

# 8

## Améliorer la gouvernance du logement

---

Le contexte et les dispositifs institutionnels propres à chaque pays influent sur la conception et la mise en œuvre des politiques du logement, ainsi que sur leurs résultats. En général, il existe un partage des tâches entre les différentes strates administratives ; des dispositifs de coordination sont donc nécessaires à une bonne conception et une bonne mise en œuvre des politiques du logement. Pour améliorer la situation en matière de logement, les administrations infranationales peuvent recourir à tout un éventail d'instruments d'action, notamment dans le domaine de la fiscalité de l'immobilier et de la réglementation de l'occupation des sols.

---

## Principaux enseignements pour l'action publique

Les pouvoirs publics recourent à tout un éventail d'instruments d'action pour atteindre les objectifs de la politique du logement. Aux côtés des administrations nationales, les administrations régionales et locales jouent elles aussi un rôle essentiel dans la gouvernance globale du secteur du logement, et les administrations infranationales réalisent l'essentiel des dépenses publiques liées au logement. Le logement social et la réglementation de l'occupation des sols sont deux instruments d'action liés au logement dans lesquels les administrations infranationales jouent des rôles cruciaux. S'agissant du logement social, les décisions relatives aux intrants, à la production et au suivi de l'offre de logements sociaux relèvent principalement de la compétence des administrations infranationales et des organismes de logement social. S'agissant de l'occupation des sols, les administrations locales adoptent des textes et des règles spécifiques assujettis à un cadre général qui, pour sa part, est défini à l'échelon national.

Pour améliorer la situation sur le plan du logement et mieux coordonner les mesures adoptées aux différents niveaux d'administration et par les différents acteurs publics, il convient :

- d'instaurer, en matière d'aménagement du territoire, des cadres et des mesures fortes de coordination s'appliquant à l'ensemble des niveaux d'administration et de la sphère publique, ce qui peut permettre d'éviter le morcellement de l'action publique et les doublons tout en assurant l'inclusivité et l'accès au logement de certains groupes ;
- d'assurer à la réglementation de l'occupation des sols suffisamment de flexibilité pour pouvoir répondre aux besoins locaux de logement à l'échelle des zones métropolitaines tout en favorisant une utilisation efficiente des terrains et l'attractivité du bâti ;
- de conférer aux administrations locales un pouvoir de décision adapté, notamment s'agissant des dépenses et des investissements liés au logement social ;

d'instaurer ou de réformer des impôts sur la propriété immobilière.

Si l'organisation de la gouvernance du logement varie beaucoup d'un pays membre ou partenaire de l'OCDE à l'autre, on constate une tendance générale au transfert de compétences vers l'échelon local. Ces 30 dernières années, de nombreux pays ont mené à bien des réformes visant à permettre aux administrations locales de jouer un rôle plus important dans l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques relatives au logement, y compris les mesures axées sur le parc de logements sociaux et sur l'accessibilité financière du logement. Les dépenses infranationales consacrées aux logements et aux équipements collectifs constituent la catégorie de dépenses la plus décentralisée. Comme indiqué au chapitre 2, la tendance est à la hausse des dépenses courantes en matière de logement et au déclin des investissements dans le logement social.

Par conséquent, dans la majorité des pays, les responsabilités en matière de politique du logement se partagent entre l'échelon national et l'échelon local. C'est généralement à l'administration nationale qu'il revient de fixer les grandes priorités stratégiques. Quant aux administrations locales, elles sont généralement plutôt chargées des décisions liées à la production et au financement de l'offre de logements sociaux. Le présent chapitre examine les incidences des dispositifs de gouvernance en place et la nécessité, dans certains cas, de renforcer les mécanismes de coordination pour assurer la cohérence de l'action menée aux différents échelons administratifs.

## Rationaliser la gouvernance aux différents niveaux d'administration et entre ces niveaux

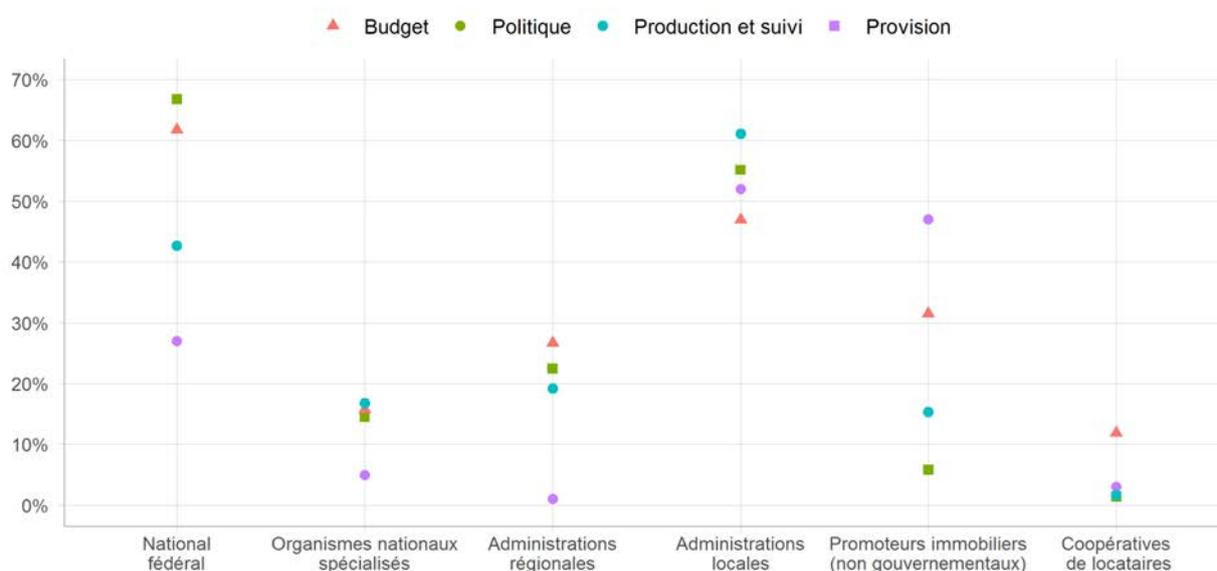
Dans la majorité des pays membres de l'OCDE et de ses Partenaires clés, l'administration nationale et les administrations locales se partagent la gouvernance du secteur du logement. L'administration nationale joue un rôle plus important dans la définition des priorités globales de la politique du logement, tandis que les administrations locales sont généralement chargées de mettre en œuvre les programmes liés au logement, que ce soit en matière de logement social, de réglementation de l'occupation des sols ou de développement urbain durable. Sous l'effet de la tendance à la décentralisation constatée dans la plupart des pays de l'OCDE ces 30 dernières années, les administrations infranationales sont désormais responsables de plus de 75 % des dépenses consacrées aux logements et aux équipements collectifs.

