

Quelles actions possibles pour concilier le « zéro artificialisation nette » (ZAN) et l'accessibilité financière du logement ?



Ce document a été réalisé dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE) de 2024 en matière de cohésion territoriale, dont la priorité a porté sur la réduction de l'artificialisation des terres, la limitation de l'étalement urbain et de l'imperméabilisation des sols. Il repose sur une analyse de la littérature scientifique ainsi que sur des échanges ayant eu lieu durant le premier semestre 2024 lors de trois événements majeurs organisés par la Présidence belge du Conseil de l'UE en matière de cohésion territoriale : la réunion du Réseau des points de contacts en matière de cohésion territoriale (Network of Territorial Cohesion Contact Points - NTCCP) tenue à Namur, le séminaire ESPON organisé à Mons et la réunion des Directeurs généraux en matière de cohésion territoriale (Directors General on Territorial Cohesion - DGTC) qui a eu lieu fin juin à Bruxelles.

La mise en œuvre de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) proposé par la Commission européenne (2011 et 2023) renvoie à divers enjeux politiques et opérationnels. Alors que l'accessibilité financière du logement est devenue une préoccupation majeure (OCDE, 2021), l'un de ces défis concerne l'impact potentiel du ZAN sur les marchés européens du logement.

La mise en œuvre effective du ZAN impactera la possibilité de construire de nouveaux logements sur des terrains vierges. Sans un accompagnement approprié de la part des pouvoirs publics, cet impact sur l'offre de logements pourrait conduire à une hausse des prix.

Pour clarifier cette problématique, il est essentiel d'apporter des éléments de réponse à deux questions principales :

- Quels sont les effets attendus de la limitation de l'offre de terrains sur les marchés du logement ?*
- Quelles politiques publiques faut-il mettre en œuvre pour limiter les impacts attendus sur ces marchés ?*

Ce document est structuré en trois sections. La première section introduit la problématique de l'actuelle crise de l'accessibilité financière du logement. La deuxième section analyse la littérature afin de préciser l'impact potentiel de l'application de l'objectif du ZAN sur le coût du logement. Enfin, la troisième section aborde les politiques publiques susceptibles d'être mises en œuvre pour limiter cet impact. Cette dernière section intègre une réflexion sur la nécessité de développer de nouvelles recherches visant à préciser les modalités de mise en œuvre des politiques publiques en question.

Table des matières

Résumé exécutif	7
Définitions	9
1. La crise de l'accessibilité financière du logement	11
1.1. L'augmentation des dépenses consacrées au logement.....	11
1.2. Augmentation des dépenses en raison de l'augmentation des prix du logement.....	12
1.3. Une croissance des prix des logements due à une croissance des prix des terrains.....	14
1.4. Une géographie hétérogène des prix du logement.....	15
2. Quel pourrait être l'impact du ZAN sur l'accessibilité financière du logement ?	18
2.1. Une problématique complexe et dépendante du contexte.....	18
2.2. L'application du paradigme de la ville compacte	19
2.3. Une géographie hétérogène de l'impact du ZAN.....	20
3. Quelles mesures possibles pour concilier le ZAN et l'accessibilité financière du logement ?	22
3.1. L'accessibilité financière du logement : un défi sociétal et politique croissant.....	22
3.2. Vers des politiques davantage intégrées : une nouvelle alliance entre l'environnement, l'aménagement du territoire, le logement et la fiscalité	23
3.3. Vers un paradigme interventionniste et social.....	23
3.4. Vers des politiques plus actives.....	23
3.4.1. La composante de l'offre et la question de l'inélasticité.....	24
3.4.2. La composante du prix et la question des inégalités sociales	24
3.4.3. La composante de la demande et l'enjeu des disparités spatiales	25
3.5. Pour un futur agenda de recherche.....	25
3.5.1. Nouvelles recherches sur le diagnostic.....	26
3.5.2. Nouvelles recherches sur les instruments.....	26
Références.....	28
Références scientifiques.....	28
Références politiques.....	29
Autres références.....	29
Table des figures	30

Résumé exécutif

LE DIAGNOSTIC : COMMENT EXPLIQUER LA CRISE DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DU LOGEMENT ?

1. Le fait que les ménages européens consacrent, en moyenne, une part croissante de leur budget au logement constitue l'un des principaux symptômes de la crise de l'accessibilité financière du logement : de 22 % en 1999 à 32 % en 2020 (moyenne non pondérée pour 25 pays de l'UE).
2. L'actuelle crise de l'accessibilité financière du logement résulte à la fois d'évolutions structurelles (avec une augmentation des prix depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale) et d'un climat économique défavorable en termes de taux hypothécaires et de coûts de construction.
3. Sur la dimension sociale de la crise de l'accessibilité financière du logement : une proportion croissante de la population est confrontée à un coût du logement disproportionné.
4. Sur la dimension territoriale de la crise de l'accessibilité financière du logement : les prix élevés et les efforts budgétaires élevés pour les ménages sont concentrés au sein des principales aires métropolitaines et des principales zones touristiques. Il est probable que ce double phénomène de concentration spatiale persiste.
5. Sur la dimension foncière de la crise de l'accessibilité financière du logement : la hausse des prix des logements résulte d'une augmentation structurelle de la valeur des terrains (c'est-à-dire de la rente foncière) plutôt que d'une augmentation des coûts techniques de construction.
6. La recherche en aménagement du territoire sur les relations entre les prix du logement et l'offre de terrains ne conduit pas à des conclusions tranchées. En effet, la manière dont les systèmes de planification territoriale impactent les marchés du logement varie fortement en fonction des contextes.
7. De manière plus générale, les mécanismes à l'origine de la crise de l'accessibilité financière du logement sont très largement dépendants des contextes. Ils sont déterminés par le rapport offre/demande, qui est lui-même influencé par des politiques publiques à la fois multi-niveaux et multisectorielles.
8. La combinaison d'une offre foncière limitée et de politiques néo-libérales exacerbe le problème de l'accessibilité financière du logement. En l'absence de politiques spécifiques visant à renforcer l'accessibilité financière du logement, des politiques strictes de limitation de l'offre foncière accentuent les difficultés sociales.
9. L'objectif du ZAN sera plus facile à atteindre là où le potentiel foncier au sein des zones artificialisées est plus important, avec davantage d'opportunités pour des développements intercalaires (dentes creuses) ainsi que pour la construction dans les jardins.
10. Trois enjeux distincts doivent être traités par des politiques publiques innovantes et volontaristes : l'inélasticité de l'offre, les inégalités sociales et les disparités territoriales.
11. Des approches globales fondées sur des politiques plus actives et mieux intégrées peuvent permettre de concilier les objectifs apparemment contradictoires de la sobriété foncière et de l'accessibilité financière du logement.

QUELLES MESURES POURRAIENT-ELLES ÊTRE PRISES POUR CONCILIER LE ZAN ET L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DU LOGEMENT ?

1. Il est nécessaire de développer des politiques à la fois plus actives et mieux intégrées, avec l'ambition de créer une nouvelle alliance entre l'environnement, l'aménagement du territoire, le logement et la fiscalité.
2. Une politique active concernant *l'inélasticité de l'offre* : diverses mesures peuvent être engagées pour tirer profit des multiples gisements fonciers : friches industrielles, bâtiments vides, destructions-reconstructions, dents creuses, jardins, logements sous-occupés...
3. Une politique active concernant *les inégalités sociales* : les mécanismes facilitant l'accès au logement devraient être davantage mobilisés pour contrer cette problématique. Le financement de ces instruments pourrait être facilité par des mesures de captation de la plus-value foncière (zonage inclusif, droit de superficie, démembrement de la propriété, Community land trust).
4. Une politique active concernant *les disparités territoriales* : la gouvernance territoriale devrait être améliorée afin de promouvoir le développement des villes petites et moyennes et, parallèlement, les politiques de logement devraient être renforcées afin de mieux contrôler l'impact des résidences secondaires et des plateformes en ligne de location de logements touristiques.
5. En termes de planification stratégique, l'élaboration régulière de schémas stratégiques pourrait être utile afin de limiter les conflits, réduire les coûts de transaction (c'est-à-dire les différents coûts financiers et temporels liés aux opérations de développement) et, par conséquent, accélérer les procédures liées aux systèmes de planification territoriale.
6. Il n'existe pas de solution unique dans un domaine aussi complexe que celui des relations entre le logement et l'aménagement du territoire. Des politiques sur mesure doivent être conçues en fonction des configurations locales.
7. Enfin, il est essentiel de souligner la nécessité de promouvoir de nouvelles recherches qui contribueront à la recommandation de la mise en œuvre de politiques publiques plus actives et mieux intégrées

Définitions

Zone artificialisée

Selon la nomenclature CORINE de l'occupation du sol, les zones artificialisées sont principalement occupées par : 1. les tissus urbains ; 2. les « zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication » ; 3. les mines, les décharges et les chantiers de construction et 4. les espaces verts artificialisés, non agricoles.

