



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI - LUXEMBOURG-KIRCHBERG - Tél.: 43 58 51

CES/AM. TER. (77)

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

AVIS

Luxembourg, le 8 novembre 1977

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
11. Les rétroactes	1
12. L'approche générale	3
2. <u>LE DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE</u>	7
3. <u>LES GRANDS SECTEURS</u>	10
31. L'industrie	10
32. Le secteur tertiaire	14
321. L'artisanat	14
322. Le commerce	16
323. Les banques	17
324. Le tourisme	18
33. L'agriculture et la viticulture	19
331. L'agriculture	19
3311. L'inventaire des tendances	19
3312. Les lignes de conduite	20
332. La viticulture	21
4. <u>LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS</u>	22
41. L'infrastructure sanitaire	22
411. L'actualisation des données du rapport des experts en tenant compte des lois votées depuis 1975	22
412. Le corps médical	22
413. L'infrastructure hospitalière	23
414. Les emplois	24
415. Le coût	25
416. La médecine préventive	25

417. Les conclusions	26
42. L'équipement scolaire et culturel	27
421. L'équipement scolaire	27
4211. Le préscolaire	27
4212. Le primaire	27
4213. Le post-primaire	28
4214. Le post-secondaire	29
422. L'équipement culturel	29
43. L'infrastructure du transport	31
431. Le chemin de fer	32
432. La route	33
433. L'air	35
434. La voie fluviale	35
435. Les postes et les télécommunications	35
44. Les réseaux énergie et eau	36
441. L'énergie	36
442. L'eau	37
45. Les sports	38
46. La protection civile	39
47. La protection nationale	39
5. <u>L'ARMATURE URBAINE, L'URBANISME ET L'HABITAT</u>	41
51. L'armature urbaine	41
52. L'urbanisme	42
53. L'habitat	45
6. <u>L'ENVIRONNEMENT</u>	48
7. <u>LES CONCLUSIONS</u>	51

1. L'INTRODUCTION

11. Les rétroactes

- Dans des avis antérieurs, le Conseil Economique et Social avait itérativement souligné la nécessité d'une politique concertée en matière d'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle plus particulièrement son avis sur la fusion des communes, arrêté le 16 juillet 1974, dans lequel il avait notamment précisé que les problèmes soulevés par une fusion des communes devraient nécessairement s'inscrire dans un cadre plus large qui est celui de l'aménagement du territoire.

- Par lettre du 6 mai 1974, M. P. WERNER, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, avait demandé au Conseil Economique et Social de soumettre une liste de 4 candidats dont deux seraient désignés par le Gouvernement pour représenter le Conseil Economique et Social au sein d'un Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire. (Règlement grand-ducal du 22 avril 1974). Lors de l'Assemblée plénière du 25 juin 1974, le Conseil Economique et Social avait procédé à la désignation de ces membres.

De plus, afin de permettre auxdits membres de prendre position au sein de ce Conseil, un Groupe de travail avait été constitué avec mandat de suivre, d'une façon continue, les travaux du Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire.

- Conformément à l'article 3 du règlement grand-ducal du 27 septembre 1976 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire, M. Jacques POOS, Ministre des Finances, désireux de voir démarrer les travaux de ce Conseil, se fit confirmer la liste des candidats proposée par le Conseil Economique et Social.

- Par lettre du 9 novembre 1976, le Gouvernement avait saisi le Conseil Economique et Social d'une demande d'avis sur l'avant-projet du programme directeur concernant l'aménagement du territoire, tel qu'il a été retenu comme document de travail par le Conseil de Gouvernement en date du 5 novembre 1976.

La lettre de saisine précisait notamment qu'en raison du caractère très volumineux dudit avant-projet en trois tomes, élaborés à la suite d'une série de travaux et de contacts étendus, il serait peut-être utile que Monsieur le Ministre des Finances fasse un exposé introductif oral sur l'historique et sur l'économie du projet devant l'Assemblée plénière du Conseil.

- L'exposé introductif de M. Jacques POOS, Ministre des Finances, eut lieu au cours de l'Assemblée plénière du 30 novembre 1976. A cette occasion, le Ministre proposait de définir la mission du Conseil Economique et Social de la façon suivante.

. L'analyse du Conseil Economique et Social devrait s'orienter suivant les hypothèses de base qui ont servi à établir les projections tendanciennes en matière démographique, économique et sociale. Ces projections sur 1990 et 2000 ont été basées sur une croissance économique annuelle de 2,5% dans l'hypothèse faible, d'une part, et de 3,5% dans l'hypothèse forte, d'autre part.

. Dès lors, il incomberait au Conseil Economique et Social d'examiner si ces projections tendanciennes tiennent compte des particularités économiques et sociales de la situation luxembourgeoise et de redresser, le cas échéant, les inexactitudes constatées.

. En outre, le Conseil Economique et Social devrait distinguer entre les projets d'une importance primordiale et ceux qui revêtent seulement une importance secondaire, ceci en vue d'établir une liste de priorités des projets à mettre en oeuvre par le Gouvernement.

. De plus, l'avis du Conseil devrait contenir des propositions concrètes et précises permettant une mise en oeuvre pratique du projet de programme directeur de l'aménagement du territoire.

12. L'approche générale

- Le Conseil Economique et Social est informé du fait que tant le Comité interministériel que le Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire vont concentrer leur attention sur l'énoncé des directives dont une première version - 142 principes - figure à la fin du tome 1er du projet de programme directeur de l'aménagement du territoire. Dans les mêmes deux enceintes des efforts seront également déployés pour condenser les considérations d'ordre théorique développées dans trois tomes du projet de programme directeur.

Cela étant et pour éviter des doubles emplois, le Conseil Economique et Social estime devoir emprunter une voie médiane, soit centrer son analyse sur la formulation des principes directeurs, partie politique et essentielle de l'exercice, tout en faisant accompagner l'énoncé de base de brèves réflexions qui lui semblent fondamentales et qui se dégagent de la lecture des trois tomes.

Il espère ainsi fournir un éclairage des problèmes complexes qui se posent et soumettre un document à la fois dense et concis, mais facile à consulter.

- La loi du 20 mars 1974 énonce 5 objectifs principaux:

- . l'amélioration des conditions de vie de la population et l'assainissement de l'environnement;
- . l'amélioration de l'habitat et le développement des structures urbaines et rurales;
- . la valorisation optimale des ressources économiques;
- . la protection de la nature et la sauvegarde des ressources naturelles;
- . la conservation et le développement du patrimoine culturel national.

L'article 3 de la même loi énonce les moyens principaux pour atteindre les buts ci-avant et vise plus particulièrement les mesures de politique économique et sociale, le volet de l'enseignement et de la formation professionnelle, la protection de la santé, les plans d'aménagement et les investissements publics dans l'infrastructure générale du pays.

- Plusieurs conclusions peuvent être retenues à ce stade.

Bien que la loi sur l'aménagement général du territoire fixe dans le texte des buts ambitieux et fasse état d'une panoplie étendue de moyens pour y parvenir, il y a lieu d'emprunter une voie pragmatique, finalement seule garante du succès de la démarche suggérée par la loi de base.

Un retour à une certaine modestie est dès lors conseillé notamment dans trois domaines.

. Il importe de se défaire de toute velléité d'embrasser toutes les composantes de la vie économique et sociale du pays.

On lit à la page 8 du tome 1er du projet de plan directeur les phrases suivantes:

"Placé dans la perspective 1990 avec des éclairages sur l'an 2000, le programme directeur s'étend sur l'ensemble du territoire national et essaie de définir, en fonction des données géographiques, historiques, politiques, économiques, financières, démographiques, sociales et culturelles, l'évolution future de notre pays d'une manière cohérente. Il sert ainsi de cadre à la recherche des problèmes d'ordre national et à la découverte des solutions possibles et souhaitables."

Une approche de ce genre est trop vaste et trop théorique et donc à écarter comme étant irréaliste.

. Une conclusion similaire s'impose au regard des propositions d'étoffer, outre mesure, les services de l'aménagement

du territoire et par rapport à la définition de tâches excessivement nombreuses et variées (cf. tome 3, pages 917 et suite). Les suggestions émises, à cet égard, aux passages précités dépassent par ailleurs largement la mission dévolue au secrétariat aux termes de l'article 9 de la loi du 20 mars 1974.

La loi du 20 mars 1974 ne détruit pas le fonctionnement normal des services gouvernementaux.