### ***En matière de logement social, il conviendrait de s'appuyer sur les responsabilités partagées entre l'échelon central et l'échelon local pour combiner pertinence locale et portabilité***

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les responsabilités en matière de logement social sont réparties entre l'administration nationale et les administrations locales. En général, l'administration nationale est plutôt responsable des décisions relatives au budget du logement social, tandis que les administrations locales se chargent des phases de production et de suivi de l'offre de logements sociaux (Graphique 8.1). Le Canada, l'Estonie, la Colombie, l'Islande et les Pays-Bas font partie des pays où la décentralisation est la plus marquée (Graphique 8.2) (Phillips, 2020<sup>[1]</sup>). La mise à disposition et la gestion des logements sociaux sont souvent assurées par le truchement d'organismes de logement social à but non lucratif. À cet égard, le Danemark constitue un cas typique (Graphique 8.1).

Si la mise à disposition locale des logements sociaux permet de garantir une offre adaptée au contexte local, une coordination nationale est utile pour garantir la portabilité des droits en la matière. Sans portabilité effective, il y a un risque que l'attribution d'un logement social devienne un obstacle à la mobilité et complique, notamment, l'accès à de meilleurs emplois (Chapitre 6).

**Graphique 8.1. Les responsabilités en matière de logement social sont réparties entre les divers échelons administratifs**  
Par acteur, en moyenne des répondants (en %)

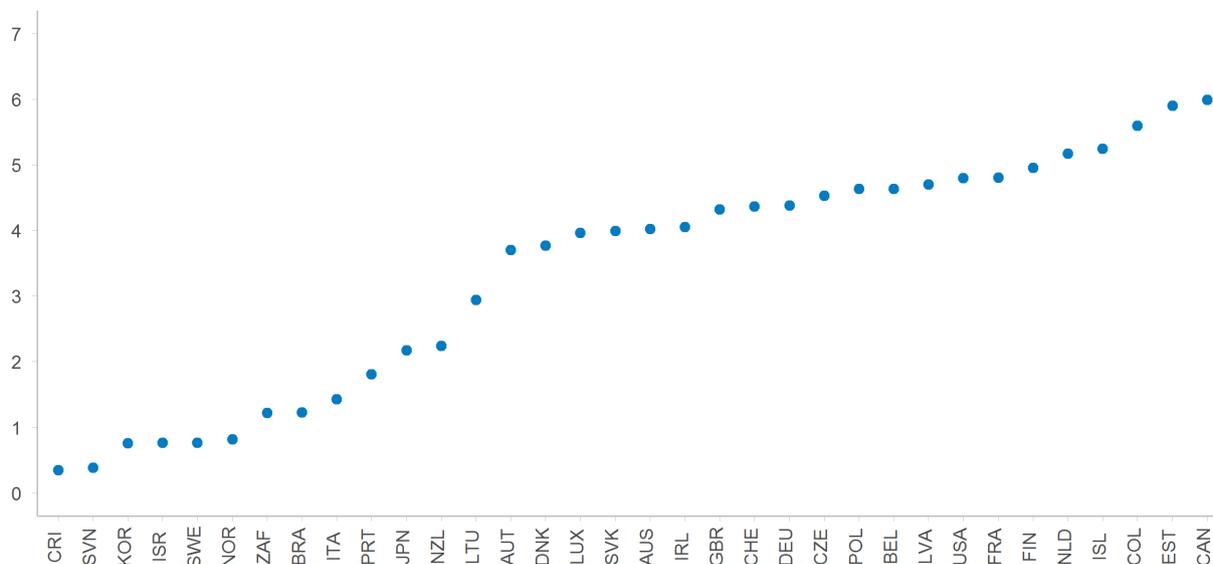


Source : base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

StatLink  <https://stat.link/s5ut4p>

## Graphique 8.2. Les dépenses en matière de logement social sont décentralisées dans la plupart des pays

Indicateur d'autonomie en matière de dépenses de logement social



Source : Phillips (2020<sup>[1]</sup>), à partir des résultats 2019 du Questionnaire de l'OCDE sur les logements sociaux et abordables (QuASH). Plus le score de l'indicateur est élevé, plus la décentralisation est forte.

StatLink  <https://stat.link/3t2011>

### Encadré 8.1. L'expérience danoise en matière de logement social

Le Danemark est doté d'un système d'administration locale à deux niveaux qui a été réformé en 2017 pour donner naissance à 5 régions et 98 municipalités. Le secteur danois du logement social rassemble, au total, environ 700 organismes de logement social responsables de 7 500 divisions (propriétés) qui sont toutes gérées sans but lucratif. Il existe environ 615 000 logements sociaux, qui représentent approximativement 21 % du parc immobilier total. Les investissements sont effectués par le truchement d'un Fonds national du bâtiment (*Landsbyggefonden*), entité indépendante extérieure au budget de l'État et financée en partie par les loyers versés par les locataires (voir Encadré 2.4).

Dans le système danois, les critères d'éligibilité à un logement social sont très peu restrictifs. Toute personne âgée d'au moins 15 ans peut s'inscrire sur une liste d'attente. Les logements sont affectés en fonction du temps passé sur la liste d'attente et de la taille du foyer. Il n'y a pas de plafond de ressources pour les locataires. En revanche, les coûts de construction sont plafonnés, ce qui entraîne notamment des conséquences sur la taille des logements. Pour les propriétés les plus recherchées, les demandeurs peuvent rester sur liste d'attente plusieurs décennies. En contrepartie de leur contribution au financement des logements sans but lucratif, les administrations locales ont le droit d'affecter 25 % des logements vacants à des personnes présentant un besoin aigu de solution de logement. La priorité peut, par exemple, être accordée aux familles avec enfants, aux personnes en situation de handicap, aux réfugiés, aux personnes âgées, aux étudiants, aux personnes divorcées ou à celles qui ont besoin de déménager pour leur activité professionnelle.

