



**Direction Générale  
de l'Urbanisme  
de l'Habitat  
et de la Construction**  
Service  
de l'Aménagement  
et de l'Urbanisme  
**Sous-direction  
de la Planification  
et de l'Aménagement**  
Mission des Politiques  
Communautaires  
Territoriales

# Enjeux fonciers et immobiliers sur les littoraux basque et catalan

*Partie 1: Le littoral transfrontalier basque*



Mission  
Opérationnelle  
transfrontalière

Août 2007





# Sommaire

## I – ETAT DES LIEUX : UN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER CONTRASTE : DES PAYS BASQUES 6

A.	UN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER, DEUX ETATS : QUEL PERIMETRE D'ETUDE? .....	6
B.	UN ESPACE TRANSFRONTALIER EN FORTE CROISSANCE MAIS DES CONTRASTES IMPORTANTS DE PART ET D'AUTRE DE LA FRONTIERE .....	7
1.	<i>Une croissance différenciée entre le nord et le sud</i> .....	7
a.	Un Pays Basque français attractif et dynamique .....	7
●	Dynamiques démographiques .....	7
●	Attractivité économique du territoire .....	11
●	Localisation des entreprises .....	12
●	Emploi .....	13
●	Attractivité résidentielle et croissance de la demande en logement .....	14
b.	Le grand frère espagnol : une conurbation littorale deux fois plus peuplée et entrée récemment en « ébullition » économique .....	14
●	Dynamiques démographiques .....	17
●	Attractivité économique du territoire .....	19
●	Localisation des entreprises .....	21
●	Un territoire aux disponibilités foncières limitées pour le développement économique .....	21
●	Emploi .....	22
2.	<i>Un clivage nord-sud dans les formes urbaines de cette croissance</i> .....	24
a.	Un Pays Basque français peu dense et pavillonnaire .....	24
●	Formes urbaines et paysage .....	24
●	Evolution du parc de logements .....	28
●	Résidences principales, résidences secondaires .....	29
●	Logements vacants .....	30
●	Logements en propriété ou en location .....	31
●	Le logement social .....	31
b.	Un Pays Basque espagnol urbain et contraint dans son relief .....	32
●	Formes urbaines et paysage .....	32
●	Caractéristiques chiffrées sur le parc de logement et son évolution .....	34
●	Le logement social .....	36
C.	DES INTERACTIONS TRANSFRONTALIERES LIMITEES .....	38
1.	<i>Une coopération transfrontalière à la recherche d'un second souffle</i> .....	38
a.	Les projets de territoire .....	38
●	Eurocité basque .....	38
●	Consorcio Bidassoa-Txingudi .....	40
b.	La conférence eurorégionale .....	40
c.	Une coopération transfrontalière thématique limitée sur le plan de l'urbanisme, du foncier et logement .....	41
●	Le projet d'observatoire transfrontalier du logement et de l'habitat de l'agglomération Bayonne-San Sebastian .....	41
●	Le projet de PLH transfrontalier .....	41
●	Le Livre blanc de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian .....	41
2.	<i>Des flux transfrontaliers nombreux et diversifiés mais à l'impact limité sur la question du logement et du foncier</i> .....	42
a.	Flux de travailleurs .....	42

b.	Flux touristiques .....	43
c.	Flux de loisirs ou de commerce.....	44
D.	UNE SITUATION FONCIERE ET IMMOBILIERE TENDUE .....	46
1.	<i>Des causes différentes de part et d'autre de la frontière .....</i>	46
a.	Côté français : une conjonction de facteurs.....	46
•	Une forte demande, notamment sociale, dans un espace en pleine croissance démographique.....	46
•	Un effet de rattrapage récent dans la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, de plus en plus déconnectés des revenus de la population locale .....	48
•	Une pratique de la faible densité qui aboutit à des biens immobiliers chers car individuels et sur de grandes parcelles. ....	51
•	Des pouvoirs publics qui n'ont pas anticipé la crise du logement : une production de logements, notamment sociaux, inférieure à l'importante demande .....	51
•	Un foncier économique rare et cher.....	53
b.	Côté espagnol .....	53
•	Une forte demande (notamment sociale) soutenue par une croissance démographique et économique.....	53
•	Des prix très élevés mais en augmentation récente moins importante que côté français.....	55
•	Une forte demande d'accession fondée sur une culture enracinée de la propriété.....	57
2.	<i>Des conséquences sociales et spatiales bien différenciées .....</i>	58
a.	Côté français : Problème social pour les entreprises, mitage, étalement urbain, problème des transports.....	58
•	Un sentiment d'éviction sociale et une crise identitaire .....	58
•	La rurbanisation et l'accroissement de la zone de rayonnement du littoral .....	59
•	Un mitage foncier ? .....	60
b.	Côté espagnol .....	64
•	Un positionnement des banques qui proposent de longs délais d'amortissement des prêts hypothécaires et un endettement maximal pour les ménages .....	64
•	Un accroissement et un éloignement de la zone résidentielle autour de San Sebastian .....	65
c.	Un effet transfrontalier de vases communicants circonscrit au sud de la côte basque française .....	66
<b>II – OUTILS ET STRATEGIES MIS EN PLACE .....</b>		<b>71</b>
A.	OUTILS DE PLANIFICATION ET CONTRACTUALISATION.....	71
1.	<i>Côté français : l'enchevêtrement des périmètres et des acteurs. ....</i>	71
a.	Une grande complexité par la superposition des acteurs, des structures intercommunales et des procédures de planification et de contractualisation.....	71
b.	Un territoire en voie de couverture par les SCOT .....	71
•	SCOT Sud Pays Basque.....	73
•	SCOT Nord Pays Basque .....	73
c.	Des PLU nombreux mais perfectibles .....	73
d.	Une protection du littoral classique dans un contexte national .....	75
e.	Des contrats spécifiquement aquitains : les PCD .....	76
f.	Un Pays Basque institutionnalisé .....	79
2.	<i>Côté espagnol : répartition des compétences et outils de planification.....</i>	80
a.	Description des découpages administratifs au Pays Basque espagnol.....	80
•	La répartition des compétences entre l'Etat et la Communauté autonome basque .....	80
•	La répartition des compétences entre la Communauté autonome basque et les provinces .....	81
•	La répartition des compétences entre la province et les comarcas.....	82



•	La répartition des compétences entre la province et les municipalités.....	82
b.	Compétences des collectivités en matière de planification territoriale.....	84
•	Au niveau de la Communauté autonome.....	84
•	Au niveau de la province.....	86
•	Au niveau municipal.....	86
c.	Les différents documents de planification appliqués à notre zone d'étude.....	87
•	Les DOT.....	87
•	Le PTP.....	89
•	Les PTS.....	92
•	Le PGOU et NNSS.....	92
B.	OUTILS DE GESTION ET DE PRODUCTION DU FONCIER ET DU LOGEMENT.....	99
1.	<i>Côté français : l'utilisation et la coordination d'outils émergents, résultats d'une prise de conscience récente.</i> .....	99
a.	Les Programmes Locaux de l'Habitat.....	100
b.	L'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque.....	102
c.	L'Etablissement Public foncier local « Landes foncier ».....	106
d.	Le Plan d'Urgence pour le Logement.....	106
d.	L'observatoire du foncier et de l'habitat.....	108
e.	Des acteurs diversifiés, sensibilisés et partenaires.....	108
2.	<i>Côté espagnol : une démarche ultravolontariste de la puissance publique</i> .....	109
a.	Les acteurs du logement et du foncier.....	110
•	Le département du logement et des affaires sociales du gouvernement basque et son plan directeur du logement 2006-2009.....	110
•	L'existence de plusieurs sociétés publiques d'aménagement foncier et de production de logements.....	111
b.	Un cadre législatif contraignant : la loi foncière de juin 2006.....	115
•	Ses objectifs.....	115
•	Différents systèmes d'exécution du sol.....	117
c.	Deux plans territoriaux sectoriels : des documents de planification au service des objectifs du gouvernement basque.....	118
•	Le PTS « Foncier destiné à la promotion publique du logement ».....	118
•	Le PTS « Foncier destiné aux activités économiques et aux équipements commerciaux ».....	119
•	Le PTS « Protection et aménagement du littoral ».....	123
	ANNEXES.....	127
	BIBLIOGRAPHIE.....	128
	INTERLOCUTEURS INTERROGES.....	130

# PREMIERE PARTIE : le littoral transfrontalier basque

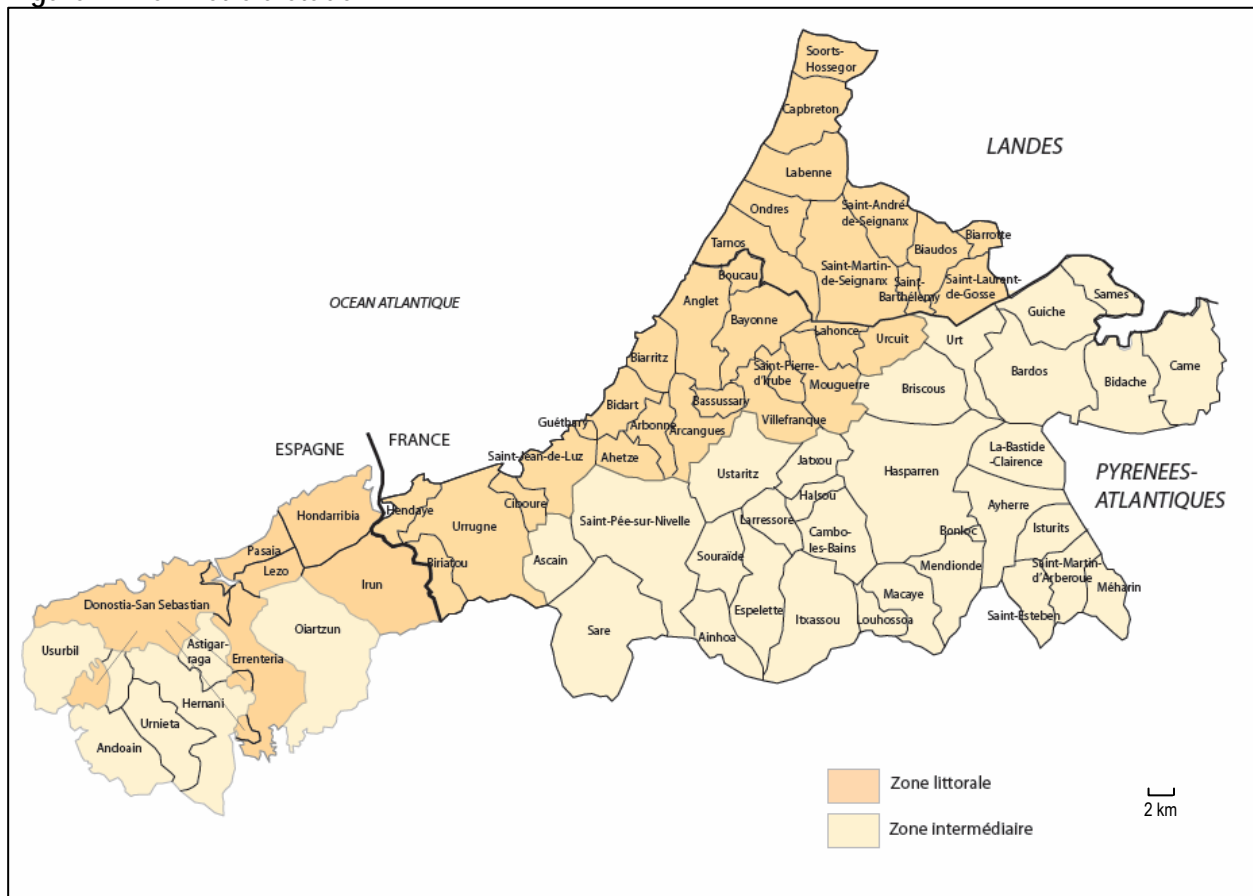
## I – ETAT DES LIEUX : UN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER CONTRASTE : DES PAYS BASQUES

### A. Un territoire transfrontalier, deux Etats : quel périmètre d'étude?

L'étude a pris pour l'un de ses périmètres d'observation le littoral basque, un des quatre littoraux transfrontaliers sur les frontières françaises. Le périmètre d'étude choisi implique l'ensemble littoral à partir du sud des Landes (Communauté de communes du Seignanx dans le sud des Landes, complètement inclus dans la dynamique d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz) jusqu'à l'ouest de la Comarca de San Sebastian : la Donastialdea, soit un segment de 70 km le long de la côte.

Cette zone littorale se caractérise par une quasi continuité urbaine, à l'exception de quelques interruptions naturelles et protégées (corniche basque entre Ciboure et Hendaye côté français et Jaizkibel à Fontarabie côté espagnol). Elle rayonne à travers sa dynamique économique et urbaine sur un territoire intérieur, tant côté français qu'espagnol, avec des impacts importants sur la question foncière et de l'habitat au sein de ces territoires. C'est la raison pour laquelle cette étude a pour périmètre non seulement la bande littorale stricto sensu, qui concentre d'ailleurs l'essentiel de la dynamique transfrontalière (flux divers, coopération politique et thématique) mais également un hinterland, également basque et se trouvant complètement dans l'orbite de cette tête de pont qu'est la conurbation basque transfrontalière.

Figure 1 : Périmètre d'étude



Source : MOT

## B. Un espace transfrontalier en forte croissance mais des contrastes importants de part et d'autre de la frontière

### 1. Une croissance différenciée entre le nord et le sud

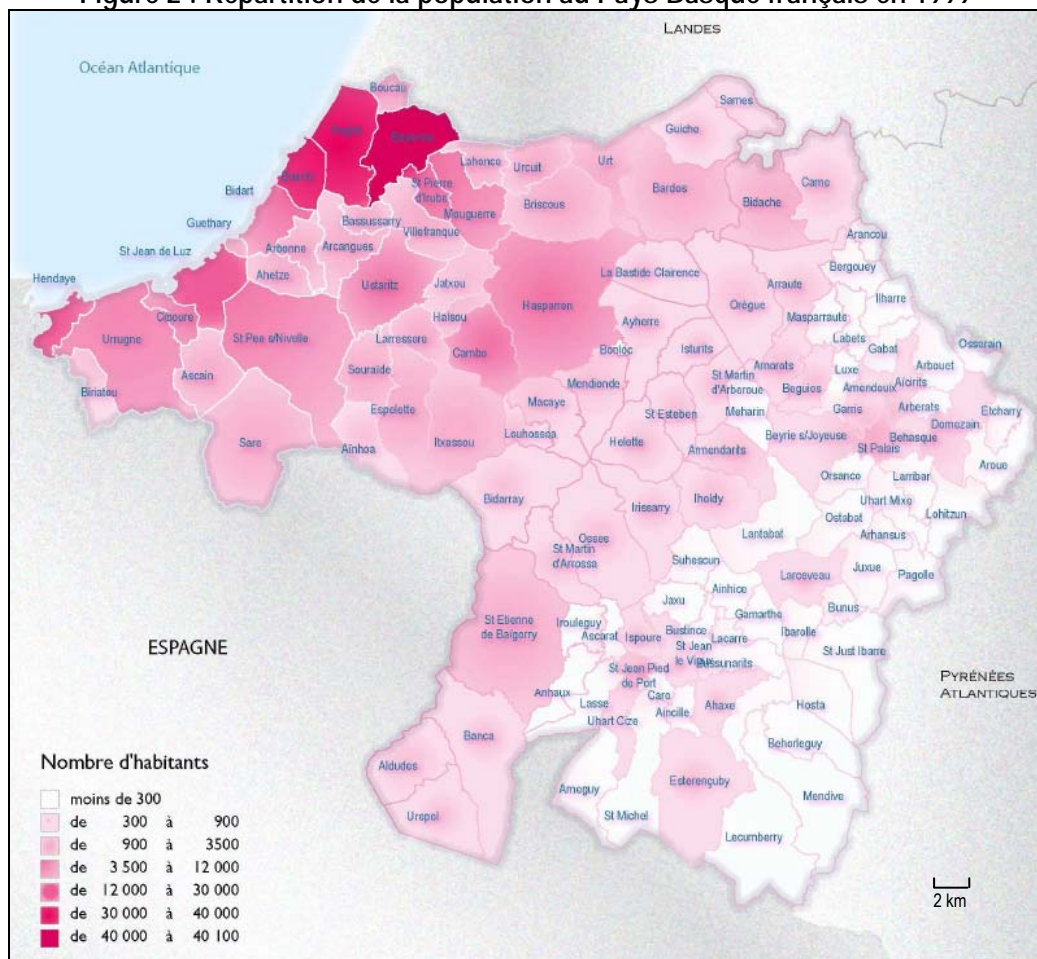
#### a. Un Pays Basque français attractif et dynamique

- *Dynamiques démographiques*

Le Pays Basque français, situé à l'ouest du département des Pyrénées-Atlantiques, est délimité au sud par le massif des Pyrénées qui marque la frontière avec l'Espagne, au nord par le département des Landes et à l'est par le Béarn constituant la partie orientale du département.

Territoire privilégié par son climat et la beauté de ses paysages, littoraux, de bocage ou de montagne, le Pays Basque français a connu une croissance très importante depuis une trentaine d'années, qui n'a pas montré de signes de faiblesse au cours de la dernière décennie. Ses impacts sont lisibles dans le paysage et dans le sentiment de crise du logement, partagé aujourd'hui par une partie de la population locale et par les élus du Pays Basque.

Figure 2 : Répartition de la population au Pays Basque français en 1999



Le Pays Basque français connaît une croissance démographique moyenne de 0,63% par an depuis 25 ans (contre 0,47% en France). Sa population, qui atteint 262 000 habitants en 1999, et estimée à 275 000 habitants en 2005<sup>1</sup> (soit une croissance de +5% entre 1999 et 2005) est répartie de manière inégale sur le territoire. Cette inégalité intra-territoriale se manifeste également à travers les différents rythmes de croissance démographique et morphologique au sein du Pays Basque français.

Pour faciliter son analyse, trois zones ont été identifiées<sup>2</sup>, combinant la morphologie de ces espaces et leur dynamique démographique et économique.

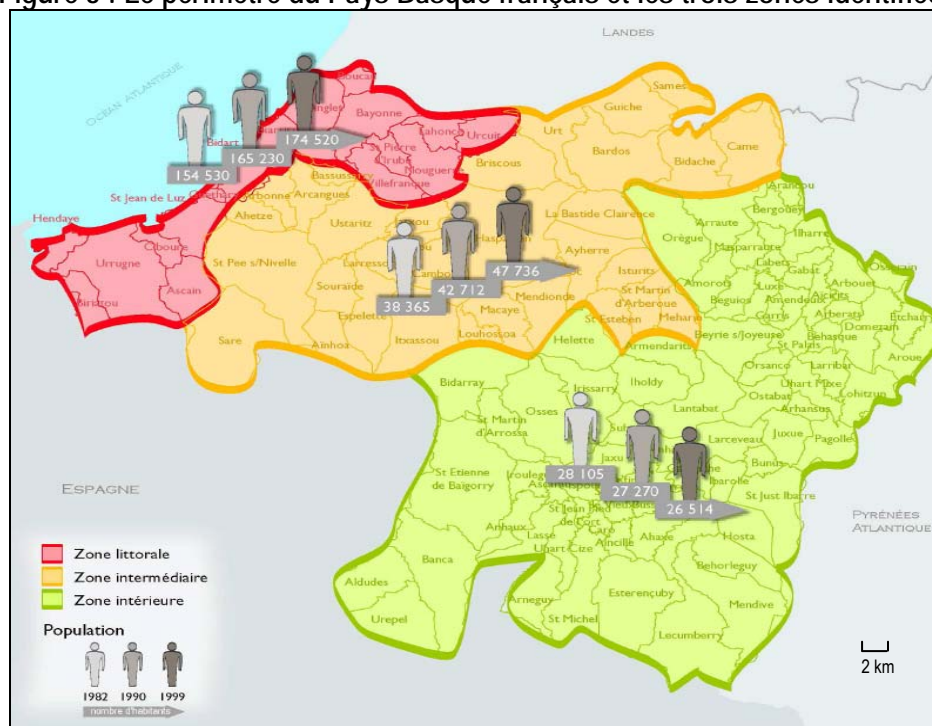
- la zone littorale délimite l'agglomération littorale, qui s'étend sur la Côte basque très densément urbanisée. Elle comptait 174 520 habitants en 1999, soit un taux d'évolution annuel de +0,71% entre 1990 et 1999, pour une densité de 289 habitants/km<sup>2</sup>. Elle rassemble 66% de la population du Pays Basque dont 105 000 habitants pour Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB). Cet espace, cœur fonctionnel du Pays Basque, fortement urbanisé et protégé, concentre 80% de l'activité économique du Pays Basque mais seulement 56% de la population permanente. Depuis 1975, sa population a enregistré une croissance de + 18,3%.
- la zone intermédiaire délimite une zone périurbaine moins dense, située entre la zone littorale et le Pays Basque intérieur (reste du Labourd et une petite frange ouest de la Basse Navarre) et le sud des Landes. Elle comptait 49 755 habitants en 1999 avec un taux d'évolution annuel de +1,46% entre 1990 et 1999 (+1,31% pour la partie labourdine et +1,64% pour le Seignanx sur les mêmes bases) et représente 19 % de la population. C'est dans cette partie du Pays Basque français, complètement dans l'orbite du littoral, que se concentre l'essentiel de la croissance démographique (+ 35,7% depuis 1975). Cet espace correspond à une zone de desserrement de l'agglomération littorale, qui reste la destination principale pour les actifs qui résident dans cette zone intermédiaire (d'où une interrogation sur la cohésion socio-économique à terme de cet espace mono-résidentiel). On note que les personnes qui s'installent dans cette zone intermédiaire sont essentiellement âgées de 30 à 39 ans et originaires des Pyrénées atlantiques.
- la zone intérieure délimite le Pays Basque intérieur (partie est de la Basse Navarre et Soule) peu densément peuplé et au profil rural et montagnoux. Elle comptait 38 036 habitants en 1999, soit une évolution à la baisse de 4,3% entre 1990 et 1999 malgré une activité agricole dynamique (-12,8% depuis 1975). Elle rassemble aujourd'hui 15% de la population. Ne profitant quasiment pas du dynamisme de l'agglomération littorale du fait du temps de parcours qui l'y relie, peu soumise au phénomène de déconcentration résidentielle qui se développe à partir de la côte et ainsi peu touché par les problématiques foncières et immobilières qui se jouent sur les zones littorale et intermédiaires, cette zone intérieure a été écartée du périmètre d'étude.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE

<sup>2</sup> Source : Conseil de Développement du Pays Basque, *Pays Basque 2010*

Figure 3 : Le périmètre du Pays Basque français et les trois zones identifiées



Source : DDE 64

- On ajoute à ce périmètre le sud des Landes composé de la Communauté de communes du Seignanx plus les communes littorales de Labenne, Capbreton et Soorts-Hossegor, qui marquent la limite nord du périmètre d'étude. Cette zone comptait 33 754 habitants en 1999 avec un taux d'évolution annuel de +0,56% entre 1990 et 1999 (+1,96%). Cette partie hors Pays Basque, et également dans l'orbite du littoral, connaît ainsi la plus forte croissance de toute la zone française étudiée et constitue à l'instar de la zone intermédiaire un espace de desserrement de l'agglomération BAB.

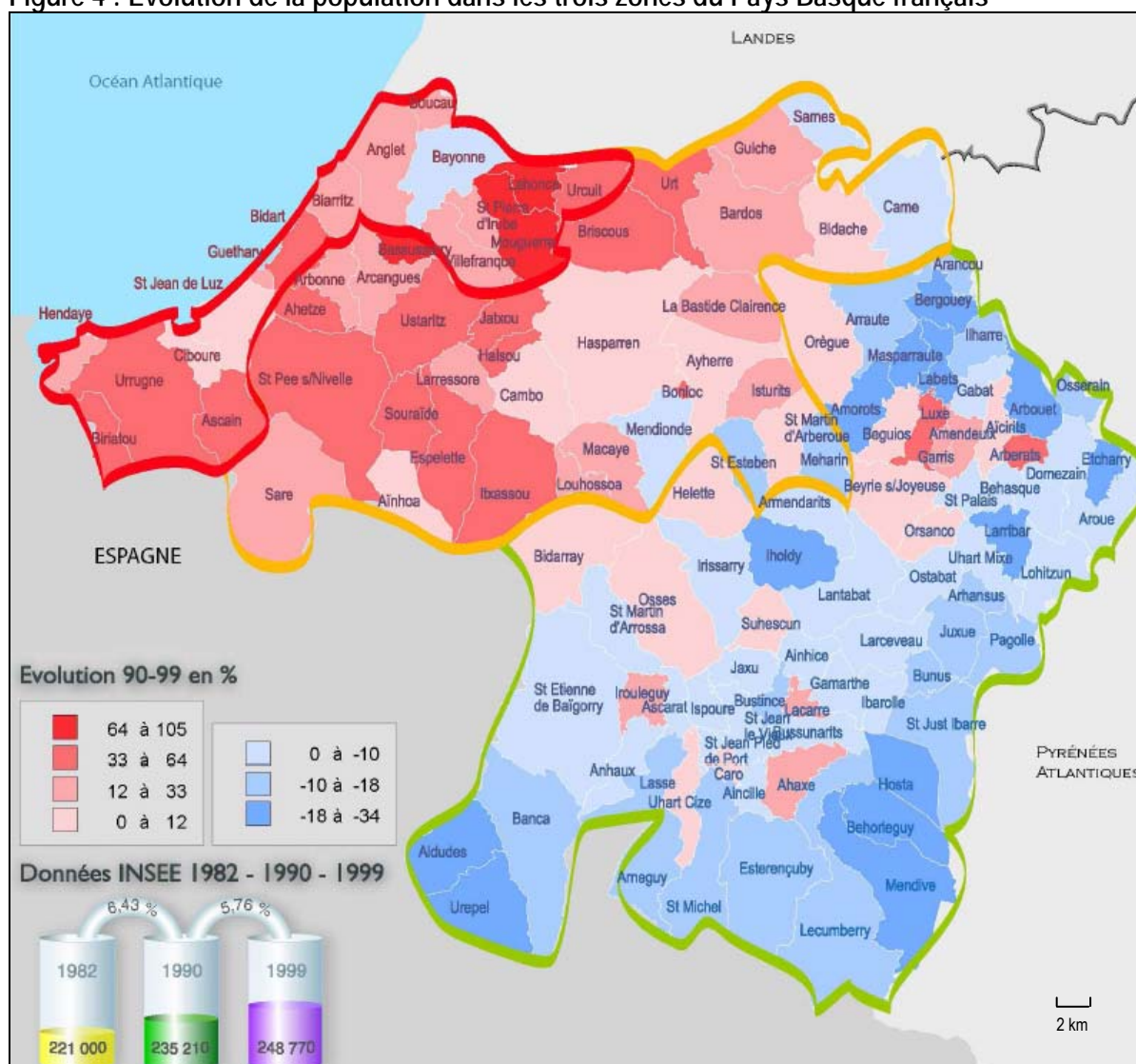
Cette étude porte ainsi son analyse sur les zones littorale et intermédiaire du Pays Basque ainsi que sur le Sud de Landes faisant partie de l'agglomération BAB. L'ensemble de ce territoire représentait près de 258 000 habitants en 1999.

Cette croissance démographique se fonde principalement sur un solde migratoire important (+0,89% entre 1999 et 2002 sur la zone littorale) du fait de l'arrivée des populations venant de l'extérieur. Parallèlement, cet apport de population vient combler un solde naturel légèrement négatif (-0,09% entre 1999 et 2002) s'expliquant par un vieillissement de la population légèrement supérieur à la moyenne nationale mais constant : + de 75 ans : 10,4% sur le littoral, 8,7% dans la zone intermédiaire (7,7% au niveau national) et - de 20 ans : 21,2% sur la zone littorale et 23,6% dans la zone intermédiaire au lieu de 24,6% au niveau national.

Entre 1982 et 1999, le Pays Basque a perdu près de 5000 personnes âgées de moins de 20 ans et gagné plus de 14000 personnes de plus de 60 ans.



Figure 4 : Evolution de la population dans les trois zones du Pays Basque français



Source : MOT

Les populations venant s'installer au Pays Basque sont principalement des populations « installées » : cadres en fin de carrière aux revenus élevés, pas forcément originaires du Pays Basque, mais également retraités attirés par un cadre de vie très privilégié. L'origine géographique de ces nouveaux habitants concerne l'ensemble de la région Aquitaine (39,4% des flux résidentiels entrants dans l'aire urbaine de Bayonne entre 1990 et 1999, les grandes agglomérations du sud ouest (Bordeaux et Toulouse) mais correspond également à un « recrutement » plus national (60,6% sur les mêmes bases dont l'Île de France (38,3%). Il est intéressant de noter que l'aire urbaine de Bayonne est celle en Aquitaine qui connaît en taux l'apport le plus élevé de population extrarégionale et notamment francilienne, ce qui donne une idée de l'ampleur de l'attractivité du Pays Basque. Celui-ci, redevenu à la mode au cours des années 1990, semble être pour une partie de ces arrivants aisés, une destination plus authentique et de substitution à une Côte d'Azur sursaturée et trop chère.

Figure 5 : Le village de Sare (Pyrénées-Atlantiques)



Source : MOT

On note enfin l'origine européenne de ces nouveaux arrivants permanents, notamment britanniques, qui bénéficient d'une bonne desserte aérienne à destination de Biarritz à des prix bas (compagnies *low cost* reliant à Londres et à Dublin). Les Espagnols sont également présents mais leur implantation est contrastée en fonction du type de résidence (secondaire ou principale) et de l'espace précis (littoral ou montagne) *cf partie I/D.2.c.*

- *Attractivité économique du territoire*

Le Pays Basque français doit également son attractivité au dynamisme de son économie (+26% d'entreprises entre 1991 et 2000) elle-même très inégalement répartie entre la zone littorale, moteur économique, et la zone intermédiaire, zone plus résidentielle et au différentiel nombre d'actifs / nombre

de résidents très déficitaire. Ce dynamisme économique se fonde sur la combinaison de plusieurs facteurs.

Il s'agit d'abord d'un lieu de villégiature, à la renommée internationale. Les stations balnéaires de Biarritz, Saint-de-Luz ou Hendaye sont des destinations très prisées par les touristes mais aussi par des populations de retraités attirées par un cadre de vie et un climat agréables. L'arrière-pays constitue également un espace très prisé pour des populations aux revenus élevés, venant notamment de la région parisienne ou de l'étranger (Anglais, Néerlandais) à la recherche d'une campagne au paysage préservé et entretenu par l'activité agricole qui s'y maintient (chaque année, une centaine d'installations d'agriculteurs, dont les 2/3 sont aidées).

Il s'agit également d'un espace disposant d'équipements métropolitains, s'expliquant principalement par la présence de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB). Ce territoire bénéficie de liaisons autoroutières et de routes nationales aménagées en 2x2 voies, le reliant à Bordeaux, Pau ou San Sebastian, et facilitant les migrations pendulaires des populations vivant dans l'arrière-pays et travaillant sur la zone littorale. Des liaisons ferroviaires sont également assurées, notamment pour les villes de la zone littorale (Bayonne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz, Hendaye) qui sont situées à environ 5 heures de Paris par TGV. Cependant, Hendaye est la seule ville à bénéficier d'une liaison ferrée régionale régulière avec le côté espagnol (Topo). Concernant la desserte aérienne de cet espace, l'aéroport de Biarritz-Merle d'Aupiais dispose de liaisons régulières vers quelques villes françaises (Paris, Lyon, Clermont-Ferrand) et européennes (Dublin, Francfort, Copenhague, Oslo). Il se place au 14<sup>ème</sup> rang des aéroports de province français. Enfin, le territoire bénéficie d'un port commercial (Bayonne) et d'un port de pêche (Saint-Jean-de-Luz).

Le Pays Basque dispose en outre d'une économie très dynamique et très diversifiée (bâtiment, aéronautique, agro-alimentaire, glisse, services) lui permettant ainsi de rester compétitif tout en évitant les crises. Ainsi, on dénombre 26 400 unités économiques en 2005, avec une augmentation de 7,6 % du nombre d'établissements depuis 2001, parmi lesquels 86% sont des établissements principaux qui disposent d'un siège social au Pays Basque. 8 sociétés leader sur le marché de la glisse s'y sont par exemple installées, dont Quiksilver qui a son siège Europe à Saint-Jean-de-Luz, contribuent à faire de la côte basque une économie de niche pour l'industrie de la glisse (3200 emplois) et un système productif local en préfiguration d'un pôle de compétitivité.

L'économie touristique constitue ainsi le premier secteur créateur d'emplois avec 9000 emplois estimés (en équivalent temps plein), soit près de 9% de l'emploi total<sup>3</sup>. Ce territoire bénéficie d'une moyenne annuelle de 33 000 touristes/jour. Pour les séjours dépassant la journée, 65% des nuitées se passent en hébergement marchand et 35% en non marchand. La clientèle étrangère représente quant à elle 18% des nuitées en hébergement marchand. Enfin, 70% de la capacité d'accueil en hébergement marchand se trouve en zone littorale.

Le secteur résidentiel représente quant à lui une part importante de l'économie du Pays Basque car il concerne la plupart des secteurs parmi les plus dynamiques (services à la personne, commerce...).

- *Localisation des entreprises*

La répartition des entreprises sur le territoire du Pays Basque montre un fort tropisme exercé par la côte basque. Ainsi, 60% des établissements se concentrent sur 10% du territoire (essentiellement sur la zone littorale délimitée précédemment). En outre, les agglomérations de Bayonne et Saint-Jean-de-

---

<sup>3</sup> Source :CCI Bayonne Pays Basque, 2007



Luz/Hendaye focalisent le plus grand nombre de créations d'entreprises. Si la plupart des entreprises localisées sur la zone littorale dépendent de l'économie tertiaire, celles qui se trouvent dans les zones intermédiaire et intérieure dépendent de l'activité agricole.

Concernant l'activité commerciale, 2/3 de l'offre se concentre en zone littorale (l'agglomération BAB dispose de la moitié des grandes surfaces et d'une attractivité sur des zones situées à plus de 35 minutes). Cinq pôles urbains (Hasparren, Cambo-les-Bains, Saint-Palais, Saint-Jean-Pied-de-Port et Mauléon) associés à des zones commerciales secondaires (dont Espelette et Saint-Etienne-de-Baïgorry) permettent de structurer la zone intermédiaire et intérieure du Pays Basque.

Par ailleurs, on trouve des entreprises industrielles (agroalimentaire, métallurgie et équipements mécaniques notamment), majoritairement concentrées sur la zone littorale.

- *Emploi*

La situation de l'emploi au Pays Basque est considérée comme plutôt positive. Le taux de chômage correspond à la moyenne nationale : 8,9% et reste stable en dépit de fermetures récentes d'entreprises industrielles (- 800 emplois industriels l'année dernière), indiquant la capacité du système économique local, diversifié, à réincorporer les actifs à la recherche d'un emploi. Si la part des actifs dans le secteur tertiaire est la plus importante, les secteurs secondaire et la construction sont également actifs. De plus, la part d'emplois dans le secteur primaire, extrêmement faible en zone littorale, représente 8,7% en zone intermédiaire, en raison d'une présence agricole relativement forte (voir figure 6).

Comme précisé précédemment, la majeure partie des emplois, concentrés sur la zone littorale, est à l'origine de nombreuses migrations domicile-travail (cf carte n°62) et confère à la zone intermédiaire un rôle essentiellement résidentiel où de nombreuses communes font office de banlieues-dortoirs. On note à cet égard un flux de 5 600 résidents dans le sud des Landes (Capbreton, Soorts-Hossegor, Saint Vincent de Tyrosse, Soustons sans parler des communes landaises directement contiguës) à destination du BAB, et 12 500 personnes en provenance des zones intermédiaires et intérieures.

Figure 6: Part des actifs par secteur d'activité au Pays Basque

	Zone littorale	Zone intermédiaire
Part d'actifs dans le secteur primaire	1,3%	8,7%
Part d'actifs dans le secteur secondaire	14,7%	16,9%
Part d'actifs dans le secteur de la construction	5,4%	9,4%
Part d'actifs dans le secteur tertiaire	78,6%	65,0%

Source : INSEE, Recensement 1999

En terme de répartition sociale, la zone littorale a la particularité d'attirer à la fois des revenus élevés et à concentrer la pauvreté (concentration des chômeurs de longue durée et des allocataires du RMI). La

zone intermédiaire connaît quant à elle des revenus plus faibles. On assiste au développement de situation de précarité et de vulnérabilité : famille monoparentale, personnes âgées, etc.<sup>4</sup>

- *Attractivité résidentielle et croissance de la demande en logement*

L'attractivité résidentielle du Pays Basque se traduit par une augmentation de la population d'une part, et par une forte progression du parc de résidences principales d'autre part. L'attractivité touristique s'accompagne d'une augmentation du parc de résidences secondaires.

Ainsi, entre 1990 et 1999, le nombre de logements a augmenté de 15,3% sur la Côte basque. La part de résidences principales y atteint 73% en 1999 dont 39% est constitué par du logement individuel et 34% par du logement collectif. La part de résidences secondaires est de 19,6% la même année.

Dans la zone intermédiaire, le nombre de logements a connu une hausse de 22% entre 1990 et 1999. La part de résidences principales y représente quant à elle 82% en 1999 tandis que la part de résidences secondaires est de 9,6%. Comme on le verra dans le chapitre suivant, ce territoire a subi un phénomène de périurbanisation résidentielle dans la mesure où il a constitué le principal réceptacle de la croissance urbaine du Pays Basque.

Figure 7 : Données relatives au logement au Pays Basque en 1999

	Zone littorale	Zone intermédiaire
Evolution du nombre de logements 1990-1999	Côte basque: 15,3%	22,10%
Logement % du logement individuel en 1999	42,4%	82,9%
Part des logements collectifs en 1999	55%	13,4%
Part des logements locatifs sociaux en 1999	11,9%	3,4%
Part des logements vacants en 1999	5,2%	7,8%
Taux de propriétaires de leur logement en 1999	43,7%	66,8%
Part de résidences principales en 1999	Côte basque: 73% Individuel: 39% Collectif: 59%	82 %
Part de résidences secondaires en 1999	Pôle urbain: 19,6%	9,6%

*b. Le grand frère espagnol : une conurbation littorale deux fois plus peuplée et entrée récemment en « ébullition » économique.*

<sup>4</sup> Source : Conseil de Développement du Pays Basque

Le Pays Basque espagnol (ou Euskadi), région autonome située au nord-ouest espagnol, est constituée de 3 provinces : Gipuzkoa, Biscaye, Alava. Une quatrième province historique, la Navarre, constitue une autonomie détachée de l'Euskadi, les 3 autres provinces historiques (Labourd, basse Navarre et Soule) formant l'Iparralde, étant toutes les 3 situées depuis le traité des Pyrénées côté français.

Figure 8 : Les trois provinces historiques du Pays Basque espagnol



Source : IKEI

Le périmètre retenu dans cette étude correspond à la partie frontalière de la province de Gipuzkoa, dont la capitale est San Sebastian (Donostia en basque). Il s'agit de l'aire fonctionnelle de Donostia qui comporte 2 comarques<sup>5</sup> : la comarca de Donostialdea (ou comarca de San Sebastian) composée elle-même de 12 communes (Oarsoaldea, Lezo, Oiartzun, Pasajes y Errenteria, Andoain, Astigarraga, Hernani, Lasarte-Oria, Urnieta y Usurbil, Buruntzaldea, Donostia) dont San Sebastian ; la comarca de Basse Bidassoa ou Bajo Bidasoa (Bidasoa-Txingudi en basque) composée des 2 communes frontalières de Hondarribia (Fontarabie) et d'Irun.

Comme on le verra dans le chapitre II/A-2, l'échelle de l'aire fonctionnelle constitue un cadre de planification territoriale au sein de la Communauté autonome du Pays Basque, autant qu'un niveau statistique.

<sup>5</sup> La Comarca en Espagne correspond plus ou moins à la notion de pays en France. C'est une division géographique, historique, culturelle, ethnographique, économique, etc. dans un territoire défini avec ou sans fonction administrative. Au Pays Basque espagnol, c'est une échelle plus administrative que politique.

Figure 9 : Zones fonctionnelles du Pays Basque espagnol



Source : IKEI

Figure 10 : Comarcas du Pays Basque espagnol



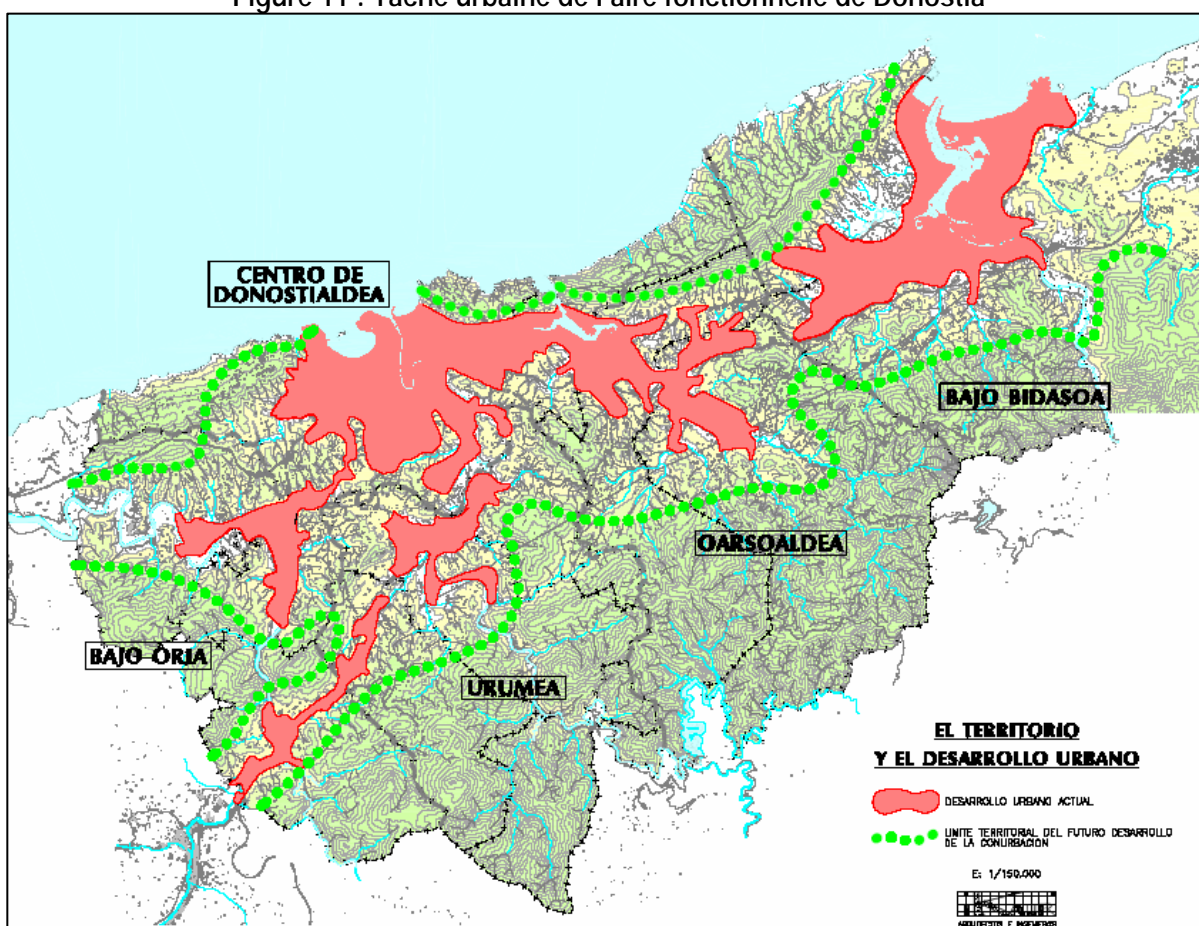
Source : IKEI



L'aire fonctionnelle de San Sebastian compte 396 000 habitants. A l'image du Pays Basque français, elle peut être délimitée en deux parties.

- la zone littorale est délimitée au nord par le trait de côte et au sud par l'autoroute E80. Véritable conurbation littorale s'étendant d'Irun à San Sebastian, elle concentre la majorité de la population de la zone, soit 319 600 habitants en 2006, pour une densité de 1732 habitants/km<sup>2</sup>, très nettement supérieure à la zone littorale française (290 hab/km<sup>2</sup>). Elle connaît un taux d'évolution annuel positif et en croissance : +0,05% entre 1996 et 2001 à +0,62%/an entre 2001 et 2006.
- la zone intérieure, concerne la partie sud et plutôt rurale. Elle est occupée dans sa majeure partie par des montagnes et des espaces boisés, expliquant un peuplement relativement faible. Elle compte 76 000 habitants en 2006, pour une densité élevée (de 395 habitants/km<sup>2</sup>) en comparaison avec la densité rurale française. Après avoir connu un taux d'évolution annuel négatif de -0,13% entre 1996 et 2001, celui-ci est devenu nettement positif (+0,90%).

Figure 11 : Tache urbaine de l'aire fonctionnelle de Donostia



Source : IKEI

- *Dynamiques démographiques*

Dans une dynamique de croissance démographique globalement comparable à la zone littorale et intermédiaire (dans une fourchette récente de 0,6 à 1% annuel), le Pays Basque espagnol connaît un solde migratoire limité mais en progression (de 0,01% entre 1996 et 2001 à 0,61% sur la zone littorale

entre 2001 et 2006), celui de la zone intérieure étant passé au cours de cette même période de -0,16%/an à +0,84%/an. On note à cet égard l'augmentation significative de la population étrangère résidante dans le Donostialdea qui est passée de 1,8% de la population totale en 2001 à 4,4% en 2006, soit un triplement en 5 ans ! Ce mouvement général en Espagne (lié à la croissance économique actuelle de l'Espagne et à son important besoin de main d'œuvre) reste relativement faible comparé à la situation dans les Communautés limitrophes, celles de la Rioja et de la Navarre, et a des implications en matière de demande en logements. A titre de comparaison, la population étrangère au sein de la partie nord de l'Eurocité basque est faible : moins de 4% de la population totale, stable, beaucoup plus ancienne et surtout d'origine espagnole.

Figure 12 : Répartition de la population dans différentes communes du Pays Basque espagnol

	2001	% sur total population 2001	2006	% sur total population 2006	2006 nombre français
Donostia	3.131	1,8	8.305	4,5	393
Errenteria	422	1,1	883	2,3	27
Pasaia	479	3,0	853	5,3	10
Lezo	51	0,9	90	1,5	8
Hondarribia	331	2,2	652	4,1	141
Irún	1.112	2,0	3.229	5,4	309
Total	5.526	1,8	14.012	4,4	1.113

Figure 13 : Part de la population étrangère côté espagnol (2006)

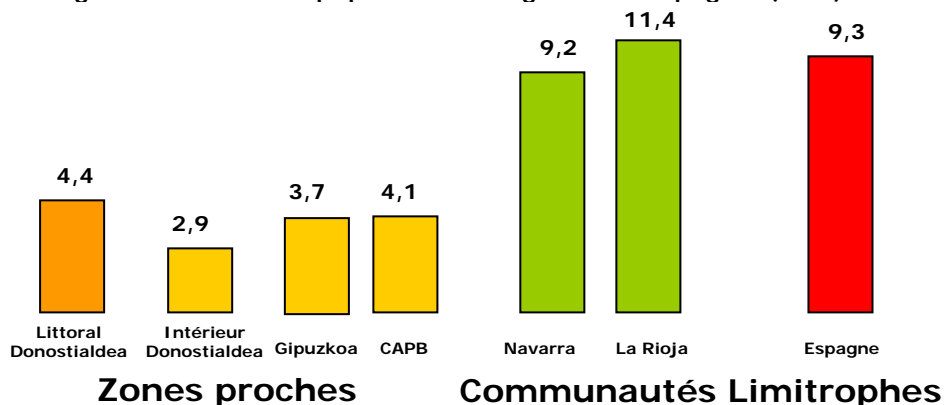


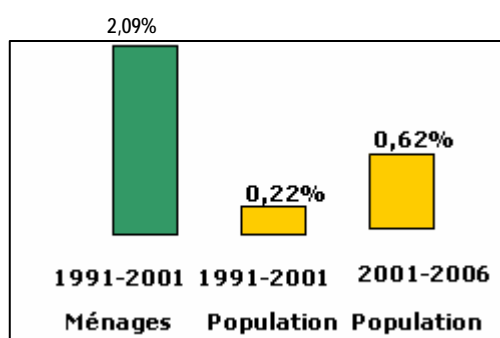
Figure 14 : Provenance de la population immigrée



Source : IKEI

Par ailleurs, à l'instar d'un phénomène généralisé dans les pays d'Europe occidentale, la croissance modérée de la population dans l'ensemble du périmètre s'accompagne d'un développement important du nombre de ménages, lié à un processus de modification de la structure familiale (divorces, décohabitation des jeunes, bien que tardive en Espagne, personnes seules et âgées...).

Figure 15 : Taux d'évolution annuel des ménages comparé à ceux de la population dans la comarca de Donostialdea



Source : IKEI

Ainsi, on constate une tendance à la hausse en matière démographique fondée sur l'arrivée récente de populations immigrantes et sur l'augmentation légère du nombre de naissances d'autre part, même si celui reste relativement faible.

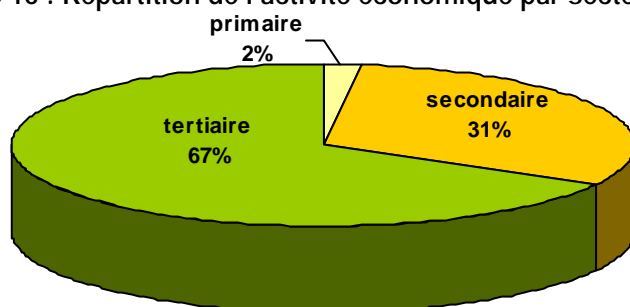
- *Attractivité économique du territoire*

Le Pays Basque espagnol doit principalement son attractivité à son dynamisme économique. Il dégage actuellement une croissance de 4,8% du PIB par an, figurant après Madrid et Barcelone parmi les zones les plus dynamiques et puissantes. Il se situe dans un espace stratégique, pont entre l'Europe et la péninsule ibérique, connecté au nord et au sud par des axes routiers majeurs (nationale N1, autoroute A8) et par la ligne ferroviaire Irun-Madrid. Ces axes structurent aujourd'hui des couloirs industriels.

