent avis s'inscrivent dans une perspective essentiellement agricole et environnementale, tel qu'il ressort du mandat de la Chambre. Ils complètent notamment l'avis émis par le Mouvement écologique auquel la Chambre se rallie.

1. Croissance économique et évolution démographique

La pression foncière découle largement de la croissance démographique. Un des principaux arguments soutenant la nécessité de sa croissance continue – pour autant qu'elle puisse être provoquée ou, à l'inverse, freinée voire stoppée - s'appuie sur les contraintes issues du système de financement des pensions. La Chambre s'interroge sur la pertinence d'une telle perspective unilatérale et non durable, qui plus est, largement déséquilibrée entre différents groupes salariaux. Alternativement, freiner la croissance démographique pour des raisons notamment de limitations des ressources naturelles ne peut se concevoir que dans le cadre de l'imposition de freins juridiques à l'installation – à inscrire dans le cadre législatif européen – ou de réduction volontaire ou involontaire de l'attractivité du pays, pour le volet

immigration. Ce qui soulève des questions et possibles débats sur un ensemble de facteurs déterminant précisément les raisons de la croissance démographique nationale et les moyens de la freiner, sujet dépassant largement le cadre de cet avis.

Le système de financement des communes tend aujourd'hui à privilégier une croissance démographique et donc une extension géographique de ses zones urbaines. Il appartient dès lors, dans ce cadre, de réformer les modalités de financement des communes afin, si ce n'est de décourager la croissance démographique et urbaine, tout au moins de rééquilibrer, pour les communes, l'attrait financier visant au maintien d'espaces verts.

2. Limitation de l'artificialisation des sols

Le secteur agricole soutient les recommandations visant, de façon directe ou indirecte, à restreindre la consommation de terrains agricoles et naturels pour des usages tiers.

Ceci inclut notamment une limitation de l'artificialisation des sols vers un objectif de « zéro artificialisation nette » tel que proposé par les autorités européennes à horizon 2050. La Chambre encourage une mise en œuvre effective et rapide de cette mesure.

3. Protection des sols agricoles et espaces naturels

Si les zones naturelles jugées remarquables sont déjà protégées par un classement adapté, il n'existe aujourd'hui aucune démarche politique et opérationnelle visant, de façon sélective, à privilégier l'artificialisation des sols sur les terrains les plus dégradés tout en protégeant les terrains agricoles voire naturels.

Or, la croissance démographique et le changement climatique soulèvent de nouveaux défis en termes d'alimentation de la population mondiale. Si le monde ou, plus précisément, les pays développés vivent, de mémoire des générations actuelles, dans l'opulence alimentaire, il serait hasardeux de préjuger que cette situation perdurera indéfiniment. Les premiers effets du changement climatique se font malheureusement ressentir dans une ampleur jusque-là non envisagée.

Les terres agricoles du Luxembourg sont soumises à une pression physique et financière extrêmes, certainement inégalées au niveau mondial, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- la croissance urbaine – logements, voirie, infrastructures industrielles et publiques, etc. et la pression exercée par les investisseurs immobiliers convaincus, sur base des résultats des décennies passées, d'avoir trouvé au Luxembourg un nouvel eldorado ;
- les effets du système compensatoire à l'urbanisation et qui mobilise des terrains souvent agricoles en vue d'une transformation en zones protégées, doublant ainsi les effets de l'urbanisation sur le marché des terrains agricoles ;
- l'acquisition, à des tarifs inégalés et inaccessibles pour les agriculteurs, par l'Etat, les communes voire certains organismes, de terrains destinés à la création de réserves naturelles ou à une exploitation extensive ;
- l'extension graduelle et continue des zones de protection limitant les capacités productives des terrains concernés.

La Chambre plaide dès lors, au même titre que la politique de protection des espaces naturels (remarquables), pour la mise en place d'une politique de protection des espaces agricoles tel qu'existant dans certains pays (p.ex. la Suisse). La mesure décidée à Bruxelles concernant la « zéro artificialisation nette » à horizon 2050 s'inscrit certes dans cette optique. Il appartient néanmoins aux pouvoirs publics, dans le cadre des différents

instruments de planification urbaine et territoriale mais également dans le cadre d'une politique visionnaire de sécurité alimentaire, de mettre en place une politique et des instruments faisant que les sols agricoles (au sens large du terme) soient protégés contre leur reclassement et artificialisation.

4. Densification du développement urbanistique

La protection des espaces naturels face à la croissance démographique implique également une densification horizontale et verticale de l'urbanisation, (logements, industries, commerces). Ceci passe notamment par la construction prioritaire des réserves foncières intra-urbaines (« Baulücken »), l'intégration des espaces de stationnement dans des schémas verticaux (aériens ou souterrains), l'élévation des constructions et la densification de l'habitat tout en limitant ainsi le développement urbain endéans leurs frontières actuelles.