Source : « Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain », Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>).

### **En matière d'occupation des sols, une bonne coordination des objectifs entre les différents niveaux d'administration est essentielle**

La gouvernance de l'occupation des sols relève généralement de la responsabilité des administrations locales et, parfois, régionales (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). En revanche, bon nombre des politiques qui influent sur l'aménagement du territoire et sur la demande foncière sont déterminées à l'échelon national. Par conséquent, il conviendrait d'évaluer les incidences des politiques nationales sur l'occupation des sols à l'échelon local. Il faudrait aussi que ces politiques prennent mieux en compte les objectifs des administrations locales et régionales concernant l'occupation des sols. À l'heure actuelle, de nombreux pays ne sont pas dotés des structures qui leur permettraient d'assurer la coordination requise entre les différents niveaux d'administration. L'une des rares organisations à assurer une telle coordination à l'heure actuelle est la Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire, qui réunit des représentants de tous les niveaux d'administration pour débattre de ce thème (Encadré 8.2). Cette Conférence relevant du centre de gouvernement (puisqu'elle est rattachée à la Chancellerie), elle est également bien placée pour mener à bien la nécessaire coordination transsectorielle entre les différentes composantes de l'exécutif national.

#### **Encadré 8.2. La Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire**

La Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (ÖROK) a pour mission de coordonner les politiques d'aménagement du territoire entre les trois niveaux d'administration de l'Autriche (l'échelon national, celui des États fédérés — *Länder* — et celui des municipalités). Son organe de décision est présidé par le Chancelier fédéral, et ses membres rassemblent l'ensemble des ministres fédéraux, les gouverneurs des États fédérés et les représentants des associations d'administrations locales. De plus, les syndicats patronaux et ouvriers y siègent à titre consultatif. Les travaux de l'organe de décision sont appuyés par un secrétariat permanent doté d'environ 25 à 30 membres du personnel.

L'une des principales tâches de l'ÖROK consiste à préparer le Cadre autrichien d'aménagement du territoire (ÖREK), qui porte sur un horizon d'environ 10 ans et formule, pour l'aménagement du territoire, une vision stratégique et des orientations communes à l'ensemble des niveaux d'administration. Outre la préparation du Cadre autrichien d'aménagement du territoire, l'ÖROK est aussi chargée de suivre l'aménagement du territoire autrichien. Elle s'est dotée d'un outil en ligne qui permet de cartographier tout un éventail d'indicateurs importants à l'échelon municipal et régional, et publie tous les trois un état des lieux de l'aménagement du territoire.

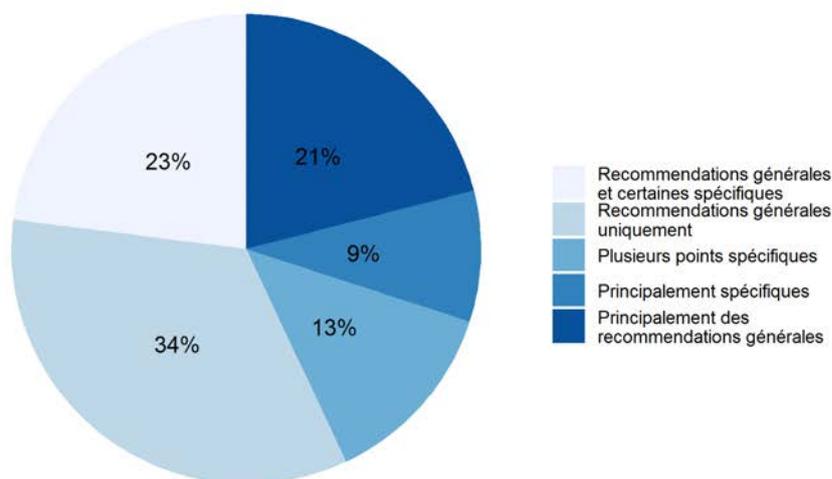
Source : (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>)

### **Des plans stratégiques d'aménagement portant sur des territoires fonctionnels sont nécessaires pour instaurer une meilleure collaboration intermunicipale**

Dans les pays où l'échelle de la gouvernance de l'occupation des sols a été repensée, des plans d'aménagement transcendant les frontières administratives offrent aux municipalités de nouveaux moyens de collaborer malgré leurs intérêts parfois contraires et leurs capacités diverses. De plus, d'autres instruments de gouvernance des sols tels que, par exemple, les droits d'aménagement négociables ou transférables peuvent gagner considérablement en efficacité quand les transferts interviennent au sein d'une même zone métropolitaine. Enfin, les objectifs d'aménagement du territoire liés au logement et à l'environnement résidentiel ont d'autant plus de chances d'être tenus que les plans stratégiques d'aménagement adoptés à l'échelle de la région ou de la métropole sont détaillés et aptes à être mis en application.

Toutefois, la majorité des plans régionaux ne formulent que des orientations générales (Graphique 8.3). Une étude de l'OCDE (2017b<sub>[4]</sub>) montre que les plans métropolitains et intermunicipaux sont rares dans la zone OCDE : seuls 11 types de plans de cet ordre ont été recensés par cette étude. Certains de ces plans, tels que les nouveaux schémas de cohérence territoriale (SCT) français (Encadré 8.3) ou les plans de zones métropolitaines coréens, sont établis pour chacune des zones métropolitaines du pays. En revanche, de nombreux autres plans sont uniques, et préparés pour une seule zone métropolitaine. Le plan radial (*Fingerplanen*) de Copenhague relève de cette catégorie. Élaboré en 1947, il constitue l'un des exemples les plus anciens d'aménagement axé sur le transport. Parmi les autres zones métropolitaines s'étant dotées d'un plan spécifique, on peut aussi citer les exemples d'Auckland, de Budapest et de Londres. Certains de ces plans sont élaborés et approuvés par l'administration nationale (c'est le cas pour Budapest et Copenhague) ; d'autres le sont par des autorités métropolitaines (c'est le cas pour Auckland, Londres et Portland) (2017b<sub>[4]</sub>).