Le Conseil supérieur est un organe consultatif de réflexion. Le Comité interministériel est un organe coordinateur et on conçoit que pour la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire il constituera l'enceinte où les directives ministérielles seront confrontées et harmonisées.

Le tout est évidemment coiffé par le Ministre tutélaire et le Conseil de Gouvernement où s'élaboreront les orientations et où seront prises les grandes options.

Voilà pour les pièces essentielles de la mécanique.

Le service d'aménagement est à forger en conséquence.

Enfin - c'est là une troisième donnée de départ - il convient de se défaire de schémas excessivement théoriques qui s'éloignent trop de la réalité.

Le tome 1er du projet de programme directeur développe longuement, dans sa partie introductive et dans les chapitres consacrés aux armatures urbaine et rurale les notions de régions naturelles (Sud et Oesling), de quatre régions d'aménagement en tant que cadres d'analyse et souligne les nuances par rapport à des centres de développement et d'attraction (CDA); ce dernier concept a été repris d'un modèle suisse¹⁾ dont les critères chiffrés ne s'appliquent guère à la situation luxembourgeoise.

1) Le modèle suisse, auquel se réfère l'avis du Conseil Economique et Social, ne figure pas dans l'avant-projet du programme - directeur de l'aménagement du territoire, mis à jour, mais se trouve exposé et commenté dans une note explicative du 10 février 1977, transmise comme information complémentaire au Conseil par le Secrétariat à l'Aménagement du Territoire.

Si l'analyse théorique, en termes d'aménagement du territoire présente un intérêt certain, il devient clair en revanche qu'on ne doit pas en déduire la création de subdivisions ou de catégories territoriales nouvelles, avec toutes les implications que cela comporte au point de vue de l'infrastructure et de l'administration générale.

Plusieurs conséquences en découlent qui sont développées dans les paragraphes qui suivent.

- Compte tenu de la dimension du pays, l'institutionnalisation de nouvelles subdivisions territoriales est à éviter pour les besoins de l'aménagement.

Par priorité, les aspects sectoriels sont à étudier dans un cadre opérationnel concernant l'intégralité du pays, le tout compte tenu des interrelations entre les différentes parties du territoire et eu égard à la coopération qui doit s'instaurer avec les régions limitrophes étrangères.

- Les différentes parties du territoire national sont à développer en fonction de leurs vocations et particularités propres.

En même temps, une égalisation proprement dite dans le développement par région étant exclue, seul l'objectif d'un équilibre global doit être recherché.

- La fusion des communes, réforme territoriale et administrative de base, doit aller de pair avec l'aménagement du territoire. Une réduction à un nombre maximum de 39 communes se conçoit. Ladite réforme doit être accélérée et devenir contraignante. Les vues avancées en cette matière par le Conseil Economique et Social dans son avis du 16 juillet 1974 conservent toute leur actualité. La Chambre des Députés est dès lors à saisir rapidement pour trancher et permettre de lancer les initiatives nécessaires, tant du point de vue du regroupement des entités territoriales que de la mise en concordance de leurs activités avec celles du pouvoir central.

2. LE DEVELOPPEMENT DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE

- La démographie du Grand-Duché de Luxembourg présente plusieurs particularités dont il y a lieu de dégager des conclusions:

- . la densité de la population est de 135 - 140 unités au km², contre une moyenne de 169 pour la Communauté des neuf;
 - . la structure d'âge - 66,8% de personnes entre 15 et 64 ans, 20,2% de jeunes de 0 à 14 ans - est favorable à court et à moyen terme; elle risque de se détériorer à plus long terme;
 - . le taux d'activité, actuellement élevé, risquera de baisser à long terme;
 - . la natalité est faible et la mortalité est élevée (respectivement en-dessous et au-dessus de la moyenne communautaire);
 - . le solde migratoire a été positif dans le passé et a été responsable de l'accroissement de la population;
 - . les effectifs de nationalité étrangère atteignent une importance inégalée ailleurs (environ 33% des salariés).
- Les conclusions suivantes se dégagent de ce qui précède :
- . l'examen de la situation démographique et sociologique fait recommander une politique visant à une stabilisation de la population résidente autour du chiffre global de 350.000 - 360.000, ceci dans l'optique de 1990;

- . pour y arriver, il importe de stimuler la natalité des résidents et de limiter l'immigration;
- . la densité de la population assure aux habitants du pays un espace suffisant et permet un agencement adéquat des équipements collectifs;
- . la stabilisation globale et régionale de la population dégage un contexte tout à fait différent par rapport aux années 1950 - 1975, période de forte immigration;
- . une immigration limitée - 200 en moyenne annuelle - reste nécessaire en raison de la structure d'âge de la population.

- Si la population active potentielle peut s'accroître de 4.000 à 4.500 unités entre 1976 et 1985, les projections font entrevoir une diminution de 2.000 - 2.500 unités entre 1985 et 1990.

Il s'en dégage la nécessité de créer à moyen terme des emplois nouveaux, notamment dans l'industrie hors sidérurgie et dans le secteur des services.

Cet objectif entraîne aussi la nécessité d'améliorer la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre et d'adapter la qualification à l'offre sur le marché du travail.

- Le contexte actuel et à venir est marqué par un phénomène capital :

la nécessaire restructuration de la sidérurgie, assortie d'une contraction de quelque 7.000 emplois entre 1977 et 1990.

L'intensification des efforts en vue de créer des postes de travail nouveaux et d'opérer un redéploiement des activités économiques s'impose d'autant plus.

- En prenant en considération l'évolution tant de la population active que de la productivité par personne active occupée, il y a lieu de tabler sur un taux de croissance annuel se situant entre 2% et 3% en termes réels.

Il est vrai que ce résultat, étant donné une certaine stabilisation de la population, doit s'appuyer essentiellement sur une productivité de travail en valeur accrue - cette dernière étant aussi requise à la suite d'une concurrence internationale exacerbée - et sur le recours à des activités industrielles et tertiaires nouvelles sur lesquelles la qualification de la main-d'oeuvre doit s'orienter.

La politique de développement économique devra aussi prendre en compte les orientations dans plusieurs secteurs de base, traités ci-après et dont découle un impact sur l'aménagement du territoire.

3. LES GRANDS SECTEURS

31. L'industrie

- La restructuration de la sidérurgie avec ses implications particulières et le redéploiement industriel en général postulent une stratégie industrielle à plusieurs facettes.

L'implantation d'entreprises nouvelles, d'une part, la réorientation et la croissance d'entreprises établies, d'autre part, sont à favoriser pour donner du travail à une main-d'oeuvre disponible. Un lien intime est dès lors noué entre les deux termes du doublet investissements-emplois.

Les investissements de rationalisation et de renouvellement sont à encourager sur un plan égal.

Le redéploiement des activités comporte des actions sectorielles et une approche structurelle et il est facilité par les analyses faites dans différentes enceintes. Le contexte géographique, dans lequel les efforts se développent, devient très important.

- Les problèmes de reconversion et de diversification industrielles se posent essentiellement dans le Sud du pays où est concentrée la sidérurgie, les zones aux extrémités, Rodange, d'un côté, et le triangle Dudelange-Rumelange-Tétange-Kayl, de l'autre, se signalant particulièrement.

Une action vigoureuse doit dès lors être entreprise pour compenser au moins la perte de quelque 7.000 emplois sidérurgiques entre 1977 et 1990.

Plusieurs approches sont indiquées :

- .implantation d'activités en aval de la sidérurgie, ceci notamment à l'initiative de cette dernière;
 - .consolidation et développement des entreprises établies dans le Centre et le Nord du pays, afin de prendre en charge les travailleurs navetteurs résidant dans le Nord et occupés dans la sidérurgie;
 - .établissement de nouvelles entreprises dans le pays et pour une part prépondérante dans le Sud, pour rétablir l'équilibre économique, social et démographique et pour valoriser les équipements collectifs existants.
- Dans le Nord du pays, trois zones méritent l'attention.

Le ruban industriel Bissen-Colmar-Ettelbruck-Diekirch constitue et constituera un véritable pôle de développement. La politique d'industrialisation devra s'y appuyer, compte tenu du potentiel de développement qui peut y être décelé.

Wiltz, cité de tradition industrielle, où une opération de reconversion globale a été réussie dans les années 60, doit continuer à jouer le rôle de deuxième pôle de développement industriel dans la région.

Quant aux entreprises établies à Vianden, Clervaux et Troivierges, elles gagneront à être consolidées et développées; dans la mesure où de nouvelles entreprises de petite à moyenne envergure y seraient implantées, cela devrait être concilié avec les impératifs tenant au tourisme et à l'environnement.

