

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,  
DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT,  
DU TOURISME ET DE LA MER

---

Conseil général  
des ponts et chaussées

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
ET DES LIBERTÉS LOCALES

---

Inspection générale  
de l'administration

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,  
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE  
ET DES AFFAIRES RURALES

---

Inspection générale  
de l'agriculture

# LA SITUATION FONCIÈRE AU PAYS BASQUE

Pour une politique publique d'intervention foncière

Février 2004

**Conseil général  
des ponts et chaussées**

**Inspection générale  
de l'administration**

**Inspection générale  
de l'agriculture**

Rapport CGPC n° 2003-0191-01

# **LA SITUATION FONCIÈRE AU PAYS BASQUE**

**Pour une politique publique d'intervention foncière**

établi par

**Bernard de KORSAK,**  
ingénieur général des ponts et chaussées

**Christiane CABANEL,**  
inspectrice de l'administration

**Olivier BETH,**  
inspecteur général de l'agriculture

**Destinataire**

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

---

## note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports,  
du logement, du tourisme et de la mer

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 26 FEV. 2004

Affaire n° 2003-0191-01

Par lettre du 3 juillet 2003, conjointement avec le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées, à l'Inspection générale de l'agriculture et à l'Inspection générale de l'administration de diligenter une **mission d'expertise de la situation de l'offre foncière au Pays Basque**.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Bernard de KORSAK**, ingénieur général des ponts et chaussées, **Olivier BETH**, inspecteur général de l'agriculture et **Mme Christiane CABANEL**, inspectrice de l'administration.

Je vous rappelle que, à la demande de votre collègue de l'intérieur, ce rapport avait été précédé d'une note d'étape, dont votre Cabinet a été destinataire le 15 octobre 2003. Cette note a servi de fondement aux interventions que le ministre de l'intérieur a faites sur le problème foncier, lors de son déplacement au Pays Basque les 19 et 20 décembre 2003.

Vous noterez également que les dix propositions faites par les rapporteurs, et qui constituent un véritable plan d'action pour les responsables locaux en vue de remédier à la situation préoccupante mise en lumière, tout spécialement pour le logement des jeunes, ont été présentées officieusement en janvier 2004 à un nombre restreint de ceux-ci, qui en ont approuvé les grandes lignes.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

**Diffusion du rapport n° 2003-0191-01**

- le directeur du Cabinet du ministre de l'équipement, des transports,  
du logement, du tourisme et de la mer 1 ex
- le directeur-adjoint du Cabinet du ministre de l'équipement, des transports,  
du logement, du tourisme et de la mer 1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 3 ex
- la présidente de la 2<sup>ème</sup> section du CGPC 1 ex
- le président de la 5<sup>ème</sup> section du CGPC 1 ex
- M. de KORSAK 1 ex
- archives 1 ex

LA SITUATION FONCIERE AU PAYS BASQUE  
**Pour une politique publique d'intervention foncière**

Dans le cadre du débat qui s'est ouvert à l'occasion du projet de loi relatif à la décentralisation, les élus du Pays Basque ont évoqué avec le Gouvernement plusieurs questions, dont la question foncière que les trois ministres de l'Intérieur, de l'Equipement et de l'Agriculture ont demandé à leurs corps d'inspection générale respectifs d'étudier.

*Le présent rapport dresse un état des lieux de la situation foncière au Pays Basque, avance un diagnostic et formule des propositions d'actions pour porter remède aux dysfonctionnements mis à jour.*

L'état des lieux confirme les **conflits d'usage** que connaît le territoire du Pays Basque, eu égard à une attractivité évidente, renforcée, ces dernières années, par un positionnement de région de passage, au sein de l'Union Européenne, entre les pays de l'Europe du Nord et ceux du Sud, l'Espagne et le Portugal, qui ont tous deux connu un taux de développement particulièrement élevé.

Les niveaux de prix atteints pour le foncier sur les communes littorales et, plus récemment, sur celles de l'arrière-pays immédiat traduisent le fort dynamisme de ce territoire, mais, en même temps, constituent une **grave menace de déséquilibre des fonctions résidentielle, économique et agricole** qu'il assumait traditionnellement de façon originale.

Le rapport met en évidence que les pouvoirs publics, en tout premier lieu **les collectivités locales, n'ont pas semblé prendre la mesure de cette situation** et n'ont pas utilisé, à la bonne échelle, les outils à leur disposition pour infléchir cette évolution particulièrement préoccupante pour l'accueil des jeunes, le développement économique et la pérennité de l'activité agricole.

Les **outils** de la planification urbaine et rurale et ceux de l'action foncière publique, notamment pour mobiliser le foncier nécessaire au logement locatif social ou à la primo-accession, ont été peu ou **mal utilisés**. Au surplus, ces carences ont attisé le dérapage des valeurs foncières jusque vers l'intérieur du Pays Basque.

A partir de ce diagnostic, dont les rapporteurs ont pu vérifier sur place combien il était partagé par la majorité de leurs interlocuteurs, le rapport préconise la prise de conscience collective des acteurs locaux de la nécessité de renforcer les solidarités territoriales, et, l'engagement concomitant de **trois chantiers** :

- une accélération de la **planification urbaine et rurale**, avec un réexamen à la fois de ses échelles et de ses contenus ;
- la mobilisation de tous les outils de l'action publique en faveur de la production de **logements sociaux locatifs et en accession** pour les primo-accédants, dans le cadre d'un véritable programme d'urgence ;
- la mise en place progressive de compétences d'ingénierie foncière, puis de moyens juridiques et financiers pour mener, à la bonne échelle, une **action de maîtrise foncière publique** dans la durée.

Le rapport souligne, en conclusion, que la mise en oeuvre des dix mesures proposées, constituent un véritable programme de travail pour les responsables locaux. Cela suppose, pour assurer leur réussite, une **évolution forte des comportements** de ces responsables vers plus de cohérence, de transparence et de solidarité. C'est à ce prix que les mesures préconisées pourraient garantir la pérennisation du modèle de développement équilibré qui, jusqu'ici, a forgé le succès et le caractère du Pays Basque.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

SOMMAIRE DU RAPPORT

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction .....</b>   | <b>4</b>  |
| <br>  |           |
| <b>1 La crise foncière que connaît le Pays Basque conduit, compte tenu d'une certaine paralysie des collectivités, à la remise en cause de son modèle de développement et au blocage de l'accès au logement .....</b> | <b>5</b>  |
| 1.1 Un territoire attractif.....  | 6         |
| 1.2 Un marché spéculatif .....  | 8         |
| 1.3 Un habitat social en panne.....   | 10        |
| 1.4 Une action publique défailante .....  | 11        |
| 1.5 Un modèle agricole déstabilisé.....   | 15        |
| 1.6 Une identité perturbée .....  | 17        |
| <br>  |           |
| <b>2 Un déblocage est possible si une volonté politique s'affirme au service d'un projet commun partagé.....</b>  | <b>19</b> |
| 2.1 Une véritable planification territoriale.....   | 20        |
| Relancer le SCOT Nord.....  | 20        |
| Créer un troisième SCOT.....  | 21        |
| Institutionnaliser le dialogue entre les 3 SCOT .....   | 22        |
| Garantir la cohérence entre les SCOT et les PLU.....  | 23        |
| 2.2 Un plan d'urgence pour le logement.....   | 24        |
| Elaborer des <i>programmes locaux de l'habitat</i> à l'échelle de chaque SCOT .....   | 24        |
| Elaborer et mettre en œuvre un <i>programme d'urgence pour le logement</i> .....  | 25        |
| 2.3 Un établissement public foncier .....   | 27        |
| Mettre en place <i>l'observatoire foncier</i> .....   | 28        |
| Créer <i>une cellule d'ingénierie foncière</i> .....  | 29        |
| Créer un établissement public foncier <i>local</i> (EPF-L).....   | 30        |
| Envisager un EPF <i>d'Etat</i> si d'ici 2006 aucun EPF-L n'avait vu le jour.....  | 32        |
| <br>  |           |
| <b>Conclusion.....</b>  | <b>33</b> |
| Annexe 1 LETTRE DE MISSION .....  | 34        |
| Annexe 2 PERSONNALITES RENCONTREES .....  | 38        |

## **Introduction**

Le 3 juillet 2003, les trois ministres de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Agriculture ont demandé à une mission composée d'un représentant de chacun de leurs corps d'inspection générale d'élaborer "une expertise objective et incontestable" de la crise foncière que connaît le Pays Basque, et de présenter "des solutions concrètes et réalistes" au problème. Tel est l'objet du présent rapport.

Cette demande s'inscrit dans une démarche plus globale de concertation, qui s'est engagée, à la faveur du nouveau projet de loi sur la décentralisation, avec les élus, pour prendre en compte les spécificités du Pays Basque.

La mission, qui s'est rendue sur place à de nombreuses reprises et pour de longues périodes, a rencontré une soixantaine d'acteurs politiques, administratifs, économiques et sociaux (dont la liste figure en annexe 2) du Pays Basque, mais aussi du département des Landes dont le sud est concerné par les problèmes fonciers de son voisin. Elle a recueilli une masse importante d'informations, de données statistiques, de propositions et pris connaissance d'études concernant le problème qui lui a été soumis.

Conformément à ce qui lui avait été demandé, la mission a fait connaître, au cours du dernier trimestre 2003, ses premières conclusions au gouvernement, avant la visite que le ministre de l'Intérieur a effectuée au Pays Basque, les 19 et 20 décembre.

A l'issue de cette visite, il a été suggéré à la mission, dans l'esprit des déclarations du ministre, de soumettre à ses principaux interlocuteurs, dès janvier 2004, les orientations destinées à alimenter la réflexion des groupes de travail à mettre en place. Le présent rapport présente, à l'issue de cette nouvelle phase de concertation, l'analyse de la mission, ses propositions et ses conclusions.

**Le rapport fait le constat que la crise foncière que connaît le Pays Basque, révélatrice d'une remise en cause de son modèle de développement, conduit en effet au blocage de l'accès au logement aidé, compte tenu d'une certaine paralysie des collectivités responsables.**

**Le rapport rappelle ensuite les instruments disponibles en matière d'urbanisme et tente de démontrer qu'un déblocage de la situation est possible si une volonté politique forte et déterminée s'affirme au service d'un projet commun partagé.**

# **1 La crise foncière que connaît le Pays Basque conduit, compte tenu d'une certaine paralysie des collectivités, à la remise en cause de son modèle de développement et au blocage de l'accès au logement**

## *Le Pays Basque*

Le rapport porte sur le champ territorial utilisé par l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, à savoir l'ensemble du Pays Basque historique situé dans le Département des Pyrénées Atlantiques, complété par le territoire de la Communauté de Communes du Seignanx, situé dans le Département voisin des Landes, mais qui fait partie intégrante du fonctionnement urbain de l'agglomération de Bayonne.

Il s'agit de l'aire d'étude dite « des 166 communes », elle-même ainsi subdivisée :

- la zone littorale, comprenant 12 communes regroupant 157 520 habitants au recensement 1999, elle-même subdivisée à son tour en deux entités :
  - l'agglomération de Bayonne, comprenant 5 communes et 111 373 habitants,
  - le Sud Côte Basque, autour de Saint-Jean-de-Luz, avec 7 communes et 45 947 habitants,
- la zone *intermédiaire* correspondant grosso modo au reste de l'ancienne province du Labourd, forte de 40 communes et 62 482 habitants,
- le Pays Basque intérieur, avec 106 communes et 42 305 habitants,
- le Sud des Landes, correspondant au Seignanx, et regroupant 8 communes avec 20 929 habitants.

L'ensemble de la zone étudiée comprend donc 166 communes, dont 8 des Landes, regroupant 282 236 habitants, dont 262 307 dans les Pyrénées-Atlantiques et 20 929 dans les Landes.