**Graphique 8.3. Dans les pays de l'OCDE, les plans d'aménagement du territoire se bornent souvent à formuler des orientations générales**



OCDE (2017<sub>[5]</sub>), *Systèmes de Planification Spatiale: Fiches Pays*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <https://stat.link/n3c4kz>

### Encadré 8.3. Les schémas de cohérence territoriale français

En 2000, la France s'est dotée de schémas de cohérence territoriale (SCoT) destinés à jouer un rôle crucial dans l'aménagement intercommunal conformément à une logique de développement durable. Ces plans portent sur les « bassins d'emploi » ou les « aires urbaines » de certaines parties du territoire. Créés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), les schémas de cohérence territoriale permettent de mieux articuler les plans relatifs au logement, à l'urbanisme et aux transports et favorisent l'adoption de stratégies cohérentes de développement pour l'ensemble du territoire considéré.

Les communes et les groupements de communes ne sont nullement tenus de participer à un SCoT, mais des incitations existent. Par exemple, le droit national dispose que les zones naturelles ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation que si le territoire où elles se trouvent est couvert par un SCoT. Ces incitations ont encore été renforcées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, date à compter de laquelle aucune zone aménagée non couverte par un SCoT ne peut être étendue. Pour encourager l'adoption de SCoT, l'État a mis en place à partir de 2010 des appels à propositions annuels visant à inciter davantage de territoires ruraux dotés de moyens humains et financiers limités à rédiger des SCoT.

Chaque SCoT établit un cadre de référence pour l'aménagement du territoire sur une durée de 20 ans. Il ne fournit donc pas de détails quant à l'occupation des sols : cet aspect relève des plans et des décisions d'urbanisme adoptés à l'échelle de la commune, mais ceux-ci doivent respecter les grands principes énoncés dans le SCoT. Toutes les municipalités couvertes par le même SCoT s'engagent à un aménagement coordonné et conjoint, ce qui peut contribuer à la résolution des différends d'ordre territorial sur l'ensemble de la zone. Au total, 448 SCoT ont été approuvés ou sont en train d'être élaborés. Cela représente 25 137 communes (près de 70 % du total) et 50.5 millions d'habitants (77 % de la population française), sur près de 60 % du territoire national (République française, 2015).

Le SCoT est devenu le document stratégique de référence pour l'urbanisme et pour l'aménagement des grandes zones résidentielles et des zones urbaines. Il dépasse les frontières des communes, des intercommunalités et des départements. Le SCoT doit, par exemple, fixer des objectifs statistiques en matière de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Il doit aussi établir un lien entre l'aménagement et les autres politiques. Par exemple, il pose des conditions favorables à l'urbanisation prioritaire des zones déjà desservies par les transports publics, mais peut aussi favoriser la création de nouvelles dessertes des transports publics dans des lieux où elles sont nécessaires pour améliorer l'accessibilité. Il faut toutefois noter que la mise en œuvre de cette politique n'est pas toujours satisfaisante. De nombreuses métropoles françaises n'ont pas réussi à se doter d'un SCoT, malgré des tentatives en ce sens (Hoggart, 2016<sup>[6]</sup>).

### **Les administrations nationales devraient jouer un rôle dans la gouvernance de l'occupation des sols**

Les administrations nationales ont la possibilité d'aborder les questions de logement dans le cadre de leur vision stratégique d'ensemble pour les villes et les régions, en formulant des orientations quant à la stratégie et aux objectifs de long terme à suivre en la matière (Tableau 8.1). En complément des dispositifs locaux d'aménagement du territoire, une stratégie nationale peut préciser : les diverses occupations des sols qui doivent coexister au sein des villes ; les niveaux de service à assurer dans les nouvelles zones aménagées ; les seuils de densification à respecter ; les conditions précises applicables à l'expansion des périmètres urbains ; et les articulations à prendre en compte entre les transports publics et les activités économiques et sociales (OCDE, 2013<sup>[7]</sup>). L'administration nationale peut aussi assurer une assistance technique aux administrations locales pour les aider à répertorier les zones insuffisamment aménagées et à se doter de systèmes d'information fiables et à jour.

Tableau 8.1. La gouvernance des plans d'aménagement du territoire ou d'occupation des sols

L'administration nationale prépare des plans	L'administration nationale ne prépare pas de plans
Autriche* <sup>1</sup>	Australie*
Chili	Belgique* <sup>3</sup>
République tchèque	Canada*
Danemark	France <sup>4</sup>
Estonie	Italie
Finlande	Nouvelle-Zélande
Allemagne*	Espagne*
Grèce	Suède
Hongrie	Royaume-Uni <sup>2</sup>
Irlande	États-Unis*
Israël	
Japon	
Corée	
Mexique*	
Pays-Bas	
Norvège	
Pologne	
Portugal	
République slovaque	
Slovénie	
Suisse*	
Turquie	

Note : l'astérisque (\*) indique qu'il s'agit d'un pays fédéral ou quasi-fédéral.

1. En Autriche, tous les niveaux d'administration préparent conjointement un Cadre d'aménagement du territoire pour l'ensemble du pays.

2. Le Royaume-Uni est doté de cadres nationaux d'aménagement du territoire (NFP) distincts pour l'Angleterre et pour l'Écosse, d'un plan d'aménagement pour le Pays de Galles et d'une stratégie de développement régional pour l'Irlande du Nord.

3. L'État belge était chargé de l'établissement d'un plan d'aménagement pour l'ensemble du pays. Cette responsabilité a ensuite été déléguée aux régions, mais de nombreux aspects du plan établi à l'origine par l'administration nationale existent encore de nos jours.

