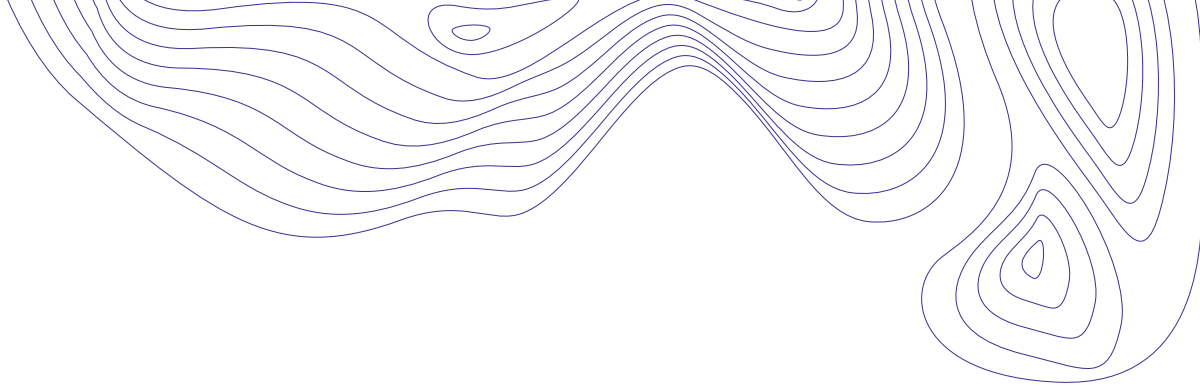


Aménagement du territoire | Septembre 2022

ÉLABORATION DE STRATÉGIES FONCIÈRES EN FAVEUR DE LA CRÉATION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN NOUVELLE-AQUITAINE

DREAL NA / EPF NA / DDTM 64 / CAPB – EPFL PAYS BASQUE

Analyse des dynamiques des
marchés immobiliers & fonciers,
identification des freins et des pistes
d'outils en faveur de la production
de logement social sur le territoire de
l'Agglomération Pays Basque



Crédits

Rédaction & réalisation graphique /
CAPB, DREAL, AUDAP

Impression /
AUDAP - Septembre 2024

Sommaire

Une contribution locale à la problématique régionale de production de logement social	4
1. Le cas du Pays Basque : un territoire bloqué dans une crise du logement sans précédent	6
1.1. Une tension entre l'offre et la demande en logements à l'intensité variable sur l'intercommunalité basque XXL.....	6
1.2. Une tension qui n'épargne pas le logement social, un produit en mutation sur les dernières années.....	12
2. Les enjeux de la maîtrise foncière et de la production de logements sociaux par les acteurs du territoire : un territoire outillé mais qui pêche sur la mise en synergie.....	17
2.1. Des freins multifactoriels mais qui convergent autour de difficultés réglementaires et juridiques qui interrogent les modèles économiques de production de logements sociaux.....	17
2.2. Un système d'acteurs complet au service des politiques publiques du foncier et du logement.....	19
2.3. Des pistes à travailler, à partir d'outils existants, parfois à créer, de l'échelle locale à nationale	22
Une mission à l'aube de chantiers à poursuivre	26
Pour un réseau d'acteurs locaux force de propositions.....	26
Éléments pour une stratégie foncière en Pays Basque.....	27
Annexes.....	28

Une contribution locale à la problématique régionale de production de logement social

La DREAL et la Banque des Territoires, avec l'appui de l'EPF Nouvelle-Aquitaine, ont lancé en 2023 une mission auprès des EPCI de Zones Tendues de Nouvelle Aquitaine particulièrement touchés par la pression foncière et immobilière. Dans ce contexte de difficulté de production de logements et notamment de logement locatif social (LLS), cette double maîtrise d'ouvrage régionale cherche dans cette mission, une objectivation des phénomènes et des propositions d'issues. Voici les 4 objectifs poursuivis :

1. Comprendre le rôle et l'incidence de la mobilisation foncière dans les freins à la production de LLS, à partir de l'analyse rétrospective de la production de LLS, de la mobilisation foncière pour le LLS, et de sa consommation foncière effective.
2. Identifier et caractériser les types de gisements fonciers propices à la production de LLS, dans l'optique d'appuyer les collectivités locales dans leurs stratégies foncières et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, pour les aider à dessiner un potentiel de production à différents horizons de temps.
3. Caractériser les leviers de mobilisation du foncier au profit du LLS (depuis l'observation jusqu'à la mise en œuvre des opérations : leviers réglementaires, opérationnels, financiers), leur valeur ajoutée, leurs limites, leur utilisation par les acteurs.
4. *In fine*, outiller les collectivités locales selon leur profil identifié (besoins en logements, volumes de gisements, politique foncière), accompagner le dialogue partenarial entre les acteurs et susciter/installer un travail continu à la suite des démarches.

La mission régionale est divisée en plusieurs lots locaux. La méthode mise en place pour le territoire du Pays Basque émane d'une proposition conjointe de la DDTM64, la Communauté d'Agglomération Pays Basque (CAPB), l'Établissement Public Foncier Local du Pays Basque (EPFL) et l'Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées (AUDAP). Ce groupe forme le Comité Technique local (CoTech), cheville ouvrière du lot Pays basque.

Afin d'alimenter les travaux de l'échelle néo-aquitaine, l'AUDAP avec le soutien des autres membres du Cotech a pu transmettre à la coordination régionale :

- Des indicateurs-clés aux échelles CAPB et CAPBP – décembre 2023
- La liste des observatoires locaux – décembre 2023
- Une V1 des « gisements » fonciers techniques – décembre 2023
- Des éléments de synthèse – février 2024
- La restitution de l'atelier d'acteurs sur les outils et propositions d'actions en faveur de la production de LLS – juin 2024

L'AUDAP a également participé à :

- Un atelier de travail régional portant sur la synthèse des enjeux – 31 janvier 2024
- Aux différents COPIL régionaux

Pour le travail local, la méthode a été souhaitée la plus pragmatique possible tout en ne donnant pas l'illusion qu'il existe un outil unique permettant de débloquer la situation. Il apparaît évident que la seule approche quantitative ne saurait répondre aux enjeux et que l'approche qualitative avec les acteurs des territoires amènera des clés tout autant, sinon plus, opérationnelles. Ces pistes devront pouvoir être partagées à l'échelle régionale pour faciliter une remontée au niveau national en prolongement de cette étude.

Le présent document finalise la contribution locale à la réflexion régionale. Il constitue la restitution du travail effectué sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque et les sous-secteurs identifiés dans le programme local de l'habitat (PLH). Il s'appuie sur les différences sources qui ont pu être produites pour l'occasion, à savoir :

- Un tableau de bord d'indicateurs sur le foncier et le logement disponible ici : [Lien vers l'observatoire en ligne](#). Celui-ci s'appuie sur des bases de données nationales (INSEE, SITADEL, etc.) mais aussi sur des bases de données récoltées auprès des Organismes de Logement Social (OLS). En effet, ceux-ci ont été mis à contribution pour transmettre leurs données sur les opérations produites entre 2012 et 2022.
- Des entretiens réalisés auprès des acteurs du foncier et du logement social du territoire. Ces entretiens ont permis de récolter des informations « qualitatives » nécessaires à la compréhension des enjeux et à l'expression des besoins.
- Le référentiel foncier réalisé par l'EPFL, qui a fait l'objet d'une présentation lors d'un Cotech et qui a permis de poser les enseignements et les limites que l'on peut attribuer à ce type d'outil. S'il ne permet pas d'identifier automatiquement des gisements fonciers propices à la production de logement social, il permet de poser une première analyse « neutre » et de lancer les réflexions et les échanges sur une base commune à l'échelle du Pays Basque. *Cf encart ci-contre.*

Après une présentation du contexte local en matière de dynamiques immobilières, l'analyse des données des OLS permettra d'approfondir la réalité de la production de logement social. Cette analyse est réalisée à l'échelle Pays Basque ainsi qu'à l'échelle des sous-secteurs tels qu'identifiés dans le PLH. Lorsque que l'analyse concerne un sous-secteur du PLH, le paragraphe sera coloré en bleu.

Dans un deuxième temps, à la lumière des entretiens et d'un atelier de travail réalisé avec les acteurs du foncier et du logement social, une synthèse des enjeux et des propositions d'outils permettra d'identifier des perspectives de réponses concrètes.



Qu'est-ce que le référentiel foncier de l'EPFL Pays Basque?

Le référentiel foncier est un outil partagé entre la CAPB et l'EPFL Pays Basque. Ce dernier a mis en place un outil d'observation et d'analyse du foncier en vue d'aider les communes à élaborer une stratégie de maîtrise foncière. Il permet identifier :

Les gisements fonciers disponibles non bâtis en extension : soient les emprises parcellaires à vocation habitat en zones U, 1AU et 2AU qui « dépassent » des espaces urbanisés de l'OCS

Gisements fonciers non bâtis dans le tissu urbain : soient les emprises parcellaires à vocation habitat en zones U, 1AU et 2AU à l'intérieur des espaces urbanisés de l'OCS .

Gisements fonciers bâtis densifiables : soient des emprises parcellaires à vocation habitat intégrant un bâti en zones U, 1AU et 2AU à l'intérieur des espaces urbanisés de l'OCS. Cette information est de loin la plus aléatoire tant elle recense en l'état des cas très différents. On y trouve en effet des situations où on suppose une capacité théorique de division foncière (toute localisation confondue) et des emprises qui présentent en apparence une capacité de démolition/reconstruction pour densification. Une fois ce repérage effectué, l'EPFL peut engager un travail d'affinage de ces potentiels avec la commune pour passer d'un potentiel brut et à un potentiel plus réaliste. Ce travail est l'objet d'une animation partenariale entre la CAPB et l'EPFL et a été initié en 2023 en commençant par les communes soumises à la loi SRU. L'outil permet ainsi de disposer du niveau d'informations suivants à échelle communale :

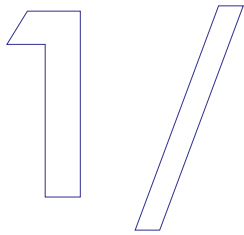
Potentiel de production issu des gisements

- Établir le nombre d'années de production théoriques correspondantes.
- Faire varier les chiffres obtenus en fonction du/des scénarios de densité retenus.
- Évaluer la sensibilité au ZAN de ces gisements.

Vitesse et conditions de mobilisation

- Identifier les fonciers publics et privés pertinents. Approcher les montants de charges foncières admissibles.
- Questionner la capacité d'intervention des collectivités.
- Identifier les outils permettant de mobiliser ces gisements et les prioriser.

Il est important de préciser que le référentiel foncier reste un outil d'aide à la décision. Il ne rendra pas les opérations « faisables », mais il peut contribuer à favoriser l'articulation des acteurs et les prises de décision en conscience et connaissances de causes.



Le cas du Pays Basque : un territoire bloqué dans une crise du logement sans précédent

1.1 UNE TENSION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE EN LOGEMENTS À L'INTENSITÉ VARIABLE SUR L'INTERCOMMUNALITÉ BASQUE XXL

Une pression démographique qui impacte le parc de logements...

Entre 2014 et 2020, la communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB), connaît une forte croissance démographique (**+3 000 hab/an** soit **+1 %/an** en moyenne), dans la veine d'une dynamique débutée dès les années 2000. Cette croissance est portée par le solde migratoire, le solde naturel étant négatif sur la période (**- 3 800 hab.**) à l'instar de la Région.

Également en synergie avec les tendances régionales, la taille moyenne des ménages sur le territoire de la CAPB se réduit (la taille moyenne passant de **2,1 personnes par ménage à 2 entre 2014 et 2020**). Les ménages comptent de plus en plus de personnes isolées (**+2 pts**) et de personnes âgées de plus de 65 ans (**+1,5 pts**).

L'agglomération Pays Basque compte près de 210 000 logements en 2020, dont **74 % de résidences principales, 20,5 % de résidences secondaires et 5,5 % de logements vacants**. Ces trois segments augmentent tous en volume depuis 2014. Parmi ces 210 000 logements, **60 % sont des appartements** et un quart d'entre eux datent d'avant la Seconde Guerre Mondiale.

La part de logements vacants depuis plus de deux ans d'après les données à disposition est très faible (2 %) et concerne davantage les appartements.

Une **évolution positive du nombre de logements locatifs privés** est observée même si le phénomène ralentit, voire régresse sur certaines parties du territoire. Au sein de ces locations à l'année, la part des meublés, encore faible (9,6% du parc de locatifs privés en 2020) est en augmentation constante (ce chiffre était de 5,5% en 2009).

...augmente la tension du marché...

Concernant le coût du logement locatif privé (évolution des loyers à la relocation), la part du revenu des ménages consacrée au loyer (des maisons et appartements) varie fortement entre Littoral et Intérieur du Pays Basque : si elle est de 20 % du revenu médian pour Larceveau, elle atteint 43 % pour Biarritz dans le cas des appartements. En 2022 sur le secteur « littoral » de l'Observatoire Local des Loyers Pays Basque – Sud Landes, le loyer médian atteint 12,1€/m², nettement supérieur à celui du périmètre de l'Oll (10,6€/m²), révélateur d'une tension importante sur le littoral. Si le loyer médian du secteur rétro littoral ou des polarités de l'Intérieur est inférieur, ces deux espaces, néanmoins, sont ceux qui ont connu la hausse du loyer médian à la relocation la plus forte depuis 2018 (+1,3€/m²), passant, sur les polarités de l'Intérieur par exemple, de 7,9€ du m² à 8,5€ entre 2021 et 2022.¹

À l'achat des maisons et appartements, le prix médian est également en forte augmentation : il a par exemple pour les appartements, été multiplié par 1,5 depuis 2014-2015. Le nombre et surtout le montant des DIA urbaines (multiplié par 2) ou SAFER (multiplié par 6) suivent cette montée des prix.