Ville compacte

Une ville compacte est une ville à densité relativement élevée et à forte mixité fonctionnelle. Elle repose sur un système de transport public efficient et elle est organisée pour faciliter la marche et l'usage du vélo. Elle est souvent considérée comme un gage de développement urbain durable.

Accessibilité financière du logement

L'accessibilité financière du logement fait référence au coût du service logement – tant pour les locataires que pour les propriétaires occupants – par rapport au revenu disponible d'un individu ou d'un ménage donné.

Artificialisation des terres

L'artificialisation des terres peut être définie de manière générale comme la transformation de surfaces naturelles et semi-naturelles (y compris les terres agricoles et forestières, les jardins et les parcs) en terrains artificialisés.

Élasticité de l'offre (de logements) par rapport au prix

L'élasticité de l'offre (de logement) par rapport au prix est, en économie, la mesure de la réactivité (ou de l'élasticité) de la quantité fournie d'un bien ou d'un service (de logement) à un changement de son prix. L'élasticité de l'offre par rapport au prix, en application, est la variation en pourcentage de la quantité fournie résultant d'une variation de 1 % du prix.

Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire peut être défini comme la coordination des pratiques et des politiques affectant l'organisation spatiale.

Système de planification territoriale

L'ensemble des institutions utilisées pour promouvoir les formes territoriales et urbaines préférées, pour attribuer des droits de développement et pour arbitrer la concurrence entre les usages des terres et des propriétés.

1. La crise de l'accessibilité financière du logement

1.1. L'augmentation des dépenses consacrées au logement

L'un des principaux symptômes de la crise de l'accessibilité financière du logement réside dans le fait que la part budgétaire consacrée au logement par les ménages est croissante, comme l'illustre le tableau 1, qui présente l'évolution de cette dépense pour 25 pays de l'UE entre 1999 et 2020. Durant cette période, cette part budgétaire a considérablement augmenté (moyenne non pondérée), passant de 22 % en 1999 à 32 % en 2020.

Tableau 1 : Part des dépenses consacrées au logement (25 pays de l'UE)

Source : EUROSTAT, 2024. Récupéré depuis :

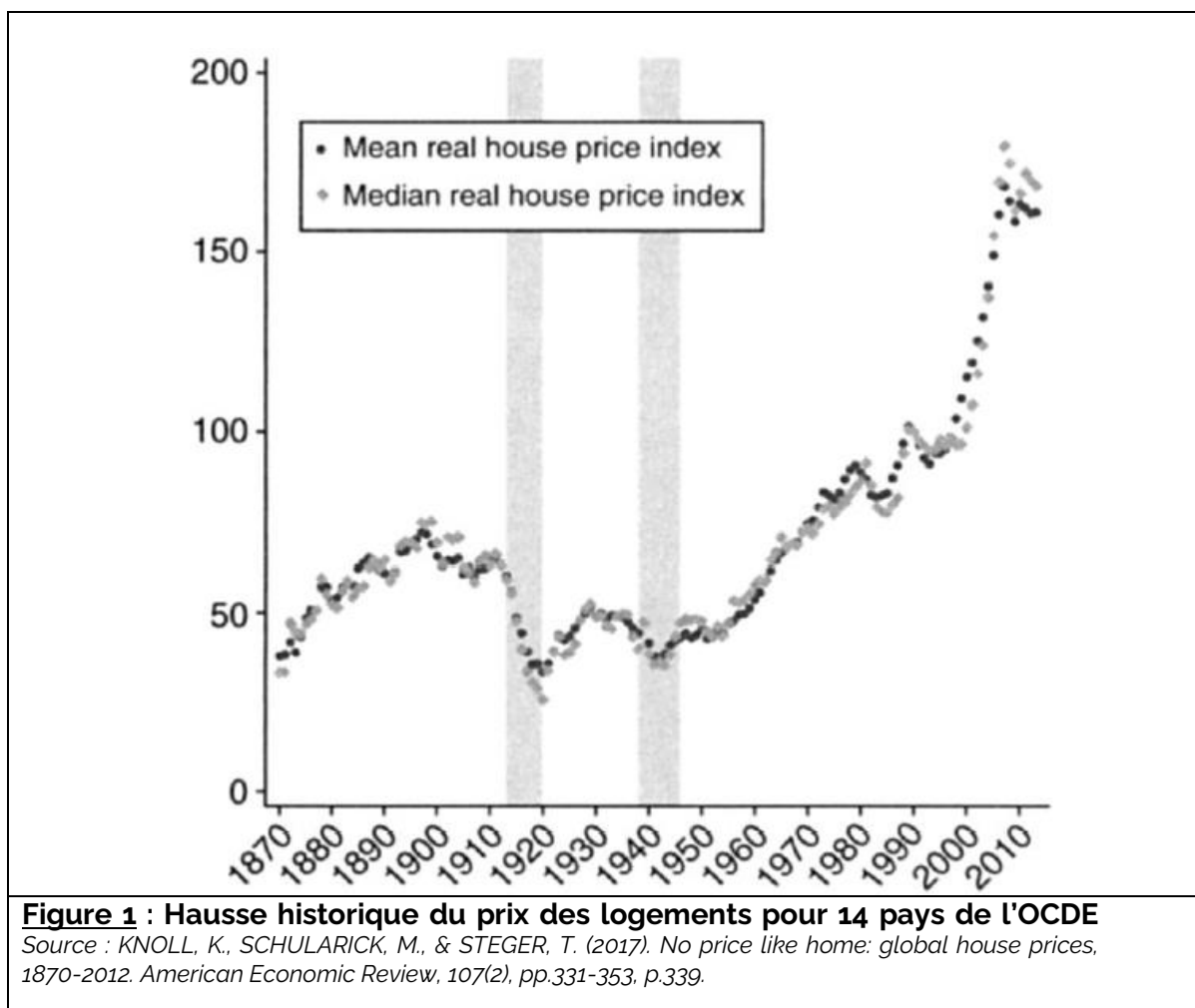
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hbs_str_t21/default/table?lang=en

COUNTRY	1999	2005	2010	2015	2020
Austria	23,9%	22,3%	23,8%	26,1%	24,4%
Belgium	26,2%	25,3%	26,7%	28,7%	31,8%
Bulgaria	13,8%	34,7%	37,2%	33,2%	34,6%
Cyprus	19,8%	21,6%	26,6%	25,5%	25,5%
Czechia	17,5%	20,1%	22,7%	22,3%	24,3%
Denmark	28,4%	29,9%	31,2%	32,2%	33,5%
Estonia	18,0%	29,9%	29,4%	27,2%	32,8%
Finland	28,1%	27,2%	26,7%	31,5%	
France	27,7%	26,3%	26,8%	28,9%	28,9%
Germany	31,3%	29,6%	30,3%	32,3%	31,4%
Greece	21,9%	24,0%	27,5%	28,0%	32,3%
Hongary	20,0%	19,4%	39,3%	37,0%	49,2%
Ireland	27,3%	23,4%	27,7%	31,7%	
Italy	24,7%		32,3%	35,4%	37,7%
Latvia	17,7%	17,1%	23,5%	23,7%	24,7%
Lithuania	12,9%	18,9%	28,5%	33,4%	33,5%
Luxembourg	27,4%	30,1%	33,8%	34,9%	35,1%
Netherlands	26,7%	25,6%	28,6%	30,4%	30,7%
Poland	19,1%	31,5%	32,7%	34,0%	32,7%
Portugal	19,8%	26,6%	29,2%	31,9%	
Romania	13,0%	15,6%	36,0%	35,4%	32,7%
Slovakia	15,8%	30,4%	33,8%	31,6%	33,4%
Slovenia	10,7%	23,0%	29,8%	26,4%	24,3%
Spain	27,5%	30,3%	30,0%	31,8%	35,6%
Sweden	26,8%	29,6%	33,1%	32,1%	
Unweighted average	21,8%	25,5%	29,9%	30,6%	31,9%