L'aéroport de San Sebastian-Hondarribia est situé à 20km à l'est de San Sebastian et dessert uniquement des villes espagnoles (Madrid, Barcelone ou Séville). Cependant, le peu d'espace disponible et la concurrence d'aéroports situés à proximité (notamment celui de Biarritz) rendent son développement difficile.

Enfin, le port de Pasajes-Pasaia constitue un point important dans le réseau de transport maritime de la Péninsule. Bien que traditionnellement spécialisé dans le vrac et les produits sidérurgiques, il s'est récemment orienté vers le transport d'automobiles et de conteneurs.

Figure 16 : Répartition de l'activité économique par secteur



Source : IKEI

Si l'économie basque espagnole s'appuie principalement sur le secteur tertiaire (67% des actifs), ce qui est dû notamment à la centralisation de la plupart des services à San Sebastian, allié à un secteur secondaire encore très présent dans cette zone (31%), ce qui la distingue fortement de sa voisine basque française où le secteur secondaire n'emploie que 16% des actifs. L'industrie est l'employeur principal des actifs des communes périphériques : Usurbil (61%), Lezo (58%), Lasarte (53%), Urnieta (53%) et Hernani (52%).

Le secteur économique se caractérise par une prédominance des entreprises de petite taille : les établissements de 0 à 2 salariés absorbent en effet 78% du total des établissements dans les communes du littoral. En outre, seules 310 entreprises (moins de 1%) comptent plus de 50 salariés.

Figure 17 : Répartition des établissements par taille

taille (nombre de salariés)	Zone littorale		Zone intérieure	
	nombre	répartition (%)	nombre	répartition (%)
0-2	25 843	78,1	5 416	71,1
3-5	4 146	12,5	1 113	14,6
6-9	1 311	4,0	438	5,7
10-19	889	2,7	349	4,6
20-49	604	1,8	214	2,8
>=50	310	0,9	91	1,2
TOTAL	33 103	100,0	7 621	100,0

Source : IKEI



- *Localisation des entreprises*

En ce qui concerne le secteur d'activité, on constate une plus forte tertiarisation dans la zone littorale qu'à l'intérieur, où se concentre une plus forte proportion d'entreprises industrielles. Ainsi, le secteur industriel ne représente que 5% des entreprises établies dans les communes de la zone littorale.

Figure 18 : Répartition des entreprises par secteur d'activité

Secteur d'activité	Zone littorale		Zone intérieure	
	Nombre de salariés	répartition(%)	nombre	répartition(%)
C/D/E. Industries et énergie	1 716	5,2	993	13,0
F. Bâtiment	4 894	14,8	1 508	19,8
G. Commerce ; réparation de véhicules à moteur	8 385	25,3	1 958	25,7
H. Hôtellerie	2 168	6,5	525	6,9
I. Transport, stockage et communications	2 595	7,8	715	9,4
J/K. Intermédiation financière et services aux entreprises	8 000	24,2	1 024	13,4
L/M/N/O. Autres activités de services	5 345	16,1	898	11,8
TOTAL	33 103	100,0	7 621	100,0

Source : IKEI

- *Un territoire aux disponibilités foncières limitées pour le développement économique.*

Si l'économie est puissante, le territoire de l'aire fonctionnelle de San Sebastian souffre d'un espace limité, ce qui le contraint à une certaine mixité fonctionnelle entre le résidentiel et l'économique. La commune de Donostia-San Sebastian ne dispose pas de réserves importantes de sol industriel en raison de la reconversion d'anciens tissus industriels vers des usages résidentiels ou tertiaires et de la désannexion d'Astigarraga. La commune concentre la localisation de l'emploi tertiaire mais présente un déficit d'environ 3.300 emplois industriels (personnes résidant à Donostia qui se déplacent vers d'autres communes pour travailler dans le secteur industriel). Donostia-San Sebastian constitue enfin un centre touristique très important, avec une offre significative de loisirs et d'activités: plages de La Zurriola (surf), la Concha et Ondarreta.

Quant au corridor de l'Urumea, les communes d'Astigarraga et d'Hernani présentent un développement industriel important et disposent encore de zones de réserves pour une éventuelle expansion. La commune d'Usurbil constitue, elle aussi, l'une des principales réserves de sol disponible pour des activités économiques.

La contrée d'Oarsoaldea est une conurbation continue qui s'est développée autour du Port de Pasajes. Les communes de Pasajes-Pasaia et de Rentería expérimentèrent de 1960 à 1980 un important processus de développement résidentiel et industriel jusqu'à arriver à saturation. La croissance se déplace actuellement vers les communes de Lezo et d'Oiartzun qui disposent encore de réserves foncières.

La baie de Pasaia supporte une importante pression industrielle découlant de l'activité de son port commercial de Pasaia. Le port de Pasaia dispose par ailleurs de 3 zones de mouillage pour les embarcations de plaisance: San Juan, Ondartxo et Trintxerpe. La zone extérieure du port attire un grand nombre d'amateurs de pêche. Quant aux sports nautiques, on remarque le grand intérêt pour la pratique de l'aviron (en particulier les « traînières »).

Enfin, en ce qui concerne le territoire de la Basse Bidassoa, la commune d'Irun présente un développement industriel important, qui se concentre sur les produits métalliques transformés et sur le transport. Malgré l'importance de cette activité industrielle, on constate qu'un nombre important de salariés du secteur industriel se déplace vers la Donostialdea et la Navarre (Lesaka, Bera,...)

Au contraire, Fontarabie-Hondarribia est une localité rattachée à un port vivant traditionnellement de la pêche et qui a axé son développement sur le tourisme, notamment résidentiel.

Les rives de l'estuaire de la Bidassoa sont en majeure partie occupées par du sol urbain, qui s'étend pratiquement de façon continue. En dépit de la forte pression, la protection fournie par le Plan Spécial de Txingudi garantit la bonne conservation des espaces les plus stratégiques de l'estuaire. La mise en œuvre de ce plan spécial a ainsi réussi à freiner l'occupation humaine sur cet espace.

- *Emploi*

La situation économique de la Communauté autonome du Pays Basque est l'une des plus dynamiques de toute l'Espagne. La vitalité de l'industrie et de l'économie de services a contribué à la création de nombreux emplois. Avec un taux de 4,1% en 2006 (contre 8,6% pour l'ensemble de l'Espagne), le chômage dans la Communauté autonome a atteint son niveau le plus bas. En se rapportant au périmètre de l'étude, le taux de chômage est de 3,72% en zone littorale et de 3,66% en zone intérieure soit moins de la moitié du taux basque français.

Par ailleurs, le revenu moyen par habitant est d'environ 30 000€/an que ce soit en zone littorale ou en zone intérieure (il n'est que de 17000 €/an dans la zone littorale française).

Figure 19 : Part des actifs par secteur d'activité au Pays Basque espagnol

	Zone littorale	Zone intermédiaire
Part d'actifs dans le secteur primaire	1,6%	1,6%
Part d'actifs dans le secteur secondaire	18%	27,5%
Part d'actifs dans le secteur de la construction	9,1%	12,2%
Part d'actifs dans le secteur tertiaire	71,3%	58,7%

Source : EUSTAT, 2001

## *Synthèse*

*Un espace transfrontalier en forte croissance mais des contrastes importants de part et d'autre de la frontière*

*Les Pays basques français et espagnol sont deux espaces en forte croissance démographique fondée dans les deux cas sur un solde migratoire positif : le Pays Basque nord, qui est moins peuplé, bénéficie plus d'une image de lieu de villégiature et constitue la destination de résidence pour des cadres en fin de carrière et des retraités aisés, alors que le Pays Basque sud, en plein essor économique, fait l'objet ces dernières années d'une importante immigration étrangère de main d'œuvre.*

*Si les deux économies sont dynamiques et diversifiées, l'économie basque espagnole dispose d'une base plus industrielle, d'établissements de plus grande taille, celle côté français comportant une dimension résidentielle plus marquée, notamment par son apport en population retraitée. La croissance démographique externe mais également interne (qui caractérise les deux espaces) a des conséquences importantes en matière d'urbanisation.*

## 2. Un clivage nord-sud dans les formes urbaines de cette croissance

### a. Un Pays Basque français peu dense et pavillonnaire

- *Formes urbaines et paysage*

La croissance démographique du Pays Basque français se traduit dans les paysages par la prolifération de la maison individuelle, principal mode et de production d'habitat.

Elle représentait en 1999 42,4% des logements dans la zone littorale, plus urbaine et comportant notamment quelques centres-villes denses (Bayonne), quelques cités HLM (Bayonne), et 83% dans la zone intermédiaire.

On note que la zone littorale, bien qu'urbaine, comporte peu de logements collectifs (seulement 55% du parc, cf. figure 7). A cet égard, il n'y a que la commune de Bayonne, comportant outre ses nombreuses zones pavillonnaires à la fois un cœur médiéval et des immeubles collectifs de type barres caractéristiques des années 1960 et 1970, qui soit un peu plus dense.

La ville de Biarritz est très largement pavillonnaire, correspondant à son image de station balnéaire et de villégiature, où le logement idéal correspond encore dans l'imaginaire touristique à la villa (art déco), telle que celles qui font l'objet d'une protection au sein de la ZZPAUP biarrote. Les immeubles collectifs y sont rares et de faible hauteur. Les jardins des maisons sont nombreux et parfois de taille impressionnante. Enfin, le COS y est en moyenne de 0,3...

Figure 20 : Photo-aérienne de Biarritz (Pyrénées-Atlantiques)



Source : IGN



La ville d'Anglet, quant à elle, a été développée à la base sur un modèle pavillonnaire, sans centralité urbaine véritable. Le document n° 21 l'illustre bien

Figure 21 : Photo aérienne du centre d'Anglet (Pyrénées-Atlantiques)

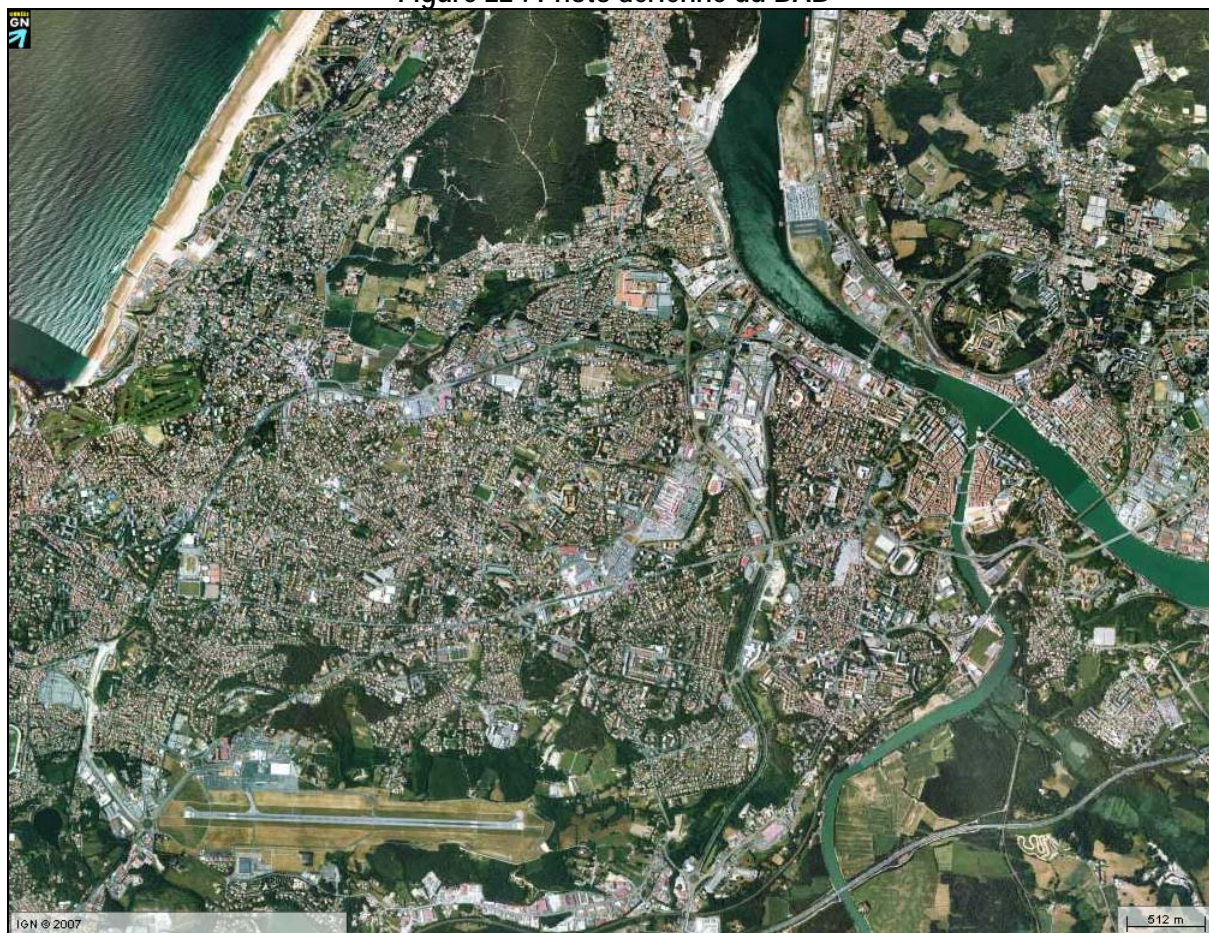


Source : IGN

Le nombre d'habitants au km<sup>2</sup> est à ce titre évocateur : 657 hab./km<sup>2</sup> dans la zone littorale alors qu'il est 2,6 fois supérieur dans la zone littorale basque espagnole étudiée.



Figure 22 : Photo aérienne du BAB



Source : IGN

La forme urbaine littorale correspond ainsi à une conurbation dénuée de véritable centralité (le district du BAB étant la juxtaposition de 3 communes différentes et peu enclines à une conception commune de l'urbanisme et des équipements métropolitains mutualisés, qui rappelle plus dans sa partie centrale et interstitielle (cf. photo n°22) une suburbia américaine qu'une ville de l'Espagne pourtant voisine. La progression du paysage vers le centre, avec une augmentation de la densité urbaine, y est ainsi difficilement perceptible, à l'exception de Bayonne, ceinturée de quelques quartiers HLM des années 1960, d'une petite zone péri-centrale des années 1930-1950 avant d'aboutir au centre médiéval ceint de remparts et des faubourgs de l'ancien régime (Petit Bayonne et Saint Esprit).

On note le profil urbain légèrement différent d'Hendaye, qui, sur un territoire communal de petite taille, mise plus sur la densité de son urbanisation. Cet espace constitue, comme on le verra ultérieurement, une forme d'intermédiaire entre la pratique basque espagnole et la pratique basque française.

La zone intermédiaire, principal réceptacle de la croissance urbaine du Pays Basque français (+ 22,1% de logements entre 1990 et 1999 alors que la population n'y a augmenté que de 13% dans cette même période), est dans le même schéma de production de maison individuelle.

Il est important de noter que cette référence à la maison individuelle comme mode d'habitat préféré en Pays Basque français, est encore plus exacerbée que dans le reste de la France. La densité de population y est de 63 habitants /km<sup>2</sup> soit 6 fois moins importante que la zone intérieure côté Guipuzcoa.

L'identité basque se réfère à un imaginaire collectif autour de l' « etxe<sup>6</sup> », littéralement la maison, qui traditionnellement est le socle de la société rurale basque. La maison basque ne peut être réduite à des données architecturales. « L'etxe est d'abord le cercle de base de l'organisation sociale et familiale, la pièce maîtresse d'un système qui définit une philosophie et un statut juridique. Le caractère indivisible du patrimoine familial impliquait qu'il ne devait y avoir qu'un seul héritier par génération, l'etxerekoa revenant à l'aîné<sup>7</sup> ». Grande par sa taille, elle s'est départie de son rôle capitalistique et rural pour devenir un idéal de consommation, une référence architecturale dans le désir d'une maison individuelle.

Figure 23 : Maison traditionnelle basque à Cambo-les-Bains (Pyrénées-Atlantiques)



Source : MOT

Son influence dans l'univers mental local est telle qu'elle impacte la forme des maisons neuves qui s'y réfèrent plus ou moins directement. Certaines vont jusqu'à utiliser des pans de bois peints en rouge et vert aux couleurs de la maison rurale traditionnelle (style néobasque). Plus qu'ailleurs en France, la dimension contemporaine de l'architecture de la maison individuelle est donc très limitée.

Cette recherche de la maison individuelle s'accompagne également d'un désir de larges parcelles, souvent supérieures à 1000 m<sup>2</sup> voire 2000 m<sup>2</sup> ayant un impact très fort dans la consommation foncière et produisant un phénomène de mitage dans certains espaces comme on le verra dans des chapitres ultérieurs. Dans l'économie basque traditionnelle, le dispositif de transmission et de solidarité familiale avait pour conséquence que l'on prélevait sur l'exploitation agricole originelle une parcelle permettant aux frères et sœurs de construire immédiatement ou à terme sa propre maison, d'où cet habitat traditionnellement éparpillé. La pratique a quelque peu évolué même si le certificat d'urbanisme est

---

<sup>7</sup> In *Le pays basque magazine*, avril 2007, l'etxe, le symbole d'une société, Maïté Lafourcade.



encore délivré par les mairies rurales, allant à l'opposé d'un développement raisonné de la commune, avec des conséquences particulièrement néfastes pour la survie des exploitations agricoles, traditionnellement petites en Pays Basque (16 ha en moyenne, RGA 2000) et de plus en plus morcelées et marginalisées par l'urbanisation.

Figure 24 : Maisons récentes entre Ascain et Saint-Pée-sur-Nivelle (Pyrénées-Atlantiques)



Source : MOT

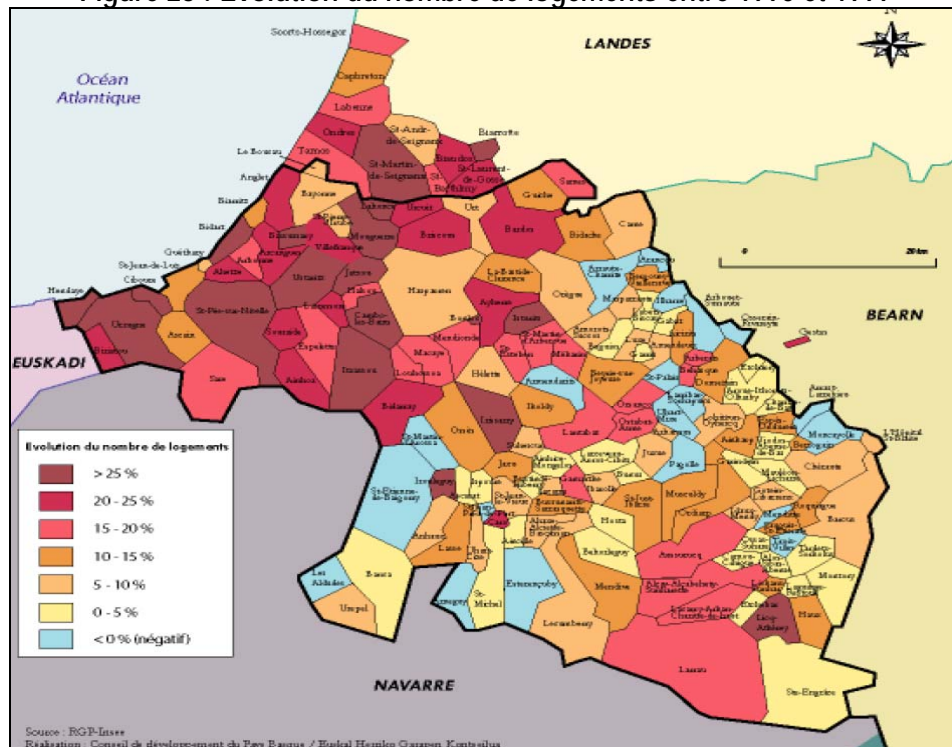
- *Evolution du parc de logements*

En 1999, les zones littorale et intermédiaire du Pays Basque ainsi que le sud des Landes comptaient 151790 logements, soit 14.4% de plus qu'en 1990, plaçant le Pays Basque loin devant l'Aquitaine (+10,8%) et le reste de la France (+9,4%) en terme de dynamisme de construction.

Si le Pays Basque a créé plus de logements qu'il n'a accueilli de population nouvelle entre 1990 et 1999, la zone intermédiaire connaît un nombre de constructions inférieur à celui du nombre de nouveaux habitants, cela malgré la plus forte croissance relative de logements des secteurs concernés (+22,5%). C'est également le cas de la périphérie bayonnaise dans le sud des Landes (+17,5% de logements mais +17,7% en nombre d'habitants).



Figure 25 : Evolution du nombre de logements entre 1990 et 1999



Source : Conseil de développement du Pays Basque

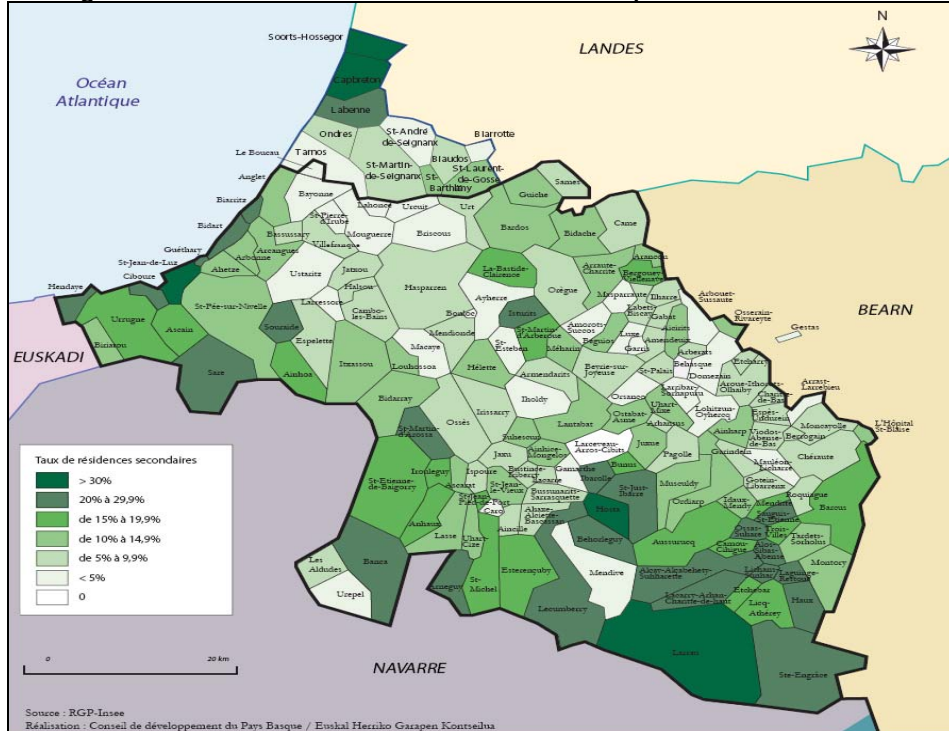
- *Résidences principales, résidences secondaires*

On note que le parc de logements côté français est majoritairement dédié à la résidence principale : 73% sur l'ensemble de la zone littorale et 82% dans la zone intermédiaire, (moyenne nationale 83%). Certains espaces concentrent malgré tout un parc secondaire considérable, à l'instar de l'agglomération BAB où un tiers des résidences sont secondaires ou Saint Jean de Luz où la moitié des logements correspondent à ce type d'occupation. Le nombre de résidences secondaires est donc important et leur part est très supérieure à celle côté espagnol (5% et 3% respectivement pour la zone littorale et intérieure).

En terme d'évolution, la zone littorale a connu une évolution de 15,4% de ses résidences principales mais 18,5 % de ses résidences secondaires, ce qui montre l'orientation touristique particulièrement nette de la côte basque et les conséquences en matière de concurrence que peut avoir la production de résidences secondaires avec celles de résidences principales sur ce type d'espaces.

L'évolution de la production de résidences secondaires est restée inférieure (+10%) à celle des résidences principales (+23,5%) dans la zone intermédiaire ainsi que dans le sud des Landes (+6,5% contre 28,1%). Ceci confirme que la périurbanisation de ces deux espaces dépendants de l'agglomération centrale et principaux réceptacles de cette croissance, est liée, on le verra, aux disponibilités foncières en vigueur et à leur coût par rapport à l'agglomération centrale, mais également au bon réseau d'infrastructures qui facilite les migrations domiciles travail entre le littoral et la zone intermédiaire.

Figure 26 : Poids des résidences secondaires par commune en 1999

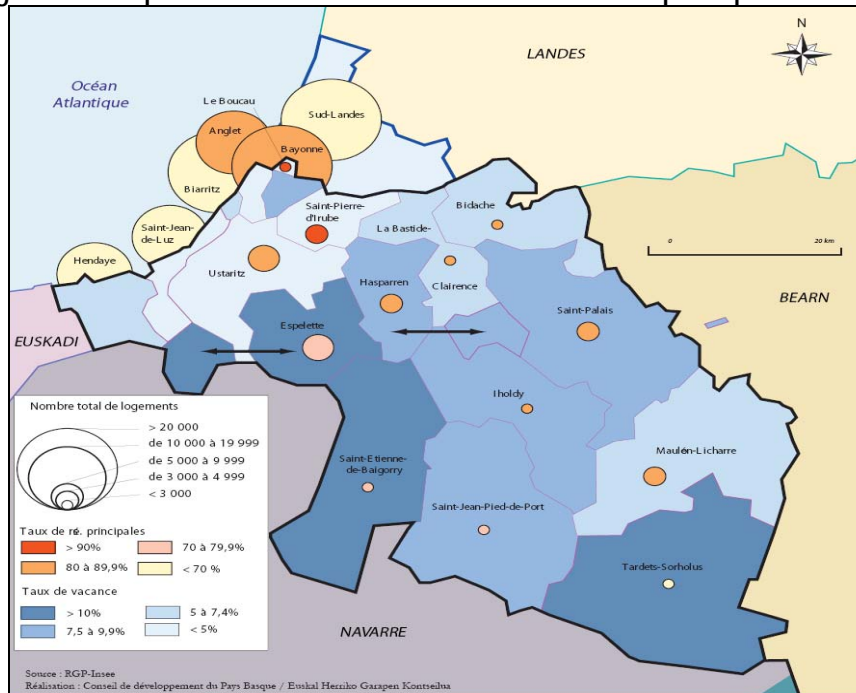


Source : Conseil de développement du Pays Basque

- *Logements vacants*

Les logements vacants sont relativement peu nombreux (5,3% pour la zone littorale, 6,2% pour la zone intermédiaire et 2% pour le sud des Landes et la zone Nive-Adour), ce qui constitue un des indicateurs de la tension du marché de l'habitat.

Figure 27 : Répartition de la vacance et des résidences principales en 1999



Source : Conseil de développement du Pays Basque

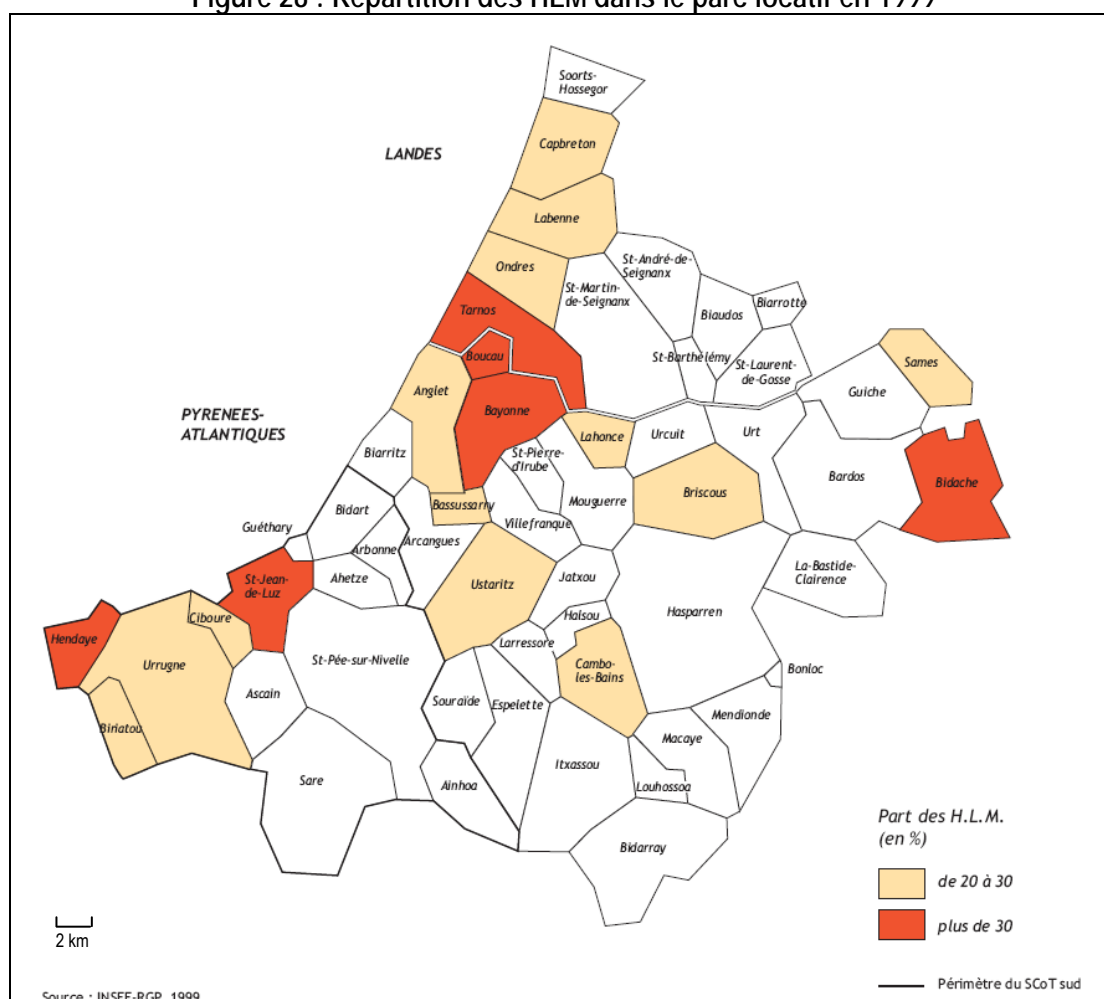
- *Logements en propriété ou en location*

Sur l'ensemble du parc de logement, on note un contraste en matière de taux de propriétaires entre la zone littorale et la zone intermédiaire, rurale. En 1999, 43,8% des habitants étaient propriétaires de leur logement à l'intérieur de la zone littorale, plus urbaine et à la population plus mobile alors qu'ils étaient 67% dans la zone intermédiaire, essentiellement pavillonnaire. On est très loin des taux de 86,1% et 90,20% de propriétaires de leur logement, respectivement dans la zone littorale et intérieure côté espagnol.

- *Le logement social*

Le parc locatif social représente 11,9% des résidences principales recensées dans la zone littorale en 1999 et seulement 3,4% dans la zone intermédiaire. Il est fortement concentré au nord de la zone littorale, notamment sur Bayonne (26%) qui est la seule commune à répondre à son obligation de plus de 20% de logements sociaux sur le parc total de logement, conformément à l'obligation SRU. La diffusion de ce produit a été faible jusqu'à présent, certaines communes n'ayant aucun logement social. Le taux de rotation des logements HLM est très faible (5,8% à Biarritz en 2000, 8% dans le SCOT sud). Pourtant, plusieurs centaines de demandes de logements supplémentaires sont enregistrées chaque semestre sur le BAB.

Figure 28 : Répartition des HLM dans le parc locatif en 1999



Source : IGN – RGP 1999

b. *Un Pays Basque espagnol urbain et contraint dans son relief*

- *Formes urbaines et paysage*

A l'inverse du Pays Basque français, le Pays Basque espagnol répond à sa croissance démographique et à sa demande de logements par des formes urbaines fondamentalement différentes, notamment dans le Donastialdea.

Il est d'une densité de population beaucoup plus élevée (1732 hab./km<sup>2</sup> dans la zone littorale, 395 hab./km<sup>2</sup> dans la zone intérieure) les formes de l'habitat s'en ressentent. Les logements individuels ne correspondent qu'à 4,4% des logements dans la zone littorale et 9,2% en zone intérieure, avec un maximum à Oiartzun (31%).

Les contraintes de relief sont beaucoup plus importantes que du côté français à la géographie beaucoup plus plane.

Figure 29 : Vue en relief de San Sebastian (image numérique)



Source : Google Earth

La culture espagnole du logement est également beaucoup plus urbaine et la production actuelle de logements est essentiellement collective. Aussi, les zones périurbaines constituées de pavillons sont pour ainsi dire inexistantes avec un passage du paysage urbain au paysage rural très rapide (les règles de planification territoriale jouent un rôle essentiel, comme on le verra dans le chapitre II-A-2).



Figure 30 : Immeubles résidentiels récents à Irun (Espagne)



Source : MOT

Enfin, l'héritage historique semble avoir également joué un rôle dans cette croissance du logement par le collectif selon un modèle urbain. La période franquiste a en effet contraint les populations à habiter dans les villes, afin de les contrôler plus facilement. Les règles de densité non respectées de cette période ont abouti à la construction d'immeubles de grande hauteur (cf. photo de ces immeubles à Irun) sans que ceux-ci aient toujours été pensés et conçus comme des grands ensembles tels qu'on les construisait à la même époque en France.

Figure 31 : Photo satellite de San Sebastian (Espagne)



Source : Google Earth

Figure 32 : Immeubles résidentiels à Irun (Espagne)

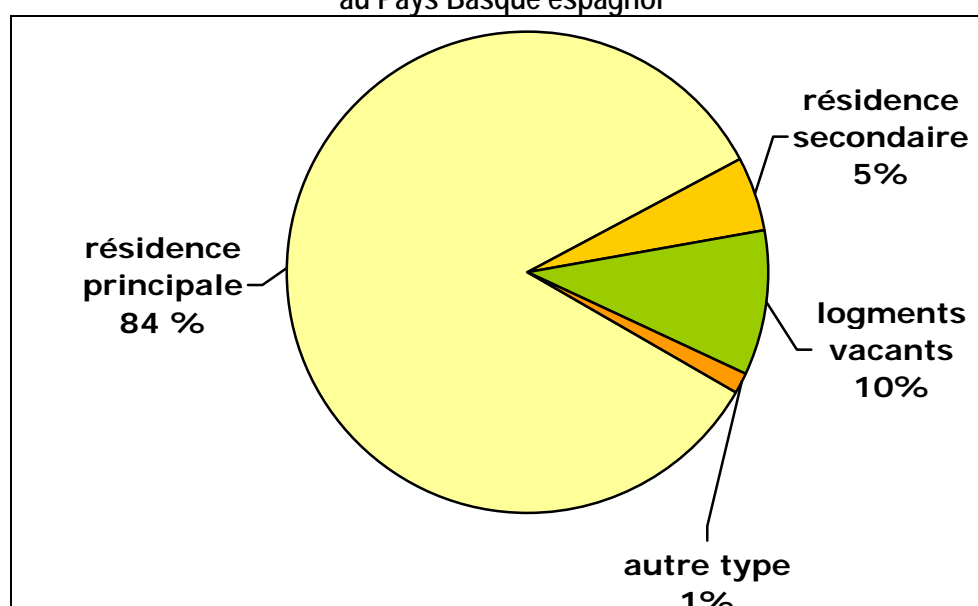


Source : MOT

- *Caractéristiques chiffrées sur le parc de logement et son évolution*

En ce qui concerne la répartition des logements par type d'occupation, la part de résidences principales représente 84% de l'ensemble de logements du périmètre d'étude. Contrairement au côté français, la part de résidences secondaires est relativement faible (5%), ce qui confère à cet espace un caractère de villégiature beaucoup moins marqué que côté français, tant sur la côte qu'à l'intérieur. Par ailleurs, la part de logements vacants reste importante : 9,7% en zone littorale et 12,50% en zone intérieure.

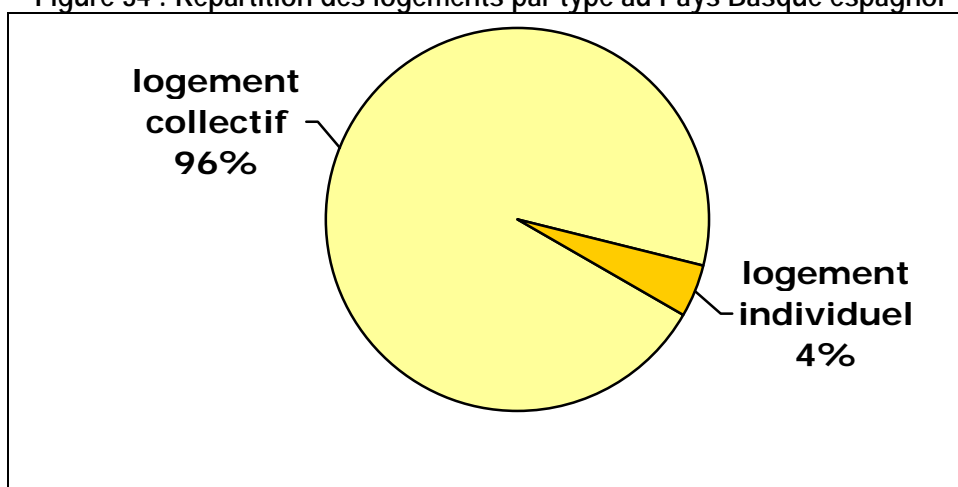
Figure 33 : Répartition des logements par type d'occupation au Pays Basque espagnol



Source : EUSTAT

En ce qui concerne le type de logement, les logements collectifs dominent le paysage du littoral basque, avec 96% du total des logements, selon les données du dernier recensement de 2001.

Figure 34 : Répartition des logements par type au Pays Basque espagnol



Source : EUSTAT

Dans la zone qui nous intéresse, le logement collectif représente 95,6% dans la zone littorale et 90,8% dans la zone intérieure, soit des proportions totalement à l'inverse du parc de logement français. Enfin, les propriétaires des logements représentent la quasi-totalité des ménages (86% en zone littorale, 90% intérieure), ce qui constitue une différence culturelle très forte avec le Pays Basque nord. La référence culturelle du logement espagnol se résume ainsi à la propriété essentiellement dans un logement collectif.

Figure 35 : Evolution comparée du point de vue démographique du nombre de logements produits par zone sur une période de 9 ou 10 ans

	1990 (F)/ 1991(E)	1999 (F)/2001(E)	Evolution	Taux annuel	1990 (F)/1991(E)	1999 (F)/2001(E)	Evolution	Taux annuel
	Nombre de logements	Nombre de logements	En %		Nombre d'habitants	Nombre d'habitants	En %	
Zone littorale	92598	107024	15.6	1.73	165230	174 520	5,6	0.6
Zone intermédiaire	17740	21729	22.5	2.5	44688	49755	11,3	1.25
Sud Landes	19599	23037	17.5	1.94	28688	33754	17,7	1.96
Total Pays Basque nord	129937	151790	16.8	1.86	238606	258029	8.1	0.9
Zone littorale	113846	134960	18.5	1.85	303480	310042	21.6	2.16
Zone intérieure	23593	30171	27.9	2.79	73246	73001	- 0,33	- 0.03
Total Pays Basque espagnol	137439	165131	20,1	2.01	376276	383043	1,79	0.17

Source : MOT, IKEI

Le tableau n°35 montre l'évolution comparée du point de vue démographique et du point de vue du nombre de logements produits par différente zone sur une période de 9 ou 10 ans de part et d'autre de la frontière.

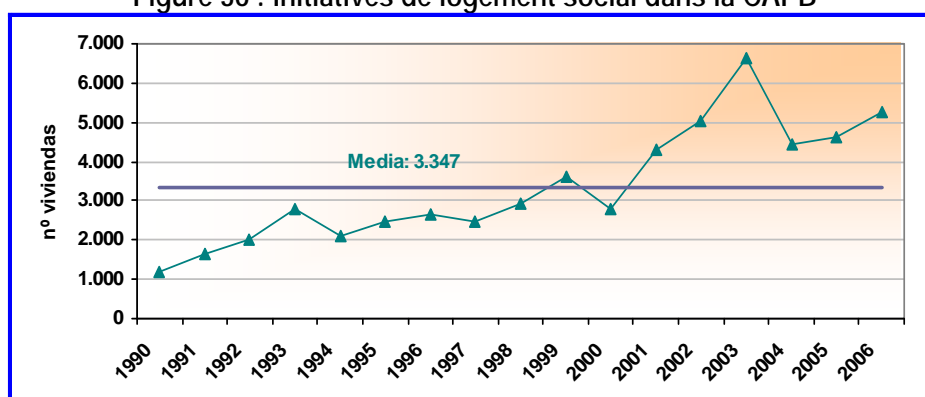
On voit bien que si la croissance démographique a été globalement plus soutenue pendant cette période côté français (0,9% /an contre 0,17%/an), la production de logement a été par contre inférieure à celle côté espagnol (1,86% contre 2,01% annuel).

- *Le logement social*

Côté basque espagnol, le logement social correspond à un logement encadré dans ses plafonds de prix et de condition de revenus des locataires ou des accédants à la propriété. Quasi-exclusivement collectif, il relève la plupart du temps de l'accession à la propriété et plus rarement du locatif (à l'inverse du côté français). Le spectre des conditions d'accès est beaucoup plus large et de fait, un ménage aux revenus relativement confortables peut avoir accès à un logement non pas social mais public, qui semble être un adjectif plus adapté.

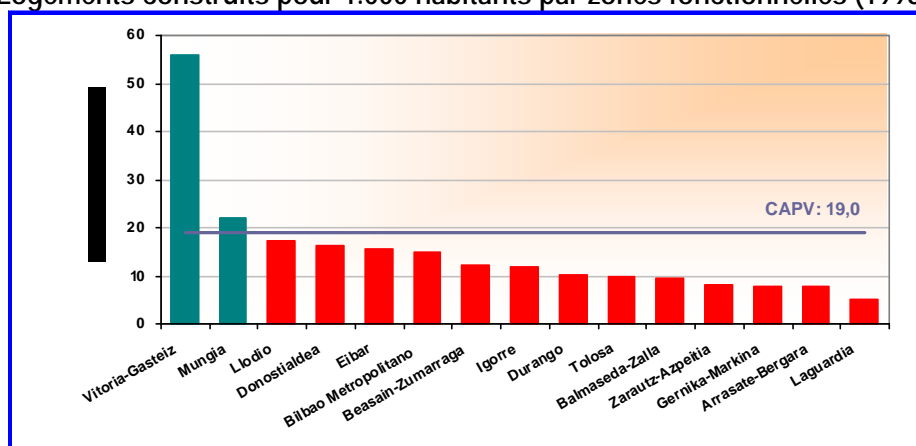
La production de logements sociaux s'adresse actuellement principalement aux jeunes. La majorité sont destinés à la propriété mais on constate ces dernières années une augmentation des logements locatifs sociaux (production du Gouvernement Basque).

Figure 36 : Initiatives de logement social dans la CAPB



Source : IKEI

Figure 37 : Logements construits pour 1.000 habitants par zones fonctionnelles (1998-2006)



Source : IKEI

La politique de logement de la Communauté Autonome Basque a favorisé ces dernières années une production élevée de logement social, destinée aux familles à faibles revenus et avec des quotas spéciaux pour les secteurs de la population considérés comme plus défavorisés: jeunes, handicapés et familles nombreuses.



Ainsi, la CAPB obtient-elle la proportion de production de logement social la plus élevée de l'Espagne, avec 30,6% sur l'ensemble de la production de logements entre 2002 et 2005, un pourcentage 3 fois supérieur à la moyenne (14,8%), et qui la positionne nettement en tête des Communautés sur ce sujet..

Cette production élevée a contribué à faciliter l'accès au logement d'un volume important de personnes de la zone fonctionnelle de San Sebastian. Le rythme de production, passant de 5773 logements construits entre 1991 et 2001 à 4092 logements construits entre 2001 et 2006 sur l'ensemble de la Donostialdea a presque triplé.

Figure 38 : Donostialdea (logements sociaux construits)

	1998-2001	2002-2005	2006
Moy. annuelle	658	767	596
Total période	2.632	3.068	596
Part sur le total de logements sociaux de la Communauté autonome du Pays Basque espagnol (en %)	19,4	14,8	11,3

Source : IKEI

### Synthèse

#### *Un clivage nord-sud dans les formes urbaines de cette croissance*

*Le mode d'habiter est très différent entre le Pays basque français et le Pays basque espagnol. Dans le premier cas, c'est un habitat diffus et individuel, fortement consommateur d'espace qui est privilégié, se référant à l'« etxe » basque alors qu'au sud, les Basques espagnols habitent à 95% dans des logements collectifs (R+6). L'urbain accueille donc plus d'habitants côté espagnol mais sur une surface deux fois plus réduite. La propriété du logement est une référence très forte en Euskadi et concerne 9 ménages sur 10, ce qui se répercute également sur la nature des logements sociaux de ce côté de la frontière. Enfin, si la grande majorité (85%) des logements correspond à des résidences principales côté espagnol, il n'en est pas de même côté français où certaines communes du littoral se caractérisent par un parc composé pour moitié de résidences secondaires.*

## C. Des interactions transfrontalières limitées

### 1. Une coopération transfrontalière à la recherche d'un second souffle

#### a. Les projets de territoire

- *Eurocité basque*

La coopération transfrontalière s'y inscrit dans un contexte de volontarisme très net et repose sur le creuset d'une culture commune. Si ces prémices remontent à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne en 1986, celle-ci s'est véritablement développée à partir de 1993, date à laquelle un projet d'« Eurocité », a été lancé, associant la Diputacion Foral de Guipuzcoa et les communes de Fontarabie et d'Irun du côté espagnol, le District Bayonne-Anglet-Biarritz (devenu depuis Communauté d'agglomération) ainsi que Saint-Jean-de-Luz et Hendaye du côté français.

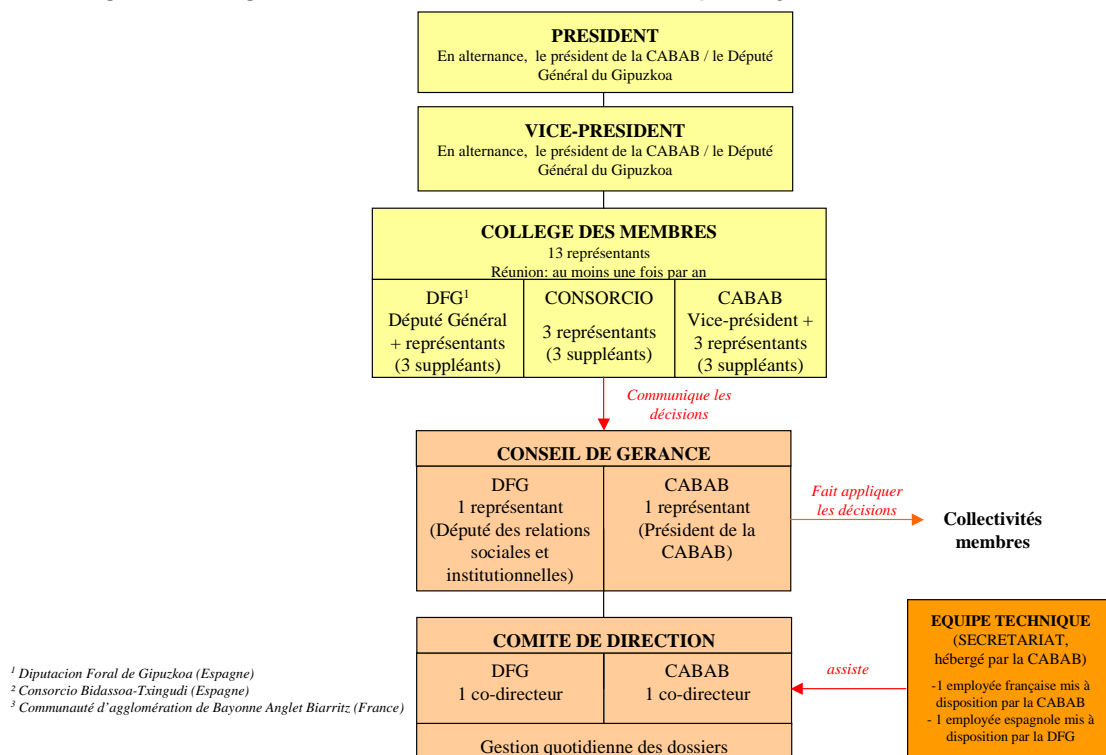
Plusieurs enjeux ont été clairement identifiés à cette époque, principalement autour de la problématique des transports (autoroutes, tram-train, ports, aéroports), de la santé (médecine urgentiste), et de la culture (identité et langue basque).

En matière de structuration de cette coopération, un Observatoire transfrontalier Bayonne-San Sebastián a été créé en 1997 sous la forme d'un GEIE, composé exclusivement de la Diputacion Foral de Guipuzcoa et du District BAB. Il a été transformé en « Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián » en 2000. Cette structure est à la fois un outil technique et politique qui a vocation à animer la coopération transfrontalière à travers quatre missions : réaliser ou faire réaliser des études, rechercher des financements, coordonner les initiatives publiques ou privées et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen.

Le GEIE à présidence tournante, dispose d'un organe de décision politique, le Collège des membres, composé de trois membres issus de chaque institution fondatrice.

Le Conseil de gérance est composé de deux élus représentant la Diputacion et la CABAB. Il est chargé d'appliquer les décisions du Collège des membres et assure le pilotage politique du projet.