Les données de l'Observatoire de l'Immobilier du Sud-Ouest confirment cette tension : le prix moyen des appartements neufs est passé de 3 415€/m² en 2014 à 5 900€ en 2022 (hors stationnement) tandis qu'en parallèle, le nombre de ventes diminue fortement à partir de 2018, passant de 1200 logements vendus à 750 en une année.

¹ Observatoire local des loyers privés, Les chiffres-clés 2022, AUDAP, Septembre 2023

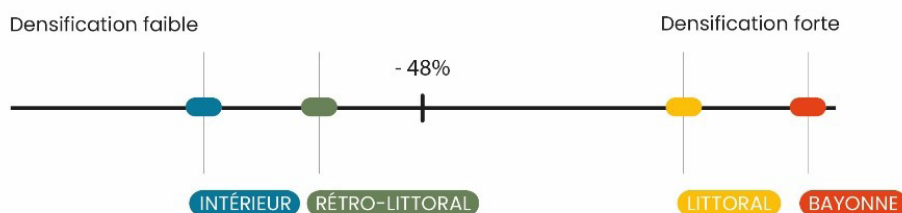
La forte attractivité démographique combinés aux besoins en décohabitation précédemment décrits, ainsi qu'une réduction de l'offre de logements (en 2022, selon les données OISO, ce sont 767 logements qui ont été commercialisés, contre 1479 en 2014) rendent le logement de moins en moins accessible sur le territoire, de façon accentuée sur le littoral et de plus en plus prégnante sur le rétrolittoral.

...au bénéfice d'une meilleure efficacité foncière

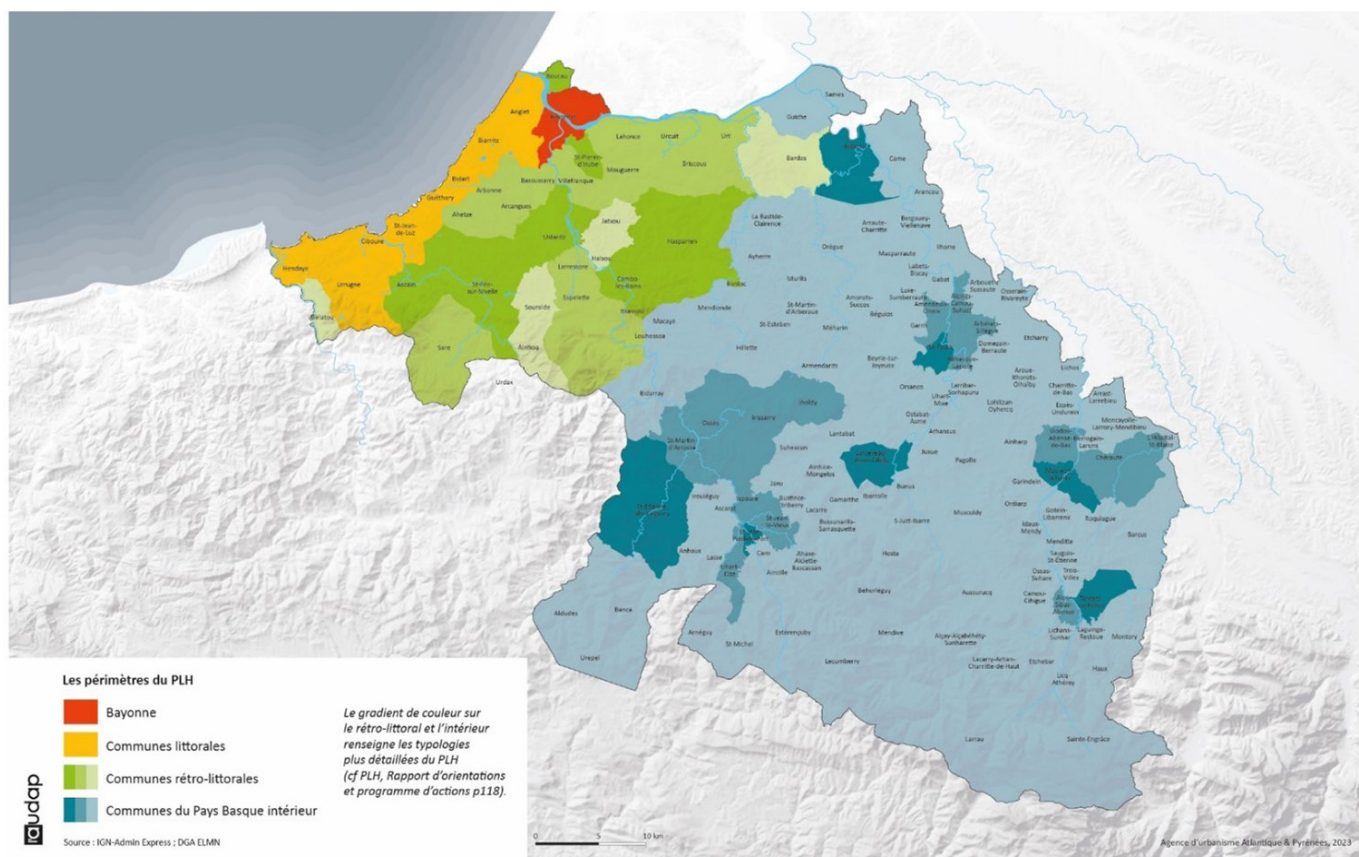
En parallèle, **une plus grande efficacité foncière à destination de l'habitat** peut être observée ces dix dernières années. La taille moyenne des parcelles bâties est en diminution (-100 m² en 4 ans) et, en conséquence, la densité moyenne de l'habitat augmente. La consommation foncière pour l'habitat a ainsi diminué quasiment de moitié entre les deux périodes 2009-2015 et 2015-2020 avec un ratio habitant accueilli / hectare urbanisé passant du simple au double.

L'analyse de la densité fait enfin ressortir une tendance très nette : **plus l'on se rapproche de Bayonne et du littoral, plus les parcelles bâties sont resserrées** (sur l'ensemble du « stock » urbanisé, 1 330m² à Bayonne en 2022, 3 060 m² sur l'Intérieur). Même constat pour **l'habitat dense** (1 530 logements / km² contre 23 à l'intérieur). Cette dichotomie s'expliquant a priori à la fois par le volume de production et le coût plus élevé du logement et du foncier sur le littoral.

APPRÉCIATION DU NIVEAU D'EFFICACITÉ FONCIÈRE POUR LE LOGEMENT PAR TERRITOIRE



Indicateur retenu : évolution de la consommation annuelle d'espaces ENAF pour l'habitat (en ha) entre les périodes 2009-2015 et 2015-2020. À l'échelle de la CAPB, cette consommation s'est réduite de -48 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.



Le découpage PLH simplifié

À l'échelle infra-EPCI et selon les secteurs du PLH, on retrouve une évolution contrastée entre Bayonne, les communes littorales et rétro littorales d'un côté et les communes intérieures de l'autre.

L'ATTRITION DU LOCATIF PRIVÉ SUR LE LITTORAL

Concernant la répartition entre résidences principales, secondaires et logements vacants, le littoral fait figure d'exception avec une part de résidences secondaires nettement supérieure à tous les autres secteurs (un tiers du parc). Ce poids très important de la résidence secondaire amplifie certainement l'attrition du locatif privé. Celui-ci stagne globalement, mais connaît une dynamique contrastée selon les communes littorales. À noter toutefois que lorsque le parc locatif privé augmente, cette dynamique est portée par l'augmentation du segment du locatif meublé.

Les résidences principales sont occupées par leurs propriétaires à 58% à l'échelle de la CAPB (soit la moyenne nationale), ce chiffre descend à 56% pour les communes littorales et monte à plus de 70% pour les territoires de l'intérieur.

L'intérieur quant à lui présente le plus fort taux de logements vacants (9 %) dont plus de la moitié le sont depuis 2 ans ou plus.

Cette tension immobilière se vérifie également via les données OISO : le prix du m² augmente pour chaque territoire, mais pas à la même vitesse ni pour les mêmes montants : si le rétro littoral talonne le littoral sur l'intensité de l'augmentation (+66 et +73 %), le Littoral atteint un prix moyen au m² très supérieur (6 610€/m²). Bayonne et le littoral partagent une évolution très forte du nombre de transactions immobilières entre 2012 et 2022 ainsi que des mises en chantiers (de collectifs majoritairement) qui décroissent depuis 2020 contrairement aux territoires plus à l'est.

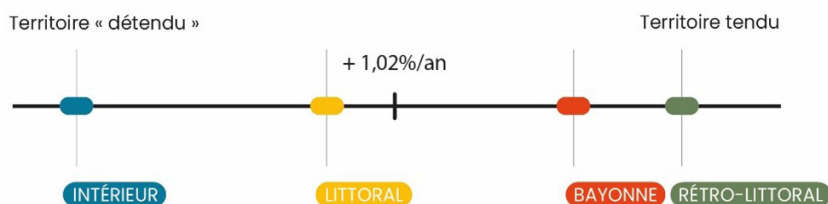
LE RÉTROLITTORAL AU CŒUR DES ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES

Les deux territoires montrant les plus fortes dynamiques de population (2014-2020) sont le rétro littoral (+1,64 %/an) et la commune de Bayonne (+1,32 %/an). Les communes littorales montrent une croissance inférieure à la moyenne de la CAPB (+0.84 %) en raison d'un solde naturel fortement négatif. L'intérieur est en quasi-stagnation sur la période (+0,09 %/an) du fait d'un excédent migratoire qui compense « juste » le déficit naturel.

Du point de vue de la composition des ménages, le rétro littoral se rapproche davantage de l'intérieur et se différencie de Bayonne et du littoral : si ces derniers ont une taille moyenne des ménages les plus basses de l'EPCI (1,8 et 1,9 pers.) et comptent davantage de personnes isolées, notamment âgées, le tableau s'inverse dès que l'on se dirige vers l'intérieur avec un rétro littoral

présentant une part importante de couples dans sa population (58 % en 2020, en augmentation). L'intérieur présente les mêmes taux mais diverge sur une présence plus importante des personnes âgées.

APPRÉCIATION DU NIVEAU DE PRESSION DÉMOGRAPHIQUE PAR TERRITOIRE



Indicateur retenu : taux d'évolution annuel de la population entre 2014 et 2020. À l'échelle de la CAPB, ce taux était de +1,02 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

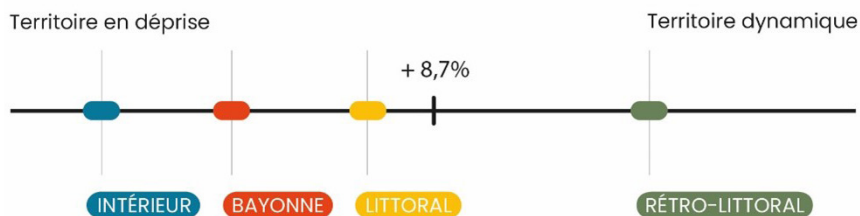
Un parc de logements très peu diversifié sur l'intérieur (bien que concerné par le vieillissement et la baisse de la taille des ménages)

Chaque territoire du "découpage PLH" dispose de ses spécificités concernant le parc de logements et il est plus difficile de les rassembler. Classiquement, une dynamique géographique très nette ressort toutefois sur la répartition collectif/individuel : plus on s'éloigne du

littoral, plus la part de l'individuel augmente (passant de 13 % et 29 % à Bayonne et sur le littoral à 64 % et 80 % sur le rétro littoral et l'intérieur).

L'intérieur est aussi le territoire qui compte le moins d'offres locatives et dispose essentiellement de grands logements.

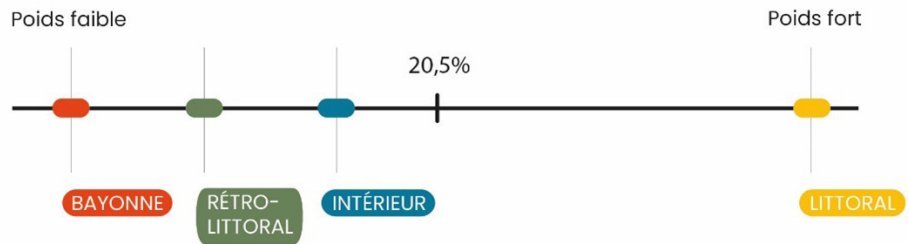
APPRÉCIATION DE LA DYNAMIQUE DU PARC LOCATIF PRIVÉ PAR TERRITOIRE



Indicateur retenu : évolution de la consommation annuelle d'espaces ENAF pour l'habitat (en ha) entre les périodes 2009-2015 et 2015-2020. À l'échelle de la CAPB, cette consommation s'est réduite de -48 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

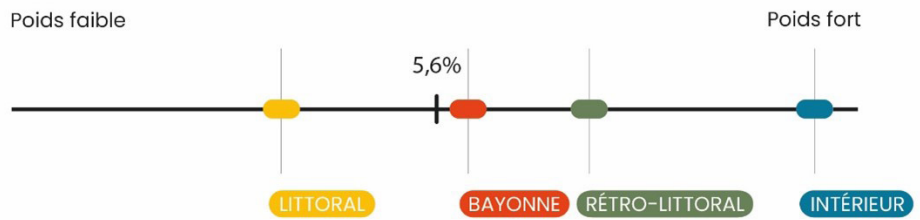


APPRÉCIATION DU POIDS DES RÉSIDENCES SECONDAIRES PAR TERRITOIRE



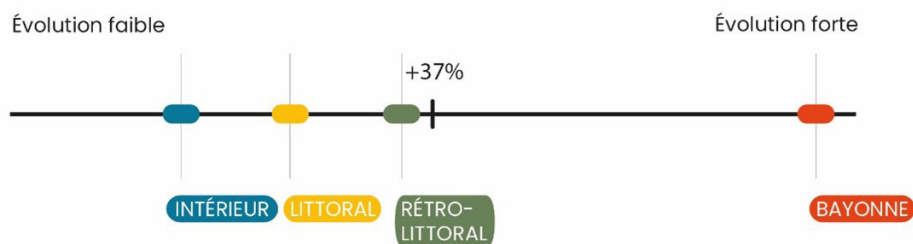
Indicateur retenu : part des résidences secondaires dans le parc de logements en 2020. À l'échelle de la CAPB, cette part est de 20,5 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