La conséquence directe de l'augmentation générale de la part des dépenses consacrées au logement est l'accroissement de la proportion de la population subissant des coûts de logement disproportionnés. Les ménages à faible revenu sont depuis longtemps confrontés à ce défi, tandis qu'une part croissante de la classe moyenne est désormais également confrontée à des problèmes d'accessibilité financière (OCDE, 2021). La crise de l'accessibilité financière présente une dimension sociale, mais également une dimension territoriale. En effet, il est particulièrement difficile de trouver des logements décents à des prix raisonnables dans les capitales et les grandes villes (Pittini, 2012).

1.2. Augmentation des dépenses en raison de l'augmentation des prix du logement

L'augmentation générale de la part du budget des ménages consacrée au logement résulte directement de la hausse globale des prix. La recherche menée par Knoll et al. (2017) montre que cette hausse des prix du logement est structurelle et ancienne. Cette recherche, basée sur des données recueillies pour 14 pays de l'OCDE pour la période 1870-2012 (Figure 1), a démontré que la tendance à l'augmentation a débuté dès les années 1950.



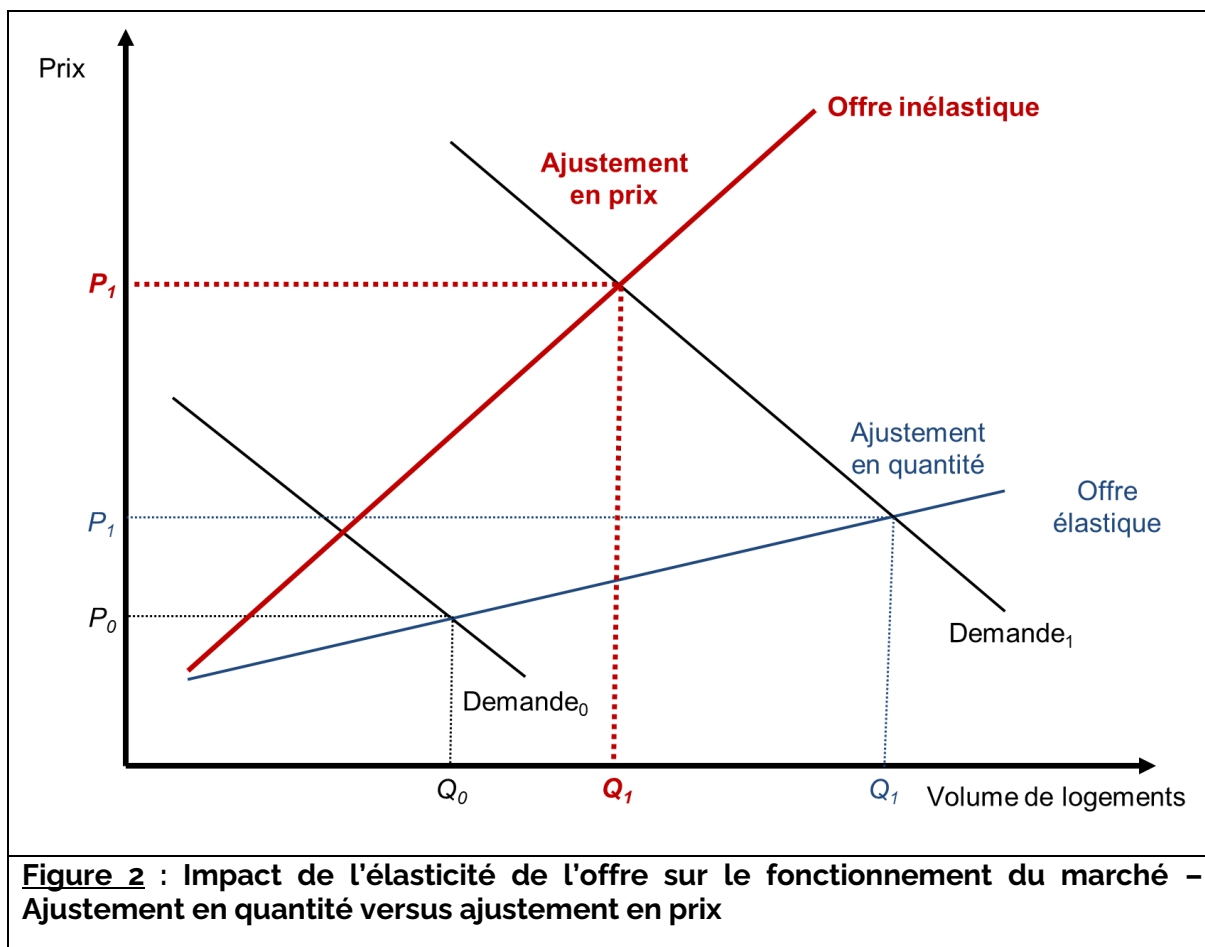
La littérature économique relative à la hausse des prix du logement met en évidence le rôle crucial de l'élasticité du prix de l'offre de logement (Cavailhes, 2018) (voir ci-avant la liste des définitions). Depuis les années 1950, on observe une augmentation substantielle de la demande due à différents facteurs : la croissance de la population, la tendance à la réduction de la taille des ménages et la croissance des revenus après inflation. Au cours des dernières décennies, la financiarisation du logement – c'est-à-dire la dépendance croissante du logement vis-à-vis de la finance – et une réduction importante des taux d'intérêt des crédits hypothécaires ont également joué un rôle majeur dans le renforcement de la demande (Aalbers, 2016).

Malheureusement, le secteur de la construction n'a pas suffisamment répondu à l'augmentation de la demande en raison de son inélasticité. L'ajustement du marché a ainsi entraîné une augmentation structurelle des prix plus importante que celle de l'offre (voir figure 2).

Diverses raisons peuvent expliquer la faible réactivité du secteur de la construction. Elle peut résulter de contraintes géographiques qui limitent les terrains mobilisables pour le logement. Elle peut également résulter de réglementations malthusiennes en matière d'utilisation des sols ou de politiques qui n'agissent pas sur la rétention pratiquée par les propriétaires fonciers. Dénoncée par l'industrie immobilière, la faible réactivité du secteur de la construction s'explique aussi par le fait que les permis de bâtir sont de plus en plus difficiles à obtenir (Build Europe, 2022).

L'analyse de la crise de l'accessibilité financière du logement conduit à différencier deux problématiques. La première concerne la faible réactivité (ou inélasticité) du secteur de la construction. De ce point de vue, vis-à-vis de la politique du logement, l'objectif général doit être de renforcer l'offre effective pour limiter la croissance des prix moyens. Parallèlement, la seconde problématique est liée aux inégalités sociales. En effet, une réactivité renforcée des marchés ne sera pas suffisante pour répondre aux besoins des faibles revenus. En la matière, il faut chercher à accroître l'aide financière pour les groupes socio-économiques défavorisés.

Comme indiqué plus haut, l'augmentation des prix du logement est structurelle et ancienne. Parallèlement, il faut reconnaître que les dernières années – avec la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine – ont été marquées par des évolutions préjudiciables vu l'inflation élevée et l'augmentation des taux hypothécaires. Il ne fait aucun doute que ces tendances ont exacerbé une situation déjà difficile.



1.3. Une croissance des prix des logements due à une croissance des prix des terrains

Un bien immobilier présente la particularité de combiner deux actifs de nature différente : le terrain, ressource naturelle non reproductible, et le bâti (techniquement reproductible). Il convient donc de distinguer les rôles de ces deux actifs pour analyser la formation des prix de l'immobilier.