Quant aux implantations dans le Centre et à l'Est du pays, une double démarche s'indique.

Il s'agit de maintenir la viabilité des entreprises établies et d'assurer la sauvegarde d'infrastructures existantes, au besoin par des opérations de réorientation et de substitution d'autres activités.

Une attention particulière est à consacrer dans cette optique à l'usine Monsanto, confrontée avec les difficultés structurelles du marché de la fibre synthétique.

Enfin, la concentration d'établissements industriels dans la région de la capitale est à éviter, ce qui n'exclut pas pour autant l'accueil d'activités spécifiques et non polluantes dans des endroits aménagés à ces fins.

- Des terrains industriels sont disponibles auprès de la sidérurgie et d'une série d'entreprises nouvellement implantées. L'inventaire afférent est à parfaire.

L'aménagement de terrains industriels nouveaux pour accueillir des activités créatrices d'emplois devient dès lors secondaire.

Quant aux zones industrielles dont parle le projet de programme directeur, il échet de donner une clarification.

Compte tenu des considérations ci-avant, il faut exclure l'éparpillement dans le pays de zones aménagées à grands frais, le tout sous l'aiguillon de la compétition des communes qui elles ont un droit d'initiative et qui sont incitées à aller de l'avant pour des considérations de prestige et des raisons d'ordre fiscal.

En attendant une discipline accrue grâce à la mise en oeuvre de programmes généraux et locaux, il échet de faire un bon usage de l'article 8 de la loi-cadre d'expansion économique du 28 juillet 1973, puisque les initiatives communales en la matière relèvent de l'avis des Ministres de l'Economie nationale et des Finances et de l'approbation de l'autorité supérieure (Ministre de l'Intérieur).

Les notions elles-aussi demandent un éclaircissement.

- . Le terrain industriel est un terrain nu susceptible d'aménagement ultérieur.
- . La zone industrielle, d'étendue plus grande, a une affectation plus précise, peut être dotée rapidement des services de base et permet un regroupement de différentes activités même non connexes.
- . Le parc industriel lui est doté de toute l'infrastructure nécessaire pour accueillir des activités industrielles.

Le passage de la zone au parc industriel se fera au mieux en présence de projets concrets.

Il s'y ajoute une considération de coût pour la mise en oeuvre des différentes approches.

Plusieurs critères matériels devront donc jouer :

- . le contexte géographique;
- . la nécessité d'équilibrage;
- . les réserves de main-d'oeuvre à proximité;
- . les possibilités existantes - coût de l'infrastructure à créer;
- . les aspects d'environnement.

32. Le secteur tertiaire

321. L'artisanat

- De manière générale, la croissance dans le secteur de l'artisanat se définira, dans une large mesure, en fonction de l'évolution que l'on pourra prévoir dans d'autres secteurs notamment dans l'industrie sidérurgique, dans le secteur public et dans le secteur du tourisme. Elle dépendra également des options qui seront prises dans des questions déterminantes telles que la répartition géographique des activités, la politique du logement, la politique d'immigration.

L'adaptation de l'artisanat aux nouvelles données ou aux évolutions prévisibles se fait généralement sans grandes exigences sur le plan de l'infrastructure et ne pose guère de problème de pollution.

- Les fonctions du secteur artisanal peuvent être décrites globalement de la façon suivante:

- . production, réparation et entretien dans le domaine de la construction;
- . sous-traitance par rapport à certaines catégories d'entreprises industrielles;
- . réparation et entretien des biens d'équipement professionnel, industriel et de transport, ainsi que de biens divers;
- . approvisionnement adapté aux besoins du marché et aux nécessités régionales;
- . services relatifs aux personnes et aux biens.

- Plusieurs tendances se dégagent.

. Sur un plan général

- .. Le nombre des entreprises va diminuer.

- .. Il y a un mouvement en cours et qui se poursuivra dans certaines branches vers des entreprises plus grandes et plus mécanisées.
- .. Le niveau actuel des effectifs pourra se maintenir dans son ensemble - soit environ 26.000 personnes - mais se différenciera par branche.
- .. Une croissance économique ralentie se fera sentir.

• Sur un plan spécifique

- .. Il y aura des problèmes de recrutement et de qualification de la main-d'oeuvre.
- .. L'amélioration de la productivité s'impose et des mesures de rationalisation et de coopération doivent être prises d'une façon plus intensive.
- .. Le processus de mutation continuelle engagé dans le secteur de l'artisanat et dans les différents métiers se poursuivra.

• Sur le plan de la répartition géographique des activités

- .. Il y a des problèmes particuliers selon qu'il s'agit de métiers liés à une clientèle résidant aux alentours directs (standortgebundene Handwerke), ou qu'il s'agit d'activités à rayon d'action plus grand (nicht standortgebundene Handwerke).
- .. Il faut prendre conscience du problème de la garantie d'approvisionnement et de prestation de services suffisants pour la population de différentes parties géographiques du pays.

322. Le commerce

- L'évolution du secteur commercial dépend également de l'évolution économique des secteurs agricole, artisanal et industriel.

Le nombre des entreprises est resté stable au cours des dernières années.

- . Des modifications structurelles à l'intérieur du secteur commercial sont en cours et se poursuivront.
- . Il y a une concentration régionale des entreprises (du nord du pays vers le sud du pays).
- . Le problème de la succession se pose dans l'hôtellerie.
- . Les facteurs tels l'urbanisation, la création de routes et d'auto-routes et l'aménagement d'aires de stationnement pour voitures à l'intérieur des villes influenceront l'évolution structurelle dans le commerce.

Il faudra faire en sorte que des entreprises commerciales resteront à l'intérieur des villes, pour éviter une prolifération excessive des centres commerciaux aux périphéries des villes avec les problèmes de circulation que l'on sait.

- La pyramide d'âge dans le secteur commercial est la même que celle de la population active globale (exception faite dans l'hôtellerie où le vieillissement est très prononcé); les chiffres indiqués dans le tableau no. 83 du projet de programme directeur, page 368 "Population active par branche commerciale" sont surévalués. La marge d'erreur y relative peut être estimée entre 15% et 20%.

- Il n'y aura pas de régression du secteur commercial dont l'évolution reste évidemment liée aux développements des autres secteurs.

- Comme par rapport à l'artisanat, la diminution du nombre des entreprises commerciales dans certaines parties géographiques du pays pose le problème de l'approvisionnement adéquat de la population qui y réside.

323. Les banques

- Une certaine stabilité peut être admise pour le nombre des établissements.

- Le chiffre indiqué relatif au nombre d'emplois dans le projet de plan directeur - 7.000 unités en 1990 - est sans doute à corriger légèrement vers le bas, suite à la rationalisation en cours dans le secteur.

- On note une tendance régressive quant au nombre des agences bancaires.

- Pour ce qui est des employés, quelque 30% resteront des étrangers (spécialisation, formation, liens personnels).

- Le régime des holdings, la politique de crédit ainsi que l'adaptation de l'environnement fiscal exerceront une influence positive.

- L'évolution de la somme globale des bilans est régulièrement ascendante (1950 - 8 milliards; 1970 - 236,8 milliards; 1976 - 1.710,5 milliards de francs).

- Le marché des émissions d'euro-obligations et la participation des banques dans les euro-monnaies demeurent et demeureront actifs, sauf détérioration de l'environnement financier et fiscal.

- Dans cette dernière hypothèse, il y aurait un impact, non seulement sur les eurobanques, mais aussi sur les banques à vocation mixte.

324. Le tourisme

- L'expansion du tourisme, nécessaire à l'économie nationale, demande à être canalisée et encadrée pour ne pas porter atteinte au capital irremplaçable des paysages.

Le tourisme de détente et d'agrément doit avoir le pas sur le tourisme d'agitation et de masse, ce qui n'exclut pas l'appel publicitaire et l'utilisation optimale de l'infrastructure en place.

- Le tourisme mobile et de courte durée qui est celui de Luxembourg commande des initiatives:

- . allongement de la saison et augmentation de la durée moyenne des séjours, sous l'observation des conditions générales pour y arriver;
- . encouragement du tourisme de fin de semaine;
- . recherche d'une coopération plus étroite entre les entreprises du secteur;
- . aides sélectives à l'amélioration de l'hôtellerie sur les plans du confort, de l'esthétique et de la prestation de services.

- Le cadre naturel et le patrimoine architectural sont à maintenir et à revaloriser.