APPRÉCIATION DU POIDS DES LOGEMENTS VACANTS PAR TERRITOIRE



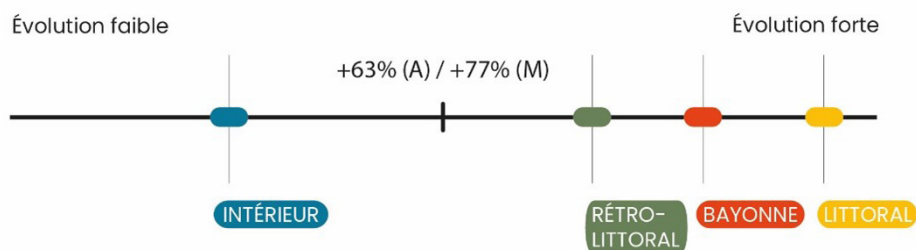
Indicateur retenu : part des logements vacants dans le parc de logements en 2020. À l'échelle de la CAPB, cette part est de 5,6 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

APPRÉCIATION DE L'ÉVOLUTION DES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES PAR TERRITOIRE

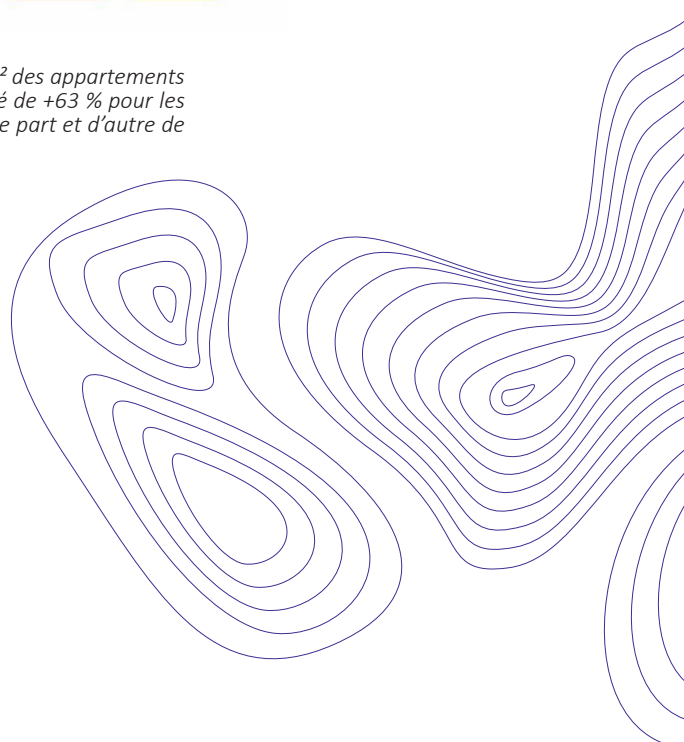


Indicateur retenu : évolution du nombre de mutations d'appartements, de maisons et de terrains à bâtir entre 2010 et 2022 (DV3F). À l'échelle de la CAPB, ces transactions ont cru de +37 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

APPRÉCIATION DE L'ÉVOLUTION DES PRIX DE L'IMMOBILIER PAR TERRITOIRE



Indicateur retenu : évolution du prix médian des maisons et du prix au m² des appartements entre 2015 et 2022 (DV3F). À l'échelle de la CAPB, ces prix ont augmenté de +63 % pour les appartements et de +77 % pour les maisons. Les territoires sont situés de part et d'autre de ces valeurs.



1.2 UNE TENSION QUI N'ÉPARGNE PAS LE LOGEMENT SOCIAL, UN PRODUIT EN MUTATION SUR LES DERNIÈRES ANNÉES

DES BESOINS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS QUI NE TROUVENT PAS RÉPONSE MALGRÉ UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE L'OFFRE SOCIALE

La pression immobilière touche par effet ricochet le logement social, par les prix du foncier bien sûr mais également par le fait qu'une part non négligeable de la production est liée à l'offre de la promotion immobilière privée (34% de la production de logement social en VEFA pour toute la CAPB entre 2012 et 2022). La demande en logement social est importante au Pays Basque. En 2022, on compte 11 demandes de logement social pour une seule attribution. En comparaison, ce ratio est de 5,4 pour l'agglomération Pau Béarn Pyrénées.

Sur les 16 communes du territoire qui sont soumises à la loi SRU aujourd'hui, seule Bayonne atteint la part de 25 % de logements sociaux. Le locatif social quant à lui représente 9 % de l'ensemble du parc de résidences principales de la CAPB (soit 1 logement locatif social pour 17 habitants). À noter que la création de la Communauté d'Agglomération en 2017 a fait basculer toutes les communes de plus de 3500 habitants en communes SRU. Une augmentation de 42 % du parc locatif social sur les dix dernières années illustre la volonté politique d'augmenter l'offre sociale d'une part et de rattraper le retard des communes carencées d'autre part.

Les données transmises par les OLS témoignent d'une production continue, mais irrégulière : certaines années dépassent les 800 logements produits (2016, 2021) quand d'autres se situent autour de 350 (2013, 2019).

LE LOGEMENT SOCIAL À LA MERCI DU RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DES MATÉRIAUX ET DU FONCIER

La production du logement social se réalise majoritairement **en construction neuve avec toutefois de plus en plus de démolition/reconstruction (environ 130 logements par an depuis 2021)**, sur le littoral et le rétrolittoral. L'accession sociale fait également partie des dynamiques récentes observables. Du point de vue des modalités de production, si la VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) a connu ses grandes heures entre 2013 et 2016, particulièrement sur Bayonne et le littoral, **la MOD (Maîtrise d'ouvrage directe) a tendance à prendre le relai depuis**, surtout sur l'intérieur (acquisition-amélioration).

Après avoir connu une stabilité lors la décennie 2010, **les prix médians du m² de surface habitable pour la VEFA ont augmenté chaque année depuis 2020** (de 1800 à 2200€/m² en 2022) en suivant les plafonds instaurés par la CAPB. Cette augmentation est pour beaucoup liée à l'augmentation des prix de la construction.

Quant à la charge foncière (terrain + Voirie et Réseaux Divers) en MOD, le prix médian au m² de surface de plancher a augmenté depuis 2017 (200€/m²) pour atteindre une moyenne proche des 300€ du m².

UNE PLUS GRANDE INTERVENTION PUBLIQUE POUR PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL MAIS UNE AUGMENTATION DES RECOURS

Le foncier public est majoritairement issu des communes bien que de plus en plus de logements soient produits par les OLS sur un foncier privé ou issu de la revente par des promoteurs dans le cadre des obligations de mixité. Les reventes de terrains par des aménageurs en ZAC sont en revanche rares (4 occurrences sur 343 opérations étudiées) mais produisent beaucoup de logements (357 sur la période 2012/2022).

L'acquisition se réalise principalement **à l'amiable** mais de plus en plus de DPU (droit de préemption urbain) sont observées sur les dernières années. Quant aux mécanismes de surcharge foncière, le **Fonds Vert** de l'Etat est le principal instrument financier mobilisé (180 logements concernés sur un total 6 940 logements renseignés).

La plus importante disposition réglementaire des documents d'urbanisme permettant d'accompagner cette production de logements sociaux est la **servitude de mixité sociale (4 450 logements sur 10 ans)**, qu'il s'agisse des logements en VEFA (1575 logements) comme en MOD (2875). Pour les autres dispositions (emplacements réservés, périmètre d'attente, dépassement de densité, OAP,...), seule la MOD est concernée.

Depuis 2017, on observe une montée des recours contre les opérations. **Ils concernent essentiellement le littoral et son arrière-pays immédiat.**

LE LITTORAL CARENCÉ

L'analyse des données des OLS fait ressortir que la production a connu un pic en 2021.

Si Bayonne et l'intérieur bénéficient d'une dynamique favorable sur les dernières années, cela est moins le cas pour le littoral et le rétrolittoral qui peinent à retrouver les niveaux de production antérieurs à 2017.

En dehors de Bayonne, les 15 autres communes soumises à la loi SRU ne remplissent actuellement pas le critère de 25 % de logements sociaux. Elles se répartissent pour moitié sur le littoral (Anglet, Biarritz, Bidart, Ciboure, Hendaye, Saint-Jean-de-Luz, Urrugne) et pour moitié sur le rétrolittoral proche (Ascain, Boucau, Cambo-les-Bains, Hasparren, Mouguerre, Saint-Pée-sur-Nivelle, Saint-Pierre-d'Irube, Ustaritz). Aucune commune de l'intérieur n'est quant à elle concernée par la loi.

LE RÉTROLITTORAL DE PLUS EN PLUS CONCERNÉ PAR LA PRODUCTION DE LOCATIF SOCIAL

Le zoom sur le locatif social permet un premier niveau de quantification de cette situation, la part des logements locatifs sociaux dans le parc diminuant au fur et à mesure

que l'on s'éloigne de Bayonne : 8,5 % pour le littoral, 6,5 % pour le rétrolittoral et 1,5 % pour l'intérieur. En termes de dynamiques de production sur 10 ans, ce sont toutefois le littoral et le rétrolittoral qui ressortent comme les territoires les plus actifs : respectivement 340 et 160 logements supplémentaires par an en moyenne soit +72 % pour le rétrolittoral, évolution relative la plus forte de l'Agglomération.

A noter que les fonciers issus de propriétaires privés sont également plus nombreux sur le rétrolittoral.

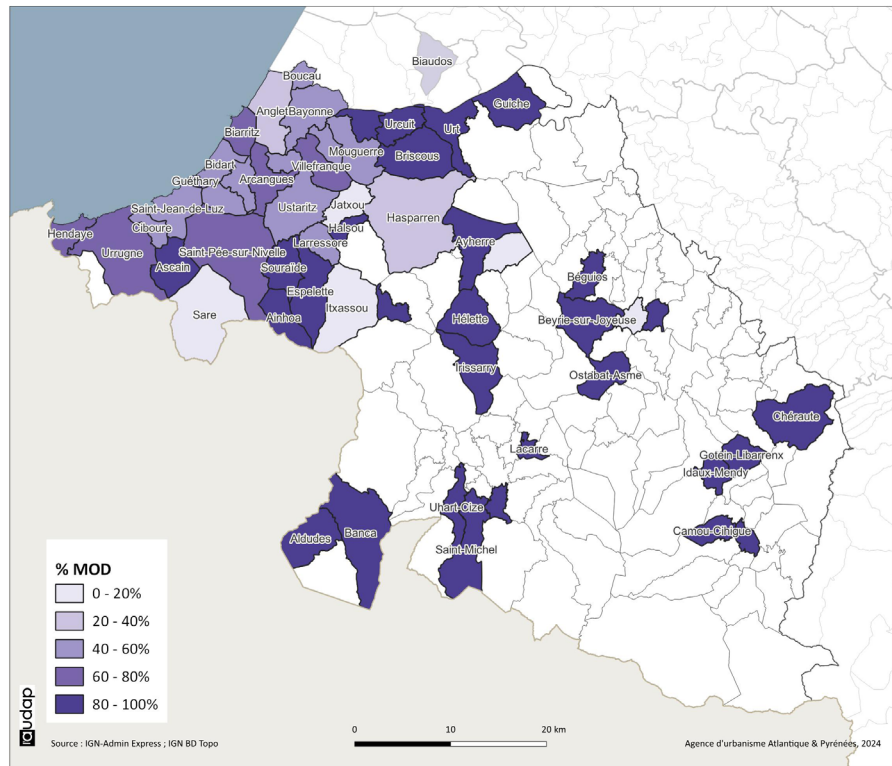
Les territoires de l'intérieur développent une offre timide mais adaptée.

L'intérieur voit son offre locative sociale augmenter en particulier par l'acquisition-amélioration qui se développe de façon très nette sur les dernières années (supérieure à la construction neuve en 2020 et 2022).

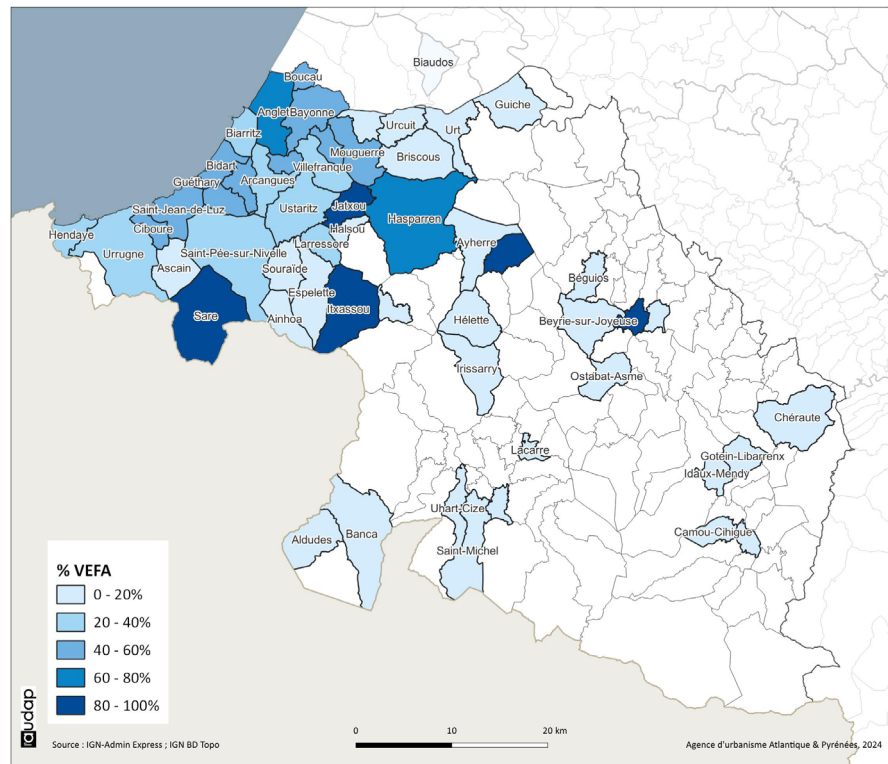
Le nombre de logements produits en accession sociale augmente sur les dernières années, même pour l'intérieur où leur déploiement a toutefois été plus tardif (2022).