Lorsqu'ils commentent la tendance à la hausse des prix des logements, les acteurs de l'immobilier et de la construction dénoncent souvent l'évolution des coûts de construction, en particulier l'évolution des normes énergétiques auxquelles ils sont soumis (Build Europe, 2022 ; Bavay, 2017). Cependant Bavay (2017), qui a étudié ce sujet pour la France, n'a pas confirmé l'hypothèse selon laquelle les normes imposées aux constructeurs expliquent significativement la tendance à la hausse des valeurs de l'immobilier résidentiel.

En revanche, les recherches mentionnées ci-dessus par Knoll et al. (2017), dans 14 pays de l'OCDE, ont montré que l'augmentation des prix des logements est avant tout le résultat de l'augmentation des prix des terrains :

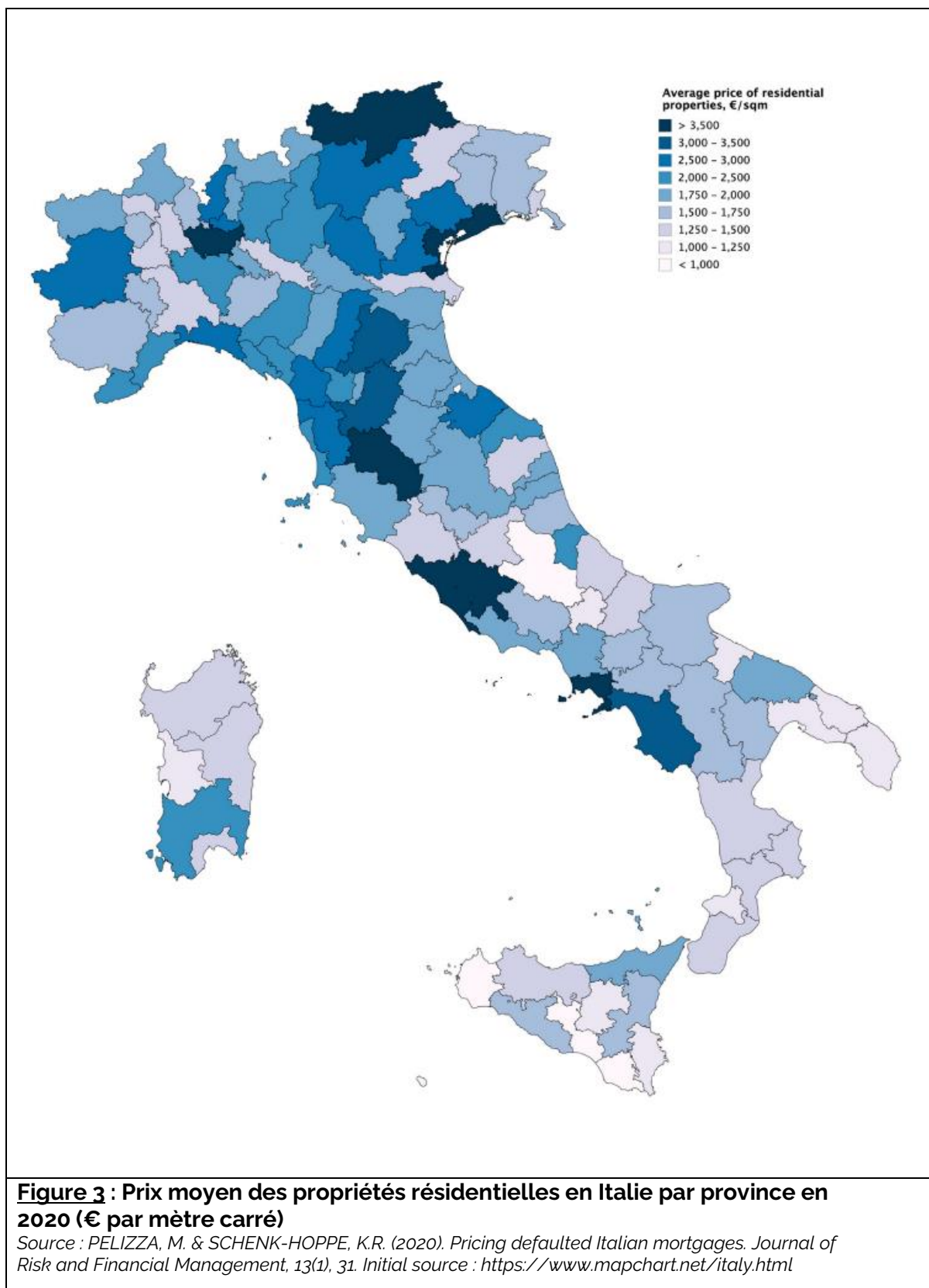
« the overall result is striking: 84 percent of the rise in house prices during 1950 to 2012 can be attributed to rising land prices » (p. 348).

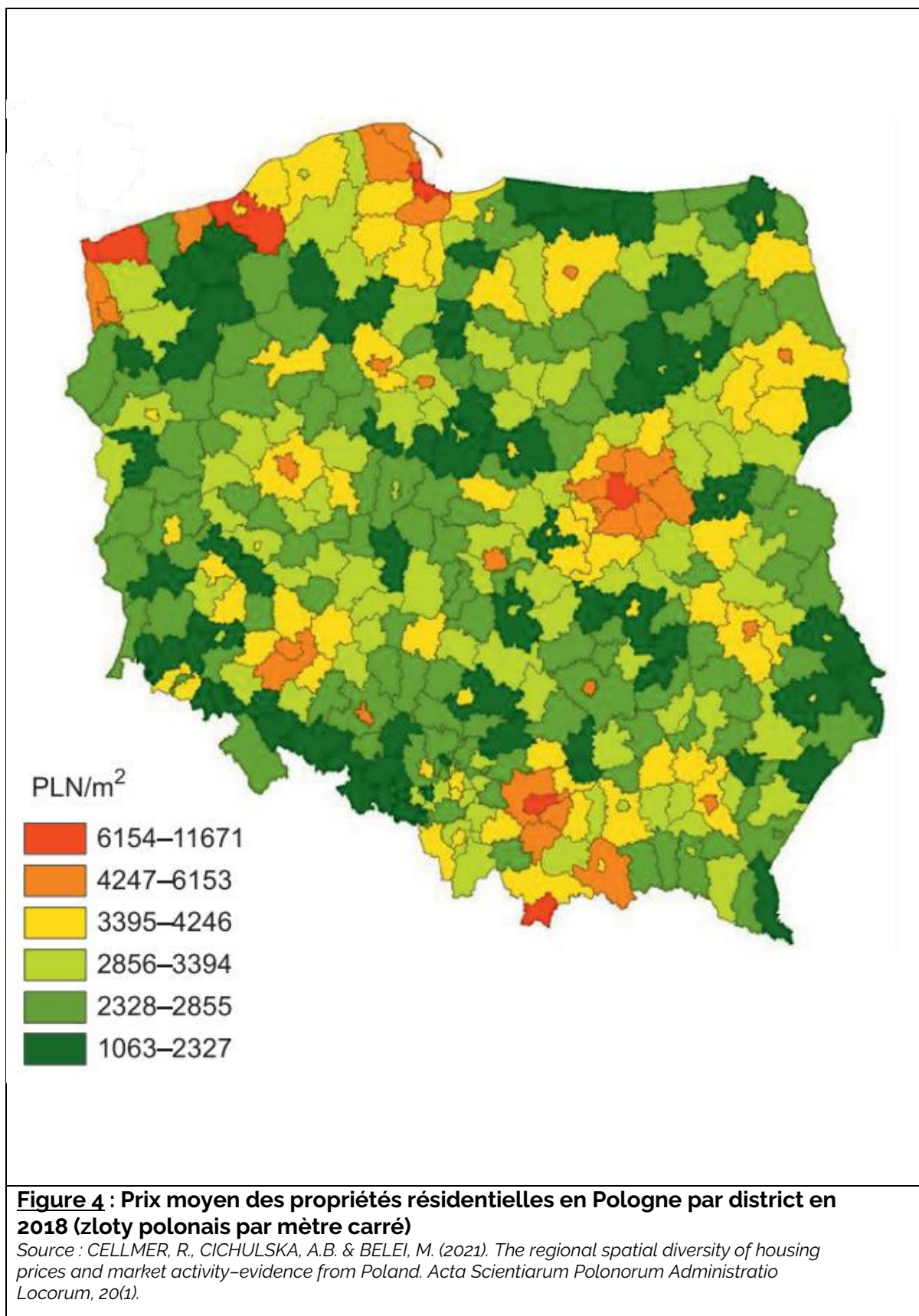
C'est un constat important à prendre en compte lorsqu'il s'agit de considérer les politiques publiques en matière de logement abordable (voir ci-dessous la proposition visant à développer le zonage inclusif).