## *La situation foncière*

La situation foncière du Pays Basque est bien connue localement, grâce à de nombreux travaux de qualité, auxquels la mission a eu accès. On citera notamment :

- Habitat et Maîtrise Foncière – Rapport et Avis du Conseil de Développement du Pays Basque – 19 décembre 2001
- Question Foncière Pays Basque-Sud Landes – Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées – Rapport au Conseil d'Administration du 1er octobre 2003
- Fiches actualisées de l'Observatoire de l'Habitat – DDE 64 – septembre 2003

**L'attractivité du Pays Basque conduit sur les marchés fonciers et immobiliers à des taux de progression des prix très élevés. Les difficultés qui en résultent pour la construction sociale ne sont pas compensées par une action publique déterminée. L'incertitude sur la vocation des sols et les conflits d'usage avec le développement économique et urbain déstabilise le modèle agricole, très caractéristique du Pays Basque. L'ensemble brouille l'image que les Basques ont de leur identité.**

## **1.1 Un territoire attractif**

Le territoire étudié a une configuration classique de ville-pays adossée à une façade littorale.

Il comporte :

- une agglomération littorale en croissance démographique modérée (+0,47% de croissance annuelle entre les deux derniers recensements), parce que fortement urbanisée et protégée, concentrant 80% de l'activité économique mais 56% de la population permanente ;
- un pays rural et montagneux, le Pays Basque Intérieur, caractérisé par une situation démographique en déclin (-0,38% de décroissance annuelle entre les deux derniers recensements), mais aussi par une activité agricole dynamique ;
- une zone intermédiaire avec le reste du Labourd et le Sud des Landes, territoires péri-urbains, qui polarisent les dynamiques résidentielles (+1,31% pour le Labourd et +1,64% pour le Seignanx sur les mêmes bases).

Dès ce stade, il convient de noter que cette **croissance démographique globale forte** (+0,62% dans l'aire d'étude, à comparer avec +0,37% en France métropolitaine et +0,44% en Aquitaine) résulte de l'arrivée de populations d'autres régions, car le solde naturel est négatif (-0,17%).

Cette attractivité résidentielle se conjugue avec une **attractivité économique importante** (+26% d'entreprises en Pays Basque entre 1991 et 2000 ), elle-même très inégalement répartie, comprenant une activité touristique très concentrée, qui se caractérise notamment par un fort taux de résidences secondaires (entre 14 et 30% selon les communes) et un accueil permanent de 33 000 touristes en moyenne journalière.

L'attractivité de l'aire d'étude se manifeste enfin dans son **activité agricole**. Le Pays Basque connaît en moyenne, chaque année, une centaine "d'installations" d'agriculteurs, soit dans le cadre familial –cas le plus "classique"–, soit "hors cadre familial", pour lequel il existe une réelle demande, selon le syndicat agricole ELB qui la soutient. Les 2/3 des installations sont "aidées", c'est-à-dire bénéficient des "aides" communautaires et nationales, au titre de la politique de l'installation et de la DJA (dotation aux jeunes agriculteurs).

Même si le nombre d'installations est deux fois moins élevé qu'il y a dix ans, il place les Pyrénées-Atlantiques au premier rang des départements en la matière ; et, à l'intérieur du département des Pyrénées-Atlantiques, la majorité des installations (60%) a lieu au Pays Basque. L'augmentation prévisible des libérations de terres, inscrite dans la démographie des chefs d'exploitation, devrait se traduire par une remontée du nombre d'installations.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

L'attractivité, dans le domaine agricole, du Pays Basque, où le nombre d'exploitations est déjà beaucoup plus important que partout ailleurs, peut étonner, dans la mesure où l'urbanisation croissante d'une partie du territoire non seulement avive la compétition pour le foncier mais rend difficile l'exercice de l'activité agricole. Et cela d'autant plus que l'activité agricole, dans ce pays de montagne, n'assure pas un revenu élevé. Avec de l'ordre de 15.000 € par an, les Pyrénées - Atlantiques figurent au 88<sup>e</sup> rang national des départements pour le revenu par exploitant, et, à l'intérieur du département, le Pays Basque n'est pas le mieux loti.

Compte tenu d'un certain nombre de facteurs, le paradoxe n'est qu'apparent.

Les règles ou plutôt les pratiques successorales au Pays Basque suppriment ou atténuent très fortement le coût de transmission du foncier pour les installations dans le cadre familial.

Les handicaps de l'agriculture de montagne sont compensés par un climat relativement chaud et humide favorable à l'agriculture, par l'importance des parcours collectifs d'estive qui relativise la modestie des surfaces d'exploitation, et, par une production ovine dominante (60% des exploitations) qui assure, même en l'absence de fortes aides, une valeur ajoutée assez satisfaisante, favorisée également par la vente directe que permet le développement du tourisme dans le pays.

## 1.2 Un marché spéculatif

Comme dans tous les territoires où se manifestent des conflits d'usage, il faut parler de marchés immobiliers au pluriel, où s'entrecroisent :

- les *logiques territoriales* –ici, zone littorale, avec la spécificité de l'agglomération bayonnaise / zone intermédiaire en péri-urbanisation, y compris le Sud des Landes / Pays Basque intérieur–, et,
- les *logiques de produits* –les transactions immobilières pour l'habitat (locatif/accession, neuf/ancien, collectif/individuel, primaire/secondaire, terrains à bâtir), les transactions pour l'activité économique et les transactions pour l'activité agricole.

Sans entrer ici dans l'analyse détaillée de ces différents marchés, bornons-nous à en dégager les principales caractéristiques :

- d'abord, pour les marchés urbains et péri-urbains, des **valeurs absolues de transactions très élevées** ; illustrons ce constat par quelques chiffres :
  - appartements à Saint-Jean-de-Luz ou Biarritz, jusqu'à 4 000€/m<sup>2</sup> ;
  - centre-ville de Bayonne ou Anglet, de 2 200 à 2 600€/m<sup>2</sup> ;
  - maisons dans le péri-urbain, de 180 000 à 300 000€, ces chiffres constituant des prix planchers en zone littorale ;
  - lot viabilisé de 60 000 à 100 000€ ;
  - loyer d'un logement type 3 (neuf ou ancien) de 400 à 570€/mois.Ces valeurs, en règle générale, rejoignent les ordres de grandeur de la région parisienne (par exemple, valeur moyenne du lot viabilisé en région Ile de France en 2003 : 90 100€).
- ensuite, pour ces mêmes marchés, des **taux de progression de prix extrêmement forts** : entre 1999 et 2002, un appartement moyen à Biarritz a augmenté de 50%, une maison à Ixassou (zone intermédiaire) de 54%, un terrain à bâtir à Saint-Pée-sur-Nivelle (limitrophe de Saint-Jean-de-Luz) de plus de 100% !
- enfin, des **marchés** qui, malgré les niveaux atteints, restent **très actifs**. Ils sont en effet portés à la fois par une demande locale forte, un retour de la demande secondaire, une proximité immédiate avec l'Espagne en plein boom économique et immobilier (les prix de logements en Espagne ont augmenté de 91% entre 1997 et le premier semestre 2003).

Contrairement à ce marché résidentiel très actif, le marché foncier à vocation économique est bridé par l'absence d'offre significative dans ce domaine, à l'exclusion notable du Seignanx, qui a lancé une politique dynamique de réserves foncières pour l'activité. Les terrains disponibles à court terme sont peu importants et concentrés sur deux sites, le Centre Européen de Fret de Mouguerre et la Zone portuaire de Bayonne.

## **La situation foncière au Pays Basque** *Pour une politique publique d'intervention foncière*

Le développement industriel et urbain ainsi que le développement des infrastructures exigent des espaces sans cesse croissants. Le souci d'une approche plus économe de l'espace qui permette à la ville de se renouveler au moins en partie sur elle-même et de trouver sur son territoire des ressources foncières n'est pas encore généralement partagé au Pays Basque. La demande pèse donc d'autant plus fortement sur le foncier agricole, qui est l'objet de beaucoup de convoitises.

C'est ainsi que **dans l'aire des deux schémas de cohérence territoriale (SCOT), le prix du foncier agricole a été multiplié par 4 en 10 ans**, passant en moyenne de 5.000 € par hectare –qui reste le prix moyen en zone intérieure– à 20.000 € environ.

Ce foncier souvent n'appartient plus à des agriculteurs ou appartient à d'anciens agriculteurs qui ont cessé d'exploiter.

Dans un pays traditionnellement peu engagé dans le fermage et caractérisé au contraire par l'importance du faire-valoir direct, on assiste, dans le périmètre des SCOT et la zone mitoyenne, à un développement important des baux ruraux. Développement, non pas sous la forme légale, mais sous celle de baux "verbaux". Le dispositif permet d'éviter la jachère "urbaine" (qui se développe néanmoins parallèlement, à proximité de la zone urbanisée) mais laisse aux propriétaires toute latitude pour "réaliser" leur foncier, dès lors que les progrès de l'urbanisation ont conduit à ce qu'il soit classé en terrains à construire. Le phénomène se mesure au nombre d'exploitations agricoles classées comme "professionnelles" avec une superficie officielle d'environ 10 hectares seulement, manifestement insuffisante pour un tel classement, mais complétée en réalité par du foncier donné à bail verbal.

Les transactions foncières proprement agricoles sont peu nombreuses –une trentaine par an environ– et portent sur des surfaces modestes, de l'ordre de 120 hectares par an.

### **1.3 Un habitat social en panne**

Les caractéristiques du marché immobilier résidentiel, telles qu'elles viennent d'être sommairement présentées, conduisent, au Pays Basque comme ailleurs sur des marchés tendus de cette nature, à rendre problématique l'accès au logement, non seulement pour les populations les plus démunies, mais aussi pour une partie grandissante de la population active, et notamment les jeunes et les nouveaux arrivants sur le marché du travail, qui essaient de se loger :

- soit en cherchant une location dans le parc public (HLM) ou privé,
- soit en cherchant à accéder à la propriété.

Sur ces champs, regroupés sous le vocable d'habitat social, le Pays Basque connaît trois marchés très déséquilibrés par excès de la demande sur l'offre.

#### *Le marché locatif public :*

- un parc social inégalement réparti : 90% du parc HLM du Pays Basque est regroupé sur l'agglomération côtière, dont 66% sur la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) ;
- un parc composé principalement de grands logements : 42% sont des T3, 31% sont des T4/T5 ;
- un parc plutôt jeune, surtout dans le sud, où 55% des logements ont été construits après 1980 ;
- un déficit, au sens de la loi SRU, de 6425 logements sociaux au 01/01/2001, qui continue à se creuser compte tenu de la faible production de ces dernières années et de l'importante production de logements non sociaux (cf. plus loin) ;
- une demande recensée de plus de 4 000 personnes, dont 43% de célibataires recherchant des logements T1 ou T2 ;
- il s'agit d'une demande locale, provenant pour 55% d'actifs ayant un emploi.

#### *Le marché locatif privé :*

- une offre restreinte, à cause d'un taux moyen de rotation faible, autour de 7% ;
- en moyenne, 4 à 5 candidats pour un logement, dont les trois quarts sont des jeunes de moins de 25 ans ;
- des loyers élevés, dans la fourchette 600-800€/mois pour un T4 sur la CABAB.

#### *Le marché de la primo-accession*

La situation décrite dans le chapitre précédent exclut de la primo-accession une part grandissante de ménages aux ressources non seulement modestes mais aussi moyennes. Elle conduit, pour ceux qui investissent néanmoins, à des situations de surendettement, et, comme on le verra plus loin, à un report d'investissement en maison individuelle vers les zones péri-urbaines, voire vers la zone intérieure du Pays Basque.

## **1.4 Une action publique défailante**

Une situation de surchauffe foncière et immobilière, le Pays Basque en a déjà connu une, fin des années 80 /début des années 90, avec la conjonction d'un contexte national de forte relance économique et immobilière, et d'un contexte local marqué par l'arrivée en nombre de ressortissants et d'investisseurs espagnols.

Mais à l'époque, les effets de cette surchauffe sur la production de logements avaient été atténués par une forte production de logements sociaux.

En 1994, sur la seule Côte Basque et son arrière-pays immédiat, 413 logements sociaux avaient pu être financés sur une production totale de logements de 2008, soit une proportion de plus de 20%. Par comparaison, en 2002, sur le même périmètre, 109 logements sociaux seulement ont été financés sur une production totale de 1978 logements, soit environ 5%.