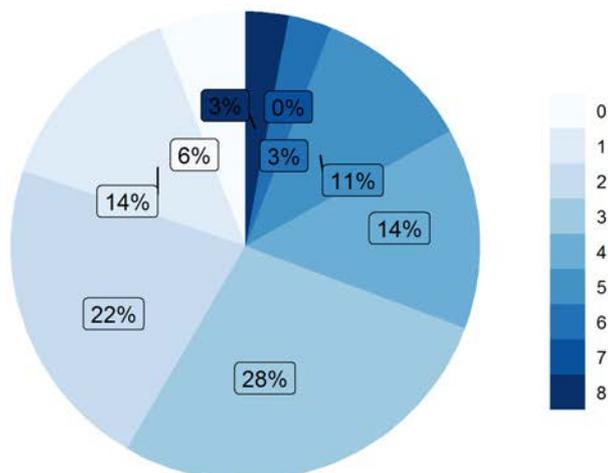
4. Si les responsabilités relatives à l'urbanisme sont déléguées aux collectivités territoriales en France, l'administration nationale influe néanmoins sur son déploiement en définissant des orientations générales, en fixant des normes et en énonçant des priorités.

Source : OCDE (2016<sup>[8]</sup>), enquête 2016 sur la gouvernance de l'occupation des sols.

### ***Il faut que la gouvernance nationale du logement s'affranchisse des silos sectoriels***

Plusieurs ministères interviennent dans la politique nationale du logement, dont différents aspects sont confiés à différents acteurs institutionnels. Quelques pays de l'OCDE sont dotés d'un ministère du Logement mais, en moyenne de la zone OCDE, trois ministères différents participent directement à la politique du logement (Graphique 8.4). Ainsi, aucun ministère n'est chargé de piloter la politique du logement en Grèce et, en Australie, les responsabilités sont réparties entre l'administration fédérale, les États fédérés et les territoires ainsi que les administrations locales. En Suède, les responsabilités en matière de logement sont partagées par plusieurs ministères nationaux, dont le ministère des Finances, le ministère de la Justice (pour la plupart des textes liés au logement et à l'immobilier) et le ministère de la Santé et des Affaires sociales (aides au logement, sans-abrisme, solutions de logement pour les personnes âgées). Au vu du large éventail d'instruments d'action mobilisés dans le domaine du logement, il est essentiel de renforcer l'intégration et de coordonner les interventions des différents acteurs publics.

**Graphique 8.4. Dans la plupart des pays, plusieurs ministères participent à la politique du logement**



Note : nombre de départements ministériels en situation de responsabilité pour des politiques touchant au logement.

Source : Phillips (2020<sup>[1]</sup>), à partir des résultats 2019 du Questionnaire de l'OCDE sur les logements sociaux et abordables (QuASH).

StatLink  <https://stat.link/c1nuds>

## Promouvoir un aménagement souple du territoire

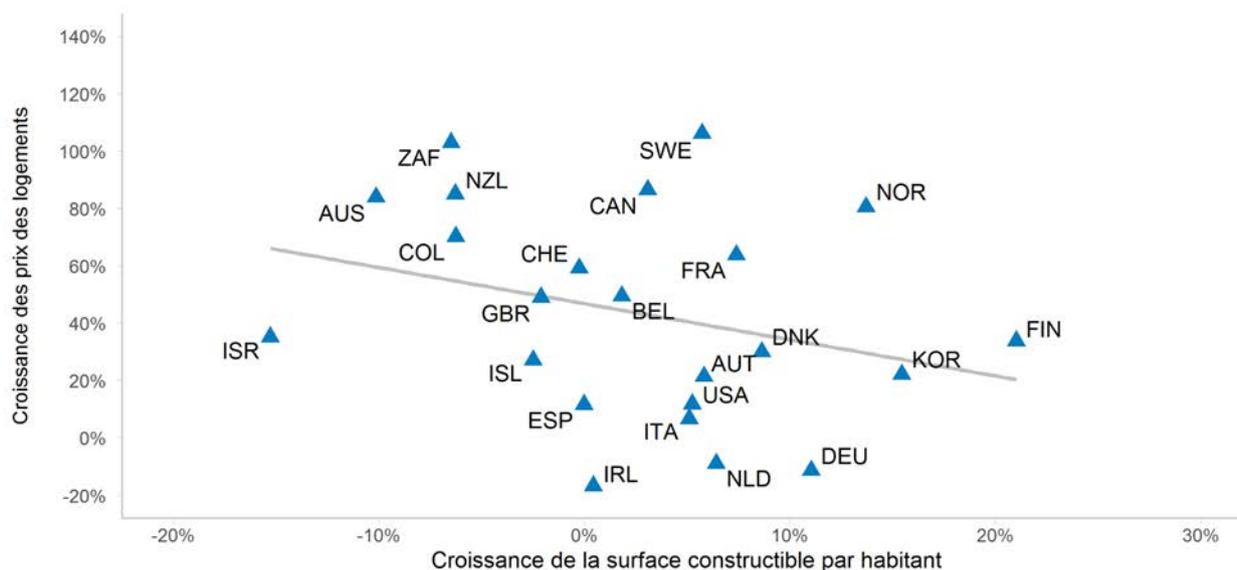
### ***L'aménagement du territoire contribue à façonner les villes et détermine l'accessibilité financière des logements***

Les règles d'occupation des sols sont des déterminants clés de l'offre de logements. Parce qu'elles peuvent ouvrir de nouveaux espaces à la construction immobilière, transformer les espaces existants et leurs usages, et fixer les paramètres qui détermineront la configuration et la densité de population des villes, elles ont un rôle essentiel pour répondre à la demande de logements. Ces règles figurent parmi les premières causes de l'augmentation du coût du logement. De fait, lorsqu'elles restreignent la conversion de terrains non bâtis en terrains bâtis, elles limitent la capacité d'adaptation de l'offre à l'évolution de la demande et pèsent sur les prix des logements (chapitre 4). Dans les zones bâties, elles peuvent limiter la surface de plancher constructible sur un terrain donné, ce qui diminue la capacité d'adaptation de l'offre. Il existe en effet une corrélation négative statistiquement significative entre l'augmentation de la surface bâtie par habitant et la hausse des prix des logements (Graphique 8.5).