1.4. Une géographie hétérogène des prix du logement

Comme mentionné ci-dessus, la crise de l'accessibilité financière du logement présente une dimension territoriale aussi bien que sociale. Cela est dû à une forte hétérogénéité spatiale des valeurs foncières et immobilières, tant entre les pays qu'au sein de ceux-ci. Une configuration générale que l'on retrouve dans la plupart des pays européens est une concentration de la demande – et donc des prix et des coûts élevés – dans les principales zones métropolitaines ainsi que dans les principales zones touristiques.

Cette observation peut être illustrée par les figures 3 et 4, avec les cas exemplaires de l'Italie et de la Pologne. La figure 3 visualise les prix moyens des propriétés résidentielles en Italie par province. Elle montre que les provinces les plus chères sont des provinces métropolitaines et/ou touristiques (Rome, Milan, Naples, Bolzano...). Il en va de même pour la Pologne, où les prix sont particulièrement élevés à Varsovie et à Cracovie, ainsi que dans leurs environs, mais également dans les montagnes des Tatras (Zakopane) et le long de la partie occidentale de la mer Baltique.





2. Quel pourrait être l'impact du ZAN sur l'accessibilité financière du logement ?

2.1. Une problématique complexe et dépendante du contexte

Comme mentionné en introduction, la mise en œuvre effective de l'objectif du ZAN limitera la possibilité de développer de nouveaux projets de logement sur des terrains non artificialisés. Par conséquent, le ZAN pourrait induire une augmentation des prix en raison d'une limitation de l'offre. Cependant, l'analyse de la littérature montre que la question est plus complexe. En effet, les recherches en aménagement du territoire sur les relations entre les prix du logement et les restrictions foncières ne conduisent pas à des conclusions tranchées.

Comme le fonctionnement des systèmes d'aménagement varie considérablement, leur influence sur les marchés du logement est très largement dépendante des effets de contexte. En outre, les mécanismes qui sous-tendent la formation des prix dépendent également d'autres éléments, eux aussi tributaires d'effets de contexte. Les valeurs sur les marchés locaux, régionaux, mais aussi nationaux dépendent du rapport offre/demande induit par les réglementations liées à l'aménagement, mais aussi par des politiques publiques multiniveaux et multisectorielles dans divers domaines tels que la fiscalité, l'aide au logement, la mobilité...

Addison et al. (2013) ont réalisé un état de l'art quant à l'impact des politiques de *smart growth* sur l'accessibilité financière du logement aux États-Unis. Deux enseignements importants peuvent être tirés de cette étude. Le premier est que de nombreuses initiatives de *smart growth* basées sur un zonage rigoureux limitant l'urbanisation ont conduit à l'inflation des coûts du logement, réduisant ainsi l'accessibilité pour les revenus faibles et modérés. Le second enseignement important est qu'en dépit des difficultés, une gouvernance globale basée sur des politiques intégrées permet de réconcilier les objectifs apparemment contradictoires de la sobriété foncière et de l'accessibilité financière du logement :

« The success of an integration of affordability in smart growth policy will require diligent application of data to study market trends, innovative practices from the planning area, and cooperation across governments, as well as between private and public sectors. With successful implementation of these concepts and formulation of new strategies, the goals of balanced growth and housing equity may be effectively recognized » (Addison et al., 2013, p. 221).

Un rapport récent et détaillé préparé par des ONG françaises (Fondation Abbé Pierre et Fondation Nature et Homme, 2024) conclut, comme Addison et al. (2013), quant à la possibilité de concilier ZAN et accessibilité financière du logement. Le titre de ce rapport est explicite : « Réussir le ZAN tout en réduisant le mal-logement, c'est possible ! ».

2.2. L'application du paradigme de la ville compacte

En Europe, la littérature la plus développée sur l'impact des limitations foncières sur les prix du logement provient des pays dans lesquels, depuis les années 1990, l'application du paradigme de la ville compacte a considérablement limité la disponibilité en terrains vierges. Il s'agit notamment de la Norvège et du Royaume-Uni. Si ces deux pays semblent avoir réussi à atteindre l'objectif spatial de limitation de l'étalement urbain (Næss et al., 2011 ; Bibby et al., 2020a, 2020b), ils semblent cependant avoir échoué au regard de l'accessibilité financière du logement pour les faibles revenus.

Entre la Seconde Guerre mondiale et les années 1980, la Norvège a développé un interventionnisme important en matière de logement. Cette politique reposait sur une réglementation stricte des prix et sur la construction d'un vaste parc de logements abordables (Sandlie et Gulbrandsen, 2017). À partir des années 1980, le tournant néolibéral a fortement influencé la politique norvégienne du logement. Les prix des logements ont été libérés et de nombreuses propriétés municipales ont été vendues à des entreprises privées. Le parc de logements publics en Norvège est désormais résiduel et Oslo ne dispose pas d'un parc de logements publics suffisamment important (Nordahl, 2014 ; Cavicchia, 2021). En Norvège, l'application conjointe du paradigme de la ville compacte et de la libéralisation des marchés semble être à l'origine d'une grave accentuation des polarisations sociales et spatiales, en particulier à Oslo (Andersen et Skrede, 2017 ; Cavicchia, 2021).

La même combinaison d'une offre limitée de terrains et d'une dérégulation du marché a été observée au Royaume-Uni. Dans ce pays, depuis les années 1950, l'un des principaux objectifs de l'aménagement du territoire est d'endiguer les extensions urbaines. Néanmoins, jusqu'au début des années 1980, les prix de l'immobilier sont restés relativement stables grâce à la construction d'une offre importante de logements sociaux. Tout en renforçant sa politique visant à limiter l'étalement urbain, le gouvernement a alors inversé sa stratégie et s'est de plus en plus appuyé sur le secteur privé pour assurer la production de logements neufs. Malgré l'effet modérateur de l'offre préexistante de logements sociaux abordables, la disponibilité limitée de terrains associée à une augmentation continue de la demande, soutenue par la croissance démographique et la diminution de la taille des ménages, a entraîné une hausse significative des prix du logement (Bibby et al., 2020a, 2020b). La réduction des prestations sociales, associée à la déréglementation du secteur locatif privé, a exacerbé les problèmes d'accessibilité du logement pour les populations à faible revenu (Stephens et Stephenson, 2016).

Sur la base, d'une part, des situations britannique et norvégienne et, d'autre part, de l'analyse de la littérature américaine réalisée par Addison et al. (2013), il apparaît manifeste que l'association d'une offre foncière limitée et d'une politique néolibérale du logement exacerbe le problème de l'accessibilité financière. La recherche soutient donc l'hypothèse selon laquelle, en l'absence de politiques spécifiquement axées sur l'accessibilité financière du logement, les politiques strictes visant à réduire l'offre de terrains entraînent une augmentation des problèmes sociaux à la suite de la pression sur les prix.

2.3. Une géographie hétérogène de l'impact du ZAN

Comme vu précédemment, une géographie hétérogène de la demande de logements a conduit à de fortes disparités en matière de prix. Une observation similaire peut être formulée quant à l'impact du ZAN. En effet, cet impact sera probablement plus prononcé sur les marchés qui subissent déjà une pression importante en raison d'une demande élevée et/ou d'une offre effective limitée.