Deux conclusions majeures peuvent être tirées de ce constat :

- sur la Côte Basque, entre 1992 et 2002, la production totale de logement est restée forte et stable, autour d'une moyenne de 1855 logements par an, *ce qui contredit l'assertion souvent entendue de pénurie foncière quantitative* ;
- en revanche, dans la même période, **l'affaîsement de la production de logements sociaux** a créé une réelle situation de crise ; en effet, conjugué à une *forte hausse des prix des terrains à bâtir* –un doublement des prix entre 1999 et 2002 sur certaines communes autour de l'agglomération bayonnaise–, il constitue un *blocage complet de l'accès des jeunes au logement*.

Tout au long de cette période, ce ne sont pas les études déjà citées, les rapports –tous de grande qualité–, voire les engagements contractuels, qui ont manqué.

A ce dernier titre, figurent notamment :

- la démarche *Pays Basque 2010*, engagée au début des années 90 ;
- les *Programmes Locaux de l'Habitat* (PLH) successifs de l'agglomération bayonnaise (1993 : non contractualisé ; 1999 : très partiellement réalisé ; 2003 : juste approuvé pour les années 2003/2007, mais sur le seul périmètre de la Communauté d'Agglomération du BAB, Bayonne-Anglet-Biarritz , la CABAB) ;
- la *Convention Spécifique Pays Basque 2001-2006*, signée le 22 décembre 2000 ;
- le remarquable *rapport du Conseil de Développement* du Pays Basque de décembre 2001 sur « Habitat et maîtrise foncière ».

**Force est de constater que la mise en œuvre des recommandations de toutes ces démarches est restée à ce jour lettre morte. On constate de graves lacunes dans l'action des collectivités locales du Pays Basque, et tout particulièrement de son agglomération phare Bayonne-Anglet-Biarritz. L'action de l'Etat –qui est très respecté dans ce pays, même si ce dernier est soucieux de manifester son identité– n'a pas réussi à les contrecarrer.**

## **La situation foncière au Pays Basque** *Pour une politique publique d'intervention foncière*

Ces lacunes se sont manifestées dans trois grands domaines :

- la planification territoriale
- le montage de projets d'aménagement
- la production de logements sociaux.

Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, le présent rapport illustre ces lacunes par des exemples concrets, recueillis à l'occasion des contacts de la mission ou résultant de ses investigations dans tous les documents qui lui ont été remis.

### *La planification territoriale*

- La "Convention Spécifique" 2001-2006 préconisait de travailler, à titre expérimental, sur un périmètre englobant une majeure partie du Pays Basque (agglomération tricéphale, conurbation transfrontalière, pays intermédiaire). Cette disposition n'a reçu aucun début de mise en œuvre. Qui plus est, elle semble être tombée dans l'oubli, et seul l'un des interlocuteurs a pu en expliciter le contenu et les enjeux.
- Dans ce même esprit, au lieu de profiter du cadre des SCOT, offert par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), confirmé en juillet 2003 par la loi Urbanisme et Habitat, pour traduire ces synergies littoral/intérieur dans un périmètre pertinent, *deux* périmètres de SCOT littoraux (le SCOT "Nord" autour du BAB et le SCOT "Sud" autour de Saint-Jean-de-Luz) ont été prescrits, excluant de plus une bonne partie des communes de la zone intermédiaire.
- Au surplus, si le SCOT Sud semble bien avancer et pouvoir déboucher sur de nouvelles solidarités institutionnelles, il n'en est pas de même pour le SCOT Nord. Engagé fin 2000 par la création d'un syndicat mixte ad hoc, ce SCOT Nord n'a même pas vu, à la date de rédaction du présent rapport, approuvée sa première étape, à savoir le diagnostic territorial. Il se trouve en fait bloqué sciemment par une absence de parti stratégique et des visions purement communales, jusqu'au sein même de la "Communauté" d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz.
- Encore plus préoccupant dans ce contexte, libre cours est laissé à chaque commune pour transformer son POS en PLU, ou élaborer son PLU, sans aucun éclairage à l'échelle du périmètre du SCOT, mais, à l'inverse, avec des schémas traditionnels malthusiens (faibles densités, dispositions inutilement contraignantes pour l'accueil du logement social, absence de zonages propices à l'action publique, ...), comme c'est particulièrement le cas du projet de PLU d'Anglet. Ainsi le futur SCOT Nord, s'il venait à déboucher un jour, et si l'Etat n'intervenait pas fortement pour faire respecter l'esprit des lois, se résumerait-il à une juxtaposition de PLU communaux, sans aucun cadrage ni en termes d'accueil des populations, ni en terme de développement économique et touristique, ni même en termes de pérennisation de l'activité agricole.
- Enfin, tout le travail technique de grande qualité, préparé par l'antenne de Bayonne de la Direction Départementale de l'Agriculture (DDA), et destiné à faciliter la prise de décision dans les PLU sur les territoires à protéger au titre de l'activité agricole, reste inutilisé. Le type d'exploitations agricoles viables et les espaces correspondants à pérenniser ne sont ni *portés-à-connaissance* ni débattus par l'Etat, tout au long des processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

## **La situation foncière au Pays Basque** *Pour une politique publique d'intervention foncière*

### *Le montage de projets d'aménagement*

Ces graves lacunes dans la planification territoriale trouvent malheureusement leur prolongement dans l'urbanisme opérationnel, avec la non-utilisation, voire le rejet, des mécanismes opérationnels dédiés à l'action publique pour maîtriser l'usage de l'espace (à l'exception notable des communes du sud des Landes, regroupées depuis dix ans au sein d'une dynamique Communauté de Communes).

- Absence d'usage du droit de préemption urbain (DPU) et de la zone d'aménagement différé (ZAD) : quelques belles opportunités de maîtriser des « friches touristiques » pour engager des projets urbains diversifiés comportant du logement social n'ont pas été saisies, malgré l'existence de cet outil.
- Quasi-absence de projets d'extension urbaine, ou mieux, de renouvellement urbain à initiative publique (ZAC, nouvelles Opérations Programmées de Renouvellement Urbain, lotissements communaux, ...). Les seuls projets urbains comportant des capacités nouvelles d'accueil de logements concernent, d'après les renseignements recueillis par la mission, les communes du Boucau, de Bidart et d'Arbonne, d'Ustaritz, de Ciboure et d'Urrugne avec une capacité totale cumulée qui n'atteint pas 1 000 logements, à comparer au rythme annuel moyen de construction de 2 000 logements.
- Sous-utilisation des crédits de surcharge foncière et de logement social (cf. situation 2002 évoquée plus haut), couplée avec un manque de dynamisme et d'initiative des opérateurs HLM ainsi que de la Société d'Aménagement départementale. La mission a noté qu'une seule opération du programme 2003 de financement du logement social au Pays Basque a bénéficié de l'aide à la surcharge foncière : celle menée par Habitat-Sud-Atlantic à Anglet pour 12 logements, à partir d'un terrain acheté par l'organisme HLM à la ville d'Anglet, au prix de 243€/m<sup>2</sup> de SHON. Le dit terrain, propriété ancienne de la commune abritait des serres communales ; le produit –dûment subventionné– de sa vente a servi à financer ... les nouvelles serres.
- Enfin, la mission veut souligner l'occasion manquée, en matière opérationnelle, du Contrat d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, en cours de finalisation pendant son passage en Pays Basque. Si cette démarche comprend le financement de nombre d'équipements d'intérêt communal certain, il ne comporte pas, comme cela est son rôle majeur, les quelques projets urbains prioritaires de l'agglomération, et notamment, leur volet foncier. La présence de ce dernier volet, seule obligation prévue par l'Etat, a du être rappelée par ce dernier à la Communauté d'Agglomération, et se borne à prévoir une ligne de 3 M€, sans autre précision. Cependant, au même moment, cette collectivité recherchait vainement les moyens financiers pour acquérir un site de 10 ha d'une usine récemment désaffectée, jugé stratégique en matière de renouvellement urbain par tous les interlocuteurs.

Finalement, en matière opérationnelle, le seul outil qui semble être utilisé en Pays Basque est l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Cette démarche a certes connu de beaux succès, tant en milieu urbain (à Bayonne, tout particulièrement) qu'en milieu rural, pour réhabiliter des quartiers existants et améliorer le confort des logements, voire récupérer des logements vacants, mais elle est notoirement insuffisante pour appuyer les développements résidentiel, touristique et économique qui découlent de la forte attractivité du Pays Basque.

**La situation foncière au Pays Basque**  
***Pour une politique publique d'intervention foncière***

*La production de logements sociaux*

On a vu, au chapitre précédent, combien la demande de logements locatifs sociaux était vive, et combien, de ce fait, un surcroît d'offre était nécessaire. Or on constate tout le contraire : malgré un timide redressement en 2003, la production de logement locatif social n'a fait que diminuer depuis 1994, où elle avait atteint près de 400 logements, soit 20% de la production de logements –et ce, bien avant le vote de la loi SRU. En 2002, elle n'atteignait plus qu'une centaine de logements sociaux, soit environ 5% de la production totale de logements, qui, pendant toute cette période, s'est maintenue autour de 2 000 logements par an.

Les causes de cette situation sont multiples, mais elles renvoient toutes à des carences de l'action publique locale. Ce ne sont pas, en effet, les crédits d'Etat, financement principal ou surcharge foncière, qui ont fait défaut : leur sous-consommation a été chronique, au moins depuis 1998. En revanche, les réalisations locales ont été défailtantes.

- Dans l'agglomération bayonnaise, à l'époque district Bayonne-Anglet-Biarritz, le premier *Programme Local de l'Habitat* (PLH) en 1992 n'a pas abouti à une contractualisation avec l'Etat. Une deuxième démarche de ce type a été initiée en 1997 dans 27 communes, dont 9 du département des Landes. Mais ces démarches n'ont abouti que tardivement : décembre 1999 pour le District BAB ; février 2001 pour le Seignanx. Leur mise en œuvre a été très partielle : si les observatoires locaux de l'habitat ont été mis en place, il n'en a pas été de même pour les Comités de Pilotage, qui ne se sont jamais réunis. Surtout, la production HLM est loin d'avoir atteint l'objectif, pourtant modeste, de 120 logements par an sur le cœur de l'agglomération. Seules quelques communes périphériques ont fait des efforts notables, comme Lahonce, Mouguerre, Villefranque, Briscous, Ustaritz, ...
- Un nouveau PLH 2002/2007 a été entrepris en juillet 2002, mais son contenu n'a été arrêté qu'en juin 2003, et son approbation est toute récente.
- La mise en œuvre de la production de logements locatifs sociaux repose sur les opérateurs HLM locaux, dont les trois plus importants ont, depuis longtemps, regroupé leurs moyens. Mais ce regroupement n'a concerné que la gestion des patrimoines existants, et les démarches de prospection et de montage d'opérations sont restées distinctes, voire concurrentes. Dans tous les cas, ces organismes ont pris peu d'initiatives et n'ont pas trouvé, auprès de la majorité des élus locaux concernés, l'appui politique suffisant pour lever les obstacles classiques rencontrés par la construction de logements locatifs sociaux.

Dans ce contexte, les difficultés croissantes rencontrées pour maîtriser le foncier support des programmes sociaux, qu'ils soient en locatif ou en accession, ont servi d'alibi à un manque de volonté politique, nourrie par une absence de solidarité intercommunale sur ce sujet et un dynamisme insuffisant des organismes professionnels de l'habitat social.

**L'incertitude sur la vocation des sols, le laxisme dans l'usage de l'espace et le freinage de la production de logements sociaux sont autant de ferments à la spéculation foncière et à la poursuite de l'étalement urbain, caractérisant aujourd'hui l'état de crise foncière, tardivement mais fortement ressentie dans l'ensemble du Pays Basque.**

## **1.5 Un modèle agricole déstabilisé**

L'incertitude sur la vocation des sols frappe au premier chef le monde agricole.

L'agriculture du Pays Basque est une agriculture de petites exploitations (26 ha en moyenne, très inférieure à la moyenne nationale). C'est pour une large part une agriculture de montagne, consciente de son rôle dans la gestion du territoire.