Le foncier acquis en MOD (modalité de production majoritaire sur le territoire sur la période observée 2012/2022) est principalement d'origine communale jusqu'en 2022.



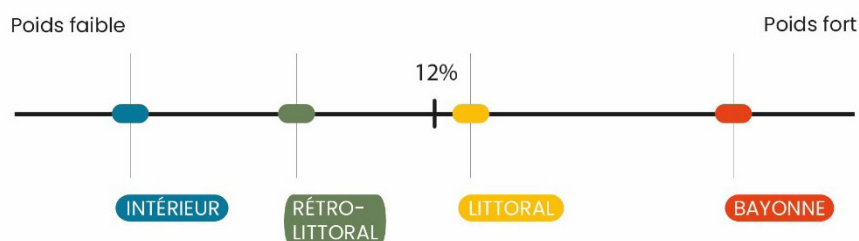


Part des opérations en MOD depuis 2012 par commune



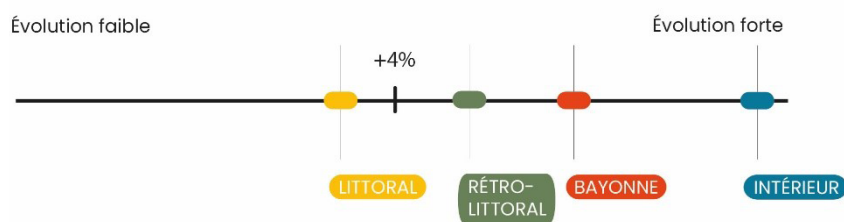
Part des opérations en VEFA depuis 2012 par commune

APPRÉCIATION DU POIDS DU PARC LOCATIF SOCIAL PAR TERRITOIRE

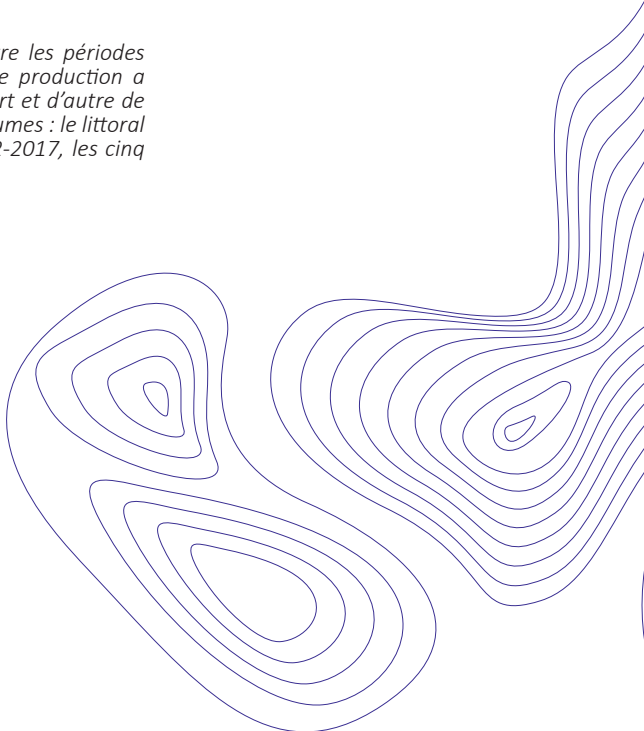


Indicateurs retenus : part des logements locatifs sociaux au sein du parc de logements en 2020. À l'échelle de la CAPB, cette part est de 12 %. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur.

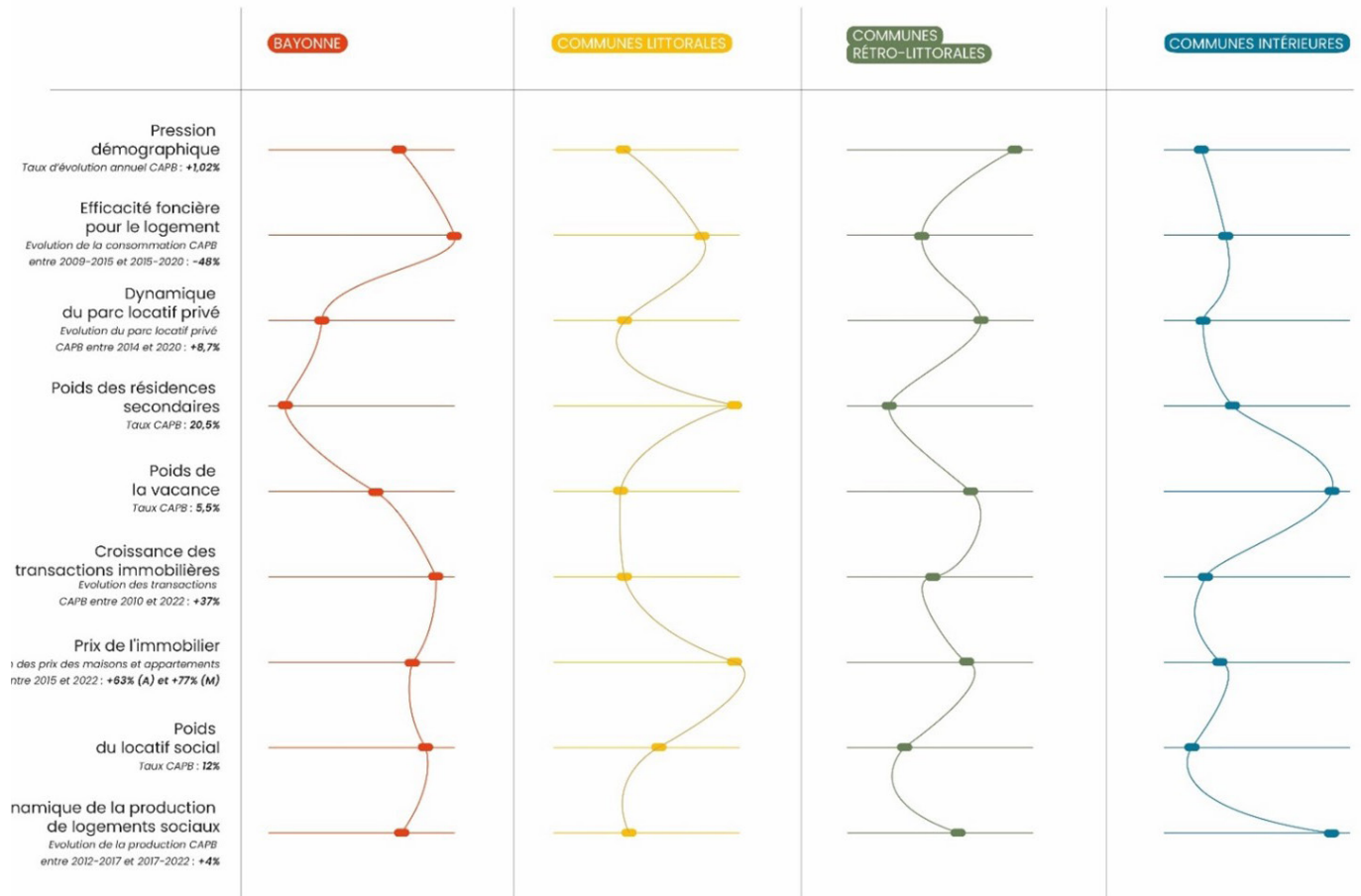
APPRÉCIATION DE LA DYNAMIQUE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR TERRITOIRE



Indicateurs retenus : évolution de la production de logements sociaux entre les périodes 2012-2017 et 2017-2022 (données bailleurs). À l'échelle de la CAPB, cette production a augmenté de +4 % entre ces deux périodes. Les territoires sont situés de part et d'autre de cette valeur. À noter qu'il s'agit d'une évolution en pourcentage et non en volumes : le littoral produit plus que l'intérieur, mais en comparaison de sa production de 2012-2017, les cinq années suivantes ont été moins dynamiques.



SYNTHÈSE DES APPRECIATIONS ET « PROFIL » DE CHAQUE TERRITOIRE AU SEIN DE LA CAPB



Clé de lecture : Plus le curseur de chaque indicateur se situe vers la droite, plus le territoire est concerné par le poids ou la dynamique en question.

La position du curseur est déterminée selon l'éloignement entre la valeur de l'indicateur pour la CAPB (représentant le milieu de chaque ligne) et celle relevée sur le territoire. L'indicateur et la valeur CAPB sont rappelés en italique sous chaque entrée.

À noter : Les indicateurs étant basés sur des taux, parts ou évolutions en pourcentage, ils ne reflètent pas les volumes mais les dynamiques au sein de chaque territoire par rapport à sa propre tendance et vis-à-vis de l'ensemble de l'agglomération.

2 /

Les enjeux de la maîtrise foncière et de la production de logements sociaux par les acteurs du territoire : un territoire outillé mais qui pêche sur la mise en synergie

2.1 DES FREINS MULTIFACTORIELS MAIS QUI CONVERGENT AUTOUR DE DIFFICULTÉS RÉGLEMENTAIRES ET JURIDIQUES QUI INTERROGENT LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

À la lumière des différents entretiens réalisés, voici les principaux grands enjeux identifiés classés selon les items définis par la coordination régionale de l'étude :

OUTILS D'OBSERVATION

De nombreux outils locaux existent : règlementaires (PLU et PLUi), de connaissances (référentiel foncier de l'EPFL Pays Basque, suivi des DIA). Si la DDTM64 pointe un manque de connaissance de gisements fonciers stratégiques sur du long terme, couplé à une insuffisante visibilité d'une programmation pluriannuelle des opérations, les OLS travaillent sur des horizons plus courts, à visée opérationnelles directes, même s'ils apprécieraient une visibilité à moyen terme.

Les acteurs constatent sur le terrain la position dominante des Communes quant à l'action foncière mais, s'ils en comprennent la légitimité. Cet éclatement communal peut complexifier une consolidation d'une programmation à l'échelon intercommunal. Ils s'accordent, pour une vision prospective, à reconnaître la nécessité a minima d'une coordination de l'action foncière devant reposer sur l'Intercommunalité, associé à l'outil EPFL.

Plusieurs interlocuteurs ont signalé que le suivi de la production du logement social par l'indicateur des agréments délivrés pouvait fausser la réalité de l'observation dans le temps des livraisons effectives : les décalages dus aux contretemps juridiques, techniques ou financiers, plaident pour un suivi des mises en chantier, voire des livraisons, en lieu et place des agréments.

RÉGLEMENTAIRE/JURIDIQUE

- Concernant les mutations au sein du parc privé, il est difficile d'intervenir en faveur du maintien d'une occupation au titre de résidence principale notamment. L'encadrement de l'évolution des résidences secondaires interroge car malgré la surtaxe largement appliquée sur les Communes littorales, leur progression reste forte pour les interlocuteurs. En parallèle, la faible durée d'occupation d'un logement pour qu'il soit considéré comme résidence principale permet à certains particuliers de jouer sur des plus-values immobilières successives, en revendant quasiment chaque année leur résidence principale, entretenant la spéculation immobilière.
- L'augmentation du nombre de recours inquiète également les acteurs du secteur. Il a été soulevé (Commune de Ciboure, CAPB, EPFL, ...) qu'il y avait une asymétrie dans les procédures judiciaires entre acteurs publics et privés, ces derniers pouvant déposer un recours ou renoncer à vendre à moindre frais.
- Pour plusieurs acteurs (élus, EPFL, CAPB, ...), le foncier est trop fortement monétarisé au détriment d'une vision plus globale notamment sur son utilité sociale. Les prix du foncier sont uniquement basés sur les droits à bâtir potentiels d'une parcelle de terrain y compris par le Service des Domaines (France Domaines). Pour la grande majorité des acteurs interrogés, les juges de l'expropriation ne considèrent dans leur délibéré les enjeux sociaux du territoire dans leur évaluation lors des recours.

ZAN/MOBILISATION FONCIÈRE ET MODÈLE ÉCONOMIQUE

Face à des prix du foncier élevés, la mise en œuvre du **ZAN issu de la Loi Climat & Résilience inquiète** les interlocuteurs qui craignent un renchérissement des prix lié à la rareté du foncier. Le marché restant un système soumis aux comportements des acteurs, leurs craintes influencent de fait le marché, même si celles-ci ne reposent pas sur des données objectives. Si la fin annoncée de l'extension urbaine ne signifie pas mécaniquement la disparition du potentiel foncier mais plutôt son changement de nature (de fait issu de recyclage foncier, densification de parcelles, ...), le phénomène n'est pas nouveau, enclenché depuis une vingtaine d'années, même si le ZAN l'amplifiera.