Les localités à vocation touristique par excellence sont à préserver d'implantations nuisibles au tourisme.

- L'extension et la multiplication de campings sont à encadrer et à assujettir à des conditions rigoureuses d'hygiène et d'aménagement général.

Dans le même contexte, le stationnement des caravanes est à réglementer et la prolifération des résidences secondaires à la petite fortune est à prendre en main.

La création de villages de vacances doit s'intégrer dans les localités existantes.

- Il convient de canaliser l'impact de la nouvelle législation sur le jeu dans le sens d'une amélioration qualitative du mouvement touristique.

- Il importe de valoriser davantage les avantages inhérents à l'aéroport de Luxembourg, eu égard aux contraintes d'environnement.

33. L'agriculture et la viticulture

331. L'agriculture

3311. L'inventaire des tendances

- La superficie agricole utilisée ira en diminuant (120.000 ha en 1985 contre 131.000 ha en 1974).

- La taille moyenne de l'exploitation évoluera entre 40 et 50 ha (actuellement: 26 ha) et le nombre des exploitations diminuera à 2.500 - 3.000 unités.

- La population s'inscrira dans une fourchette de 3.000 - 5.000 UTH.^{x)}

- Le faire valoir en location augmentera.

^{x)} Unité de travail homme

- La vocation de l'économie agricole luxembourgeoise se situe essentiellement dans le domaine de la production animale. Une partie très importante des terres agricoles (entre 70% et 80%) sera donc utilisée en support de cette production animale.

- Les axes de la production agricole sont, dans l'ordre de leur importance:

- . la production bovine (lait et viande);
- . la production porcine (déclin de la production);
- . la production végétale (essentiellement production de support).

- L'agriculture joue un rôle important en matière de sauvegarde de l'environnement.

3312. Les lignes de conduite

Afin de maintenir une agriculture viable, susceptible de lui assurer un revenu comparable à celui d'autres secteurs économiques, grâce à une gestion rationnelle et à une amélioration des structures agraires, plusieurs lignes de conduite doivent être suivies:

- les ressources de l'agriculture sont à valoriser d'une façon optimale, au mieux en exécution d'un plan programme sur les objectifs et orientations de l'économie agricole;
- l'effectif humain disponible et la structure d'âge avancé posent la question de savoir si un nombre minimum d'exploitations (2.500) peut être sauvegardé;
- à côté du remembrement agricole, à la faveur d'une procédure lente et coûteuse et donc à corriger, il est indiqué d'encourager et d'accélérer les procédés naturels et volontaires de regroupement de terres et de restructuration parcellaire ;
- le concept de l'agriculture de groupe demande une mise en oeuvre méthodique;

- il échet de favoriser la mobilisation de ressources financières pour stimuler la rationalisation et la croissance des exploitations;
- l'industrie agro-alimentaire connaîtra un développement;
- les vocations par régions et par localités doivent être canalisées.

332. La viticulture

- L'étendue du vignoble a fait preuve de stabilité et accuse une tendance à l'extension. Il se signale par un rendement moyen élevé, de sorte qu'il s'agit d'une culture hautement productive (0,87% de la surface agricole, 8,6% de la production agricole nationale).

- Dans l'optique de 1990 le mouvement de concentration s'intensifiera (300 - 400 exploitations de 3 hectares chacune - emploi dégressif jusqu'à 400 UTH^x contre 800 UTH^x actuellement).

- L'accent doit être mis sur la qualité des produits, ceci en présence d'une compétitivité plus aiguë.

- Des ressources financières devront être mobilisées pour encourager la rationalisation, la spécialisation et la croissance des exploitations.

- Le paysage touristique par excellence de la région mosellane est à sauvegarder.

x) Unité de travail homme

4. LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

41. L'infrastructure sanitaire

411. L'actualisation des données du rapport des experts en tenant compte des lois votées depuis 1975

Le projet de programme directeur est à actualiser compte tenu de l'entrée en vigueur des lois ci-après :

- la loi du 10 décembre 1975 créant un établissement public dénommé Centre hospitalier de Luxembourg groupant la maternité Grande-Duchesse Charlotte, la clinique pédiatrique fondation Grand-Duc Jean et Grande-Duchesse Joséphine Charlotte et l'Hôpital municipal;
- la loi du 29 août 1976 portant planification et organisation hospitalières;
- la loi du 17 décembre 1976 ayant pour objet de garantir un équipement médical et hospitalier ainsi qu'une répartition des prestations médicales conformes aux besoins du pays;
- la loi du 2 août 1977 concernant l'exercice de la profession de médecin.

412. Le corps médical

- Actuellement il y a 40% de médecins en plus que ceux relevés dans le rapport des experts de 1974;
- on est toujours en présence d'un surnombre de spécialistes par rapport aux médecins de médecine générale, bien que cette tendance soit en train de s'atténuer rapidement;
- la répercussion de l'ouverture des frontières se fera sentir sans doute d'ici 2 à 3 ans, mais l'on peut raisonnablement prévoir que l'incidence la plus forte se fera en ce qui concerne les médecins-spécialistes qui s'établiront surtout dans les villes;

- beaucoup d'étudiants en médecine vont terminer leurs études, mais l'on ne sait pas où ils vont s'établir. En effet, nombre d'entre eux restent à l'étranger.

Ces nouveaux éléments sont à prendre en considération lors de l'établissement définitif du programme directeur.

413. L'infrastructure hospitalière

Le tableau repris dans le volume II, page 488 (effectifs de lits des hôpitaux et des cliniques) est à remplacer par un tableau actualisé (par exemple par celui du document parlementaire no. 1740).

En plus, la création de lits nouveaux se chiffre à plus de 470, dont:

- 300 pour le nouveau centre hospitalier;
- 100 pour la clinique d'Ettelbruck;
- 70 pour la clinique de Wiltz.

Après la construction de l'hôpital intercommunal de Differdange-Pétange-Bascharage, les hôpitaux de Differdange et de Niedercorn auront une destination de maisons de soins. Il en devrait être de même de la clinique privée de Pétange.

En ce qui concerne les cliniques où il n'y a pas eu augmentation de lits, mais où le seul plateau technique est modernisé, il faut citer:

- la clinique St. Elisabeth;
- la clinique d'Eich;
- la clinique St. Thérèse;
- la clinique Sacré-Coeur.

D'autre part, il est prévu de remplacer à l'hôpital neuro-psychiatrique d'Ettelbruck certains pavillons vétustes par de nouvelles constructions sans augmentation du nombre de lits.

Il s'agira de donner une autre destination à d'autres hôpitaux en les transformant en des maisons de soins pour maladies chroniques, maisons de soins qui ne se limiteraient pas essentiellement aux soins gériatriques, mais engloberaient toutes les maladies chroniques qui ne touchent d'ailleurs pas uniquement les vieilles personnes.

Exemple de ce changement réalisé est Vianden qui n'est plus un sanatorium.

De toute façon le pays est doté actuellement d'un nombre amplement suffisant de lits dits aigus.

L'installation de chaque lit nouveau coûte environ 2.000.000 de francs; à cela s'ajoute annuellement un montant approximatif de 500.000 francs pour frais d'exploitation.

414. Les_emplois

A cet égard, le Conseil Economique et Social relève une lacune dans le rapport des experts. En effet, l'on peut estimer que l'ensemble du personnel occupé dans le secteur de la santé se chiffre à environ 6.100, avec des recoupements des emplois de l'Etat, des communes et des parastataux de la santé.

Par ailleurs, l'on a constaté que le personnel para-médical en voie d'études double presque chaque année. Un autre constat est celui que dans le passé les femmes travaillaient dans la profession para-médicale environ 5 ans, aujourd'hui elles ont tendance à rester plus longtemps.

Les emplois dans le secteur sanitaire ont donc tendance à augmenter, mais devront se stabiliser aux environs de 7.000 en raison de leur incidence sur le coût.

415. Le coût

L'ensemble des frais médicaux - prestations en nature et en espèces - payés par la sécurité sociale, représentait, en 1973, 3,18% de notre PIB (au coût des facteurs). Une étude comparative au niveau européen situait le Luxembourg en dernière position. Ce pourcentage était de 5,32% en 1975, année où notre PIB a enregistré une baisse sensible.

Actuellement, les frais de personnel représentent 70% du coût global que la sécurité sociale n'est plus capable de payer. Il en découle la nécessité d'une rationalisation.