Figure 39: Organisation interne de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian



Source : MOT

Le Comité de direction est codirigé par un représentant de la CABAB et un représentant de la Diputacion, chargés d'assurer le pilotage technique du projet par un suivi quotidien des dossiers.

Ils sont assistés par une équipe technique composée de deux chargées de missions mises à disposition, l'une par la CABAB, l'autre par la Diputacion, pour assurer la gestion d'un secrétariat conjoint hébergé par la CABAB. Le GEIE étant une structure d'étude, de coordination et d'animation de la coopération transfrontalière au sein de la conurbation basque, il n'a pas de personnel technique propre même si cela est juridiquement possible. Les porteurs du projet ont préféré la solution du détachement du personnel de leur structure avec facturation des frais au GEIE.

Les langues de travail sont l'euskara (basque), le castillan et le français. L'euskara a le statut de langue officielle en Espagne uniquement.

Le financement de la structure est assuré grâce aux subventions des partenaires.

Depuis lors, des projets significatifs ont été réalisés : un document prospectif (Livre Blanc en 2000), une convention transfrontalière relative au traitement des déchets, la création du Consorcio Bidassoa-Txingudi (structure juridique rassemblant Hendaye, Irun et Fontarabie) ou sont en cours d'élaboration : projet d'Euro-Institut Atlantique-Pyrénées...

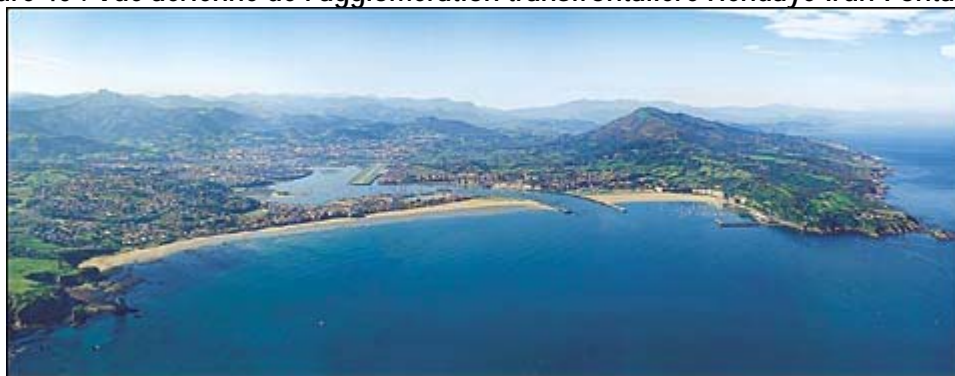
Si la structure de l'Eurocité basque a donné son impulsion à plusieurs projets concrets, dont la gestion des déchets transfrontaliers, la démarche de coopération connaît depuis quelques années un ralentissement dans son évolution, notamment du fait d'une moindre priorité politique donnée au transfrontalier du côté français. Par ailleurs, certains acteurs souhaiteraient un plus grand portage politique et technique de cette structure.

- *Consortio Bidassoa-Txingudi*

Pour encourager et pour renforcer la coopération commune, les Conseils municipaux d'Hendaye, de Fontarabie et d'Irun ont créé l'Association transfrontalière Bidassoa-Txingudi, par la signature, le 23 décembre 1998, de la Convention Inter-administrative de Coopération Transfrontalière entre ces trois municipalités, situées à l'embouchure de la rivière Bidassoa.

Le Consortio Transfrontalier Bidassoa-Txingudi est né de la conviction des trois municipalités de renforcer leurs relations mutuelles afin de contribuer à la revalorisation du développement économique et social des zones frontalières, tout en renforçant les liens entre les trois communes. Pour ce faire, le Consortio a fixé des objectifs et identifié des actions dans le domaine du tourisme, de la culture, du social et du développement économique. Parmi les différentes actions menées, le Consortio a participé à la mise en place de transports publics sur l'ensemble de l'agglomération et à la rédaction d'un Plan local de l'habitat transfrontalier. Cependant, il n'exerce pas de compétence en matière d'habitat ou de logement.

Figure 40 : Vue aérienne de l'agglomération transfrontalière Hendaye-Irun-Fontarabie



Source : [www.bidasoa-txingudi.com](http://www.bidasoa-txingudi.com)

L'action du Consortio en matière de coopération transfrontalière souffre cependant du ralentissement rencontré par le projet d'Eurocité basque. Les deux structures entretiennent par ailleurs peu de relations entre elles.

#### *b. La conférence eurorégionale*

La signature en 2005 d'une convention entre la Diputacion Foral de Guipuzkoa et le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a abouti à la création en mars 2007 d'une Conférence eurorégionale réunissant en plus des deux premiers acteurs cités, le Conseil Régional Aquitaine, le Conseil des Elus du Pays Basque et la Communauté autonome basque. La participation de l'Etat français, représenté par la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, sera limitée à une participation en qualité d'invité.

Les objectifs de cette structure sont de préserver la qualité de vie et favoriser les échanges et la mobilité en matière d'infrastructures, d'environnement et de la communication. Cependant, la Conférence eurorégionale n'aura vraisemblablement pas vocation à porter des projets.

En outre, elle n'a pas pour but de remplacer les initiatives déjà existantes mais de proposer un nouvel espace de dialogue et de résolution de problématiques plus complexes issues de blocages juridiques ou institutionnels et de la diversité des agents impliqués.

Pour sa première année de fonctionnement, l'action de la Conférence eurorégionale se portera sur trois thématiques prioritaires : la mobilité des personnes ; la coopération en matière sanitaire et sociale ; la coopération universitaire (formation et recherche).

c. *Une coopération transfrontalière thématique limitée sur le plan de l'urbanisme, du foncier et logement*

Plusieurs projets de coopération transfrontalière ont été envisagés ou réalisés sur le territoire transfrontalier basque, notamment sous la forme de rencontres autour des thèmes de la culture, de la santé, du sport, de l'environnement, des déplacements ou de la communication. Cependant, les actions transfrontalières menées sur le plan de l'urbanisme, du foncier ou du logement semblent relativement peu nombreuses. Parmi elles, on trouve :

- *Le projet d'observatoire transfrontalier du logement et de l'habitat de l'agglomération Bayonne-San Sebastian*

Réalisée en 2001, cette étude avait comme objectif la reconnaissance de la situation du logement dans la zone de l'Eurocité Basque, en la plaçant dans le cadre sociodémographique de l'habitat transfrontalier. Cette partie a donné lieu à la réalisation d'un *Atlas du logement et de l'habitat de l'Eurocité*. Il s'agissait ensuite de réaliser une identification-caractérisation des agents publics et privés, des compétences et des instruments en matière de logement et d'habitat de part et d'autre de la Bidassoa, dans le cadre du document intitulé *Agents et compétences*. Enfin, ce projet consistait à élaborer un diagnostic du logement et de l'habitat dans l'Eurocité et une première identification des thèmes clé de sa problématique résidentielle et des lignes d'action à mettre en œuvre, faisant l'objet d'un *Agenda de l'observatoire*.

Les principales conclusions de cette étude ont permis d'identifier certaines caractéristiques de cet espace transfrontalier en matière de logement et d'immobilier. Ainsi, ce territoire présente des pratiques résidentielles différentes de part et d'autre de la frontière : les modèles urbains sont différents, mais les processus sont similaires avec de fortes tensions sur le marché de l'immobilier. A l'inverse, la demande en logement est aussi forte d'un côté comme de l'autre. Cependant, de grandes différences existent concernant l'offre locative, beaucoup plus importante côté français. Enfin, la mobilité transfrontalière est un phénomène qui semble se concentrer dans la baie de Txingudi (Hendaye, Irun, Fontarabie).

Cette démarche est restée malheureusement sans suite et n'a pas permis de poser les jalons d'une mise en réseau des acteurs pérenne ni une observation continue des problématiques liées au logement dans le territoire transfrontalier.

- *Le projet de PLH transfrontalier*

Un projet de PLH transfrontalier a été mené en 1999 sur le périmètre du Consorcio Bidassoa-Txingudi. Ce document a conduit à la réalisation d'un diagnostic sur les besoins locaux en matière de logement et le fonctionnement de l'agglomération en termes de logement et d'habitat ainsi qu'à définir une série d'actions qui pourraient répondre à ces nécessités et qui assoieraient les bases de la coordination et de la concertation des politiques locales en contribuant à la configuration progressive d'une entité transfrontalière Bidassoa-Txingudi. Il n'a pas non plus été suivi d'effet, que cela soit en matière de coordination des politiques de l'habitat au sein du consorcio ou bien même en termes d'échanges de pratiques dans cette agglomération transfrontalière.

- *Le Livre blanc de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian*

C'est un document, publié en 2000, qui recueille les premières propositions et réflexions pour la construction de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián. Dans cet espace, l'Agence Transfrontalière Bayonne-



San Sebastián mise sur la construction d'une « ville » qui intégrerait les deux côtés de la frontière. La plupart des propositions émises par le Livre blanc doivent contribuer à renforcer la reconnaissance intégrée du territoire. Parmi les projets envisagés, notons celui de réaliser une nouvelle centralité du Txingudi. Cependant, la prise en compte de problématiques relatives au foncier et à l'immobilier semble faible au regard des enjeux transfrontaliers en la matière.

Figure 41 : Plan d'aménagement d'une nouvelle centralité du Txingudi



Source : Livre blanc de l'Eurocité basque

2. Des flux transfrontaliers nombreux et diversifiés mais à l'impact limité sur la question du logement et du foncier

Malgré l'existence d'une conurbation transfrontalière allant de Bayonne à San Sebastian de plus de 600 000 habitants, les déplacements de proximité entre les côtés français et espagnols sont relativement limités. Ces flux transfrontaliers se répartissent entre flux de travailleurs frontaliers, flux touristiques et flux de loisirs ou de commerce. En raison de l'absence d'observation suivie du phénomène des flux, il nous est difficile d'en avoir une vision très actuelle.

#### a. Flux de travailleurs

Depuis quelques temps, les flux de travailleurs frontaliers de la France vers l'Espagne constituent la majeure partie des flux de travailleurs frontaliers entre les deux pays. Ainsi, en 1999, on dénombrait dans la zone d'emploi de Bayonne-Pyrénées, 1054 frontaliers (dont 735 Espagnols et 290 Français) allant

travailler en Espagne<sup>8</sup>. Dans le sens opposé, les flux de travailleurs frontaliers sont également faibles. En 2001, on dénombrait ainsi 922 travailleurs frontaliers dans le sens Espagne-France. Outre le dynamisme économique basque espagnol supérieur à celui côté français, la tendance semble à l'amplification à travers le nombre d'Espagnols s'installant côté français pour des raisons de prix du foncier et de l'immobilier plus attractifs que du côté espagnol et étant ainsi comptabilisés dans les flux de travailleurs frontaliers France->Espagne, même si celui-ci tend à être constitué d'une majorité d'Espagnols. Côté français, l'origine de ces flux de travailleurs frontaliers se limite aujourd'hui essentiellement au bassin du Txingudi (Hendaye, Ciboure, Urrugne etc...) communes directement frontalières et connectées (pour Hendaye) au réseau ferroviaire espagnol par le train régional espagnol Topo (voir figure 42), comme on le verra dans la partie I/D-2-c.

Figure 42: Topo traversant le pont sur la Bidassoa (rivière marquant la frontière franco-espagnole)



Source : MOT

#### b. Flux touristiques

Certains Espagnols ayant acheté une résidence secondaire au Pays Basque français ou dans le Sud des Landes, ou certains Français ayant une résidence secondaire côté espagnol, constituent des flux hebdomadaires de proximité. Cependant, ce type de flux n'est pour le moment pas quantifiable.

Il faut cependant noter que dans la part de résidences secondaires possédées par des étrangers, côté français, 79,2% appartiennent à des Espagnols sur le littoral basque et 41,2% sur le littoral landais<sup>9</sup>. Ces acheteurs sont notamment intéressés par les résidences de haut standing. N'apparaissent pas dans ces statistiques les « mobiles homes » dont une partie concerne également des occupants Espagnols dans le sud des Landes.

<sup>8</sup> Source : INSEE, RP 1999

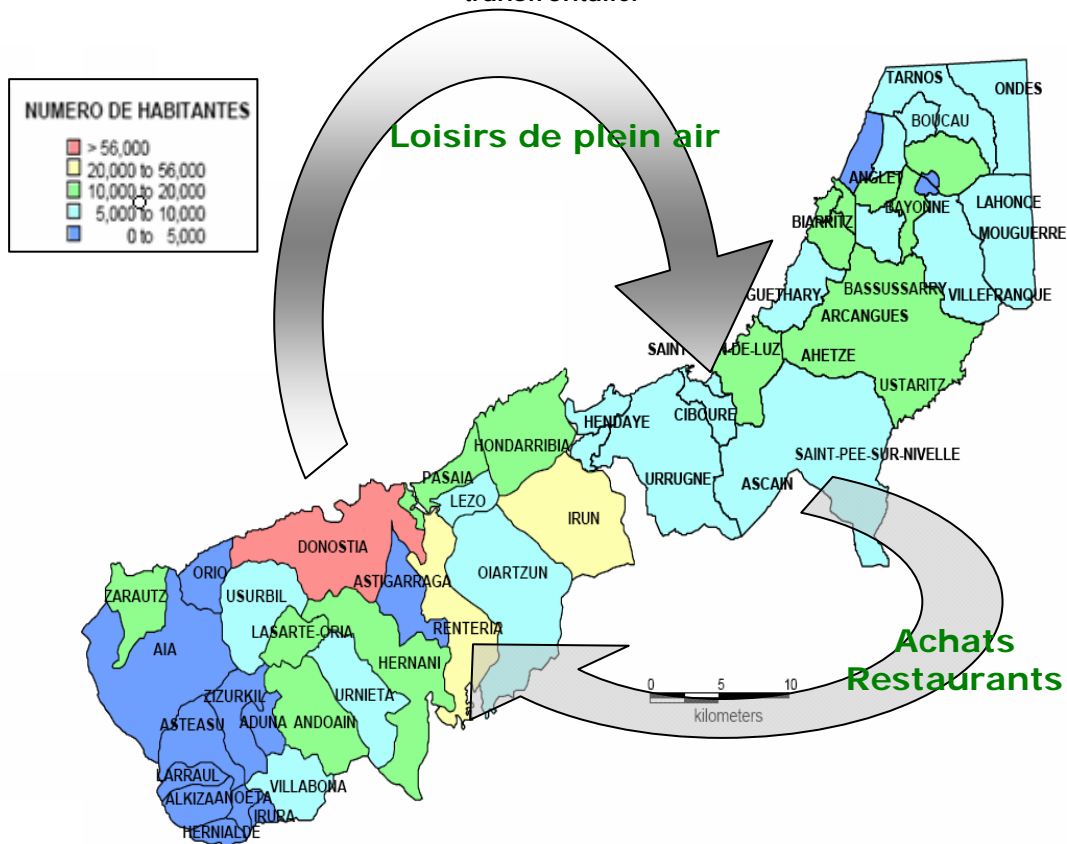
<sup>9</sup> Source : DGI, Filocom 2003



c. Flux de loisirs ou de commerce

Les flux de loisirs représentent une part très importante des flux transfrontaliers de proximité. Ils concernent principalement des populations habitant du côté français et se rendant du côté espagnol pour y faire leurs achats (en particulier à Irun – voir figure 43 - et à San Sebastian), pour leurs loisirs (expositions, restaurants). A cet égard, on a vu le développement sur un certain nombre de points frontières de véritables centres commerciaux côté espagnol (Ibardin, Dancharria etc...) qui sont quasi exclusivement destinés aux clients français, en quête de produits de consommation alimentaire, tabac, et hifi à des prix inférieurs (notamment à cause de taxes plus faibles) à ceux pratiqués côté français. Si l'émergence de ces centres commerciaux frontaliers espagnols ne font pas l'objet de la moindre concertation commerciale, il en est de même sur le plan urbanistique.

Figure 43 : Flux transfrontaliers par nombre d'habitants et par thème sur le littoral basque transfrontalier



Source : IKEI

Selon une enquête réalisée en 2006, 78 % des personnes de l'Eurocité Basque a déclaré voyager avec assiduité à l'autre côté de la frontière. Parmi eux, les Français sont majoritaires (93%) sur les habitants Espagnols habitant dans la province de Guipúzcoa (72%).

Figure 44 : Zone commerciale à Irun, à proximité de la frontière franco-espagnole



Source : MOT

Figure 45 : Zone commerciale du Col d'Ibardin (à gauche la France ; à droite l'Espagne)



Source : MOT

## Synthèse

### *Des interactions transfrontalières limitées*

*Si la coopération transfrontalière entre les deux versants basques est dotée de plusieurs structures de gouvernance transfrontalière territorialisées (Eurocité basque, Consorcio) et reste dynamique et plurithématique, elle concerne à l'heure actuelle moins les problématiques liées à la planification et au logement que ce qu'elle a pu développer il y a quelques années sur ce sujet. Les flux transfrontaliers de personnes sont nombreux entre Pays basque nord et Pays basque sud mais ils sont essentiellement liés aux pratiques commerciales et aux loisirs dans une zone qui fait également office de corridor de passage engorgé pour les flux transnationaux entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe. Les flux de travailleurs frontaliers en hausse à destination de l'Espagne sont de plus en plus le fait d'Espagnols s'installant côté français pour des raisons de coût moindre du logement tout en continuant à travailler dans leur pays d'origine.*

## D. Une situation foncière et immobilière tendue

### 1. Des causes différentes de part et d'autre de la frontière

#### a. Côté français : une conjonction de facteurs

- *Une forte demande, notamment sociale, dans un espace en pleine croissance démographique*

Comme on a pu le voir, le Pays Basque français demeure un territoire attractif où la croissance démographique, fondée en grande partie sur un solde migratoire positif, a attiré des populations aux revenus plus élevés que la moyenne locale. On a vu également que l'aire urbaine de Bayonne est celle qui attire le plus de personnes extérieures à la région Aquitaine et notamment de l'Île de France et de l'étranger pour des personnes à la recherche d'un cadre de vie agréable. La solvabilité plus importante de ces nouveaux arrivants a contribué à une hausse des prix. Les acheteurs extérieurs au Pays Basque représentent 42,6% des acquéreurs entre 2000 et 2005 (24,4% pour le Béarn) dont 9% pour l'Île de France, et 8,8% pour l'Espagne, ce qui donne la mesure de l'ampleur du phénomène. Outre la résidence secondaire qui constitue dans certains cas une réelle concurrence pour la résidence principale sur le plan de la location (plus rentable sur la période estivale qu'à l'année), on note également l'augmentation du phénomène de double résidence où une partie du ménage habite en permanence sur place et où une partie du couple continue de travailler pour partie dans sa région d'origine (Île-de-France, Grande Bretagne). Cette clientèle aisée vient contribuer également à la concurrence dans la quête d'un logement.

Parallèlement, le phénomène de décohabitation des jeunes, du vieillissement de la population et de l'augmentation des divorces et des séparations participe à la réduction de la taille des ménages (2,8 à 2,42 entre 1990 et 1999 sur la zone littorale) et à la demande de logements, dont une bonne partie est sociale du fait de la déconnexion des nouveaux prix par rapport aux ressources des habitants.

Enfin, la baisse des taux d'intérêt conjuguée à une bonne conjoncture économique ont stimulé une demande d'accession générant une inflation immobilière.

Comme on l'a vu, la demande en matière de logement social est forte et le profil des demandeurs est essentiellement composé de célibataires et jeunes ménages d'origine locale (42% ont moins de 35 ans, 75% sont d'origine locale sur le périmètre du SCOT sud). La demande concerne des logements petits et moyens alors que l'offre est inversement proportionnelle à cette demande (surreprésentation de grands logements).

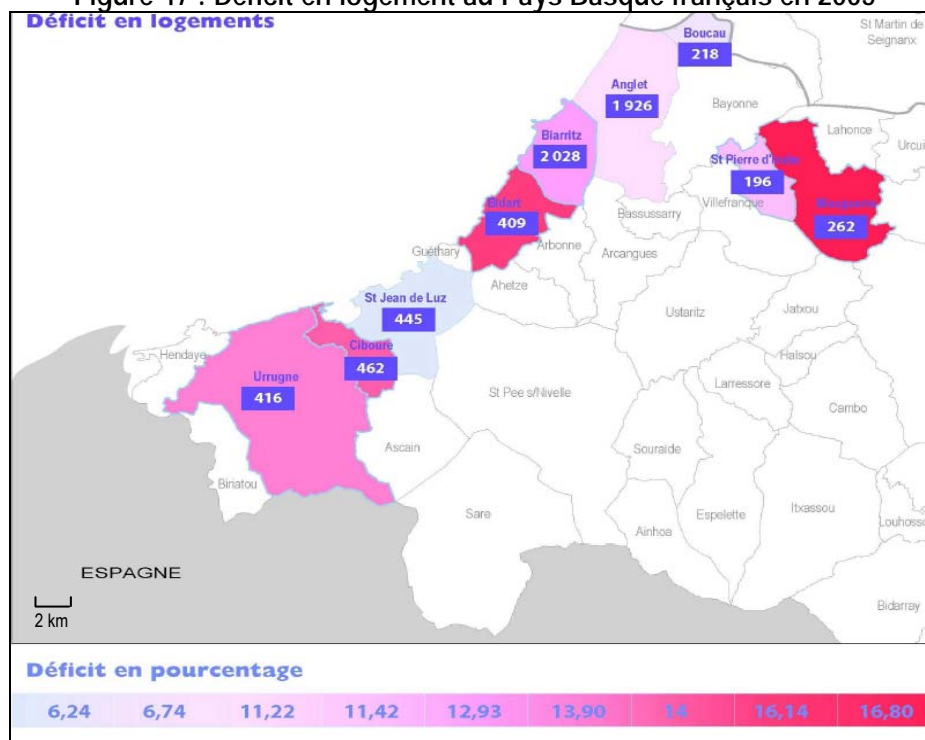
Le taux de vacance de plus de 3 mois pour absence de candidat est de 0,5% seulement.

Figure 46 : Logements sur l'arrondissement de Bayonne en 2004

Communes	Résidences principales	Logements locatifs sociaux				Evolution 2003/2004 des logts. manquants
		Nombre effectif	Taux réel	Représentant 20 %	Déficit en logements	
	17 165	1 507	<b>8,78</b>	3 433	1 926	-1
<b> Biarritz </b>	15 685	1 109	<b>7,07</b>	3 137	2 028	40
<b> Bidart </b>	2 539	98	<b>3,86</b>	507	409	15
<b> Boucau </b>	3 235	429	<b>13,26</b>	647	218	18
<b> Ciboure </b>	3 301	198	<b>6,00</b>	660	462	7
<b> Mouguerre </b>	1 564	50	<b>3,20</b>	312	262	14
<b> Saint Jean de Luz </b>	7 144	983	<b>13,76</b>	1 428	445	21
<b> Saint Pierre d'Irube </b>	1 724	148	<b>8,58</b>	344	196	-9
<b> Urrugne </b>	2 999	183	<b>6,10</b>	599	416	6
<b> Total </b>					<b> 6 362 </b>	

Source : DDE 64

Figure 47 : Déficit en logement au Pays Basque français en 2005



Source : DDE 64

Face aux enjeux liés à la loi SRU, principalement vis-à-vis du quota de 20% de logements sociaux à respecter, il manque juridiquement à ce jour 6300 logements sociaux sur la zone littorale. Comme on va le voir, la tendance locale de construction HLM a pourtant été à la baisse, même au-delà de 2001, en dépit d'une demande constante et d'une crise du logement en développement. Il y a 7,5 demandes de logements sociaux pour un logement social disponible au Pays Basque (contre 3,3 dans le bassin de Pau).

- *Un effet de rattrapage récent dans la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, de plus en plus déconnectés des revenus de la population locale*

Contrairement à de nombreux discours, les professionnels de l'aménagement s'accordent à dire qu'il n'y a pas tant de pénurie de terrains à bâtir mais une déconnexion, un découplage des prix de ces terrains par rapport aux moyens de la maîtrise d'ouvrage publique, des bailleurs sociaux comme celle des revenus des jeunes acquéreurs privés.

En outre, les prix du foncier et de l'immobilier au Pays Basque français ont connu un certain décalage, un retard dans leur augmentation par rapport à d'autres zones littorales qui avaient connu un boom immobilier dans la décennie précédente. L'augmentation des prix n'en a été que plus brutale, sur une période relativement restreinte.

L'augmentation des prix a été importante pour les maisons : +77% entre 2000 et 2005 au niveau du Pays Basque) avec des pointes à + 110% sur la zone du sud des Landes.

L'augmentation du prix des appartements a été encore plus forte (+94% en moyenne sur le Pays Basque avec des pointes à 110% à Bayonne notamment) au cours de cette même période.

Enfin, ce sont les terrains à bâtir qui ont connu la hausse la plus spectaculaire: + 117% en moyenne à l'échelle du Pays Basque avec des sommets atteints dans la frange ouest de la zone intermédiaire (+ 195%) !

Il est donc intéressant de noter que la hausse est la plus forte dans la zone intermédiaire péricentrale, celle qui concentre l'essentiel du phénomène de desserrement du cœur d'agglomération et du littoral, et qui est donc par ricochet la plus demandée.

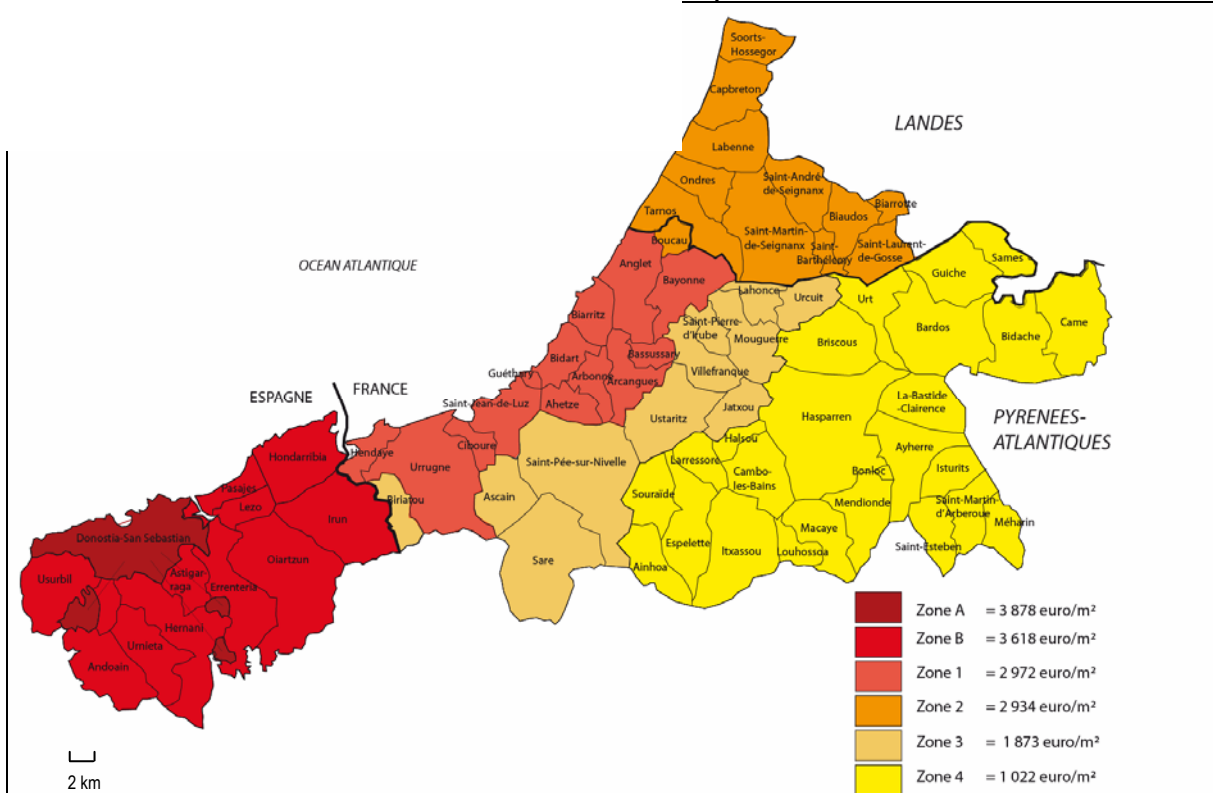
Figure 48 : Prix du logement en 2000 et en 2005 au Pays Basque français

FRANCE		APPARTEMENTS ANCIENS	APPARTEMENTS NEUFS	MAISONS ANCIENNES ET NEUVES	TERRAINS A BATIR
ANNEES	ZONES	Prix au m <sup>2</sup> *	Prix au m <sup>2</sup> *	Prix moyen	Prix au m <sup>2</sup> *
2000	zone1	1 499 €	1 923 €	220 510 €	61 €
	zone2	1 392 €	1 501 €	137 520 €	36 €
	zone3	1 096 €	1 178 €	175 630 €	24 €
	zone4	818 €	1 678 €	127 070 €	17 €
2005	zone1	2 972 €	3 432 €	356 220 €	125 €
	zone2	2 934 €	2 778 €	297 560 €	94 €
	zone3	1 873 €	-	328 900 €	71 €
	zone4	1 022 €	2 599 €	221 130 €	36 €

Source : Min PERVAL, 2007

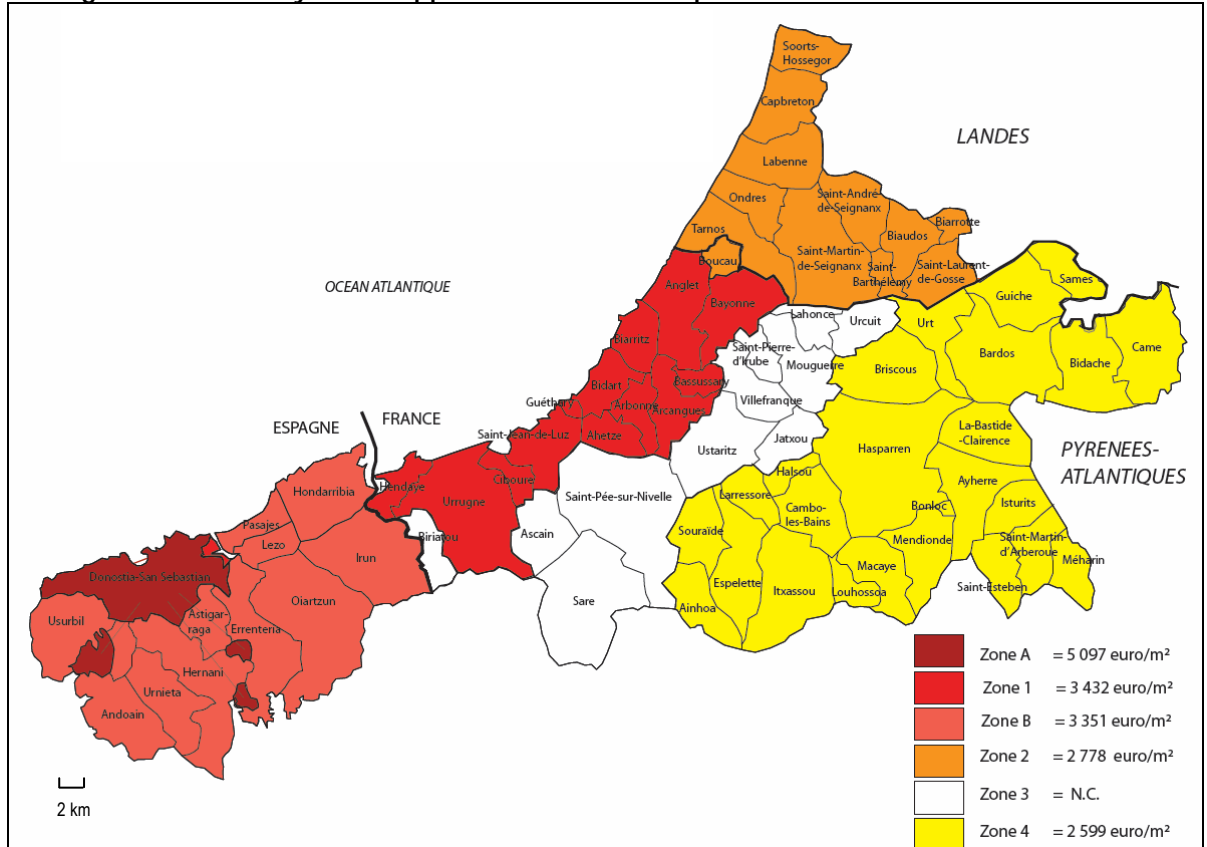


Figure 49 : Prix moyen des appartements anciens de part et d'autre de la frontière en 2005



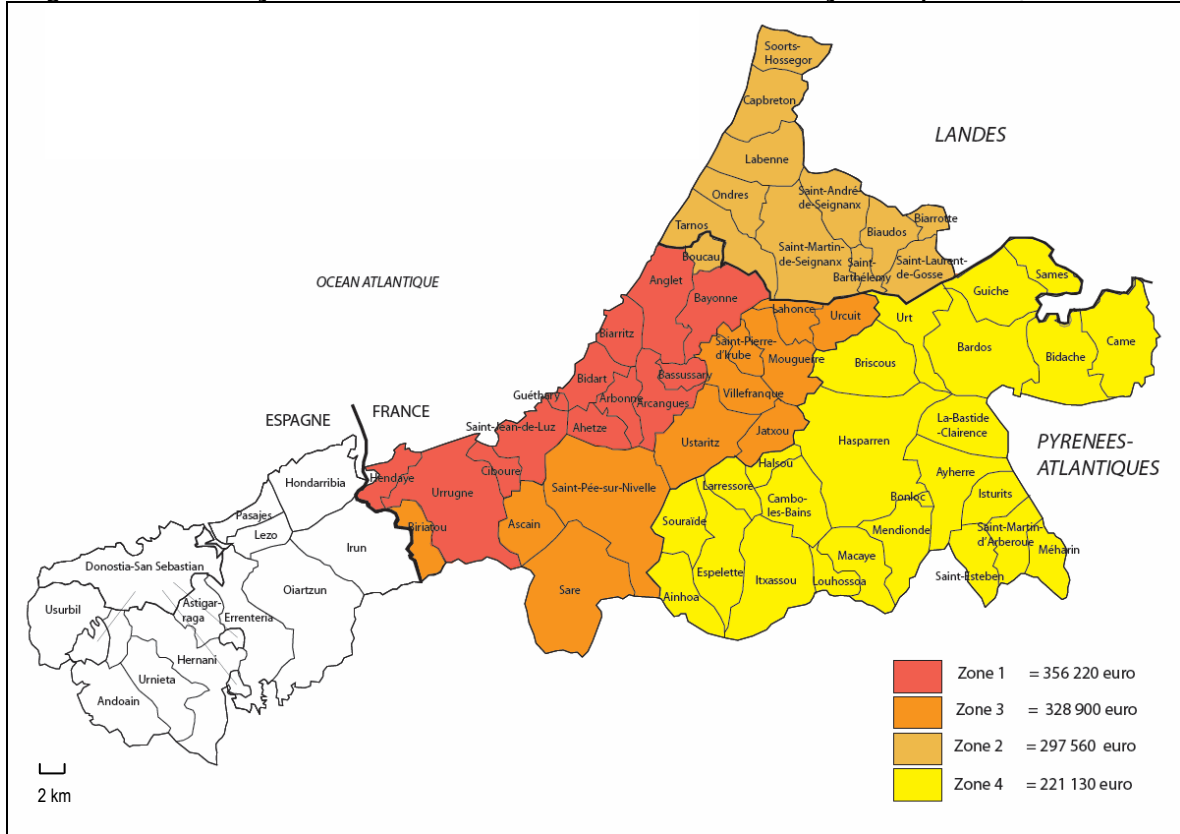
Source : MOT, d'après PERVAL 2007

Figure 50 : Prix moyen des appartements neufs de part et d'autre de la frontière en 2005



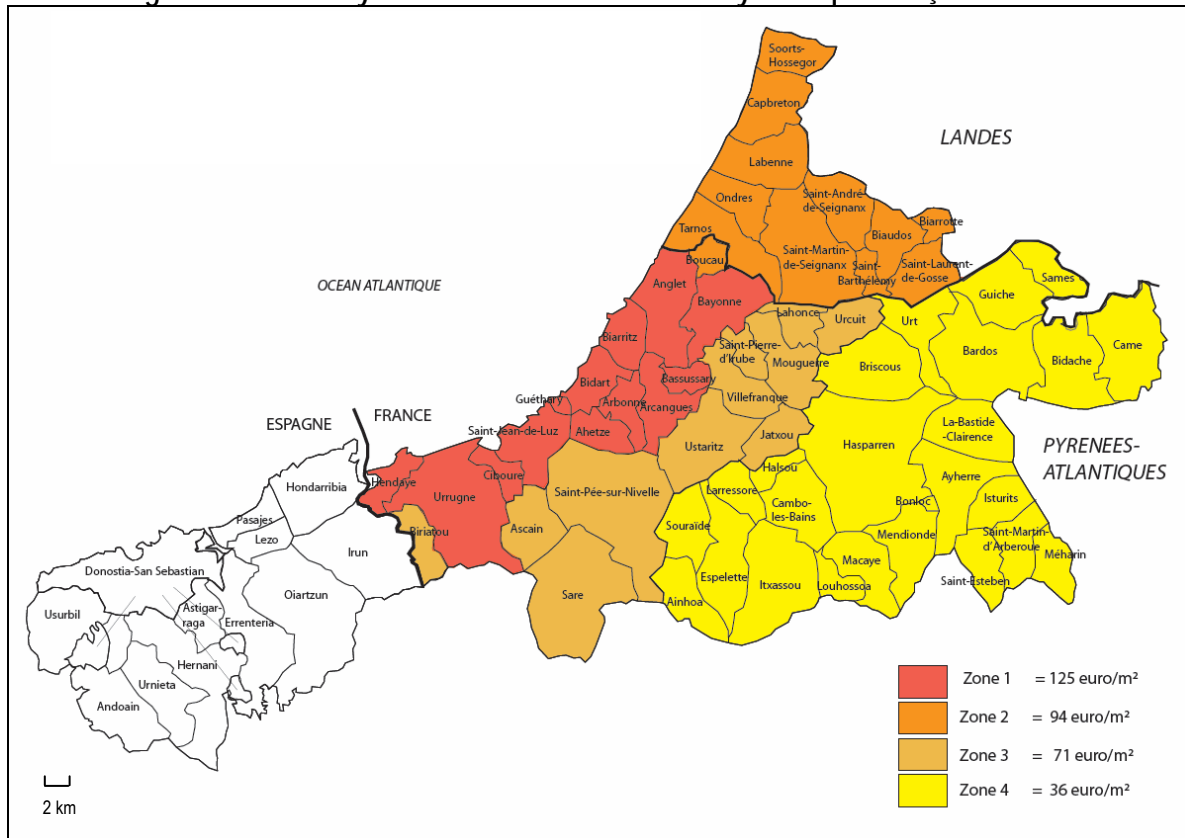
Source : MOT, d'après PERVAL 2007

Figure 51 : Prix moyens des maisons anciennes et neuves au Pays Basque français en 2005



Source : MOT, d'après PERVAL 2007

Figure 52 : Prix moyens des terrains à bâtir au Pays Basque français en 2005



Source : MOT, d'après PERVAL 2007

En termes de répartition des prix, c'est la zone centrale et littorale qui, sans surprise, affiche les prix les plus élevés 2972€/m<sup>2</sup> pour un appartement ancien, 3432€/m<sup>2</sup> pour un neuf, des prix de maisons négociés à 356220 € en moyenne en 2005 avec des records à Biarritz avec une moyenne de 410 K€ par transaction sur les maisons. Pour le centre de cette ville, les prix au m<sup>2</sup> ne se négociaient pas en dessous de 4300€/m<sup>2</sup> pour les appartements. Les terrains sont quant à eux les plus élevés sur le littoral mais la proximité directe de la mer ne trouve pas acquéreur à moins de 400 €/m<sup>2</sup>.

Autant dire que ces prix sont pour la plupart d'entre eux inaccessibles à une partie de la population.

- *Une pratique de la faible densité qui aboutit à des biens immobiliers chers car individuels et sur de grandes parcelles.*

On a pu voir, c'est la référence forte de la ferme basque qui a constitué paradoxalement le modèle de construction du logement au Pays Basque français : une maison (qui était pourtant collective à l'origine !) au milieu d'une grande parcelle. Ce référent culturel devient de plus en plus inaccessible à la population, au vu des prix du foncier. Et c'est la façon dont on utilise ce foncier qui le rend rare sur le littoral et dans la frange ouest de la zone intermédiaire.

On note l'absence d'assainissement collectif dans un certain nombre de communes de la zone intermédiaire obligeant les personnes qui font bâtir leurs maisons, conformément aux restrictions de la loi SRU, à construire sur une parcelle faisant au minimum 1500m<sup>2</sup> (2000m<sup>2</sup> si le terrain est en pente). Un certain nombre de communes de moins de 2000 habitants sont réticentes à se doter de cet équipement, pensent maîtriser leur urbanisation par cette restriction juridique mais imposent de fait la consommation de grandes parcelles et un niveau de revenus élevé pour pouvoir les acquérir. La difficulté à financer l'assainissement collectif devient un facteur bloquant des politiques de l'habitat, accentuant les phénomènes de pénurie et l'inflation.

Par ailleurs, ce mode de production : le logement individuel permet un nombre de logements mis sur le marché moins important que du logement collectif. A ce titre, le rythme de production de logement, rapporté à celui de la population reste très en-deçà de celui en vigueur côté espagnol (cf. tableau n°35) et ne répond pas aux besoins.

- *Des pouvoirs publics qui n'ont pas anticipé la crise du logement : une production de logements, notamment sociaux, inférieure à l'importante demande*

Un certain nombre d'institutions dénonce la défaillance publique qui n'a pas su anticiper la situation de surchauffe foncière et immobilière. Le Pays Basque avait déjà connu une crise à la fin des années 1980, début des années 1990 avec la conjonction d'un contexte national de forte relance économique immobilière et d'un contexte local marqué par l'arrivée en nombre de ressortissants et d'investisseurs espagnols. Les conséquences de cette surchauffe avaient été atténuées par une forte production de logements sociaux (20% de la production totale de logements en 1994). A titre de comparaison, l'année 2002 s'est soldée par une production de 5% de logements sociaux sur l'ensemble de la production totale.

Parallèlement, a été également dénoncée la faiblesse de l'ingénierie à l'intérieur de ces communes, souvent de petite taille et laissant la part belle aux promoteurs, qui, d'après de nombreux entretiens, « ont fait la loi » et ainsi la ville pendant de nombreuses années.

Les lacunes de l'interventionnisme public se sont manifestées tout d'abord dans le domaine de

- la planification territoriale :

- une non prise en compte des préconisations de la convention spécifique 2001-2006 incitant à travailler sur un périmètre comprenant l'agglomération tricéphale, la conurbation transfrontalière et la zone intermédiaire
- la démarche de deux SCOT, excluant toute une partie intermédiaire et dont seulement un, le SCOT du sud du Pays Basque a vu le jour en 2005 alors que l'autre, le SCOT Nord, est en phase d'élaboration depuis 7 ans (*cf partie II-A-1-b*).
- des PLU relativement nombreux mais où les outils d'urbanisme opérationnels ne sont pas du tout utilisés faute d'une ingénierie communale en matière d'urbanisme digne de ce nom (non utilisation du Droit de Prémption Urbain, des Zones d'Aménagement Différé, des Zones d'Aménagement Concertés, des « sur COS », ni des emplacements réservés pour réaliser du logement social, pas de baux emphytéotiques)
- peu de lotissements communaux

- des projets d'aménagement :

- pas de réalisation d'équipements métropolitains et de mutualisation des investissements qui confèreraient au BAB son rôle d'agglomération centre avec la mise en œuvre de projets urbains prioritaires, mais une stratégie de neutralisation et de duplication des équipements, sans mutualisation des ressources foncières, à l'intérieur du BAB.

- de la production de logements sociaux

On a souligné le retard pris en matière de production de logements sociaux en dépit des signes d'alerte avant-coureurs et de la faible réactivité des bailleurs sociaux dans ce domaine. La sous-consommation des crédits d'Etat, financement principal ou surcharge foncière, a été chronique jusqu'aux dernières années.

En dépit du constat alarmiste du rapport « Habitat et foncier » du Conseil de développement du Pays Basque en 2001, de la poursuite de l'attractivité démographique et de la baisse continue de la taille des ménages (2,4 en 1999 à 2,3 en 2006), la production de logements sociaux après 2001 a diminué. Il faudra donc de nombreuses années pour rattraper le retard dans ce domaine, en dépit d'une nouvelle posture des pouvoirs publics et des bailleurs sociaux et de l'utilisation coordonnée des nouveaux outils, abordés en deuxième partie de ce travail.

Enfin, la mise en œuvre commune de la production de logements sociaux, qui repose sur les opérateurs HLM locaux (dont les 3 plus importants avaient pendant un certain temps regroupé leurs moyens) n'a concerné que la mise en commun de la gestion de leurs patrimoines existants. Les démarches de prospection et de montage d'opérations sont restées distinctes, voire concurrentes, ce qui semble d'autant plus le cas depuis leur séparation.

« 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 »<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La situation foncière au pays basque, pour une politique d'intervention foncière, MELT, Ministère de l'Intérieur et ministère de l'agriculture, 2004, p 14.



- *Un foncier économique rare et cher*

Les réserves foncières à vocation économique sont très réduites au sein du Pays Basque français. Il s'agit ici moins d'un problème de prix du foncier (celui-ci ne représentant que 4% à 6% du coût de son installation) que celui d'une réelle possibilité pour des espaces en capacité d'offrir une proximité des services et des infrastructures de transports et un manque de démarche de projet des pouvoirs publics dans ce domaine. Ce problème foncier économique semble constituer un véritable obstacle pour le développement des entreprises qui sont de plus en plus nombreuses à partir dans le sud des Landes (350 ha sur 3 ZAC sont destinées au développement économique dans le Seignanx).

Le besoin dans ce domaine est estimé à 1000 ha par la CCI de Bayonne (alors que l'offre de bureau est pléthorique). L'étanchéité du monde des élus avec le monde économique semble importante. On note d'ailleurs le cas de certaines communes qui préfèrent se passer de TP plutôt que d'accueillir des activités, notamment productives afin de ne pas froisser une population résidentielle réticente. La réticence au développement de l'activité est donc bien réelle et cette volonté de « rester un jardin », d'après certains interlocuteurs, renforce ce risque de déséquilibre et d'appauvrissement économique. Les rares zones conséquentes sont destinées à de l'activité commerciale. Pourtant, le clivage fonctionnel du Pays Basque est bien réel (augmentation des migrations domicile-travail) et la pérennité de son économie et de son emploi passe par la prise de conscience du véritable enjeu de prévoir des espaces pour la création de richesses. Sans cette capacité, le développement économique et son dynamisme actuel risquent d'être compromis. Il y a urgence à mutualiser les moyens institutionnels pour permettre des réserves de terrains à usage d'activités et développer une certaine mixité fonctionnelle qui fait la spécificité du Pays Basque espagnol où l'économie est au cœur de la question urbaine.

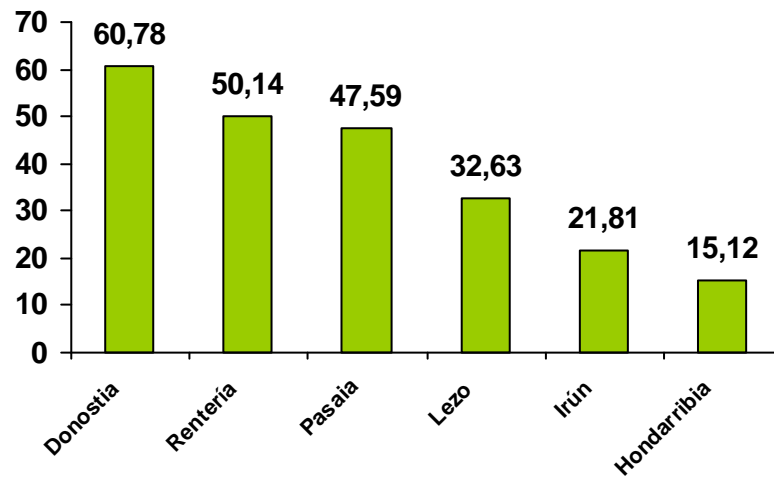
*b. Côté espagnol*

- *Une forte demande (notamment sociale) soutenue par une croissance démographique et économique.*

On l'a vu, le Pays Basque espagnol est un territoire de forte croissance économique et démographique. La demande en matière de logement est très importante, à l'instar de la partie française. Le prix élevé des logements sur le marché libre pousse de nombreuses personnes (surtout les jeunes, l'âge moyen des postulants est de 31 ans) à s'inscrire au Registre des candidats à un logement social. Ceux-ci sont tirés au sort par le Gouvernement Basque parmi les personnes qui remplissent les conditions élémentaires de revenus et d'inscription au Registre Nominal des Habitants de la Commune.

Selon les données des candidats inscrits au mois de décembre 2005, on constate que dans la zone littorale de la zone fonctionnelle de Donostialdea, 15.560 personnes étaient inscrites et en attente d'obtenir un logement social. Le ratio de personnes inscrites pour 1000 habitants pour l'ensemble des six communes se situe à 49 pour mille, le niveau d'inscription étant toutefois nettement supérieur à Donostia (61 pour mille). Rentería (50 pour mille) et Pasajes-Pasaia (48 pour mille) affichent également des ratios très élevés, alors que le volume de candidats est nettement inférieur dans la Contrée de la Bidassoa: Irún (22 pour mille) et Hondarribia (15 pour mille).