Par ailleurs tous les autres coûts augmentent (matériaux, main-d'œuvre, taux bancaires, etc.). La construction neuve est bien évidemment touchée mais **l'acquisition-amélioration l'est également particulièrement pour laquelle il est difficile d'anticiper tous les surcoûts liés aux aléas d'une réhabilitation** (démolitions partielles, dépollution, reprises et consolidations, etc.). L'équilibre des opérations en rénovation bien qu'amené à se développer avec le ZAN est ainsi extrêmement précaire. Les OLS y engagent leurs fonds propres, les dispositifs d'aides ou de financements ne sont pas suffisants (qu'ils soient d'ailleurs destinés à des privés ou des OLS). Dans tous les cas, ils sont davantage à destination des grosses opérations de rénovation. Or, les besoins en petites opérations se multiplient (par exemple division de grands logements en plusieurs). À noter que dans le cas de travaux sur l'existant, l'opérateur OLS ou EPFL peut être amené à devoir **reloger les occupants le temps des travaux** et que ces dépenses ne sont pas prises en compte dans les subventions ou emprunts bonifiés. Les tensions du marché locatif rendent en plus cet exercice beaucoup plus compliqué, y compris dans le parc social.

GOUVERNANCE

Bien que le sujet soit délicat, quelques interlocuteurs (OLS, mais pas uniquement) ont fait état d'une forme de concurrence entre opérateurs pouvant entraîner une surenchère sur les prix du foncier. Le phénomène est parfois alimenté par les Communes qui peuvent être tentées de valoriser leur propre patrimoine foncier à l'occasion d'appels à projets. Celles-ci peuvent aussi accepter d'acheter le foncier trop cher auprès d'un propriétaire privé, sans prendre le temps de la négociation, souhaitant répondre à l'urgence de la situation.

ACCEPTABILITÉ

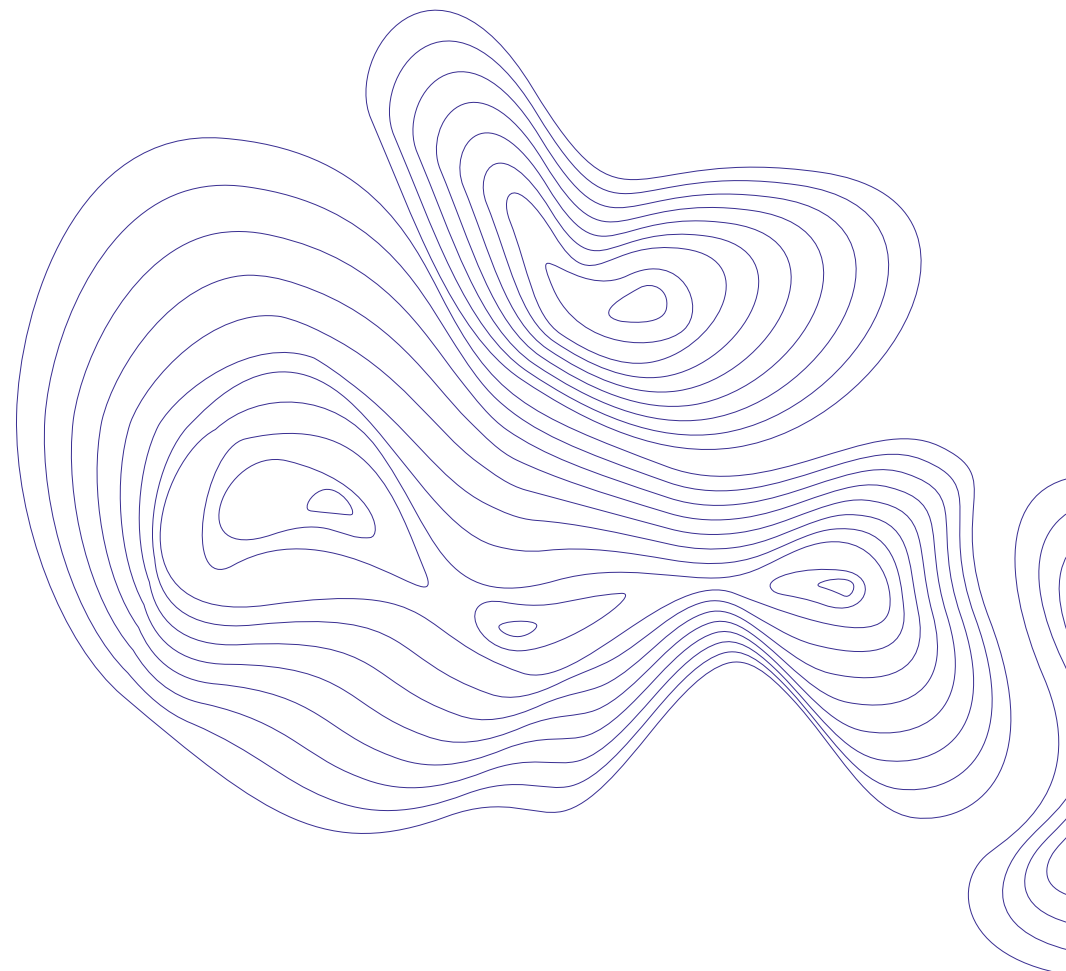
Il existe également un frein sociétal, se traduisant par l'augmentation des recours sur les Permis. La densité peine encore à être vue comme positive et demande de redoubler d'exigence en matière de qualité d'espaces publics, d'équipements ou de services, cela ne réduisant pour autant pas les réticences. L'augmentation des densités engendre encore réglementairement une augmentation des obligations de stationnement. Celles-ci posent des problèmes d'équilibre global des opérations ou font craindre un report sur les voiries voisines, aggravant ainsi l'acceptabilité sociale de l'opération. Les freins à la densité ou plus généralement à la mise en œuvre du ZAN se retrouvent au sein même des conseils municipaux. Si les maires et adjoints peuvent évoquer ces sujets dans divers cercles (communautaires, SCoT, etc.) et être ainsi sensibilisés à ces questions, **les conseillers municipaux sont moins avertis. Ils ont un poids important localement de par les votes en Conseil Municipal. Pour les interlocuteurs interrogés, ils doivent constituer pour les Pouvoirs Publics des publics cibles à sensibiliser voire à former.**

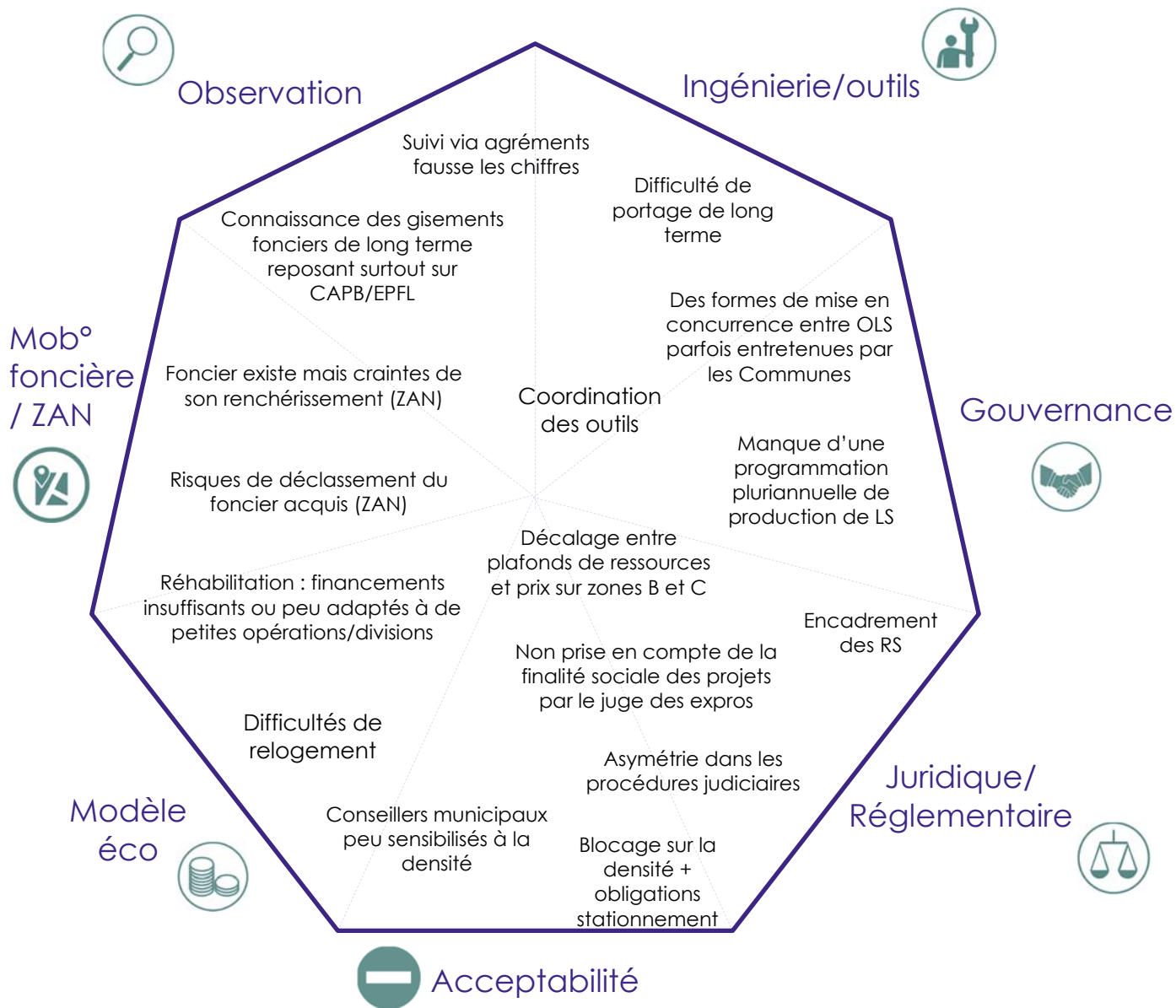
2.2 UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPLET AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU FONCIER ET DU LOGEMENT

Le territoire de la CAPB est aujourd'hui particulièrement bien doté en outils d'ingénierie, en opérateurs et en outils de planification.

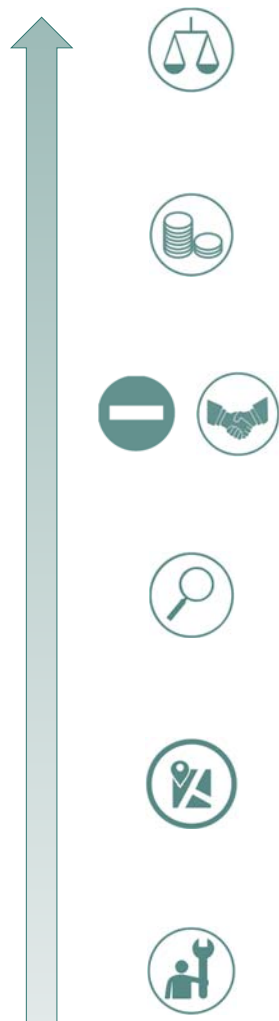
- Outils d'ingénierie : services d'urbanisme et d'habitat au sein des Collectivités ; une Agence d'Urbanisme ; le CAUE 64, l'APGL 64 : l'EPFL Pays Basque
- Opérateurs fonciers : EPFL Pays Basque, OLS, CAPB, OFS
- Aménageurs publics : SPL Pays Basque, SEPA, OLS
- Outils de planification et de programmation : SCoT Pays Basque Seignanx, PLUi Infra-communautaires en cours d'élaboration, PLH

Il n'y a quasiment aucun manque pour la mise en œuvre des politiques publiques en faveur d'un large accès au logement. La consultation de l'ensemble de ces acteurs dans le cadre de cette Mission démontre que l'enjeu et la priorité sont maintenant la coordination et l'animation de ce système d'acteurs complet.





Récurrance



HEPTAGONE DE SYNTHESE DES ENJEUX ET PROBLEMATIQUES

Le graphique ci-contre tente de synthétiser ces différents enjeux identifiés lors des entretiens en les classant en sept thématiques telles que ressorties de l'étude régionale et en positionnant la récurrence des propos recueillis en entretien.



2.3 DES PISTES A TRAVAILLER, À PARTIR D'OUTILS EXISTANTS, PARFOIS À CRÉER, DE L'ECHELLE LOCALE A NATIONALE

À la suite des rencontres avec les acteurs, une première liste d'actions a été établie en vue de favoriser la production de logements sociaux sur le territoire de la CAPB. Cette liste a été par la suite soumise à échanges et compléments lors d'une séance de travail où tous les acteurs auditionnés préalablement étaient invités.

Après une présentation des indicateurs analysés en partie I, le groupe a travaillé en sous format d'ateliers à l'issue desquels plusieurs propositions d'actions ont été formulées que l'on peut regrouper en trois chapitres :

- Faire mieux à partir d'outils existants
- Innover : promouvoir des outils et évolutions réglementaires, notamment via des expérimentations locales
- Agir localement

FAIRE MIEUX À PARTIR DES OUTILS EXISTANTS

RENFORCER LES CONTRÔLES

Dénoncer les recours abusifs : Approfondir et développer l'usage de la dénonciation du recours abusif (intérêt à agir) pour lever certains recours.

Assurer un suivi national des dossiers fiscaux entre les différents centres des impôts locaux. Améliorer la coordination DGFIP et services fiscalités des intercommunalités pour permettre un meilleur contrôle des résidences secondaires

Contrôler les pratiques abusives permettant la spéculation : par exemple limiter la possibilité de spéculation immobilière en durcissant les conditions de classification d'un logement en résidence principale (aujourd'hui un an d'occupation minimum), certains propriétaires revendant un bien classé comme tel chaque année pour éviter la taxe sur la plus-value.

MIEUX RÉPARTIR LES RECETTES FISCALES

Flécher les recettes de Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles pour les EPCI compétente (délibération nécessaire).

Moduler les taxes foncières pour mieux répartir la rente foncière entre Collectivité et privés à l'occasion d'évolution des documents d'urbanisme.