À l'inverse, l'absence de règles d'occupation des sols ne permet pas de prendre en compte les coûts cachés des nouvelles constructions, pour l'environnement par exemple. Dans cette situation, les promoteurs ne tiendraient pas compte des externalités négatives des nouveaux bâtiments (c'est-à-dire les retombées négatives pour la population locale), et l'offre de biens publics, comme les espaces ouverts ou les routes, deviendrait insuffisante. En outre, il serait difficile d'assurer des services publics et des services de transport dans des zones totalement dépourvues de règles de ce type. L'impact environnemental d'une occupation non réglementée des sols, sous forme de pollution, y compris sonore, ou encore de dépréciation des lieux présentant un caractère historique, serait également considérable, et compromettrait la qualité de vie locale. Il convient donc de trouver le juste équilibre entre ces deux extrêmes afin d'obtenir des résultats optimaux en matière de logement. Dans les endroits où les prix des logements sont supérieurs aux coûts de construction — comme c'est le cas dans bon nombre de villes des pays de l'OCDE — des règles d'occupation des sols trop strictes peuvent diminuer l'accessibilité

financière des logements (Cheshire and Sheppard, 2005<sup>[9]</sup>; Cheshire and Hilber, 2008<sup>[10]</sup>). En favorisant l'ajustement de l'offre de logements aux pressions de la demande, des règles souples d'occupation des sols peuvent aussi jouer un rôle important en facilitant un redéploiement efficace de la main d'œuvre et des capitaux vers des zones plus productives. Dans leur étude, Herkenhoff, Ohanian et Prescott (2018<sup>[11]</sup>), par exemple, estiment qu'un assouplissement des règles relatives à l'occupation des sols en Californie et à New York se traduirait par une augmentation de la productivité et de la consommation globales aux États-Unis. Les réformes de nature à lever les obstacles au redéploiement de la main d'œuvre, comme un desserrement de l'offre foncière, sont particulièrement importantes après le choc considérable provoqué par la crise du COVID-19.

**Graphique 8.5. Les prix des logements sont plus élevés dans les pays dont la surface bâtie par habitant est faible**



Note : Les statistiques relatives au bâti sont calculées à l'aide de la grille multitemporelle à résolution 30m de Florczyk et al. (2019) (GHSBUILTLDGMTGLOBER2018A385730V20), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117104> ; les chiffres de population utilisés pour calculer les valeurs par habitant sont tirés des Perspectives de la population mondiale des Nations unies ; le « bâti » se définit par la présence de bâtiments (structures couvertes). Cette définition exclut largement les autres composantes de l'environnement urbain et de l'emprise humaine comme les surfaces revêtues (routes, parkings) les sites tertiaires et industriels (ports, décharges, carrières, pistes) et les espaces verts urbains (parcs, jardins). Les données relatives aux zones bâties ainsi définies peuvent différer des données sur les zones urbaines utilisant d'autres définitions. Le graphique couvre la période comprise entre 2000 et 2014.

Source : OCDE, Base de données sur les prix des logements ; BRI (2018), Base de données sur les prix de l'immobilier résidentiel ; Perspectives de la population mondiale des Nations unies ; Florczyk et al. (2019), et calculs de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/qi6zvd>

### **Éviter une réglementation trop restrictive en matière de zonage ainsi que le zonage multifonctionnel**

Le zonage devrait être suffisamment modulable pour permettre à l'environnement local de s'adapter au fil du temps à l'évolution du peuplement et de la demande de logement. À l'exception des zones à usage spécifique, comme les zones industrielles dangereuses, le zonage monofonctionnel (voir les définitions à l'Appendice 8.1) présente le double inconvénient d'être rigide et d'accroître le recours aux véhicules particuliers. Ainsi, la réglementation relative au zonage peut empêcher la construction d'une épicerie dans une zone définie comme résidentielle alors même que la plupart des habitants apprécieraient de bénéficier d'un commerce de proximité au lieu de devoir prendre leur voiture pour faire leurs courses quotidiennes.

Bon nombre des inconvénients de la réglementation relative au zonage peuvent être évités en adoptant une réglementation souple des usages autorisés dans les différentes zones, qui s'attache à éviter les externalités négatives les plus importantes et à ne pas réglementer l'utilisation des sols au-delà du nécessaire (OCDE, 2017b<sup>[4]</sup>). Des règles de zonage de ce type n'interdisent pas les aménagements à usages mixtes dans la mesure où ils ne créent pas de nuisances. En général, elles ne comprennent pas le type de prescriptions que l'on rencontre souvent, telles que l'interdiction des logements collectifs (résidences multifamiliales), l'imposition de critères de conception qui excluent de fait des catégories entières de bâtiments ou encore l'interdiction d'activités tertiaires qui ne provoquent aucune nuisance. En outre, des règles souples en matière de zonage ne fixent pas de restrictions strictes en matière de densité et comportent des dispositions permettant une densification progressive d'un quartier en fonction de la capacité des infrastructures et de l'accroissement de la population. Le système national de zonage mis en place au Japon est un exemple d'approche modulable du zonage, centrée principalement sur la prévention des externalités négatives (Encadré 8.4).