Figure 53 : Personnes inscrites pour 1000 habitants



Source : IKEI

Figure 54 : Personnes inscrites en décembre 2005 en Donostialdea

	Achat	Location	Total	Inscrits pour 1000 habitants
San Sebastián	8.750	8.085	11.142	60,78
Errenteria	1.539	1.136	1.898	50,14
Pasajes	595	513	769	47,59
Lezo	170	103	194	32,63
Irun	1.034	721	1.314	21,81
Fontarabie	194	144	243	15,12
Total	12.282	10.702	15.560	48,69

Source : IKEI

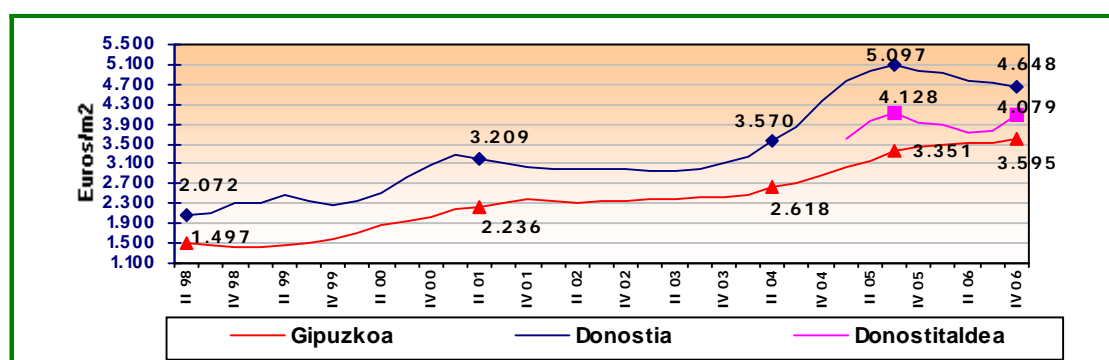
- Des prix très élevés mais en augmentation récente moins importante que côté français

Figure 55 : Prix des appartements côté espagnol en 2001 et 2005

ESPAGNE		APPARTEMENTS ANCIENS	APPARTEMENTS NEUFS
ANNEES	ZONES	Prix au m <sup>2</sup> *	Prix au m <sup>2</sup> *
2001	San Sebastian	3 442 €	3 209 €
	Guipuzcoa	2 825 €	2 236 €
2005	San Sebastian	3 878 €	5 097 €
	Guipuzcoa	3 618 €	3 351 €
	Donostialdea	3 600 €	4 128 €

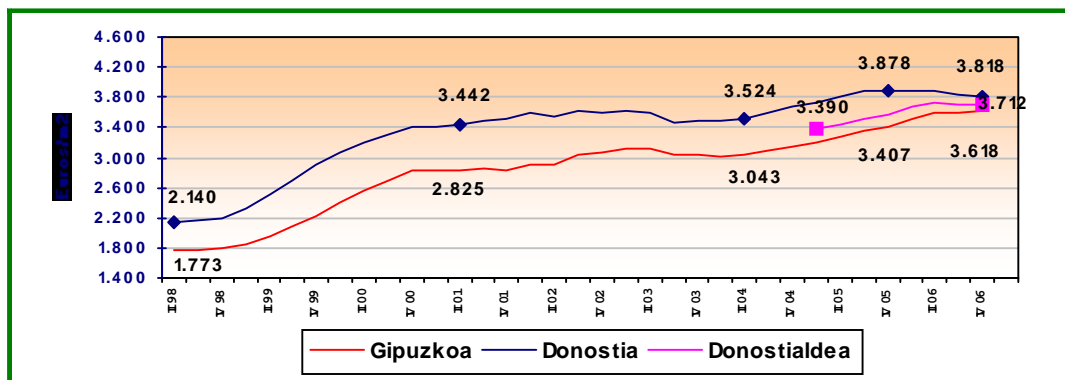
Source : IKEI

Figure 56 : Evolution des prix des logements neufs selon la Statistique d'Offre Immobilière du Gouvernement Basque



Source : IKEI

Figure 57 : Evolution des prix des logements anciens selon la Statistique d'Offre Immobilière du Gouvernement Basque.



Source : IKEI

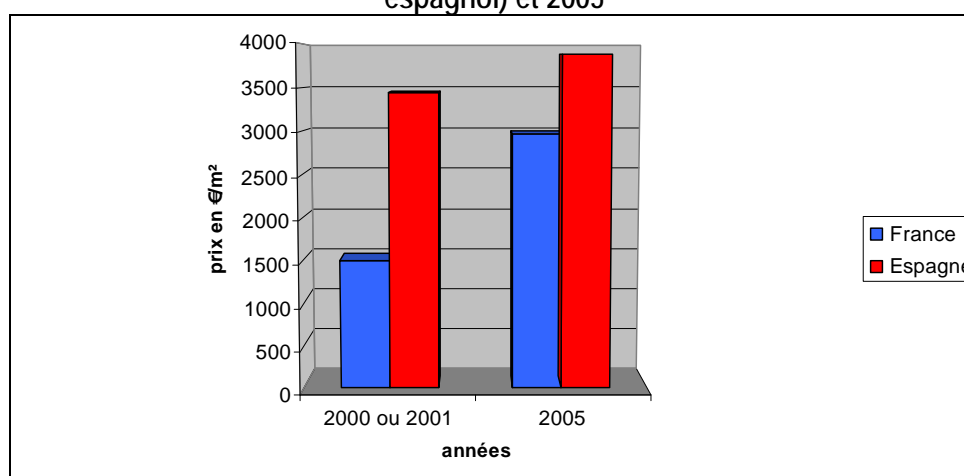
Le prix de vente des logements s'est considérablement accru durant la dernière décennie. Le prix moyen d'un logement ancien de 75 m<sup>2</sup> utiles, situé à Donostia-San Sebastián, avoisine les 300.000 €. Il est par ailleurs nécessaire de souligner que ces prix concernent les zones périphériques de la ville, car dans les quartiers plus au centre, ces chiffres sont largement dépassés.

Par ailleurs, les communes de la périphérie de Donostia (Donostialdea) présentent aussi des prix très élevés, très proches de ceux de la propre capitale.

En terme d'évolution, on note une certaine stagnation dans la hausse des prix ; c'est le cas pour les logements anciens, mais c'est encore plus marqué pour les logements neufs où les tarifs au m<sup>2</sup> ont même diminué depuis 2005, ceci semblant dû à une différente composition de l'offre où la production de logements de standing a été plus faible en 2006.

A 4650 €/m<sup>2</sup> de moyenne, les prix de San Sebastian restent malgré tout encore beaucoup plus élevés que ce qui est pratiqué sur la partie française (de 30% à 50% pour les centres villes). C'est également le cas pour l'ensemble de l'espace, la Donostialdea étant souvent à un prix deux fois supérieur à celui de la zone intermédiaire ouest du Pays Basque français.

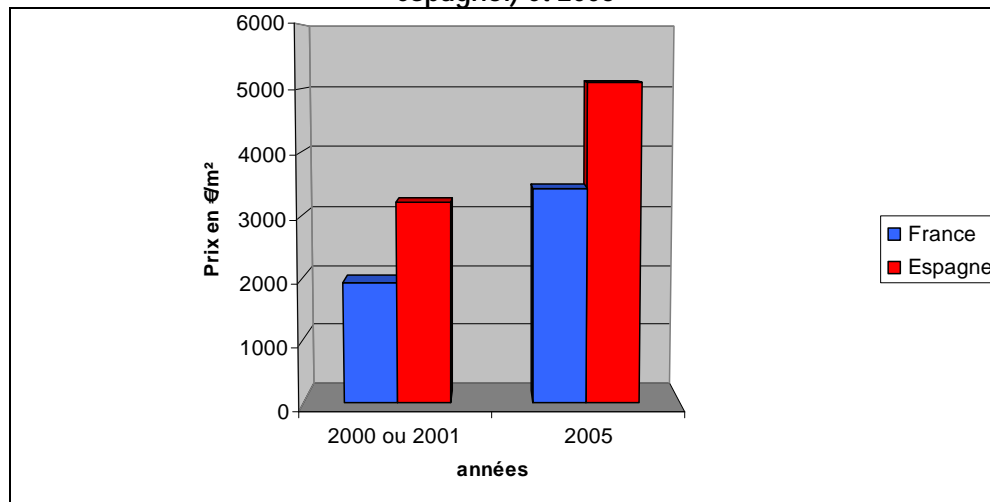
Figure 58 : Evolution du prix des logements anciens en zone littorale entre 2000 (2001 pour le côté espagnol) et 2005



Source : MOT d'après INSEE + IKEI



Figure 59 : Evolution du prix des logements neufs en zone littorale entre 2000 (2001 pour le côté espagnol) et 2005



Source : MOT d'après INSEE + IKEI

Comme on a pu le voir sur les cartes des prix comparés par type de bien (cf. figures 49 à 52), les prix de l'immobilier côté espagnol sont encore plus élevés que côté français (San Sebastian est 50% plus cher que les zones les plus prisées de la côte basque française) même si leur évolution a été moins rapide depuis quelques années, notamment pour San Sebastian, qui partait déjà de très haut.

Les prix du foncier sont également très élevés côté espagnol. Au niveau de tout le Guipuzkoa, le sol urbain est estimé à 423€/m<sup>2</sup> soit de 3 à 10 fois les prix du terrain à bâtir des 4 zones découpées côté français. Ils s'élevaient en 2004 à 1400 €/m<sup>2</sup> dans l'agglomération de San Sebastian, soit 3 fois plus qu'à Biarritz ou Hendaye du fait de sa grande rareté.

Une telle différence mais motive de plus en plus une certaine migration résidentielle comme on va le voir, côté français.

- *Une forte demande d'accession fondée sur une culture enracinée de la propriété*

Malgré cette situation, la location n'est pas envisagée comme une solution au problème du logement, car l'offre plutôt rare atteint des prix élevés. Ainsi, le prix moyen de location des logements anciens dans la zone fonctionnelle se chiffre à 850 € par mois. Elle va surtout à l'encontre de la culture enracinée de la propriété parmi la population basque et pousse malgré tout les citoyens à opter pour la propriété en faisant appel à des prêts hypothécaires de très longue durée pour pouvoir financer le montant du logement.

## 2. Des conséquences sociales et spatiales bien différenciées

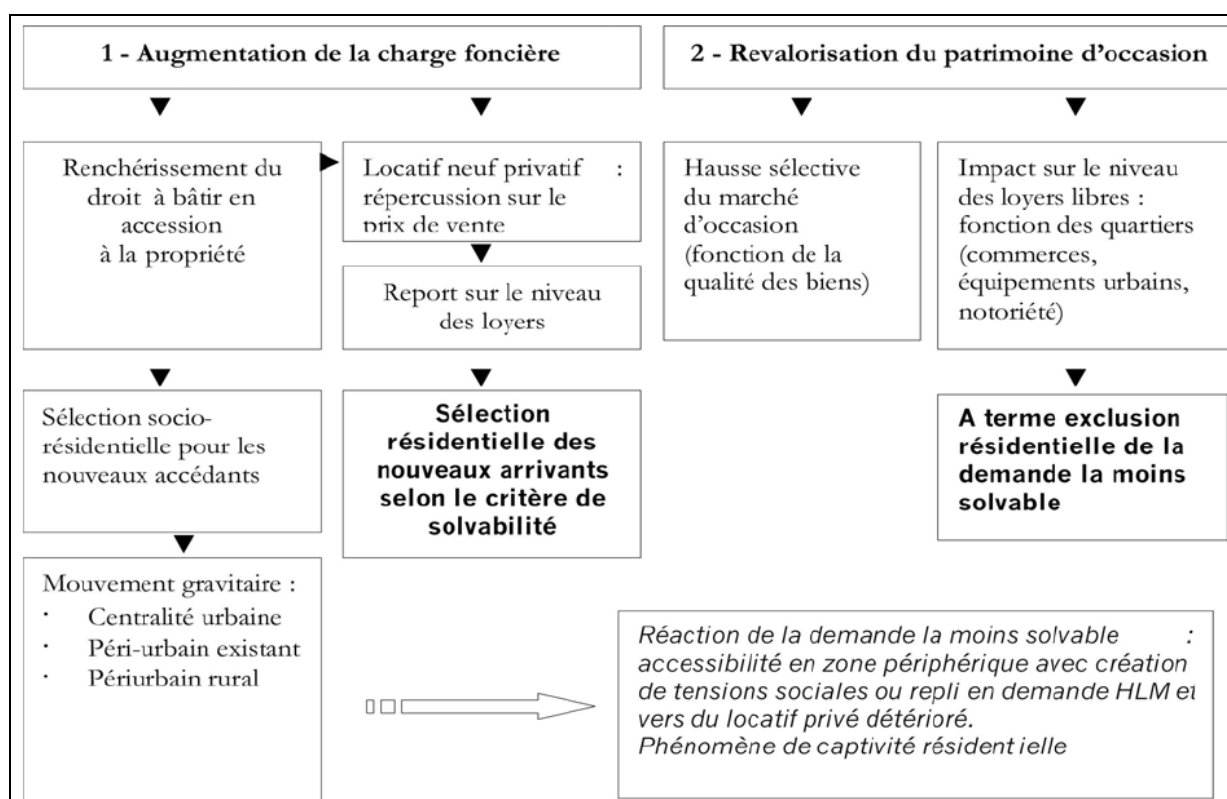
a. *Côté français : Problème social pour les entreprises, mitage, étalement urbain, problème des transports...*

- **Un sentiment d'éviction sociale et une crise identitaire**

La difficulté croissante d'une partie de la population, notamment d'origine locale, à pouvoir continuer à se loger, génère de fortes perturbations dans l'identité basque, culturellement et traditionnellement attachée à la terre et au domaine familial, et par extension à la commune. Les jeunes sont les premiers touchés. Cette situation, classique sur un certain nombre de zones françaises sous tension, prend un relief différent au Pays Basque français. La dimension psychologique de cette forme d'exclusion est analysée et qualifiée d'exclusion résidentielle patrimoniale avec une frustration quant à l'idéal identitaire attaché à l'accession à la propriété. Les interpellations des pouvoirs publics, (collectivités, conseil des élus du Pays Basque) sont récurrentes et des accusations sont notamment proférées à l'encontre de promoteurs, qui déposséderaient les habitants de leurs biens en faisant monter les prix ; au cours du printemps 2007, plusieurs incidents ont été constatés : attentats contre des agences de promotion immobilière, prises à partie dans un salon de l'immobilier, tags divers revendiquant un Pays Basque pour les Basques...

En termes de conséquences sur le plan du logement, le parcours résidentiel s'en retrouve modifié. Le schéma suivant issu de l'étude *Habitat et maîtrise foncière* illustre bien le processus d'exclusion résidentielle d'une partie de la population basque côté français.

Figure 60 : Le processus d'exclusion résidentielle au Pays Basque français



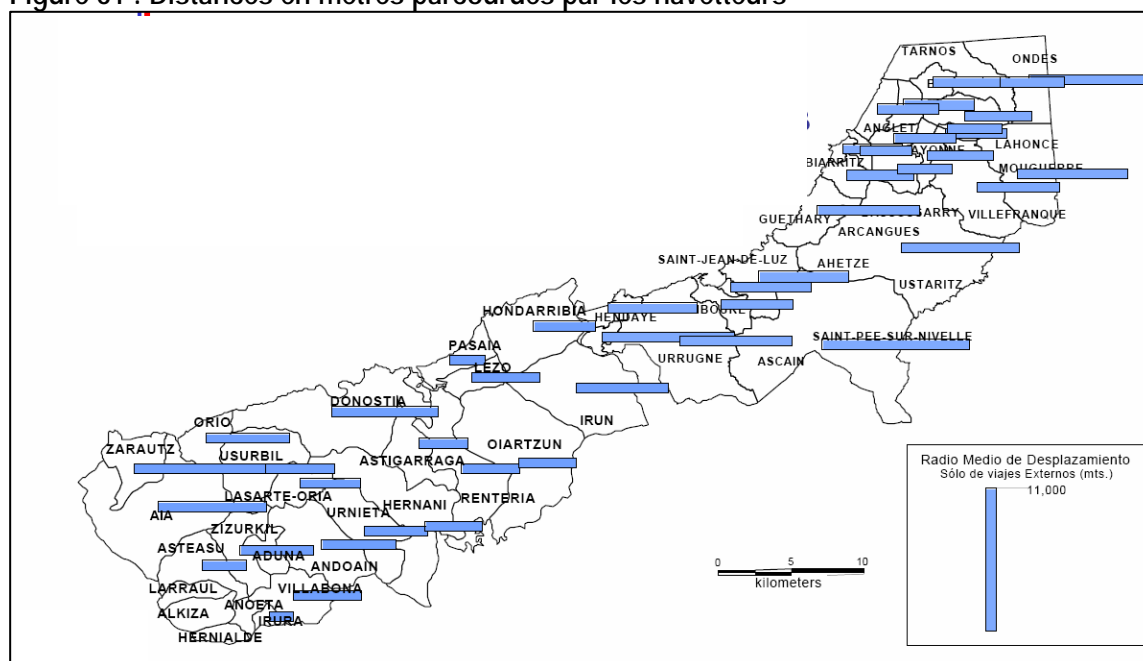
Source : *Habitat et maîtrise foncière*, Conseil de développement du Pays Basque, décembre 2001, p16.

- *La rurbanisation et l'accroissement de la zone de rayonnement du littoral*

La croissance constante des prix des terrains a un impact significatif sur la mobilité des ménages. Les ménages s'éloignent toujours plus pour acquérir le produit idéal qu'ils convoitent. Si le recensement de 1999 montrait que les migrations domicile-travail progressaient en distance-temps, cette tendance semble toujours plus à la hausse avec des zones situées en moyenne à 32 minutes<sup>11</sup> du BAB qui deviennent le domicile de navetteurs. Après la première couronne (Seignanx, Nive-Adour, Ustaritz, Saint Pée, Ascaïn), la population s'éloigne dans une deuxième couronne (Communauté de communes d'Hasparren, Cambo les bains) où les prix des terrains à bâtir sont plus accessibles. La gratuité de l'autoroute jusqu'à Briscous (à 20km à l'est de Bayonne) joue également un rôle important dans l'extension de la zone de rayonnement du BAB en direction de l'est des départements des Pyrénées Atlantiques et des Landes, le long de l'Adour.

Ces trajets domicile-travail se développent également en transfrontalier (cf. I/D.2.c) venant accroître l'engorgement des infrastructures routières littorales, déjà fortement utilisées par les flux transnationaux de poids lourds.

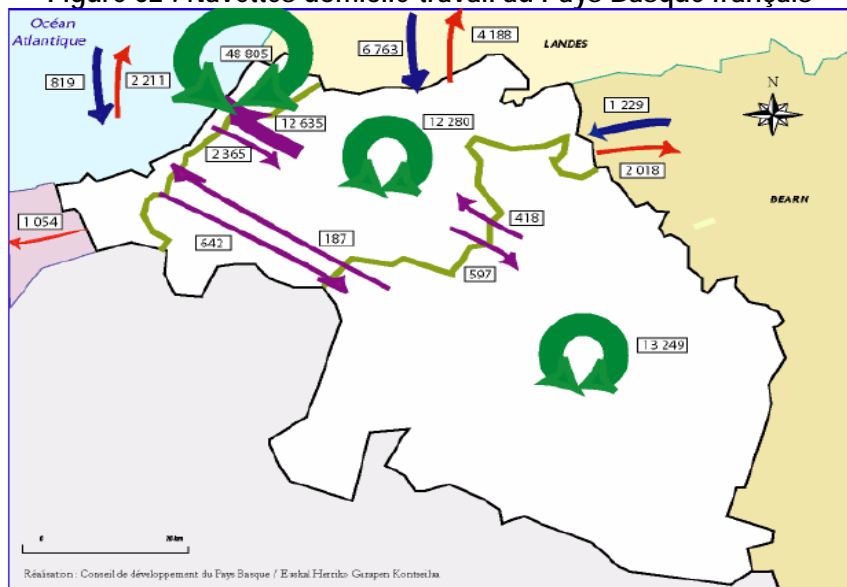
Figure 61 : Distances en mètres parcourues par les navetteurs



Source : IKEI

<sup>11</sup> D'après une étude récente de la CCI du Pays Basque

Figure 62 : Navettes domicile-travail au Pays Basque français



Source : Conseil de Développement du Pays Basque

Outre les problèmes de congestion en matière de trafic routier, cette dilution de la zone résidentielle pose des nombreux problèmes d'équipements des communes rurales qui voient s'y installer les rurbains, sans parler des conflits d'intérêts avec les agriculteurs et les populations locales, et le coût excessif de création et de gestion des réseaux et services collectifs de toute nature (eau, assainissement, ordures ménagères, transports en commun...).

- *Un mitage foncier ?*

Le mitage foncier est un leitmotiv qui revient souvent dans les discours des personnes rencontrées, qui se fondent non seulement sur l'observation des paysages de certaines portions du Pays Basque français, mais également sur des éléments dûment quantifiés.

Figure 63 : Exemple de mitage en zone intermédiaire du Pays Basque français



Source : MOT

Si l'on note une légère augmentation de la surface urbanisée par habitant pour les logements individuels, ceux-ci occupent un espace excessivement vaste : une parcelle moyenne était de 2 077m<sup>2</sup> en 1999, elle était passée à 2 793 m<sup>2</sup> en 2003, par habitant<sup>12</sup> La progression de la taille des parcelles reste en progression, soit à contre courant de la plupart des pratiques de densification à l'heure actuelle en France. C'est bien la façon dont l'habitat se diffuse dans le paysage qui pose question. On assiste ainsi à une certaine « pulvérisation » de l'urbanisation, qui est réalisée au coup par coup, de façon isolée et sur des parcelles ouvertes à l'urbanisation de très grande taille (2000m<sup>2</sup>) avec une densité de logements très faible (la collectivité ayant souvent privilégié comme on l'a vu un assainissement individuel). Si cette pratique est à relativiser par rapport à d'autres régions plus en proie au phénomène, elle reste malgré tout patente sur certains espaces de la zone littorale et intermédiaire ouest (Urrugne, Ascain, Bariatou, Saint Pée sur Nivelle...).

Cette urbanisation diffuse et qui semble parfois anarchique, pose la question de la pression menaçant la pérennité de l'activité agricole, du coût des équipements dans ce type de configuration géographique et enfin, de la banalisation des paysages, qui peut se traduire à terme par une perte d'activité du territoire. Le problème porte non seulement sur la quantité de foncier consommé chaque année par l'urbanisation mais aussi sur l'extraordinaire éparpillement de cette urbanisation dans le paysage, qui s'effectue pourtant sur un territoire dont les communes sont majoritairement dotées de POS et de PLU.

---

<sup>12</sup> In Pays Basque 2020, Contribution relative à l'habitat, l'urbanisme et le foncier, AUAP, CG 64, juillet 2006

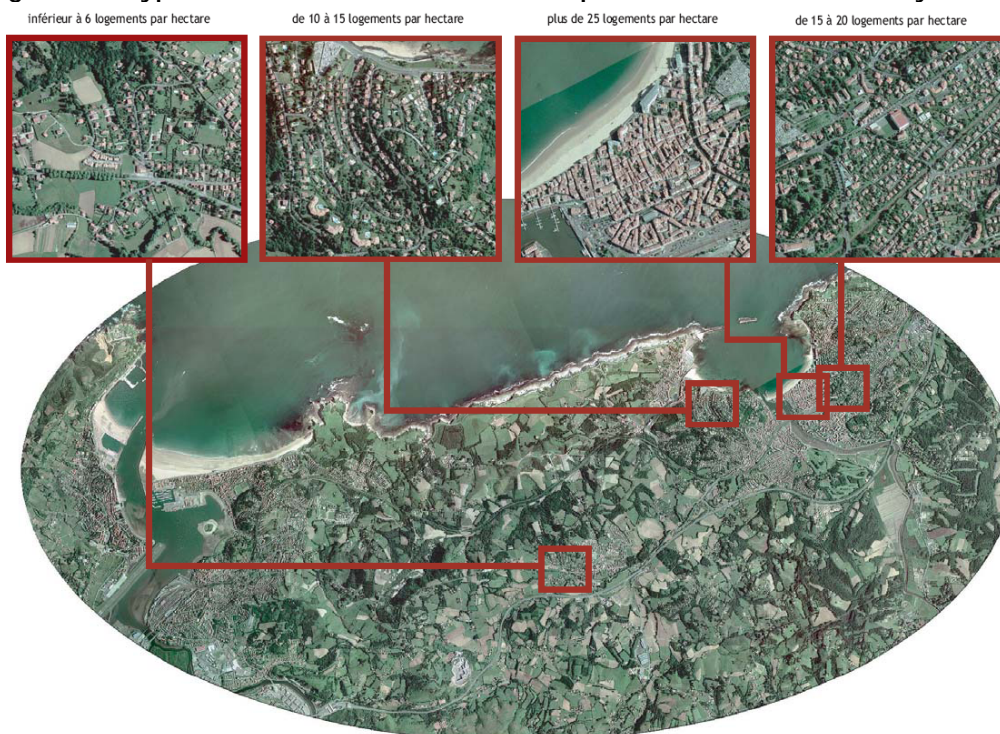


Figure 64 : Photo aérienne de la zone intérieure du Pays Basque français



Source : IGN

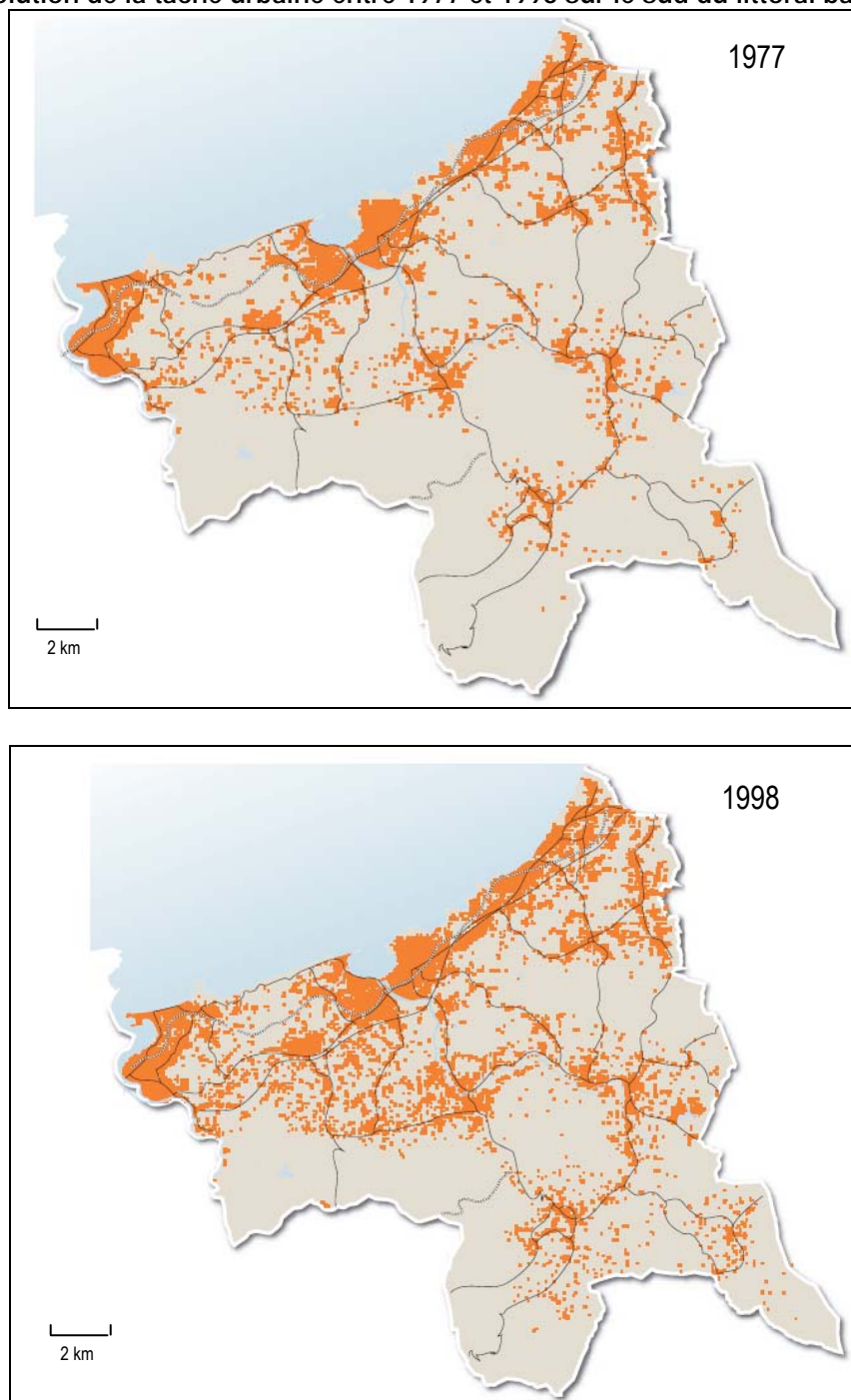
Figure 65 : Types de zones résidentielles sur le périmètre du SCOT Sud Pays Basque



Source : Agence d'urbanisme Adour Pyrénées

Si les disponibilités foncières sont encore importantes, au regard notamment des PLU, plutôt ouverts dans ce type d'espace, c'est bien la forme géographique du développement qui est ici posée, ainsi que le coût du foncier et sa faible maîtrise par les pouvoirs publics

Figure 66 : Evolution de la tache urbaine entre 1977 et 1998 sur le sud du littoral basque français



Source : Agence d'urbanisme Adour Pyrénées

Ces deux cartes réalisées sur la tache urbaine en 1978 et en 1998 montrent bien l'évolution de cette propagation du bâti en dehors des centres bourgs, notamment autour d'Urrugne, Ascain et Saint Pée sur Nivelle. En matière de paysages enfin, cette densité et cet éparpillement deviennent parfois très visibles (cf. document suivant).



Figure 67 : Vue de la zone intérieure du Pays Basque français



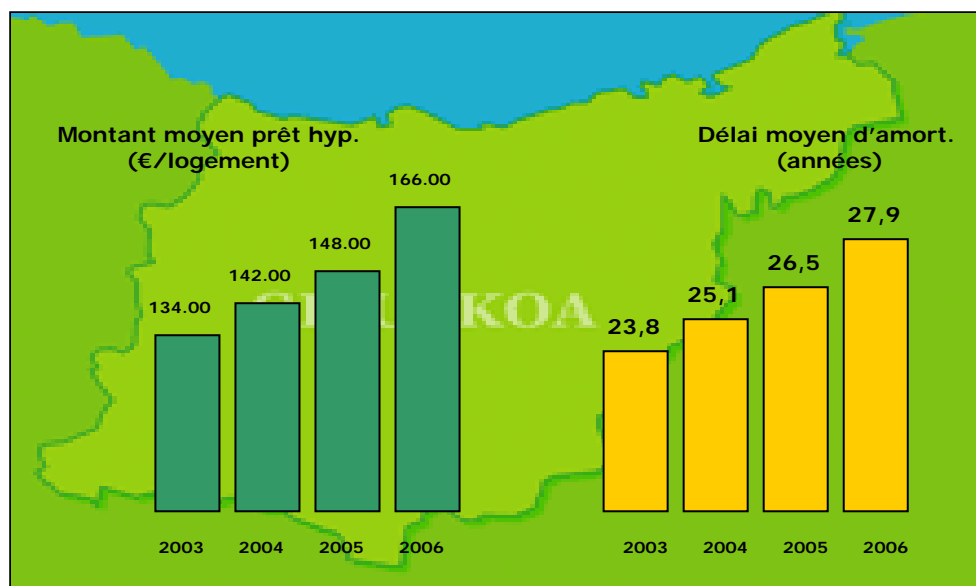
Source : MOT

*b. Côté espagnol*

- *Un positionnement des banques qui proposent de longs délais d'amortissement des prêts hypothécaires et un endettement maximal pour les ménages*

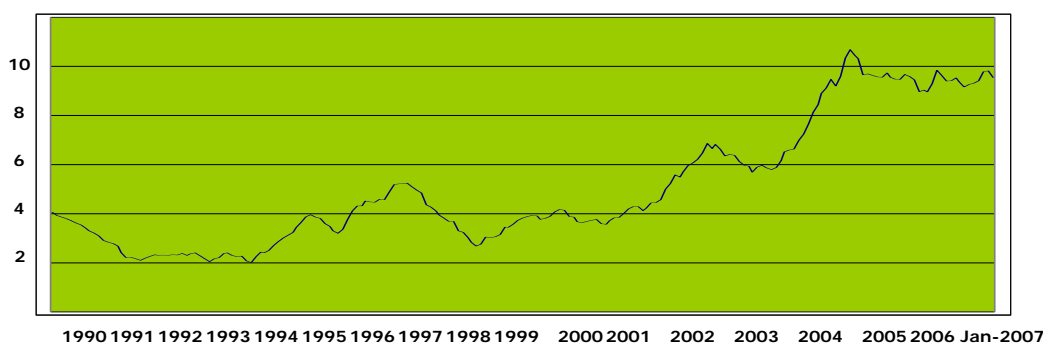
Outre le tropisme culturel très fort en direction de la propriété, les conditions favorables de l'économie de ces dernières années - faible taux de chômage, facilités de financement pour l'achat de logements grâce aux faibles taux d'intérêt, et accroissement des délais d'amortissement - ont conduit un nombre croissant de ménages à devenir propriétaires. Pourtant, aujourd'hui, les niveaux d'endettement atteints sont très élevés et la croissance constante des taux d'intérêts des prêts hypothécaires depuis la fin de 2005 menace l'économie de beaucoup de ménages. Le prêt hypothécaire moyen par logement s'élève à 166.000 € en 2006, pour un délai moyen d'amortissement de 28 ans. L'effort financier des ménages basques atteignait en 2006 42% du revenu brut disponible, (36% en 2005), soit une hausse permanente à la limite de leur asphyxie financière.

Figure 68 : Prêts hypothécaires et amortissement dans la province de Gipuzkoa



Source : IKEI

Figure 69 : Évolution du taux d'intérêt Euribor (1990-2007)



Source : IKEI

La banque Kutxa s'est d'ailleurs spécialisée dans les prêts de 30 ans et plus (50 ans). Cet établissement a d'ailleurs ouvert récemment plusieurs agences côté nord, même si ce type de pratiques est interdit par le cadre législatif français.

Quand les jeunes n'arrivent pas à acheter leur propre logement, ils restent habiter chez leurs parents, ce qui fait de l'Espagne, un des pays d'Europe où la décohabitation parents-enfants est faite le plus tard.

- *Un accroissement et un éloignement de la zone résidentielle autour de San Sebastian*

Le prix élevé des logements a conduit beaucoup de jeunes à chercher leur résidence hors de leur lieu de naissance, dans des communes limitrophes où les prix, bien qu'élevés, sont un peu plus accessibles.

Certaines communes comme Astigarraga ou Urnieta ont accueilli un volume important de population de Donostia-San Sebastián.

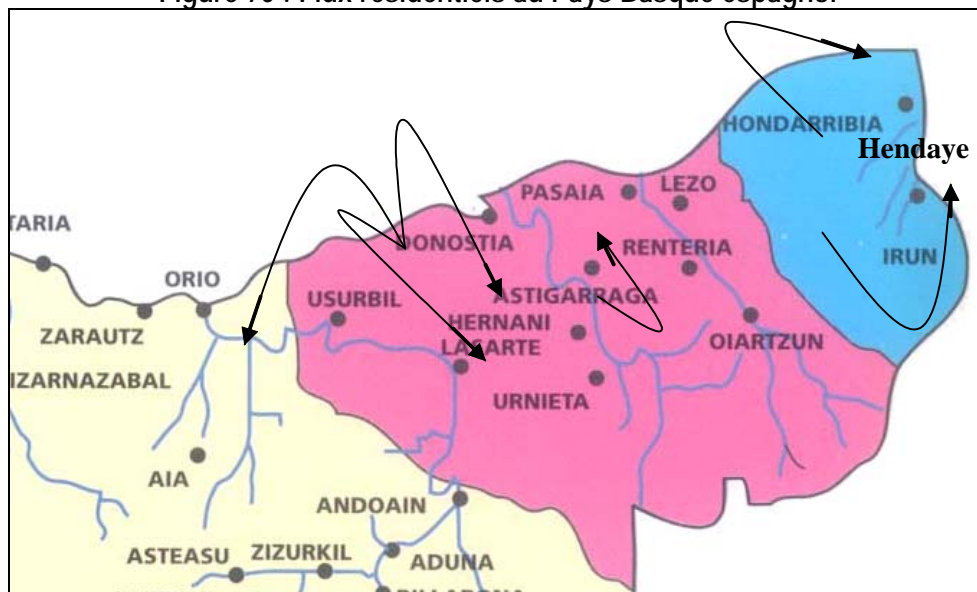
Le diagnostic du PTP (Plan Territorial Partiel de Donostialdea) indique que « l'espace métropolitain généré autour de Donostia-Renteria-Pasaia-Lezo, a des possibilités d'expansion limitées, les espaces aptes à cette expansion étant pratiquement totalement saturés. Les perspectives de croissance pour l'avenir se situent dans les vallées intérieures (Astigarraga, Hernani, Lasarte) et dans la Basse Bidassoa (Irun, Fontarabie-Hondarribia) ». *Quant à ceux* résidant à Fontarabie-Hondarribia et à Irun, ils ont opté pour Hendaye pour fixer leur résidence, attirés par des prix sensiblement plus bas et par un type de résidence individuelle plus rare de l'autre côté de la frontière.

*c. Un effet transfrontalier de vases communicants circonscrit au sud de la côte basque française*

Le différentiel de prix de part et d'autre de la frontière incite certains Espagnols à s'installer en résidence principale côté français. Si cette présence alimente un certain nombre de préjugés et d'intuitions, le phénomène est bien réel mais surtout concentré sur la zone littorale sud du Pays Basque français.

Les chiffres du recensement de la population de part et d'autre de la frontière ne sont pas très significatifs (867 Français dans la Donostialdea, 7048 Espagnols dans la zone d'emploi de Bayonne) car ils ne permettent pas de faire la distinction entre ceux qui se sont installés récemment et ceux qui habitent en France depuis les années 1950 ou 1960 pour avoir fui le franquisme. Les chiffres par nationalité des acquéreurs récents de logements semblent donc plus pertinents à utiliser dans le cadre de cette étude.

Figure 70 : Flux résidentiels au Pays Basque espagnol

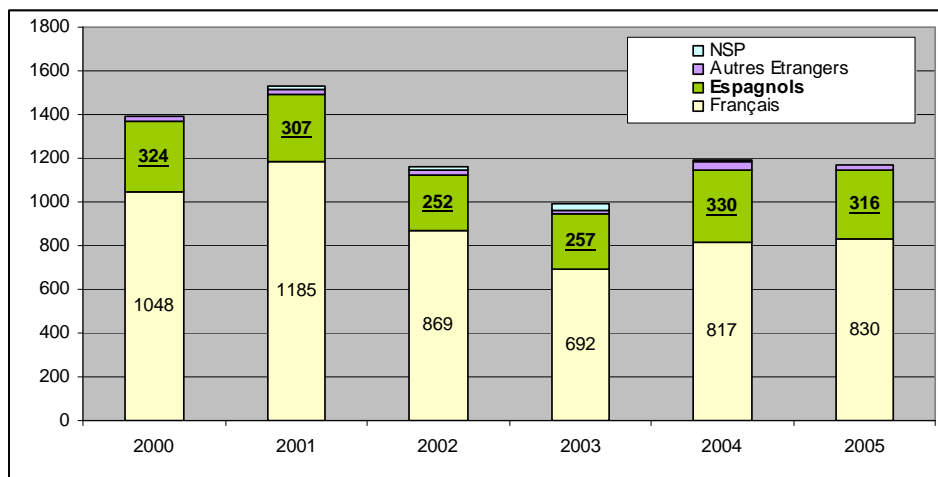


Source : IKEI

Sur le périmètre de la Communauté de commune du Sud Pays Basque, la part d'Espagnols dans les acquisitions immobilières de logements réalisées entre 2000 et 2005 étaient de près de 24%, soit 1786 biens achetés sur 7436 logements. Cette proportion augmente depuis 2000 : en effet, alors qu'elle oscillait entre 20% et 23% de 2000 à 2002, elle s'établit entre 26% et 28% de 2003 à 2004.



Figure 71 : Evolution du nombre de transactions (quel que soit le bien) selon la nationalité de l'acquéreur dans la CC Sud Pays Basque



Source : PERVAL, Notaires de France, retravaillé par l'Agence d'urbanisme Adour Pyrénées

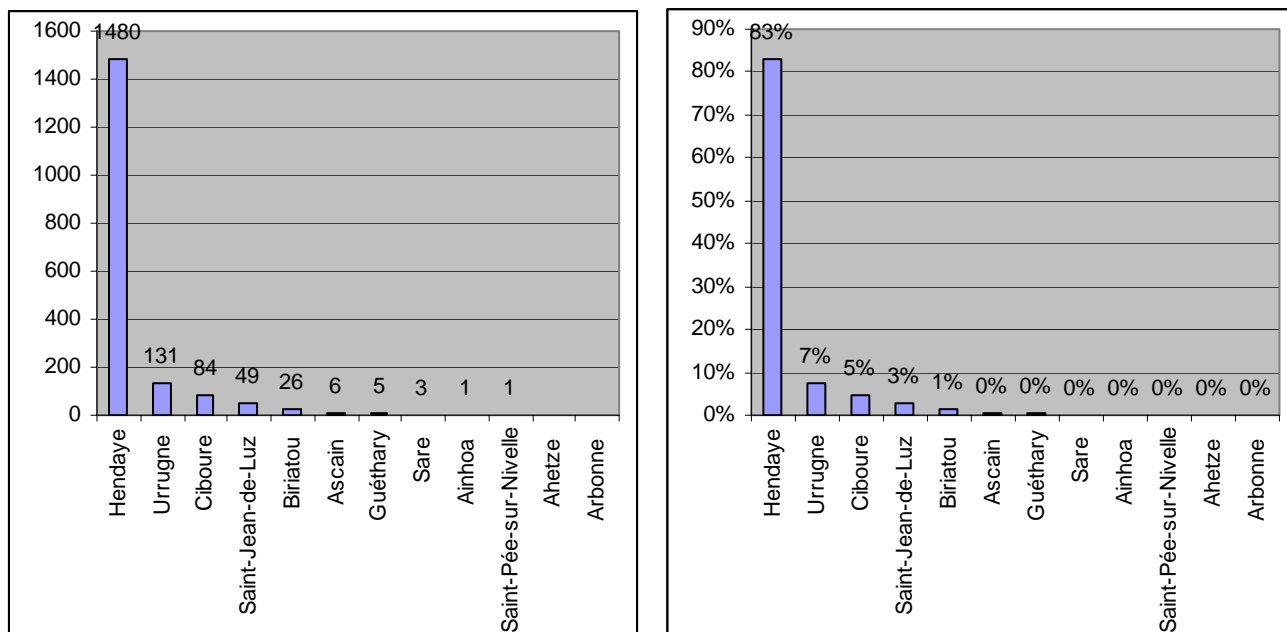
Les Espagnols sont les étrangers qui achètent le plus sur le territoire de la Communauté de Communes : 93% des biens acquis par des étrangers sont achetés par des Espagnols. En seconde position, loin derrière, les ressortissants de la Grande-Bretagne ne représentent que 2,6% des acquéreurs étrangers (0,7% du total des acquéreurs, Français compris).

Sur les 1786 acquisitions par des Espagnols, 1480 (soit 83%) étaient situés sur la commune d'Hendaye. La tranche d'âge décennale la plus représentée pour celle des acquéreurs espagnols correspond aux 26-35 ans devant les 36-45 ans, soit une population plutôt jeune et à la recherche d'une résidence principale.

Les Espagnols achètent dans des communes frontalières : la Nivelle semble constituer une barrière naturelle au-delà de laquelle les Espagnols ne s'installent pas. A contrario au sud, la part des Espagnols parmi les acquéreurs est élevée : 3 sur 5 à Hendaye, connectée au réseau ferroviaire métrique basque (le Topo), près de la moitié à Biriadou, 1 sur 5 à Urrugne, entre 5% et 10% à Aïnoha, Ciboure et Sare.

Ailleurs les Espagnols représentent moins de 5% des acquéreurs.

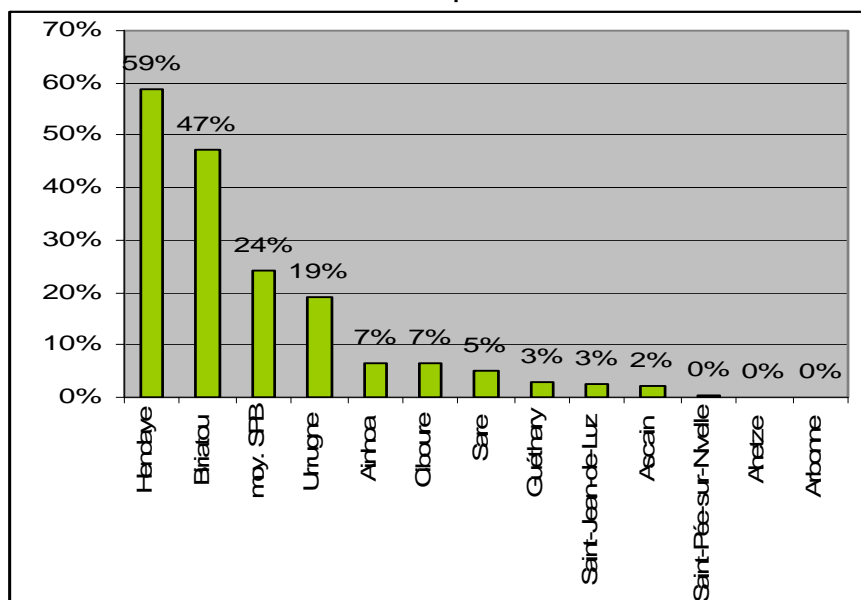
Figure 72 : Distribution et répartition des biens achetés par les Espagnols selon la commune choisie



Lecture : 131 Espagnols ont acheté un bien à Urrugne entre 2000 et 2005 (Cf. graphe ci-dessus à gauche), ce qui représente : - 7% des Espagnols qui ont acheté un bien dans la CCSPB (Cf. graphe ci-dessus à droite) - 19% des acquéreurs urrugnars (Cf. graphe ci-dessous)

Source : idem

Figure 73 : Part des Espagnols parmi les acquéreurs de chaque commune de la CC Sud Pays Basque

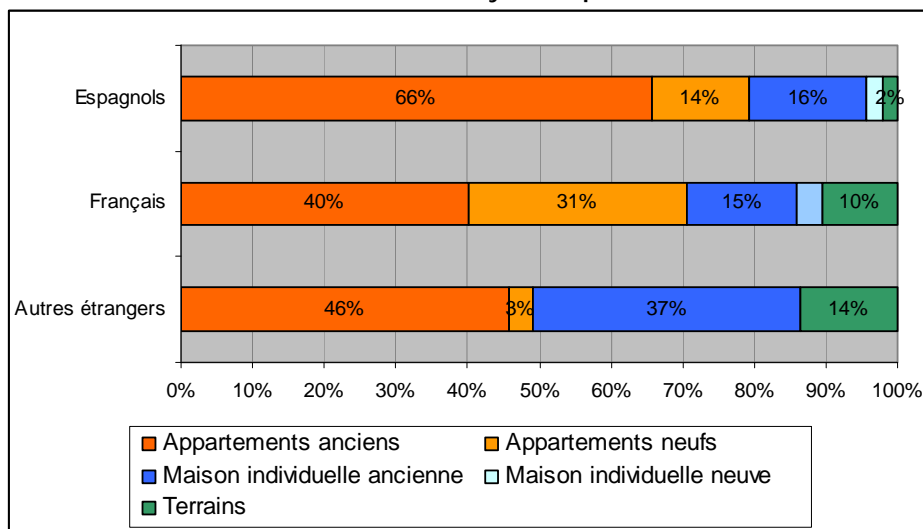


Source : PERVAL, Notaires de France, retravaillé par l'Agence d'urbanisme Adour

Les Espagnols qui achètent au Sud pays basque achètent pour les 2/3 d'entre eux un appartement ancien (66% soit 26 points de plus que les Français et 20 points de plus que les autres étrangers). L'acquisition d'un appartement neuf (14%) est deux fois moins courante que chez les Français (31%), mais plus répandue que chez les autres étrangers (3%). Quant à l'acquisition d'une maison, les Espagnols s'orientent vers ce bien de la même manière que les Français (19%), alors que les autres

étrangers sont proportionnellement deux fois plus nombreux à acheter des maisons individuelles. L'acquisition d'un terrain reste rare (2%).

Figure 74 : Répartition des transactions selon la nationalité de l'acquéreur et le type de bien dans la CC Sud Pays Basque



Source : PERVAL, Notaires de France, retravaillé par l'Agence d'urbanisme Adour Pyrénées

Les catégories socio-professionnelles les caractérisant sont surtout les CSP employés et ouvriers, ce qui accrédite une implantation pour des raisons surtout économiques. Le montant des transactions est légèrement supérieur à ceux pratiqués en moyenne sur ces espaces.

A titre d'exemple, on note le gros projet immobilier de 160 millions d'euros de couverture des voies ferrées à Hendaye où des entrepreneurs de BTP espagnols sont directement maîtres d'œuvre du projet (Dragados) et avec la construction de 350 logements sur 5 étages, dont 20 logements locatifs sociaux, des commerces et un hôtel, soit un type de démarche architecturale et urbaine qui correspond tout à fait aux pratiques espagnoles, réalisée par des Espagnols pour des Espagnols (la majorité des acquéreurs) à des tarifs élevés (+ de 4000€/m<sup>2</sup>).

Cette forte présence des investisseurs espagnols à Hendaye a des effets certains sur les prix du marché, avec un alignement progressif avec ceux pratiqués côté espagnol et une inquiétude des populations locales françaises.

Ce mouvement récent (depuis 2000) d'installation d'Espagnols côté français à la recherche des biens immobiliers accessibles fait suite à un premier mouvement effectué au début des années 1990 et qui avaient attiré des Espagnols plus aisés et en quête de résidences secondaires autour du BAB et dans le sud des Landes.