416. La médecine préventive

La médecine préventive, à visées spécifiques, est en voie de réalisation ou est déjà réalisée en partie (par exemple examens des femmes enceintes, peri- et post nataux, carnet de santé), mais doit encore être élargie pour autant que les ressources financières sont disponibles et pour autant qu'on pourra en attendre, même à long terme, une relation intéressante "investissements-gains".

Depuis le dépôt de l'avant-projet du programme directeur, en matière de médecine préventive, plusieurs réalisations sont d'ailleurs intervenues.

- La loi du 14 février 1977 portant abrogation de la vaccination antivariolique obligatoire;
- la loi du 20 juin 1977 ayant pour objet d'instituer le contrôle médical systématique des femmes enceintes et des enfants en bas âge et portant également modification de la législation existante en matière d'allocations de naissance;
- la campagne contre l'alcoolisme et le tabagisme;
- l'introduction d'un certificat pour cas d'urgence;
- le renforcement du service de médecine scolaire dentaire;

- la réorganisation et l'amélioration du dépistage des scolioses;
- les séminaires sur la médecine scolaire;
- l'organisation de cours culinaires et de conseils diététiques pour diabétiques;
- la construction et l'aménagement d'un centre médico-social à Differdange et à Grevenmacher.

On peut citer dans le même contexte les projets suivants en voie de préparation:

- l'avant-projet de loi portant réorganisation de l'institut d'hygiène et de santé publique;
- l'avant-projet de loi instituant la médecine du travail;
- l'avant-projet de loi portant restriction de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac et interdiction de fumer dans certains lieux;
- le projet de règlement grand-ducal concernant la protection radiologique des patients contre les dangers résultant des rayonnements ionisants en radio-diagnostic, radio-thérapie et médecine nucléaire;
- le projet de règlement grand-ducal portant sur les modalités des examens médicaux en bas âge, sur la périodicité de ces examens et sur le modèle du carnet de santé et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement;
- l'introduction du carnet de santé avec bilans de santé;
- l'engagement d'un médecin scolaire à plein temps;
- l'avant-projet de loi portant réorganisation du service audio-phonologique.

417. Les conclusions

La planification régionale ne doit pas être poussée trop loin. Les trois centres existants sont suffisants, de sorte qu'il ne serait pas réaliste d'en implanter un quatrième dans l'Est du pays.

42. L'équipement scolaire et culturel

421. L'équipement scolaire

Les quatre niveaux d'études suivants sont touchés:

- le préscolaire;
- le primaire;
- le post-primaire (moyen et secondaire);
- le post-secondaire.

4211. Le préscolaire

Bien que toutes les communes disposent d'un équipement préscolaire, trois ordres de problèmes sont à relever:

- la conception doit être clairement arrêtée et des programmes nationaux obligatoires sont à établir en conséquence;
- le personnel doit être qualifié et les classes ne doivent pas compter un effectif trop nombreux: le nombre de 15 enfants par classe apparaît au Conseil Economique et Social comme un optimum;
- la distance et la durée de transport doivent être réduites au minimum pour cette tranche d'âge. Les normes de taille à rechercher influent d'ailleurs fortement sur la localisation de l'équipement et partant sur les distances à parcourir pour les enfants. Le risque de conflit entre ces deux objectifs, taille et distance, est particulièrement réel en milieu rural;
- les classes du préscolaire logeant normalement dans des bâtiments du primaire, les chiffres relatifs à la taille, donnés par le projet de programme directeur, paraissent trop élevés (page 529).

4212. Le primaire

Le problème de l'équipement ne se pose pratiquement que dans le milieu rural. Ce ne sera que par le biais de la centralisation des classes que l'on pourra faire bénéficier l'école

rurale des mêmes moyens didactiques modernes que dans les zones urbaines.

Tout comme pour le préscolaire, la centralisation soulève le problème des trajets à effectuer par les enfants.

En terme de distances, le projet de programme directeur parle de maxima de 500 mètres en ville (à pied) et de 20 à 30 minutes en car pour le milieu rural.

Bien que l'on ne puisse pas opérer avec une formule arithmétique, le Conseil Economique et Social estime qu'il se pose essentiellement un problème en milieu rural, étant donné la durée quelquefois excessive prise par le transport des écoliers.

Aussi dans l'optique de l'égalisation des chances et de la qualité de la scolarisation, s'agira-t-il de ne pas perdre en durée de transport, d'un côté, ce que l'on veut gagner en moyens didactiques, de l'autre.

4213. Le post-primaire

Le projet de programme directeur n'a pas pu tenir compte des projets de réforme concernant le tronc commun et la formation technique et professionnelle, sur lesquels le Conseil Economique et Social s'est prononcé dans ses avis spécifiques en la matière. (La formation professionnelle, 1re et 2e parties du 17 octobre 1967 et du 23 janvier 1968 et l'éducation au Luxembourg du 29 juin 1976). Les réformes afférentes aboutiront notamment à la suppression sinon à l'intégration de l'école moyenne.

Pour ce qui est de la localisation spatiale du tronc commun, la meilleure solution paraît être le rattachement aux centres d'enseignement post-primaire existants, moyennant les aménagements architecturaux qui s'imposent.

D'une façon générale, il faudra veiller à un bon équilibre des aires d'attractions des différents centres et ce notamment par un enseignement de qualité. Dans ce contexte, on peut prévoir la construction d'un centre de délestage à Bonnevoie et créer ainsi une zone d'attraction supplémentaire dans la ville de Luxembourg qui éviterait la traversée de la ville vers les centres du Limpertsberg ou de Belair à ceux des élèves venant du côté est de Luxembourg.

Dans l'optique de la rationalisation des équipements et de l'optimisation de la qualité de l'enseignement, la création de centres polyvalents est à favoriser.

4214. Le post-secondaire

Le Conseil se prononce tant contre la création de cycles universitaires complets dans notre pays que contre l'introduction d'une seconde année universitaire pour les études de lettres et de droit.

Les autres mesures préconisées par le projet de programme directeur ont déjà été réalisées.

422. L'équipement culturel

Deux conceptions de la culture s'affrontent: la culture "consommation" et la culture "création". La première recouvre assez bien la conception traditionnelle de "La Culture" et la seconde celle d'animation socio-culturelle.

La première est statique, la seconde est dynamique.

En termes d'équipements, nous sommes plutôt gâtés pour ce qui est de la conception classique. Eu égard à la population soit du pays, soit de telle ou telle ville, l'équipement a atteint un point de saturation. Si du point de vue artistique l'offre

n'est pas toujours de toute première qualité, il ne faut pas oublier que le Luxembourg ne deviendra jamais la Mecque des arts.

Pour ce qui est de la conception animation socio-culturelle, il s'agit plutôt d'un problème de personnel qualifié que de celui de l'infrastructure.

Dans un but de création et de dynamique sociale, cette conception a pour objectif de ne pas s'enfermer dans de somptueux palais de la culture, mais de descendre dans la rue et de toucher les gens là où ils vivent et où ils travaillent.

En conséquence, de ce point de vue, l'équipement est aussi largement suffisant et l'accès aux équipements existants (écoles, salles communales, centres sportifs) rend le même service à moindres frais que les nombreux centres culturels.

Tout au plus peut-on penser dans l'optique de la démocratie culturelle et de l'animation, à une maison de la culture ouverte du genre d'un forum de rencontres et d'animation permanente pour Luxembourg-Ville, tout en connaissant les difficultés que d'autres pays ont rencontrées dans ce domaine. Ici encore, le Conseil Economique et Social estime qu'il faut recourir aux équipements existants dans la mesure du possible - par exemple l'ancien théâtre municipal, dont un projet dans ce sens fait périodiquement surface - sans qu'il soit besoin de recourir nécessairement à la prison désaffectée du Grund.

43. L'infrastructure du transport

Les voies de communications par air, par eau et par terre, trouvent leur justification dans la répartition de l'habitat et des activités économiques, l'acheminement des biens et la mobilité de la population. Leur implantation, leur degré de rapidité et leur fréquence conditionnent l'infrastructure administrative, sanitaire, scolaire, culturelle et sportive. En somme, elles constituent l'armature de tout plan d'aménagement du territoire. Comme elles sont dévoreuses de l'espace par sa nature inextensible, leur développement doit s'orienter:

- à l'analyse des besoins;
- à l'étude utilité-coûts;
- à une politique cohérente de transport.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social constate que le chapitre du transport du projet de programme-directeur de l'aménagement du territoire ne se fonde guère sur ces trois facteurs. En effet, il admet à la page 376 du tome II une croissance de l'emploi dans le secteur "transports et communications", alors que le tableau de la page 365 portant sur les "transports, entrepôts et communications" indique une régression régulière du nombre des emplois dans le secteur pour la période allant de 1960 à 1970. Il s'y ajoute qu'en raison de la crise structurelle qui affecte notre industrie-clé, l'économie luxembourgeoise s'orientera à moyen terme vers des activités qui ne se caractérisent plus par le recours en amont et en aval de la production de biens de masse dans le transport desquels le chemin de fer s'est spécialisé. Il en résultera inévitablement une adaptation des moyens de transport à cette nouvelle donnée.