#### Encadré 8.4. Le système national de zonage au Japon

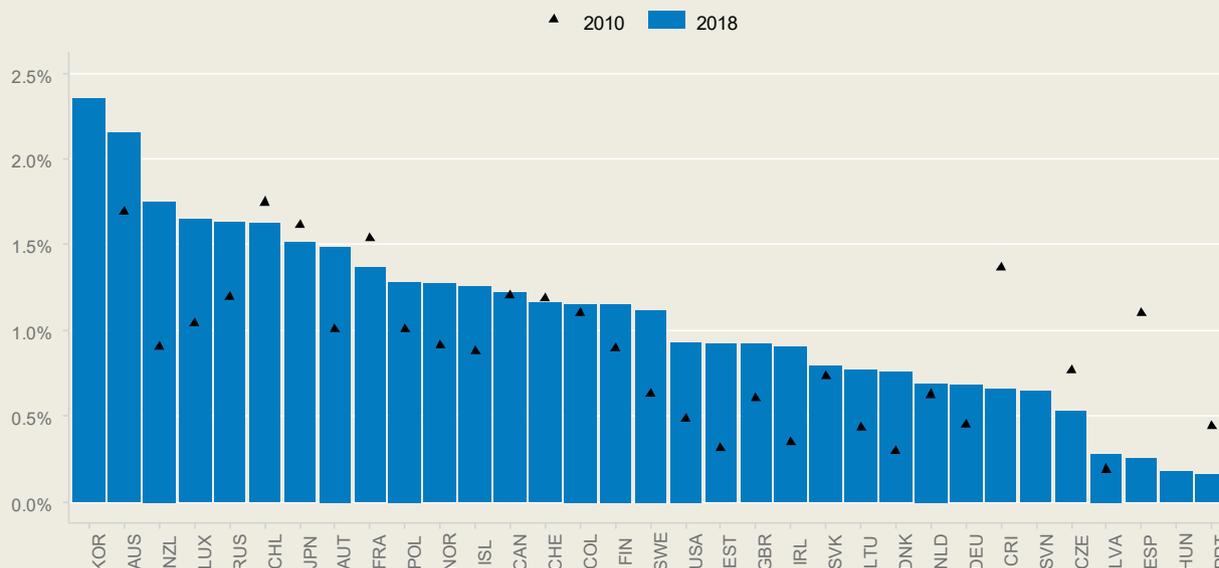
La stratégie nationale de zonage du Japon constitue un exemple de gestion souple du zonage. Le pays a mis en place dans les zones urbaines un système de zones standardisées (au nombre de 12), qui vont des zones résidentielles à faible hauteur jusqu'aux zones exclusivement industrielles, chaque niveau autorisant un aménagement plus dense et des niveaux de nuisance plus élevés que le précédent. En substance, à chaque zone correspond un niveau maximal de nuisance autorisé. Dans une zone donnée, toute construction induisant moins de nuisances que le niveau maximal autorisé est permise. Ainsi, il est possible de construire tout type de bâtiment résidentiel dans une zone d'activités tertiaires, mais bon nombre d'activités tertiaires sont interdites dans une zone résidentielle. Les seules exceptions sont les zones industrielles qui autorisent toutes activités potentiellement dangereuses. Dans ces zones, la construction de bâtiments résidentiels et tertiaires est soumise à restrictions.

Dans le système japonais, aucune des zones définies n'est strictement monofonctionnelle. Même les zones résidentielles les plus strictement réglementées autorisent d'autres fonctions à petite échelle adaptées aux zones résidentielles, comme les commerces de proximité, les espaces de bureaux de petite taille et les écoles élémentaires. Pour contrôler la densité des quartiers, les pouvoirs publics japonais utilisent principalement le ratio surface de plancher/surface de terrain. En général, aucune restriction n'est imposée s'agissant du caractère individuel ou collectif des habitations.

Même s'il a pâti d'un environnement macro-économique globalement difficile, le Japon a toujours affiché un taux élevé de construction de logements (Graphique 8.6). Ce constat s'explique dans une certaine mesure par le système de zonage modulable grâce auquel les villes peuvent s'adapter aux évolutions économiques, culturelles et technologiques en ajustant le parc de logements.

### Graphique 8.6. Le Japon affiche un taux élevé de construction de logements

Nombre total de logements achevés au cours de l'année, en pourcentage du parc total de logements existants.



Source : OCDE (2020<sup>[12]</sup>). Base de données de l'OCDE sur le logement abordable. Éditions OCDE, Paris. Les données relatives à 2010 et 2018 correspondent aux réponses apportées au questionnaire d'enquête 2019 de l'OCDE sur les logements sociaux et abordables (QuASH), sauf pour la Corée, la Croatie, la Hongrie, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie, pays pour lesquels elles proviennent des réponses au QuASH de 2016. Les données se rapportant à « Environ 2000 » sont tirées des réponses apportées au QuASH de 2016.

[StatLink 2 https://stat.link/r/vz5jpbseo2](https://stat.link/r/vz5jpbseo2)

### **Reconsidérer régulièrement les frontières urbaines si nécessaire**

Les instruments flexibles que sont, par exemple les frontières urbaines, le périmètre des services urbains et les ceintures vertes, fixent des limites provisoires à l'expansion urbaine (voir les définitions à l'Appendice 8.1). Ils sont efficaces pour développer l'aménagement des espaces interstitiels ou limiter l'étalement urbain selon les circonstances. Resserrer ces limites permet de maîtriser l'aménagement des zones en déclin démographique ; les repousser permet d'ouvrir des espaces à la construction de logements dans les zones où la demande est en hausse. Cela étant, à l'instar des politiques de densification, toute réglementation modifiant les frontières urbaines doit prendre en compte l'environnement et la qualité de vie des habitants.

### **Accroître la flexibilité de l'utilisation des sols permet d'adapter la construction de logements aux évolutions socio-économiques et démographiques**

Des plans de zonages modulables permettent aux promoteurs et aux investisseurs de donner une nouvelle affectation aux zones et espaces de bureaux sous-utilisés, ce qui permet d'augmenter la densité d'aménagement et d'améliorer la durabilité environnementale, tout en allégeant la pression sur les infrastructures de transport. Un zonage modulable garantit en outre un urbanisme efficient, notamment dans les zones peu denses proches des centres-villes et le long des axes de transports publics. Par rapport aux restrictions imposées par un zonage rigide, les droits d'aménagement transférables peuvent servir à dédommager les propriétaires fonciers dont les projets immobiliers ont dû être revus à la baisse en raison d'une modification des règles d'occupation des sols (ex.: réduction de la densité autorisée ou instauration de zones protégées). Une flexibilité accrue peut toutefois avoir pour revers une plus grande incertitude ;

les autorités locales doivent donc avoir la capacité de surveiller de près l'occupation des sols et d'intervenir dès lors que l'aménagement ne correspond pas aux objectifs de l'action publique. En l'occurrence, une collaboration permanente s'impose avec les échelons supérieurs de l'administration publique et les autres acteurs du système d'aménagement du territoire.