Si les chiffres du MIN Perval ne permettent pas la distinction entre les résidences principales et secondaires, des données provenant de Filocom (DGI) et datant de 2003 attestent de la forte présence des Espagnols en tant qu'acquéreurs de résidences secondaires : ils représentaient 79,2% des acquéreurs étrangers de résidences secondaires sur la côte basque et 41,2% sur la côte landaise, soit dans les deux cas, les étrangers les plus représentés pour ce type et ces régions d'acquisition.

## Synthèse

### *Une situation foncière et immobilière tendue*

*De part et d'autre de la frontière, la situation foncière et immobilière est tendue mais avec des causes et des conséquences différentes. Zone de villégiature prisée et très attractive pour les nouveaux résidents qui viennent s'y installer, le Pays basque français subit depuis quelques années un effet de rattrapage de ses prix immobiliers, longtemps maîtrisé. Ce phénomène est d'autant plus mal vécu qu'il se double d'une pénurie de logements sociaux, à destination des jeunes ménages, problème dont les pouvoirs publics n'ont pris que récemment conscience. Les prix côté espagnol sont encore plus élevés même s'ils augmentent moins vite car ils partent de plus haut. Leur niveau conduit d'ailleurs les nouveaux accédants au surendettement, à la cohabitation intergénérationnelle ou à l'accession dans la zone française littorale directement frontalière. Si la disponibilité foncière reste problématique côté sud, elle pose essentiellement un problème aux activités économiques côté français. Côté nord, la production de logements dispose de foncier disponible mais à des coûts élevés et avec un mode de construction extensif, entraînant parfois un certain mitage « rurbain », qui rend l'accession à la propriété d'autant plus coûteuse qu'elle concerne de grandes parcelles. Cette cherté repousse toujours plus loin la zone de résidence des ménages qui continuent de travailler en majorité sur le littoral et dans l'agglomération centrale (BAB).*

## II – OUTILS ET STRATEGIES MIS EN PLACE

La thématique du logement et du foncier est entrée récemment au cœur de la réflexion et de la stratégie territoriale de part et d'autre de la frontière à défaut d'avoir été abordée en transfrontalier (à quelques exceptions près).

### A. Outils de planification et contractualisation

#### 1. Côté français : l'enchevêtrement des périmètres et des acteurs.

*a. Une grande complexité par la superposition des acteurs, des structures intercommunales et des procédures de planification et de contractualisation.*

Jusqu'au début des années 1990, le Pays Basque français avait la particularité de ne pas mener une démarche territoriale concertée, les initiatives étant particulièrement éclatées particulièrement éclatée en fonction des nombreuses communes de la zone littorale ou intérieure. Les différents acteurs territoriaux et les élus ont pris conscience depuis lors de ce manque. Ainsi, de nombreuses procédures de développement territorial d'essence nationale ou spécifiquement locale (Convention spécifique Pays Basque, Contrat d'agglomération, Projets Collectifs de Développement/PCD) ont été menées, auxquelles s'ajoutent les nouveaux documents d'urbanisme (PLU, SCOT). Il s'agit aujourd'hui de trouver un équilibre entre ces nombreuses démarches et de prendre en compte les différents programmes d'intervention définis par les collectivités publiques (Union européenne, Etat, région, département).

Le Pays Basque français se caractérise par un nombre particulièrement élevé d'acteurs et d'institutions sur un territoire géographiquement limité. Chacun a vocation à travailler sur la problématique de la planification territoriale à différents titres et produit ou se réfère le cas échéant à un document particulier. L'addition du nombre de procédures simultanées et parfois redondantes est impressionnante. L'empilement de leur périmètre technique comme géographique rend l'ensemble relativement illisible pour un non initié, notamment pour les interlocuteurs frontaliers espagnols perplexes face à un tel millefeuille administratif et politique.

*b. Un territoire en voie de couverture par les SCOT*

Dépourvus jusque là de documents de planification à l'échelle intercommunale, les zones littorale et intermédiaire du Pays Basque ont fait un temps l'objet d'un projet de SCOT unique, qui aurait permis une plus grande cohérence notamment pour mener une politique foncière.

Pourtant, à ce projet, ont été préférés deux SCOT distincts :

- le SCOT Nord, de l'Agglomération de Bayonne et du sud des Landes
- le SCOT Sud-Pays-Basque, autour de Saint-Jean-de-Luz

Cependant, seul le deuxième a été réalisé. Le premier, après avoir subi une modification de son périmètre, est toujours à l'étude (la réalisation des deux SCOT a été confiée à l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées).

Parallèlement, l'idée d'un troisième SCOT couvrant une partie de la zone intermédiaire, pourtant recommandée en 2004 par un rapport interministériel sur la situation foncière au Pays Basque<sup>13</sup>, a

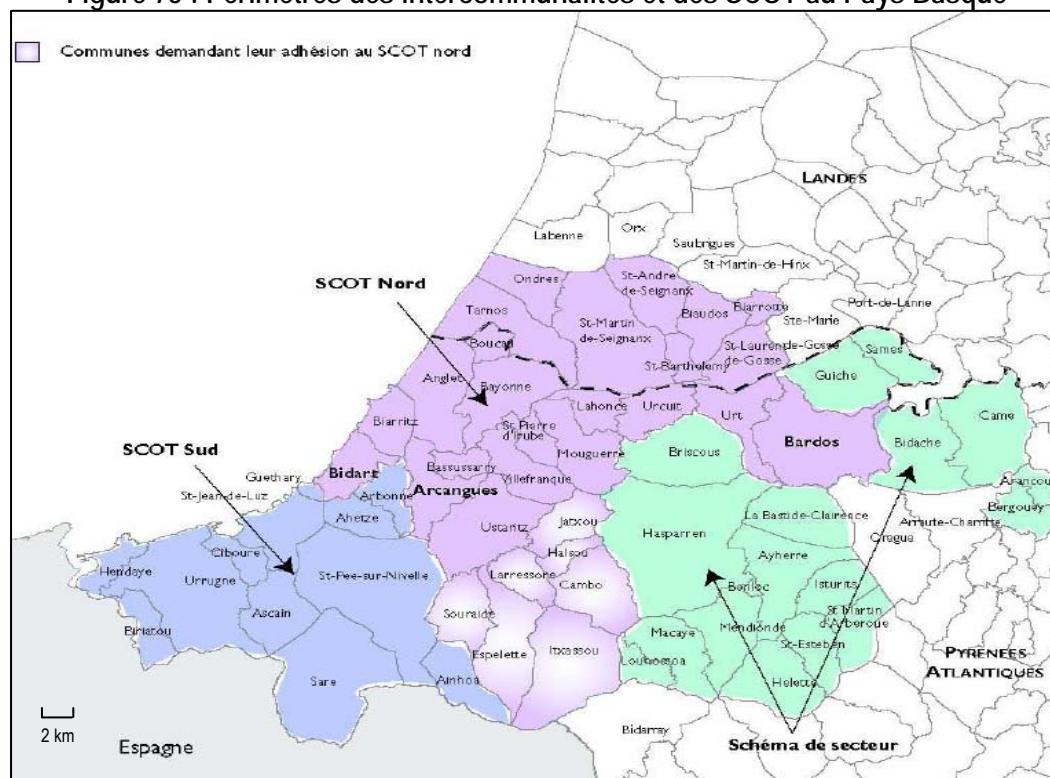
---

<sup>13</sup> Ministères de l'Équipement, de l'Intérieur et de l'Agriculture, *La situation foncière au Pays Basque-Pour une politique publique d'intervention foncière*, février 2004



jusqu'à présent refusé. Le périmètre de ce SCOT pourrait comprendre les communautés de communes de Bidache, d'Hasparren, de la Bastide-Clairence, et trois communes en limite du SCOT Nord (Larressore, Halsou, et Datxou). Actuellement, on peut déplorer l'absence d'intégration de la plus grande partie de la zone intermédiaire qui pourrait à terme priver l'ensemble du territoire de potentialités plus grandes, notamment dans le domaine foncier<sup>14</sup>.

Figure 75 : Périmètres des intercommunalités et des SCOT au Pays Basque



Source : DDE 64

Le SCOT est un instrument permettant de déterminer les grands équilibres entre espaces urbanisés et à urbaniser et les espaces agricoles naturels ou forestiers<sup>15</sup>. Sur le territoire du Pays Basque, il permettrait de gérer l'urbanisation sur la zone littorale en articulation avec le processus de périurbanisation touchant la zone intermédiaire. Or, les deux périmètres de SCOT retenus se limitent principalement à la zone littorale. Selon certains acteurs interrogés, la densification de la zone littorale et la préservation de la zone intermédiaire du mitage urbain ne semblent pas assez encouragés dans les différents SCOT en cours ou réalisés. Cependant, les avis des différents acteurs interrogés divergent sur la question du mitage de l'espace rural ; si certains pensent que la question du mitage est problématique, d'autres ne considèrent pas la situation comme dramatique, en comparaison à d'autres territoires frontaliers étudiés par la MOT (le Genevois haut-savoyard par exemple).

<sup>14</sup> idem

<sup>15</sup> Conseil de développement du Pays Basque, Etude « Habitat et maîtrise foncière », 2001

- *SCOT Sud Pays Basque*

Le SCOT Sud Pays Basque a été approuvé en 2005. Son périmètre couvre uniquement la Communauté de communes du Sud Pays Basque, ainsi que la commune de Bidart qui a quitté le syndicat du SCOT Sud pour rejoindre à terme la CABAB. L'un des objectifs de ce SCOT est d'ailleurs de consolider l'intercommunalité Sud Pays Basque, même si sur le plan technique, il semble relativement faible d'après la DDE.

Par ailleurs, ce document identifie les différentes problématiques propres à ce territoire : tension foncière et immobilière, insuffisance de la part de logements sociaux, étalement urbain sur la partie intérieure ou dégradation des paysages.

Cependant, malgré la proximité du Sud Pays Basque avec l'Espagne, la dimension transfrontalière reste très peu prise en compte : il fait seulement état des problèmes de nuisances sonores dues à l'aéroport de Fontarabie et de la gestion transfrontalière des déchets entre Hendaye, Irun et Fontarabie (projet d'incinérateur transfrontalier). Le PADD prône l'ouverture vers l'Espagne, qui constitue une alternative durable pour résoudre les problèmes de logement (notamment à Hendaye).

- *SCOT Nord Pays Basque*

La démarche du SCOT Nord a été lancée en 2000 par la création d'un syndicat mixte. Cependant, sa réalisation s'est trouvée bloquée pendant plusieurs années par un certain « manque de parti pris stratégique et des visions purement communales, jusqu'au sein même de la CABAB »<sup>16</sup>. De plus, les communes de ce premier périmètre ont transformé leurs POS ou leurs PLU sans même articuler leur démarche avec les problématiques pertinentes à l'échelle du périmètre du SCOT. Ce document est ainsi considéré par certains acteurs interrogés comme le résultat d'un simple assemblage des différents documents d'urbanisme d'échelle communale.

Après plusieurs modifications et un délai de 2 ans, le périmètre du projet de SCOT Nord comprend désormais la Communauté de communes Errobi, outre la CABAB et la Communauté de communes du Seignanx (Landes) déjà intégrées dans le périmètre initial. En effet, la commune d'Ustaritz, qui faisait déjà partie du premier périmètre du projet de SCOT Nord, a fait basculer toute son intercommunalité dans le nouveau périmètre. Le préfet a ainsi modifié le périmètre initial pour prendre en compte ce nouvel EPCI.

Aujourd'hui en phase de PADD, le futur SCOT Nord bénéficie d'un consensus des élus, conscients de l'importance de cet outil notamment pour réaliser des ZAC<sup>17</sup> et des ZAD<sup>18</sup>.

Cependant, la dimension transfrontalière ne semble pas du tout traitée dans les premiers résultats du SCOT Nord, dans la mesure où elle ne constitue pas une problématique centrale sur ce territoire.

### *c. Des PLU nombreux mais perfectibles*

La majorité du territoire d'étude est couverte par des Plans locaux d'urbanisme. Rares sont les communes d'importance relative qui n'en soient pas dotées (Hasparren dont le PLU est en cours).

---

<sup>16</sup> Conseil de développement du Pays Basque, Etude « Habitat et maîtrise foncière », 2001

<sup>17</sup> Zone d'Aménagement Concerté

<sup>18</sup> Zone d'Aménagement Différé

Figure 76 : Couverture en documents d'urbanisme du Pays Basque français



Source : DDE 64

On note la gradation du niveau des documents d'urbanisme, moins sophistiqués à mesure que l'on s'éloigne de la côte : l'intérieur du territoire est dépourvu de tout document d'urbanisme (RNU) mais la pression urbaine et foncière ne s'y exerce pas.

Le problème relatif aux PLU en vigueur au Pays Basque relève plus, comme on l'a vu, de la sous exploitation des possibilités d'urbanisme opérationnels (à l'exception des communes urbaines littorales) faute d'une ingénierie communale en matière d'urbanisme digne de ce nom (non utilisation du Droit de préemption urbain, des Zones d'Aménagement Différé, des Zones d'Aménagement Concertés, des « sur COS », ni des emplacements réservés pour réaliser du logement social...). On note à cet égard la présence de nombreuses zones classées NB au PLU, zones non desservies par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquels des constructions étaient déjà édifiées. Ces zones NB constituent le terrain principal favorable à l'implantation de constructions disséminées sur des tailles de lots élevées, qui pourront avoir des conséquences négatives, notamment sur l'activité agricole.

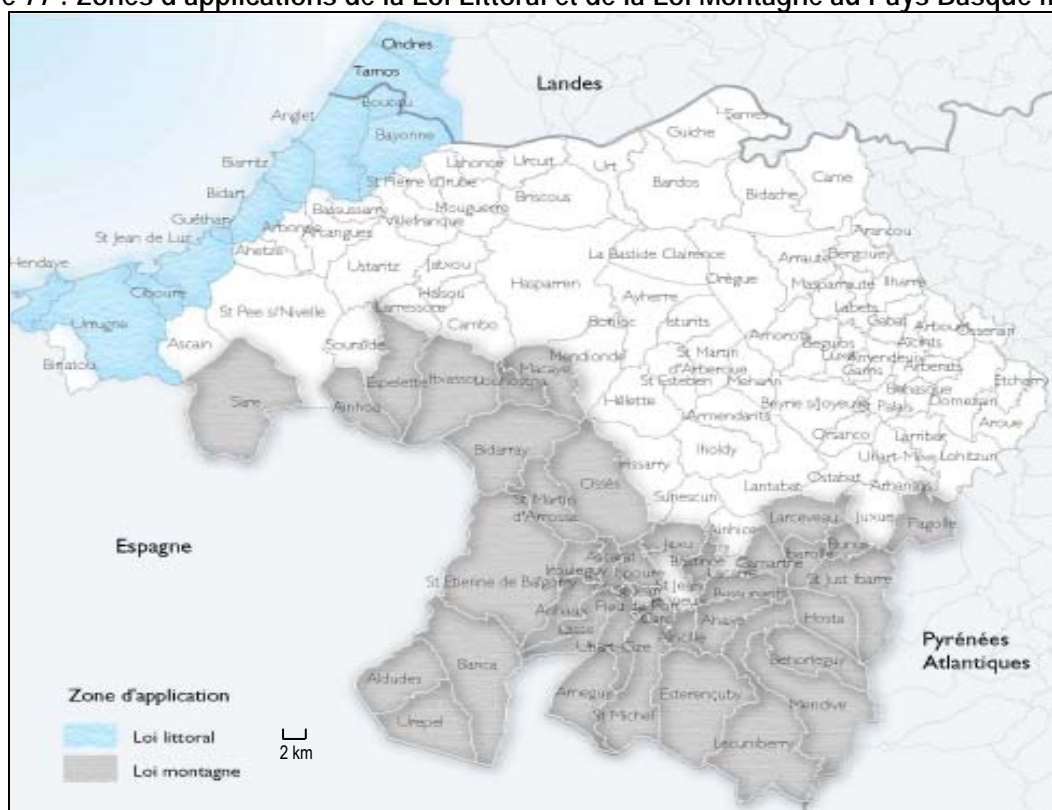
On remarque l'attitude particulièrement volontariste et à contre courant de la ville d'Hendaye, qui semble s'inspirer des pratiques à l'œuvre côté espagnol. Disposant d'un territoire communal limité dans sa taille (toute une partie est classée loi littoral + le « poumon vert » du site classé du château d'Abbadie), elle a délibérément choisi une densification de son espace urbanisé (projet d'un ensemble de logements

collectifs sur les voies ferroviaires) ainsi qu'une ouverture par tranche à l'urbanisation d'espaces non bâtis, en signant des accords avec les propriétaires des terrains. La ville conditionne ainsi l'ouverture à l'urbanisation si un tiers de ces terrains lui est cédé pour faire du logement social et des équipements. Cette pratique particulièrement interventionniste reste malgré tout en deçà des pratiques outre Bidassoa, comme on le verra dans la partie II/B-2.

*d. Une protection du littoral classique dans un contexte national*

La Loi littoral, adoptée en 1986, est une loi qui vise à encadrer l'aménagement des côtes pour la protéger des excès de l'urbanisation et de la spéculation immobilière. Au Pays Basque et dans les Landes, elle s'applique aux communes riveraines de l'Océan Atlantique (de Soorts-Hossegor à Hendaye) et des estuaires (comme Bayonne ou Boucau). Elle s'impose aux documents d'urbanisme existants (SCOT, PLU, ...) et oblige les communes à protéger les espaces naturels remarquables, c'est-à-dire à les déclarer inconstructibles.

Figure 77 : Zones d'applications de la Loi Littoral et de la Loi Montagne au Pays Basque français



Source : DDE 64

Sur le littoral basque, très urbanisé, la Corniche basque représente le dernier vaste espace naturel protégé. Elle présente une grande diversité de milieux, grâce à la variété des conditions écologiques mais aussi des influences humaines. La présence de landes littorales constitue l'une des particularités de ce site<sup>19</sup>. Une partie de cet espace appartient d'ailleurs au Conservatoire du Littoral.

Cet établissement public, créé en 1975 (avant la Loi Littoral), a la capacité d'acquérir des terrains fragiles ou menacés à l'amiable (ou par dons), par préemption, ou exceptionnellement par expropriation. A ce

<sup>19</sup> Source : Conservatoire du Littoral



titre, les lacs de Mouriscot et Marion font également l'objet d'une protection spécifique dans la mesure où ils constituent une coupure verte entre les villes de Biarritz et Bidart.

Dans les Landes, les communes littorales sont moins urbanisées et séparées les unes des autres par les espaces boisés de la forêt landaise.

Enfin certains sites littoraux de notre zone d'étude font l'objet d'une protection Natura 2000, comme l'estuaire la Bidassoa qui concerne les communes d'Hendaye côté français, et d'Irun et Fontarabie côté espagnol. Plus au nord, la rivière Adour et certaines dunes littorales des Landes (de Capbreton à Tarnos) sont également classées.

*e. Des contrats spécifiquement aquitains : les PCD*

Les Projets Collectifs de Développement (PCD), dont la première génération a porté sur la période 1997-2000, sont des procédures contractuelles de 5 ans mises en place par la Région Aquitaine. Ils ont été créés pour permettre à différents territoires de justifier de leur importance dans différents projets et constituent un potentiel d'ingénierie technique et financier non négligeable.

Les PCD visent à mettre en place un programme d'actions défini localement par les acteurs de la société civile, les associations, des acteurs territoriaux et des élus autour d'un contrat d'objectif pour permettre la mise en œuvre de projets collectifs, innovants, structurants et transversaux.

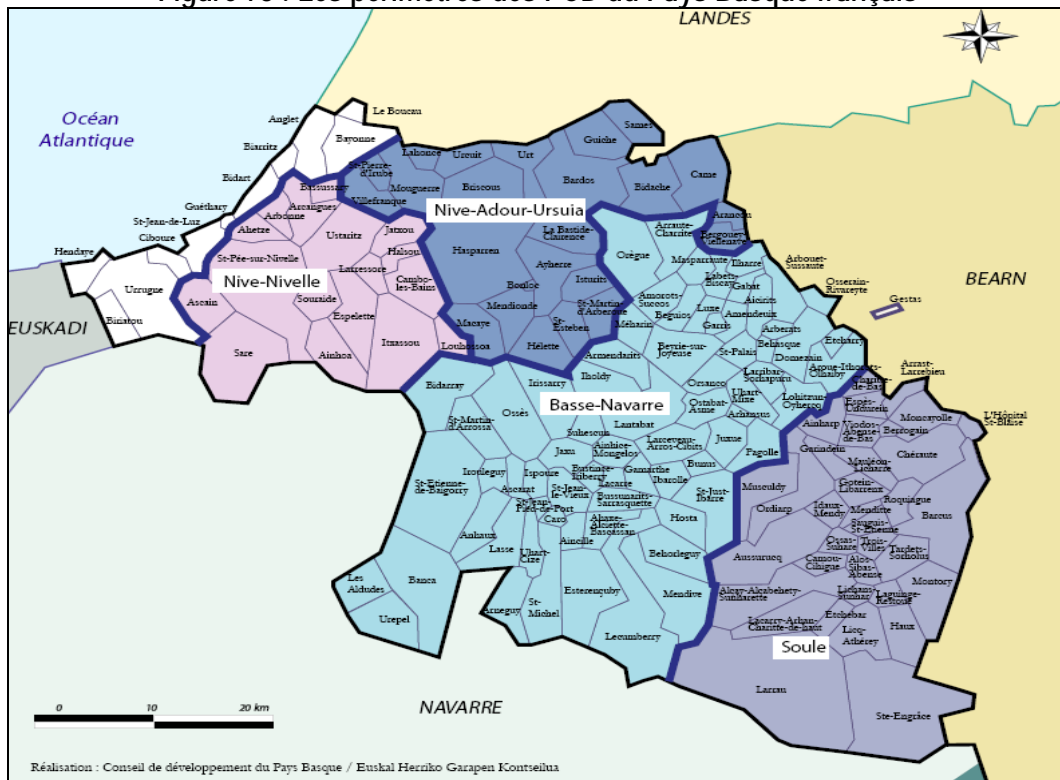
Pour ce faire, le Conseil régional a identifié quatre axes d'intervention prioritaires :

- le développement économique, l'emploi et la formation
- le maintien des services et l'amélioration du cadre de vie
- l'habitat et le logement
- l'identité du territoire

Les communes du Pays Basque expérimentent actuellement leur deuxième génération de PCD. 4 nouveaux projets ont ainsi été lancés. Seuls deux d'entre eux – Nive-Adour-Ursuia et Nive-Nivelle- font partie du périmètre de cette étude (voir figure 78).



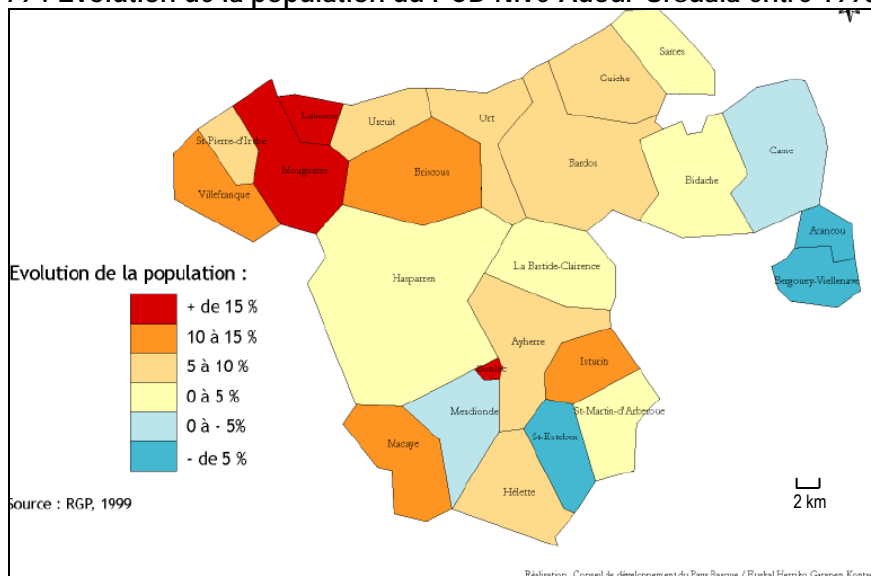
Figure 78 : Les périmètres des PCD du Pays Basque français



Source : Conseil de Développement du Pays Basque

Le PCD Nive-Adour –Ursuaia est constitué de 23 communes et compte 31 477 habitants en 1999. Il réunit les communautés de communes de Bidache, du Pays d’Hasparren et de Nive Adour ainsi que trois communes ayant en commun une expérience dans la conduite de procédures de développement local (Bardos, La Bastide-Clairence et Urt). Ce territoire se situe dans la zone d’influence de l’agglomération BAB. Ainsi, les communes ayant connu la plus forte croissance démographique ces dernières années sont celles qui sont situées en première couronne littorale (Villefranque, Mouguerre et Lahonce) et le long de l’autoroute A64 (Urcoit, Urt, Bardos, Guiche). Inversement, les communes situées plus à l’intérieur de ce territoire (Mendionde, Arancou) connaissent une baisse de population (cf. carte suivante).

Figure 79 : Evolution de la population du PCD Nive-Adour-Ursuaia entre 1990 et 1999



Source : Conseil de Développement du Pays Basque, 2004

Le PCD Nive-Nivelle est constitué de 17 communes et compte plus de 36 000 habitants. Il réunit la Communauté de communes Errobi ainsi que 6 communes de la Communauté de communes du Sud Pays Basque. Ce territoire se situe à la fois dans la zone de d'attraction de l'agglomération BAB et dans celle de l'agglomération de Saint-Jean-de-Luz/Hendaye.

Ces territoires ont entamé leur réflexion durant l'année 2004 pour aboutir à une contractualisation - en décembre 2006 pour le premier (Nive-Adour-Ursuaia) et en février 2007 pour le second (Nive-Nivelle) - sous la forme d'une Charte de développement traduisant les principaux enjeux et objectifs à mettre en place d'ici 2020.

Pour mettre en œuvre les actions, des études ont été réalisées dans 3 domaines principaux, dont l'habitat. Ainsi, les études « Habitat » sont proches de la réalisation d'un PLH. Elles constituent en un sens des compléments aux PLH réalisés sur les périmètres de la CABAB et de la Communauté de communes Sud Pays Basque. Ces études recommandent en outre de développer de l'offre de logements locatifs en milieu rural et la mise en place d'outils de gestion adaptés aux territoires ruraux<sup>20</sup>. Par ailleurs les deux PCD étudiés ne font pas référence à des actions de coopération transfrontalière, ni à des interactions sur l'immobilier ou le foncier dus à la proximité de l'Espagne, hormis la présence d'acheteurs espagnols à la recherche d'une résidence principale ou « néo-principale » (occupée quelques jours par semaine) dans quelques communes du PCD Nive-Nivelle<sup>21</sup>.

Les PCD peuvent cependant constituer, pour certains des acteurs interrogés, des projets qui manquent d'une dimension opérationnelle. Ils peuvent parfois être perçus comme des couches supplémentaires de projets de territoires, venant se surimposer aux démarches des SCOT, des PLH, des Contrats d'agglomération, des intercommunalités et du projet du Pays Basque.

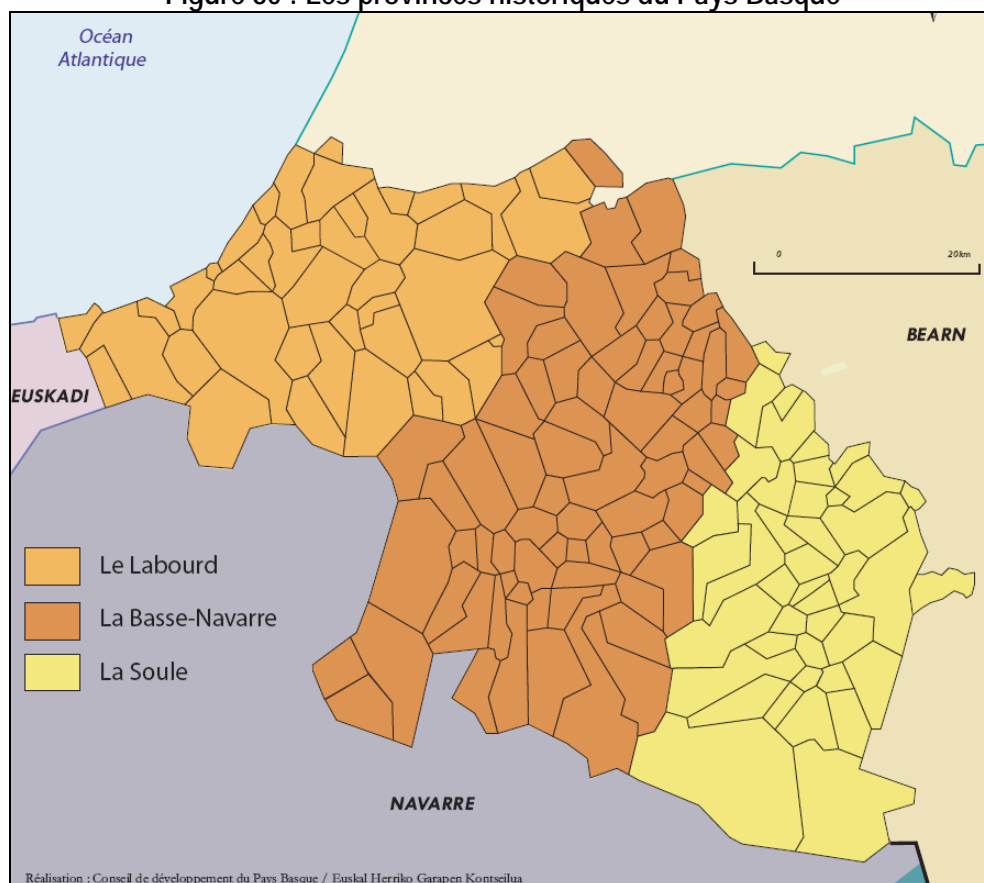
<sup>20</sup> Conseil de développement du Pays Basque, *Habitat et Maitrise foncière*, décembre 2001

<sup>21</sup> PACT-CDHAR Pays Basque, *Etude « Habitat » Nive-Nivelle*, 2006

f. Un Pays Basque institutionnalisé

Le Pays Basque se situe dans la partie occidentale du département des Pyrénées Atlantiques, la partie orientale étant occupée par le Béarn. Son périmètre comprend les trois provinces historiques du Pays Basque : le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule (voir figure 80).

Figure 80 : Les provinces historiques du Pays Basque



Source : Conseil de développement du Pays Basque

L'origine de la démarche Pays Basque date de 1992 avec la réalisation, par des représentants du monde socio-professionnel et de l'administration, d'un diagnostic permettant d'analyser les besoins du territoire et de définir des schémas de développement possibles. Ce travail a été achevé en 1994.

La même année est créé le Conseil de développement du Pays Basque, puis en 1995 le Conseil des élus du Pays Basque. En 1996 est élaboré un schéma de développement comprenant 94 projets.

Ce n'est qu'en 1997 qu'un arrêté préfectoral reconnaît officiellement l'existence du Pays Basque en tant que pays.

Enfin, le Conseil des élus signe en décembre 2000 la Convention spécifique Pays Basque avec l'Etat, la région, le département et la CABAB pour la période 2001-2006. Le projet Pays Basque 2020, lancé en juillet 2005, prend la suite du précédent. Il est important de noter que cette Convention spécifique, premier document contractuel signé par un pays, a constitué un modèle dont se sont inspirés la plupart des pays en France.

Disposant d'un fort degré d'institutionnalisation, le Pays Basque a néanmoins éprouvé des difficultés à mettre en place une action publique efficace. Ainsi, comme l'indique le rapport interministériel<sup>22</sup>, la Convention Pays Basque préconisait de travailler, à titre expérimental, sur un périmètre englobant une majeure partie du Pays Basque (agglomération tricéphale, conurbation transfrontalière, zone intermédiaire), disposition qui n'a pas été mise en œuvre.

Le Convention spécifique avait cependant défini plusieurs axes d'actions stratégiques, dont l'urbanisme et la coopération transfrontalière. Dans le premier volet, était prévue la mise en place d'un observatoire foncier, un préalable incontournable à la bonne conduite de la politique foncière et un support de l'ensemble de la démarche de faisabilité d'un EPFL, tel que le recommandait a posteriori le rapport interministériel. La multiplicité des projets de territoire en cours pose par ailleurs le problème de leur articulation avec la démarche du Pays.

Concernant la coopération transfrontalière, des actions ponctuelles (échanges culturels ou artistiques, promotion de la langue basque) ont été menées, en lien notamment avec le projet d'Eurocité basque. Cependant, d'après les personnes interrogées, la coopération transfrontalière reste difficile à mettre place. En effet, les acteurs côté français déplorent un manque d'interlocuteurs côté espagnol capables de mener une action transfrontalière coordonnée.

## 2. Côté espagnol : répartition des compétences et outils de planification

### a. Description des découpages administratifs au Pays Basque espagnol

- *La répartition des compétences entre l'Etat et la Communauté autonome basque*

Pour bien comprendre la répartition des compétences en matière de planification côté basque espagnol, il est nécessaire de se replacer dans le cadre plus large et plus ancien des relations entre l'Etat central et la Communauté autonome basque. Pendant la période franquiste, le régionalisme basque a été d'une certaine manière neutralisé. Après la fin de ce régime autoritaire, la constitution espagnole de 1978 réorganise en profondeur la structure territoriale en créant 17 régions autonomes et en leur accordant une très large autonomie.

Ainsi, la Communauté autonome basque bénéficie d'une compétence presque totale dans plusieurs domaines définis par la constitution : santé, éducation, sécurité, urbanisme, aménagement, logement ou fiscalité. En plus d'être l'organe représentatif de la population, le gouvernement autonome basque cumule en effet le pouvoir législatif et exécutif, la responsabilité de l'action publique et le contrôle des administrations. Le Pays Basque a donc approuvé ses propres lois d'aménagement du territoire et déterminé avec elles des systèmes également spécifiques de planification supramunicipale<sup>23</sup>, que nous détaillerons par la suite.

Parmi les compétences qui n'ont pas été transférées par l'Etat espagnol, on trouve la défense, la politique étrangère, le commerce extérieur, les services postaux, la gestion de la sécurité sociale, la formation, ou le droit du travail.

Enfin, les relations économiques entre le Pays Basque et l'État espagnol sont gérées par un accord économique (Concierto economico) dont l'application dote la Communauté autonome des ressources

---

<sup>22</sup> Ministères de l'Équipement, de l'Intérieur et de l'Agriculture, *La situation foncière au Pays Basque-Pour une politique publique d'intervention foncière*, février 2004

<sup>23</sup> FERNANDEZ T., *Le droit de l'urbanisme en Espagne*, GRIDAUH, 1996

normales de finances publiques à travers la perception des impôts. Le gouvernement basque verse en effet à l'Etat central une contribution financière destinée à une caisse de solidarité interrégionale (*cupo*).

- *La répartition des compétences entre la Communauté autonome basque et les provinces*

La répartition des compétences au sein de la Communauté autonome s'appuie sur des organes de niveau provincial, les Assemblées générales et les Conseils généraux correspondant aux droits des trois territoires historiques ou provinces qui forment le Pays Basque (voir figure 81), et sur des organes de niveau institutionnel supérieur que sont le Parlement et le Gouvernement autonome. La Communauté autonome basque fonctionne avec une organisation de type fédéral.

Les Assemblées générales — dont les fonctions sont similaires à celles de parlements territoriaux — détiennent la fonction législative. Elles sont compétentes pour l'approbation des normes et des règlements territoriaux, alors que la discussion et l'approbation des lois reviennent au Parlement Basque.

Les Conseils généraux pour leur part, détiennent la fonction exécutive, c'est-à-dire la gouvernance des territoires historiques (Alava, Biscaye et Guipúzcoa). Ils possèdent une assemblée législative et un gouvernement (la Diputacion Foral) dotés de compétences étendues, parmi lesquelles la collecte des impôts directs et indirects, l'urbanisme, les infrastructures, l'environnement ou les affaires sociales.

En matière fiscale, tous les impôts, qu'ils soient directs (sur les personnes ou sur les sociétés) ou indirects (TVA, alcools, combustibles) sont collectés par les Conseils Généraux sur leurs territoires respectifs. Ensuite, le Conseil Basque des Finances distribue la recette entre les différentes institutions. Après avoir remis à l'Etat central le *cupo*, les Conseils Généraux et le Gouvernement Basque fixent la répartition de la somme restante entre ce dernier et chacune des provinces.

Figure 81 : Territoires historiques (ou provinces) et communes (cadre politique et administratif)



Source : IKEI



- *La répartition des compétences entre la province et les comarcas*

La Communauté autonome, conformément à son statut, peut créer sur son territoire des « comarcas », collectivités supra-municipales, dont elle fixe la circonscription territoriale, la composition et le fonctionnement des organes de gouvernement et les compétences. La création d'une comarca peut également se faire à l'initiative des communes. Pour autant, les communes qui appartiennent à des comarcas ne perdent pas le pouvoir de fournir les services minimum obligatoires. Le Pays Basque compte 21 comarcas, mais contrairement à d'autres régions autonomes (Catalogne, Aragon, etc.) leur statut de collectivité territoriale n'est pas reconnu. Les comarcas sont considérées comme des découpages statistiques.

Figure 82 : Comarcas de la Communauté autonome basque



Source : IKEI

Le périmètre de cette étude prend en compte deux comarcas qui font partie de la province de Gipuzcoa. Il s'agit des comarcas de San Sebastian et de la Basse Bidassoa.

- *La répartition des compétences entre la province et les municipalités*

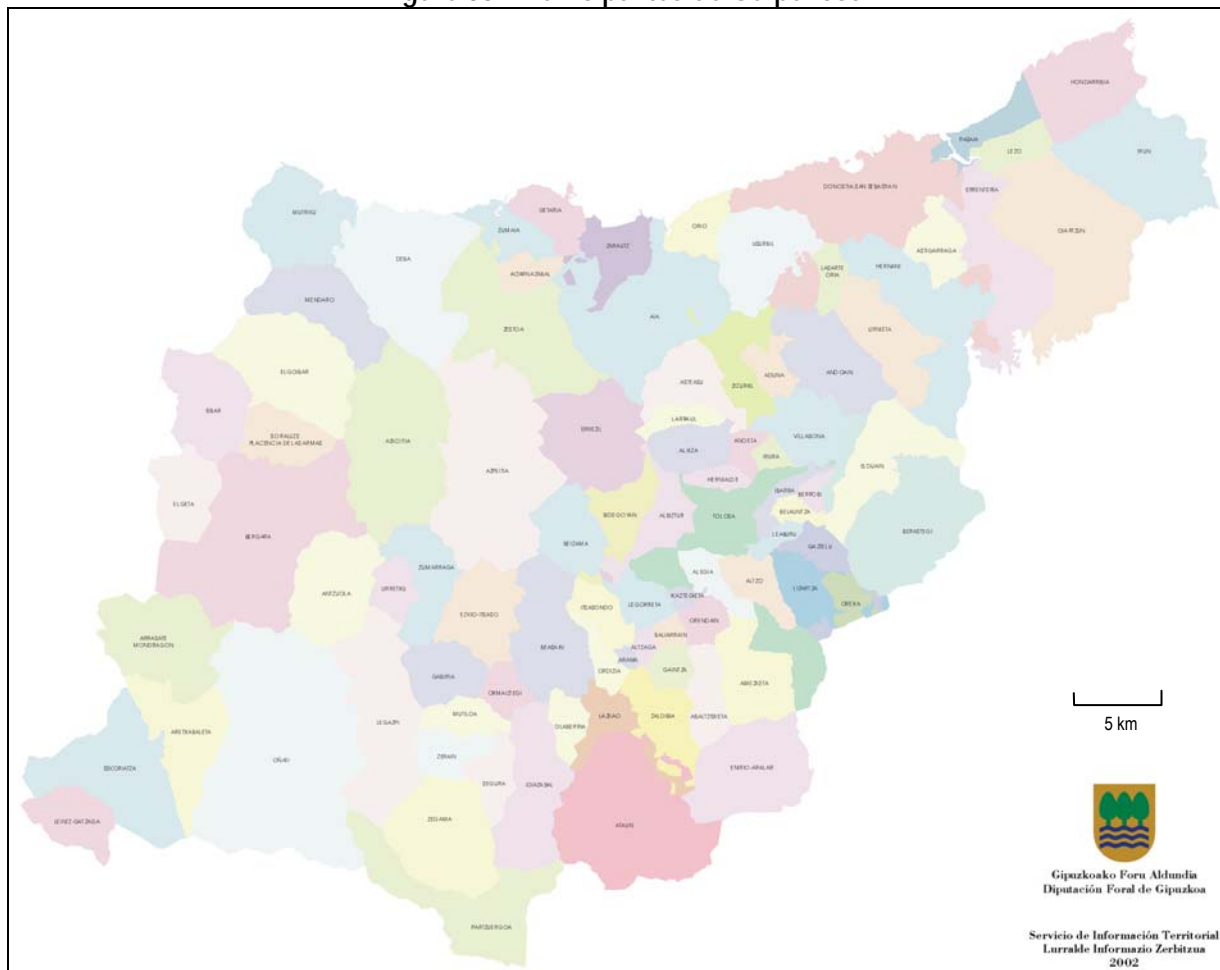
Au Pays Basque, la municipalité constitue le plus petit échelon de gouvernement local et le plus proche des citoyens. Chaque municipalité est gérée par un conseil municipal. Elle est compétente pour l'urbanisme, la sécurité publique, l'éducation, le patrimoine ainsi que l'exécution de certains services publics (transports, services sociaux, assainissement, circulation, etc.). Cependant certaines compétences attribuées varient en fonction de leur population. Les communes de plus 5000 habitants assurent par exemple le traitement de déchets ; les communes de plus de 20 000 habitants assurent la protection civile, la prévention des incendies ou la gestion des équipements sportifs ; les communes de plus de 50 000 habitants prennent en charge le transport collectif et urbain des passagers et la protection de l'environnement.

Cependant, il s'avère dans certains cas que les municipalités qui sont trop petites pour assurer les services minimum imposés par la loi choisissent de se regrouper au sein de syndicats de communes (*mancomunidad*), d'association volontaires (*consorcio*) ou d'association de collectivités locales visant à la protection d'intérêts communs.

Ainsi, au Pays Basque, l'Association des Municipalités Basques (EUDEL) a été fondée en 1982 avec l'objectif de défendre l'autonomie municipale et de représenter les intérêts locaux face à d'autres institutions. EUDEL est formée de la quasi-totalité des municipalités de la Communauté autonome, ainsi que de plusieurs autonomies voisines. Elle devenue une référence pour les municipalités basques qu'elle représente auprès des institutions de la Communauté autonome afin d'améliorer la coordination et l'application des politiques publiques.

Dans le cadre du périmètre de cette étude, les communes d'Irun et de Fontarabie ont constitué une *mancomunidad* assurant la gestion de l'eau à l'échelle intercommunale. En outre, elles ont constitué une association – Bidassoa Activa – pour promouvoir en commun leur développement économique. Cette structure, comparable à une agence de développement en France, assure par ailleurs le portage technique d'une structure transfrontalière, le Consorcio Bidassoa Txingudi (*voir partie I.B.1.a.*) qui regroupe, outre Irun et Fontarabie, la commune française d'Hendaye. Le consorcio n'exerce cependant pas de compétence en matière de planification.

Figure 83 : Municipalités de Guipuzcoa



Source : Diputacion Foral de Gipuzkoa

b. *Compétences des collectivités en matière de planification territoriale*

- *Au niveau de la Communauté autonome*

Dans le domaine de la planification territoriale, la compétence de la région autonome a été confirmée le 13 avril 1998 par la loi nationale 6/1998 sur les valeurs du sol : *le parlement national n'est pas compétent en matière d'urbanisme et de planification territoriale*. Dès lors, la Communauté autonome peut d'une part légiférer en matière d'urbanisme et de planification et d'autre part, établir un plan d'aménagement du territoire à l'échelle du Pays Basque. Une nouvelle loi du Sol, approuvée en 2006, reprend les différents instruments de planification urbaine définis par la première loi.

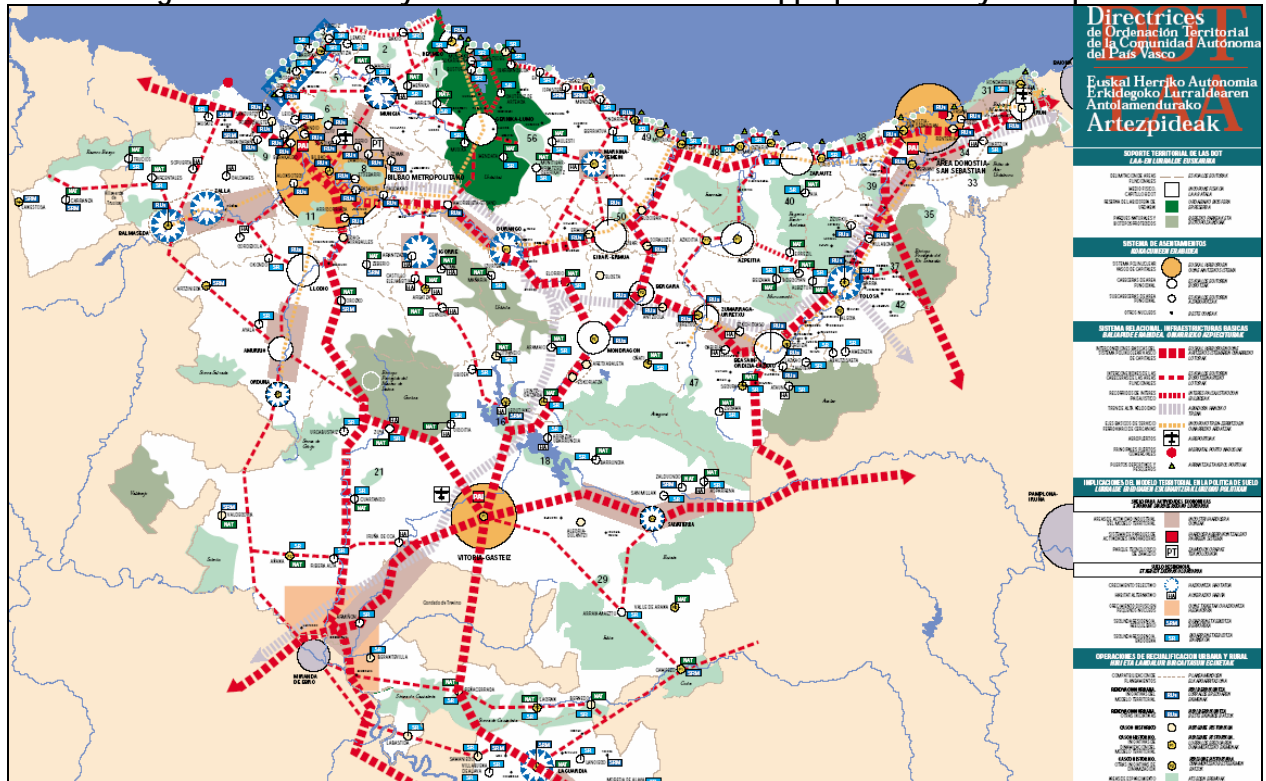
Ainsi, les Directives d'Aménagement du Territoire (*Directrices de Ordenación del Territorio* ou DOT) comprennent tous les secteurs de planification permettant au gouvernement de formuler des obligations dans un cadre donné. Les DOT s'appliquent à l'ensemble du territoire du Pays Basque. Elles prennent en compte tous les aspects de l'aménagement, du milieu physique jusqu'aux infrastructures de transport, aux zones d'activité économique, etc. Les DOT s'appliquent à différentes aires fonctionnelles constituant des cadres pour la planification territoriale (voir figure 84) et des échelles intermédiaires entre la commune et la Communauté autonome. Leur dimension physique et fonctionnelle, intégrant des espaces urbains et ruraux, s'avère en effet adéquate pour l'analyse de problèmes et l'implantation de Programmes Territoriaux d'Aménagement (PTP).

Figure 84 : Aires fonctionnelles du Pays Basque



Source : Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

Figure 85 : Carte de synthèse des différentes DOT appliquées au Pays Basque



Source : Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

Parallèlement, les Plans Territoriaux Partiels (PTP) correspondent uniquement aux aires fonctionnelles. Ils prennent en compte tous les secteurs de la planification et permettent d'appliquer différents axes contenus dans les DOT. L'approbation du PTP relève de la compétence du gouvernement basque.

Il existe par ailleurs des Plans Territoriaux Sectoriels (PTS) qui concernent l'ensemble du Pays Basque. Chaque PTS s'applique à un secteur spécifique (économie, foncier, transport, etc.) défini par le cadre d'aménagement global de l'autonomie et contenu dans les DOT. Il ne s'agit pas d'un document qui définit les usages mais qui suggère des usages plus appropriés. Chaque PTS est élaboré par le gouvernement autonome en partenariat avec les différents acteurs concernés. Il constitue un instrument concret de planification pour les opérations d'aménagement des communes. Il est mis en œuvre par le gouvernement autonome à l'échelle du Pays Basque.

Au sein du Gouvernement basque, le Département du Logement et des Affaires sociales est chargé de superviser la planification et l'exécution des politiques foncières, d'urbanisme et du logement. Il assure par ailleurs le respect d'une démarche durable dans les actions de développement urbain et d'architecture. Il encourage et promeut l'accessibilité, le renouvellement urbain et la réhabilitation de certains quartiers.

- *Au niveau de la province*

Le Conseil Général de Guipuzcoa dispose d'un département d'Aménagement et de Promotion du territoire, chargé de la plupart des domaines relatifs à la planification. Il se charge en effet des transports, de la planification urbaine, de l'information territoriale, de la prospective, de la construction et de la gestion du patrimoine provincial.

Par ailleurs, une société publique, Etorlur Guipuzkoako Lurra, assure la promotion des logements sociaux, du foncier destiné aux activités économiques et des infrastructures d'intérêt public.