Cette réflexion gagne toute sa signification si l'on songe que le réseau du chemin de fer luxembourgeois a acquis une densité supérieure à celle de la moyenne européenne et que la route dépasse sensiblement la densité moyenne européenne.

Aussi la décision des auteurs du projet de programme directeur de l'aménagement du territoire de reprendre le plan du réseau autoroutier tel qu'il a été arrêté par la loi du 10 août 1969, a-t-elle surpris le Conseil Economique et Social qui avait pourtant écrit dans son avis du 18 juillet 1969:

"Le législateur ne devrait pas hésiter à réviser la loi sur le fonds des routes si les études sur l'aménagement du territoire aboutissaient à des conclusions divergeant de ce qui a été prévu dans cette loi."^{x)}

Avant d'aborder l'analyse des quatre modes de transport, à savoir, le chemin de fer, la route, l'air et la voie fluviale, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler que le développement de ces secteurs doit se fonder au point de vue de l'aménagement du territoire sur :

- une prévision sans cesse mise à jour des besoins spécifiques à chaque mode;
- la répartition géographique de l'habitat;
- la localisation des activités économiques et leur extension;
- la qualité de la vie;
- le coût.

431. Le chemin de fer

Le chemin de fer qui absorbe, sans recours à de grands espaces, avec un minimum d'énergie par tonne transportée et de pollution, un trafic de masse, reste un moyen de transport indispensable, même si ses coûts fixes sont importants. Il s'agira donc de préserver cet outil tout en le modernisant et tout en l'adaptant à l'évolution du trafic marchandises qui interviendra à moyen terme suite à la restructuration de notre industrie-clé. Cette adaptation doit se doubler d'une politique tarifaire qui s'oriente dans un souci de compétitivité de notre appareil de production au niveau pratiqué par les réseaux voisins.

x) voir Conseil Economique et Social : Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1968 à 1972, tome I, volume 1, page 137.

Quant à la fonction de transporteur de personnes, elle doit s'exercer à l'intérieur à travers des trains rapides et cadencés aux heures de pointe, essentiellement entre la Ville de Luxembourg et les principales localités du Bassin Minier. Vers l'extérieur, il s'agira d'améliorer les communications avec la République Fédérale d'Allemagne et la région de Liège, les gares de Luxembourg et d'Ettelbruck devant rester les seules gares internationales du pays.

432. La route

Situé au coeur d'un marché de plus de 300 millions d'habitants, le Grand-Duché de Luxembourg doit être relié aux réseaux européens de transport par route.

Le Conseil Economique et Social n'entend pas revenir en détail sur les problèmes inhérents à la construction routière qu'il a traités dans son avis du 2 juillet 1968 sur la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de routes. Il se permet seulement de constater que depuis 1968 les données du problème n'ont guère changé. Si l'aménageur du territoire reste toujours confronté avec un trafic journalier important tant sur les routes dans le triangle Luxembourg, Dudelange, Esch-sur-Alzette et Differdange qu'à l'entrée et à la sortie de la Ville de Luxembourg et avec l'éparpillement de l'habitat, il n'est pas moins vrai que les prévisions trop optimistes de l'évolution du trafic routier établies par les experts consultés par l'administration compétente à l'aide d'extrapolations linéaires, ne se sont pas vérifiées dans les faits.

Il en découle que la priorité en matière de construction des routes consistera à:

- sortir le trafic de transit de la Ville de Luxembourg par l'achèvement de l'autoroute du contournement de l'ouest et à l'est par une route de contournement à deux voies susceptible d'être aménagée plus tard en autoroute;
- créer de nouvelles pénétrantes dans la Ville, assorties de parkings d'accueil;
- aménager parallèlement des zones piétonnières qui, ensemble avec les parkings, augmentent la qualité de la vie et évitent ainsi la perte d'attrait de la Ville comme zone d'habitation, perte qui se traduit par un exode à la périphérie qui, à son tour, engendre un nouveau trafic d'entrée et de sortie de la Ville;
- améliorer les transports publics à l'intérieur de la Ville par la qualité de l'équipement, la densité et la fréquence et la rapidité des liaisons sur une voie réservée à cette fin sur la chaussée;
- relier la capitale aux réseaux autoroutiers des pays voisins dans la mesure où les travaux de construction autoroutière entrepris par ces pays s'achèvent sur le lieu de raccordement;
- construire la voie express projetée dans le Bassin Minier et entamer la mise en chantier de la collectrice du Sud avec un nombre limité d'accès pour favoriser la rapidité du trafic;
- conférer à l'autoroute du Nord qui ne se justifie de toute façon que sur le tronçon Luxembourg-Mersch, le caractère d'une route express implantée dans la vallée à l'écart des localités pour lui permettre d'absorber le trafic qui est essentiellement un trafic qui y prend naissance et aboutit dans cette vallée;
- réaliser le contournement des localités et notamment d'Ettelbruck et d'Echternach pour réduire les nuisances acoustiques et la pollution dans les zones réservées à l'habitat;
- soumettre tous les projets de construction encore prévus dans la loi du 10 août 1969 à une analyse utilité-coût;

- mettre les routes existantes, qui en raison de l'éparpillement de l'habitat sont nombreuses, en bon état et les y tenir.

433. L'air

En vue de valoriser la capitale comme siège des Communautés européennes, comme place financière et de favoriser l'exportation de notre production industrielle, il est opportun d'étendre, en matière d'aviation, le nombre des accords d'atterrissage au maximum de pays, le maintien et l'expansion des affaires exigeant des liaisons aériennes directes et fréquentes avec les principales capitales européennes.

Le corollaire en est une limitation des constructions d'habitation dans les zones de bruit aux alentours d'approche de l'aéroport.

434. La voie fluviale

Les prévisions optimistes de trafic fluvial, basées sur une croissance du tonnage de 2% par an en moyenne de la production sidérurgique, retenues à la page 697 du tome III, ne se vérifieront guère en raison de la restructuration de ce secteur caractérisé par un excédent des capacités de production. Il en va de même de certains projets d'extension des voies fluviales à l'étude à l'étranger, suite au recul des activités économiques tant en Lorraine qu'en Sarre. La construction d'écluses supplémentaires à chaque retenue est à revoir en conséquence.

435. Les postes et les télécommunications

L'effort d'extension et de modernisation en cours du réseau téléphonique est à poursuivre tant pour combler les retards constatés que pour répondre à des besoins futurs, dûment prouvés.

Les bureaux postaux sont à regrouper conjointement à la fusion des communes avec la mise en place de stations de relais fixes et mobiles pour garantir, voire améliorer, le service postal dans l'intérêt de la population et de l'économie.

44. Les réseaux énergie et eau

441. L'énergie

Sans vouloir revenir sur la question de l'approvisionnement en énergie de l'importateur net qu'est le Luxembourg, question qui a été traitée en détail dans ses avis des 19 juin 1973 et 15 décembre 1976, le Conseil Economique et Social rappelle que l'indispensable diversification de la structure industrielle est subordonnée à la solution du problème de l'approvisionnement du pays en énergie électrique. Cet approvisionnement devra se faire par des contrats de fourniture à long terme et par la production d'électricité dans des centrales établies sur le territoire national.

Pour ce qui est de la distribution de l'énergie électrique, il importe de poursuivre l'effort d'investissement visant le renforcement et l'extension du réseau, ceci sur la base d'une nouvelle concession.

En matière de chauffage, le recours accru au gaz naturel qui est peu polluant se recommande. Il s'y ajoute que la consommation industrielle de gaz naturel va en augmentant. Par conséquent, il importe de négocier des contrats de fourniture à long terme et d'assurer, pour des raisons de sécurité, le raccordement de notre réseau à une deuxième source d'approvisionnement.

442. L'eau

L'eau doit être mise à la disposition de la population et de l'économie en des quantités suffisantes et dans une qualité appropriée.