La viabilité des exploitations, recherchée à travers des spéculations à forte valeur ajoutée reconnues par des AOC, a surtout été favorisée, semble-t-il, jusqu'à présent, par un dispositif traditionnel –que les évolutions récentes remettent en cause– de transmission du foncier.

Ce dispositif, apparemment peu conforme au droit mais, semble-t-il, admis et pratiqué, permet ou permettait traditionnellement au Pays Basque la transmission –sans coût– de l'exploitation à l'aîné ou à l'enfant repreneur.

Il comporte, en contrepartie de ce "privilège", d'une part, une obligation "de soins" à l'égard des parents, et, d'autre part, à l'égard des frères et sœurs, une obligation "d'accueil" soit occasionnel (dans la maison familiale, celle de l'exploitation), soit plus définitif, sur une parcelle prélevée sur l'exploitation.

Cette parcelle permet à chacun de construire immédiatement ou à terme, sa propre maison. Une telle construction suppose la délivrance d'un certificat d'urbanisme (CU) qu'il est difficile au maire de refuser, même si les implantations mettent à mal un développement "urbain" un tant soit peu raisonné ou rationalisé de la commune.

Dans une économie traditionnelle à développement lent, ce dispositif a eu surtout un effet de dispersion de l'habitat –caractéristique du Pays Basque–, chaque enfant pouvant se voir attribuer une parcelle de 1000 ou 2000 m<sup>2</sup>.

En revanche, dans les zones que le développement, notamment des infrastructures routières, rend plus accessibles et, évidemment, dans les zones péri-urbaines, le dispositif ne fonctionne plus ou, a de tout autres effets.

Les parcelles des frères et sœurs n'ont plus seulement une valeur symbolique, manifestant l'attachement "basque" –en fait, traditionnel, en milieu rural – à la terre familiale. Elles peuvent prendre une valeur économique d'une tout autre ampleur, dès lors que leur situation géographique peut leur valoir d'être classées en zone urbaine ou à urbaniser, même à terme. Ce phénomène alimente, chez les agriculteurs, non épargnés par la contradiction, au même titre que les autres acteurs, la "spéculation" foncière, qu'ils sont pourtant les premiers à dénoncer.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

Ces pratiques vont à l'encontre de la position de principe de la représentation syndicale des exploitants agricoles de réserver la majorité, sinon la totalité des terres –pour l'ELB– à l'installation, et, –pour la FDSEA– à l'installation et à l'agrandissement des exploitations existantes. L'ELB, affilié à la Confédération Paysanne, est majoritaire en Pays Basque. La FDSEA est majoritaire dans le département et tient la Chambre d'Agriculture.

La Chambre d'Agriculture reconnaît qu'au-delà de l'attitude de principe, elle rencontre beaucoup de difficultés à prendre position, à la faveur de l'élaboration des documents d'urbanisme, dans la mesure où la défense de "l'outil" de base de l'agriculture peut contrarier l'équilibre financier de l'exploitation de tel ou tel agriculteur en particulier.

Les autres acteurs économiques et sociaux reprochent d'ailleurs à "l'Agriculture" de ne pas hiérarchiser ses priorités et de ne pas dire avec suffisamment de netteté ses "absolus". Ils demandent à connaître les terres de grande valeur agronomique ou essentielles à la poursuite, dans la zone, d'une activité agricole, les terres à conserver en l'état, le plus longtemps possible sinon définitivement, et, celles qui pourraient, soit à terme, soit plus rapidement, être dévolues aux autres usages urbains, industriels ou d'infrastructures.

C'est à cette tâche que s'est attelé l'ingénieur de la DDAF, adjoint au directeur départemental, en résidence à Bayonne pour s'occuper des problèmes de l'agriculture du Pays Basque, qui sont examinés au sein de "*l'instance de concertation agricole du Pays Basque*" (ICAPB), qui joue, en quelque sorte, pour la partie basque du département, le rôle de pré-CDOA (commission départementale de l'économie agricole).

Les premiers travaux effectués font apparaître, par exemple, dans telle commune du SCOT "Sud", autour de Saint-Jean-de-Luz, que l'attribution quasi systématique de CU aux agriculteurs, à la faveur du règlement des successions, selon le dispositif exposé plus haut, a complètement "mité" le foncier, à commencer par le foncier agricole lui-même.

Si un dispositif d'échange de parcelles n'est pas mis en œuvre pour greffer au centre-bourg les terrains ayant vocation à être construits, en libérant en contrepartie les exploitations agricoles de la menace d'une urbanisation à terme au sein même de leur territoire, ce sont des surfaces considérables qui deviendront impropres à une véritable activité agricole et qui fragiliseront par ricochet les exploitations mitoyennes. Ce type de dispositif, auquel un outil foncier pourrait utilement apporter sa contribution, n'est à ce jour pas d'actualité.

Cette déstabilisation de l'activité agricole, notamment dans les communes périurbaines, risque de s'aggraver vers 2006, par l'effet démographique du nombre accru de départs à la retraite, qui multiplient les occasions de "grignotage" urbain et de déstructuration du foncier agricole.

## **1.6 Une identité perturbée**

La remise en cause de son mode de développement prend au Pays Basque une dimension particulière, eu égard à la conviction très forte des Basques de leur identité.

Le fait de subir par contrecoup la pression foncière est mal vécu par les jeunes, qui rencontrent des difficultés pour se loger et sont quelques fois contraints de quitter leurs communes. Les Basques sont culturellement et traditionnellement attachés à la terre et au domaine familial, et, par extension, à leur commune, avec une connotation fortement identitaire.

Cette situation –qui peut être banale ailleurs– prend un tout autre relief au Pays Basque, où elle suscite des revendications. Le débat public s'est depuis longtemps emparé du thème "foncier et immobilier", qui s'inscrit au premier rang des revendications. Des propositions pertinentes sont d'ailleurs souvent formulées.

La détermination du Pays Basque à gérer ses propres affaires l'a conduit à se doter de structures originales et innovantes –le Conseil de Développement et le Conseil des Élus– procédant d'une démarche forte pour mobiliser l'ensemble des forces vives du territoire sur la problématique de son développement. Le Conseil de Développement qui porte dans son appellation même, l'ambition qui le sous-tend, rassemble sans aucune exclusive tous les "acteurs" politiques, économiques, sociaux, culturels du pays, élus et non élus, personnalités qualifiées. Sorte de conseil économique et social et force de proposition par la qualité de sa production, déjà évoquée, le Conseil de Développement, exprime d'une certaine façon la politique identitaire du territoire.

La situation où il se trouve de ne pouvoir mettre en œuvre les propositions qu'il produit, et notamment celle de la création d'un outil foncier, conduit à une certaine démobilité, que déplore la majorité des acteurs rencontrés.

La maîtrise du foncier suppose, outre la vision stratégique globale proposée par le Conseil de Développement, une volonté politique, pour assurer une solidarité entre les différentes composantes de ce territoire, dans une logique d'aménagement et de développement équilibré. Cela exige une collaboration forte entre les communes du littoral, en particulier la Communauté d'Agglomération Biarritz-Anglet-Bayonne (BAB), la côte "sud", leurs communes périphériques et, les communes de la "zone intermédiaire".

Or, la Mission a constaté, sur le terrain, un décalage entre le discours et la mise en œuvre des objectifs annoncés.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

Elle a observé notamment :

- Une forme de repli sur soi de "l'agglomération" des trois villes, Biarritz, Anglet, Bayonne. Biarritz privilégie l'image traditionnelle de sa ville. Bayonne considère qu'elle a déjà suffisamment fait œuvre de solidarité, en particulier dans le domaine du logement social (où, effectivement, elle dépasse le taux minimum fixé par la loi SRU). Anglet tient à cultiver son caractère de "ville verte". Cette situation n'encourage pas les initiatives communautaires et le partenariat.
- L'expression d'une crainte de la part d'un grand nombre d'élus des communes périurbaines et de la "zone intermédiaire", qui redoutent d'être le "dépotoir" du BAB et qui ont une politique restrictive en ce qui concerne leur foncier, qu'ils ne souhaitent pas "consommer" sans contrepartie. L'absence d'une vision plus stratégique ne permet pas toujours de faire jouer la richesse de la complémentarité.
- Un retard dans la mise en œuvre des Schémas de Cohérence Territoriale : le SCOT "Nord" (de l'agglomération bayonnaise et du sud des Landes) devrait être achevé à ce jour et ne l'est pas ; le SCOT "Sud", autour de l'agglomération luzienne, se développe dans le souci de la mise en place d'une intercommunalité, inexistante jusqu'alors.
- Une **absence d'intégration de la plus grande partie de la zone intermédiaire**, qui prive le dispositif d'ensemble de plus amples potentialités de développement dans le domaine foncier.

Dans ce contexte, le souci du gouvernement de prendre en compte les spécificités du Pays Basque rencontre un large écho. **Mais, rien ne pourra vraiment avancer si les collectivités ne s'engagent pas avec détermination dans la prise en charge des problèmes *concrets*, qui doivent être traités à l'échelle territoriale pertinente.** Elles doivent faire montre d'une forte volonté politique d'engager collectivement et solidairement une action énergique, ce qui suppose un changement fort dans les comportements.

## **2 Un déblocage est possible si une volonté politique s'affirme au service d'un projet commun partagé**

Les marchés fonciers et immobiliers sont caractérisés principalement par deux grandes valeurs, le niveau et le nombre des transactions. Ils sont régis par des acteurs économiques nombreux. Ils n'échappent pas à l'économie générale d'un pays ou d'un territoire, même si la plupart des économistes s'accordent à leur reconnaître des cycles spécifiques, d'une durée moyenne de huit ans.

La situation foncière et immobilière que connaît le Pays Basque depuis environ six ans peut, de ce fait, apparaître comme non maîtrisable par la sphère publique. Cet état d'esprit semble avoir été largement partagé par nombre de responsables locaux, comme l'a montré la précédente partie de ce rapport.

C'est méconnaître la sagesse du législateur qui, reconnaissant au territoire français le caractère de patrimoine commun de la nation (article L-110 du Code de l'Urbanisme), a permis à la puissance publique de jouer un rôle régulateur sur les marchés immobiliers et fonciers, en lui donnant trois compétences :

- la première, celle de prévoir et de décider l'utilisation de l'espace : c'est tout le domaine de la planification territoriale, et des autorisations d'occuper le sol qui en découlent ;
- la seconde, celle d'intervenir dans l'aménagement du cadre de vie : c'est le domaine des outils de l'intervention foncière publique, pour des motifs d'utilité publique ;
- la troisième, celle d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources : c'est tout ce qui gouverne le logement social, quelque soit son statut.

Les propositions formulées dans la suite du présent rapport conduisent à proposer aux forces vives du Pays Basque, au premier rang desquelles figurent les collectivités locales, de **se réinvestir sur ces trois champs**, qu'elles n'ont que trop longtemps délaissés.

Ces propositions, qui forment un tout dans leur mise en œuvre pour en garantir le succès, sont néanmoins présentées en trois « chantiers » étroitement imbriqués, mais exposés ci-dessous de façon successive pour faciliter leur compréhension :

- il convient en premier lieu de s'attacher à l'accélération de la **planification territoriale** au Pays Basque, au réexamen de ses échelles et à l'inflexion de ses contenus ;
- il est proposé ensuite d'élaborer et de mettre en œuvre un programme pluriannuel d'urgence pour le **logement des jeunes** ;
- il est suggéré enfin une démarche susceptible de faciliter la création d'un outil public d'**intervention foncière**, sur le territoire pertinent.

La mission tient à préciser qu'aucune de ses propositions ne requiert d'évolution législative ou réglementaire. Seules sont requises la volonté politique des responsables des collectivités publiques et, la compétence des équipes qui les entourent pour préparer leurs décisions, puis veiller à leur mise en œuvre.

## **2.1 Une véritable planification territoriale**

Le diagnostic porté par la mission, présenté dans la partie précédente, a mis en lumière une situation particulièrement préoccupante en matière de planification territoriale.