- *Au niveau municipal*

Les municipalités disposent quant à elles d'un document d'urbanisme à l'échelle communale, le Plan Général d'Aménagement Urbain (*Plan General de Ordenación Urbana* ou PGOU). Il s'agit du dernier échelon du processus de planification et il doit adapter ses décisions aux dispositions des DOT et aux instruments qui les développent, c'est-à-dire les Plans Territoriaux Partiels et les Plans Territoriaux Sectoriels. Ce type de document, introduit par la Loi foncière nationale de 1956, devait toujours être approuvé par la Diputacion jusqu'à la nouvelle loi foncière basque de juin 2006. Désormais, ce sont les municipalités qui sont responsables de son approbation définitive.

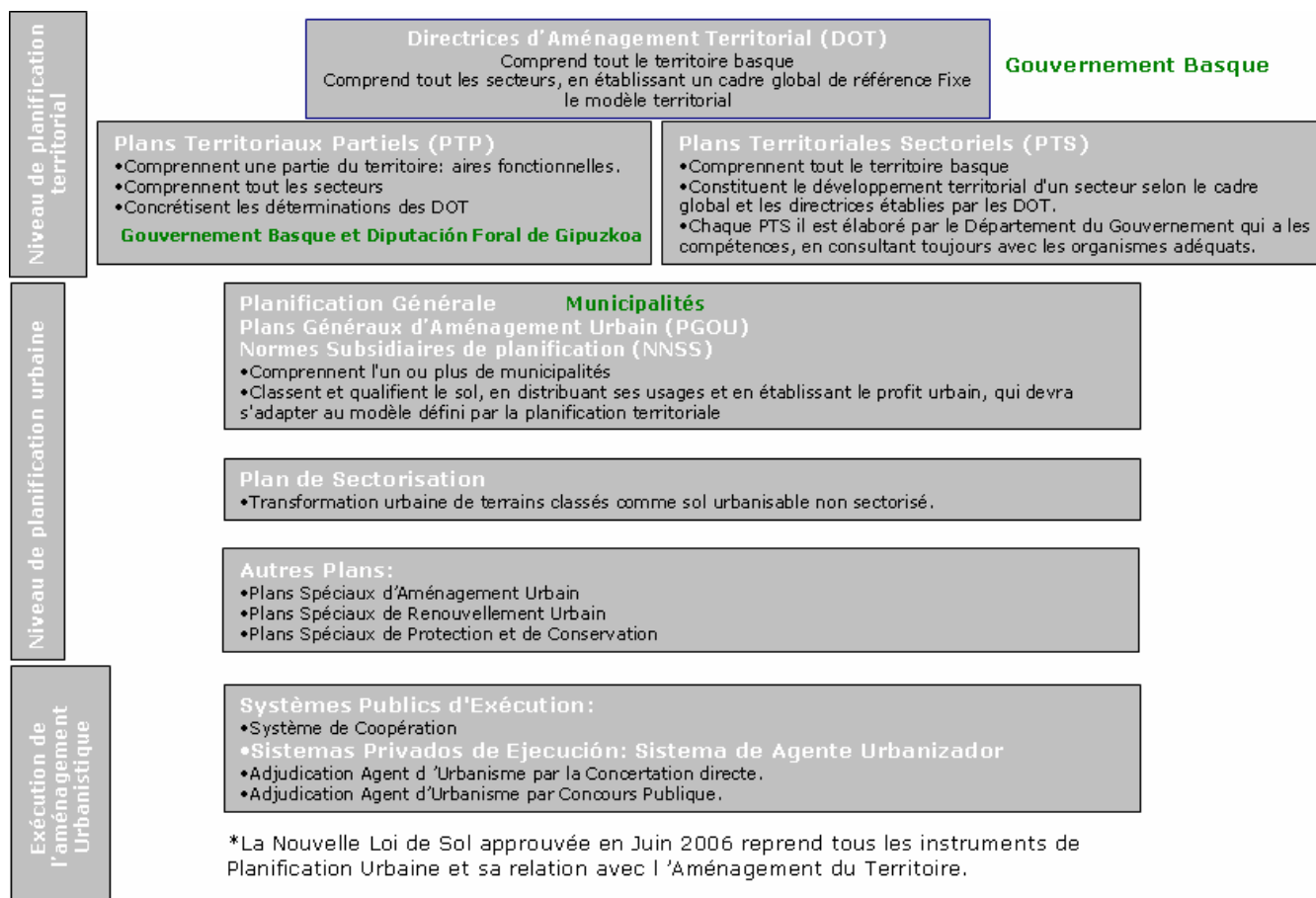
Le PGOU décrit pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables en matière d'urbanisme, les règlements de construction et les orientations particulières d'aménagement. Comme on le verra, le PGOU fixe quatre grandes catégories d'orientation des sols. Ce document est en un sens comparable au PLU côté français.

Par ailleurs, les communes qui ne disposent pas de PGOU appliquent les Normes Subsidiaries de planification (NNSS). Celles-ci peuvent comprendre une ou plusieurs municipalités. Elles définissent un zonage du sol et lui affectent différents usages, en accord avec le cadre d'aménagement défini par la loi.

Enfin, il existe différents zonages (plans partiels ou plan spéciaux) de niveau infracommunal permettant d'assurer la protection ou la conservation de certains espaces municipaux particuliers. Il s'agit du Plan Spécial d'Aménagement Urbain, du Plan Spécial de Renouveau Urbain et du Plan Spécial de Protection et de Conservation.



Figure 86 : Schéma de synthèse des différents documents de planification par niveaux de compétences au Pays Basque espagnol



Source : IKEI

c. Les différents documents de planification appliqués à notre zone d'étude

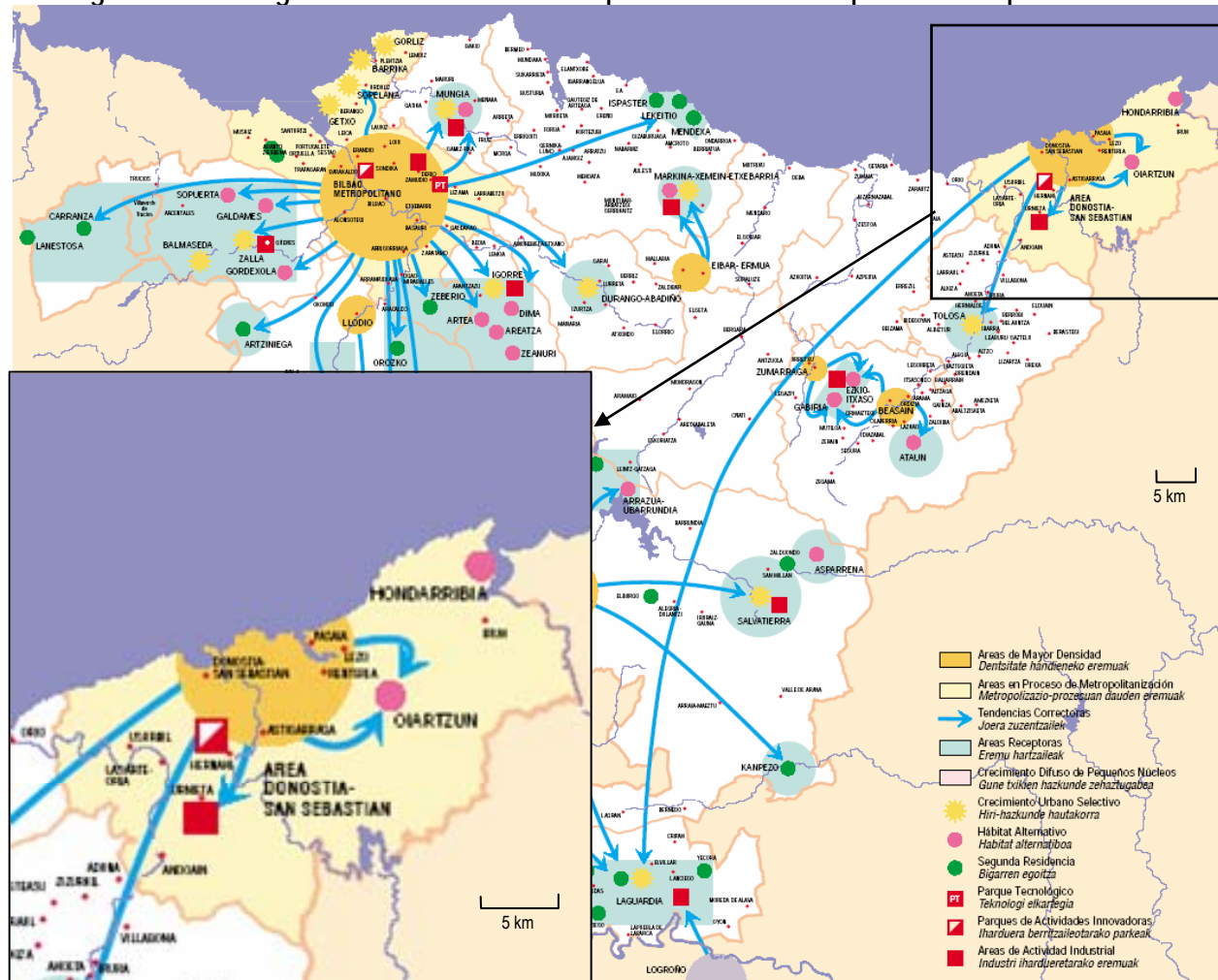
• Les DOT

Concernant notre périmètre d'étude, les DOT définissent la province de Guipuzcoa comme un territoire équilibré, constitué par un grand nombre de centres urbains de taille moyenne et bien répartis. L'ensemble de cette zone est considéré comme une aire participant à un processus de métropolisation. Les villes de San Sebastian, Pasajes, Renteria et Lezo préfigurent ainsi la constitution d'une grande conurbation. Le document fixe comme objectif l'intégration morphologique et fonctionnelle de San Sebastian avec Pasajes, Rentería et Lezo en même temps que la rénovation urbaine des tissus de ces villes. De même, San Sebastian mise sur le développement des activités productives industrielles avec sa consolidation dans des fonctions du tertiaire supérieur, loisirs, divertissements, culture et autres activités rattachées au tourisme de qualité.

On considère par ailleurs indispensable la préparation du foncier à destination des activités économiques afin d'éviter la recherche d'emplacements à l'extérieur de la Communauté Autonome, ainsi que la mobilisation des terrains pour les logements de promotion publique. Les DOT proposent la rédaction de deux plans territoriaux sectoriels (PTS) pour développer ces questions, que nous développerons plus

loin. Les DOT préconisent également un rééquilibrage territorial en limitant la croissance urbaine dans le secteur de San Sebastian et Pasajes pour la reporter vers l'est, notamment vers Oiartzun, Irun et Fontarabie.

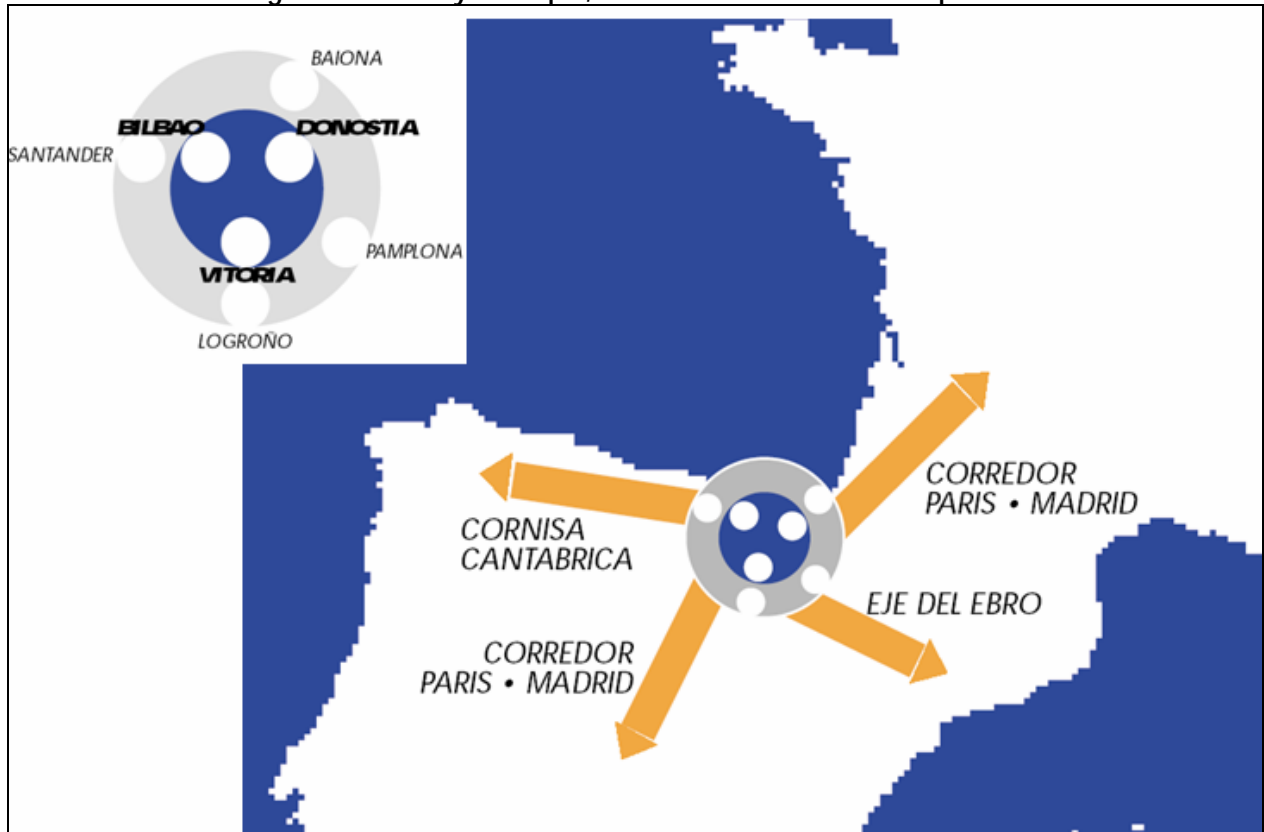
Figure 87 : Stratégies de correction de déséquilibres territoriaux préconisées par les DOT



Source : Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

En outre, San Sebastian bénéficie d'atouts suffisamment importants pour constituer une grande plateforme à l'échelle régionale. La ville se situe en effet à un endroit stratégique à la frontière entre l'Espagne et la France et forme avec d'autres villes basques (Bilbao, Vitoria) un nœud de centralité européen (voir figure 88). Il lui est ainsi particulièrement recommandé de faire un effort d'ouverture vers l'extérieur de son territoire afin de rechercher des échanges et des connexions économiques dans la zone transfrontalière. A terme, la création de plateformes de rencontre, d'analyse, de débat, de coordination et de planification dans des domaines et des activités d'intérêt commun sont envisagées. Enfin, les DOT recommandent de dynamiser l'axe économique San Sebastian-Bayonne, notamment dans le secteur tertiaire.

Figure 88 : Le Pays Basque, un nœud de centralité européen



Source : Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

- *Le PTP*

Si l'approbation du PTP relève normalement de la compétence du gouvernement basque, la province de Guipuzcoa constitue une exception. En effet, la Diputacion a signé un accord avec le gouvernement basque afin de permettre la réalisation conjointe des PTP. Cette particularité a cependant contribué, selon la Diputacion, à réduire la planification territoriale à une simple action de vérification, sans que ni le gouvernement basque ni la Diputacion ne prennent la décision d'approuver le PTP.

Le PTP pris en compte dans le périmètre de cette étude concerne la zone fonctionnelle de Donostialdea. Il s'agit d'une proposition technique, réalisée par un consultant extérieur, qui n'a pas reçu la validation de la Diputacion. En effet, le premier document contenait des incohérences au niveau de son schéma d'infrastructures routières. Finalement, un compromis a été trouvé et le PTP a été soumis à la consultation publique sous la forme de deux propositions : un modèle fonctionnel et un modèle alternatif (voir figure 89).

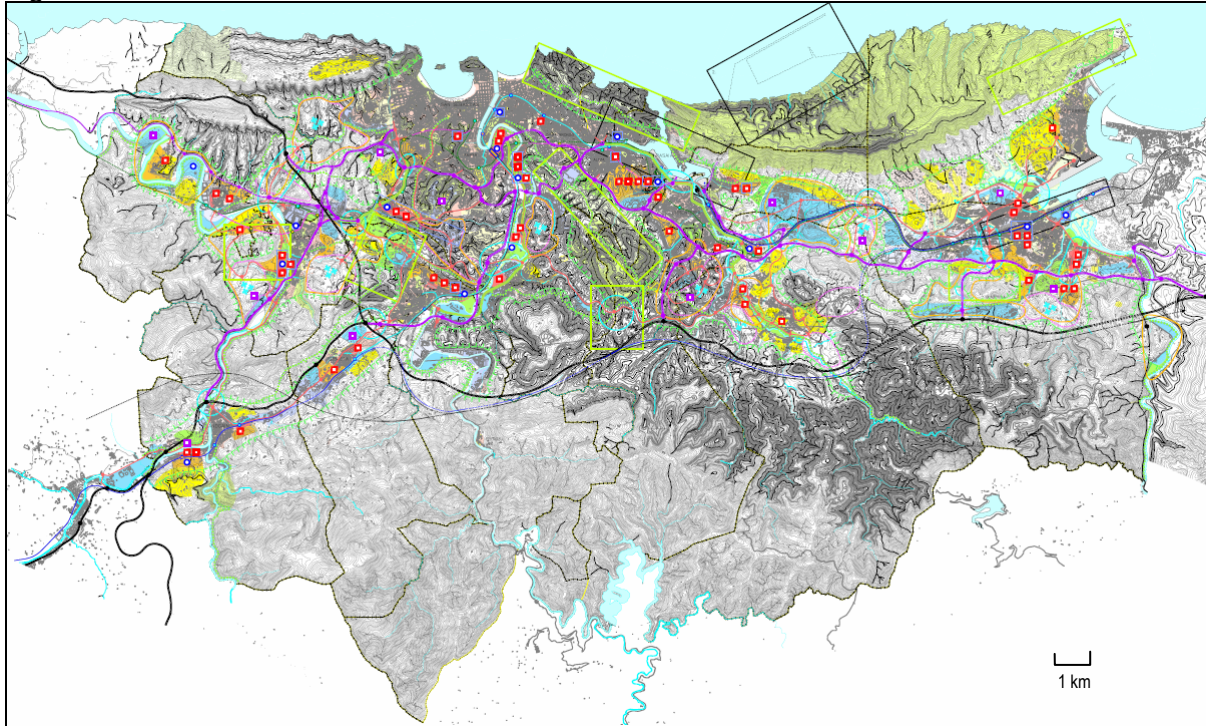
Le modèle fonctionnel reprend ainsi tous les projets proposés par la Diputacion à différents niveaux sectoriels, tandis que le modèle alternatif propose quelques projets supplémentaires, dont celui d'un deuxième périphérique passant au sud de San Sebastian.

Concernant en particulier les questions foncières, le PTP de San Sebastian (en attente d'approbation) identifie la totalité de réserves foncières, dont celles qui permettent une densité importante, destinées à la construction de logements sociaux, la promotion publique ou privée ou à d'autres fins, et dont le prix final pourrait être plafonné au moyen d'un système de régulation spécifique. Par ailleurs, il identifie le foncier viabilisé disponible permettant l'implantation future de zones industrielles.

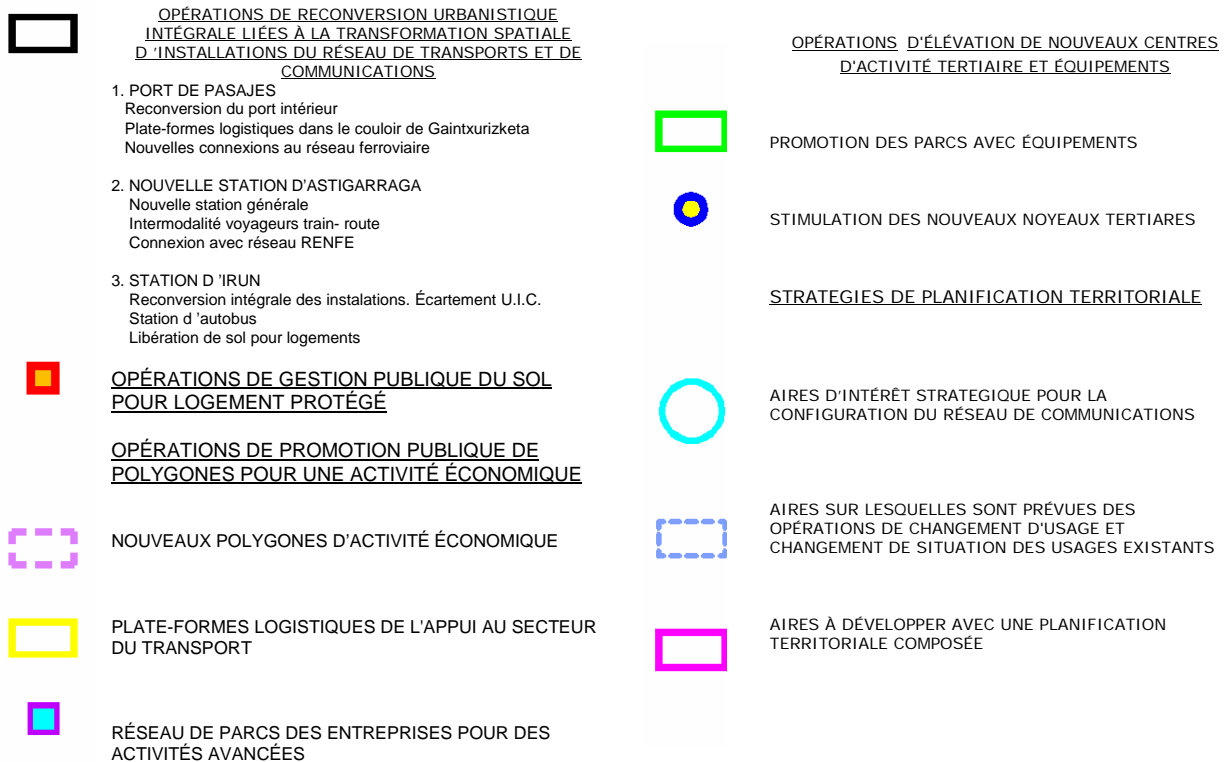
Parmi les recommandations du PTP concernant certaines communes de notre territoire d'étude, on peut citer la reconversion urbaine de certains sites (port de Pasajes, gare d'Irun, etc.), des opérations de promotion publique de certaines d'activités ou de parcs d'entreprises, la modernisation de certains équipements économiques (port de pêche de Fontarabie), le renforcement de zones touristiques (Fontarabie, Irun et Pasajes) et enfin à la création d'un réseau de parcs périurbains de caractère local afin de constituer des espaces verts pour les zones urbanisées attenantes (Parc de San Marcial à Irun).

En revanche, la dimension transfrontalière n'est pratiquement pas abordée dans le PTP de San Sebastian, mis à part quelques références ponctuelles.

Figure 89 : PTP de San Sebastian « modèle alternatif »



Source: Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio





- *Les PTS*

Concernant les problématiques foncière et immobilière, trois PTS s'appliquent à notre zone d'étude. Il s'agit du PTS « Foncier destiné à la promotion publique du logement », le PTS « Foncier destiné aux activités économiques et aux équipements commerciaux » et le PTS « Protection et aménagement du littoral ». Ces trois plans sectoriels seront développés dans la partie II.B.2.c.

- *Le PGOU et NNSS*

Le PGOU comprend d'une part un diagnostic urbain présentant les différents systèmes de communication et les équipements publics. D'autre part, il établit une classification du foncier selon quatre grandes catégories, déjà fixées par la loi nationale sur le sol de 1956 et reprises par le droit foncier basque :

- le sol urbain : il s'agit de terrains déjà bâtis en totalité ou aux deux tiers ou simplement viabilisés (connexion au réseau viaire, au réseau d'eau, au réseau d'égouts et au réseau électrique). Sa gestion repose sur le plan général, qui fournit des indications très précises (alignements, formes, densités, etc.).
- le sol urbanisable programmé : il s'agit de réserves foncières en milieu urbain destinées à une urbanisation future, déterminée par les plans partiels correspondants.
- le sol urbanisable non programmé : il s'agit de réserves foncières qui ne sont pas destinées à une urbanisation future.
- le sol non urbanisable : il concerne les espaces agricoles ou naturels. Le PGOU édicte les mesures nécessaires à leur protection. Par exemple, pour les secteurs agricoles, il interdit les constructions autres que celles destinées aux exploitations agricoles ou celles destinées aux équipements publics. Toutefois, il autorise exceptionnellement des habitations, à condition qu'elles ne risquent pas de donner naissance à un noyau urbain.

Le PGOU contient l'ensemble des plans sectoriels ou des plans spéciaux s'appliquant aux différents secteurs de la commune. Ces plans donnent des indications concernant la densité de construction des sites en fonction des usages auxquels ils sont destinés. L'*aprovechamiento tipo*, qui correspond à un indice-type d'occupation du sol (ratio surface du toit/surface du sol), varie en fonction des usages et de la typologie de l'habitat :

- résidentiel dense (0,75) : il s'agit de grands immeubles de logements collectifs,
- résidentiel peu dense (0,50) : il s'agit de petits immeubles de logements collectifs,
- résidentiel isolé (0,25) : il s'agit de logements individuels isolés (espace rural),
- activité industrielle (0,50) : il s'agit de bâtiments industriels, type usine ou entrepôt.

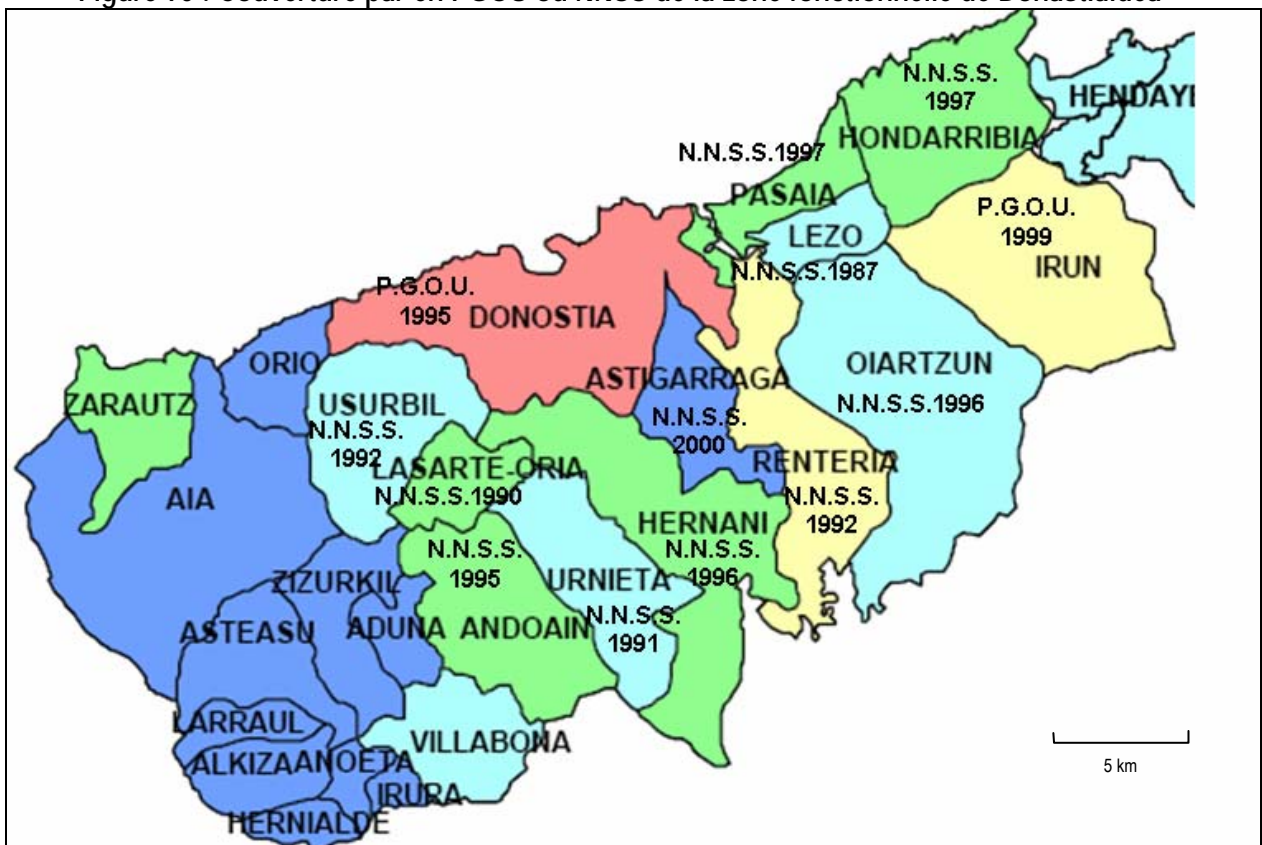
Dans la mesure où un secteur urbain comprend nécessairement plusieurs types d'occupation du sol, les indices-types d'occupation sur sol sont pondérés par des coefficients d'homogénéisation (*coeficientes de*

*homogeneización*). La densité de construction admise est donc le produit de l'indice-type par le coefficient d'homogénéisation. Ainsi, le coefficient minimum de construction est de 0,4 m<sup>2</sup> de toit par m<sup>2</sup> de sol ; sur les sols avec une pente égale ou supérieure à 15%, il est 0,3 m<sup>2</sup> de toit/m<sup>2</sup> de sol et dans les municipalités qui ne sont pas obligées de faire une réserve foncière pour logement social, il est de 0,25 m<sup>2</sup> de toit/m<sup>2</sup> de sol.

Au sein de la province Gipuzcoa, la zone fonctionnelle de Donostialdea est entièrement couverte par des PGOU ou des NNSS (voir figure 90).

Depuis que les communes ont la possibilité d'approuver les PGOU, on assiste à l'apparition d'une certaine concurrence entre les municipalités et la Diputacion. Pour certains, il ne s'agit pas d'un problème tant que le document est validé. Pour d'autres, transférer la responsabilité en matière de planification aux acteurs politiques locaux peut nuire à son objectivité et au respect de l'intérêt général. Par ailleurs, lorsque la Diputacion exerçait un contrôle sur l'approbation des PGOU, elle pouvait en un sens assurer une certaine forme de continuité entre les différents documents municipaux ; ce n'est désormais plus possible.

Figure 90 : Couverture par en PGOU ou NNSS de la zone fonctionnelle de Donostialdea



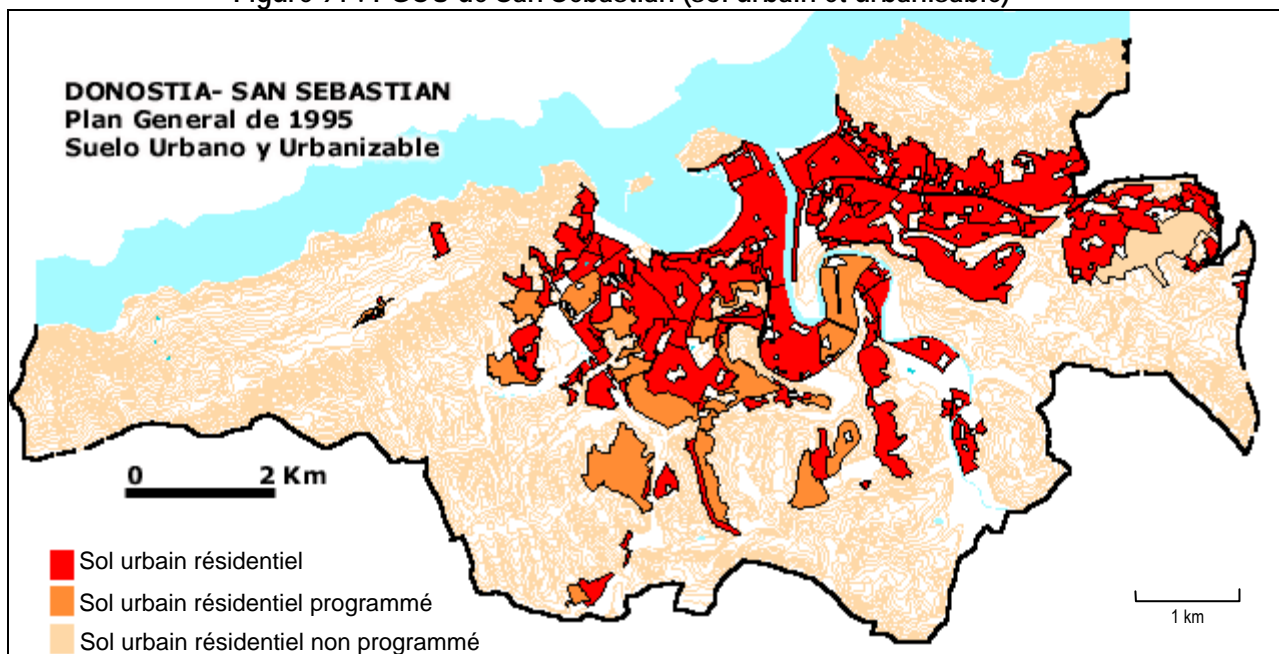
Source : IKEI

- PGOU de San Sebastian

Le PGOU de San Sebastian San Sebastian a été approuvé en 1995. Il se trouve actuellement en phase de révision. Son document préliminaire, à défaut de réaliser un diagnostic de la situation, détermine les principaux objectifs, critères et solutions à apporter en matière de planification.

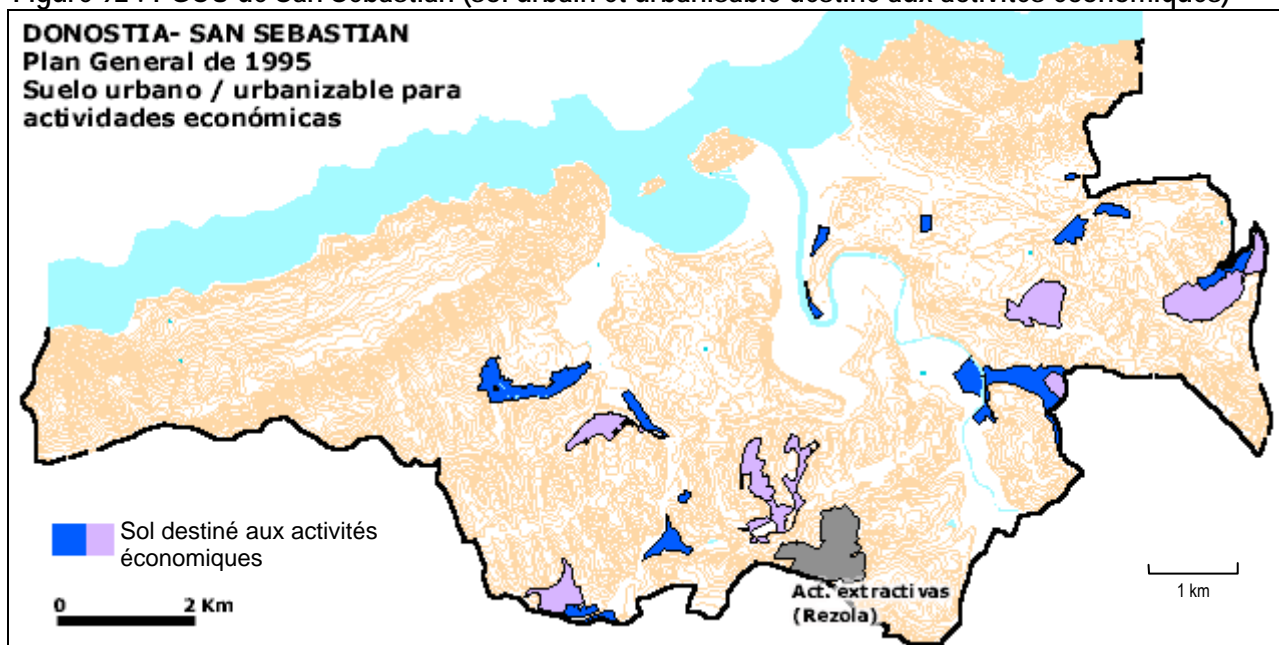
Concernant le logement, les principales mesures concernent la mise à disposition des logements vides, la réhabilitation de logements anciens, la densification relative de certaines zones urbaines, la tolérance de logements dans des bâtiments qui n'y sont pas destinés à la base, l'adaptation des logements à certaines catégories de population (personnes âgées, jeunes, handicapés, populations immigrées) et la possibilité de nouvelles zones de développement résidentiel.

Figure 91 : PGOU de San Sebastian (sol urbain et urbanisable)



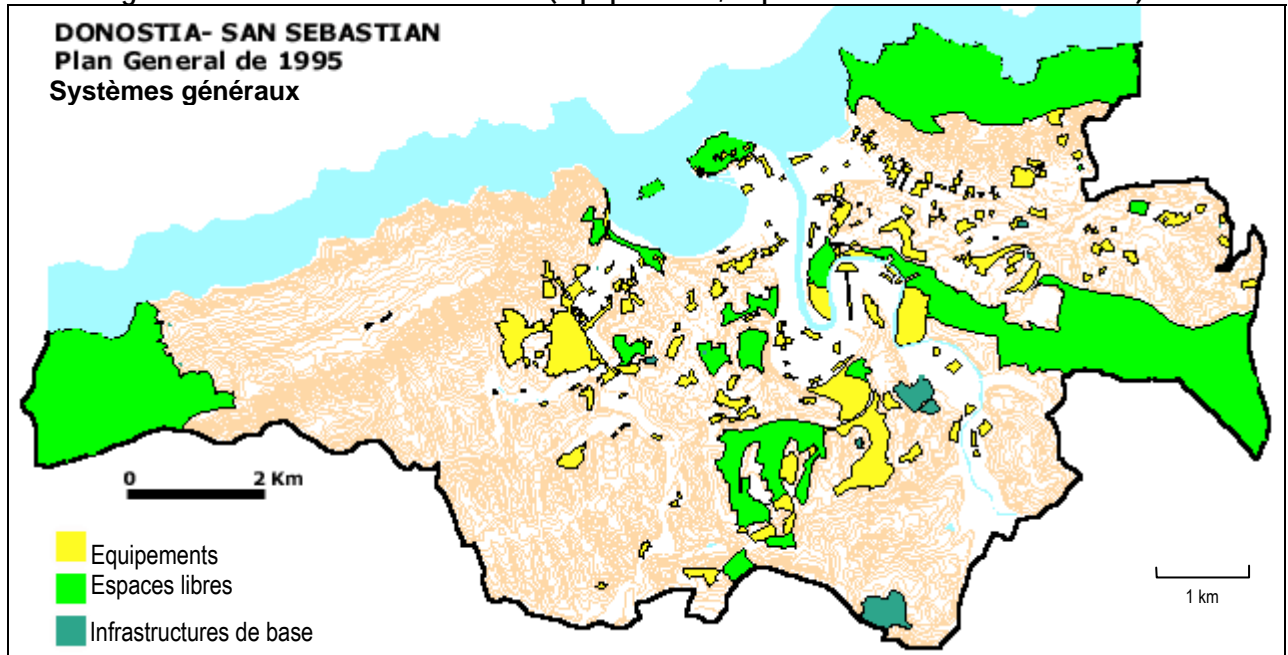
Source : Instituto Geografico Vasco

Figure 92 : PGOU de San Sebastian (sol urbain et urbanisable destiné aux activités économiques)



Source : Instituto Geografico Vasco

Figure 93 : PGOU de San Sebastian (équipements, espaces libres et infrastructures)



Source : Instituto Geografico Vasco

o PGOU d'Irun

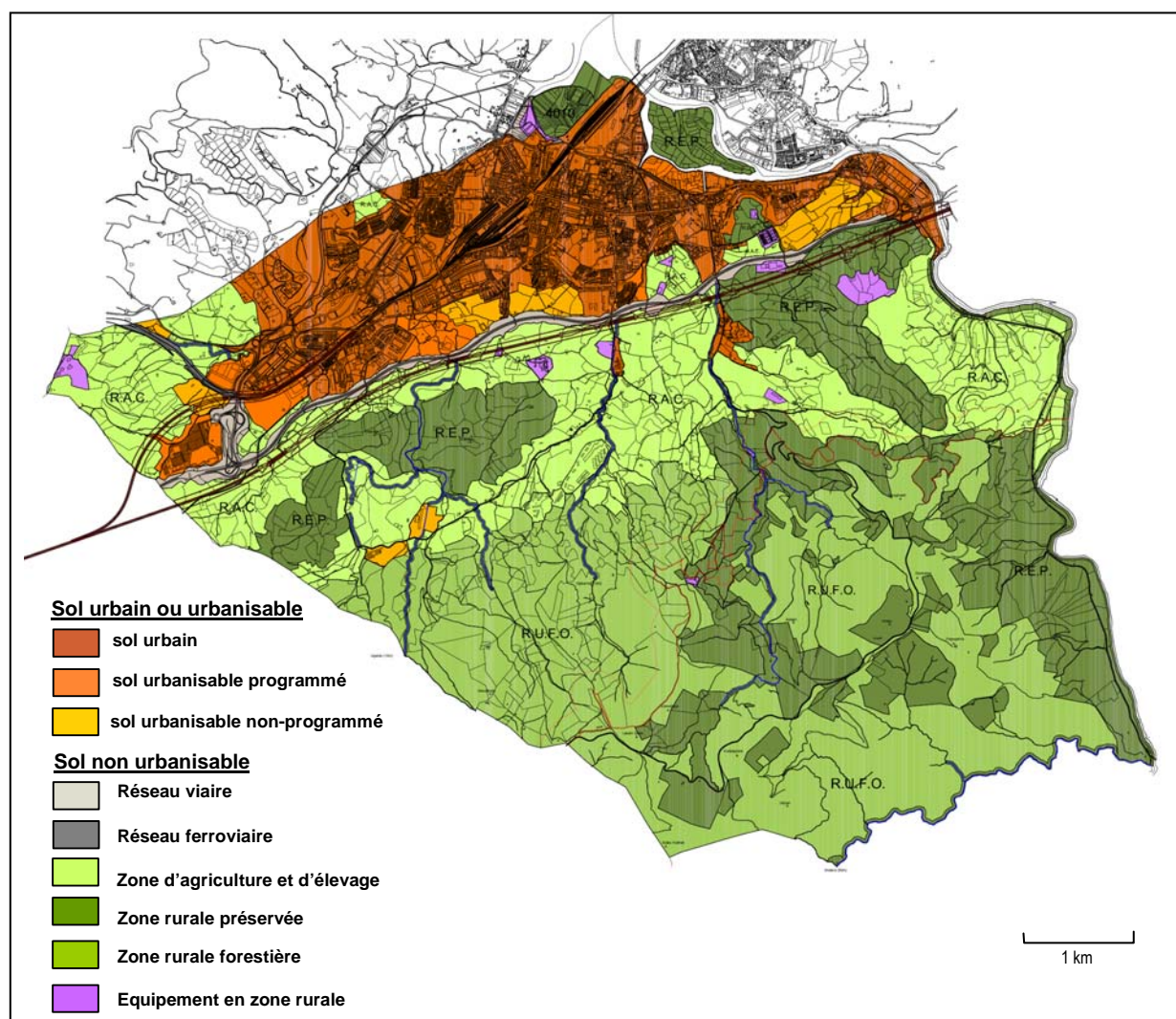
Irun est une commune située au bord du fleuve Bidassoa, à la frontière française. L'urbanisation s'est développée autour d'un village ancien parallèlement à un important processus d'industrialisation, qui eut lieu pendant de la période franquiste (1936-1975). Devant faire face à une arrivée massive de population, la commune s'est développée sans bénéficier d'une véritable politique d'urbanisme. Des plans étaient en effet adoptés au fur et à mesure des constructions. L'usage de la densité n'était par ailleurs soumis à aucun contrôle, ce qui peut expliquer le caractère très urbanisé de la ville aujourd'hui, traduisant une certaine incohérence critiquée par certains.

Le PGOU d'Irun a été approuvé en 1991 pour une durée de 8 ans. Il est actuellement en cours de révision (voir figure 94). L'urbanisation se concentre au nord de l'autoroute. La partie située au sud de l'autoroute n'est pratiquement pas urbanisée car il s'agit d'un vaste espace naturel. Les règles d'urbanisme actuelles poursuivent cependant la densification des quartiers centraux de la ville tout en préservant la partie sud de l'étalement urbain. Les zonages pratiqués par le PGOU sont très stricts et ne permettent pas de construire hors d'un certain périmètre, à savoir la partie située au nord de l'autoroute. Par conséquent, les paysages urbains d'Irun sont marqués non seulement par le développement urbain massif connu avant 1975, mais aussi par une rupture très importante produite par le côtoiement d'espaces construits, parfois très denses, et d'espaces non bâtis, inconstructibles ou ruraux (voir planche PGOU page 91).

La commune voisine d'Hendaye connaît un fort afflux de populations ne pouvant pas se loger à Irun, dont l'espace urbain est proche de la saturation. Pour certains promoteurs espagnols, il paraît ainsi plus facile de réaliser une opération à Hendaye (exemple du projet « entre deux-ponts ») que de négocier de nouveaux terrains constructibles avec la municipalité d'Irun. D'ailleurs le profil urbanistique d'Hendaye se rapproche de plus en plus du style basque espagnol, beaucoup plus dense que dans les communes du littoral basque côté français.



Figure 94 : PGOU d'Irun



Source : Ayuntamiento de Irun

## Synthèse

### *Outils de planification et contractualisation mis en place*

*Le Pays Basque français se caractérise par un nombre particulièrement élevé d'acteurs et d'institutions sur un territoire géographiquement limité. Chacun a vocation à travailler sur la problématique de la planification territoriale à différents titres et produit ou se réfère le cas échéant à un document de planification territoriale particulier. L'addition du nombre de procédures simultanées et parfois redondantes est impressionnante. Côté espagnol, les acteurs locaux ne sont pas en reste en matière de multiplicité des échelles de planification et de documents correspondants, même si la Communauté Autonome du Pays Basque garde la haute main dans ce domaine (par rapport à l'Etat espagnol comme par rapport aux niveaux infra) à travers des documents thématiques transversaux (PTS : foncier, logement, transports, environnement...) mais également des documents plus territorialisés à l'échelle des aires fonctionnelles locales (PTP). A l'échelle la plus locale, les communes possèdent des prérogatives*




*proches de leurs homologues françaises en matière d'urbanisme avec leur Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).*

# PGOU d'IRUN

**Résidentiel dense**

COS 0,75 R+13

Caractéristiques : 3 immeubles anciens de grande hauteur en centre-villes



**Résidentiel dense**

COS 0,50 R+5

Caractéristiques : résidence de 8 immeubles récents de taille moyenne (petit collectif) en centre-ville




*Résidentiel peu dense (HENDAYE) R+1 à R+3*

COS 0,75 Résidentiel dense R+4









Espaces libres

COS 0,50 Zone à usage économique programmé R+1

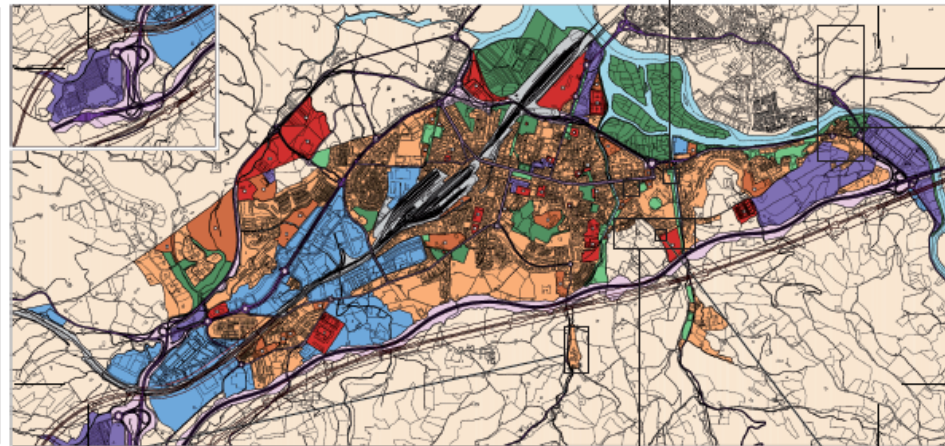
Caractéristiques : cette zone montre le contraste entre un bâti dense (habitat collectif) cotoyant des activités côté espagnol et un bâti dense (habitat collectif) au bord de la Bidassoa puis diffus (habitat individuel) sur les hauteurs d'Hendaye



**LEGENDE**

-  Zone à usage résidentiel
-  Zone à usage industriel
-  Zone à usage tertiaire
-  Voies de communication
-  Voies ferrées
-  Voies fluviales
-  Espaces libres
-  Equipement public

1 km





COS 0,50 Résidentiel peu dense R+1

COS 0,25 Espace rural R+1

Parc naturel (inconstructible)

Caractéristiques : la partie sud de la commune d'Irun est occupée par des espaces ruraux très faiblement habités. Malgré l'important développement que connaît Irun, l'espace qui n'est pas couvert par un parc naturel n'est pas gagné par le mitage urbain. Les règles d'urbanisme sont suffisamment strictes pour éviter le phénomène de rurbanisation.

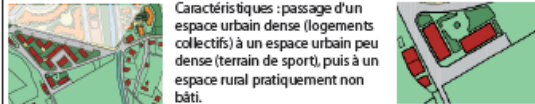





COS 0,50 Résidentiel dense R+10

COS 0 Equipement public

COS 0,25 Espace rural R+1

Caractéristiques : passage d'un espace urbain dense (logements collectifs) à un espace urbain peu dense (terrain de sport), puis à un espace rural pratiquement non bâti.