A cette fin, il est urgent d'établir un plan national de l'eau qui assure cet approvisionnement, préserve nos cours d'eau de la pollution et assure l'évacuation et l'épuration des eaux usées pour établir le cycle naturel de l'eau. Il faudrait également étudier les possibilités et le coût d'installation de circuits fermés en relation avec l'utilisation des eaux industrielles. Les réserves du lac de barrage d'Esch-sur-Sûre paraissent encore suffisantes pour alimenter le pays en eau potable jusqu'à la fin du siècle, surtout si l'on songe à la nécessité de raccorder la station de traitement à un second barrage à construire soit à Winseler soit à Dasbourg. Mais le problème le plus urgent consiste à mettre en place une protection efficace du lac de la Sûre par la construction d'égoûts et de petites stations d'épuration. Il faudrait encore moderniser les anciennes conduites dans le but de réduire les pertes d'eau et d'améliorer la distribution pour les 19 communes relevées dans le projet de programme directeur. De même, il faudrait construire une deuxième conduite d'adduction d'eau d'Eschdorf à Luxembourg par la vallée de l'Alzette pour assurer la sécurité de l'approvisionnement du centre et du sud du pays en eau potable.

45. Les sports

- Le Conseil Economique et Social souligne plusieurs principes retenus à bon droit dans le projet de programme directeur:

- . l'accès régulier à l'infrastructure et aux équipements sportifs;
- . la polyvalence de l'équipement;
- . la diversité des sports pratiqués.

Le dernier point implique une organisation rationnelle, la disponibilité des formateurs et la révision des programmes.

L'offre d'une gamme d'activités sportives au niveau des adultes ne doit pas comporter le risque de ne s'adresser qu'à une élite.

- L'approche faite quant à l'équipement sur le plan quantitatif, en faveur des centres de développement, témoigne d'un souci de perfectionnisme. Il faut aborder ce problème dans une optique de répartition géographique et en relation avec la fusion des communes.

- Le Conseil Economique et Social constate que les aspects financiers sont totalement négligés.

Il apparaît que les plans quinquennaux en la matière sont utilisés pour financer ex post et pour une bonne part des initiatives qui ont été lancées auparavant sur les plans local et régional.

Il est impérieux de ne pas se borner à décrire une situation dans une approche idéale, mais d'articuler les démarches autour de 4 points concrets:

- . évaluer les besoins;
- . rationaliser les utilisations;

- . prévoir le financement dans une enveloppe globale en fixant les priorités;
- . mettre en oeuvre une politique d'ensemble, compte tenu de la répartition géographique et de la fusion des communes, le critère de la population et surtout de la population scolaire étant essentiel.

46. La protection civile

Pour ce qui est de la protection civile, l'équipement existant est en principe suffisant pour permettre une intervention rapide sur l'ensemble du territoire (20 centres d'intervention - 1.300 volontaires).

Le Conseil Economique et Social déconseille de dépasser le système d'actions bénévoles à la faveur d'une législation rigide.

Il estime aussi qu'une grande prudence s'impose à propos de la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement d'abris. Si un programme est de mise dans une situation de paix, il serait déplacé d'élaborer tout un système parallèle prenant appui sur une situation de guerre ou de crise.

Certains problèmes spécifiques restent à résoudre:

- incendies de forêts;
- hélicoptères d'urgence (accords interrégionaux);
- service de secours à l'aéroport.

47. La protection nationale

Les installations dont l'intégrité est essentielle à la défense du territoire sont présentées en trois catégories dans le projet de programme directeur (camps et terrains militaires, grands ouvrages, installations d'intérêt national). Elles font l'objet de mesures de protection spécifiques.

S'il n'y a pas lieu d'attacher un poids excessif à l'infrastructure militaire dans l'optique nationale, compte tenu du système du volontariat, la catégorie des installations afférentes aura une importance certaine après la mise en place de parcs équipés et destinés à accueillir et à entretenir une partie de l'équipement militaire et paramilitaire des forces alliées.

Quant aux grands ouvrages et aux installations d'intérêt national, leur implantation géographique est acquise.

On devra veiller à l'avenir que des installations supplémentaires soient concentrées sur des terrains impropres à d'autres utilisations (absence de possibilités de développement dans d'autres domaines).

5. L'ARMATURE URBAINE, L'URBANISME ET L'HABITAT

51. L'armature urbaine

- Dans la partie introductive du présent avis, le Conseil Economique et Social a rejeté plusieurs notions et cadres d'examens figurant au projet de programme directeur comme étant irréalistes et inappropriés pour la situation du Grand-Duché.

Dans la même optique, il est rappelé que trois critiques de principe sont à adresser à la notion d'armature urbaine.

- . Le programme de promotion des centres de développement n'est pas couplé à la fusion des communes.
- . Toutes les données sur le coût font défaut.
- . La hiérarchisation est exagérée et trop schématique pour constituer un instrument d'analyse valable. Il est rappelé à cet égard que le projet de programme directeur, tome I, emploie sept notions théoriques en la matière:
 - .. le phénomène d'urbanisation;
 - .. l'armature urbaine;
 - .. la localité;
 - .. l'agglomération;
 - .. l'aire urbaine ;
 - .. la zone urbaine;
 - .. la région urbaine.

Si ces notions présentent un intérêt théorique, il faut retenir en revanche qu'elles risquent de donner lieu à confusion entre elles.

De toute façon, il n'est pas admissible que l'emploi de cette terminologie comporte des obligations opérationnelles.

- Le Conseil Economique et Social y ajoute les brèves considérations ci-après.

Les 12 chefs-lieux de canton devraient constituer, en fonction de leur centre de gravité, le noyau principal des nouvelles municipalités à créer.

Une population communale de 5.000 habitants au moins est indiquée, chiffre qui ne pourrait être réduit que pour celles des communes où la topographie empêcherait d'atteindre ce nombre.

Or, le projet de programme directeur prévoit 2 CDA^{x)} en-dessous de 2.000 habitants, 2 CDA^{x)} en-dessous de 3.000 habitants, 4 CDA^{x)} en-dessous de 4.000 habitants et 2 CDA^{x)} en-dessous de 5.000 habitants.

Si on prend encore en considération le modèle suisse, invoqué dans le projet de programme directeur et visant six degrés de centralisation pour les villes, on se rend compte qu'une pareille approche théorique n'est pas praticable pour le Luxembourg.

52. L'urbanisme

- Le sol est un bien rare qui ne peut être augmenté à volonté.

x) Centre de développement et d'attraction.

Tous les efforts doivent, dès lors, être déployés pour éviter le gaspillage et la dégradation.

- Quant à l'évolution de la surface urbanisée, il est contre-indiqué d'extrapoler des tendances notées antérieurement.

Plusieurs indicateurs concourent pour établir des hypothèses (démographie, migrations internes, utilisation du sol, forme de l'habitat futur).

Un objectif essentiel est de freiner le mouvement désordonné de l'habitat moyennant une utilisation prioritaire des espaces vides à l'intérieur des localités, en assurant un juste équilibre entre les zones de verdure et les surfaces bâties.

- Il semble superfétatoire de distinguer entre localités, agglomérations et aires urbaines, ces dernières étant encore séparées par des zones de coupure à l'urbanisation.

La nuance théorique, source de confusion, n'ajoute rien à la priorité de remplir les vides à l'intérieur des localités, ce qui, évidemment, n'implique pas la suppression des espaces de verdure.

- Les ensembles urbains, au sens courant du terme, doivent être équilibrés et concilier les différents critères - hygiénique,

esthétique, économique et social - favorables à l'épanouissement de l'homme.

La recherche d'une urbanisation optimale doit prendre en considération tant les conditions naturelles que l'infrastructure socio-économique existante.

On note une tendance renforcée vers une utilisation du sol pour les besoins urbains. Cette tendance doit être freinée, ce qui implique que la surface d'urbanisation par habitant ne devrait pas dépasser sensiblement à l'avenir celle d'aujourd'hui.

Michel DROIT, dans "La Ville des Fous", a parlé d'un mécanisme de TANTALE par rapport à la réalisation des plans d'urbanisme:

"Par là même qu'un plan existe, le prix des terrains monte et rend précisément impossible l'accomplissement des plans".

Ce constat plutôt pessimiste n'empêche cependant pas une série d'initiatives.