FAIRE DES PLUI PLUS AMBITIEUX QUANT AUX OBJECTIFS DE LOGEMENT SOCIAL

Inciter à la mobilisation des gisements fonciers des Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) parfois en cœur de ville en y fléchant une part de LLS importante. Alléger/accélérer les procédures d'adaptation PLU(i) visant à créer des sur-densités pour des opérations de LS Ouvrir la possibilité d'une modification réglementaire du PLU(i) par voie préfectorale pour les communes carencées SRU afin de faciliter les opérations de logement social

FACILITER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Développer les ventes de LLS par les OLS pour favoriser le parcours résidentiel et augmenter les fonds propres des OLS (1 logement vendu = 3 logements produits). Cela pose la question de la solvabilité des ménages.

Supprimer la règle d'orientation de la CAPB fixant, pour les logements locatifs sociaux des Surfaces Habitables minimum par type de logement : cela permettrait mécaniquement d'augmenter le nombre de logements produits (estimation de 10%).

Réduire le plafond de 3500 habitants de la Loi SRU afin d'élargir les obligations de production de LLS à un plus grand nombre de Communes, en s'appuyant sur un principe de solidarité territoriale

Simplifier et coordonner les modalités administratives de recours aux différents fonds de surcharge foncière.

INNOVER : PROMOUVOIR DES OUTILS ET EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES, NOTAMMENT VIA DES EXPERIMENTATIONS LOCALES

CONSIDÉRER LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL D'UTILITÉ PUBLIQUE

Faire prendre en compte par le juge de l'expropriation pour la fixation d'une juste indemnité, l'**utilité publique des futures fonctions** d'un projet (production de logement social en particulier), en Zone Tendue par exemple. Il est possible de s'appuyer sur la législation européenne permettant de classer l'accès au logement comme d'intérêt général. Par exemple à partir d'un seuil de 45 % ou 50 % LS.

Créer un zonage spécifique dans les PLU de type «équipement ou service public» incluant la notion de logement social, permettant au Juge de justifier une valeur foncière adaptée à l'équilibre économique de l'opération sociale.

EXPÉRIMENTER DANS LES PLU(I)

Imposer la division de grands logements, maisons comme appartements, dans certains zonages de PLU(i) avec un quota de logement social.

Dans les OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation) de réinvestissement urbain, **donner les moyens à la Collectivité d'encadrer les valeurs foncières**. La plus-value foncière étant générée par la Collectivité, elle ne doit pas uniquement profiter au propriétaire. Étudier la possibilité d'une taxe locale sur la plus-value reversée à la Collectivité.

Permettre de déroger au PLU(i) en cas d'opération de logement social (en zone tendue ? Commune carencée ?).

Faciliter la levée/suppression des cahiers des charges de lotissements en restaurant la prééminence des règles du PLU : référence Arrêt Cours de Cassation 3e CIV 13/07/2022 n°21-16408.

RENFORCER LE FINANCEMENT ET FACILITER LE MONTAGE DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Adapter le prêt Gaïa pour qu'il soit utilisable par les EPFL et sur toutes les zones (A,B et C sans dérogation).

Optimiser le prêt Gaïa pour les OLS.

Accompagner les surcoûts des opérations d'acquisition-réhabilitation pour du logement social : par des subventions complémentaires, des prêts à taux préférentiels pour ces opérations. En parallèle, un soutien financier renforcé à la rénovation de leur patrimoine locatif soulagerait les OLS sur le volet production.

Subventionner, de la part de l'Etat, les PLUS (en zone tendue et sur des critères à définir) et non plus seulement les PLAi, voire sous conditions particulières.

Assouplir le Code des Marchés Publics pour les OLS en leur facilitant le recours aux marchés négociés.

Supprimer la Réduction Loyer Solidarité pour les nouveaux logements.



AGIR LOCALEMENT

DES OUTILS PARTAGÉS

Observatoire partagé des indicateurs du foncier privé : c'est un besoin pour les Communes encore peu dotées en ingénierie de pouvoir suivre les transactions du parc privé qui leur échappent. Les participants estiment qu'il s'agit d'un dispositif facile à mettre en œuvre et relativement efficace, mais qui ne se suffit pas à lui-même.

Référentiel foncier : Développer l'usage de l'outil Référentiel Foncier EPFL pour co-construire des stratégies intercommunales et inter-opérateurs en lien avec l'observatoire précédent. Ce sont des outils qu'il convient de mettre en commun. Les participants ont considéré qu'il faut mettre en partage tous les outils d'observation existants au service de l'élaboration des stratégies foncières pour la production de logements sociaux.

UNE ANIMATION D'ACTEURS LOCAUX PUBLICS À TROUVER

Monter un groupe des acteurs foncier/habitat associant l'Etat DDTM64, la CAPB, l'EPFL Pays Basque, les Communes (par exemple soumises à la Loi SRU), la SPL Pays Basque, les OLS, l'AUDAP, ... Ce groupe pourrait être mobilisé :

- Sur un rythme régulier, quadrimestriel, voire trimestriel
- Avec un objectif de partage des informations
- Pour travailler sur des « fils rouge » : repérage de fonciers avec telle ou telle caractéristique

Dans le cadre du suivi et de la mise en œuvre du PLH, monter et animer une instance de travail et d'échanges entre la CAPB et l'ensemble des OLS intervenant sur le territoire, dont la fonction serait d'assurer un suivi du montage de l'ensemble des opérations en cours. Elle permettrait de faire le lien entre la planification/l'étude et l'opérationnel/le pré-programme. La répartition des efforts entre les OLS selon leurs moyens mobilisables et la mise en visibilité d'une programmation pluri-annuelle sont des exemples d'actions pouvant relever de cette instance.

Travailler collectivement (OLS, CAPB, Communes, ...) sur l'acceptabilité sociale des opérations de logement social, à partir de quelques projets tests (cf. infra) dans l'objectif de construire une ou des méthodes de

concertation – participation, d'enrichir les programmes des opérations en fonction des résultats, d'en évaluer les conséquences, tant techniques que financières.

Dans le cadre d'une amélioration du modèle économique en travaillant sur des approches de pré-bilans pour faciliter la sortie des opérations de logement social et en partageant un niveau de connaissance commun. Cela permettrait d'optimiser le mille-feuille d'aides et fonds mobilisables et selon quelles conditions.

Les participants considèrent qu'il faut clairement poser les objectifs, les échelles et la capacité collective d'un tel partenariat. Ils posent la question du pilotage et de l'animation de ces groupes. Ces temps pourront être complétés par des rencontres bilatérales régulières entre la CAPB et chaque OLS, afin de permettre de suivre l'avancement de chaque dossier dans le détail.

UNIR SES FORCES

Soutenir et alimenter en propositions une «task force» parlementaire avec l'aide des collectivités et des OLS, sur le modèle des échanges « trans-partisans » qui se sont construits autour du sujet de la fiscalité des logements locatifs saisonniers.

RENDRE ACCEPTABLE DES MODÈLES URBAINS PLUS DENSES

Accompagner les porteurs de projets dans l'adaptation/évolution du bâti existant via notamment un inspirarium annexé au PLU(i) et une AMO à proposer de type « animation auprès des propriétaires ».

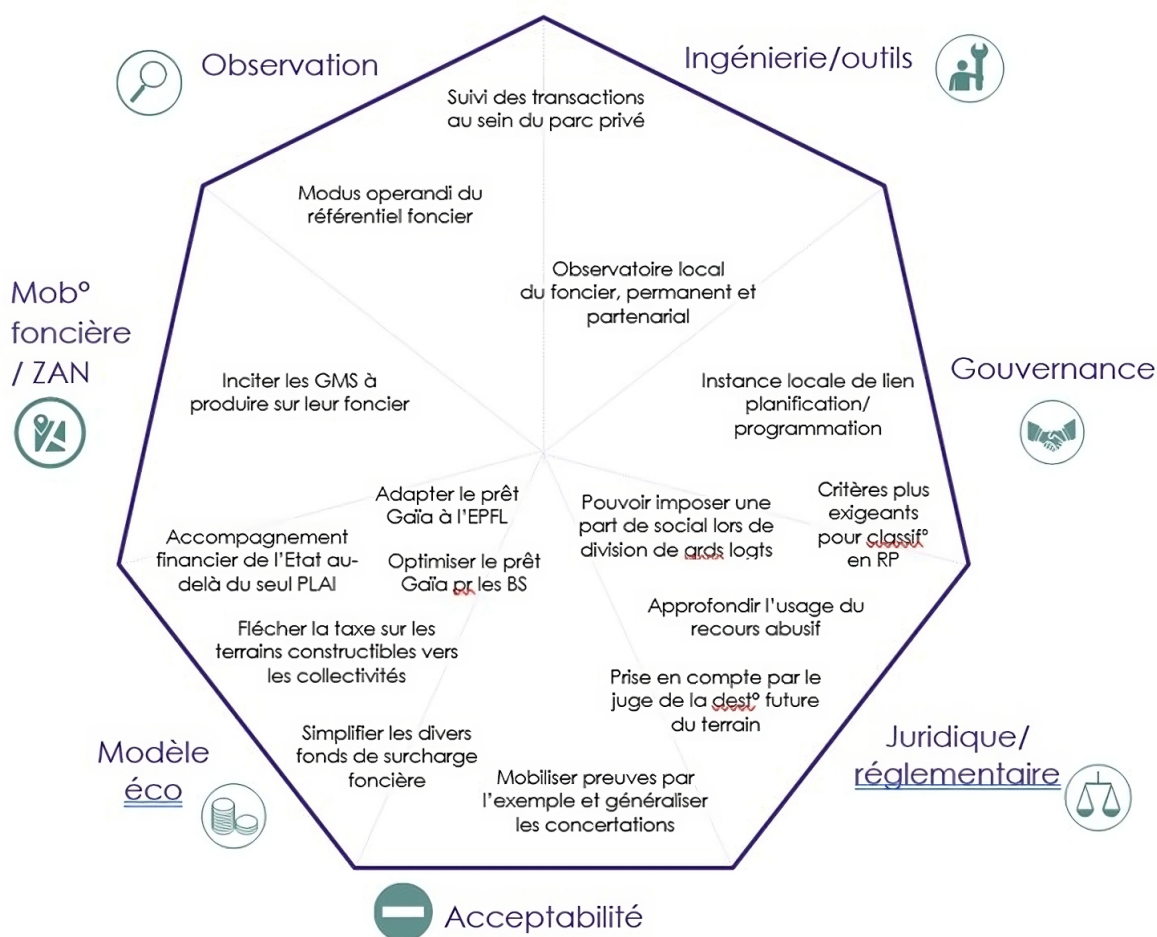
Mobiliser des preuves par l'exemple lors de concertation sur projets.

Construire des méthodes de concertation et co-élaboration avec les riverains en fixant des règles du jeu et des objectifs partagés.

Systématiser la co-élaboration amont des projets avec les riverains aboutissant à des engagements de type « protocole conventionnel » engageant les parties, sur la base de règles du jeu claires et intégrant des formes de « compensations collectives » pour le quartier de type « espaces et/ou équipements et/ou services communs ».

HEPTAGONE DE SYNTHÈSE DES PISTES DE PROPOSITIONS

Le graphique ci-après propose, selon les mêmes sept thématiques d'enjeux, le classement des propositions formulées par les acteurs locaux associés à l'Atelier de travail.



Une mission à l'aube de chantiers à poursuivre

POUR UN RÉSEAU D'ACTEURS LOCAUX FORCE DE PROPOSITIONS

Face aux tensions immobilières, le Pays Basque dispose aujourd'hui d'une panoplie d'outils quasiment complète : observation et connaissance, action foncière, aménagement, maîtrises d'ouvrage. La problématique immobilière ne date pas d'hier et le territoire a su se doter de structures d'ingénierie à l'image de l'EPFL, de l'AUDAP, de la SPL Pays Basque, dernière-née dans le paysage des intervenants opérationnels.

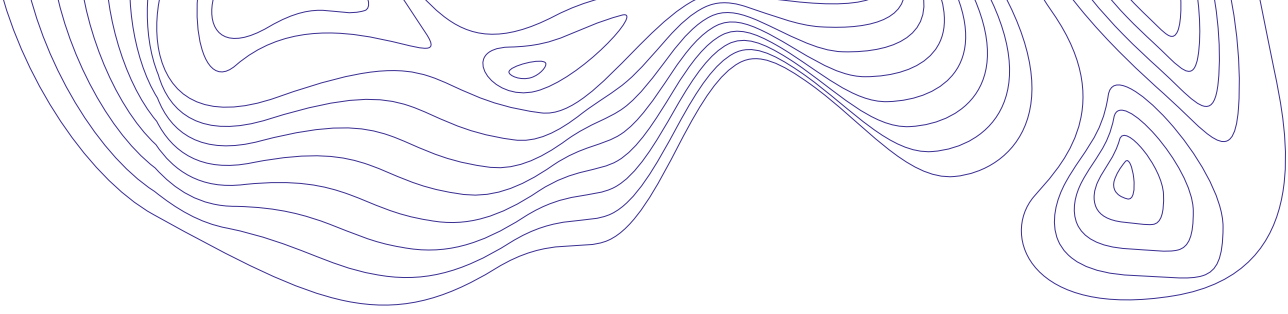
La mise en synergie de ces acteurs semble en revanche être aujourd'hui LA priorité. Ceux-ci travaillent séparément, dans le cadre de relations bilatérales avec les maîtrises d'ouvrages (EPCI ou commune) ou l'EPFL, ou l'Etat. **Les échanges recueillis dans le cadre de cette mission convergent pour dire qu'une animation de ces structures permettrait de passer d'approches juxtaposées à une collaboration totalement inclusive au service d'une plus grande efficacité de l'action publique.** Cette étape supplémentaire, jugé nécessaire par tous les acteurs, pose la question des moyens à allouer à cette animation. La mission ici présentée a permis un plus grand rapprochement des acteurs, les échanges ont été nombreux et riches et a clairement mis en lumière l'envie de tous les acteurs de travailler ensemble. Tous expriment que cette méthode de travail passera par la désignation d'un chef d'orchestre doté d'une légitimité reconnue de tous.