## B. Outils de gestion et de production du foncier et du logement

1. Côté français : l'utilisation et la coordination d'outils émergents, résultats d'une prise de conscience récente.

On a déjà abordé le grand nombre d'acteurs institutionnels aux compétences qui se recoupent au sein du Pays Basque français. Il en est de même du nombre très élevé de documents publiés sur le sujet du logement et du foncier : du constat alarmiste à raison, réalisé au début des années 2000 par le Conseil de développement du Pays Basque, la mission interministérielle menée en 2003, le rapport de l'Agence d'urbanisme en 2004 sans parler des différents travaux préparatoires à l'élaboration des PLH et des SCOT, jusqu'à la mise en œuvre d'outils récents.

Ces diagnostics, ces analyses ont posé les fondements de ces outils mis en place aujourd'hui. Ils ont attiré l'attention sur l'insuffisance de l'action publique jusqu'il y a peu, la montée en puissance d'un phénomène qui semblait dépasser les collectivités locales elles-mêmes et l'ingénierie dont elles disposaient et qui semblaient enfin, prendre à rebours les pratiques culturelles urbaines locales du logement individuel extensif. Cette réelle prise de conscience, qui a émergé également à cause de la pression sociale exercée localement (*cf I-D-2-a*) a permis la création d'outils et de programmes.

Si les PLH abordés ci-dessous, ont été pour un certain nombre d'entre eux initiés avant cette prise de conscience, le dispositif large mené au niveau local se caractérise par la mise en place d'outils spécifiques : l'Etablissement Public Foncier Local, le Plan d'Urgence pour le Logement et l'Observatoire de l'Habitat et du Foncier.

Il est important de noter que le Conseil Général<sup>24</sup> en janvier 2005 et la CABAB en avril 2006 se sont dotés de la compétence logement. Dans ce cadre, l'opportunité d'être délégataire des décisions d'attribution des aides à la pierre de l'Etat et de l'ANAH, a été saisie, conformément aux possibilités ouvertes par la loi Libertés et responsabilités locales d'août 2004.

Ces aides à la pierre constituent un des principaux leviers financiers d'aide au développement de l'habitat dans le département. Elles appartiennent à trois familles distinctes, dont la combinaison permet d'adapter la politique aux problématiques de l'habitat :

- Les aides aux bailleurs sociaux :
  - o Aide à la création et à l'acquisition-réhabilitation ;
  - o Prise en compte des surcoûts fonciers ;
  - o Garantie des emprunts des bailleurs sociaux ;
  - o Accession sociale dans les centres bourgs
- Les aides au logement privé
  - o Participation aux OPAH
  - o Aide à l'investissement privé
  - o Aide à la décohabitation des jeunes agriculteurs
- Les aides au logement communal : subvention d'équilibre aux opérations portées par les communes rurales

---

<sup>24</sup> Le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques fait partie des 3 premiers départements français à prendre la délégation d'attribution d'aide à la pierre.

Les conditions d'intervention restent à ce jour inchangées mais ont pour vocation de s'inscrire dans le cadre de contrats d'objectifs à conclure avec les bailleurs sociaux, d'une approche concertée des besoins et programmes d'habitat (PLH, PCD...) et de la réforme des outils financiers d'aide au développement de l'habitat concernant l'aide à l'accession, la politique de garantie des emprunts contractés par les bailleurs sociaux, le logement des étudiants et des saisonniers.

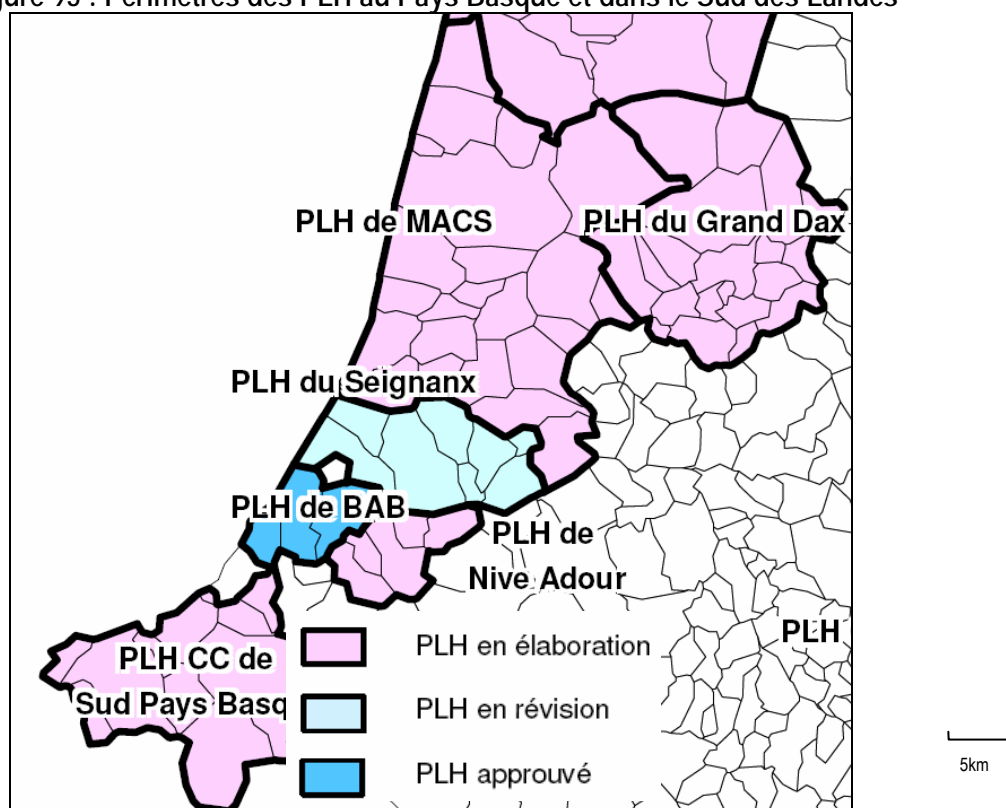
#### a. Les Programmes Locaux de l'Habitat

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) est en France le principal dispositif en matière de politique locale du logement. C'est un document d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique de logement à l'échelle d'un territoire. Il doit être réalisé à l'échelle d'une intercommunalité, qui est responsable de sa réalisation. Le PLH a pour but d'étudier le marché de l'habitat (taille du parc de logements, contexte socio-économique et dysfonctionnements) sur un secteur donné et de définir des objectifs visant à répondre aux besoins en logements et de renouvellement urbain, en appliquant en particulier une politique de mixité sociale permettant une répartition équilibrée des logements sociaux sur le territoire intercommunal.

Sur notre périmètre d'étude, on trouve cinq dispositifs de ce type :

- Au Pays Basque, le PLH de la Communauté d'Agglomération BAB, le PLH de la Communauté de communes Nive-Adour, le PLH de la Communauté de communes Sud Pays Basque (en cours d'élaboration). Les territoires de PCD Nive Adour et Basse Navarre ont quant à eux lancé des études habitat, faisant en un sens office de PLH (cf.II.A.1.e.). Par ailleurs, un projet de PLH transfrontalier élaboré en 1999 à l'échelle du Consorcio Bidassoa-Txingudi (cf. partie I.C.1.c.), n'a pas pour l'instant fait l'objet de suites.
- Dans le Sud des Landes, le PLH de la Communauté de communes de Marenne Adour Côte-Sud (MACS) et le PLH de la Communauté de communes du Seignanx (en cours de révision).

Figure 95 : Périmètres des PLH au Pays Basque et dans le Sud des Landes



Source : DRE Aquitaine, 2006

○ PLH de la CABAB

Les deux PLH lancés successivement en 1993 et 1999 ne furent pas réellement fructueux : le premier, qui n'avait pas pris en compte certaines dimensions de la crise du logement (comme l'exclusion des familles) n'a pas abouti à une contractualisation avec l'Etat ; le second, qui avait été initié en 1997 dans 27 communes dont 9 du département des Landes, n'a été réalisé qu'en partie. Un temps prévu sur un périmètre plus large que celui de la CABAB, le nouveau PLH, adopté en 2003 pour quatre ans, a finalement respecté le territoire des 3 communes. La Communauté de communes Nive-Adour, pressentie pour en faire partie, s'est lancée parallèlement dans une démarche du même type. En termes de production de logements sociaux, les objectifs du PLH de la CABAB ont été estimés à environ 1200 logements pour le territoire de la Communauté d'agglomération et de la commune de Boucau (voir figure 96)

Figure 96 : Objectifs de production de logements sociaux dans le PLH de la CABAB

	logements sociaux 2002	%	déficit 2002	objectif triennal théorique 2002-2004	objectif P.L.H. 2003-2005
BAYONNE	5 500	27.63%	0	0	100
ANGLET	1 478	8.78 %	1 853	278	322
BIARRITZ	1 104	7.15 %	1 981	295	151
total	8 368		3 821	573	573

Source : DDE Pyrénées-Atlantiques, 2005

En janvier 2006, la CABAB a renforcé ses compétences en matière d'habitat en prenant la délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques au logement (programmation dans le parc privé et dans le parc public). Elle se trouve aujourd'hui dans l'obligation d'une mise en conformité avec le PLH, ce qui explique le report son échéance à 2008.

○ PLH de la CC Nive-Adour

La Communauté de communes Nive-Adour a quant à elle lancé un PLH en 2004, pour concurrencer en un sens celui lancé par la CABAB. Selon certains de nos interlocuteurs, il paraît pourtant nécessaire que la CABAB participe au PLH Nive-Adour. Actuellement en cours de finalisation, ce PLH a pour objectif principal d'encourager les cinq communes concernées à anticiper la pression foncière importante liée à l'étalement périurbain de l'agglomération bayonnaise.

○ PLH de la CC du Sud Pays Basque

Le PLH de la CC du Sud Pays Basque a été lancé en 2006 sur un périmètre de 12 communes. Il sera approuvé en juillet 2007 pour une durée de 6 ans. L'un de ses objectifs principaux est de rééquilibrer la part de résidences principales sur un territoire qui compte une part très importante de résidences secondaires en raison de sa forte attractivité touristique. Il propose également des mesures pour lutter contre le mitage et encourage la pratique de la surcharge foncière. Parallèlement, cette démarche de PLH pourrait à terme être accompagnée de la mise en place d'un observatoire du logement, complémentaire de celui de l'agence d'urbanisme.



- PLH de la CC du Seignanx

Ce PLH a été adopté en 1998 et est actuellement en cours de révision. Dans ce cadre, la CC du Seignanx s'est également dotée d'un observatoire du logement. Ce territoire, fortement soumis à la proximité de l'agglomération bayonnaise (forte hausse des prix du foncier et du logement), a la particularité de faire partie du périmètre arrêté pour le SCOT Nord Pays Basque (en cours de réalisation). Ainsi la CC du Seignanx, qui a signé un partenariat avec la CABAB, dispose d'un diagnostic global sur le fonctionnement du marché de l'immobilier sur le territoire d'étude (bassin d'habitat du BAB) et d'un programme d'actions pour la période 2005-2010<sup>25</sup>. Il s'agit de créer sur l'ensemble des communes, 460 logements locatifs sociaux, 690 logements en accession sociale à la propriété à l'attention des catégories moyennes et enfin d'acquérir du foncier (1ha par commune) réservé à des opérations d'aménagement de lotissements et d'espaces publics.

- PLH de la CC de MACS

Ce PLH a été adopté en juin 2006. Son but est de promouvoir des formes urbaines permettant d'optimiser la consommation foncière et de prendre en compte la diversité de l'habitat. Il fait ainsi preuve d'une action volontariste au service de l'habitat (élaboration d'un plan local d'acquisition foncière, collaboration avec l'EPFL « Landes Foncier », etc.), de la mise en œuvre de la diversité et de la mixité de l'habitat (partenariat avec les offices HLM dont le COL, financement de la réhabilitation du logement public et privé, mutation d'une partie des résidences secondaires en résidences locatives principales) et de l'animation et de la coordination de la politique locale de l'habitat (conseil aux communes, information auprès des habitants, observation en continu des dynamiques de l'habitat).

### *b. L'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque*

Une des concrétisations fortes de la dynamique locale engagée s'illustre par la création d'un EPFL en décembre 2005.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a donné aux Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL), créés par la Loi d'Orientation sur la Ville de 1991, un nouveau cadre juridique en assouplissant leur mode de constitution et de financement : adhésion volontaire des communes et des EPCI, adhésion possible des Départements et des Régions, versement à l'établissement de la pénalité due au titre de l'article 55. La loi SRU a modifié le cadre juridique des EPF locaux dans une perspective de recherche de consensus : les EPCI et les communes, la Région et les Départements n'entrent dans l'établissement que s'ils le souhaitent.

Dans la chaîne de l'aménagement, l'EPFL se situe entre d'une part, les collectivités qui déterminent des orientations stratégiques, élaborent des documents de programmation/planification et définissent les projets et, d'autre part, les opérateurs qui viabilisent les terrains, construisent les bâtiments et les commercialisent. L'EPFL s'appuie sur des programmes d'actions foncière, pour le moyen et long terme (DPU, ZAC, ZAD...), des opérations de programmation territoriale (projet d'agglomération, PCD, Pays, PLH...) et des opérations de planification (PLU, SCOT...).

Sa vocation exclusive est le développement d'une maîtrise foncière axée sur des thèmes prédéfinis, c'est-à-dire l'achat de terrains pour le compte des collectivités en leur évitant les coûts de portage. En effet, sa fiscalité propre lui permet d'effectuer, pour son compte (marginal) mais surtout pour celui de

<sup>25</sup> DATAR/ANDAFAR, *La place du Pays dans la définition d'une stratégie foncière*, septembre 2005



L'EPFL Pays Basque, compte aujourd'hui comme adhérents cinq EPCI (dont la CABAB et la CC du Sud du Pays Basque) excepté les communes de Ciboure, Ascain et Ahetze, 12 communes isolées, le département des Pyrénées Atlantiques et la région Aquitaine. Il porte sur un espace de 46 communes, et une population de 209 000 habitants. Le Conseil Général y a également adhéré, mais le périmètre de compétences reste celui des communes et communautés de communes.

Il est alimenté par :

- le produit de la Taxe Spéciale d'Équipement<sup>26</sup> (TSE, fiscalité additionnelle aux quatre taxes),
- les subventions, avances, fonds de concours ou participations qui lui seraient apportés par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par toute personne morale publique ou privée intéressée,
- la rémunération de ses prestations de services, les produits financiers, le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers,
- le produit des emprunts qu'il est autorisé à contracter,
- les subventions qu'il peut solliciter aux lieux et place des collectivités territoriales, établissements publics et sociétés intéressées en exécution des conventions passées avec ceux-ci,
- le produit de la vente des biens et droits, meubles et immeubles.

Le Programme Pluriannuel d'Intervention (2006-2008) initial a une capacité d'acquisition de 12 millions d'euros. Il destine les fonds aux projets de logement aidé, au développement économique (création de zones économiques intercommunales, extension de zones d'activité intercommunales et rééquilibrage de l'offre) enfin à la possibilité d'intervention dans d'autres domaines opportuns comme les infrastructures ; depuis sa création en 2006 (mise en place de l'équipe en juillet 2006), le Conseil d'administration a validé l'acquisition de 83 hectares, soit 8,5 millions d'euros sur 19 projets répartis sur 18 communes.

Un seul acte a été pour l'instant signé à Saint Pierre d'Irube avec l'acquisition d'une maison avec 900m<sup>2</sup> de terrain. Citons encore la préemption d'un terrain de 11 ha à Mouguerre.

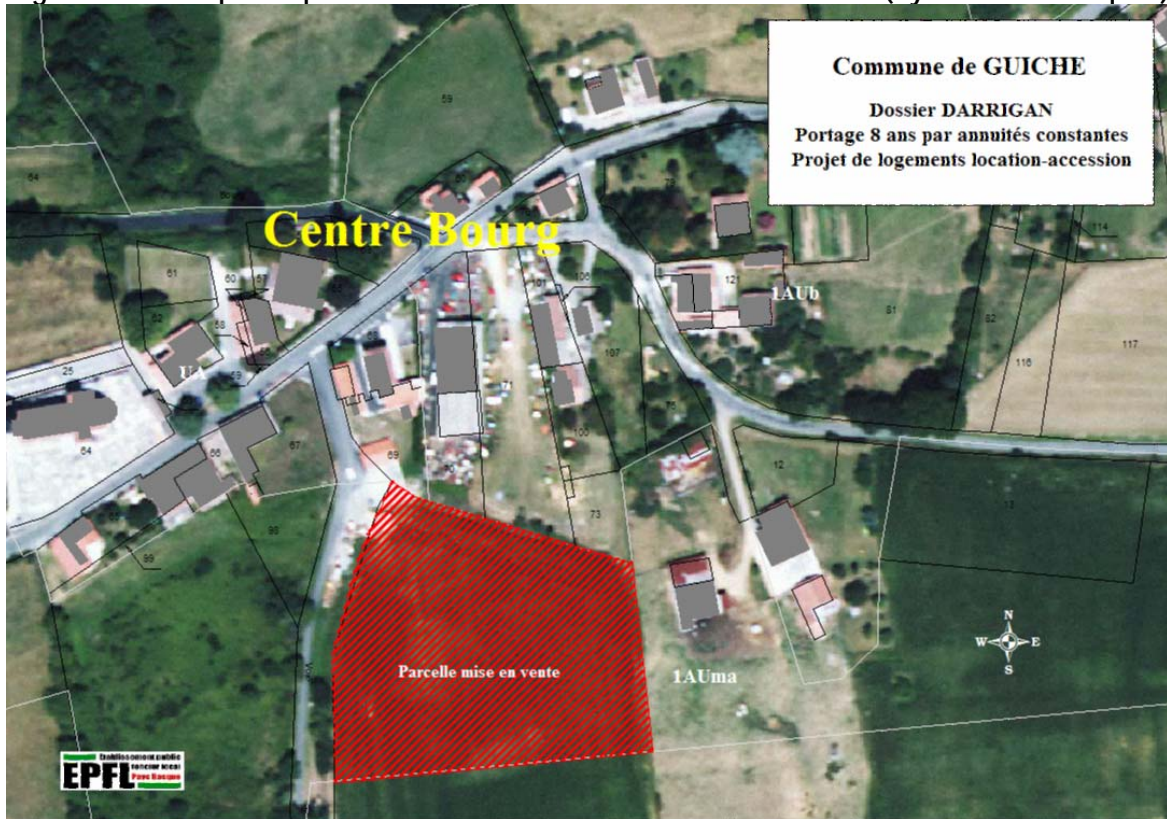
On note que les projets se basent sur un portage fréquent de 8 annuités. Les terrains acquis ou en voie d'acquisition sont souvent situés en centre-bourg (volonté de densification et de structuration du tissu urbain) et comportent des opérations de petits collectifs, avec mixité du type de logements (avec à chaque fois locatif social pour partie) et du commerce ou de l'activité en pied d'immeuble.

---

<sup>26</sup> Mentionnée à l'article 1607 bis du Code Général des Impôts.

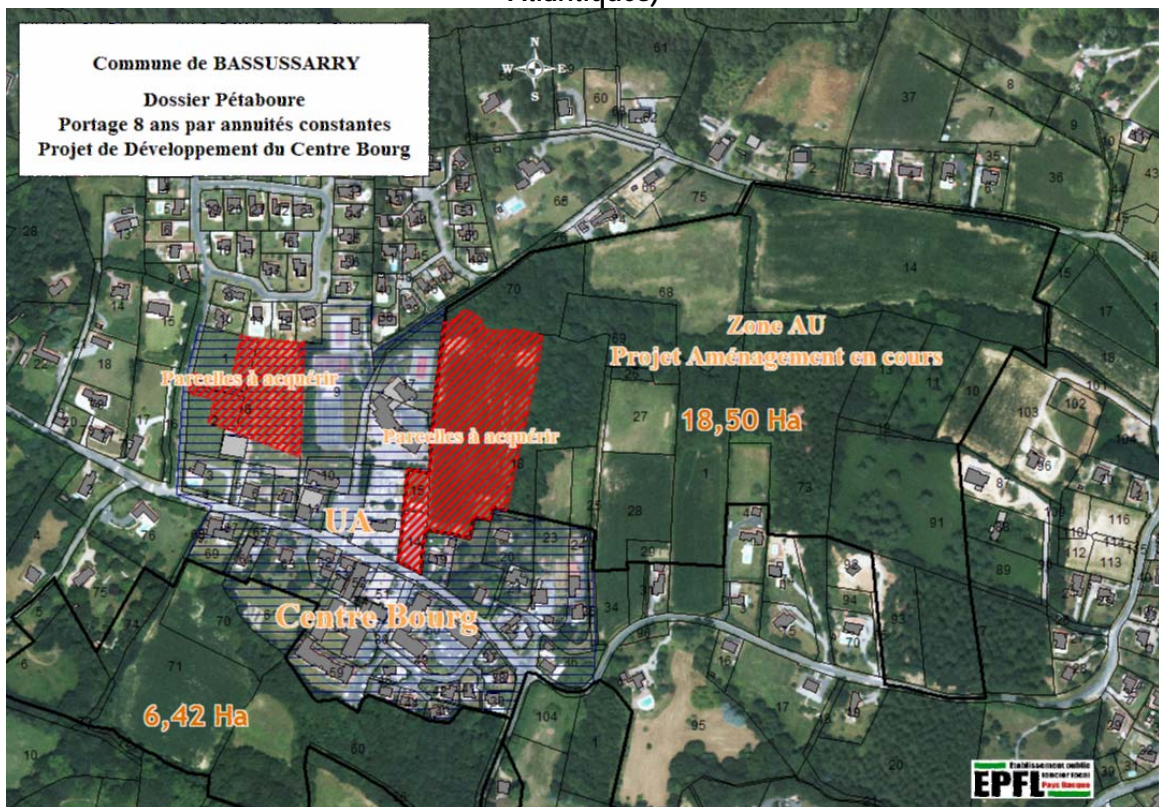


Figure 98 : Exemple d'opération de l'EPFL sur la commune de Guiche (Pyrénées-Atlantiques)



Source : EPFL Pays Basque

Figure 99 : Exemple d'opération de l'EPFL sur la commune de Bassussarry (Pyrénées-Atlantiques)



Source : EPFL Pays Basque

L'outil permet de mutualiser et pérenniser des moyens financiers dans le temps, et le coût de portage est réduit (3 % par an).

L'adhésion suscite également chez ses membres une réflexion anticipative (lors de la préparation du Programme d'Action Foncière). Parmi ses avantages, on peut enfin citer le rôle d'intermédiaire qu'il joue dans la relation élus – habitants et le fait que l'intervention sur un stock important de références foncières pourra (à long terme) inciter à une certaine stabilité des prix du marché. Il permet enfin de changer la donne à l'égard du positionnement des promoteurs qui ont un acteur public qui rendra difficile leur hégémonie passée.

*c. L'Etablissement Public foncier local « Landes foncier »*

On note la création de l'EPFL Landes foncier en 2006. D'initiative politique (Conseil Général des Landes), il couvre les 3 communautés de communes littorales du sud ouest du département ainsi que celle du Grand Dax. Il n'est pas encore rentré à notre connaissance dans une phase opérationnelle.

*d. Le Plan d'Urgence pour le Logement*

Face au constat de la pénurie de logements à prix abordables, un Programme d'Urgence Logement a été mis en œuvre en 2005 à l'initiative de la DDE64 et du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques. Afin de mener le taux de pression locative sociale à un taux comparable à celui d'autres agglomérations, le programme s'est fixé comme objectif la production de 2000 logements sociaux nouveaux (surtout PLS, PLAI et PLSA) sur une période de 4 ans (jusqu'en 2008). Sur cette durée, il est décidé d'adopter un régime dérogatoire de prise en compte du surcoût foncier généré par les opérations d'acquisition à des fins de création de logements sociaux (au dessus de 120€/m<sup>2</sup> zone 3 ou 150€/m<sup>2</sup> zone de terrain à bâtir). Ce plan est financé à parts égales entre l'Etat, le Conseil général et les collectivités locales.

On constate aujourd'hui le tropisme du PUL sur le sud du territoire (Saint Jean de Luz, Urrugne) où est réalisée 60% de la production, qui illustre le succès de la démarche. Pour 2004-2005, les objectifs ont été dépassés et pour l'année 2007, 400 des 500 logements prévus ont d'ores et déjà été réalisés.

Dans ce contexte d'aide massive au logement et d'augmentation importante des prix, les bailleurs sociaux basques français ont récemment introduit des clauses antispéculatives, comme cela existe également côté espagnol en empêchant des acquéreurs de logements sociaux de revendre avec un important bénéfice pendant au moins 15 ans, leur résidence « socialement » acquise, les bailleurs sociaux se réservant le droit de préempter le bien soupçonné d'une revente dans cet objectif.



Figure 100 : Logements sociaux à Biriatoú



Source : MOT

Figure 101 : Objectifs du PUL

Secteurs	Objectifs	
	En logements	En %
<b>SCOT NORD</b>		
<b>CABAB</b>	800	40
Anglet	400	
Bayonne	200	
Biarritz	200	
CC Nive-Adour	150	7.5
Autres communes	250	12.5
<b>Sous total</b>	<b>1 200</b>	<b>60</b>
<b>SCOT SUD</b>		
<b>Communes « art.55 »</b>	400	20
Bidart, Ciboure, St Jean de Luz, Urrugne		
<b>Autres communes</b>	200	10
Ahetze, Ainhoa, Arbonne, Ascain, Biriatoú, Guéthary, Hendaye, St Pee sur Nivelle, Sare		
<b>Sous total</b>	<b>600</b>	<b>30</b>
<b>ZONE INTERMEDIAIRE</b>		
Zone intermédiaire	200	10
Arancou, Ayherre, Bergouey, Bidache, Bonloc, Briscous, Cambo, Came, Espelette, Guiche, Halsou, Hasparren, Hélette, Isturits, Itxassou, Jatxou, La Bastide-Clairence, Larressire, Louhossoa, Macaye, Mendionde, St Esteben, St Martin d'Arberoue, Sames, Souraide		
<b>Sous total</b>	<b>200</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 000</b>	<b>100</b>

Source : DDE 64

Figure 102 : Logements collectifs sociaux à Saint-Pée-sur-Nivelle (Pyrénées-Atlantiques)



Source : MOT

L'essentiel de cette production émane des opérateurs bailleurs sociaux locaux dont l'OPAC 64 qui réalise 60% des opérations. La forme urbaine utilisée correspond pour l'essentiel à du petit collectif. L'architecture utilisée est du néo basque. La taille R+1 ou R+2 permet une bonne intégration dans le paysage en jouant sur l'unicité de la forme de la maison basque même s'il y a plusieurs appartements à l'intérieur.

La question récurrente reste néanmoins la pérennité d'un tel dispositif. Quand le PUL sera achevé, les bailleurs sociaux seront-ils encore en mesure d'acquiescer dans l'aide de la puissance publique ?

#### *d. L'observatoire du foncier et de l'habitat*

L'Agence d'urbanisme a été mandatée fin 2003 pour construire un outil d'observation foncière au service des partenaires locaux. Cet outil a pour objectif d'éclairer les choix de politiques publiques en matière d'intervention foncière au Pays Basque- sud Landes. Ce travail s'inscrit dans la convention spécifique Pays Basque et constituait l'une des préconisations du rapport « Habitat et maîtrise foncière » du Conseil de développement des élus comme celui de la Mission interministérielle. Il s'agit concrètement d'alimenter les travaux liés à la mise en place de l'EPFL. D'autres démarches locales peuvent en bénéficier, tels que les SOCT ou les PCD.

#### *e. Des acteurs diversifiés, sensibilisés et partenaires*

Dans ce contexte, on note la création d'un groupe de coordination « projet urbain » qui rassemble les principaux acteurs locaux dans le domaine: le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, la DDE 64, l'Agence d'Urbanisme et l'EPFL afin de décliner le cahier des charges des opérations PUL.

Le processus est encore trop récent pour porter un jugement sur le succès de la combinaison des différents systèmes. Pourtant, côté basque français, plusieurs constats s'imposent : la prise de conscience, à tous niveaux, du caractère problématique de la mobilisation du foncier à destination du logement et des zones de développement économiques se révèle aujourd'hui forte ; les stratégies foncières des territoires concernés semblent vouloir utiliser de façon optimale les moyens à disposition, qu'ils soient outils du droit du sol, outils financiers ou encore outils de planification des besoins ; les outils de portage foncier sont reconnus comme particulièrement adaptés aux problématiques foncières ressenties au Pays Basque.

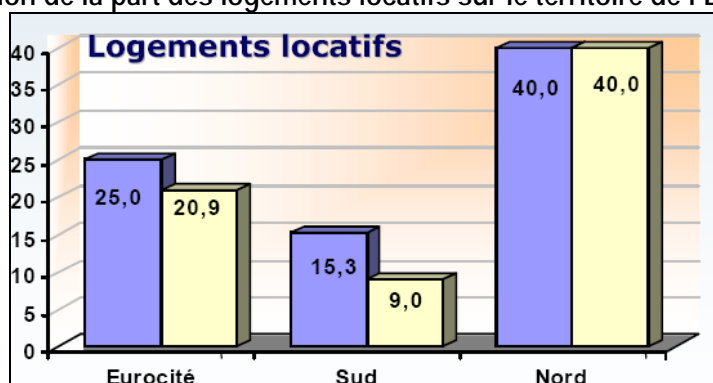
On peut souhaiter que la plate-forme technique de l'EPFL, combinée au PUL ainsi que les moyens financiers importants qu'ils dégagent, permettent à ces communes handicapées par le coût du foncier constructible de saisir les opportunités qui leur échappaient autrefois ou qu'elles laissaient échapper, et de modifier leur approche de la production d'un « urbain » plus économe d'espace.

## 2. Côté espagnol : une démarche ultravolontariste de la puissance publique

Au Pays Basque espagnol, il existe plusieurs types de logements sociaux. Certains d'entre eux dépendent de la promotion publique, d'autres de la promotion privée. On différencie par ailleurs les logements sociaux de régime général (équivalent des HLM français) gérés par la Communauté autonome, *vivienda de protección oficial* (VPO), des logements sociaux gérés par les communes, *vivienda tacada*.

Il faut également souligner que la demande en logements sociaux au Pays Basque espagnol concerne essentiellement des produits en accession à la propriété. Ainsi, en 2004 la part de demandeurs de logements sociaux en accession sur l'ensemble des demandes était de 33,8%. Par ailleurs, la part de logements locatifs (publics et privés confondus) n'était que de 9% en 2001 sur l'ensemble de la partie espagnole de l'Eurocité Basque<sup>27</sup> (voir figure 103).

Figure 103 : Evolution de la part des logements locatifs sur le territoire de l'Eurocité Basque



Source : Observatoire transfrontalier du logement et de l'habitat, 2004

Pour prétendre à un logement locatif social, le candidat doit toucher au moins 3000€/an, le loyer étant établi en fonction des revenus et de la surface habitable. En outre, les locataires ne peuvent pas devenir propriétaires d'un logement locatif. Pour un logement en accession à la propriété, le candidat demandeur doit toucher au moins 9000€/an. Par ailleurs, la surface d'un logement social ne dépasse pas 90m<sup>2</sup>.

<sup>27</sup> Source : Observatoire transfrontalier du logement et de l'habitat, 2004

Figure 104 : Typologie de logements sociaux existant dans la Communauté Autonome du Pays Basque

Typologie	Prix maximum logement (€/m <sup>2</sup> )	Loyer maximum logement (€/mois)*	Revenus maximums bénéficiaire (€/an)
Logements sociaux			
Promotion publique	621	125	15.100
Promotion privée	825	250	21.100
Logements Sociaux Régime Général	1.350	600	33.100
Logements Sociaux Régime d'Estimation Communauté Autonome	1.958		43.000
Logements Soc. Estimation Municipale Régime Spécial	2.295		43.000
Logements Soc. Estimation Municipale Régime Général	A déterminer		Prix maximum établit para la municipalité

Source : IKEI

Au vu des plafonds de revenus très divers et parfois élevés à l'intérieur desquels les ménages peuvent accéder à ces logements, il convient souvent de parler de logement public plutôt que de logement social.

#### a. Les acteurs du logement et du foncier

On trouve des acteurs impliqués dans la gestion du logement social à différents niveaux institutionnels. Comme on l'a vu dans la partie II.A.2.b., il s'agit d'abord du Gouvernement autonome basque par l'intermédiaire du Département du Logement et des Affaires sociales et de sociétés publiques qui en dépendent. Au niveau du Conseil général de Guipuzcoa, le Département Aménagement et Promotion du territoire gère les disponibilités foncières tandis qu'une société publique assure la promotion des logements et la viabilisation du foncier. Enfin, au niveau des communes, c'est la direction de l'urbanisme qui gère les questions relatives au logement et au foncier, tandis que les organismes publics ou privés prennent en charge la demande, la construction et la promotion des logements.

- *Le département du logement et des affaires sociales du gouvernement basque et son plan directeur du logement 2006-2009*

Pour faire face à la pression sur le marché de l'immobilier que connaît le Pays Basque espagnol, le Département du logement a élaboré un Plan directeur du logement (*Plan Director de Vivienda*, PDV) pour la période 2006-2009. Ce document définit une liste d'actions à réaliser, dont l'objectif principal est de satisfaire la forte demande en logement de la population. Le PDV établit des objectifs en termes quantitatifs pour l'ensemble du Pays Basque espagnol, parmi lesquels :

- développer les logements sociaux (en quantité et en type)
- promouvoir l'offre de logements locatifs sociaux
- améliorer la coopération entre les différents acteurs et opérateurs du logement social
- adopter une démarche durable, sûre et innovante dans la construction
- transformer les logements vacants en logement locatifs sociaux
- améliorer la qualité des logements sociaux
- garantir l'attribution de logements sociaux aux populations les plus nécessiteuses
- favoriser la concertation et l'implication des populations dans les prises de décision
- favoriser la participer d'autres secteurs publics concernés par le secteur du logement

L'objectif du PDV à atteindre en terme de production et d'acquisition foncière pour la période 2006-2009 est de 51 000 logements, répartis entre le Gouvernement autonome (52%), les municipalités (37%) et les promoteurs privés (11%).

- *L'existence de plusieurs sociétés publiques d'aménagement foncier et de production de logements*

La gestion des politiques du logement est assurée par différentes sociétés publiques dépendantes de ce département. Il s'agit de Visesa (promotion de logements neufs, contrôle de la fraude au niveau de la revente des logements sociaux, mobilisation de logements vides pour le locatif social) ; Orubide (acquisition, gestion et aménagement du foncier pour la construction de logements sociaux) ; Alokabide (gestion de logements en location, appartenant à des particuliers, à la Communauté autonome ou à des institutionnels).

Figure 105 : Objectifs de production de logements et d'acquisition foncière du PDV Plan Directeur 2006-2009 sur l'ensemble du Pays Basque

	NOMBRE	%
<b>OBJECTIFS ASSUMÉS POUR LE GOUVERNEMENT BASQUE</b>	<b>26 300</b>	<b>52</b>
DEPARTEMENT DU LOGEMENT et des AFFAIRES SOCIALES	11 800	23
Logements aidés	1 200	2
Logements sociaux (parc permanent)	600	1
Logement protégé officiel	2 000	4
Acquisition foncière	8 000	16
<b>ALOKABIDE</b>	<b>2 750</b>	<b>5</b>
Logements sociaux (parc permanent)	2 000	4
Logement officiel protégé (VPO) en locatif (parc provisoire)	750	1
<b>VIRESA</b>	<b>3 750</b>	<b>7</b>
Concertées	3 000	6
Evaluations autonomes	750	1
<b>ORUBIDE</b>	<b>8 000</b>	<b>16</b>
Acquisition foncière	8 000	16
<b>OBJECTIFS PROPOSÉS AUX MUNICIPALITÉS</b>	<b>18 950</b>	<b>37</b>
Logements aidés	400	1
Logements sociaux (parc permanent)	800	2
Logement officiel protégé (VPO) en locatif (parc provisoire)	1 750	3
Logement officiel protégé en accession / droit de surface	6 500	13
Logements municipaux évalués	1 500	3
Acquisition foncière	8 000	16
<b>OBJECTIFS PROPOSÉS AUX PROMOTEURS PRIVÉS</b>	<b>5 750</b>	<b>11</b>
Logement officiel protégé (VPO) en locatif (parc provisoire)	1 000	2
Logement officiel protégé en accession / droit de surface	4 000	8
Logements municipaux évalués	750	1
<b>TOTAL</b>	<b>51 000</b>	<b>100</b>

Source : Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Il convient de rappeler que ce PDV prend la suite d'un plan précédent réalisé entre 2002 et 2005 et qui a connu un succès certain puisque ses objectifs en matière de construction de logements ont été dépassés (+128%) même si ceux en matière d'acquisition foncière sont restés en deçà de ce qui était prévu.

Concernant plus spécifiquement notre zone d'étude, à savoir la zone fonctionnelle de San Sebastian, des programmes de logements sociaux d'envergure ont d'ores et déjà été réalisés dans le cadre du PDV, notamment à San Sebastian : quartiers de Riberas de Loyola (680 logements sociaux, voir figure 106), Contadores (200) ou Marrutxipu (100). Deux autres opérations importantes sont en cours dans les quartiers de Molans (580 logements sociaux) et de Pagola (300). A moyen terme, des opérations beaucoup plus importantes vont sortir de terre dans les quartiers de Antondegi (environ 3000 logements sociaux, voir figure 107) et à Auditz-Akular (environ 2500, voir figures 108 et 109)

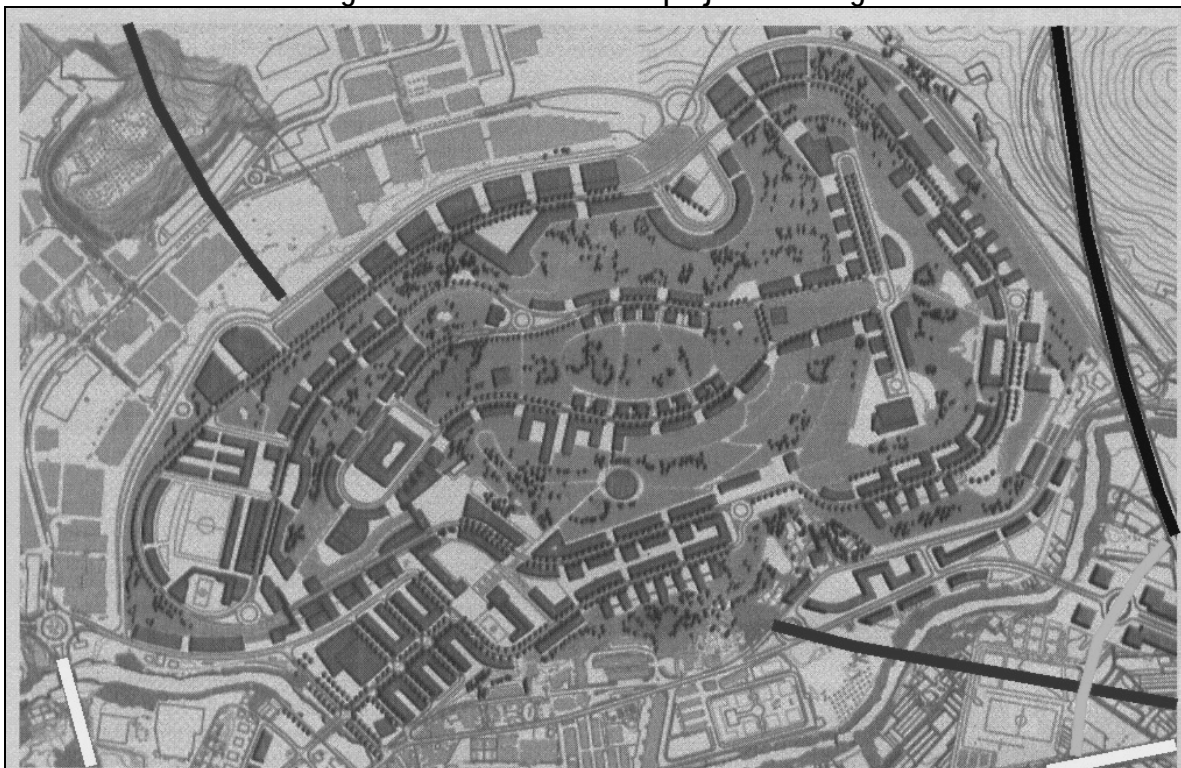


Figure 106 : Quartier de Riberas de Loyola à San Sebastian (projet)



Source : Visesa

Figure 107 : Plan masse du projet Antondegi



El plano muestra dónde se crearán las viviendas, un área de cien hectáreas comprendida entre Martutene y el polígono industrial 27.

Source : skyscrapercity.com

Figure 108 : Futur quartier de Auditz Akular à San Sebastian (photo-montage)



Source : diarovasco.com

Figure 109 : Futur quartier de Auditz Akular à San Sebastian (photo-montage)



Source : diarovasco.com



A Irun, 170 logements sont prévus dans le quartier de Palmera Montero. La commercialisation de plusieurs ensembles immobiliers est en cours dans les quartiers de Auzolan-Arretxe, Beko-Errota et Alzukaitz. De nouveaux projets prévoient la production de 700 logements sociaux à San Miguel Anaka et 300 à Txenperenca.

Figure 110 : Chiffrage de l'opération Palmera Montero à Irun

	Viviendas			TOTAL	Garajes	Trasteros
	De 1 hab.	De 2 hab.	De 3 hab.			
<b>▪ BLOQUE 3:</b>						
▪ Número	4	29	27	60	60	60
▪ m <sup>2</sup> u. (media)	51,07	63,36	83,80	71,74	30	7,66
▪ Precio medio (€)	60.777,56	75.413,94	90.676,41	81.306,29	11.460,00	2.926,02
<b>▪ BLOQUE 12:</b>						
▪ Número	13	37	61	111	111	111
▪ m <sup>2</sup> u. (media)	47,79	69,20	84,27	74,97	30	7,17
▪ Precio medio (€)	56.875,08	82.360,55	91.179,61	84.222,28	11.460,00	2.738,15
Ⓜ Última actualización: 29-04-2003						

Source : Irunvi

Figure 111 : Plan d'un immeuble de l'opération Palmera Montero à Irun



Source : Irunvi

Figure 112 : Le même immeuble en construction (Palmera Montero)



Source : Irunvi

b. *Un cadre législatif contraignant : la loi foncière de juin 2006*

- *Ses objectifs*

La nouvelle loi foncière, qui a été votée par le Parlement basque en juin 2006, vient remplacer la loi foncière de 1994, plus connue sous le nom de « loi Maturana ». C'est la première fois qu'une loi de ce type obtient un consensus politique et institutionnel suffisant depuis que la Communauté autonome a obtenu des compétences en matière d'urbanisme, il y a 25 ans.

Cette nouvelle loi, entrée en vigueur en septembre 2006, dote l'Autonomie d'un outil-clé pour lutter contre la spéculation foncière, en renforçant l'accès à un logement digne, en locatif ou en accès à la propriété, à un prix raisonnable.

Les principaux objectifs de cette loi sont de :

- redonner une plus grande place à l'initiative publique en matière d'urbanisme, notamment aux municipalités,
- limiter les pratiques spéculatives à caractère immobilier,
- appliquer le droit constitutionnel sur l'attribution d'un logement digne aux citoyens basques
- promouvoir un urbanisme durable,
- garantir la participation des citoyens aux prises de décision.

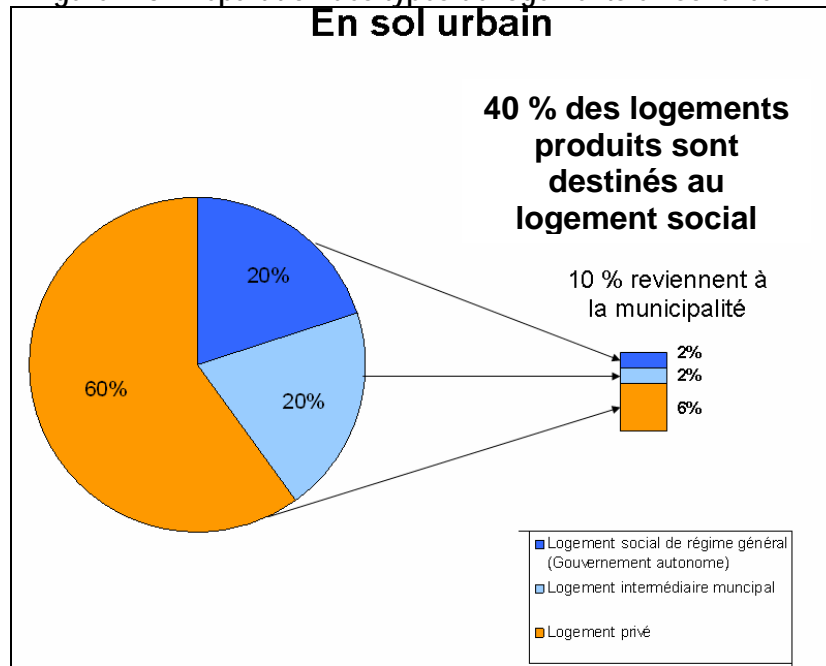
Pour atteindre ces objectifs, la nouvelle loi foncière prévoit l'adoption de mesures nécessaires et très volontaristes dans plusieurs domaines (logement, environnement, activités économiques, renouvellement urbain).

En matière de politique du logement, la loi établit ainsi un nouveau cadre incitatif à la production de logements sociaux pour :

- développer un modèle de logements à usage temporaire ou saisonnier
- étendre le régime juridique du logement social aux parcs de logements municipaux afin d'établir un nouveau cadre juridique basé sur le principe de coresponsabilité entre le Gouvernement basque et les municipalités en matière de logement social.
- obliger les municipalités à constituer des réserves foncières destinées à la construction de logements sociaux.

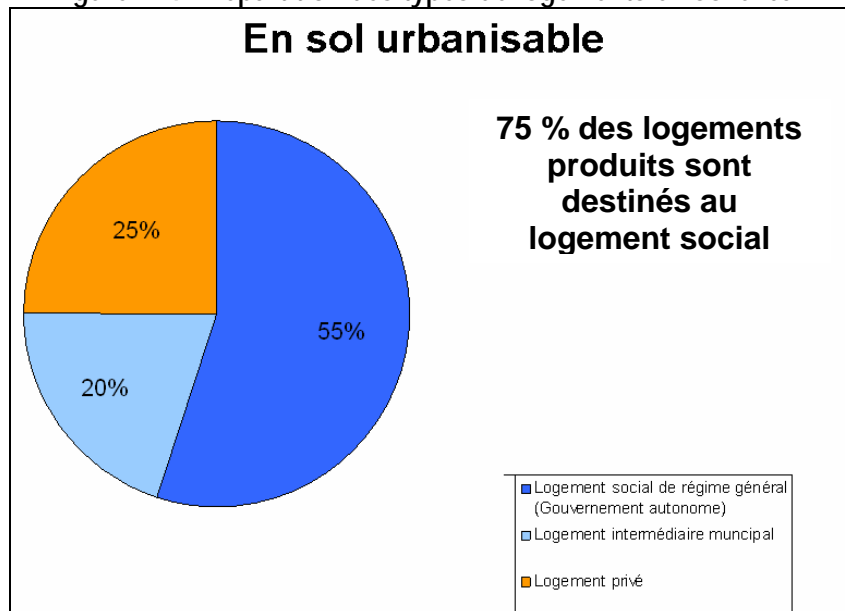
Ainsi, en sol urbain (déjà urbanisé), la loi impose à la municipalité de construire sur l'ensemble des logements produits 40% de logement social en accession ou en locatif. Parmi ces 40%, une moitié (20%) est destinée à du logement social de régime général (dépendant de la Communauté autonome qui en assure la gestion par l'intermédiaire d'organismes publics) et l'autre est destinée à l'habitat intermédiaire municipal ou *vivendia tasada* (gérés par la municipalité par l'intermédiaire d'un office public). Les 60% restants sont destinés à du logement privé. Sur chaque opération réalisée en sol urbain, la municipalité reçoit une part de 10% (6% de logement privé, 2% de logement social de régime social général et 2% d'habitat intermédiaire). Dans ce cadre, la municipalité peut en outre procéder à un échange de logements privés qui lui reviennent avec des logements sociaux municipaux.

Figure 113 : Répartition des types de logements en sol urbain



En sol urbanisable, la loi impose à la municipalité de construire 75% de logement social en accession ou en locatif, parmi lesquels 55% sont destinés logement social de régime général et 20% l'habitat intermédiaire municipal. Les 25% restants sont destinés à du logement privé.

Figure 114 : Répartition des types de logements en sol urbain



Concernant la politique environnementale, la loi foncière stipule que :

- le territoire de la Communauté autonome ne dispose pas de réserves foncières suffisantes pour permettre un développer urbain de faible densité. La loi impose ainsi une utilisation rationnelle et intensive du sol en admettant une densité de construction et un coefficient d'occupation au sol minimum en fonction de la superficie d'un terrain.



- le sol non urbanisable doit être préservé ou limité à un usage rationnel. Il s'agit par ailleurs de protéger les « noyaux ruraux » en limitant juridiquement la construction de logements rattachés à des activités agricoles ou d'élevage en sol non urbanisable.

Enfin, en matière de réhabilitation et de renouvellement urbain, la loi comprend une série d'instruments de gestion urbaine efficace destinés aux collectivités locales, parmi lesquels le droit de préemption destiné à exécuter les objectifs de planification urbaine.

- *Différents systèmes d'exécution du sol*

Avec la nouvelle Loi foncière de juin 2006, l'exécution de la planification relève exclusivement de la responsabilité publique, mais elle garantit la participation privée.

Les administrations publiques assurent la direction, l'inspection et le contrôle de la participation privée dans l'exécution de la planification, pour garantir que celle-ci soit réalisée conformément aux plans et aux programmes d'action établis. Les Programmes d'Action Urbanistique (sorte de Plan d'Aménagement de Zone) établissent une période maximum d'édification (ne dépassant pas 1 an). En cas de non respect, l'administration publique peut procéder à l'expropriation, la vente forcée ou l'exécution de la Planification à travers l'attribution d'un Programme d'Edification à un agent constructeur.

- Systèmes publics d'exécution:

Les travaux d'urbanisation sont mis en œuvre par l'administration responsable.