En ce qui concerne la demande, les statistiques d'Eurostat sur les projections démographiques régionales¹ montrent que la concentration spatiale de la population dans les zones métropolitaines devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies. Dans cette perspective, la pression sur les prix devrait également y persister.

Du côté de l'offre, la prise en compte de l'enjeu du ZAN implique de différencier l'artificialisation des terres d'une part et l'imperméabilisation des sols d'autre part (Decoville et Feltgen, 2023), comme le propose la figure 5, qui reprend la proportion de surfaces imperméabilisées au sein des zones artificialisées. Cette figure combine le shapefile *Corine Land Cover Backbone* (pour les surfaces artificialisées) avec la *High Resolution Layer of Imperviousness Density*.

La proportion de surfaces imperméabilisées dans les zones artificialisées varie considérablement en Europe. D'un point de vue physique, l'objectif du ZAN sera plus facile à atteindre là où le potentiel foncier restant dans les zones artificialisées est plus important (par exemple en Wallonie). Concrètement, un potentiel foncier important au sein des zones artificialisées signifie de plus grandes opportunités pour des développements intercalaires (dentes creuses) ainsi que pour la valorisation des jardins.

¹ Source : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Projected_percentage_change_of_the_population_by_NUTS_2_regions_2015%E2%80%9350_\(%C2%B9\)_\(%25\)_RYB2016.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Projected_percentage_change_of_the_population_by_NUTS_2_regions_2015%E2%80%9350_(%C2%B9)_(%25)_RYB2016.png)

**Rates of soil sealing within
the artificial areas in the different
NUTS 3 territories in Europe, in 2018**

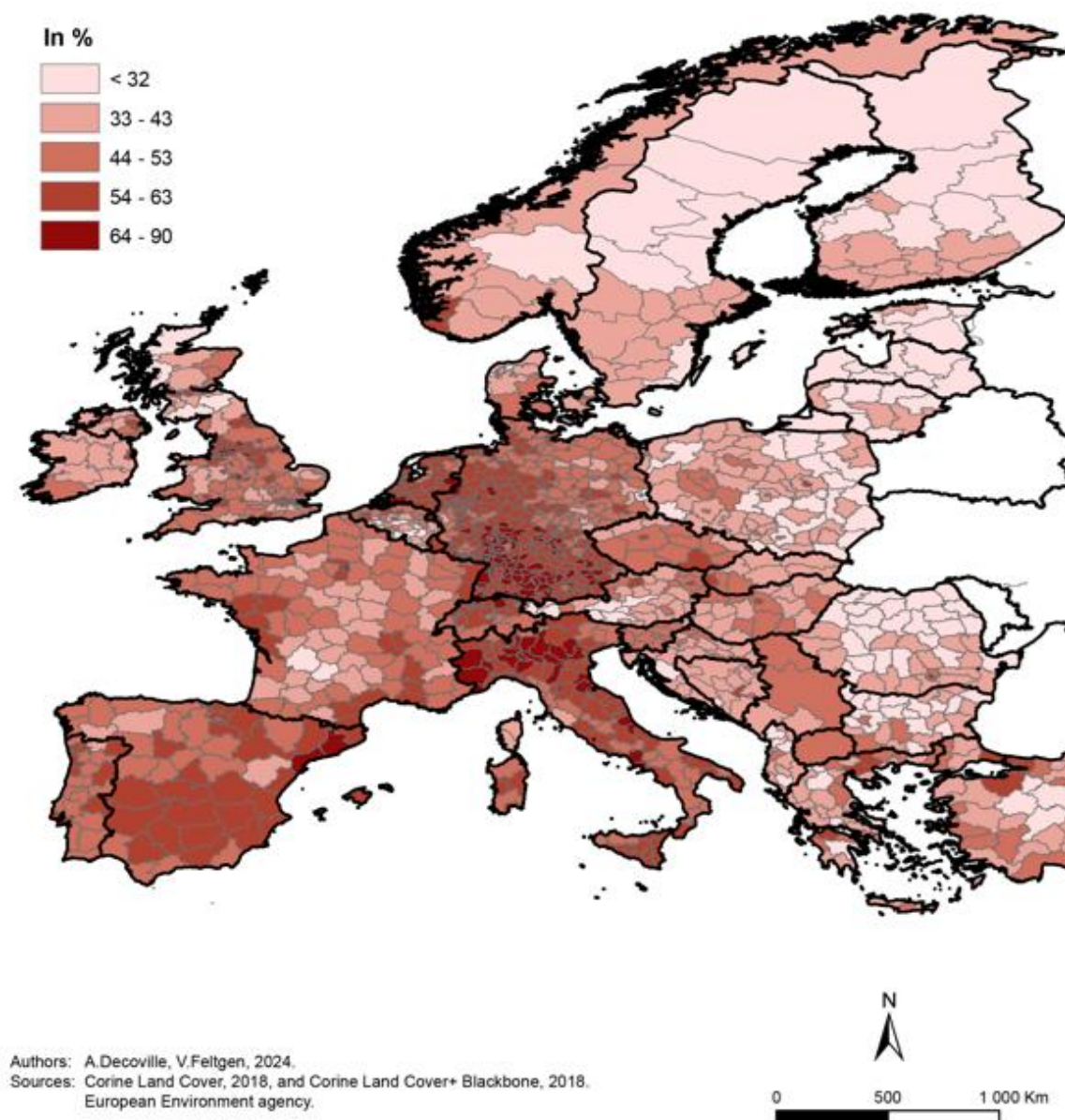


Figure 5 : Taux d'imperméabilisation des sols dans les zones artificialisées en 2018

Source : A. Decoville and V. Feltgen, working document.

3. Quelles mesures possibles pour concilier le ZAN et l'accessibilité financière du logement ?

3.1. L'accessibilité financière du logement : un défi sociétal et politique croissant

Le droit à un logement décent pour chaque citoyen européen est un objectif sociétal et politique majeur. Ceci est illustré par le principe 19 du Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux relatif à l'assistance aux sans-abris ainsi que par la Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable. Ce document a été approuvé en 2015 par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), afin de soutenir ses États membres dans leurs efforts pour garantir l'accès à un logement décent, adéquat, abordable et sain pour tous.

Vu l'aggravation de la crise de l'accès au logement au cours des dernières années, plusieurs déclarations ont souligné la prise de conscience croissante des instances européennes. En particulier, épinglons les documents suivants :

- La résolution du Parlement européen de janvier 2021 : « Un logement décent et abordable pour tous », qui souligne la nécessité d'une nouvelle approche face aux tendances du marché (European Parliament, 2021).
- La déclaration de Gijón de novembre 2023, qui exprime la volonté des ministres concernés de promouvoir un logement pour tous dans un environnement durable, sain et ouvert à tous (Spanish Presidency of the Council of the European Union, 2023).
- La Déclaration de Bruxelles des maires européens de janvier 2024, dont la première priorité est de promouvoir un logement abordable, qualitatif et durable (Belgian Presidency of the Council of the European Union, 2024a).
- La Déclaration de Liège de mars 2024, dont l'objectif général est d'augmenter l'offre de logements sociaux abordables, collaboratifs et coopératifs (Belgian Presidency of the Council of the European Union, 2024b).
- L'avis du Comité européen des régions du 18 avril 2024 : « *Smart, sustainable and affordable housing as a tool for local authorities to face multiple challenges* », qui alerte sur l'impact des coûts excessifs du logement et appelle à un soutien financier et au développement d'initiatives pour promouvoir le logement abordable (European Committee of the Regions, 2024).

3.2. Vers des politiques davantage intégrées : une nouvelle alliance entre l'environnement, l'aménagement du territoire, le logement et la fiscalité

Il est essentiel de souligner la nécessité de développer des politiques davantage intégrées et transversales, avec la recommandation d'instaurer une nouvelle alliance entre l'environnement, l'aménagement du territoire, le logement et la fiscalité.

La justification de cette nouvelle alliance est double. Premièrement, il convient de souligner que des raisons environnementales justifient l'objectif du ZAN, l'enjeu premier étant de mieux protéger les services écosystémiques des sols et d'améliorer leur santé. Dans cette perspective, la capacité à répondre aux ambitions environnementales dépendra de la capacité des systèmes de planification territoriale à atteindre l'objectif du ZAN.