- . L'urbanisation sauvage et le développement anarchique des localités le long des routes sont à enrayer. Les localités voisines ne peuvent se rejoindre qu'à condition de former une unité fonctionnelle. Le développement des localités doit en même temps éviter l'empiétement sur les terrains réservés à la fourniture des services publics ou bloqués par des contraintes inhérentes à la protection de la nature.
- . Les localités doivent se développer de façon concentrique autour de leur noyau naturel.
- . Il faut exercer un contrôle sur toutes les formes de développement urbain, pour ce qui est des plans d'utilisation du sol et des plans par secteur.

- . L'amélioration urbaine est une obligation incombant au même titre aux pouvoirs publics et aux propriétaires.
- . La circulation automobile est à encadrer dans les centres.
- . Toutes les couches de la population sont à sensibiliser pour permettre la mise en marche du processus de planification.

53. L'habitat

- Le Conseil Economique et Social juge nécessaire, en premier lieu, de redresser certaines affirmations figurant dans le projet de programme directeur :

- . Le nouveau projet de loi sur le logement social est à examiner dans sa dernière version. Les conceptions à la base de la future législation doivent tenir compte des exigences en matière d'aménagement du territoire.
- . La formulation ci-après est irréaliste et doit être tempérée fortement :

"Le Ministère de la Famille estime qu'il est indispensable de faire dépendre tout recrutement supplémentaire (de main-d'oeuvre) de la condition expresse, pour les entreprises luxembourgeoises, de tenir à la disposition des nouveaux arrivants des logements appropriés"(projet de programme directeur tome 2, page 468).

- . Les objectifs énumérés par rapport aux personnes âgées sont à compléter par des soins ambulants et des repas sur roues (tome 2, page 471-472).
- . La fourchette indiquée - à propos de l'estimation des besoins en logements - entre l'hypothèse faible et l'hypothèse forte est trop étendue (tome 2, page 474).

- . On ne verra guère la part de la construction dans le PIB - quelque 8% - évoluer vers le haut (tome 2, page 478).
 - . Le tableau no. 110, figurant à la page 479 du tome 2, visant les besoins en logements et en surfaces urbanisables par région - hypothèse forte - n'a qu'une valeur indicative et est sujet à révision.
- Plusieurs préceptes sont à exécuter:
- . il faut remettre en état plutôt que de détruire les vieux bâtiments structurellement sains;
 - . les vieux bâtiments ne doivent pas se détériorer en taudis. Les propriétaires doivent adopter un comportement raisonnable;
 - . la création de nouveaux logements doit être coordonnée avec la mise en place de moyens de transport correspondant aux besoins;
 - . la composante du logement est à appréhender à 4 niveaux:
 - .. la répartition dans l'espace;
 - .. la localisation dans les villes;
 - .. le type d'aménagement des quartiers;
 - .. le type de construction.

- Dans l'optique de l'habitat, la multiplication désordonnée de résidences secondaires doit être arrêtée.

- La lutte contre la spéculation immobilière doit être organisée à la faveur d'une législation adaptée et plus stricte.

Le Conseil Economique et Social souligne qu'il attache à ce point une importance particulière et rappelle qu'au-delà de l'approche fiscale, des initiatives sont nécessaires sur plusieurs points concrets rappelés itérativement dans ses avis concernant la situation économique, financière et sociale du pays, à savoir:

- . une action sur les terrains à bâtir par un accroissement de l'offre et une réglementation des prix;
- . la taxation progressive en fonction de la durée de rétention des terrains à bâtir;
- . des initiatives renforcées de l'Etat et des communes.

6. L'ENVIRONNEMENT

- L'environnement général, visant la protection de la nature, la sauvegarde des paysages, des monuments et des sites, l'assainissement de l'eau et de l'atmosphère, la lutte contre le bruit et la pollution, l'élimination des déchets, est à cerner dans une politique d'ensemble active et préventive, réprimant pénalement les abus constatés.

Les considérations d'environnement doivent être omniprésentes lors de l'exécution d'ouvrages et de projets industriels (cf. exigence figurant dans le texte de la loi-cadre d'expansion économique du 28 juillet 1973).

- La protection de la nature se doit de:

- . sauvegarder et de recréer l'environnement naturel;
- . maintenir sa diversité;
- . garantir sa beauté et sa santé.

Il faut dès lors enrayer le mouvement de destruction en cours depuis des années.

Plusieurs actions sont nécessaires à cet effet:

- . compensation quantitative et qualitative par le reboisement en cas de déboisement préalable;
- . développement de parcs naturels;
- . maintien de zones vertes à l'intérieur et à l'extérieur des zones urbaines;
- . sauvegarde des endroits pittoresques;
- . souci de ne pas détériorer les forêts lors de l'exécution d'ouvrages.

La protection de la nature ne demande pas une floraison de textes nouveaux, mais l'application méthodique des réglementations existantes, le tout accompagné d'une action de motivation et de sensibilisation auprès des différentes couches de la population.

- La faune doit être maintenue dans un sain équilibre.
- La législation en matière de chasse et de pêche doit prévenir et sanctionner les abus à cet égard.
- Pour ce qui est de la protection des sites et monuments, un programme sélectif de conservation et de restauration est à établir, en rapport avec les possibilités financières.

Il faut éviter de classer un nombre excessif de constructions et rendre plus dynamique la politique menée en la matière.

La protection doit également viser les ensembles architecturaux et les quartiers historiques des localités.

De vieux bâtiments industriels désaffectés qui enlaidissent le paysage sont à éliminer.

- Quant à l'action anti-pollution et la lutte contre le bruit, la législation existante, à parfaire suivant les besoins en l'absence de tout souci de perfectionnisme, est à appliquer activement.

Cela comporte des contrôles périodiques des chauffages domestiques, des véhicules automoteurs et des installations industrielles.

Il importe, d'autre part, d'éloigner, dans la mesure du possible, le trafic routier des zones d'habitation.

Les plans d'aménagement communaux des localités importantes doivent prévoir des plans de circulation. Il faut enfin aménager dans les villes des zones piétonnières.

- Quant à l'élimination des déchets urbains et industriels, la prise en main exige l'élaboration d'une législation moderne. Il faut éviter de multiplier les installations dans le pays, une solution devant être recherchée sur un plan régional.

On prendra également égard à l'exigence coût-utilité.

Le nombre des décharges est à limiter et des dépôts pour véhicules hors d'usage sont à encadrer. Des terrains spéciaux sont à réserver à cette fin.

Les circuits touristiques et les aires de jeux, ces dernières étant à multiplier dans les centres urbains, doivent bénéficier de soins de nettoyage réguliers.

7. LES CONCLUSIONS

- Au terme de son analyse, le Conseil Economique et Social aimerait souligner à nouveau que l'approche choisie par lui concilie un pragmatisme voulu avec le souci de réaliser une vue cohérente des choses. Il a ainsi été amené à ramasser et à éclairer ceux des principes d'action qui lui semblent prioritaires.

- Ce faisant, le Conseil Economique et Social a dû partir du constat que le contexte économique a changé fondamentalement par rapport à l'époque de la rédaction de la 1re version du projet de programme directeur, ce qui implique des conclusions divergeant forcément de celles dudit document.

- Le Conseil Economique et Social souligne que l'aménagement du territoire consiste essentiellement dans la coordination des activités des différents départements ministériels, des services publics et des pouvoirs locaux, tant dans l'élaboration d'une conception d'ensemble qu'au stade de l'exécution de projets ayant des implications en matière d'aménagement du territoire.

- A cet effet, le Gouvernement serait bien inspiré en faisant une synthèse des documents à lui soumis par le secrétariat de l'aménagement du territoire, assisté des experts consultés en la matière, par le Comité interministériel, le Conseil supérieur et le Conseil Economique et Social, synthèse pouvant servir comme programme directeur ajustable au fil du temps et notamment par périodes de législature.

- Ce même document devrait permettre au Gouvernement d'y dégager les priorités et les actions à entreprendre à brefs délais eu égard à l'urgence des besoins constatés.

A ce titre se signale la nécessité de la restructuration de l'économie luxembourgeoise dans un but de croissance économique et de maintien de l'emploi.

Dans ce contexte se pose notamment le problème de l'infrastructure des transports et de l'implantation géographique d'activités nouvelles.

D'autre part, les équipements collectifs seraient à revoir à la lumière des besoins réels et des possibilités financières.

Enfin, certains programmes sectoriels à plus longue échéance, tels les plans pour le scolaire, le tourisme et le sport, devraient mieux s'intégrer dans le concept global en matière d'aménagement.

Résultat du vote:

Le présent avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 8 novembre 1977