Coopération

Les propriétaires mettent à disposition une partie de leur terrain au profit de l'Administration qui exécute les travaux d'urbanisation à leurs frais. Le financement peut être total ou en partie compensé par une contribution de l'Administration publique s'agissant de terrains, droits de surface, logements, locaux ou bâtiments construits sur la propre unité d'exécution. L'Administration pourra déléguer l'exécution et la gestion de l'urbanisation à une autre Administration Publique, à une société publique ou à un consortium urbanistique.

Expropriation :

Le système d'expropriation comprend tous les biens et les droits inclus dans l'unité d'exécution. Le paiement du prix estimé peut être réalisé à travers l'adjudication de terrains de valeur équivalente, dans ou en dehors de l'unité d'exécution, par accord avec la partie expropriée. La gestion des terrains expropriés pourra être exercée directement par l'administration compétente, ou être déléguée à une autre administration publique territoriale, à un organisme de droit public ou à un tiers suite à un appel d'offres public.

- Systèmes Privés d'exécution: l'agent urbanistique

Il s'agit de la collaboration de l'initiative privée à l'activité d'exécution, l'administration se réservant la direction, la supervision et le contrôle. L'agent urbanistique est le sujet public ou privé qui, en vertu de l'approbation du Programme d'Action Urbanistique, assume la responsabilité de l'exécution de l'action

intégrée correspondante. L'agent urbanistique peut être choisi suite à une mise en concurrence ou par concertation directe.

#### Concertation directe

Les propriétaires, constitués au préalable en un groupement d'intérêt urbanistique, pourront demander à la Municipalité l'adjudication directe, que celle-ci pourra accepter ou refuser.

#### Appel d'offres public

À l'exception du cas envisagé antérieurement, l'agent urbanistique sera sélectionné par l'Administration compétente par un appel d'offres public.

### *c. Deux plans territoriaux sectoriels : des documents de planification au service des objectifs du gouvernement basque*

#### • *Le PTS « Foncier destiné à la promotion publique du logement »*

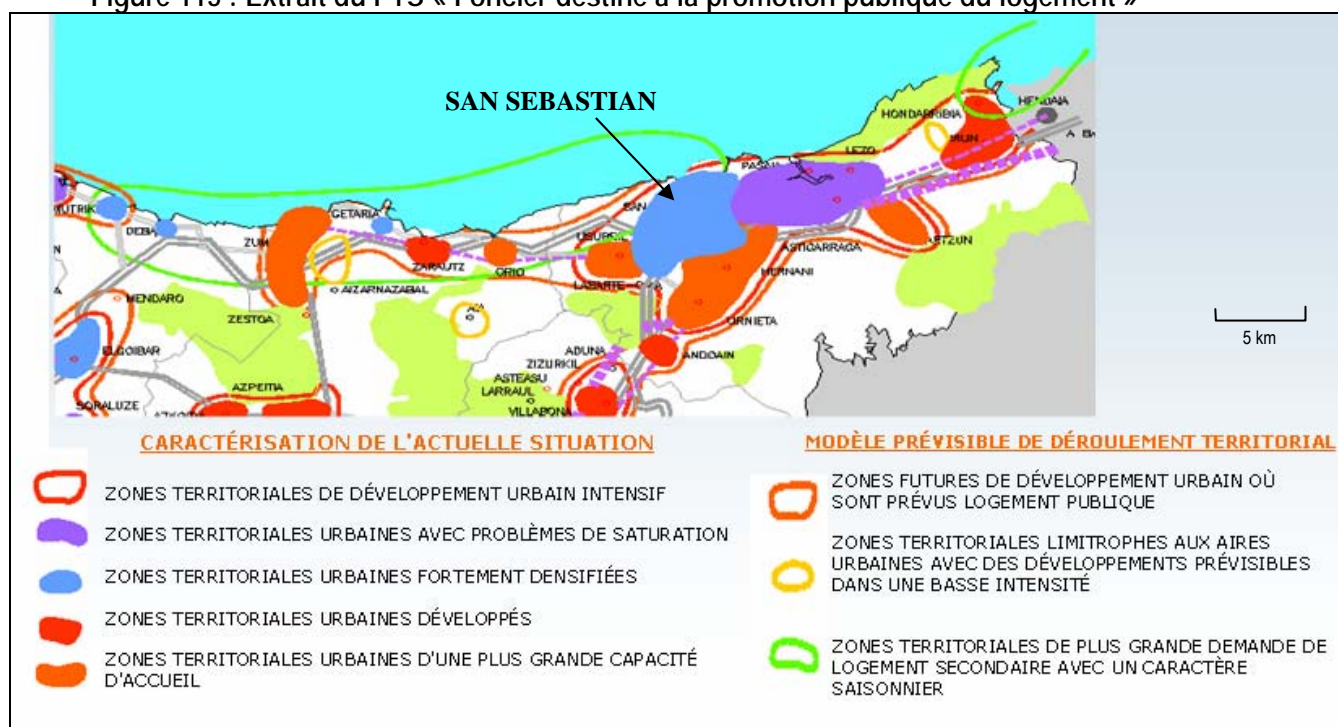
Parmi les différents secteurs pris en compte par les PTS, une thématique concerne la création de foncier destiné à la promotion publique du logement. Ce document établit en ce sens différents critères de localisation, de répartition des sols réservés à la promotion du logement social, ainsi que de nouveaux modèles territoriaux afin de mettre en œuvre de nouvelles actions publiques qui permettront de mieux intégrer la politique du logement aux travaux d'aménagement du territoire menés jusqu'à maintenant dans le cadre des DOT.

Par ailleurs, ce PTS propose une série de recommandations concernant notamment :

- l'intervention de l'administration publique en matière de planification et de gestion du foncier destiné au logement,
- le dimensionnement des terrains destinés à la promotion publique de logements,
- la répartition et la localisation des actions et la diversification des politiques d'intervention publique (en fonction des priorités),
- l'amélioration du parc de logements existant
- le renforcement et le développement du patrimoine foncier public

Le PTS « foncier-logement », au caractère purement instrumental, ne doit cependant pas être confondu avec le Plan du Logement (PDV, cf. page 107) qui aborde des questions générales de politiques budgétaires, d'aides sociales, ou définissent les objectifs en terme de production de logements pour la période 2006-2009, qui dépassent le cadre du PTS.

Figure 115 : Extrait du PTS « Foncier destiné à la promotion publique du logement »



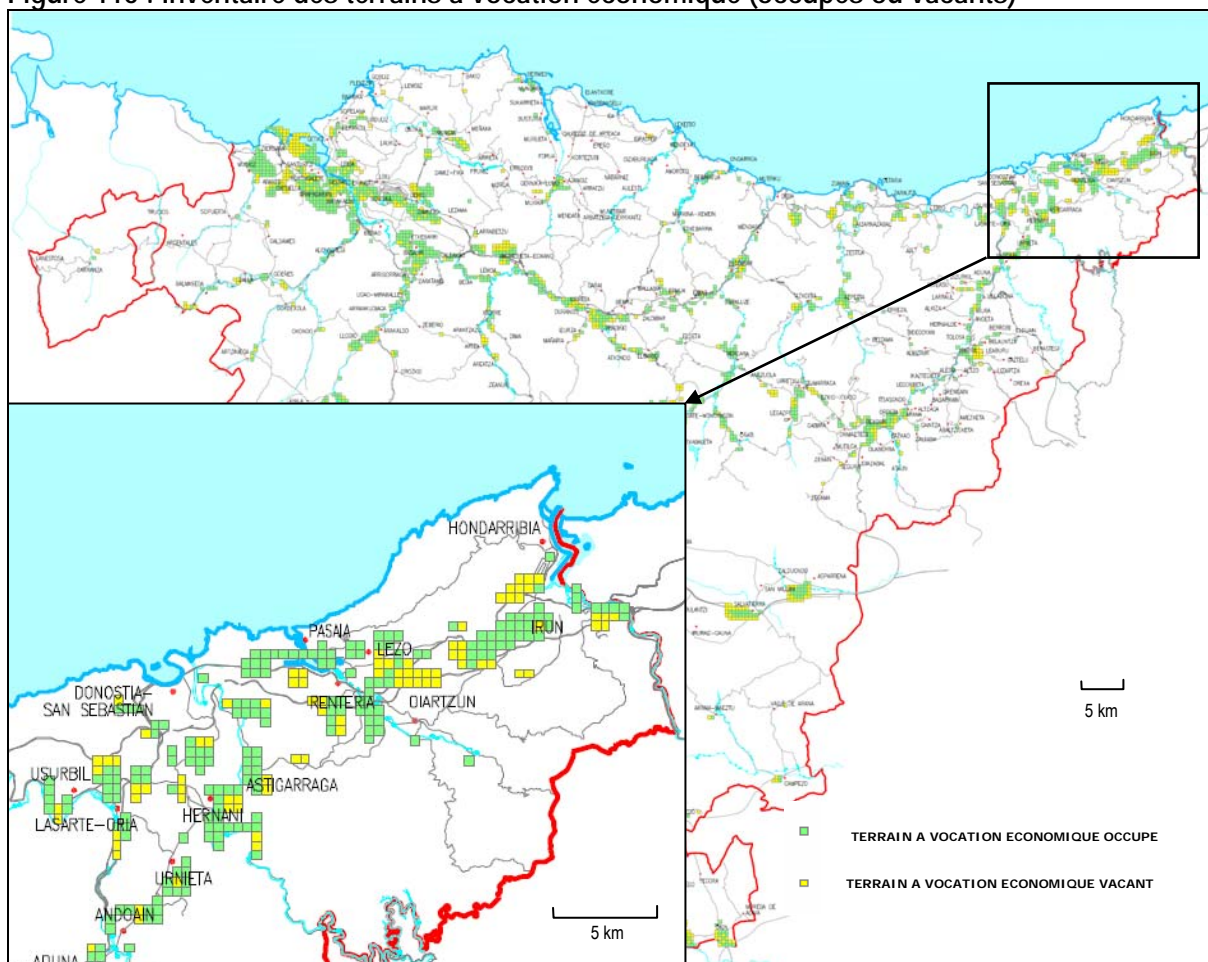
Source: Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

- *Le PTS « Foncier destiné aux activités économiques et aux équipements commerciaux »*

Ce PTS contient des éléments permettant d'identifier les sites susceptibles d'accueillir des activités économiques (voir figure 116), de mesurer la surface disponible, d'indiquer les caractéristiques des terrains identifiés, et d'établir la programmation des investissements nécessaires en fonction du type d'intervention publique proposée.

Ce document émet par ailleurs des recommandations soulignant l'importance de la disponibilité du foncier, garant du développement économique. Il promeut également une répartition équilibrée entre le foncier destiné aux entreprises et le foncier destiné aux logements, permettant un aménagement intégré et optimisé d'un point de vue fonctionnel sur l'ensemble du territoire de la Communauté autonome. En effet, on constate ces dernières années un déséquilibre croissant entre le poids de la population et la part des emplois disponibles dans certaines zones fonctionnelles. Pour remédier à cette situation, des politiques d'intervention publique visant à rééquilibrer le territoire au moyen de différentes stratégies et de mesures d'encouragement ont été reconduites. Néanmoins, la province de Guipuzcoa, comprise dans notre périmètre d'étude, bénéficie de la meilleure répartition population-emplois de tout le Pays Basque.

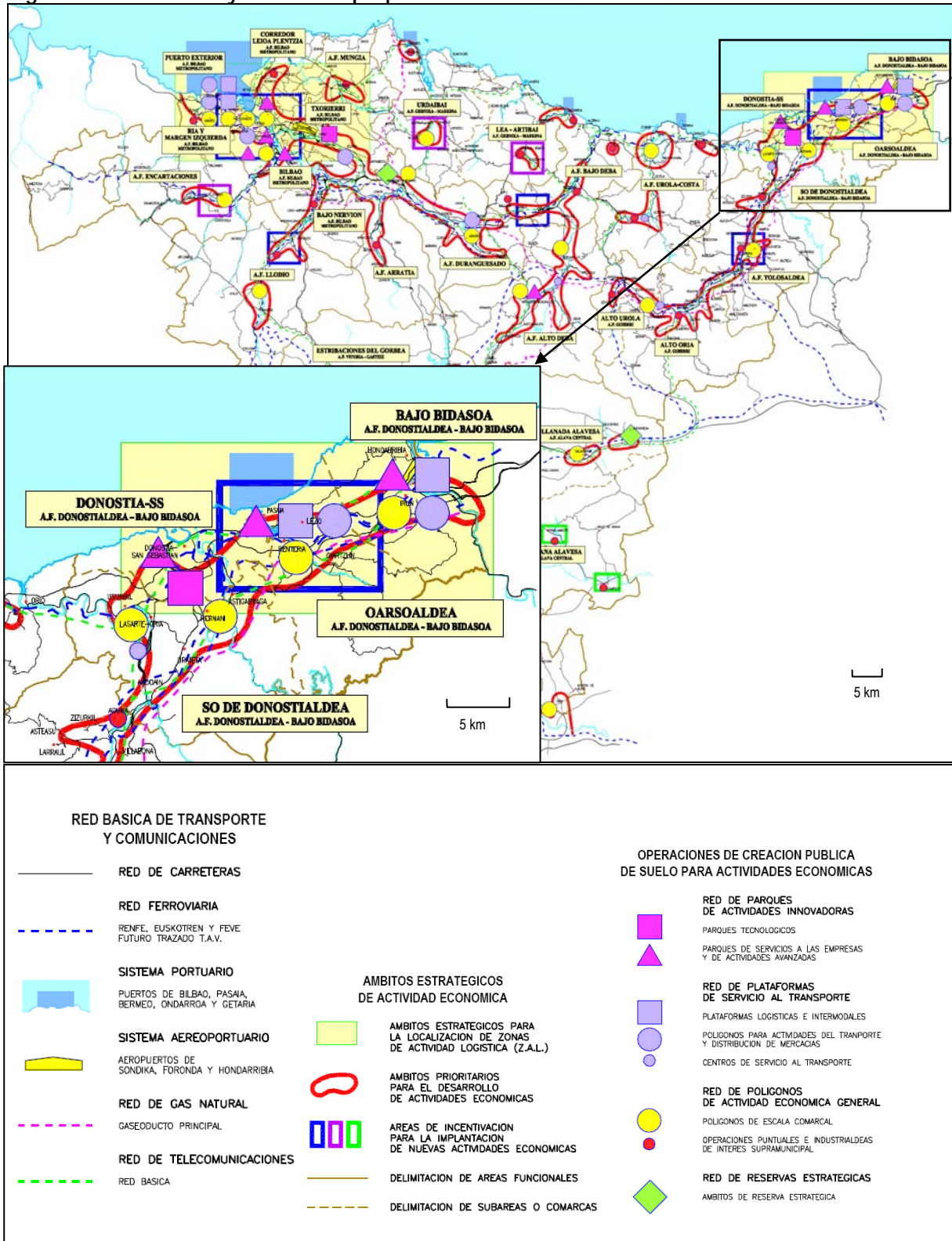
Figure 116 : Inventaire des terrains à vocation économique (occupés ou vacants)



Source: Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio



Figure 117 : Carte de synthèse des propositions de l'ensemble des PTS



Source: Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

Concernant notre zone d'étude, les disponibilités foncières à vocation économique restent relativement faibles. Il reste cependant quelques sites pour le développement d'activités industrielles au sud-ouest de San Sebastian, principalement dans les communes d'Astigarraga, Usurbil et Urnieta. En revanche, la



municipalité de San Sebastian dispose de moins en moins de terrains mobilisables pour l'industrie, les quelques sites restant se trouvent sur les zones industrielles d'Igara, de Belartza ou de Landarro, dans les parcs technologiques de Miramon ou dans le parc d'entreprises de Zuatzu. Plus à l'est, les communes de Lezo, de Renteria et de Pasajes sont complètement saturées et les municipalités se trouvent devant l'obligation de réaménager des zones industrielles existantes pour trouver de nouvelles ressources foncières, comme le port de Pasajes, qui, pour poursuivre son développement envisage de créer un « port extérieur » directement ouvert sur l'océan (voir figure 118).

Figure 118 : Le port actuel de Pasajes (à gauche) et son futur port extérieur (à droite)



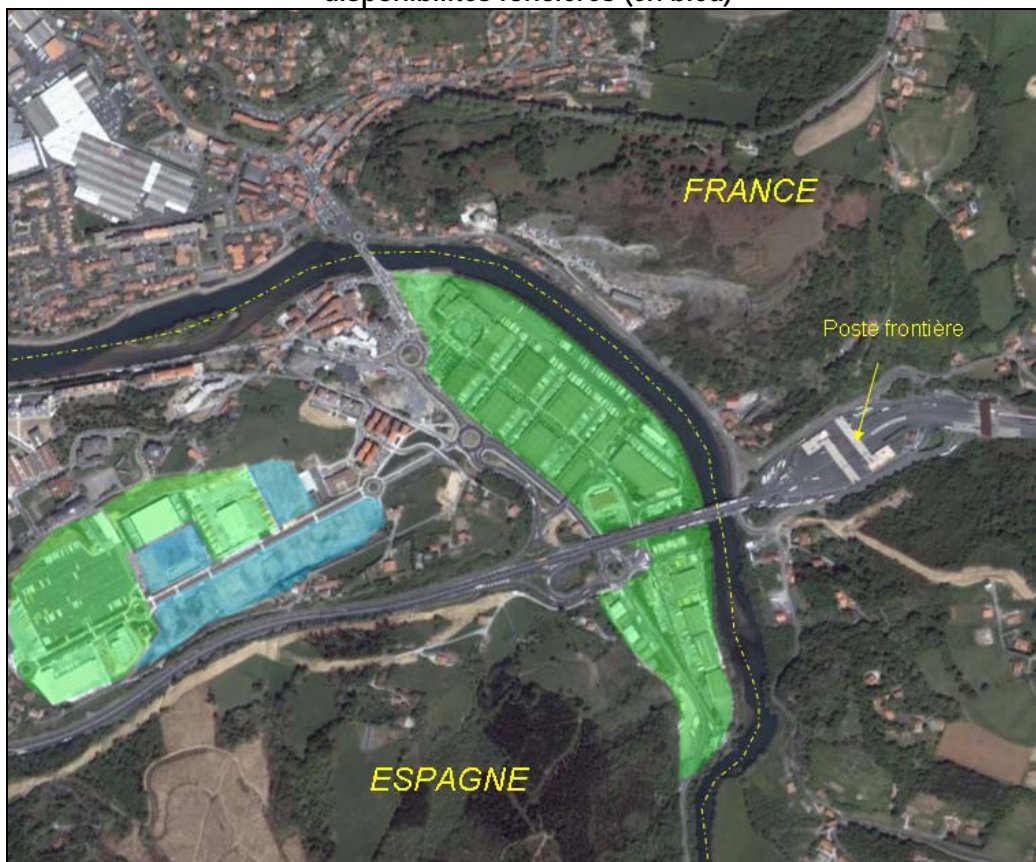
Source : pueropasajes.net



Source: diarovasco.com

En se rapprochant de la frontière française, on constate des problèmes de disponibilités foncières liés à la logistique et au transport routier. A Fontarabie, une zone d'activité tertiaires est prévue dans la zone non viabilisée de Zubieta, tandis qu'Irun bénéficie de quelques réserves foncières à vocation économique au sein ou à proximité des zones industrielles existantes, comme Zaisa (voir figure 119) ou Araso, situées le long de l'autoroute San Sebastian-Bayonne.

Figure 119 : Zone industrielle de Zaisa à Irun avec les zones occupées (en vert) et les disponibilités foncières (en bleu)



Source : MOT, à partir d'une image Google Earth

- *Le PTS « Protection et aménagement du littoral »*

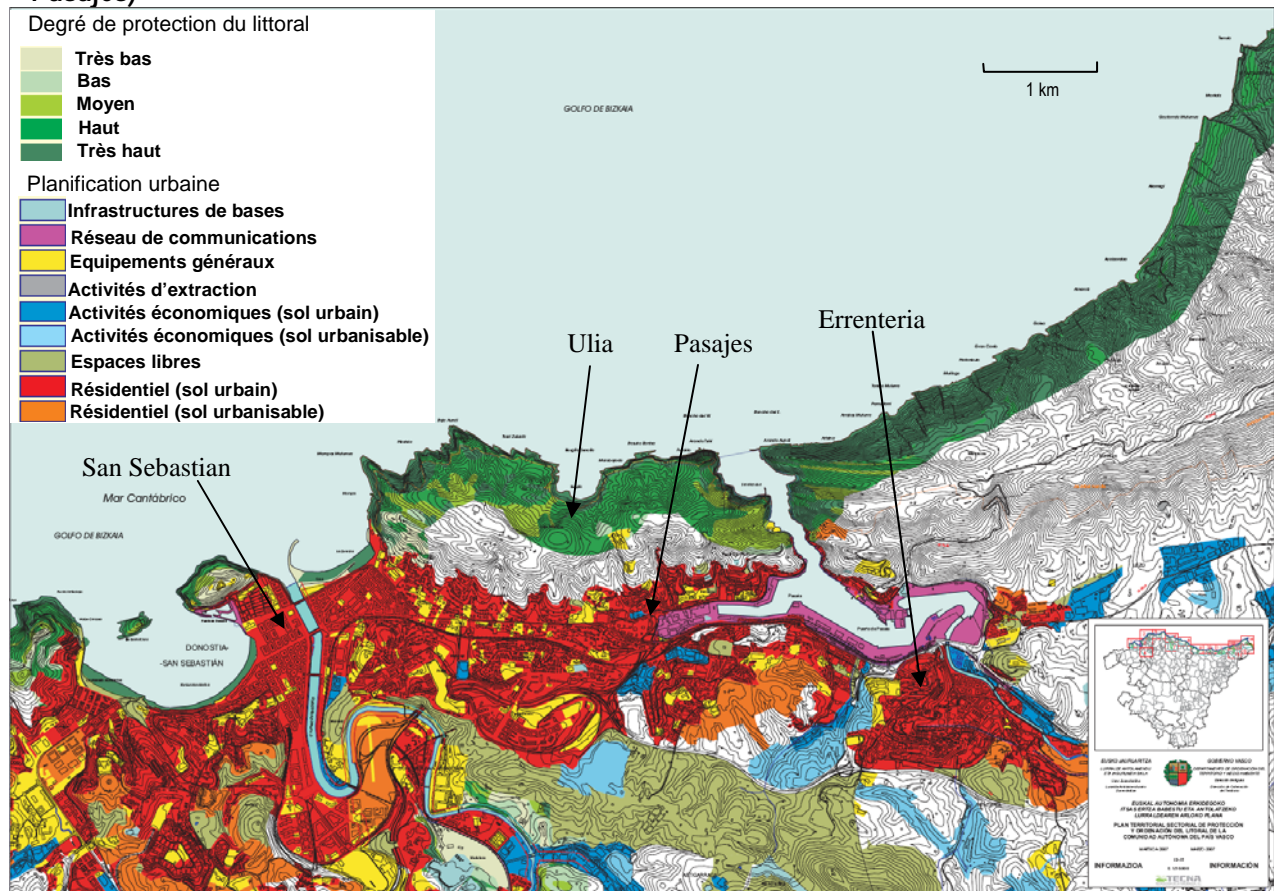
Ce PTS s'applique à la protection et à l'aménagement des zones soumises à loi basque sur le littoral, définissant « une bande large de 500 mètres minimum mesurés à partir de la limite inférieure du bord de mer ». Ce document contient :

- une définition du domaine littoral de la Communauté autonome à aménager,
- un inventaire des zones littorales à protéger,
- un découpage du littoral par secteur permettant un aménagement intégrant les différents usages,
- des recommandations visant à la protection et à la préservation des différentes ressources naturelles,
- un programme d'actions relatives au littoral

Le PTS évalue par ailleurs les différents projets envisagés sur le littoral en fonction des différentes zones de protection et des capacités d'aménagement. Concernant notre périmètre d'étude, le document émet un avis défavorable sur le projet de développement du port de Pasajes, jugé menaçant pour l'environnement. Parallèlement, le document recommande de renforcer la protection de certains espaces naturels remarquables qui ne bénéficient pas de plan d'aménagement spécifique et qui font l'objet d'une forte pression urbaine, comme par exemple le mont Jaizkibel ou les falaises de Ulia situées au nord-est de San Sebastian (voir figure 120). Ces espaces font par ailleurs l'objet d'un classement Natura 2000.

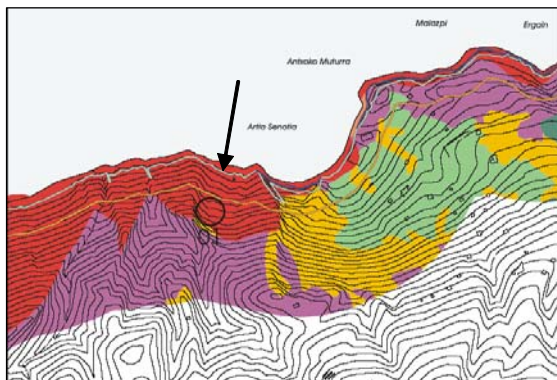


Figure 120 : Extrait du PTS « Protection et aménagement du littoral » (secteur de San Sebastian – Pasajes)



Source: Departamento de Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio

Il paraît également important de souligner certaines divergences qui existent entre ce PTS et les documents de planification municipale (PGOU ou NNSS). En voici quelques exemples.

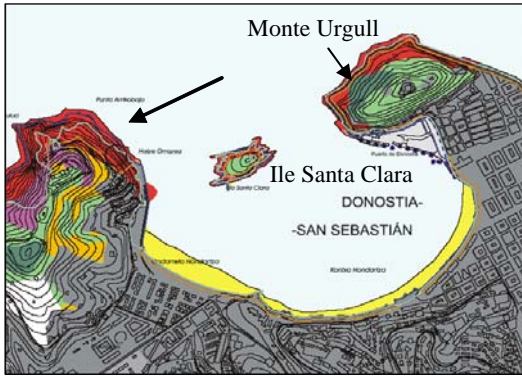


Zone de falaises côtières de San Sebastian dans le secteur d' Agiti, qui dans les documents de planification municipale correspond à des sols non urbanisables insuffisamment protégés, alors qu'ils sont classés en Protection Spéciale Stricte dans le PTS



Baie d'Agiti, à l'ouest de San Sebastian

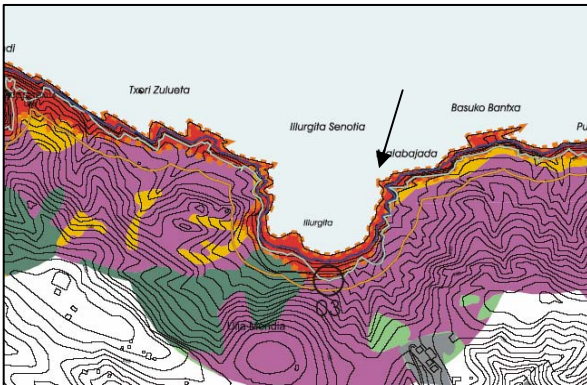




Zone des falaises situées autour du Mont Igeldo, classée en Protection Spéciale Stricte, et menacée par une forte pression urbaine exercée par la proximité de San Sebastian



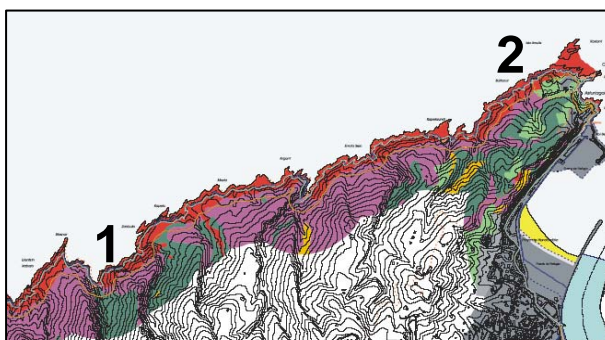
Vue du Mont Igeldo, de l'Ile Santa Clara et de San Sebastian depuis le Monte Urgull



Zone des falaises littorales entre le centre de San Sebastian et la baie de Pasajes, classé en Protection Spéciale Stricte mais insuffisamment protégée dans les documents de planification municipale.



Massif littoral de Ulia, entre San Sebastian et Pasajes



Zone des falaises côtières (1) de Jaizkibel, considérée par ce Plan de Protection Spéciale Stricte mais en revanche insuffisamment protégée par les documents de planification municipale.  
Zone des falaises (2) de Protection Spéciale Stricte en contact avec la zone urbanisée de Fontarabie dans le secteur d'Erdiko Punta



Vue de Fontarabie et d'Hendaye depuis les falaises de Jaizibel (secteur d'Erdiko Punta)

## Synthèse

### *Outils de gestion et de production du foncier et du logement*

*Devant l'urgence de la situation tendue du logement, le Pays basque français fait l'objet depuis quelques années d'un grand nombre de démarches simultanées et coordonnées ainsi que d'outils spécifiques : plusieurs PLH ont vu le jour, un Programme d'Urgence pour le Logement, qui mobilise de nombreux acteurs (DDE, CG, bailleurs sociaux, intercommunalités...) avec des objectifs de production de logements sociaux cofinancés par les aides d'Etat à la pierre est en marche. Un observatoire du logement et du foncier a été mis en place et un Etablissement Public Foncier Local a été récemment créé afin de mobiliser des terrains pour accueillir ce type de logements ou de l'activité. Côté espagnol, l'interventionnisme public est encore beaucoup plus fort et se fonde notamment sur l'autonomie financière du Pays basque espagnol : un gigantesque Plan directeur du logement fixe l'objectif de production à 51000 unités d'ici 2009 par les collectivités locales comme les sociétés publiques de production de logements ; il se matérialise par de nouveaux quartiers urbains entiers qui sortent de terre. En outre, une récente loi (2006), dite foncière, impose la production de logements sociaux (ou publics) sur 40% de ceux produits sur du sol urbanisé et de 75% sur du sol à urbaniser, avec un arsenal de possibilités partenariales public-privé et des mesures contraignantes pour les propriétaires privés réticents.*



## ANNEXES

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### I – FRANCE

#### A. Niveau régional

- Conseil économique et social de la Région Aquitaine, *Le logement en Aquitaine*, rapport, 38 p., février 2006
- DRE Aquitaine, *Interactions des territoires en Aquitaine*, étude, 84p, mars 2005
- DRE Aquitaine– ANAH, cabinet CODRA, *Etat des lieux pour une nouvelle répartition des aides à la pierre*, Avril 2005
- DRE Aquitaine, *Diagnostic foncier de la Région Aquitaine*, juin 2006
- INSEE Aquitaine, *Les immigrés en Aquitaine*, Le Quatre Pages n°125, janvier 2004
- INSEE Aquitaine, *Littoral aquitain – Diagnostic du territoire*, Avril 2005

#### B. Niveau départemental

- DRE Aquitaine, *Les conditions de logement des populations immigrées en Pyrénées Atlantiques, diagnostic express*, UR Pact Habitat et Développement Aquitaine, Septembre 2002
- Préfecture des Landes, *Projet d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département des Landes (PASED)*, 2005-2006

#### C. Niveau du Pays Basque français

- Ministères de l'Équipement, de l'Intérieur et de l'Agriculture, *La situation foncière au Pays basque, Pour une politique publique d'intervention foncière*, février 2004
- ANDAFAR/DATAR, *La place du pays dans la définition d'une stratégie foncière*, rapport final, 48p, septembre 2005
- AUAPI CG 64, *Pays Basque 2020, Contribution relative à « l'habitat, l'urbanisme et le foncier »*, juillet 2006
- Conseil du développement du Pays Basque, *Préfiguration des territoires de développement infra Pays Basque*, avis, décembre 2001
- Conseil de Développement du Pays Basque/ ACADIE, *La ville émergente au Pays Basque*, note, 10p, octobre 2000
- Conseil du développement du Pays Basque, *Habitat et maîtrise foncière*, rapport et avis, 19 décembre 2001
- Conseil du développement du Pays Basque, *Le Pays Basque à mi parcours entre 1992 et 2010*, rapport, 13 février 2003
- Conseil du développement du Pays Basque, *Vers un nouveau projet de territoire Pays Basque*, proposition méthodologique, 8 avril 2005
- LIPSOR/CNAM, CG 64, *Pays Basque 2010, La prospective participative dans un territoire d'exception*, Cahier n°15, 2004
- PACT-CDHAR du Pays Basque, *Programme local de l'habitat de Nive-Adour 2005-2010*, mai 2005
- PACT-CDHAR du Pays Basque, *Programme local de l'habitat de Nive-Adour 2007-2012*, document d'orientations, mai 2005
- PACT-CDHAR du Pays Basque, *Pour une politique « Habitat » cohérente à l'échelle Nive-Nivelle*, diagnostic, juin 2006

- PACT-CDHAR du Pays Basque, Pour une politique « Habitat » cohérente à l'échelle Nive-Nivelle, enjeux et orientations, novembre 2006

#### D. Niveau de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian

- Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian, *Livre blanc de l'Eurocité Basque*, mai 2000
- Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian/IKEI/PACT-CDHAR Pays Basque, *L'observatoire transfrontalier du logement et de l'habitat*, mai 2004

#### E. Niveau local

- Syndicat d'études pour l'élaboration du SCOT Sud Pays Basque/Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, *Schéma de Cohérence Territoriale du Sud Pays-Basque*, novembre 2005

## INTERLOCUTEURS INTERROGES

---

### I – FRANCE

#### **Philippe ARRETZ**

Chargé de mission  
Conseil du Développement du Pays Basque  
4 allée des Platanes BP 431  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.25.38.97  
p.arretz@lurraldea.net

#### **Pierre ASTE-HABARNET**

Directeur du développement urbain  
Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB)  
15 Avenue Foch  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.44.72.48  
pierre.aste.habarnet@agglo-bab.fr

#### **Brigitte BARRY-TONNET**

Chef du service Coopération transfrontalière et Relations internationales  
CABAB  
15 Avenue Foch  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.44.72.49  
b.tonnet@agglo-bab.fr

#### **Battitta BOLOQUY**

Directeur  
Conseil du Développement du Pays Basque  
4 allée des Platanes BP 431  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.25.38.90  
b.boloquy@lurraldea.net

#### **Vincent BRU**

Maire de Cambo-les-Bains  
Président de la Communauté de Communes de Errobi  
Avenue de la Mairie  
64250 Cambo-les-Bains  
Tél : 05.59.93.74.30  
cc-errobi@orange.fr



**Létizia DELORME**  
Chargée d'études  
Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées  
47, allées Marines BP 628  
64106 BAYONNE  
Tél : 05.59.46.50.10

**Sébastien ETCHEBARNE**  
Responsable du Service Etudes Collectivités locales  
PACT-CDHAR 64 Pays Basque  
9, rue Jacques Laffitte  
64100 BAYONNE  
Tél : 05.59.46.31.31  
setchebarne@pact-paysbasque.com

**Jean-René ETCHEGARAY**  
Premier adjoint chargé de l'Urbanisme  
Ville de Bayonne  
Mairie  
1, av du Maréchal Leclerc  
64100 BAYONNE  
Tél : 05 59 46 60 60  
etchegaray.av@wanadoo.fr

**Jean-Marie FAUT**  
Développeur au Pôle Recherche Foncière  
OPAC des Pyrénées-Atlantiques  
24 bld Marcel DASSAULT  
64200 BIARRITZ  
Tél : 05.59.43.86.86  
j.faut@office64.fr

**Yannick FIEUX**  
Responsable du Plan d'Urgence Logement (PUL)  
Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques  
4 allée des Platanes BP 431  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.46.50.50

**Hélène LARRALDE**  
Géographe  
Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées  
47, allées Marines BP 628  
64106 BAYONNE  
Tél : 05.59.46.50.10

**Didier LASSABE**

Directeur  
Le Comité Ouvrier du Logement (COL)  
73 rue Lamouly  
64600 ANGLET  
Tél : 05.59.52.32.15  
d.lassabe@le-col.com

**Alain MOLY**

Chef de service Aménagement de l'Espace  
Communauté de Communes Sud Pays Basque  
Rue Leku-Eder  
64700 HENDAYE  
Tél : 05.59.48.30.85  
a. moly@ccspb.fr

**Elena MOREDA OLHARAN**

Service de la coopération transfrontalière  
CABAB / Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian  
15 Avenue Foch  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.44.72.51  
e.moreda@agglo-bab.fr

**Peio OLHAGARAY**

Directeur du Développement économique  
CCI de Bayonne Pays Basque  
50-51, Allées Marines B.P. 215  
64102 Bayonne Cedex  
Tél: 05.59.46.59.46  
p.olhagaray@bayonne.cci.fr

**Nicolas PERINO**

Délégué territorial DDE pour le Pays Basque à Bayonne  
DDE Pyrénées-Atlantiques  
6 av Allées Marines  
64100 BAYONNE  
Tél : 05.59.52.59.71  
[nicolas.perino@equipement.gouv.fr](mailto:nicolas.perino@equipement.gouv.fr)

**Serge PEYRELONGUE**

Directeur Général des Services  
Ville d'Hendaye  
Mairie  
Place de la République B.P. 416  
64704 HENDAYE  
Tél : 05.59.48.23.12  
mairiehendaye@hendaye.com

**Arnaud PORTIER**  
Directeur  
EPFL Pays Basque  
4 allée des Platanes BP 431  
64100 Bayonne  
Tél : 05.59.46.51.17  
arnaud.portier@epfl-pb.fr

**Lide URREIZTIETA**  
Responsable Service Relations Transfrontalières  
Direction du développement  
Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques  
4 allée des Platanes BP 431  
64100 BAYONNE  
Tél : 05.59.46.50.50  
urreiztieta@cg64.fr

## II – ESPAGNE

**Jose Maria ARAMBURU**  
Service Aménagement du Territoire  
Diputacion Foral de Gipuzkoa  
Plaza de Gipuzkoa - s/n  
E-20004 DONOSTIA SAN SEBASTIAN

**Daniel ARBULU**  
Chargé de mission Coopération transfrontalière  
Diputacion Foral de Gipuzkoa  
Plaza de Gipuzkoa - s/n  
E-20004 DONOSTIA SAN SEBASTIAN  
Tél : +34 943 48 22 22  
mprojo@gipuzkoa.net

**Agustin AROSTEGI ARTETXE**  
Directeur Général des relations extérieures  
Diputacion Foral de Gipuzkoa  
Plaza de Gipuzkoa - s/n  
E-20004 DONOSTIA SAN SEBASTIAN  
Tél : +34 943 113 956  
aarostegi@gipuzkoa.net

**Pilar FUERTES**  
Technicien  
Consorcio Bidasoa-Txingudi  
Edificio Kostorbe  
av. Iparralde, s/n  
20302 IRUN  
Tél : +34 943 63 30 76  
pfuertes@bidasoa-activa.com

**Mikel GARGALLO**  
Director de l'Urbanisme  
Service urbanisme  
Ville de Irun  
Edificio Kostorbe  
av. Iparralde, s/n  
20302 IRUN  
Tél : +34 943 699 200  
mgargallo.urbanismo@irun.org

**Maria José HERNANDEZ**  
Chargée du Projet « Entrepuentes » à Hendaye  
Agence immobilière Arrigain  
Avenida de la Libertad, 1  
20004 Donostia-San Sebastián  
Tél : +34 943 450 666

**Pierre-Jean TREBUCHET**  
Avocat spécialiste en droit transfrontalier  
Agence immobilière Arrigain  
Avenida de la Libertad, 1  
20004 Donostia-San Sebastián  
Tél : +34 943 450 666

## Table des figures et illustrations

Figure 1 : Périmètre d'étude.....	6
Figure 2 : Répartition de la population au Pays Basque français en 1999.....	7
Figure 3 : Le périmètre du Pays Basque français et les trois zones identifiées.....	9
Figure 4 : Evolution de la population dans les trois zones du Pays Basque français.....	10
Figure 5 : Le village de Sare (Pyrénées-Atlantiques).....	11
Figure 6: Part des actifs par secteur d'activité au Pays Basque.....	13
Figure 7 : Données relatives au logement au Pays Basque en 1999.....	14
Figure 8 : Les trois provinces historiques du Pays Basque espagnol.....	15
Figure 9 : Zones fonctionnelles du Pays Basque espagnol.....	16
Figure 10 : Comarcas du Pays Basque espagnol.....	16
Figure 11 : Tache urbaine de l'aire fonctionnelle de Donostia.....	17
Figure 12 : Répartition de la population dans différentes communes du Pays Basque espagnol.....	18
Figure 14 : Provenance de la population immigrée.....	19
Figure 15 : Taux d'évolution annuel des ménages comparé à ceux de la population dans la comarca de Donostialdea.....	19
Figure 16 : Répartition de l'activité économique par secteur.....	20
Figure 17 : Répartition des établissements par taille.....	20
Figure 18 : Répartition des entreprises par secteur d'activité.....	21
Figure 19 : Part des actifs par secteur d'activité au Pays Basque espagnol.....	22
Figure 20 : Photo-aérienne de Biarritz (Pyrénées-Atlantiques).....	24
Figure 21 : Photo aérienne du centre d'Anglet (Pyrénées-Atlantiques).....	25
Figure 22 : Photo aérienne du BAB.....	26
Figure 23 : Maison traditionnelle basque à Cambo-les-Bains (Pyrénées-Atlantiques).....	27
Figure 24 : Maisons récentes entre Ascaïn et Saint-Pée-sur-Nivelle (Pyrénées-Atlantiques).....	28
Figure 25 : Evolution du nombre de logements entre 1990 et 1999.....	29
Figure 26 : Poids des résidences secondaires par commune en 1999.....	30
Figure 27 : Répartition de la vacance et des résidences principales en 1999.....	30
Figure 28 : Répartition des HLM dans le parc locatif en 1999.....	31
Figure 29 : Vue en relief de San Sebastian (image numérique).....	32
Figure 30 : Immeubles résidentiels récents à Irun (Espagne).....	33
Figure 31 : Photo satellite de San Sebastian (Espagne).....	33
Figure 32 : Immeubles résidentiels à Irun (Espagne).....	34
Figure 33 : Répartition des logements par type d'occupation.....	34
Figure 34 : Répartition des logements par type au Pays Basque espagnol.....	35
Figure 35 : Evolution comparée du point de vue démographique du nombre de logements produits par zone sur une période de 9 ou 10 ans.....	35
Figure 36 : Initiatives de logement social dans la CAPB.....	36
Figure 37 : Logements construits pour 1.000 habitants par zones fonctionnelles (1998-2006).....	36
Figure 38 : Donostialdea (logements sociaux construits).....	37
Figure 39: Organisation interne de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian.....	39
Figure 40 : Vue aérienne de l'agglomération transfrontalière Hendaye-Irun-Fontarabie.....	40
Figure 41 : Plan d'aménagement d'une nouvelle centralité du Txingudi.....	42
Figure 42: Topo traversant le pont sur la Bidassoa (rivière marquant la frontière franco-espagnole).....	43
Figure 43 : Flux transfrontaliers par nombre d'habitants et par thème sur le littoral basque transfrontalier.....	44
Figure 44 : Zone commerciale à Irun, à proximité de la frontière franco-espagnole.....	45
Figure 45 : Zone commerciale du Col d'Ibardin (à gauche la France ; à droite l'Espagne).....	45
Figure 46 : Logements sur l'arrondissement de Bayonne en 2004.....	47
Figure 47 : Déficit en logement au Pays Basque français en 2005.....	47
Figure 48 : Prix du logement en 2000 et en 2005 au Pays Basque français.....	48
Figure 49 : Prix moyen des appartements anciens de part et d'autre de la frontière en 2005.....	49
Figure 50 : Prix moyen des appartements neufs de part et d'autre de la frontière en 2005.....	49
Figure 51 : Prix moyens des maisons anciennes et neuves au Pays Basque français en 2005.....	50
Figure 52 : Prix moyens des terrains à bâtir au Pays Basque français en 2005.....	50
Figure 55 : Prix des appartements côté espanol en 2001 et 2005.....	55
Figure 56 : Evolution des prix des logements neufs selon la Statistique d'Offre Immobilière du Gouvernement Basque.....	55
Figure 57 : Evolution des prix des logements anciens selon la Statistique d'Offre Immobilière du Gouvernement Basque.....	56
Figure 58 : Evolution du prix des logements anciens en zone littorale entre 2000 (2001 pour le côté espagnol) et 2005.....	56
Figure 59 : Evolution du prix des logements neufs en zone littorale entre 2000 (2001 pour le côté espagnol) et 2005.....	57



Figure 60 : Le processus d'exclusion résidentielle au Pays Basque français .....	58
Figure 61 : Distances en mètres parcourues par les navetteurs .....	59
Figure 62 : Navettes domicile-travail au Pays Basque français .....	60
Figure 63 : Exemple de mitage en zone intermédiaire du Pays Basque français .....	60
Figure 64 : Photo aérienne de la zone intérieure du Pays Basque français .....	62
Figure 65 : Types de zones résidentielles sur le périmètre du SCOT Sud Pays Basque .....	62
Figure 66 : Evolution de la tache urbaine entre 1977 et 1998 sur le sud du littoral basque français .....	63
Figure 67 : Vue de la zone intérieure du Pays Basque français .....	64
Figure 68 : Prêts hypothécaires et amortissement dans la province de Gipuzkoa.....	65
Figure 69 : Évolution du taux d'intérêt Euribor (1990-2007).....	65
Figure 70 : Flux résidentiels au Pays Basque espagnol .....	66
Figure 71 : : Evolution du nombre de transactions (quel que soit le bien) .....	67
Figure 72 : Distribution et répartition des biens achetés par les Espagnols selon la commune choisie .....	68
Figure 73 : Part des Espagnols parmi les acquéreurs de chaque commune de la CC Sud Pays Basque .....	68
Figure 74 : Répartition des transactions selon la nationalité de l'acquéreur et le type de bien dans la CC Sud Pays Basque.....	69
Figure 75 : Périmètres des intercommunalités et des SCOT au Pays Basque.....	72
Figure 76 : Couverture en documents d'urbanisme du Pays Basque français .....	74
Figure 77 : Zones d'applications de la Loi Littoral et de la Loi Montagne au Pays Basque français.....	75
Figure 78 : Les périmètres des PCD du Pays Basque français .....	77
Figure 79 : Evolution de la population du PCD Nive-Adour-Ursuaia entre 1990 et 1999.....	78
Figure 80 : Les provinces historiques du Pays Basque .....	79
Figure 81 : Territoires historiques (ou provinces) et communes (cadre politique et administratif).....	81
Figure 82 : Comarcas de la Communauté autonome basque.....	82
Figure 83 : Municipalités de Guipuzcoa .....	83
Figure 84 : Aires fonctionnelles du Pays Basque.....	84
Figure 85 : Carte de synthèse des différentes DOT appliquées au Pays Basque .....	85
Figure 86 : Schéma de synthèse des différents documents de planification par niveaux de compétences au Pays Basque espagnol.....	87
Figure 87 : Stratégies de correction de déséquilibres territoriaux préconisées par les DOT .....	88
Figure 88 : Le Pays Basque, un nœud de centralité européen .....	89
Figure 89 : PTP de San Sebastian « modèle alternatif » .....	91
Figure 90 : Couverture par en PGOU ou NNSS de la zone fonctionnelle de Donastialdea .....	93
Figure 91 : PGOU de San Sebastian (sol urbain et urbanisable).....	94
Figure 92 : PGOU de San Sebastian (sol urbain et urbanisable destiné aux activités économiques).....	94
Figure 93 : PGOU de San Sebastian (équipements, espaces libres et infrastructures) .....	95
Figure 94 : PGOU d'Irun.....	96
Figure 95 : Périmètres des PLH au Pays Basque et dans le Sud des Landes .....	100
Figure 96 : Objectifs de production de logements sociaux dans le PLH de la CABAB .....	101
Figure 97 : Périmètre de l'EPFL Pays Basque .....	103
Figure 98 : Exemple d'opération de l'EPFL sur la commune de Guiche (Pyrénées-Atlantiques) .....	105
Figure 99 : Exemple d'opération de l'EPFL sur la commune de Bassussary (Pyrénées-Atlantiques) .....	105
Figure 100 : Logements sociaux à Biriato .....	107
Figure 101 : Objectifs du PUL .....	107
Figure 102 : Logements collectifs sociaux à Saint-Pée-sur-Nivelle (Pyrénées-Atlantiques).....	108
Figure 103 : Evolution de la part des logements locatifs sur le territoire de l'Eurocité Basque .....	109
Figure 104 : Typologie de logements sociaux existant dans la Communauté Autonome du Pays Basque .....	110
Figure 105 : Objectifs de production de logements et d'acquisition foncière du PDV Plan Directeur 2006-2009 sur l'ensemble du Pays Basque .....	111
Figure 106 : Quartier de Riberas de Loyola à San Sebastian (projet) .....	112
Figure 107 : Plan masse du projet Antondegi .....	112
Figure 108 : Futur quartier de Auditz Akular à San Sebastian (photo-montage) .....	113
Figure 109 : Futur quartier de Auditz Akular à San Sebastian (photo-montage) .....	113
Figure 110 : Chiffrage de l'opération Palmera Montero à Irun .....	114
Figure 111 : Plan d'un immeuble de l'opération Palmera Montero à Irun .....	114
Figure 112 : Le même immeuble en construction (Palmera Montero) .....	114
Figure 113 : Répartition des types de logements en sol urbain .....	116
Figure 114 : Répartition des types de logements en sol urbain .....	116
Figure 115 : Extrait du PTS « Foncier destiné à la promotion publique du logement » .....	119
Figure 116 : Inventaire des terrains à vocation économique (occupés ou vacants) .....	120
Figure 117 : Carte de synthèse des propositions de l'ensemble des PTS .....	121
Figure 118 : Le port actuel de Pasajes (à gauche) et son futur port extérieur (à droite).....	122

Figure 119 : Zone industrielle de Zaisa à Irun avec les zones occupées (en vert) et les disponibilités foncières (en bleu) .. 123  
Figure 120 : Extrait du PTS « Protection et aménagement du littoral » (secteur de San Sebastian – Pasajes)..... 124