On a rappelé l'attractivité très forte du Pays Basque, notamment dans sa partie côtière et intermédiaire, qui se traduit par un marché foncier et immobilier particulièrement actif malgré des valeurs très élevées. L'absence de définition stratégique des espaces voués au développement résidentiel, au développement économique et à la pérennisation de l'activité agricole, alimente des comportements malthusiens ou spéculatifs, qui amplifient la crise foncière.

Il est urgent que les collectivités territoriales, avec le soutien actif de l'Etat, s'investissent dans cette relance de la planification, préalable incontournable à l'action foncière publique. C'est l'objet des propositions qui suivent.

### *Proposition n°1*

#### **Relancer le SCOT Nord**

Contrairement à la pratique qui s'est instaurée au sein du syndicat mixte qui a été créé en août 1999 pour élaborer le SCOT Nord, c'est d'abord à l'échelle de l'ensemble des 22 communes du SCOT que doivent être arrêtées les grandes orientations en matière

- de capacité d'accueil résidentiel,
- de développement économique,
- de développement agricole et de protection des zones naturelles, et,
- de grandes infrastructures et équipements d'intérêt supra-communal.

Ces orientations doivent trouver une *traduction territoriale* de principe.

La mission préconise la relance sans délai de ce processus :

- approbation du *diagnostic* préparé par l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées,
- prise en compte des grandes orientations au sein d'un *Programme d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD),
- *traduction cartographique* de l'ensemble dans le projet de SCOT,
- vaste *débat* public puis *validation* par les collectivités compétentes.

L'objectif à la fois ambitieux et réaliste proposé par la mission est **que cette démarche soit achevée pour la fin 2005**, ce qui suppose un profond changement dans les modalités actuelles de pilotage de la démarche.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°2*

**Créer un troisième SCOT**

Dès lors que le rythme d'avancement du SCOT Sud laisse espérer son achèvement pour fin 2004, il subsistera un vaste territoire de la zone intermédiaire sans maîtrise stratégique de son avenir, alors que l'état des lieux et le diagnostic ont clairement mis en évidence l'importance des conflits d'usage, et des tensions foncières et immobilières qui en découlent.

A défaut d'avoir d'emblée inclus ce périmètre dans un seul SCOT pour tout le Labourd (élargi au sud des Landes), à défaut également de pouvoir modifier les périmètres des deux SCOT existants – au risque d'en retarder encore le bon aboutissement –, la mission est conduite à recommander la création, le plus rapidement possible, d'un troisième SCOT sur un périmètre où se concentrent déjà et se concentreront encore plus dans l'avenir des enjeux majeurs de maîtrise du développement urbain et rural.

Le périmètre de ce SCOT « intermédiaire » pourrait comprendre :

- la Communauté de Communes de BIDACHE,
- la Communauté de Communes d'HASPARREN,
- la Commune de LA BASTIDE-CLAIRENCE,
- le Canton d'ESPELETTE, dont seraient retranchées les communes de SARE et AINHOA appartenant déjà au SCOT Sud,
- les trois communes isolées, bien qu'en limite du SCOT Nord, de LARRESSORE, HALSOU et DATXOU.

Un tel périmètre engloberait 25 communes et leurs regroupements –existants ou susceptibles de se créer. Face aux collectivités côtières englobées dans les deux SCOT existants, cet ensemble a des enjeux communs à affronter et des solidarités communes à développer, en son sein ainsi qu'avec les collectivités des deux SCOT Nord et Sud.

**Le choix du président** de la structure intercommunale qui sera chargée d'élaborer ce SCOT « intermédiaire » **sera essentiel** pour garantir l'émergence d'un dialogue puis de solidarités entre des communes réparties du nord au sud du Pays Basque, qui avaient jusqu'ici peu d'occasions de travailler ensemble.

L'Etat pourrait favoriser une telle démarche en accordant des crédits d'étude à la structure intercommunale qui serait créée pour élaborer ce SCOT.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°3*

**Institutionnaliser le dialogue entre les 3 SCOT**

Si l'instauration d'un troisième SCOT est aujourd'hui le seul choix réaliste, le territoire pertinent pour mieux répartir le développement urbain et rural, et, partant, pour mieux lutter contre la crise foncière, est celui des 3 SCOT.

La mission préconise donc d'instaurer un dialogue permanent entre ces trois SCOT.

Il convient en effet, avant de décider ensemble, d'étudier :

- les cohérences à assurer de part et d'autre des « frontières » communes, et,
- les questions, nombreuses, à poser et à résoudre à l'échelle de l'ensemble de ce territoire, telles les grands *équipements de communication*, ceux relatifs à l'*élimination des déchets*, à la répartition globale des *développements résidentiel, économique* –dont le tourisme– et *agricole*.

L'intensité et la qualité de ce dialogue permanent ne sauraient se satisfaire de la désignation de représentants de chaque SCOT pour siéger dans les SCOT voisins, comme c'est le cas aujourd'hui pour les SCOT Nord et Sud.

Il conviendrait plutôt de créer une véritable « **Conférence Permanente** » des trois SCOT, s'appuyant sur un secrétariat permanent.

L'Etat étant associé à l'élaboration de ces trois SCOT, il pourrait être proposé que ses services compétents de l'Arrondissement de BAYONNE – à savoir DDE et DDA regroupées autour du Sous-Préfet–, en liaison avec leurs homologues des Landes, assurent ce secrétariat.

Si l'accord se faisait autour d'une telle proposition, la mission recommande le renforcement des moyens humains des services concernés –et tout spécialement ceux de l'arrondissement de BAYONNE de la DDE– par un ou deux spécialistes de bon niveau de la planification territoriale, ainsi que l'augmentation des moyens de fonctionnement de ces unités.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°4*

**Garantir la cohérence entre les SCOT et les PLU**

L'expression des solidarités à l'intérieur de chaque SCOT sur des thèmes comme le logement des jeunes, l'accueil des touristes, l'hébergement des saisonniers, la répartition du développement économique, la pérennisation de l'activité agricole, les grands équipements intercommunaux, etc. ... suppose non seulement une formulation quantifiée et territorialisée dans chaque SCOT, mais aussi une fidèle transcription dans les PLU des communes ou de leurs groupements.

La mission recommande que les structures intercommunales dédiées à l'élaboration de ces SCOT, ou mieux, celles qui prendront le relais de façon plus transversale, comme les communautés d'agglomération ou de communes, s'assignent une telle mission de suivi des préconisations des SCOT dans les documents qui fixent le droit des sols.

A défaut, il appartiendra à l'Etat, au titre de ses missions de contrôle de légalité, de veiller à la mise en cohérence des PLU avec les préconisations des SCOT –et non l'inverse, comme on l'observe aujourd'hui.

Il en va de la capacité des collectivités à mener des actions opérationnelles sur l'habitat ou le développement économique, voire de la pérennisation de l'activité agricole, et plus généralement de la capacité à mener des actions foncières publiques.

## **2.2 Un plan d'urgence pour le logement**

Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission à l'occasion de ses entretiens en Pays Basque ont souligné les grandes difficultés, voire la quasi-impossibilité, pour les ménages aux revenus modestes de trouver un logement décent, soit dans le secteur locatif, qu'il soit public ou privé, soit dans le secteur accession.

Dans le diagnostic, on a vu que les populations concernées étaient en majorité des jeunes, plutôt actifs, d'origine locale et qui cherchent à se loger –soit sur la zone côtière, soit, à défaut, sur la zone intermédiaire.

Répondre de façon urgente à ce besoin est apparu à la mission comme une priorité, d'autant plus que cette nécessaire action publique, tant dans sa phase d'élaboration que de mise en œuvre, présenterait aussi l'avantage, pour les acteurs à mobiliser, de travailler ensemble à la bonne échelle et de faire l'apprentissage de l'utilisation des outils de l'action foncière publique. C'est le double objet des deux propositions suivantes.

### *Proposition n°5*

#### **Elaborer des programmes locaux de l'habitat à l'échelle de chaque SCOT**

A ce jour, la pratique des PLH est restée l'apanage de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, et, plus récemment, de la Communauté de Communes du Seignanx.

S'il s'agit de tentatives intéressantes, et, pour les plus récentes, susceptibles de contribuer à apporter des éléments pour le programme d'urgence, objet de la proposition suivante, il n'en reste pas moins que seule une partie du bassin d'habitat réel que constitue le territoire des 3 SCOT est couverte, et, de plus, à une échelle non pertinente, car trop petite.

Comme le prévoient les responsables du SCOT Sud, c'est bien à l'échelle minimale de chacun des trois SCOT que devraient s'élaborer, puis se mettre en œuvre, des programmes locaux, adossés à des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dûment compétents (Communautés d'Agglomération ou Communautés de Communes *habilitées*).

La mission est consciente que cette proposition ne peut se réaliser intégralement à court terme, eu égard aux nombreuses étapes qui restent à franchir dans les études à mener et surtout dans les prises de décisions politiques.

Néanmoins, elle préconise que les collectivités locales concernées s'efforcent d'atteindre cet objectif à l'horizon 2007, pour prendre le relais, à cette échéance, des PLH en cours et du programme d'urgence, proposé ci-dessous.

De plus, l'existence, à cet horizon, de trois PLH adossés à des intercommunalités compétentes, pourrait fonder la délégation de compétence *logement*, envisagée aujourd'hui dans le projet de loi en discussion sur la décentralisation, et cela, à la bonne échelle.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°6*

**Elaborer et mettre en œuvre un programme d'urgence pour le logement**

Sans attendre la conclusion de ces démarches « réglementées » (SCOT, PLU, PLH, ...), la mission recommande vivement que, **à l'échelle des trois SCOT définis plus haut**, soit arrêté rapidement, si possible **avant l'été 2004**, un programme de création d'une offre nouvelle d'habitat à coût maîtrisé, constituant une amorce de rattrapage de l'insuffisante production des années 1997-2003, et dont les livraisons s'échelonnent entre 2004 et 2007.

Cette démarche inhabituelle et temporaire se justifie par la situation de crise rencontrée sur ce segment de l'offre de logements.

Ce caractère exceptionnel et spécifique pourrait, aux yeux de la mission, conduire à ce que la maîtrise d'ouvrage de ce programme, tant dans sa phase élaboration –4 mois– que dans sa phase suivi de la mise en œuvre –4 ans–, soit assurée par le Conseil des Elus et le Conseil de Développement du Pays Basque. Ce dispositif offrirait également l'avantage de garantir une stabilité du pilotage du processus, quelles que soient les évolutions des compétences en matière de logement pendant la période 2004-2007.

En effet, il s'agit de mettre autour d'une même table :

- l'Etat (Sous-préfecture et DDE-Arrondissement de Bayonne),
- le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques,
- les établissements publics de coopération intercommunale et les communes isolées de l'aire des trois SCOT,
- les opérateurs publics et privés du logement et de l'aménagement,

pour définir ensemble :

- un volume d'offre nouvelle de logements sociaux et de lots à bâtir à prix maîtrisés, à produire sur chacune des 4 années 2004 à 2007 –chiffre qui devrait être au moins égal à 500 logements ou lots par an, pour constituer une offre nouvelle sensible dans le marché local,
- la localisation précise de chaque opération, ayant reçu l'accord du maire concerné,
- la désignation de l'opérateur correspondant,
- le processus prévu pour la maîtrise du foncier retenu (terrain déjà maîtrisé ; terrain à acquérir à l'amiable, par l'usage du droit de préemption ou la déclaration d'utilité publique, terrain dans lotissement communal existant ou à créer, ...),
- le coût des opérations, avec, en regard, les financements prévus (financements d'Etat pour le logement social regroupés en 2004 sur le chapitre 65-48-10 "opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville –offre nouvelle, réhabilitation, démolition, surcharge foncière et études" ; aides envisagées par le Conseil Général en faveur des lotissements communaux ; aides éventuelles des communes ou de leurs groupements ; fonds propres et prêts des organismes de logement social, ...),
- le calendrier prévisionnel de réalisation.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

Cette démarche serait facilitée par l'utilisation des prévisions déjà contenues dans les PLH arrêtés ou bien avancés, celles des ZAC ou lotissements existants ainsi que par celle des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) pour l'offre locative privée conventionnée.

Les moyens financiers pour l'élaboration de ce programme pourraient être trouvés au sein de la Convention Spécifique Pays Basque 2001-2006, action 8-5, intitulée «traduire dans les faits la synergie entre la ville et le pays » et qui vise explicitement la production de logements comme suite concrète de ce concept de synergie.

Le Conseil des Elus et le Conseil de Développement pourraient ainsi bénéficier de 1,2 MF (180 000€) pour assurer le co-pilotage de la démarche et y consacrer ainsi un collaborateur de bon niveau.

A noter enfin que l'importance attendue du rôle de l'Etat pour l'élaboration de ce programme d'urgence justifierait, en appui au Sous-Préfet de Bayonne, le renforcement de l'Arrondissement de Bayonne de la DDE avec la délégation à son profit de compétences techniques en matière de logement.

## **2.3 Un établissement public foncier**

La lettre interministérielle, qui a débouché sur la création de la présente mission, demandait explicitement que celle-ci «étudie la faisabilité et l'opportunité de la création d'un établissement public foncier, évoquée à plusieurs reprises». La plupart de ses interlocuteurs ont spontanément abordé cette question, soit pour y être favorables, soit pour en nier l'utilité.

De fait, le diagnostic présenté dans le présent rapport, concernant plus particulièrement :

- la crise du logement pour les ménages à revenus modestes ou moyens,
- l'impréparation de l'accueil du développement économique,
- la précarisation de l'activité agricole péri-urbaine,
- le tout ayant à la fois pour cause et pour effet un dérapage incontrôlé des valeurs foncières et immobilières–,

comporte en germe, pour tenter d'apporter remède à ces graves problèmes, l'exigence de conduire une politique foncière publique déterminée, dont un établissement public foncier (EPF) pourrait être l'instrument privilégié.

L'architecture adoptée pour les propositions de ce rapport constitue, comme le lecteur l'aura compris, une pédagogie au service de cette action foncière publique, dont la mission n'a pas trouvé la moindre trace sur le terrain, à l'exclusion de l'excellent rapport précité du Conseil de Développement (Habitat et Maîtrise Foncière –décembre 2001). Ce rapport lui-même n'abordait l'étude de la création éventuelle d'un établissement public foncier qu'après un long cheminement de préconisations pour l'émergence de politiques volontaristes destinées à produire de l'habitat et du foncier. La mission s'inscrit totalement dans ce schéma.

Elle expose ci-après les étapes qui lui semblent nécessaires pour réussir la création d'un établissement public foncier et baliser ses premiers pas, après avoir, dans les chapitres précédents, rappelé les préalables qui lui semblent indispensables.

### *Le préalable de la planification territoriale*

L'action foncière publique –pour apporter des réponses aux trois grands problèmes évoqués plus haut– suppose en effet arrêtée, avec un minimum de stabilité, la vocation des sols. L'époque n'est plus à l'acquisition «aveugle», pour constituer des réserves foncières «pour le cas où». Les crédits publics, à l'évidence limités, n'y suffiraient pas, et l'effet de pénurie engendré par de telles pratiques provoquerait une accélération de la hausse des prix, allant à l'encontre des objectifs recherchés.

### *Le préalable de "l'apprentissage"*

La mise en œuvre concrète de tous les instruments de l'action publique au service d'une politique susceptible de faire consensus (la production en urgence de nouvelles capacités de logements pour les jeunes) exige "un ré-apprentissage" (sur un axe certes limité mais prioritaire) de ces outils, par l'ensemble des acteurs publics locaux.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°7*

**Mettre en place l'observatoire foncier**

Première étape de la démarche proposée : la création d'un observatoire foncier.

Cette action était prévue explicitement dans la Convention Spécifique Pays Basque 2001-2006 (action 8-6) pour être mise en œuvre en 2001-2002, mais elle ne semble avoir réellement démarré qu'à l'occasion de la première venue de la mission au Pays Basque, en septembre 2003.

Ce retard est particulièrement dommageable, car, comme le précise le rapport au Conseil d'Administration de l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées du 1<sup>er</sup> octobre 2003 : "Cet observatoire est un outil indispensable pour améliorer le niveau de connaissance sur le foncier et amener l'ensemble des acteurs locaux à dégager une vision partagée de la problématique foncière. **Il s'agit d'un préalable incontournable à la bonne conduite de la politique foncière, mais aussi un support de l'ensemble de la démarche (observatoire, étude d'opportunité et étude de faisabilité d'un EPFL).**"

La mission souscrit pleinement à cette position, et souhaite que l'observatoire foncier en cours d'étude soit mis en place le plus rapidement possible et commence à fonctionner en vraie grandeur.

La mission se borne à formuler deux recommandations :

- la première : que cet observatoire foncier, même s'il devait être constitué, pour des raisons juridiques ou financières, sous forme indépendante (association, GIP, etc. ...), *travaille en relation étroite avec l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées*, tellement sont fortes les synergies entre planification territoriale et marchés fonciers et immobiliers ;
- la seconde : que tout le système d'observation soit bien conçu pour *constituer une aide à la décision*, et non pas, comme trop souvent, un outil d'études, voire d'analyses, des marchés fonciers. Cette exigence, qui semble bien évoquée dans les dossiers préparatoires de l'Agence d'Urbanisme, doit avoir de fortes implications dans la conception et le fonctionnement ultérieur de l'observatoire, et notamment : prise en compte d'échelles fines d'observation, pouvant aller jusqu'à la parcelle ; suivi fin de secteurs tests dans chacun des principaux marchés et territoires ; rythmes de productions de données et d'analyses compatibles avec celui des transactions foncières et de l'intervention publique ; etc. ...

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°8*

**Créer une cellule d'ingénierie foncière**

Afin d'apporter rapidement des réponses concrètes aux trois principaux problèmes évoqués plus haut, il convient que, dès le lancement de l'observatoire foncier, soient recrutés, pour être rattachés à l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, un ou deux spécialistes de l'action foncière publique.

Ceux-ci seraient ouvertement présentés comme à disposition des communes, ou mieux, de leurs groupements, pour les conseiller dans la préparation foncière de leurs projets et la mise en œuvre de « la boîte à outils » de l'action foncière publique.

Dans un premier temps, cette cellule serait appelée à prêter son concours à l'élaboration, et surtout à la mise en œuvre du programme d'urgence en faveur du logement des jeunes, objet de la proposition n°6 du présent rapport.

La recherche de tels spécialistes, malheureusement peu nombreux en France, devrait être conduite en priorité auprès des établissements publics fonciers existants ou auprès des structures intercommunales « fortes » (Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomération) ayant une tradition ancienne d'intervention foncière publique.

Cette cellule d'ingénierie foncière placée au sein de l'Agence d'Urbanisme constituerait en quelque sorte une préfiguration de l'établissement public foncier.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°9*

**Créer un établissement public foncier *local* (EPF-L)**

La mission n'a pas considéré qu'elle avait pour objet de conduire une étude d'opportunité, et, a fortiori, une étude de faisabilité de création d'un établissement public foncier local.

D'abord, parce que ces études existent ou sont engagées localement.

- En matière d'étude d'opportunité, le Ministère de l'Équipement a produit, sous le timbre de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction ( DGUHC), une étude, datée de mars 2003, qui évoque l'opportunité de créer, en Aquitaine, et notamment sur le Pays Basque, un Etablissement Public Foncier Local. La mission valide les principales préconisations de cette étude en ce qui concerne le Pays Basque.
- En matière d'étude de faisabilité, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques a confié à l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées le soin de conduire une telle étude. Trois phases étaient prévues pour se dérouler d'octobre 2003 à mars 2004 ; cette dernière échéance a été repoussée pour bénéficier des conclusions de la présente mission.

Ensuite et surtout, parce que, comme le montre très bien le cahier des charges de l'étude précitée, seules des volontés locales convergentes peuvent conduire à la création d'un établissement public foncier local.

En revanche, la mission, eu égard :

- à ses constats et à son diagnostic,
  - aux spécificités du Pays Basque,
  - à l'expérience acquise par ses membres sur d'autres territoires,
  - aux volontés locales qui se sont révélées en ce sens lors de ses nombreux entretiens avec les responsables politiques, économiques et sociaux du Pays Basque,
- valide l'opportunité de créer un établissement public foncier local**, et en pressent la faisabilité, dès lors que trois conditions majeures seraient remplies.

La première a trait à l'adhésion à cette approche progressive, et, corrélativement, à la nécessité d'avancer résolument dans les voies préconisées dans les huit premières propositions de ce rapport, comme un préalable à la mise en place effective d'un établissement public foncier local. Pour la mission, il ne s'agit pas de proposer de différer cette création, mais plutôt de recommander, au rythme que les responsables locaux détermineront eux-mêmes, de lever ces préalables en vue d'éviter les risques d'échec que ne manquerait pas d'entraîner une mise en place d'un tel outil dans le contexte actuel.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

La seconde concerne le territoire sur lequel cet outil pourrait utilement mener ses actions au profit des collectivités locales de son ressort. Trois logiques doivent être impérativement conciliées :

- celle du réalisme politique, puisque le territoire d'un EPFL résulte du choix, librement consenti, de structures intercommunales, existantes ou à créer, compétentes en matière de SCOT, de réalisation de ZAC et de PLH, le cas échéant rejointes par des communes non membres de ces groupements ;
- celle du constat, sur le territoire retenu, de l'existence d'une vision partagée et solidaire des principaux problèmes à résoudre et des solutions à y apporter ;
- celle de l'économie, car un EPFL est un outil de péréquation financière de ses charges sur les coûts de production de ses terrains, qui doivent eux-mêmes être compatibles avec les prix fonciers à incorporer dans les plans de financement des projets à favoriser, qu'ils soient le support de logement social, de développement économique, de remembrement agricole ou d'équipements publics.

La mission préconise **un ressort qui englobe les trois SCOT**, les deux existants (SCOT Nord et SCOT Sud) ainsi que le troisième, dont la création et le périmètre font l'objet de la proposition n°2 du présent rapport.

C'est en effet à cette échelle minimum que peuvent se conjuguer :

- les visions partagées –celles des trois SCOT et de la conférence entre eux-ci–,
- la présence de communautés d'agglomérations et de communes, existantes ou dont la création est en cours ou envisagée à court terme et, enfin,
- une assiette suffisante d'activité pour fonder une péréquation durablement supportable de des charges de structure de l'établissement.

Ce périmètre, qui correspond grosso modo à celui du Labourd et de la Communauté de Communes du SEIGNANX, pourra s'élargir ultérieurement à la Basse-Navarre et à la Soule, dès lors que les conditions énumérées précédemment seront remplies.

La troisième condition consiste à assurer, préalablement à la création de l'EPFL, les conditions d'un partenariat clairement défini entre les missions de ce nouvel outil et celles de la SAFER Aquitaine-Atlantique.

En effet, dans cette zone de contact entre l'activité agricole et les multiples formes du développement urbain, que constituent le Labourd et le Seignanx, rien ne serait pire qu'une concurrence, sur une même zone, entre deux outils, chacun disposant des prérogatives de puissance publique et poursuivant des actions d'intérêt général incontestable mais pas forcément convergent.

Au contraire, c'est bien une intervention étroitement coordonnée qui doit permettre d'atteindre les objectifs légitimes de confortation, sur des territoires bien définis, de l'activité agricole, et ceux d'un développement urbain maîtrisé. En particulier, ce partenariat doit rendre politiquement et économiquement possible des processus de regroupement de terres, les unes à vocation agricole, les autres à vocation d'urbanisation, à partir d'échanges fonciers, dûment négociés.

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

*Proposition n°10*

**Envisager un EPF *d'Etat* si d'ici 2006 aucun EPF-L n'avait vu le jour**

L'ensemble de ce rapport fait clairement apparaître la nécessaire remise en route de l'action publique, en particulier en matière d'action foncière, et l'appui que pourrait constituer, à cette fin, l'existence d'un outil foncier spécifique, entre les mains des collectivités locales.

Les neuf propositions qui précèdent ont l'ambition de tracer la voie pour rendre possible cette création, grâce à l'expression des volontés convergentes des collectivités locales concernées par le territoire pertinent défini dans la précédente proposition.

Si d'aventure, il était constaté, après deux ou trois ans, que le processus précédemment décrit ne s'était pas concrétisé, et si, malheureusement, comme cela serait probable, les problèmes de fond, qui ont été à l'origine de la présente mission, avaient perduré et s'étaient même aggravés, la mission recommande que l'Etat consulte les Conseils Généraux des Pyrénées Atlantiques et des Landes sur l'opportunité de créer, sur le territoire pertinent défini dans la proposition précédente, un Etablissement Public Foncier *d'Etat*, en application de l'article L-321-1 du Code de l'Urbanisme.

Contrairement à l'Etablissement Public Foncier *local*, cette variété d'Etablissement Public est créée par décret en Conseil d'Etat, et c'est l'Etat qui procède à la nomination de son Directeur. En revanche, tout comme un EPFL, un Etablissement Foncier de ce type bénéficie d'une ressource fiscale affectée et son Conseil d'Administration est entièrement composé d'élus locaux. Il peut naturellement mettre en œuvre les mêmes actions foncières qu'un EPFL. La dernière création en date d'outil de ce type a concerné la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur le territoire de laquelle un Etablissement Public Foncier a été créé par décret du 20 décembre 2001, après avis favorable des cinq Conseils Généraux concernés.



Dans la demande de création d'un établissement public foncier, la mission a cru percevoir, chez certains de ses interlocuteurs, une conception de l'EPF comme lieu de confrontation, de débat ou d'échange, capable de dégager des solutions pour combler les lacunes constatées de l'action publique, et notamment le retard accumulé en matière de production de logement social, ou encore de pallier les carences provenant de l'absence de tradition en matière de planification territoriale. Il s'agit de ne pas se méprendre sur l'objet de cet outil qui est à la disposition des collectivités. Un EPF est un instrument au service d'une politique foncière préalablement définie, qui n'a de chances de réussir et d'être efficace que si il est l'expression de volontés locales convergentes, mûrement réfléchies, animées d'une vision spatiale solidaire inspirée de l'intérêt général, à la recherche d'un développement pertinent et durable pour le pays. Pour paraphraser l'expression connue, un établissement public foncier, tout comme une décoration, "ça ne se réclame pas, ça se mérite". Le Pays Basque le mérite.

## Conclusion

La situation foncière que connaît le Pays Basque, et que les instances originales qu'il a mises en place ont parfaitement analysée, est, au plan "technique", tout à fait comparable à celle que connaissent beaucoup d'autres régions.

Au-delà, le problème posé est celui de la façon dont le Pays basque, soucieux d'une identité qui lui est nécessaire mais qui l'est tout autant à la République, peut continuer à concilier un développement globalement favorable à sa prospérité mais qui le change en profondeur, avec les valeurs auxquelles il est attaché mais qui ont en conséquence besoin d'être actualisées. Les hommes et les femmes du Pays Basque ont montré qu'ils étaient capables de prendre en main leur destin et de travailler ensemble, en initiant, il y a dix ans, la démarche "Pays-Basque 2010" –démarche à laquelle l'Etat a eu l'intelligence de répondre, notamment par le dispositif de la "Convention spécifique". L'Etat a déjà réaffirmé qu'il était prêt à le mettre en pratique, et il le faut en effet.

Le rapport a rappelé le cadre d'analyse proposé par la loi et les instruments dont la politique de l'urbanisme a doté les collectivités, communes et communautés de communes ou d'agglomération, – *dont c'est aujourd'hui la compétence*–, pour faire face aux problèmes rencontrés. Le dispositif certes est complexe. Mais il l'est précisément parce qu'il est destiné à gérer des situations difficiles, dans lesquelles interfèrent de nombreux acteurs –qu'il est plus facile de démobiliser que de mobiliser.

Des actions d'information des citoyens et, de formation et d'implication des responsables seraient nécessaires pour que chacun, au-delà de son propre horizon, prenne conscience des problèmes et de leur "réalité" et, des solutions que d'autres collectivités, dans les conditions qui sont les leurs, "classiquement" leur apportent. Cette dimension de préparation et de conversion des esprits est essentielle, on le sait désormais, dans les processus de développement, et notamment pour mettre en œuvre les préconisations du présent rapport.

C'est désormais à chacun des responsables politiques, économiques et sociaux locaux qu'il appartient de s'impliquer fortement dans la mise en œuvre des actions concrètes préconisées par le présent rapport. Une collaboration renouvelée de tous ces acteurs est la condition et le garant du succès de cette entreprise, au service d'un développement équilibré et harmonieux du Pays Basque.

Olivier BETH  
inspecteur général  
de l'Agriculture

Christiane CABANEL  
inspectrice  
de l'Administration

Bernard de KORSAK  
ingénieur général  
des Ponts et Chaussées

La situation foncière au Pays Basque  
Pour une politique publique d'intervention foncière

Annexe 1

LETTRE DE MISSION

2003 - 0191 - 01



le 3 JUIL. 2003

le ministre de l'Équipement,  
des Transports, du Logement, du  
Tourisme et de la Mer

le ministre de l'Intérieur,  
de la Sécurité intérieure  
et des Libertés locales

le ministre de l'Agriculture,  
de l'Alimentation, de la Pêche  
et des Affaires rurales

à  
Monsieur le Vice Président du Conseil général  
des Ponts et Chaussées  
Monsieur le Chef de l'Inspection générale  
de l'Agriculture  
Monsieur le Chef de l'Inspection générale  
de l'Administration

objet : situation de l'offre foncière au Pays Basque  
référence : D 03006650

Le Pays Basque, qui s'étend depuis la côte sur environ la moitié du département des Pyrénées-Atlantiques, dispose d'un positionnement privilégié au cœur des échanges entre le nord et le sud de l'Europe, à proximité de la frontière espagnole, et d'une façade littorale prestigieuse. Aussi, bénéficie-t-il d'une attractivité très importante qui a conduit depuis longtemps de nombreux Français et Espagnols à le choisir comme lieu de vacances, et tout particulièrement ses communes littorales. Depuis une vingtaine d'années le phénomène s'est poursuivi voire renforcé si bien que la population totale du Pays Basque a augmenté de 5,6 % entre 1982 et 1990 (moyenne nationale de 4,5 %) et de 5,1 % entre 1990 et 1999 (moyenne nationale de 3,6 %).

Ce phénomène ne concerne cependant pas tout le Pays Basque dans son ensemble : c'est naturellement la côte qui a bénéficié de cette progression ainsi que, par la suite, les communes proches des communes littorales dans un rayon situé à une distance inférieure à 15 km de la côte. Ce territoire correspondant à l'ancienne province du Labourd. En revanche, le Pays Basque intérieur, dont la vocation est essentiellement agricole et qui correspond aux provinces de Basse Navarre et de Soule, n'a pas connu les mêmes évolutions et est plutôt confronté au déclin démographique.

Lorsque l'on examine les évolutions de population sur les trois territoires qui composent le Pays Basque, les taux d'évolution démographique sont ainsi très contrastés :

- ainsi, pour le Pays Basque intérieur, la population a baissé de 4,4 % entre 1982 et 1990 et de 3,8 % entre 1990 et 1999 ;
- les communes de la frange côtière enregistrent, en revanche, une progression plus forte 5,6 % entre 1982 et 1990 et 4,7 % entre 1990 et 1999 ;

- C'est la zone intermédiaire, constituée des communes de l'arrière pays immédiat, qui enregistre les taux d'augmentation les plus élevés 14,8 % entre 1982 et 1990, 13,1 % entre 1990 et 1999.

La côte a poursuivi une évolution déjà plus ancienne : la progression de la population se maintient à un niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale. Les communes littorales attirent non seulement des personnes qui font l'acquisition de résidences secondaires mais aussi des retraités très attirés par le cadre de vie qu'ils y trouvent, voire certains actifs qui souhaitent bénéficier d'une qualité de vie élevée. Cette situation a entraîné, évidemment, une raréfaction de l'offre foncière disponible et a conduit à une augmentation importante du prix du foncier et par conséquent du prix de l'habitat.

Cette situation a conduit les ménages disposant de revenus moyens ne leur permettant pas d'habiter sur la côte à aller s'installer justement dans les communes d'arrière pays immédiat, ce qui explique la très forte progression de population dans cette zone. Ce développement de population s'est traduit sous la forme d'un habitat individuel parfois de lotissements, mais aussi dans des conditions moins bien contrôlées, très consommatrices d'espaces et s'inscrivant dans une tradition basque d'habitat plutôt dispersé. Les conséquences sont aujourd'hui les mêmes que pour la zone littorale, à savoir une raréfaction du foncier disponible et donc une hausse des prix des terrains et de l'habitat.

L'intérieur du Pays Basque ne connaît pas les mêmes phénomènes, même si dans les centres des villages les maisons traditionnelles sont de plus en plus recherchées ce qui prive certaines familles, soit des retraités, soit des jeunes ménages entrant dans la vie active, de la possibilité d'acquérir à bon prix ce type d'habitat.

Cette raréfaction de l'offre foncière, accentuée par l'existence d'un habitat dispersé, aboutit à la situation actuelle à savoir une trop grande et une mauvaise consommation de l'espace.

Il en résulte également un impact sur l'offre de terrains agricoles qui, du fait de la tension sur le foncier dans les communes littorales ou proches du littoral, subit des pressions très fortes. C'est ainsi que des agriculteurs proches de la retraite sont tentés de vendre leur terrain s'il est possible de le rendre constructible, alors que des jeunes exploitants ont de plus en plus de difficultés à trouver de la surface pour s'installer.

Les conséquences en sont très importantes. De nombreuses personnes et notamment des jeunes qui disposent de revenus moyens ne peuvent aisément se loger dans leurs communes natales ou à proximité de celles-ci et peuvent développer, de ce fait, des sentiments d'éviction et de frustration qui à moyen terme peuvent être graves. D'autre part, cette situation crée des contraintes de vie particulièrement lourdes pour les actifs qui doivent chaque jour effectuer un trajet relativement long entre leur lieu d'emploi et leur lieu d'habitation.

Il en résulte aussi des effets néfastes pour le monde agricole. Le renchérissement du prix du foncier et la raréfaction des terrains disponibles dans certains endroits contribuent à une diminution des outils de production, alors que les exploitations ont de plus en plus besoin de surface pour les épandages ou pour les calculs d'attribution de certaines aides. Par ailleurs dans certains lieux la promiscuité s'avère difficile entre les agriculteurs et certains nouveaux habitants exclusivement tournés vers la préservation de leur cadre de vie.

Cette situation se complique par le fait qu'au Pays Basque, pendant de nombreuses générations, un accord tacite était trouvé au sein des familles pour laisser les propriétés agricoles à celui des nombreux enfants qui voulait reprendre l'exploitation. Aujourd'hui il n'en est plus de même : si les familles sont moins nombreuses, l'abandon des droits de ceux qui ne veulent pas garder l'exploitation se fait de moins en moins fréquemment, ce qui rend encore plus difficile le rachat des terres par le candidat à la reprise de l'exploitation.

Il s'agit donc d'une question complexe et difficile qui a donné lieu à de nombreux débats et réflexions au Pays Basque, mais aujourd'hui tous ressentent le besoin, sur cet enjeu essentiel, de disposer d'une expertise objective et incontestable qui présente des solutions concrètes et réalistes ; c'est l'objet de la mission qui vous est confiée.

Il vous appartiendra dans un premier temps, d'établir un état des lieux de la situation et de l'évolution récente de l'offre foncière en milieu urbain, péri-urbain et rural. Vous veillerez à faire apparaître les réponses apportées par les collectivités locales et leurs groupements en termes d'urbanisme et de maîtrise foncière.

Dans un second temps, et au regard de la spécificité du Pays Basque, nous vous demandons de formuler des propositions adaptées et susceptibles de recueillir un minimum d'accord de la part des différents partenaires publics et professionnels en vue d'améliorer l'offre foncière et de mieux organiser le développement urbain en prenant en compte les enjeux liés à l'habitat, les activités économiques, l'agriculture et l'environnement.

Il a été ainsi évoqué, à plusieurs reprises, la possibilité de créer un établissement public foncier dont il vous appartiendra d'étudier la faisabilité et l'opportunité.

Les propositions qui seront faites devront prendre en compte le rôle important que doit jouer le département dans la mise en œuvre de telles politiques.

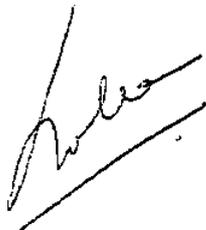
**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

414

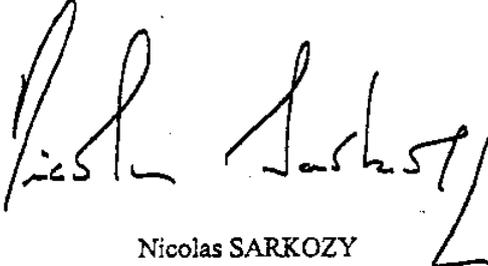
A cette réflexion doivent être associés le Conseil des Elus du Pays Basque, les communes, la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et les communautés de communes. De même d'autres partenaires comme le Conseil de Développement du Pays Basque, qui a réalisé récemment une étude intéressante sur l'habitat et la maîtrise foncière, les établissements consulaires, tout particulièrement la chambre d'agriculture, les organisations professionnelles agricoles et dans le secteur du logement devront être associés. Enfin, il pourra être avantageusement tiré profit des travaux préparatoires à l'élaboration de la future loi en faveur du monde rural.

Pour le bon déroulement de votre mission, vous pouvez vous appuyer sur les services de l'Etat (préfecture, DDE, DDAF, etc.) qui disposent déjà de nombreuses données exploitables.

Vous voudrez bien remettre les premières conclusions de cette mission durant le troisième trimestre de 2003.



Gilles de ROBIEN



Nicolas SARKOZY



Hervé GAYMARD

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

Annexe 2

PERSONNALITES RENCONTREES

**Mardi 16 septembre 2003**

M. DARRETCHÉ, président du Conseil de Développement  
M. IRIART, directeur du Conseil des Elus  
M. DARTOUT, préfet des Pyrénées-Atlantiques  
Maître LOUSTALET, président de la Chambre des Notaires de Pau

**Mercredi 17 septembre**

M. BAILLY, directeur départemental de l'Agriculture  
M. MIRANDE, président de la Chambre d'Agriculture  
M. BOROTRA, sénateur-maire de Biarritz

**Jeudi 18 septembre**

M. POULOU, député  
M. DUHART, maire de Saint-Jean-de-Luz  
M. DARRAIDOU, maire d'Espelette  
M. LASSERRE, président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques  
M. VEUNAC, président de l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées

**Vendredi 19 septembre**

M. CAFFORT, directeur départemental de l'Équipement  
M. PERINO, chef de l'arrondissement de Bayonne (DDE)  
M. BONNET, directeur de la SAFER  
M. BOWN, trésorier payeur général  
M. MALVESTIO, directeur des services fiscaux  
M. DILET, directeur de l'Office d'HLM

**Mardi 23 septembre**

M. MAITIA, conseiller régional  
M. AGUERRE, conseiller général de Saint-Palais  
M. IDIART, président de la communauté de communes Garazi Baï gory  
Mme AUGÉ, directrice de l'association départementale pour l'aménagement des structures d'exploitation agricole

**Mercredi 24 septembre**

Mme CACHENAUT, représentante du syndicat agricole E.L.B.  
(Euskal herriko Laborarien Batasuna)  
M. BERHOCOIRIGOIN, représentant du syndicat agricole E.L.B.  
M. DARRETCHÉ, président du Conseil de Développement  
M. INCHAUSPE, ancien ministre, conseiller général de Saint-Jean-Pied-de-Port

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

**Jeudi 25 septembre**

M. BRU, conseiller général d'Espelette, maire de Cambo  
M. COUMET, conseiller général d'Hasparren  
M. VATIN, ancien chef d'arrondissement de la D.D.E. (antenne de Bayonne)  
M. ENCENARRO, maire d'Hendaye  
M. IRIART, maire de Saint-Pierre d'Irube

**Lundi 29 septembre**

M. GAMOY, maire d'Ixassou  
M. BIOY, maire de Lahonce  
M. CASTEIGTS, ancien directeur des services de la communauté d'agglomération de Bayonne, Anglet, Biarritz (C.A.B.A.B.)

**Mardi 30 septembre**

M. DREVET, sous-préfet d'arrondissement de Bayonne  
M. BRESSON, directeur adjoint des services de la C.A.B.A.B.  
M. HABAMET, directeur du développement urbain de la C.A.B.A.B.  
Mme ELICHONDOBORDE, responsable de l'antenne du Conseil général à Bayonne  
M. FOUSSE, chef de l'antenne de la D.D.A. à Bayonne  
M. LEPETIT, ingénieur des travaux ruraux, adjoint de M. FOUSSE  
M. VILLENAVE, maire d'Anglet

**Mercredi 1<sup>er</sup> octobre**

M. CAFFORT, directeur département de l'Équipement, et ses collaborateurs  
M. DARTOUT, préfet des Pyrénées-Atlantiques  
M. SOUBELET, préfet des Landes  
Mme FONTENAS, président de la communauté de communes du Seignanx, maire de Tarnos, en présence des maires de Biaudos, de Saint-Martin-de-Seignanx, et du directeur de la communauté de communes

**Jeudi 2 octobre**

M. LAVIGNE           représentant de la F.D.S.E.A.  
M. URRUTIAGUER   représentant de la F.D.S.E.A.  
M. ARAMENDI       représentant de la F.D.S.E.A.  
M. MAZIN           représentant des Jeunes Agriculteurs  
M. SICRE           représentant des Jeunes Agriculteurs  
M. GRENET, maire de Bayonne  
M. LAMASSOURE, ancien ministre, député européen, président du Conseil des Elus

**Mardi 7 octobre**

M. VIAU, conseiller technique auprès du Premier ministre, ancien préfet des Pyrénées-Atlantiques

**La situation foncière au Pays Basque**  
*Pour une politique publique d'intervention foncière*

**Samedi 11 octobre**

Mme ALLIOT-MARIE, ministre de la défense, présidente du SCOT Côte basque sud,  
ancien maire de Saint-Jean-de-Luz

**Mardi 2 décembre**

M. GEHIN, préfet de la Région Aquitaine, préfet de la Gironde  
M. IMBERT, secrétaire général pour les affaires régionales de la région Aquitaine  
M. MASSENET, directeur régional de l'Équipement

**Samedi 20 décembre**

Participation aux réunions tenues par le ministre de l'Intérieur à Saint-Palais et à Bayonne

**Lundi 12 janvier 2004**

Mme ALLIOT-MARIE, ministre de la Défense, présidente du SCOT Côte basque sud,  
ancien maire de Saint-Jean-de-Luz

**Mercredi 14 janvier**

M. LASSERRE, président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques  
Mme ELICHONDOBORDE, responsable de l'antenne du Conseil général à Bayonne  
M. DARRETCHÉ, président du Conseil de Développement  
M. IRIART, maire de Saint-Pierre d'Irube  
M. BOROTRA, sénateur-maire de Biarritz

**Jeudi 15 janvier**

M. DREVET, sous-préfet d'arrondissement de Bayonne  
M. DILET, directeur de l'Office d'HLM  
M. VILLENAVE, maire d'Anglet  
M. JUSAN, vice-président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, maire adjoint à  
l'urbanisme et aux travaux à la mairie de Saint-Jean-de-Luz

**Vendredi 16 janvier**

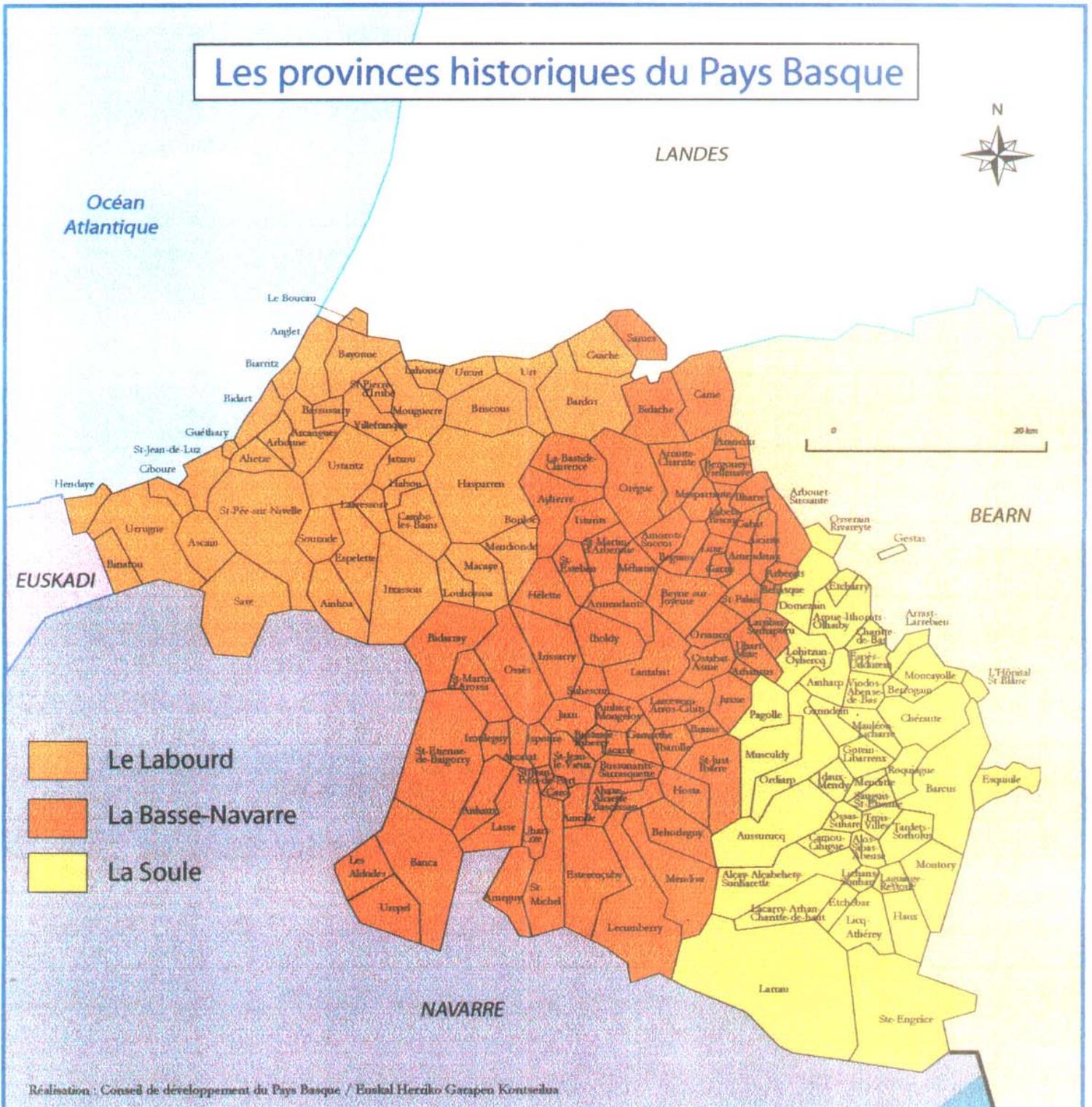
M. DARRAIDOU, maire d'Espelette  
M. ETCHEGARAY, maire-adjoint de Bayonne, chargé de l'urbanisme  
Mme FONTENAS, président de la communauté de communes du Seignaux, maire de  
Tarnos  
M. VEUNAC, président de l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées

**Lundi 19 janvier**

M. LAMASSOURE, ancien ministre, député européen, président du Conseil des Elus



# Les provinces historiques du Pays Basque



Realisation : Conseil de développement du Pays Basque / Euskal Herriko Garapen Kontseilua