Dans ce contexte, la Chambre tient néanmoins à relever quelques points plus spécifiques :

- **Stratégie transfrontalière de la croissance et du développement.** Il est illusoire et dangereux de croire que le territoire luxembourgeois est capable d'absorber indéfiniment, sans conséquences négatives, tant environnementales qu'alimentaires voire sociétales, tout le développement industriel, commercial et urbain destiné à une croissance soutenue. Faute d'envahir nos voisins ou d'un cadeau territorial de leur part – deux hypothèses hautement improbables - le territoire luxembourgeois n'a pas vocation à s'étendre. Le soutien exclusif à une croissance urbaine (et de services) limitée aux strictes frontières nationales fait peser un risque majeur en termes environnemental et soulève, au regard des changements climatiques en cours, des questions fondamentales de capacités du pays à subvenir aux besoins futurs d'une telle croissance démographique (p.ex. en eau potable). Ainsi, outre le besoin d'utiliser les ressources nationales de façon plus efficiente, il est nécessaire d'inscrire la croissance économique et urbaine dans un territoire supranational incluant très largement les régions frontalières des trois pays limitrophes.
- **Verdissement des espaces urbanisés.** Il pourrait sembler incongru de prôner une densification de l'urbanisation d'une part et son verdissement de l'autre. Néanmoins, l'attractivité des centres urbains implique nécessairement, a fortiori dans le contexte du réchauffement climatique et des températures extrêmes qui culminent particulièrement dans les espaces urbains, un verdissement non seulement horizontal (espaces verts, plans d'eau) mais également vertical (toitures et façades végétalisées, etc.).
- **Protection du patrimoine remarquable.** La pression urbaine sur les villages met en péril le patrimoine architectural agricole du pays. Le Luxembourg a, au cours des décennies passées, pêché par de graves manquements en matière de protection de son patrimoine urbain et rural. Le bâti agricole constitue un patrimoine à inventorier et sauvegarder pour les éléments les plus remarquables. Une telle protection, réalisée dans un intérêt sociétal, ne peut se faire aux dépens des seuls propriétaires ainsi privés d'une possible revalorisation immobilière (revente du terrain et construction d'immeubles). L'interdiction d'araser des bâtiments anciens pour valoriser les terrains ou d'améliorer, par des aménagements externes conséquents, leur efficacité énergétique, sous couvert de protection du patrimoine, nécessite des mesures de compensation adéquates qui font actuellement totalement défaut, notamment via un fonds suffisamment alimenté et dédié à la protection du patrimoine.

- **Utilisation optimisée des espaces selon leur « valeur ajoutée spécifique ».**
L'aménagement du territoire devrait être guidé par une utilisation optimale des espaces et ressources naturelles eu égard à leur valeur ajoutée économique : valeur productive via l'agriculture et les métiers verts, valeur écologique / environnementale, valeur sociétale et patrimoniale, valeur productive via les industries, commerces et entreprises. La réduction graduelle des espaces libres et naturels par une pression urbanistique croissante impose de mieux réfléchir en zones d'utilité prioritaire des espaces. Ceci constitue, de toute évidence, les fondamentaux des politiques d'aménagement du territoire mais peine malheureusement à se refléter dans les politiques sectorielles qui semblent largement élaborées les unes indépendamment des autres sans concept global intégrateur (voir §.6).

5. Agrivoltaïsme vs réduction de l'artificialisation des sols

La Directive européenne visant la protection des sols, actuellement en préparation à Bruxelles, semble prévoir que les installations agrivoltaïques soient considérées dans le décompte de l'artificialisation des sols (« land take »). Or, les objectifs nationaux en matière de développement du voltaïque (y compris de l'agrivoltaïque) sont majeurs. Ceci signifie tout simplement que même une installation de très faible envergure de 5MWH impliquant une mobilisation de 5-10 ha de terres agricoles entrera directement en conflit avec la mobilisation possible de cette même superficie pour un développement urbain. La Chambre s'est positionnée sur la question de l'agrivoltaïsme par une note politique qui recommande que les installations photovoltaïques soient prioritairement installées sur les zones déjà artificialisées et, a fortiori, imperméabilisées. L'installation de panneaux voltaïques sur terrains agricoles ne peut se concevoir que si ceux-ci contribuent de façon évidente à la productivité agricole (p.ex. par leur effet protecteur sur certaines cultures – notamment horti- et fruiticoles).

6. PDAT 2023 : une nouvelle chimère ?

La Chambre regrette l'absence d'analyse approfondie sur les raisons du manque de résultats du précédent PDAT 2003 et d'élaboration d'un concept de gouvernance ajusté. Le présent PDAT s'inscrit malheureusement dans la droite lignée de son prédécesseur : simple document d'orientation, il n'encadre aucune politique sectorielle (plans sectoriels directeurs logement, ZAE, transport et paysages). En cela, et faute d'instruments de gouvernance et de mise en œuvre efficaces, via un cadre contraignant, il est fortement à craindre que ce programme soit, comme son prédécesseur, d'emblée voué à ne constituer qu'un pur exercice intellectuel (« wishfull thinking »).

Nous vous remercions pour la prise en compte de cet avis et vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.