Deuxièmement, il faut également souligner que concilier l'objectif spatial du ZAN et l'objectif social de l'accessibilité financière du logement implique la mobilisation d'instruments qui nécessitent une coordination ad hoc entre, d'une part, les acteurs de l'aménagement du territoire et, d'autre part, les acteurs des domaines du logement et de la fiscalité.

3.3. Vers un paradigme interventionniste et social

La revue de la littérature n'a pas permis d'identifier de contextes au sein desquels des politiques très restrictives en matière de foncier urbanisable aient été accompagnées par un cadre interventionniste et social en matière de politique de logement. Cependant, sur la base de ce qui précède, les contours d'un tel paradigme peuvent être esquissés. En particulier, il est considéré que les trois problématiques suivantes doivent être simultanément prises en compte :

- celle de l'inélasticité de l'offre, pour laquelle un renforcement des politiques visant à renforcer l'offre effective est nécessaire, permettant ainsi de réduire les prix moyens à l'échelle des marchés ;
- celle des inégalités sociales, car face à l'accroissement des disparités socio-économiques, le marché seul est de moins en moins en mesure d'assurer un logement abordable aux moins favorisés ;
- celle des disparités spatiales, avec pour objectif de limiter la concentration spatiale de la crise au sein des principales zones métropolitaines et des principales zones touristiques.

3.4. Vers des politiques plus actives

Dans un contexte de marché libéralisé, il semble peu probable que l'on puisse traiter de manière adéquate l'exacerbation du problème d'accessibilité financière du logement occasionné par la limitation de l'offre de terrains non artificialisés si les instruments politiques visant à promouvoir le logement abordable restent peu développés.

Cependant, il ne fait aucun doute que la mise en œuvre d'une politique visant à limiter l'artificialisation des terres reste nécessaire, en particulier pour des raisons environnementales majeures.

Pour concilier la dimension environnementale de l'objectif du ZAN et la dimension sociale de l'accès à un logement abordable et de qualité, des politiques publiques davantage volontaristes doivent être développées, avec l'ambition de mieux répondre aux trois défis de l'inélasticité de l'offre, des inégalités socio-économiques croissantes et de la concentration spatiale des prix élevés.

Il est important de mentionner qu'il n'existe pas de solution unique à une question aussi complexe que les relations entre le logement et la planification territoriale. Des solutions sur mesure à la crise du logement abordable doivent donc être conçues en fonction des configurations locales. Il est également important de mentionner que le succès des politiques actives requises dépendra du niveau d'expertise, des systèmes d'information, (accès à des données de qualité) afin de comprendre les tendances du marché.

3.4.1. La composante de l'offre et la question de l'inélasticité

Si une plus grande réactivité de l'offre de logements ne résout pas forcément tout (McClure et al., 2017, p. 200), elle reste un moyen de limiter les tensions sur les marchés. Cela passe par diverses actions pour profiter de potentiels multiples, comme les friches industrielles, les logements vacants ou les espaces de bureaux vides. Cela implique également des politiques foncières davantage volontaristes pour soutenir la densification par la destruction-reconstruction, les développements dans les dents creuses ou la construction dans les jardins. En raison du vieillissement de la population, des politiques visant à limiter le phénomène des logements sous-occupés présentent également un intérêt certain.

Le secteur de la construction avance souvent la nécessité d'améliorer la prévisibilité des décisions en matière de délivrance de permis. Dans cette perspective, la mise à disposition régulière de schémas stratégiques peut être considérée comme une piste majeure pour améliorer la réactivité de l'offre. Cela permettrait en effet aux acteurs privés de la construction de mieux appréhender les objectifs de l'aménagement du territoire et, par conséquent, de limiter le temps nécessaire pour obtenir toutes les autorisations requises (Debrunner et Hartmann, 2020).

3.4.2. La composante du prix et la question des inégalités sociales

Les mécanismes facilitant l'accès au logement devraient être davantage mobilisés afin de résoudre le problème des inégalités sociales. Le financement de ces instruments pourrait être facilité par des techniques de captation de la plus-value foncière (OCDE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022 ; Halleux et al., 2022) visant à tirer profit de l'augmentation structurelle des prix fonciers précédemment commentée (voir la sous-section 1.3 ci-dessus).

L'un des principaux instruments de captation de la plus-value foncière est le zonage inclusif. Dans un projet de construction, il s'agit d'une obligation pour le promoteur d'inclure une proportion donnée de logements qui seront vendus ou loués à des niveaux de prix inférieurs à ceux du marché. Cette pratique, souvent reconnue pour son efficacité, permet non seulement de produire des logements abordables, mais aussi de répartir spatialement les groupes de population, évitant ainsi une ségrégation excessive (McClure et al., 2017, p.190 ; Debrunner et Hartmann, 2020 ; Cavicchia, 2021).

Un autre instrument potentiellement utile est le droit de superficie (par exemple, par le biais d'un bail pour le foncier), qui sépare la propriété du terrain de celle des bâtiments. L'utilisation du droit de superficie peut être très utile en termes d'accessibilité financière du logement, car elle permet aux populations à faibles revenus d'éviter le coût du foncier, qui a fortement augmenté au cours des dernières décennies. La scission horizontale de la propriété et l'utilisation des droits de superficie s'appliquent notamment au modèle du *Community land trust*.

3.4.3. La composante de la demande et l'enjeu des disparités spatiales

Des politiques davantage volontaristes pourraient également être envisagées en regard de la demande. Comme mentionné plus haut, l'Europe se caractérise par une concentration de fortes demandes et de prix élevés au sein des grandes zones métropolitaines et des principales zones touristiques. À cet égard, il faudrait agir du côté de la demande, avec des politiques d'aménagement du territoire visant à limiter la métropolisation et à soutenir le polycentrisme et le développement des villes petites et moyennes.

En parallèle, des politiques plus volontaristes devraient également être instaurées pour mieux contrôler l'impact du tourisme sur l'accès au logement. A cet égard, il faudrait trouver de nouveaux moyens de limiter l'impact des résidences secondaires et des plateformes en ligne de location de logements touristiques.

3.5. Pour un futur agenda de recherche

Pour terminer, il est important de mettre en exergue la nécessité d'un nouvel agenda de recherche qui contribuera à la mise en œuvre de politiques plus volontaristes et intégrées. Cette proposition est basée sur la revue de la littérature ainsi que sur les événements organisés dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne durant le premier semestre 2024. En particulier, la réunion du Réseau des points de contacts en matière de cohésion territoriale (*Network of Territorial Cohesion Contact Points - NTCCP*), le séminaire ESPON et la réunion des Directeurs généraux en matière de cohésion territoriale (*Directors General on Territorial Cohesion - DGTC*) ont permis de confronter les principales conclusions issues de la littérature à l'avis d'experts européens du domaine.

3.5.1. Nouvelles recherches sur le diagnostic

Un premier sujet de recherche à approfondir concerne la nécessité d'éclaircir les causes de la crise de l'accessibilité du logement. En effet, il faut humblement reconnaître qu'il n'est pas possible d'expliquer de manière exhaustive cette hausse structurelle et problématique de la valeur de l'immobilier résidentiel. Comme développé plus haut, la littérature économique dominante sur le sujet met en exergue la question de l'(in)élasticité de l'offre (figure 2).

De nouvelles recherches sont nécessaires sur ce sujet important (en particulier au regard des contraintes de planification), mais de nouvelles recherches sont également nécessaires pour documenter l'impact de la politique néolibérale et de la financiarisation du secteur du logement. Au-delà de l'intérêt intellectuel d'un diagnostic précis, l'évaluation du poids relatif des différents facteurs explicatifs des hausses de prix pourrait avoir des implications opérationnelles majeures.

Un autre sujet de recherche à développer tient au fait que le logement présente la particularité de combiner un terrain et une structure construite. Des recherches clés ont montré que, sur le long terme, l'augmentation du prix des logements est avant tout le résultat de l'augmentation de celui des terrains. Toutefois, dans un contexte marqué par une inflation élevée et par une hausse des taux hypothécaires, cette conclusion devrait être réévaluée avec attention. Ici aussi, les implications opérationnelles sont importantes. En effet, une politique du logement visant à contrer l'inflation des valeurs foncières doit être différente d'une politique du logement visant à endiguer l'inflation des coûts techniques.