***Le recours à des impôts périodiques sur la propriété immobilière peut favoriser une occupation efficiente des sols, sachant que leurs interactions avec les règles d'occupation des sols peuvent limiter leur capacité à accroître la densité***

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière ont un rôle à jouer pour concourir à une affectation efficiente des ressources, à une distribution moins inégale des revenus et à la stabilité des prix des logements. Compte tenu de l'inélasticité relative des taxes foncières fondées sur la valeur (les contribuables réagissant peu aux réformes fiscales puisque leur base d'imposition est immobile), les impôts de ce type sont relativement efficaces et comptent parmi ceux qui pèsent le moins sur la croissance économique (Brys et al., 2016<sup>[13]</sup>; Cournède, Fournier and Hoeller, 2018<sup>[14]</sup>). S'agissant de la fiscalité des biens immobiliers résidentiels, il y a un lien étroit entre les impôts payés et les services publics reçus, ce qui découle, en finances publiques, du principe du « juste retour », les dépenses présentant souvent un degré élevé de progressivité. Enfin, les impôts périodiques peuvent être un instrument de stabilisation des prix de l'immobilier puisqu'ils permettent généralement de limiter la volatilité des prix des logements.

Ces impôts sont également considérés comme un outil efficace pour contenir l'étalement urbain et promouvoir un urbanisme compact et respectueux de l'environnement (voir le chapitre 7). Cela étant, dans le contexte de la réglementation de l'occupation des sols, l'impôt périodique sur la propriété immobilière représente surtout un outil complémentaire. En effet, la taxation des terrains vacants ou sous-utilisés peut avoir des effets très positifs sur la densification de zones en cours d'aménagement, par exemple ; en revanche, en présence de mesures strictes de limitation de la hauteur des bâtiments dans une zone déjà construite, l'intérêt des impôts sur la propriété immobilière comme outil pour influencer sur l'occupation des sols sera limité. Dans cette situation, la pression fiscale peut se traduire par une hausse des prix de l'immobilier, sans jouer sur les décisions d'urbanisme. Ainsi, si les impôts purement fonciers et le double taux d'imposition peuvent être utilisés dans une optique de densification dans certaines conditions, leur influence effective dépend de leur interaction avec d'autres mesures relatives à l'occupation des sols et du degré d'aménagement de la région en question (OCDE, 2021<sup>[15]</sup>).

## Appendice 8.1. Définitions

**Frontière urbaine** : Ligne de démarcation tracée autour d'une zone urbaine pour la séparer des zones rurales qui l'entourent. Les zones situées à l'extérieur de la frontière urbaine sont affectées à des usages agricoles et l'aménagement urbain y est limité, tandis que celles situées à l'intérieur sont réservées à des usages urbains et l'aménagement urbain y est favorisé.

**Périmètre des services urbains** : Ligne de démarcation délimitant la zone dans laquelle les services publics, tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, peuvent être fournis. Il est illégal pour les entreprises de service public ou les collectivités locales de fournir ce type de services en dehors du périmètre fixé.

**Ceintures vertes** : Zones d'espaces verts entourant les zones urbaines, qui jouent le rôle de frontières physiques limitant l'expansion des villes.

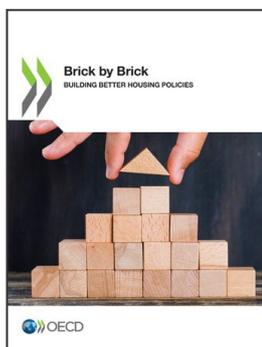
**Zonage monofonctionnel** : Également qualifié parfois de « zonage euclidien » (en référence à la ville d'Euclid, aux États-Unis), le zonage monofonctionnel repose sur le principe selon lequel seule l'occupation des sols spécifiquement prévue dans la zone considérée y est autorisée. Ainsi, une zone définie comme tertiaire ne peut comporter que des bâtiments tertiaires, comme des bureaux.

**Logement social** : Le logement social est défini de manière générale par l'OCDE comme les biens immobiliers d'habitation loués à des prix inférieurs à ceux du marché et attribués selon des règles spécifiques.

**Droits d'aménagement transférables (DAT) ou droits d'aménagement négociables** : Instrument économique incitatif généralement structuré pour que les propriétaires fonciers renoncent à leurs droits d'aménagement dans des zones où l'on souhaite préserver l'environnement, et les vendent à des acquéreurs qui veulent accroître la densité d'aménagement sur des territoires classés comme zones en croissance par les autorités locales.

## References

- Brys, B. et al. (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, No. 26, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>. [13]
- Cheshire, P. and C. Hilber (2008), "Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge", *The Economic Journal*, Vol. 118/529, pp. F185-F221, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02149.x>. [10]
- Cheshire, P. and S. Sheppard (2005), "The introduction of price signals into land use planning decision-making: A proposal", *Urban Studies*, Vol. 42/4, pp. 647-663, <http://dx.doi.org/10.1080/00420980500060210>. [9]
- Cournède, B., J. Fournier and P. Hoeller (2018), "Structure des finances publiques et croissance inclusive", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, No. 25, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/42b878d8-fr>. [14]
- Herkenhoff, K., L. Ohanian and E. Prescott (2018), "Tarnishing the golden and empire states: Land-use restrictions and the U.S. economic slowdown", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 93, pp. 89-109, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.11.001>. [11]
- Hoggart (2016), *The City's Hinterland: Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban*, Routledge, London. [6]
- OCDE (2021), *Making Property Tax Reform in China Happen: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, Éditions OCDE. [15]
- OCDE (2020), *Affordable Housing Database*, <http://oe.cd/ahd>. [12]
- OCDE (2020), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, <http://oe.cd/social-housing-2020>. [2]
- OCDE (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en>. [5]
- OCDE (2017), *The Governance of Land Use*, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>. [3]
- OCDE (2016), *Land-Use Governance Survey*, <http://dx.doi.org/www.oecd.org/gov/governance-of-land-use.htm>. [8]
- OCDE (2013), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Urban Policy Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>. [7]
- OCDE (2017b), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. [4]
- Phillips (2020), "Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector". [1]



Extrait de :  
**Brick by Brick**  
Building Better Housing Policies

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/b453b043-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2021), « Améliorer la gouvernance du logement », dans *Brick by Brick : Building Better Housing Policies*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dd445595-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :  
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.