Par ailleurs, pour tous les acteurs locaux associées à la démarche de cette mission, la réflexion engagée a pour intérêt d'alimenter en propositions concrètes un débat régional, dont les conclusions devront être relayées au niveau national sous forme de propositions d'évolutions législatives ou réglementaires, ou de modalités de financement notamment. **Le Cotech local a fait état de ses propositions mais attend de la Coordination Technique Régionale d'organiser une remontée collective des conclusions de la mission au COPIL régional.**

Afin de poursuivre les échanges sur les moyens de mobilisation foncière au service de la production de logement social, les acteurs locaux du Pays Basque trouveraient utiles que la synthèse des travaux régionaux soit présentée au sein du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH). En effet, le territoire régional analysé par l'étude est large et présente des réalités certes hétérogènes mais qui pourraient utilement dialoguer entre elles. Une telle analyse doit donc contribuer à exprimer en CRHH :

- Des retours d'expériences par les territoires,
- Identifier les leviers d'action permettant d'agir à long terme sur le développement de l'offre de logement social
- Le cas échéant permettre l'expérimentation de la différenciation territoriale.

Enfin, la mission a esquissé un potentiel périmètre de discussions entre EPCI au niveau régional confrontés à diverses tensions foncières et immobilières souvent comparables sur bien des aspects. Pourrait se dessiner un réseau d'acteurs territoriaux qui mériterait de se pérenniser afin de partager problématiques communes et retours d'expériences.



ELEMENTS POUR UNE STRATEGIE FONCIERE EN PAYS BASQUE

quelques éléments pour alimenter la construction entre tous les acteurs (Communes, EPFL, OLS, CAPB, ...) d'une stratégie foncière sur le territoire de la CAPB.

Le croisement du diagnostic territorial, des analyses des acteurs et des travaux en ateliers, permet de dégager

Secteur	Orientations privilégiées	Modalités à privilégier	Complexités - vigilances
LITTORAL	En renouvellement urbain En réhabilitation En opportunité isolée	- Opérations publiques d'aménagement - Partenariat Public/Privé - VEFA / VIR* - MOD des OLS	Relogement Portage long terme et son financement Financement de l'acquisition-Amélioration Développement de la VIR*
RÉTROLITTORAL	En Renouvellement urbain de petites villes et centres bourgs En extension de zones agglomérées pour renforcer les centralités	- MOD des OLS - Opérations publiques d'aménagement - Partenariat Public/Privé - VEFA / VIR*	Nombre des fonciers à porter et rythme de sorties des opérations Financement de l'Acquisition-Amélioration Développement de la VIR*
INTÉRIEUR	Action sur le parc immobilier existant dans les centres bourgs + sur les dents creuses des enveloppes agglomérées Plus rarement, en extension de zones agglomérées, si blocages fonciers trop forts dans la zone agglomérée	- MOD des OLS - Partenariat privé ?	Financement de l'Acquisition-Amélioration Faible intérêt des acteurs privés sur ce secteur

* VIR : Vente d'Immeuble à Rénover : s'applique à un bien que le vendeur s'engage **à rénover, dans un délai déterminé**. La vente est alors soumise à des dispositions spécifiques qui visent notamment à protéger l'acquéreur. Elle doit donner lieu à un **contrat de Vente d'immeuble à rénover (VIR)**. Dans le cadre d'une VIR, l'acquéreur paie le prix du sol et des constructions existantes à la date de signature de l'acte authentique, puis des ouvrages à venir, au fur et à mesure de leur réalisation. Le vendeur demeure maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. La nature et l'importance des travaux ne sont pas réglementées. Cependant, si les travaux sont assimilables à une reconstruction, il s'agira d'un contrat de vente en état de futur achèvement (VEFA) et non d'une vente d'immeuble à rénover. Comme pour les VEFA, il peut y avoir des VIR « en bloc ».

Annexes : Présentation des enjeux clés par structures/collectivités auditionnées

Entre septembre 2023 et mars 2024, l'AUDAP a mené un total de 14 entretiens auprès des acteurs suivants :

- 5 opérateurs de logement social, OLS : Habitat Sud Atlantic, Office 64, Comité Ouvrier du Logement, Domofrance 64 et Pau Béarn Habitat ;
- 5 communes caractéristiques des secteurs PLH : Arcangues, Bayonne, Cambo-les-Bains, Ciboure, Saint-Palais ;
- 2 structures d'ingénierie : l'Etablissement Public Foncier Local et la Société Publique Locale d'Aménagement du Pays Basque ;
- La Communauté d'agglomération Pays Basque (DGA STAH)
- La Direction Départementale des Territoires et de la Mer des Pyrénées-Atlantiques (service Habitat – Construction).

Ces entretiens avaient pour objectif de compléter la matière quantitative analysée plus haut par des expertises d'acteurs en mettant l'accent sur les éléments suivants :

- Une rétrospective et les perspectives de la production de logements sociaux (tendances historiques et récentes, modalités, freins, leviers ...) ;
- Lorsque cela était pertinent : les caractéristiques de la mobilisation foncière de la structure/collectivité (gisements, freins, appréhension du ZAN, veille, outils, optimisation ...) ;
- Les projets vertueux ou en difficulté portés/accompagnés par les interrogés ;
- Les contraintes à lever et les outils manquants pour faciliter la production de logements sociaux et la maîtrise du foncier les concernant.

Sont présentés ci-après, par famille d'acteurs, les résumés des points abordés et des propositions éventuellement formulées lors de chaque entretien.

LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

OFFICE 64

Après plus d'une décennie de forte production (350 logements par an et 5000 logements livrés en 15 ans), l'organisme marque le pas. Son Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) affiche une production ramenée à 200

logements par an, dont 150 LLS, concentrée à 80% sur le Pays Basque. Le poids de la VEFA est passé de 30% à 60%, principalement pour des raisons financières, le prix contrôlé des VEFA évitant les aléas de la construction en MOD.

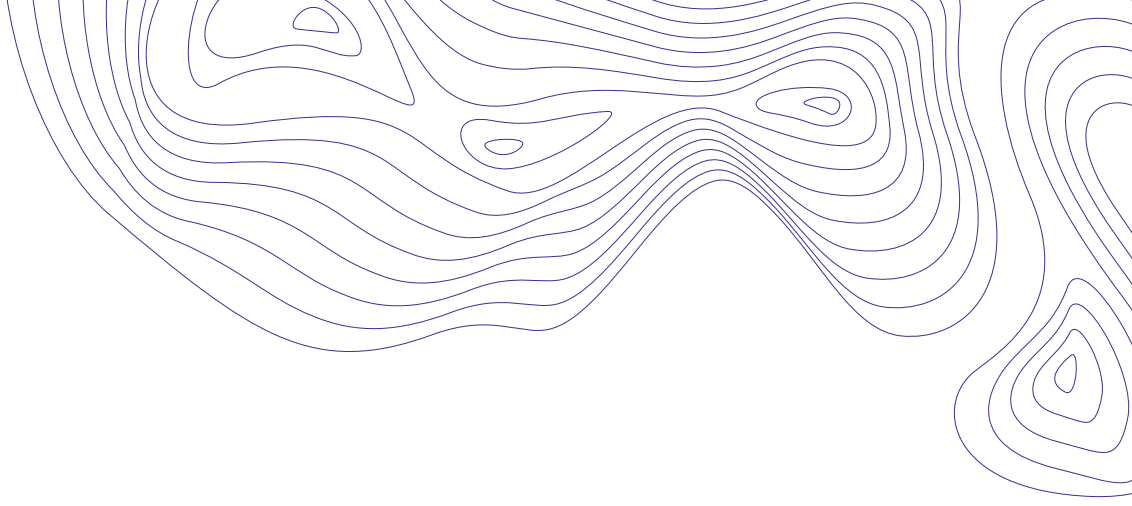
Historiquement, il intervient beaucoup en milieu rural (forte culture de l'acquisition-amélioration). Il oriente également maintenant son action en direction des jeunes de moins de 30 ans ainsi que des seniors (avec une marque dédiée, Ovéole).

L'organisme serait favorable à un espace de suivi et d'encadrement des projets avec l'ensemble des OLS sous l'égide de la CAPB. Pourrait y être discutées certaines règles pouvant faciliter la production. Par exemple, il suggère de supprimer la règle des surfaces habitables minimum par typologie de logements locatif social, pénalisante : cela permettrait d'augmenter le nombre de logements produits.

Dans le même ordre d'idées, il suggère que les relations entre les OLS et l'EPFL soient formalisées, permettant une connaissance plus rapide des potentiels fonciers. Autre proposition concernant l'acquisition-amélioration, la modification du forfait de subvention quel que soit le type de logements permettrait de mieux tenir compte des spécificités des opérations en réhabilitation de bâti existant.

Le suivi du logement social via les agréments et non les mises en chantier fausse les chiffres face à des délais de montage des dossiers qui s'allongent et des recours qui se multiplient.

Enfin, l'organisme propose qu'un suivi et une observation fine de la demande en logement social puisse être menée. Il constate en effet des taux de désistement oscillant entre 25 et 22%, selon que l'on se situe avant ou après les CAL (Commissions d'Attribution des Logements).



DOMOFRANCE 64

Compte tenu de la tension foncière, Domofrance64 regarde toutes les opportunités foncières qui se présentent au Pays Basque. Ils sont prêts à renouveler la pratique du stockage foncier en conventionnant par exemple avec les Collectivités.

Leur production locale se fait majoritairement en réhabilitation qui est selon eux un champ d'avenir. La Banque des territoires pourrait adapter les prêts PLUS/PLAi à ces opérations plus coûteuses en investissement mais appelées, dans le contexte du ZAN, à se développer. L'accompagnement financier renforcé de la CAPB et du CD64 dans ce domaine est allé dans le bon sens.

Pour accompagner le développement de la production de logement social en réhabilitation, ils suggèrent que puisse être développée la Vente d'Immeuble à Rénover (VIR) : sur le principe du contrat VEFA dans le neuf, la VIR engage un promoteur / opérateur à effectuer des travaux de réhabilitation d'un immeuble existant dans un délai déterminé en échange de paiements par l'acquéreur échelonnés, perçus avant et jusqu'à la livraison. Les OLS pourraient ainsi procéder à des acquisitions en bloc pour accélérer la production. À une autre échelle plus expérimentale, le viager solidaire est également une piste à explorer selon cet organisme. L'organisme suggère des réunions trimestrielles de l'ensemble des OLS intervenant sur le territoire sous l'égide de la CAPB sur le suivi des projets.

COMITÉ OUVRIER DU LOGEMENT

Cet OLS est très tourné vers l'accession sociale, en particulier en BRS, mais également sous forme de SCIAPP et a développé des compétences sur une approche participative des projets d'accession sociale. Il privilégie la MOD sous maîtrise directe de son foncier (service interne dédié de prospection foncière), même en partenariat de mixité sociale avec des promoteurs privés, par le biais d'une cession de foncier. La servitude de mixité sociale dans les documents d'urbanisme est l'outil le plus efficace au service de la production de logement social. Le COL plaide pour une coopération et une complémentarité entre OLS et estime qu'il y aurait un intérêt à un

pilotage de leurs actions.

La production de logement social en réhabilitation est plus onéreuse et nécessite la mobilisation de fonds publics importants pour accompagner les organismes. Concernant la maîtrise foncière, une réflexion sur une « Foncière Logement Social » pourrait être menée. Les recours sont un frein important aujourd'hui à la production de logement social. Il est essentiel de travailler sur les densités acceptables et d'effectuer avec les élus, auprès des populations un travail pédagogique sur la densité (exemple cité de l'opération Grandola avec la Mairie de Tarnos).

Juridiquement, le logement social devrait être considéré comme une raison impérieuse justifiant une réduction des délais de recours et d'instruction. Il s'interroge sur les arbitrages à trouver dans les secteurs ruraux autour du bon équilibre entre production de logements et préservation des terres agricoles : il échange avec des acteurs du monde agricole dans ce sens.

HABITAT SUD ATLANTIC

HSA a la particularité de développer un positionnement de bailleur-aménageur, ce qui le démarque et lui offre une position d'opérateur « intégré ». Cette position lui permet d'atteindre 70% de sa production en MOD. Pour autant, compte tenu des prix du foncier, le système ne lui permet pas de réduire la mise de fonds propres, mais de la maîtriser ainsi que de bien maîtriser l'ensemble de l'opération, y compris sur le volet logements libres travaillé avec un promoteur. Dans ce rôle de bailleur-aménageur, HSA porte du foncier sur 5 à 7 ans, c'est-à-dire la durée de montage de l'opération.

Outil de la CAPB, HSA a une capacité de production de 500 logements annuels, à mettre en rapport avec les 1200 logements sociaux à produire par an dans le PLH. Les opérations d'acquisition amélioration ont fortement progressé ces dernières années, en particulier dans le secteur rural sur lequel HSA a développé ses interventions.

Il souligne le discours d'élus réticents au logement locatif social selon lequel le système d'attribution des logements ne leur permettrait pas d'avoir la main sur le public qui y entre et notamment d'assurer à leurs habitants de rester sur la Commune.

Il signale également une incohérence réglementaire entre plafonds de ressources (inchangés) et prix de l'immobilier (variables) entre les zones B et C.

Suggestion d'un alignement de la TVA des PLUS (10%) sur celle des PLAi (5.5%).