3.5.2. Nouvelles recherches sur les instruments

De nouvelles recherches sont nécessaires sur le diagnostic, mais aussi sur les mesures possibles, afin de permettre l'opérationnalisation des politiques actives recommandées. Dans toute l'Europe, avec une diversité de contextes nationaux, régionaux et locaux, on observe une variété d'interventions qui visent à concilier l'accessibilité financière du logement et la sobriété foncière. Ces interventions devraient être mieux analysées afin d'évaluer leur efficacité ainsi que leur transposition à d'autres contextes.

Une attention particulière devrait être accordée aux interventions efficaces qui permettent d'activer et de valoriser les gisements fonciers potentiels : friches industrielles, bâtiments vides, destruction-reconstruction, densification, jardins, logements sous-occupés... Comme mentionné précédemment, une meilleure activation de ces gisements potentiels pourrait limiter la croissance des prix moyens sur les marchés.

De même, un intérêt particulier devrait être porté à l'évaluation des instruments de captation de la plus-value foncière, tels que le zonage inclusif, le droit de superficie et le *Community land trust*. En effet, une meilleure connaissance de ces instruments devrait permettre de limiter les efforts financiers des groupes socio-économiques défavorisés.

Références

Références scientifiques

- Aalbers, M. B. (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*. New York, NY, Routledge.
- Addison, C., Zhang, S. & Coomes, B. (2013). Smart Growth and Housing Affordability: A Review of Regulatory Mechanisms and Planning Practices. *Journal of Planning Literature*, 28(3), 215–257.
- Andersen, B. & Skrede, J. (2017). Planning for a Sustainable Oslo: The Challenge of Turning Urban Theory Into Practice. *Local Environment*, 22(5), 581–594.
- Bavay, L. (2017). *Hausse des prix immobiliers et accessibilité économique des logements neufs : l'accroissement normatif a-t-il participé à exclure les plus modestes des logements les plus récents ?* Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Paris-Est, 288p.
- Bibby, P., Henneberry, J., & Halleux, J.-M. (2020a). Incremental residential densification and urban spatial justice: The case of England between 2001 and 2011. *Urban Studies*, 12.
- Bibby, P., Henneberry, J., & Halleux, J.-M. (2020b). Under the radar? "Soft" residential densification in England, 2001–2011. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47(1), 102–118.
- Cavailhes, J. (2018). Les raisons du boom international des prix immobiliers (1996-2007). *La revue foncière*, 22, 13-18.
- Cavicchia, R. (2021). Are Green, dense cities more inclusive? Densification and housing accessibility in Oslo. *Local Environment*, 26(10), 1250–1266.
- Cellmer, R., Cichulska, A.B. & Belei, M. (2021). The regional spatial diversity of housing prices and market activity—evidence from Poland. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 20(1).
- Debrunner, G. & Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, 99, 104993.
- Decoville, A., & Feltgen, V. (2023). Clarifying the EU objective of no net land take: A necessity to avoid the cure being worse than the disease. *Land Use Policy*, 131, 1-8. Article 106722.
- European Committee of the Regions (2024). Opinion: Smart, sustainable and affordable housing as a tool for local authorities to face multiple challenges (18/04/2024).
- Halleux J.-M., Hendricks A., Maliene V. & Nordahl B.I. (2022). *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*, Zurich, vdf Hochschulverlag, 285 p.
- Knoll, B.K., Schularick, M., & Steger, T. (2017). No Price Like Home: Global House Prices, 1870 –2012. *American Economic Review*, 107(2), 331–353.
- McClure, K., Norris, M., Gurran, N. & Bramley, G. (2017). Planning, Housing Supply and Affordable Development in the USA. In Gurran, N., & Bramley, G., *Urban planning and the housing market: international perspectives for policy and practice*. Palgrave Macmillan, 165-200.
- Næss, P., Næss, T. & Strand, A. (2011). Oslo's farewell to urban sprawl. *European Planning Studies*, 19(1), 113–139.

Nordahl, B. (2014). Convergences and Discrepancies Between the Policy of Inclusionary Housing and Norway's Liberal Housing and Planning Policy: an Institutional Perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 489–506.

OECD (2021). Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, Paris, OECD.

OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022). Global Compendium of Land Value Capture Policies, OECD Regional Development Studies, Paris, OECD Publishing.

Pittini, A. (2012). Housing affordability in the EU: Current situation and recent trends. CECODHAS European Social Housing Observatory.

Pelizza, M., & Schenk-Hoppé, K.R. (2020). Pricing Defaulted Italian Mortgages *Journal of Risk and Financial Management*, 13(1), 31.

Sandlie, H. C. & Gulbrandsen, L. (2017). The Social Homeownership Model-the case of Norway. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 52–60.

Stephens, M. & Stephenson, A. (2016). Housing policy in the austerity age and beyond. In Fenger, M., Hudson, J., & Needham, C. (eds). *Social Policy Review 28. Analysis and Debate in Social Policy*. Bristol: Policy Press, 63– 85.

Références politiques

Belgian Presidency of the Council of the European Union (2024a). Brussels Declaration of European mayors, 7 February 2024.

Belgian Presidency of the Council of the European Union (2024b). Liege Declaration for housing accessibility in the European Union, 5 March 2024.

European Commission (2011). Roadmap to a Resource Efficient Europe. COM (2011) 571.

European Commission (2023). Proposal for a Directive on Soil Monitoring and Resilience.

European Committee of the Regions (2024). Opinion: Smart, sustainable and affordable housing as a tool for local authorities to face multiple challenges, COTER/VII/034.

European Parliament resolution (2021). Access to decent and affordable housing for all.

Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023). Gijon Declaration: Housing for all in sustainable, healthy, and inclusive built environments, 14 November 2023.

Autres références

Build Europe (2022). No Net Land Take by 2050. Solving the Unsolvable. 10 Solutions for an Improved Management of European Land.

Fondation Abbé Pierre and Fondation Nature et Homme (2024). Réussir le ZAN en réduisant le mal logement : c'est possible !

Table des figures

Figure 1	Hausse historique du prix des logements pour 14 pays de l'OCDE.	12
Figure 2	Impact de l'élasticité de l'offre sur le fonctionnement du marché – Ajustement en quantité v/s ajustement en prix	14
Figure 3	Prix moyen des propriétés résidentielles en Italie par province en 2020 (€ par mètre carré)	16
Figure 4	Prix moyen des propriétés résidentielles en Pologne par district en 2018 (zloty polonais par mètre carré).....	17
Figure 5	Taux d'imperméabilisation des sols dans les zones artificialisées en 2018	21
Tableau 1	Part des dépenses consacrées au logement (25 pays de l'UE)	11

Cette note est réalisée dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne belge (1^{er} semestre 2024) et financée par le Service Public de la Région wallonne.

L'étude ne reflète pas nécessairement les opinions des membres de la Région wallonne.

Coordination

Loïc Géronnez - IDEA Consult

Auteurs

Jean-Marie Halleux, Charlotte Bernier, Bruno Bianchet et Jean-Marc Lambotte – Lepur – Université de Liège

Comité de lecture

Michel Dachelet, Aline Dewaele, Pascale Fouchs, Benoît Gervasoni, Renée Peters et Claire Vanschepdael – Service Public de Wallonie

Remerciements

Lewis Dijkstra pour les orientations théoriques et bibliographiques – JRC

Des informations sur la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne sont disponibles sur le site <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/>

Le site permet de télécharger et d'examiner le programme et les documents les plus récents produits par la Présidence belge .

L'éditeur responsable

Annick FOURMEAUX, Directrice générale, SPW TLPE,
Rue des Brigades d'Irlande 1,
B-5100 Namur
territoire.wallonie.be

Publication gratuite - Imprimé sur papier recyclé - © mai 2025

ISBN : 978-2-8056-748-6

Dépôt légal : D/2025/11802/115