HSA engage un travail sur l'optimisation du potentiel constructif sur son propre patrimoine : cela peut représenter un potentiel foncier qu'ils ne veulent pas négliger. HSA souhaite développer le partenariat avec l'EPFL.

LES COMMUNES / L'INTERCOMMUNALITE

ARCANGUES

Confrontée à un défi important pour se conformer à la loi SRU qui s'appliquera bientôt si elle poursuit sa croissance démographique, la Commune a pour autant modifié son PLU pour inclure plus de logements sociaux. En effet, 25 % de LLS et 20 % de logement en accession sociale sont dorénavant demandés dès lors qu'on produit plus de 3 logements. Cependant, le manque de foncier constructible et de savoir-faire en rénovation pose des obstacles. Selon l' élu, des solutions innovantes et une mobilisation financière partenariale sont nécessaires.

BAYONNE

Commune historiquement productrice de logement social, Bayonne est aujourd'hui confrontée à l'équation difficile entre le maintien de cette production, la raréfaction de son foncier public à horizon 20 ans, le renchérissement des coûts, l'exigence des riverains pour davantage d'espaces verts en ville, le refus de construire sur des terres agricoles. La Ville espère que les autres communes pourront prendre le relais de la production conformément aux objectifs du PLH et du SCoT et s'inquiète de devoir supporter le poids financier du parc social et d'équipements utiles à d'autres communes. La Ville témoigne de l'intérêt de la « Charte de mixité sociale » qu'elle a conçue et signée avec les opérateurs promoteurs privés en 2023, outil permettant d'embarquer la promotion privée dans la production de logements sociaux dans le contexte financier actuel.

CAMBO-LES-BAINS

L'équipe municipale de Cambo-les-Bains, polarité du littoral, est consciente du rôle que doit jouer la Commune en matière d'accueil de logement social. Elle tient

toutefois à conserver son caractère de « ville-jardin » et doit trouver un juste équilibre entre densité et espaces verts. La faiblesse de la vacance réelle du parc de logements a porté la Ville à autoriser une opération d'extension urbaine en mixité sociale dans le cadre du projet Marienia, confronté à une opposition très franche d'une partie de la population pour la préservation des terres agricoles. L'acceptabilité des projets y est donc un enjeu clé. En parallèle, la Ville plaide pour davantage de précisions sur le règlement de compensation des meublés de tourisme afin de ne pas pénaliser le secteur thermal, essentiel à la Commune.

CIBOURE

En déficit de logement social au titre de la Loi SRU, la Commune prévoit d'inclure plus de logement social dans les nouvelles constructions (75 % de logements sociaux sont demandés dans les opérations de plus de 30 logements, ce taux montant à 100 % sur foncier public). Les coûts élevés et l'augmentation du nombre de recours posent des défis. Le potentiel foncier sera bientôt épuisé et questionne les capacités (en particulier financières) à travailler dans l'existant.

SAINT-PALAIS

Bien que n'étant pas soumise à la loi SRU, la Commune remplit malgré tout les objectifs PLH 2021-2026. Elle souhaite se concentrer sur la rénovation et l'amélioration du parc existant, particulièrement dans son centre ancien par le biais de l'initiative privée encadrée par une OPAH-RU. Après une période très dynamique, la Commune souhaite ralentir le rythme de production de logement social.

LA CAPB, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE

En difficulté pour atteindre les objectifs du PLH (600 LLS annuels pour un objectif de 800), la CAPB fait face à des coûts croissants de production (foncier, matériaux, normes), des subventions d'Etat identiques (donc à la baisse en fait) et limitées aux seuls PLAi, qui malmènent la production de logement social et pèsent sur ses moyens financiers d'intervention.

Il n'y a pas de réticences des Communes à produire du logement social. Toutefois, face aux grandes difficultés des Communes SRU à répondre à leurs obligations de production de logement social, le seuil des 3500 habitants pose question. L'effort ne doit-il pas être élargi ? Jeune Intercommunalité créée en 2017, la CAPB ne dispose pas de stocks fonciers pour de l'habitat à la différence des Métropoles.

Les problèmes fonciers persistent, mais un travail de repérage des potentiels est en cours. Il s'agit cependant tout autant d'identifier les modes d'agir selon les types de foncier et les modes de collaboration avec le privé, la seule maîtrise d'ouvrage publique ne pouvant tout régler. Si des opérations publiques d'aménagement sont portées par l'Intercommunalité ou les Communes, la nouvelle SPL Pays Basque devant y jouer un rôle essentiel, la négociation foncière dans un contexte de forte tension sur les prix prend du temps, y compris sur des fonciers d'Etat ou d'Etablissements Publics.

Les demandes d'acquisition-amélioration augmentent fortement depuis la mise en place du règlement d'intervention et il y a un risque que les fonds liés ne suffisent plus à répondre aux besoins dans un futur proche.

Les efforts portent également sur la construction des PLUi infracommunautaires, le poids des obligations règlementaires de Logement Social dans les PLU étant le principal moteur de la production ces dernières années. À ce titre, la CAPB regrette que le juge ne prenne pas en compte les obligations de mixité sociale dans leurs décisions, la défense des intérêts privés primant le plus souvent que l'intérêt général de développer le logement social.

L'acceptabilité sociale des projets est un sujet d'inquiétudes. Face à l'augmentation des recours, la CAPB suggère de développer l'usage de la dénonciation pour recours abusifs. Elle met également en avant les phases de concertation amont aux projets.

Concernant la coordination des acteurs, en particulier des OLS, la CAPB souhaite en cerner les contours et les objets, ne voulant ni se substituer à des espaces déjà existants entre les OLS au niveau départemental ni perturber les relations entre OLS et Communes sur des fonciers ou des opérations qu'elle ne maîtrise pas.

LES OPÉRATEURS FONCIERS

EPFL PAYS BASQUE

L'EPFL met ses compétences de négociations et ses moyens au service des Communes pour acheter du foncier au juste prix refusant de participer à la spéculation foncière. Il est ainsi engagé dans de nombreuses procédures juridiques en révision de prix. Il souligne la difficulté de faire prendre en compte par les juges l'intérêt général des opérations de logement social, les juges en restant principalement à des considérations de valeurs de marché pour fixer l'indemnisation des propriétaires. Dans ce cadre, des réflexions devraient être menées pour un système d'encadrement et de contrôle des prix du foncier.

La réhabilitation fait de plus en plus partie des projets portés par l'EPFL mais pose de gros problèmes de financements. L'établissement pointe un risque d'endettement à terme ainsi que le risque de portage de fonciers déclassés par la mise en œuvre du ZAN.

L'EPFL travaille à développer le recours à son outil « Référentiel foncier » sur l'ensemble des Communes de la CAPB, en particulier les Communes « SRU », ainsi que les Communes du rétrolittoral.

Il plaide pour une coordination entre les acteurs, soulignant la complexité à agir directement avec les Communes sans cette coordination. L'Intercommunalité dispose de la légitimité pour assurer ce pilotage.

L'EPFL pointe trois risques dans l'exercice de ses missions : la hausse de son niveau d'endettement pour porter du foncier sur du long terme (progression de 55M€ en 2020 à 90M€ prochainement) ; la crainte de voir avec la mise en œuvre du ZAN dans les documents d'urbanisme des fonciers portés par l'EPFL se trouver « déclassés » ; les besoins en relogement sur les fonciers à maîtriser, situations qui vont se développer à l'avenir en intervention de type « renouvellement urbain ».

Concernant la programmation du logement social, est exprimée la crainte d'une forme de « concurrence » du BRS Accession sociale vis-à-vis du logement locatif social, les élus considérant qu'ils n'ont pas suffisamment de poids dans le processus d'attribution du logement locatif social.

SPLA PAYS BASQUE

Structure portée par la CAPB (51%), 18 Communes (42% à date de février 2024) et le Syndicat des Mobilités (7%), la SPL Pays Basque a été créée en septembre 2023, elle démarre à peine son activité. Pour autant son plan de charge se remplit rapidement.

Elle sert d'intermédiaire entre l'EPFL et les opérateurs sociaux : elle n'a pas vocation à produire du logement, non plus qu'à faire de la réserve foncière (sauf en situation de Concession d'Aménagement). Sa fonction principale est d'aménager des terrains à destination de bailleurs ou de promoteurs. Son intervention est donc complémentaire entre l'EPFL et les OLS : elle se positionne comme le « chaînon manquant » sur le territoire pour la promotion d'opérations publiques d'aménagement.

Maintenant que tous les outils d'ingénierie existent sur le territoire, la sortie des PLUi devient une priorité pour accélérer la mise en œuvre des politiques d'habitat.

Pour autant, la SPL ne définit pas de taille minimale d'opérations : dans le contexte du ZAN et de la reconstruction de la ville sur la ville, il faudra faire preuve de souplesse et d'agilité.

Elle souhaiterait approfondir la production de logements avec des entreprises sur leur foncier et être davantage mobilisée dans le cadre d'opérations de type PVD ou ACV.

L'ETAT « LOCAL » : LA DDTM64

Pour la DDTM, le territoire dispose d'un bon réseau d'OLS qu'il convient de mobiliser à la hauteur des capacités de chaque organisme. Le territoire dispose également d'un dispositif d'ingénierie complète, sur toute la chaîne de production, de la stratégie à l'aménagement

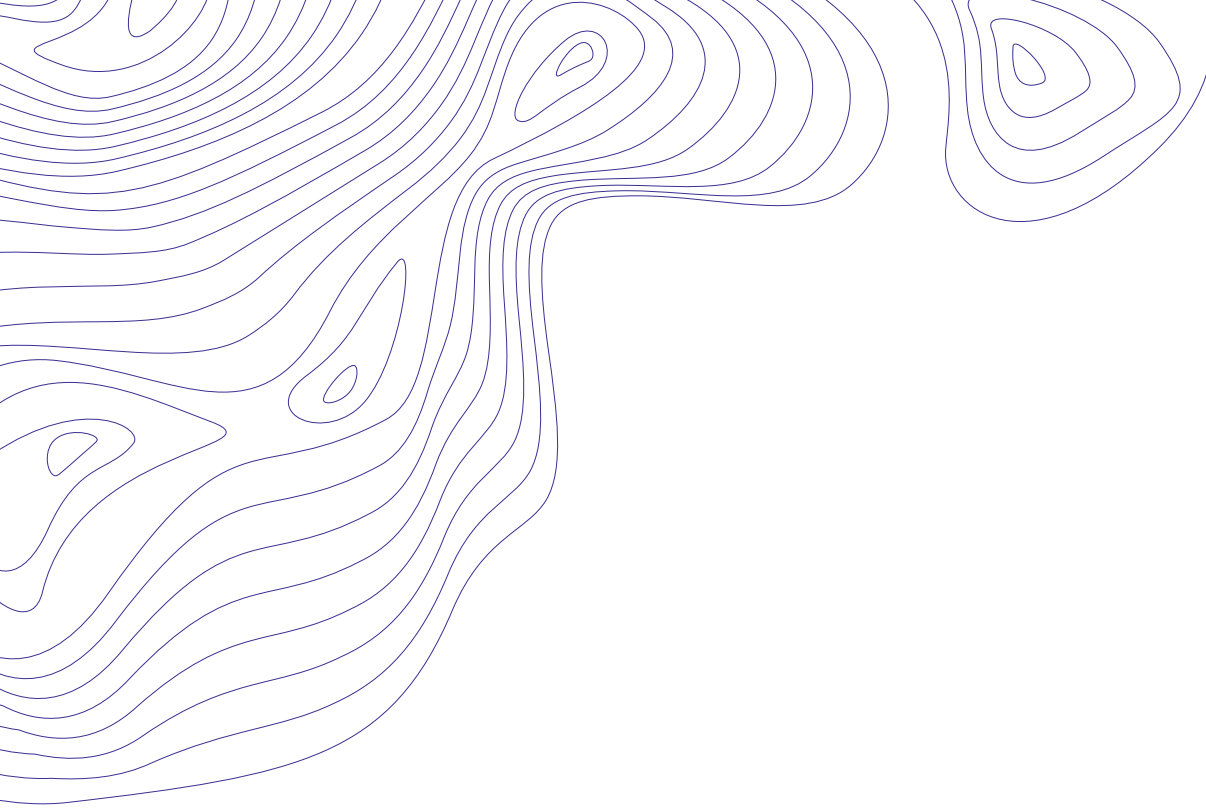
en passant par l'action foncière. Pour autant, les opérations d'aménagement public sont encore trop rares, l'arrivée de la SPL Pays Basque fin 2023 pouvant participer à une évolution positive.

La DDTM64 met en avant la difficulté à obtenir une programmation pluriannuelle du logement social sur le territoire (a minima deux ans) qui fait porter le risque d'un moindre financement par l'Etat à l'échelle régionale (DREAL) et nationale. Dans cet objectif, la création d'une forme de « conférence locale des OLS » échangeant sur les modalités de mise en œuvre de la production de logement social avec la CAPB pourrait être utile.

Concernant le foncier, la DDTM64 suggère un large partage de la connaissance des gisements fonciers entre l'EPFL, la CAPB, les OLS et l'Etat, permettant de construire un volet foncier au PLH déclinant les objectifs logements. Les liens entre outils fonciers et OLS sont à renforcer.

La DDTM64 souligne l'intérêt d'une initiative que l'Etat a prise sur des opérations de logement social faisant face à des blocages de montage : il a organisé par organisme les tours de table qui ont permis d'identifier les solutions à mettre en œuvre.





Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées

Bayonne

Petite Caserne- 2 allée des Platanes
BP 628 64106 Bayonne Cedex
Tél. 05 59 46 50 10

Pau

1 rue Lapouble
64000 Pau
Tél. 05 33 64 00 30



Les membres de droit de l'Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées