



Programme  
Pluriannuel  
d'Intervention  
**2014 / 2018**



**epfl**  
PAYS BASQUE

**Anticipons...**

Préparons aujourd'hui le Pays Basque de demain





# S o m m a i r e

<b>Introduction</b> .....	P. 6
---------------------------	------

<b>Repères contextuels :</b> un territoire multiple et contrasté .....	P. 8
---	------

## **1**

<b>Une attractivité générale, des dynamiques différenciées</b> .....	P. 9
1.1 - Evolution démographique : entre croissance et stabilisation .....	P. 9
1.2 - Un tissu économique dynamique créateur d'emplois .....	P. 11
1.3 - Un secteur agricole fragilisé ? .....	P. 13

## **2**

<b>Un Pays Basque sous pression...</b> .....	P. 14
2.1 - Attractivité et pression foncière, des réalités hétérogènes .....	P. 14
2.2 - Dilution de l'urbanisation, un modèle non durable de consommation foncière .....	P. 15
2.3 - Habitat : des marchés fonciers et immobiliers tendus mais avec de fortes disparités .....	P. 16
2.4 - Des politiques d'anticipation qui se structurent .....	P. 19

## **3**

<b>La maîtrise du foncier, un enjeu croissant et partagé par les territoires</b> .....	P. 20
--	-------

## **4**

<b>L'inscription des politiques foncières dans une logique de long terme</b> .....	P. 21
--	-------

## **1ÈRE PARTIE :**

<b>une importante évolution de l'EPFL Pays Basque</b> <b>dans un contexte en forte mutation</b> .....	P. 22
--	-------

### **1.1**

<b>Un rôle en nécessaire évolution</b> .....	P. 22
--	-------

### **1.2**

<b>D'une logique de court terme à une logique de moyen/long terme</b> .....	P. 22
---	-------

### **1.3**

<b>PPI 2009-2013, éléments de cadrage</b> .....	P. 23
---	-------

## 1.4

Analyse de l'activité de l'EPFL Pays Basque depuis sa création .....	P. 25
1.4.1 – La répartition territoriale des acquisitions .....	P. 25
1.4.2 – Les modes d'acquisition .....	P. 27
1.4.3 – Les durées de portage .....	P. 28
1.4.4 – Les rétrocessions .....	P. 29
1.4.5 – La répartition des interventions selon le classement dans les documents d'urbanisme .....	P. 30
1.4.6 – La typologie des biens acquis .....	P. 31

<b>Approche sensitive</b> de l'activité de l'EPFL en vue de la construction du PPI 2014-2018 .....	P. 32
---	-------

---

## 2<sup>ÈME</sup> PARTIE :

PPI 2014-2018, un cadre d'intervention modernisé .....	P. 34
--	-------

### 2.1

Un socle commun : la Charte d'intervention .....	P. 35
--	-------

### 2.2

Les thématiques d'intervention de l'EPFL .....	P. 36
T1 - Habitat et mixité sociale .....	P. 38
T2 - Développement économique .....	P. 40
T3 - Stocks fonciers de long terme .....	P. 41
T4 - Equipements et services publics .....	P. 42
T5 - Soutien aux politiques de préservation des espaces agricoles et naturels .....	P. 43

### 2.3

Le suivi du PPI 2014-2018 .....	P. 44
2.3.1 – Un cadre évolutif .....	P. 44
2.3.2 – Un cadre partenarial .....	P. 44

---

## 3<sup>ÈME</sup> PARTIE :

les Programmes d'Action Foncière : mettre en œuvre les stratégies foncières locales .....	P. 46
--	-------

### 3.1

Anticiper les besoins fonciers, structurer les relations aux territoires .....	P. 48
3.1.1 - La hiérarchisation des objectifs d'intervention .....	P. 48
3.1.2 - Le cadre des interventions foncières de l'EPFL dans le territoire .....	P. 49

### 3.2

Une démarche en mouvement .....	P. 50
3.2.1 - Animation des Programmes d'Action Foncière .....	P. 50
3.2.2 - Les outils de suivi .....	P. 50
3.2.3 - Evaluation des Programmes d'Action Foncière .....	P. 51



*L'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque a été créé par arrêté préfectoral le 21 Décembre 2005. L'EPFL Pays Basque est un établissement public foncier local à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

*L'EPFL Pays Basque est compétent pour réaliser pour son compte, pour le compte de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L.221-1 et L.221-2 du code de l'urbanisme ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du même code.*

*Il intervient sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale et des communes qui en sont membres. Il peut intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci.*

# I n t r o d u c t i o n

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 impose aux Etablissements Publics Fonciers Locaux la réalisation d'un Programme Pluriannuel d'Intervention qui définit les orientations, les objectifs et les méthodes ainsi que les moyens financiers à mobiliser pour en permettre la réalisation.

Véritable fil conducteur de l'EPFL, le PPI fixe les objectifs à atteindre tout en hiérarchisant les différentes thématiques d'intervention qui composent le projet porté par le territoire. Construit sur le principe de son adaptabilité aux mutations que rencontre le Pays Basque, le PPI 2014-2018 a été élaboré à travers une méthode territorialisée fondée sur la rencontre individuelle des 158 communes via les relais intercommunaux. Les échanges qui en ont découlé ont permis d'évaluer les besoins d'acquisition foncière mais également d'identifier les besoins spécifiques en matière d'accompagnement à la mise en place d'outils et de stratégies foncières.

Pour décliner les objectifs d'intervention du PPI dans les territoires du Pays Basque, la synthèse des besoins identifiés par les collectivités donne lieu au conventionnement de Programmes d'Action Foncière avec chacun des dix EPCI adhérents formalisant ainsi le cadre opérationnel des interventions de l'EPFL. Le suivi et l'animation de ces Programmes d'Action Foncière, qui seront assurés tout au long du PPI, permettront aux collectivités locales d'anticiper au mieux la question foncière en la mettant en perspective permanente avec leurs différents projets de développement.

Le Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 et sa déclinaison en Programmes d'Action Foncière représentent donc une nouvelle étape dans les pratiques et l'ambition de l'EPFL Pays Basque : **apporter toujours plus d'efficacité et de réciprocité au service d'un territoire multiple et contrasté.**

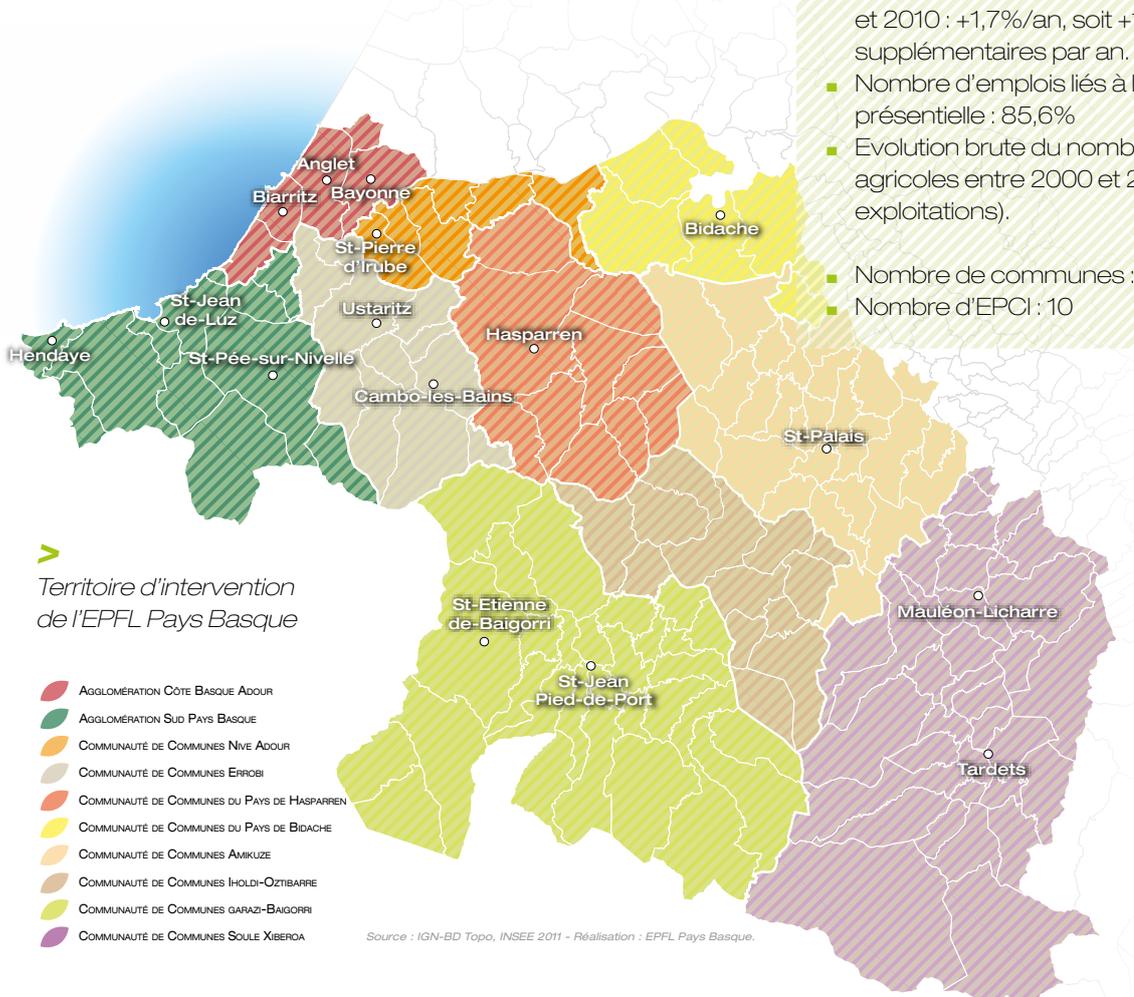
# Repères contextuels

## Un territoire multiple et contrasté.

Est-il nécessaire de rappeler que le Pays Basque est un territoire attractif ? Les réflexions collectives menées à l'initiative du Conseil de Développement dans le cadre de « Pays Basque 2010 », « Pays Basque 2020 » et plus récemment à travers la démarche « Aménageons le Pays Basque », se sont successivement évertuées à en questionner les raisons et à en analyser les effets. Les regards croisés d'experts, d'élus, de professionnels et de la société civile permettent de dresser un portrait synthétique et prospectif du territoire « Pays Basque » en soulevant ses dynamiques ([www.lurraldea.net](http://www.lurraldea.net)). Les éléments d'analyse présentés ci-après, sans prétendre à l'exhaustivité, donnent des éléments de repère sur la situation du Pays Basque et ont permis de nourrir l'élaboration des nouvelles modalités d'intervention de l'EPFL Pays Basque.

### Quelques chiffres clés

- Population en 2011 : 292 000 habitants.
- Evolution du nombre d'habitants entre 1999 et 2011 : + 0,88%/an, soit +2.450 habitants supplémentaires par an.
- Evolution du nombre de logements entre 1999 et 2011 : + 1,76%/an, soit +2.820 logements supplémentaires par an.
- Nombre de logements en 2010 : 177.500 (dont 74,7% en résidence principale),
- Nombre d'emplois en 2010 : 118.980
- Evolution du nombre d'emplois entre 1999 et 2010 : +1,7%/an, soit +1.830 emplois supplémentaires par an.
- Nombre d'emplois liés à l'économie présente : 85,6%
- Evolution brute du nombre d'exploitations agricoles entre 2000 et 2010 : -25% (-1.525 exploitations).
- Nombre de communes : 158
- Nombre d'EPCI : 10



# 1

## Une attractivité générale, des dynamiques différenciées

### 1.1

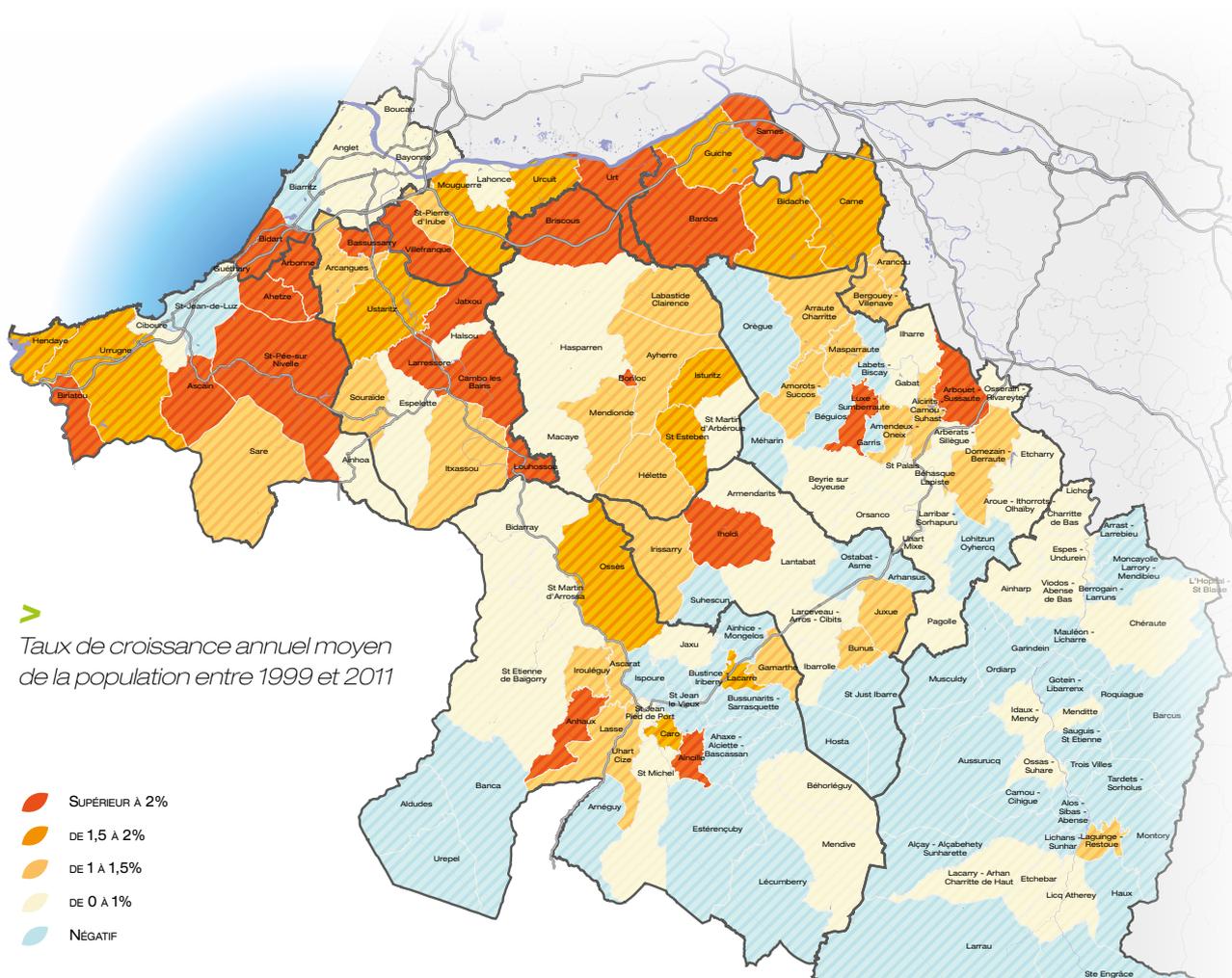
#### Evolution démographique : entre croissance et stabilisation

La concentration des activités économiques, des équipements et de la population sur le littoral n'est pas un phénomène nouveau en Pays Basque. Le développement résidentiel le long de la côte et de sa proche périphérie est à l'œuvre depuis des décennies. Néanmoins, il semble s'accroître depuis la fin des années 90.

Les deux Agglomérations, Côte Basque Adour et Sud Pays Basque, représentaient 64% de la population totale du Pays Basque en 2011 (*source INSEE*) et ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 0,74% entre 1999 et 2011. La proche périphérie, constituée de quatre Communautés de Communes (*Nive-Adour, Errobi, Pays d'Hasparren et Pays de Bidache*), comptabilisaient quant à elles 21% de la population.

**Si en valeur absolue les deux agglomérations ont enregistré la plus forte augmentation de population, le rétro-littoral demeure la zone qui a proportionnellement connu la croissance démographique la plus importante avec une hausse de 1,76% par an en moyenne entre ces mêmes dates.**

En parallèle, les territoires ruraux composés de la Basse Navarre (*Communautés de Communes Amikuze, Iholdi-Oztibarre et Garazi-Baigorri*) et de la Soule bénéficient globalement de cette attractivité. En effet, cette croissance générale se diffuse sensiblement à l'intérieur du Pays Basque où on observe un récent regain démographique après un demi-siècle de déprise. Ce nouveau souffle place ces territoires sur la voie de la stabilisation même si localement, notamment dans les vallées, d'importants défis demeurent à relever pour maintenir une population qui tend à se rapprocher des centralités rurales (*Saint-Palais, Mauléon-Licharre, Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Etienne-de-Baigorri*).





Evolution de la population par EPCI entre 1999 et 2011 (source INSEE)

EPCI	Évolution brute du nombre d'habitants	Évolution brute en %	Taux de Croissance annuel moyen
<b>Agglomération Côte Basque Adour</b>	+ 5823	+ 4,97 %	+ 0,41 %
<b>Agglomération Sud Pays Basque</b>	+ 9956	+ 18,34 %	+ 1,41 %
<b>CC. Nive Adour</b>	+ 3158	+ 21,37 %	+ 1,63 %
<b>CC. Errobi</b>	+ 5902	+ 26,94 %	+ 2,01 %
<b>CC. Pays de Hasparren</b>	+ 2098	+ 16,98 %	+ 1,32 %
<b>CC. Pays de Bidache</b>	+ 1244	+ 28,56 %	+ 2,12 %
<b>CC. Amikuze</b>	+ 303	+ 8,79 %	+ 0,70 %
<b>CC. Iholdi Oztibarre</b>	+ 688	+ 7,75 %	+ 0,62 %
<b>CC. Garazi-Baigorri</b>	+ 531	+ 4,49 %	+ 0,37 %
<b>CC. Soule Xiberoa</b>	-275	-2,02 %	-0,17 %

La croissance démographique du territoire est largement alimentée par de nouveaux arrivants tandis que le solde naturel est très légèrement négatif. Le littoral constitue la principale porte d'entrée du Pays Basque en attirant 72% des nouveaux habitants, principalement des actifs (employés, professions intermédiaires et cadres), dont 49% se concentrent au sein de l'Agglomération Côte Basque Adour.

A noter que ces nouveaux arrivants proviennent essentiellement de la région Aquitaine (33%) et sensiblement de la région Ile-de-France (17%). La part des résidents étrangers s'élève quant à elle à 13% (source INSEE).

A l'échelle du Pays Basque, cet apport de population ne bouleverse pas les caractéristiques sociodémographiques au regard des données issues du recensement INSEE 1999 et 2009 à l'exception de la catégorie ouvrière qui paraît en régression. Il convient de relever un relatif vieillissement de la population. La part des retraités augmente sensiblement entre 1999 et 2009 en passant de 27% à 32,2%. Ce taux légèrement supérieur à celui du département et de la région suit une tendance nationale en raison notamment de l'allongement de la durée de vie.



## 1.2

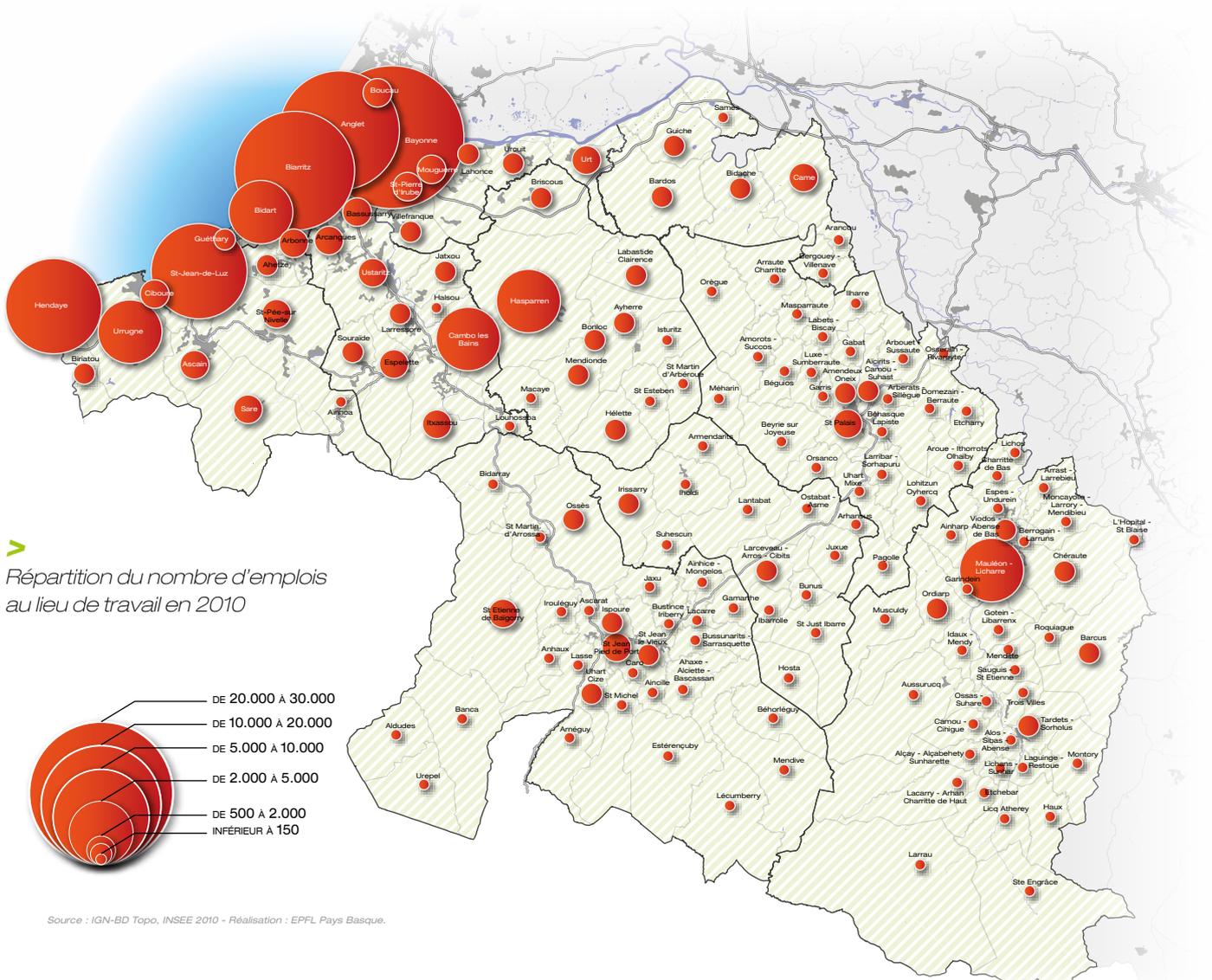
### Un tissu économique dynamique créateur d'emplois

Le processus de littoralisation est encore plus prononcé en matière d'activités économiques. Les deux agglomérations concentrent 71,85% des emplois tandis que la Basse Navarre et la Soule en accueillent au total 12,5% (source INSEE). Entre 1999 et 2010, le Pays Basque a enregistré une croissance annuelle moyenne de son nombre d'emplois de 1,7% (+1.830 emplois/an). Cette augmentation ne s'est pas traduite par une évolution de la spatialisation des emplois. Leur répartition entre le littoral, le rétro littoral et l'intérieur du Pays Basque demeure globalement identique à celle de 1999.

Ce dynamisme économique du territoire est essentiellement porté par l'économie résidentielle (85% de l'emploi total) qui rayonne dans l'ensemble des EPCI via la

croissance démographique, le vieillissement de la population et le développement de l'activité touristique. Pour autant, le secteur productif paraît bien résister en Pays Basque principalement grâce à des filières d'excellence (aéronautique, agriculture, agroalimentaire).

Le déséquilibre dans la répartition des activités économiques renforce la dépendance de certains territoires au littoral. Les migrations domicile/travail mettent en évidence un développement des territoires périurbains davantage résidentiel qu'économique. A l'inverse, même si les territoires de l'intérieur sont liés aux agglomérations, ils possèdent un meilleur niveau de concentration d'emplois au regard du nombre d'habitants. Ces éléments renvoient à la problématique du rééquilibrage des activités économiques en Pays Basque, interroge la capacité des territoires à accueillir des entreprises mais également la mise en cohérence des projets initiés par les EPCI en matière de foncier à vocation économique.



➤ Répartition du nombre d'emplois au lieu de travail en 2010

Source : IGN-BD Topo, INSEE 2010 - Réalisation : EPFL Pays Basque.

Entre 2011 et 2012, une étude prospective du foncier à vocation économique initiée dans le cadre du contrat territorial Pays Basque a été menée sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPFL Pays Basque en partenariat avec la Région Aquitaine, le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques et les intercommunalités. Cette étude a mis en évidence une série de problématiques foncières propre au développement des zones d'activités économiques dont la prégnance diverge en fonction des territoires :

- Un manque d'anticipation des besoins des entreprises aboutissant à un manque d'offre disponible dans les délais attendus,
- Une forte incertitude sur les projets à moyen et long terme car très faible visibilité sur la capacité à viabiliser du foncier et manque de visibilité des collectivités sur l'évolution de la demande dans le temps,
- Dans la plupart des cas, absence de calendrier précis du phasage des projets,
- Des projets inscrits dans le cadre étroit des limites administratives des collectivités qui les portent, sans référence au contexte plus large et aux enjeux du territoire au sens large,
- Complexité des relations « développement économique » et « droit des sols » qui questionne la gestion du couple EPCI/communes sur la problématique du foncier à vocation économique.

Enfin, l'étude a pointé les difficultés pour le Pays Basque à disposer d'une réelle analyse quantitative et qualitative de l'offre foncière à vocation économique existante, de l'offre en projet comme de l'offre potentielle à plus long terme faute d'observations dynamiques et actualisées. Ce manque de connaissance constitue un frein dans la construction de stratégies foncières, l'amélioration de l'offre et entrave la mise en avant d'un « portefeuille foncier économique » à l'échelle du Pays Basque.



« Anticiper les besoins des entreprises et produire du foncier à vocation économique, un enjeu majeur en Pays Basque »



« Agir sur le foncier pour maintenir une activité agricole dynamique et diversifiée dans tout le Pays Basque »

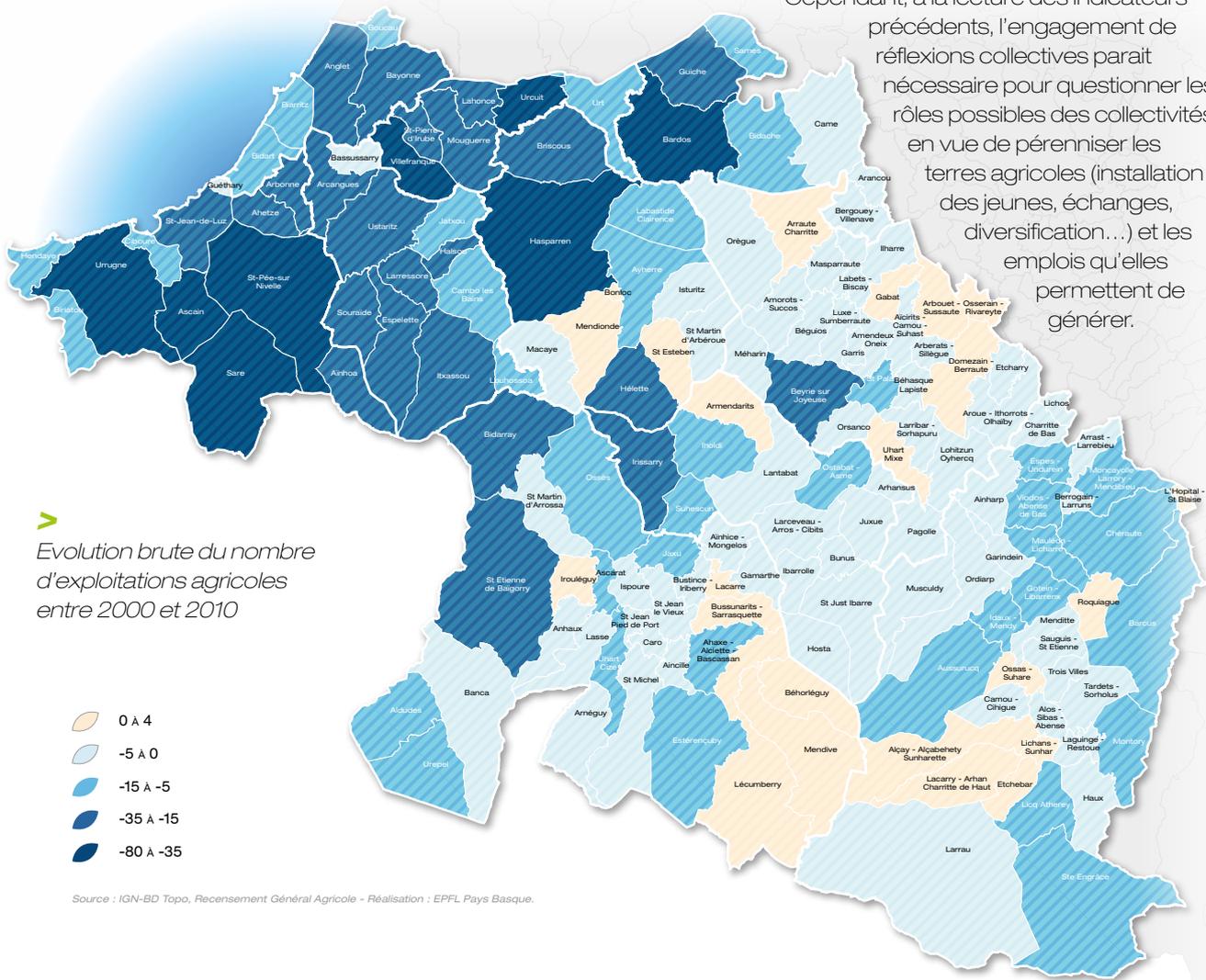
### 1.3

## Un secteur agricole fragilisé ?

L'activité agricole est une composante économique, patrimoniale et sociale fondamentale en Pays Basque. Les enjeux autour de sa préservation et de son développement demeurent des axes indissociables de l'aménagement du territoire. Pourtant, des indicateurs interpellent sur les difficultés du Pays Basque à maintenir son agriculture. En effet, les données du Recensement Général Agricole affichent un recul de 25% des sièges d'exploitation entre 2000 et 2010

soit -150 sièges d'exploitations par an (source RGA). L'effet sur le volume d'emplois est direct avec une perte de 1093 emplois (-18%) (source INSEE). Si les raisons peuvent différer en fonction des territoires (prix du foncier, accès au foncier, valeur ajoutée des productions, effets de la PAC, crise des vocations, pression urbaine...), le foncier cristallise de manière homogène les tensions et s'affirme comme un enjeu fondamental pour participer au maintien de l'activité agricole. Soulevée dans le cadre de Pays Basque 2020, la question du foncier agricole demeure une thématique peu abordée par les politiques publiques locales.

Cependant, à la lecture des indicateurs précédents, l'engagement de réflexions collectives paraît nécessaire pour questionner les rôles possibles des collectivités en vue de pérenniser les terres agricoles (installation des jeunes, échanges, diversification...) et les emplois qu'elles permettent de générer.





Evolution du nombre d'exploitations agricoles entre 2000 et 2010 (source RGA)

EPCI	Évolution brute du nombre d'exploitations	Évolution brute en %
<b>Agglomération Côte Basque Adour</b>	- 107	- 75,9 %
<b>Agglomération Sud Pays Basque</b>	- 383	- 50,8 %
<b>CC. Nive Adour</b>	- 179	- 61,3 %
<b>CC. Errobi</b>	- 218	- 34,3 %
<b>CC. Pays de Hasparren</b>	- 141	- 19,7 %
<b>CC. Pays de Bidache</b>	- 77	- 23,1 %
<b>CC. Amikuze</b>	- 77	- 10,7 %
<b>CC. Iholdi Oztibarre</b>	- 57	- 12,9 %
<b>CC. Garazi-Baigorri</b>	- 157	- 15,2 %
<b>CC. Soule Xiberoa</b>	- 129	- 14,7 %

## 2

### Un Pays Basque sous pression...

#### 2.1

#### Attractivité et pression foncière, des réalités hétérogènes

L'attractivité du Pays Basque et ses répercussions entraînent naturellement des pressions foncières qui s'expriment différemment en fonction des territoires.

Dans les secteurs les plus tendus, davantage structurés via l'élaboration de documents d'urbanisme, la pression foncière se ressent particulièrement au niveau des prix du foncier. La valeur marchande du foncier entraîne inéluctablement de féroces concurrences alimentées à la fois par les pratiques de surenchère des acteurs privés mais aussi par le manque de politiques publiques foncières volontaristes. Portée par l'inflation immobilière, l'augmentation des prix du foncier complexifie la compatibilité des opérations d'aménagement avec l'intérêt général et appelle plus que jamais une régulation publique dans une perspective d'assainissement des marchés fonciers.



« une pression foncière et immobilière qui ne faiblit toujours pas dans la frange littorale »

Dans les territoires à dominante rurale, la gestion de la cohérence des usages du foncier ressort comme la problématique dominante même si localement les prix du foncier peuvent s'avérer prohibitifs. Dans des espaces à la topographie contrainte, les « bonnes terres » pour l'agriculture sont également celles convoitées à des fins résidentielles ou à des fins de zones d'activités économiques. Dénominateur commun des différents besoins, la gestion du foncier appelle un besoin partagé en outil de planification pour dépasser l'opposition structurelle entre le développement urbain et la préservation des espaces agricoles/naturels. La lutte contre le mitage de l'espace conjuguée à la recentralisation de l'urbanisation autour des lieux de centralités constituent les facteurs qui de toute évidence, vont venir légitimer cette nécessaire planification du développement.

## 2.2

### Dilution de l'urbanisation, un modèle non durable de consommation foncière

Traduction inévitable de la croissance démographique et du desserrement des ménages, la demande en logements a considérablement augmenté entraînant avec elle la construction de nombreux logements. Au Pays Basque comme ailleurs en France, la « culture » récente de l'habitat individuel s'est largement imposée via l'accès au crédit, du foncier bon marché, le développement des infrastructures routières et le manque de maîtrise du développement

urbain par les pouvoirs publics. Ainsi durant de nombreuses années, la traduction spatiale de cette croissance démographique s'est matérialisée par une consommation foncière exponentielle, la dilution des limites urbaines, la banalisation des paysages ou encore l'enclavement de parcelles agricoles entraînant des conséquences négatives quant au maintien du capital environnemental, paysager et agricole du Pays Basque. En outre, cette dilution de l'urbanisation a entraîné l'éloignement des habitants aux lieux d'emplois et de centralité générant ainsi la saturation des axes routiers, la dépendance aux déplacements motorisés et de profondes difficultés à développer des transports en commun.



« Redéfinir les limites de l'urbanisation pour stopper la dilution des franges bâties »

Ce modèle de développement résidentiel symbolisé par la maison individuelle et son jardin a incarné « l'habitat idéal » pour plusieurs générations d'habitants. Cependant, ce choix pour la maison individuelle en apparence délibéré, masque l'incapacité pour certains ménages à se loger dans les secteurs tendus au sein de logements plus compacts en vue de bénéficier notamment de la proximité avec leur lieu de travail, les services ou encore les équipements. En effet, à défaut d'une offre de logements accessibles, il demeure moins cher de bâtir une maison à des coûts modestes et éloignée du littoral plutôt que d'acquérir un logement collectif ou semi-collectif à l'intérieur ou à proximité des lieux de centralités. Par ailleurs, ce choix illustre également les difficultés rencontrées par les collectivités pour redorer l'attractivité des centres bourgs en les adaptant aux aspirations contemporaines des ménages.

Il n'existe pas de raison uniforme à la dilution de l'urbanisation. Celle-ci varie en fonction des territoires

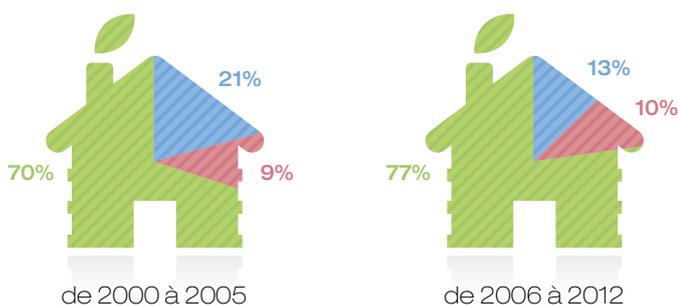
et des stratégies individuelles des ménages. Néanmoins, l'analyse des problématiques liées à cette dilution émerge pour des habitants qui s'aperçoivent désormais des limites de cette forme d'habitat (coûts d'entretien, coûts des transports, éloignement des lieux d'emplois/équipements, problématiques d'accessibilité...). La volonté de se rapprocher des lieux de centralité couplée à la diversification des parcours résidentiels amènent les ménages à reconsidérer leurs besoins en matière d'habitat. En parallèle, sous l'effet de règles d'urbanisme davantage prescriptives, la profusion de terrains à bâtir régresse progressivement. Ces deux paramètres entraînent une évolution des modèles d'habitat en Pays Basque. On observe ainsi une baisse généralisée de l'habitat individuel même s'il reste prédominant notamment dans l'intérieur du Pays Basque. L'évolution la plus significative concerne le rétro-littoral avec l'émergence d'une réelle diversification du parc de logements au profit de l'habitat collectif et de l'habitat groupé.



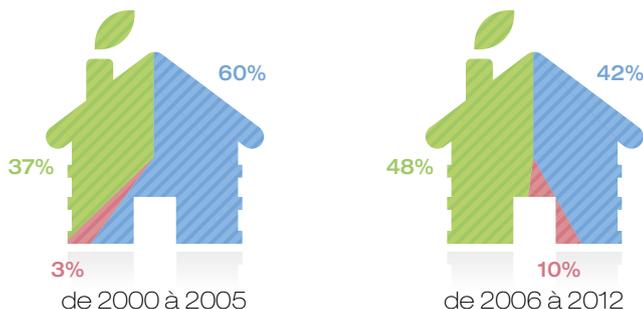
Evolution des typologies d'habitat par grands territoires entre 2000 et 2012 (source : SITADEL)

### Secteur Agglomérations

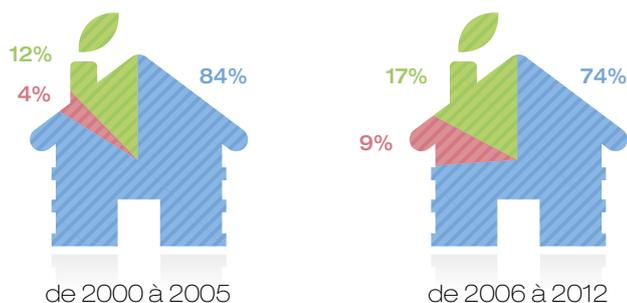
-  INDIVIDUELS PURS
-  INDIVIDUELS GROUPÉS
-  COLLECTIFS



### Secteur 4 CC. rétro-littoral



### Secteur 4 CC. intérieur

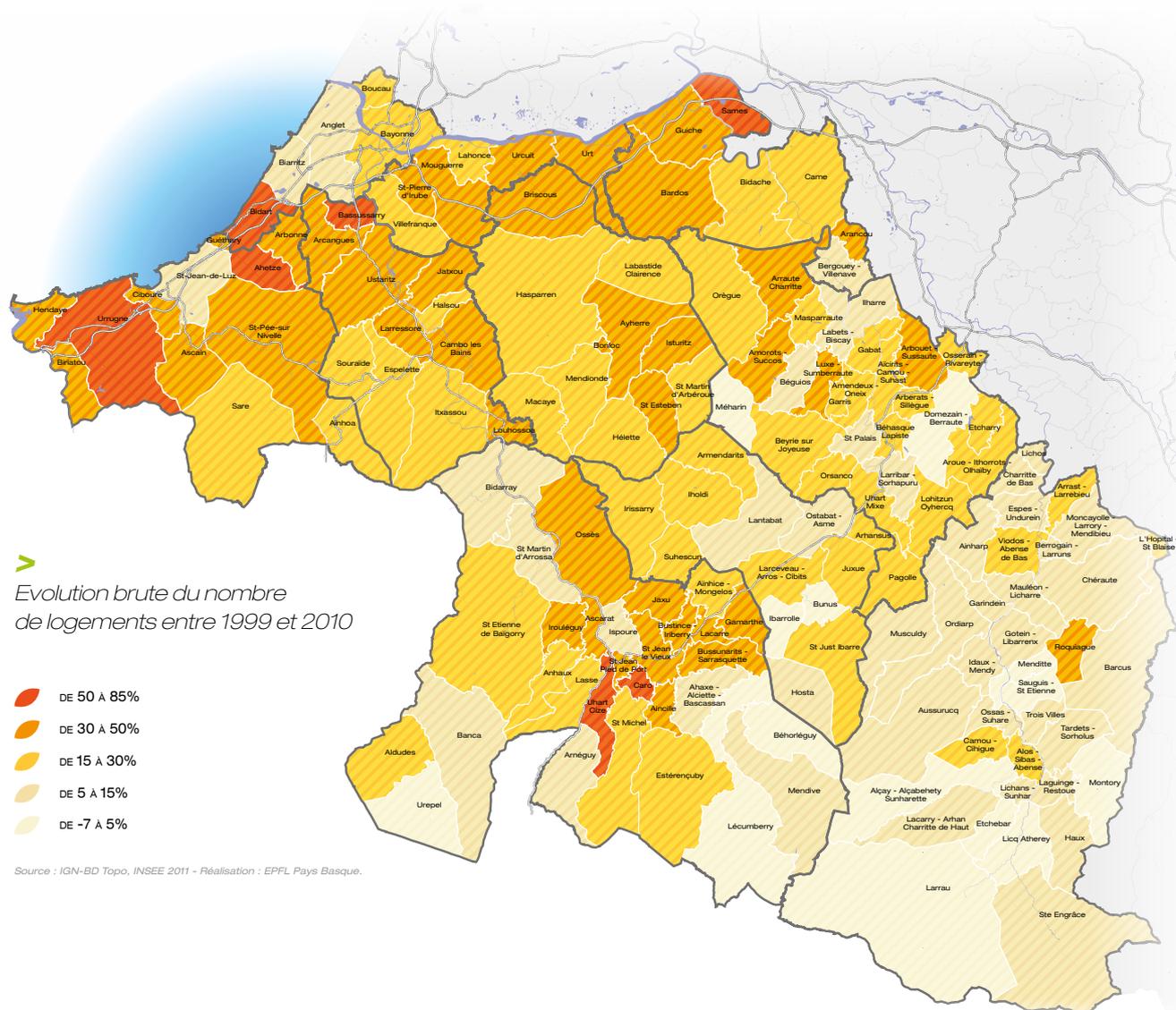


## 2.3

### Habitat : des marchés fonciers et immobiliers tendus mais avec de fortes disparités

A l'échelle du Pays Basque, la construction de logements a été particulièrement dynamique entre 1999 et 2010 avec une croissance annuelle moyenne du parc de l'ordre de 1,76% (soit +2.820 logements supplémentaires par an). La production de logements s'est très largement concentrée dans le secteur littoral et rétro littoral (+ de 90% des nouveaux logements). Pour autant, il convient de ne pas négliger l'augmentation du parc de logements dans les territoires de l'intérieur du Pays Basque (+20% pour la Basse Navarre et +8% pour la Soule). Ce processus est à mettre en perspective avec la récente reprise démographique de ces espaces.

Cette dynamique de construction répond à une demande locale importante, à celle des nouveaux arrivants, mais également à la pression du marché des résidences secondaires qui ont proportionnellement augmenté plus rapidement que les résidences principales entre 1999 et 2010. Elles représentent légèrement moins de 1/3 des logements produits entre ces deux dates exacerbant ainsi les concurrences d'accès au logement. En parallèle, si on assiste à une baisse généralisée des logements vacants (-9% entre 1999 et 2010), les dynamiques récentes sont contrastées entre les territoires. La répartition spatiale de la vacance suit les processus précédemment explicités en augmentant progressivement lorsqu'on s'éloigne du littoral. Néanmoins, les actions volontaristes en matière d'intervention sur le foncier bâti (ex : OPAH) semblent avoir permis d'inverser la tendance ou du moins de ralentir l'augmentation du parc résidentiel vacant.



➤ Evolution brute du nombre de logements entre 1999 et 2010

- DE 50 À 85%
- DE 30 À 50%
- DE 15 À 30%
- DE 5 À 15%
- DE -7 À 5%

Source : IGN-BD Topo, INSEE 2011 - Réalisation : EPFL Pays Basque.

➤ Evolution de la production de logements par EPCI entre 1999 et 2010 (source INSEE)

EPCI	Évolution du nombre de logements	Évolution brute en %	Taux de Croissance annuel moyen
<b>Agglomération Côte Basque Adour</b>	+ 10.281	+ 14 %	+ 1,24 %
<b>Agglomération Sud Pays Basque</b>	+ 10.459	+ 29 %	+ 2,37 %
<b>CC. Nive Adour</b>	+ 1.951	+ 35 %	+ 2,79 %
<b>CC. Errobi</b>	+ 3.462	+ 36 %	+ 2,80 %
<b>CC. Pays de Hasparren</b>	+ 1.470	+ 29 %	+ 2,33 %
<b>CC. Pays de Bidache</b>	+ 668	+ 34 %	+ 2,67 %
<b>CC. Amikuze</b>	+ 719	+ 19 %	+1,57 %
<b>CC. Iholdi Oztibarre</b>	+ 288	+ 21 %	+ 1,73 %
<b>CC. Garazi-Baigorri</b>	+ 1.212	+ 22 %	+ 1,80 %
<b>CC. Soule Xiberoa</b>	+ 544	+ 8 %	+ 0,71 %

Au-delà de la quantité de logements construits, c'est davantage l'adaptation de la production aux réalités de la demande locale qui reste problématique. Porté essentiellement par l'initiative privée malgré une progression des logements publics, le marché de l'immobilier demeure particulièrement tendu dans le secteur littoral et rétro littoral. Ces difficultés d'accès au logement provoquent un effet boule de neige pour les territoires plus reculés qui observent une progression des

ménages les plus modestes en situation de précarité. Dans les territoires de l'intérieur du Pays Basque, les tensions sur les marchés du logement sont plus variables. Si les valeurs immobilières sont dans certains cas relativement élevées, les difficultés d'accès à un logement adapté proviennent également d'un manque dans la diversité de l'offre : faiblesse du parc locatif, logements vieillissants « énergivores », surfaces non adaptées à la composition des ménages...

18

Dans les territoires ruraux, cette problématique met en lumière une équation délicate : réduire significativement la consommation foncière à des fins d'urbanisation et produire des logements abordables en travaillant prioritairement sur la requalification du patrimoine bâti. En d'autres termes, produire via le patrimoine bâti, des logements plus compétitifs mais surtout plus attractifs que les maisons sur foncier nu. Cet enjeu prend tout son sens en observant que le nombre de logements a également augmenté dans les communes ayant sensiblement perdu des habitants. Cet aspect soulève la généralisation du processus de décohabitation en Pays Basque et questionne sur ses effets potentiels dans des territoires où les courbes d'évolution démographique et du nombre de logements sont inversées (risque

d'augmentation de la vacance). En matière de réhabilitation, les dispositifs favorables à l'amélioration de l'habitat ont permis le développement de requalifications légères à l'échelle d'un logement voire d'un bâtiment. Pour autant, la reconquête globale des centres bourgs croise des problématiques complexes : réhabilitation lourde, difficulté technique d'intervention, respect des formes architecturales, attractivité des logements (en comparaison du modèle classique de la maison individuelle) et compétitivité des coûts de réalisation. Économiquement coûteuse et techniquement complexe, la question de la revitalisation des centres bourgs et de la reconquête du patrimoine bâti au sens large appelle des réponses transversales où la maîtrise foncière sera un des facteurs déterminants.

« Reconquérir  
le patrimoine  
bâti pour limiter les  
consommations  
foncières, des besoins  
d'innovation »



« Des politiques d'anticipation foncières qui se structurent pour encadrer l'urbanisation à travers des opérations publiques

Exemple : opération du centre bourg à Saint-Pée-sur-Nivelle. »



## 2.4

### Des politiques d'anticipation qui se structurent

Le manque de régulation publique dans un contexte hautement spéculatif a progressivement généré la création de valeurs de référence foncières préjudiciables aux interventions publiques. Durant la période ascensionnelle des prix de l'immobilier, la timidité des interventions publiques malgré l'arsenal des outils d'urbanisme, a laissé libre court à des mécanismes de surenchère foncière exacerbant les concurrences d'accès aux fonciers voués à l'urbanisation. Ce manque d'anticipation et de maîtrise foncière publique complexifie la réalisation d'opérations publiques d'aménagement, qu'il s'agisse de la production de logements aidés, de fonciers aménagés à vocation économique ou d'équipements publics. Face à ce constat partagé au lendemain des années 2000, une prise de conscience collective de ces problématiques a germé dans le territoire en s'illustrant notamment par la création d'outils

comme l'EPFL Pays Basque, le Plan Urgence Logement mais également par la diffusion progressive de démarches de planification plus ambitieuses (SCoT, PLU, PLH, Carte Communale, Schéma de développement...). Plus récemment dans la continuité de ces réflexions de planification, plusieurs collectivités ont initié des démarches dites pré-opérationnelles dans la perspective de réaliser des opérations sous initiative publique. Le croisement de ces approches permet d'accroître la sensibilisation des élus aux problématiques de maîtrise foncière et amorce des pratiques visant une meilleure anticipation du développement. En fonction des échelles de projet et des natures d'opération, cette anticipation rend possible la structuration de stratégies et la mise en œuvre d'actions foncières pour redonner aux collectivités leur rôle dans l'organisation de l'aménagement de leur territoire.

La dynamique de croissance démographique à travers l'accueil de nouvelles populations constitue le principal levier de développement du Pays Basque. Seulement, ce processus de littoralisation à l'œuvre depuis plusieurs décennies n'est pas sans conséquences négatives : fragilité environnementale, saturation des axes routiers, conflits d'usages, investissements spéculatifs, parcours résidentiels en panne... En parallèle, certains secteurs du territoire luttent pour stabiliser leur population, le maintien de leurs services publics et le développement de leur tissu économique.

« **La remarquable attractivité du Pays Basque est aujourd'hui facteur d'une dissociation des territoires qui le composent, d'autant plus paradoxale qu'il est de plus en plus unifié dans une même logique de fonctionnement, de type métropolitain pour toute sa moitié ouest** »

(source : Groupe Acadie Reflex Place - Aménageons le Pays Basque).

Pour autant, chacun des territoires qui composent le Pays Basque est confronté à des problématiques foncières. Quelles soient transversales ou spécifiques en fonction des contextes locaux, elles complexifient la mise en œuvre des projets publics portés par les collectivités locales. Si les difficultés liées aux valeurs foncières se concentrent principalement dans les secteurs du littoral et rétro littoral, l'obligation de limiter les consommations foncières, notamment à travers la reconquête du patrimoine bâti, est transversale à l'ensemble des territoires. Derrière la maîtrise des coûts du foncier qui demeure un impératif structurel en Pays Basque, la gestion rationalisée des usages du foncier s'impose comme un enjeu essentiel des politiques portées par les collectivités.

### 3

## La maîtrise du foncier, un enjeu croissant et partagé par les territoires

Les territoires bénéficiant d'une certaine attractivité résidentielle et économique sont globalement soumis aux mêmes problématiques foncières. Le Pays Basque n'échappe pas à la règle même si leur intensité varie entre le littoral, la zone intermédiaire et les territoires ruraux.

Conflits d'usages, spéculation foncière, maîtrise des coûts de production de l'habitat, exclusion du marché de l'habitat et éloignement des principaux pôles d'emplois, difficulté à produire du foncier économique aménagé, difficulté d'installation des jeunes agriculteurs... Ces sujets questionnent et alimentent en continu le rôle des politiques publiques, leurs effets, leurs résultats. Conscients de ces problématiques, les territoires du Pays Basque se sont progressivement soudés autour d'un outil foncier mutualisé pour faire face à des enjeux transversaux autour desquels s'articule le nouveau Programme Pluriannuel d'Intervention de l'EPFL Pays Basque.

La dynamique de développement sur laquelle surfe le Pays Basque génère naturellement des besoins fonciers auxquels il faudra répondre en s'attachant à rationaliser les consommations foncières et à préserver les espaces agricoles et naturels. Produire des logements aidés, maintenir et accueillir les entreprises, développer les équipements publics tout en limitant strictement l'artificialisation des sols, nécessitent un réel changement des pratiques en matière d'urbanisation et d'usages du foncier. De toute évidence, **la compétition d'accès au foncier bien situé et correctement desservi ne cessera de renforcer les tensions si celui-ci n'est pas suffisamment anticipé et régulé par la puissance publique.** En parallèle, la maîtrise publique du développement par les collectivités doit permettre d'accompagner l'évolution des pratiques en matière d'aménagement du territoire en privilégiant la restructuration urbaine à l'extension, l'intensification à l'étalement urbain.



« Anticiper  
le développement  
pour mieux concilier  
la diversité des  
besoins fonciers »

Cet enjeu de maîtrise foncière se diffuse à l'ensemble des collectivités du Pays Basque qui entreprennent l'élaboration de documents de planification, de projets d'aménagement, de schémas de développement... Déjà confrontées à la difficulté d'accès au foncier pour initier la mise en œuvre opérationnelle des projets publics dont elles sont à l'initiative, la prise de conscience de la question foncière par les collectivités se développe dans les territoires qui s'engagent dans des démarches prospectives. Les pressions qui s'exercent les obligent à mieux anticiper leurs projets d'aménagement pour renforcer leurs stratégies foncières. Les politiques publiques qui s'exprimaient davantage à travers la réalisation d'actions ponctuelles ou la saisie d'opportunités foncières, s'orientent désormais vers la structuration de politiques foncières inscrites dans une vision à long terme.

## 4

### L'inscription des politiques foncières dans une logique de long terme

Actif depuis 2006, les premières années de l'EPFL Pays Basque ont permis de préciser ses missions, de travailler à l'appropriation des objectifs de la structure par les collectivités locales et de développer son territoire d'intervention. Le Programme Pluriannuel d'Intervention 2009-2013 a notamment été marqué par l'aboutissement de la couverture du territoire Pays Basque via l'adhésion progressive de l'ensemble des EPCI. Le PPI 2014-2018 a été réfléchi et conçu pour répondre à la diversité des besoins fonciers exprimés par les territoires adhérents dans un souci permanent de réciprocité et d'équité territoriale.

Résultat d'une large concertation menée durant deux années à travers la rencontre de l'ensemble des communes, de l'ensemble des EPCI et la tenue de plusieurs réunions préparatoires, le Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 traduit l'évolution de l'EPFL vers une meilleure efficacité de ses interventions pour encourager l'intervention foncière publique des collectivités. Au-delà de la confirmation des thématiques initiales ayant conduit à sa création, l'élargissement des thématiques d'intervention, l'allongement des durées de portage, la réduction des taux de portage ou encore le conventionnement d'objectifs via l'élaboration de Programmes d'Action Foncière communautaires sont autant de marqueurs déterminants qui participent au positionnement de l'EPFL Pays Basque comme l'outil foncier mutualisé du territoire.

Si l'EPFL doit permettre la mise en œuvre opérationnelle de projet grâce à sa puissance d'intervention, de nombreux élus ont exprimé l'ambition de positionner l'EPFL comme une force régulatrice des marchés fonciers grâce à la constitution de réserves foncières publiques complémentaires des actions de court/moyen termes. Capturer les terrains stratégiques dans une vision à long terme en les préservant des rouages de la spéculation s'affiche comme une ambition partagée par le territoire afin de disposer au moment voulu et à l'endroit voulu, du foncier nécessaire à la réalisation des projets d'aménagement d'initiative publique.

Enfin, dans la lignée de « Aménageons le Pays Basque » qui incite au renforcement des échelles intercommunales pour coordonner les actions publiques, il s'agit pour l'EPFL et ses adhérents/partenaires de maintenir la dynamique d'échange et de débat insufflée à travers l'élaboration du PPI 2014-2018. La mise en place d'un comité de suivi du PPI doit permettre d'alimenter le débat public sur les questions foncières et de partager la connaissance des actions menées dans les territoires pour en accroître la cohérence.

Selon toute vraisemblance et sauf bouleversement géographique, l'attractivité du Pays Basque devrait perdurer dans les années à venir entraînant avec elle son lot de développement, d'incertitudes et de défis à relever. La capacité d'action foncière publique est réelle, la mise en œuvre de politiques foncières volontaristes indispensable si les collectivités entendent jouer un rôle régulateur sur les marchés fonciers et maîtriser l'aménagement de leurs territoires.

Dans cette perspective, le Programme Pluriannuel d'Intervention de l'EPFL Pays Basque fixe des orientations à la fois ambitieuses et adaptées aux besoins fonciers exprimés par les collectivités. Être un catalyseur de projet aussi bien qu'un réservoir foncier préparant l'avenir, le positionnement de l'EPFL s'affirme ainsi dans une logique de court/moyen/long terme.

# 1 È R E P A R T I E

## Une importante évolution de l'EPFL Pays Basque dans un contexte en forte mutation

*Avant de procéder plus précisément à la présentation du contenu programmatique de ce PPI et de ses modalités opérationnelles, il convient d'effectuer un retour analytique sur l'activité de l'EPFL au cours du PPI 2009-2013 et plus largement depuis sa création en 2005.*

### 1.1

#### Un rôle en nécessaire évolution

Le second PPI de l'EPFL Pays Basque a été marqué par un contexte social, économique et réglementaire en forte mutation qui a amené l'établissement à évoluer structurellement de manière importante, à la fois par l'élargissement et la finalisation de son périmètre ainsi que par le développement parallèle de ses moyens et de ses missions.

Ainsi cette période aura connu :

- un cadre institutionnel qui voit se généraliser l'intercommunalité,
- une crise économique qui perdure et qui vient prolonger une crise immobilière et foncière amorcée en 2008,
- un renforcement des prérogatives environnementales,
- une sensibilisation croissante autour des questions liées à l'étalement urbain et aux enjeux agricoles,
- une raréfaction des ressources financières des collectivités locales,
- une attractivité de la zone littorale et rétro littorale du Pays Basque qui paradoxalement ne se dément pas.

L'ensemble de ces éléments a amené les acteurs institutionnels et les collectivités locales en particulier à repenser leurs modalités d'intervention dans l'exercice d'aménagement du Pays Basque.

Pour sa part, l'EPFL a enregistré au cours de cette période l'adhésion successive de l'ensemble des intercommunalités du Pays Basque qui porte son périmètre à 2 Agglomérations, 8 Communautés de Communes pour 158 communes concernées et 292 000 habitants.

Au regard de ce contexte et des objectifs que se sont fixés la majorité des élus locaux, notamment en matière d'aménagement, de développement durable et de production d'une offre résidentielle équilibrée, l'EPFL a étoffé son équipe pour la porter à 7 personnes fin 2013.

### 1.2

#### D'une logique de court terme à une logique de moyen/long terme

Initialement, l'EPFL Pays Basque s'est essentiellement attaché à répondre aux collectivités locales qui, dans la plupart des cas, souhaitent saisir une opportunité ponctuelle.

Au fil du temps, les actions menées et plus particulièrement l'animation d'ateliers thématiques préparatoires à la mise en œuvre du second PPI, ont permis de diffuser une « culture » de l'intervention publique, en générant parallèlement une attente en matière d'aide à la définition de stratégies foncières en lien avec les projets urbains portés par les communes.

La vocation opérationnelle de l'EPFL a donc évolué vers une inscription de ses actions dans une logique de moyen et long termes, visant à intégrer la question foncière comme une composante structurante du projet de développement et d'aménagement du Pays Basque.

Le cadre d'intervention de l'EPFL Pays Basque s'est donc organisé autour des compétences suivantes :

- **Intégration de l'intervention foncière de l'Etablissement au sein des stratégies urbaines portées par les collectivités locales** : action de conseil, d'expertise et d'aide à la décision (planification urbaine, zooms opérationnels, préparation à la mise en œuvre d'une ingénierie adaptée),
- **Négociation et acquisition des biens, avec le cas échéant mobilisation des outils juridiques, et élaboration des conventions de portage,**
- **Gestion et entretien des biens acquis dans la perspective de leur exploitation à l'issue du portage.**

## En résumé...

L'exercice de l'ensemble de ces compétences permet ainsi aux collectivités locales qui le souhaitent de bénéficier d'une assistance tout au long des démarches de projets urbains engagées.

Parallèlement, cette implication de l'EPFL en amont du processus de décision lui permet de mieux cadrer ses propres interventions foncières et de gérer ainsi le PPI au mieux des intérêts du Pays Basque.

## 1.3

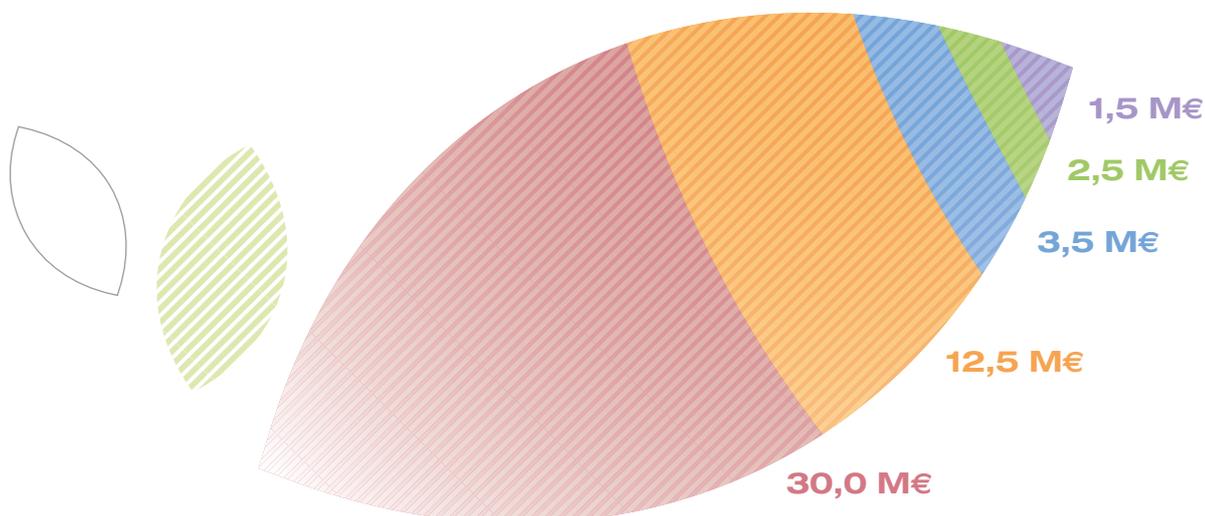
### PPI 2009-2013, éléments de cadrage

Si le premier PPI correspondait plus à une phase de rodage, le second 2009-2013 a été structuré autour des thématiques originelles, **habitat/mixité sociale et développement économique**, tout en s'ouvrant aux nouvelles thématiques que sont **les équipements publics d'infrastructures et de superstructures ainsi que les réserves foncières d'opportunité**.

#### 1.3.1

##### Le cadre initial

Thème	Objet	Pourcentage du PPI	Montant du PPI	Montant annuel
1	Habitat et mixité sociale	60%	30,0 M€	6,0 M€
2	Développement économique	25%	12,5 M€	2,5 M€
3	Équipements Publics d'infrastructure	7%	3,5 M€	0,7 M€
4	Équipements Publics de superstructure	5%	2,5 M€	0,5 M€
5	Réserves foncières d'opportunité	3%	1,5 M€	0,3 M€



## 1.3.2

Le bilan quantitatif : décisions d'acquisitions du Conseil d'Administration après déduction des retraits de dossiers (2.297.364 €)

Thème	Objet	Prévisions PPI M€	%	Montant des acquisitions	%
1	Habitat et mixité sociale	30,0	60%	42 076 499 €	88,20%
2	Développement économique	12,5	25%	4 511 109 €	9,46%
3	Équipements Publics d'infrastructure	3,5	7%	700 000 €	1,46%
4	Équipements Publics de superstructure	2,5	5%	336 363 €	0,70%
5	Réserves foncières d'opportunité	1,5	3%	80 000 €	0,17%
TOTAL		50	100%	47 703 971 €	100%

Ce bilan met en exergue les éléments suivants :

- **Un bon niveau de consommation global** du montant prévisionnel.
- En effet les décisions d'acquisitions prises par le Conseil d'Administration au cours du PPI 2009-2013 font apparaître que l'enveloppe de 50 millions d'euros devrait être pratiquement intégralement consommée, avec un engagement total de **47.703.971 Euros**.
- En tout état de cause, il apparaît que le volume prévisionnel de 50 millions d'Euros est adapté à l'actuel niveau de sollicitation des collectivités du Pays Basque.

Pendant il convient de faire ressortir :

- Un écart important (en % et en volumes financiers) entre l'objectif initial de répartition thématique et la nature des interventions effectivement réalisées : **+40% pour l'habitat et la mixité sociale et -64% pour le développement économique**.
- Une absence quasi totale d'intervention sur les 3 nouvelles thématiques ajoutées lors de la mise en œuvre du second PPI et plus particulièrement pour ce qui relève des réserves foncières.

### Quelques pistes de réflexion...

Ce bilan quantitatif sommaire appelle toutefois les réflexions suivantes :

#### 1. Un PPI à restructurer :

Plus qu'une question de fond, le PPI 2009-2013 souffre d'une structure formelle inadaptée à la réalité des interventions engagées par l'EPFL Pays Basque.

En effet de nombreuses opérations d'aménagement d'ensemble (Bayonne - PEM/Rive Droite Adour ; Saint-Pée-sur-Nivelle - centre bourg ; Urrugne - Camieta ; Boucau - secteur Biremont ; Ustaritz - secteur Matzikoenea...) vont proposer non seulement de la mixité sociale mais également de la mixité d'usages et notamment des activités économiques tertiaires.

Ces opérations portent donc à la fois sur les thèmes 1 et 2 du PPI alors même qu'elles ne sont répertoriées que dans le premier d'entre eux, faussant ainsi l'appréciation réelle des activités de l'EPFL.

#### 2. Une dimension anticipatrice à réaffirmer :

La reconstitution publique de stocks fonciers est un élément fondamental de régulation des marchés locaux. Son efficacité est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans la durée.

L'absence de mobilisation des collectivités locales sur cette question signifie d'une part que leurs préoccupations sont plutôt d'ordre opérationnel (court à moyen terme) et que d'autre part elles n'ont pas été suffisamment sensibilisées à cette dimension d'anticipation (long terme).

## 1.4

### Analyse de l'activité de l'EPFL Pays Basque depuis sa création, les données clés

Le premier PPI ayant servi de banc d'essai, ses résultats ont été intégrés à la présente analyse qualitative qui porte donc sur l'ensemble des activités de l'EPFL Pays Basque depuis sa création. Les éléments chiffrés se rapportent aux stocks constitués par l'EPFL, soit les acquisitions réellement actées depuis sa création.

#### 1.4.1

##### La répartition territoriale des acquisitions

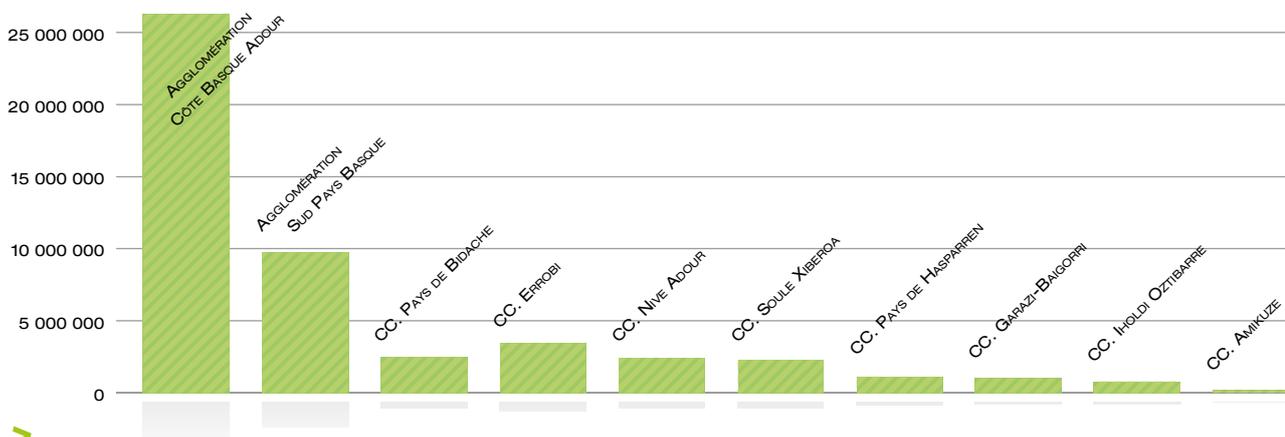
Au cours du PPI 2009-2013, l'EPFL Pays Basque a étendu son périmètre d'intervention à l'ensemble du Pays Basque.

En effet, tour à tour, les Communautés de Communes d'Iholdi-Oztibarre, Soule Xiberoa, Amikuze et Errobi (anciennement représentée à titre individuel par les communes concernées) ont progressivement adhéré à l'EPFL Pays Basque.

Dans la mesure où le territoire d'intervention de l'EPFL n'a atteint son actuelle configuration que depuis 2012, le tableau qui suit ne permet pas de réelle analyse comparative.

EPCI	Montant des acquisitions	Taux / Montant	Nombre d'acquisitions
Agglomération Côte Basque Adour	26 284 621	52,81 %	55
Agglomération Sud Pays Basque	9 749 127	19,59 %	14
CC. Pays de Bidache	2 460 672	4,94 %	16
CC. Errobi	3 454 360	6,94 %	9
CC. Nive Adour	2 424 084	4,87 %	4
CC. Soule Xiberoa	2 296 630	4,61 %	5
CC. Pays de Hasparren	1 115 000	2,24 %	5
CC. Garazi-Baigorri	1 006 000	2,02 %	6
CC. Iholdi Oztibarre	794 342	1,60 %	2
CC. Amikuze	190 000	0,38 %	1
<b>TOTAL</b>	<b>49 774 836 €</b>	<b>100 %</b>	<b>117</b>

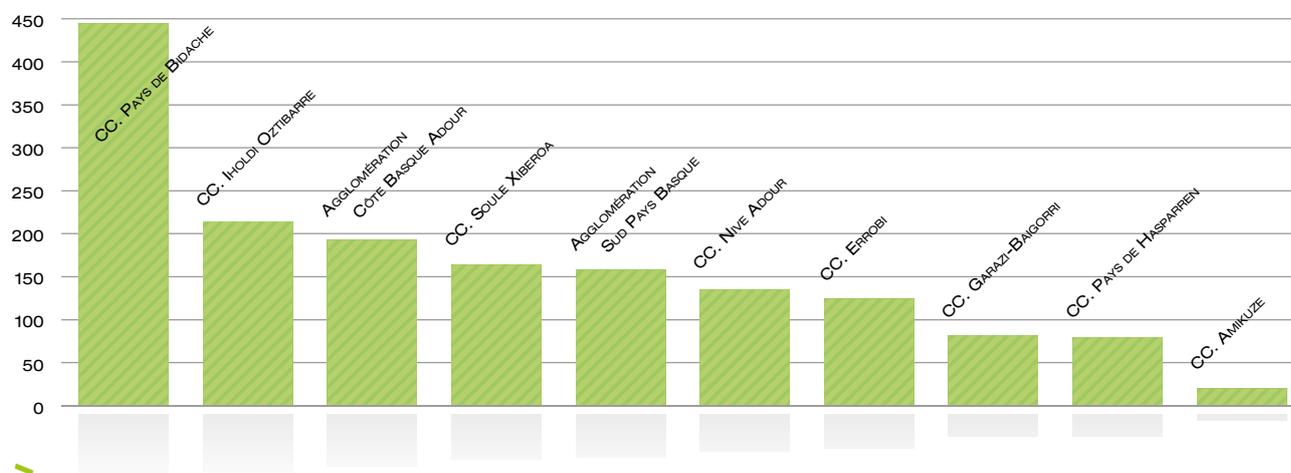
➔ Il apparaît néanmoins que près de 75% des acquisitions de l'EPFL Pays Basque se situent sur la frange littorale.



➤ Répartition territoriale des acquisitions en volumes financiers.

Ramenée au montant en Euros par habitant<sup>(1)</sup>, la répartition par EPCI fait apparaître un tout autre classement puisque les territoires de Bidache et d'Iholdi-Oztibarre sont ceux où l'EPFL Pays Basque intervient le plus proportionnellement au nombre d'habitants.

EPCI	Montant des acquisitions EPFL en euros par habitant
CC. Pays de Bidache	445
CC. Iholdi Oztibarre	214
Agglo. Côte Basque Adour	193
CC. Soule Xiberoa	164
Agglo. Sud Pays Basque	158
CC. Nive Adour	135
CC. Errobi	124
CC. Garazi-Baigorri	82
CC. Pays de Hasparren	80
CC. Amikuze	20



> Répartition territoriale des acquisitions en Euros par habitant.

<sup>(1)</sup> Données INSEE RG 2009.

## 1.4.2

### Les modes d'acquisition

EPCI	Montant des acquisitions	Taux	Nombre de dossiers	Taux
Amiable	<b>38 364 473</b>	77,08 %	85	72,65 %
<i>dont amiable sous DUP</i>	<i>3 856 500</i>	<i>7,75 %</i>	<i>6</i>	<i>5,13 %</i>
Préemption	<b>10 611 164</b>	21,32 %	30	25,64 %
Fixation judiciaire du prix	<b>39 200</b>	0,08 %	1	0,85 %
Droit de priorité	<b>760 000</b>	1,53 %	1	0,85 %
<b>TOTAL</b>	<b>49 774 837 €</b>	<b>100 %</b>	<b>117</b>	<b>100 %</b>

→ **73% des acquisitions ont été réalisées à l'amiable.**

> Répartition des modes d'acquisition



- Bien que la grande majorité des acquisitions de l'EPFL se fassent à l'amiable, il convient de souligner que près de **26% d'entre elles ont été réalisées à l'issue de l'exercice du droit de préemption.**
- Cette observation démontre la mobilisation des élus sur la question foncière, et plus particulièrement celle des élus « urbains » qui sont confrontés aux tensions les plus fortes :

EPCI	Nombre d'acquisitions	Dont préemption	Taux Préemption / EPCI
Agglomération Côte Basque Adour	55	18	33%
Agglomération Sud Pays Basque	14	4	29%
CC. Pays de Bidache	16	0	0%
CC. Errobi	9	3	33%
CC. Nive Adour	4	2	50%
CC. Soule Xiberoa	5	1	20%
CC. Pays de Hasparren	5	1	20%
CC. Garazi-Baigorri	6	1	16%
CC. Iholdi Oztibarre	2	0	0%
CC. Amikuze	1	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>117</b>	<b>30</b>	<b>26%</b>

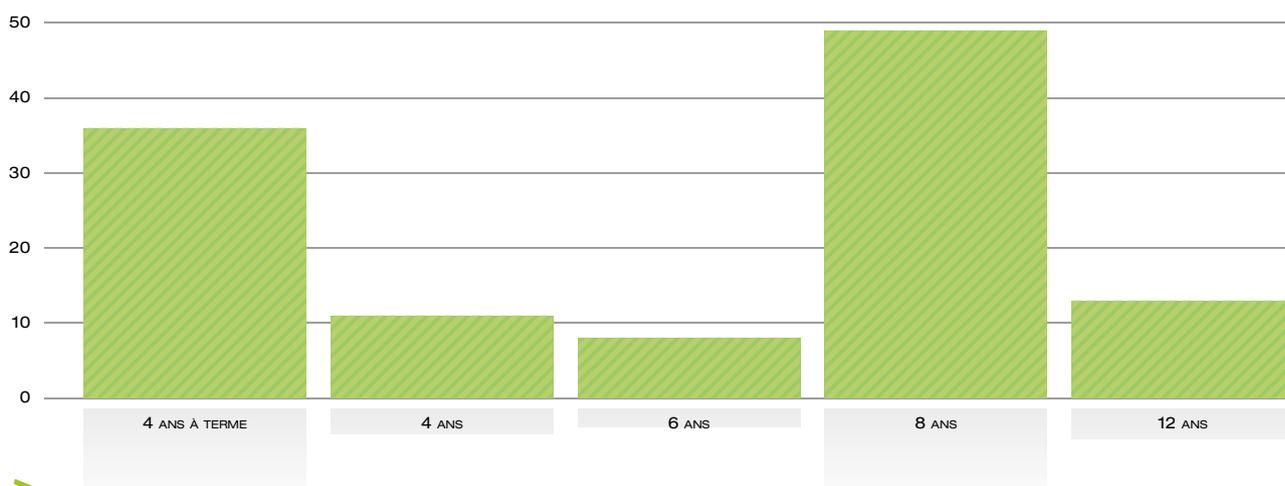
→ **Sur le secteur littoral, une acquisition sur trois s'est effectuée par préemption.**

### 1.4.3

## Les durées de portage

Durée de portage	Nombre de dossiers	%	Montant des acquisitions	%
4 ANS A terme	<b>36</b>	31 %	16 334 691,00 €	33 %
4 ANS Annuités constantes	<b>11</b>	9 %	2 324 532,30 €	5 %
6 ANS Annuités constantes	<b>8</b>	7 %	3 459 147,00 €	7 %
8 ANS Annuités constantes	<b>49</b>	42 %	24 475 124,76 €	49 %
12 ANS Annuités constantes	<b>13</b>	11 %	3 181 342,30 €	6 %
<b>TOTAL</b>	<b>117</b>	<b>100 %</b>	<b>49 774 837,36 €</b>	<b>100 %</b>

- Si par rapport au nombre total de dossiers la durée de 4 ans à terme a constitué depuis le premier PPI une modalité de portage très recherchée, c'est certainement plus pour des raisons de « confort » financier que pour des raisons de stratégie opérationnelle. Dans la réalité, il s'avère que cette modalité d'intervention peut fragiliser certaines communes ayant mal apprécié la sortie opérationnelle de leur projet, en les confrontant à un remboursement global « in fine » trop lourd pour leurs capacités financières. **En conséquence, l'EPFL Pays Basque a supprimé cette modalité de portage en 2012.**
- La durée de 8 ans (sollicitée soit initialement soit après demande de prorogation) semble mieux adaptée aux opérations d'aménagement complexes auxquelles l'EPFL Pays Basque est associé (PEM Bayonne notamment).
- La durée de 12 ans est quant à elle très peu utilisée mais connaît un engouement récent avec 10 des 13 dossiers qui ont été contractés depuis Mars 2012.



> Ventilation des dossiers par durée de portage

## 1.4.4

### Les rétrocessions (valeurs vénales)

Exercice	Nombre de rétrocessions	Dont totales	Dont partielles	Montant des rétrocessions	Dont totales
<b>2010</b>	<b>1</b>	1	0	900 000,00 €	900 000,00 €
<b>2011</b>	<b>3</b>	2	1	646 968,00 €	480 000,00 €
<b>2012</b>	<b>13</b>	11	2	6 005 678,00 €	5 738 652,00 €
<b>2013</b>	<b>17</b>	13	4	4 816 231,70 €	3 012 060,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>12 368 877,70 €</b>	<b>10 130 712,00 €</b>

- 34 des 117 dossiers d'acquisition (soit 30%) ont donné lieu à une rétrocession. 80% d'entre elles sont des rétrocessions totales.

Exercice	Nombre de rétrocessions totales	Dont à terme	Dont par anticipation	A la demande du CA de l'EPFL	A la demande des collectivités
<b>2010</b>	<b>1</b>	0	1	0	1
<b>2011</b>	<b>2</b>	0	2	0	2
<b>2012</b>	<b>11</b>	5	6	3	3
<b>2013</b>	<b>13</b>	4	9	2	7
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

- Sur les 27 rétrocessions totales, 9 (soit 33%) sont des rétrocessions effectuées au terme de la durée de portage initialement conventionnée.
- A l'inverse, 18 soit **67% sont des rétrocessions effectuées par anticipation**, soit à la demande du Conseil d'Administration pour changement de destination (18% des rétrocessions), soit à la demande des collectivités pour la mise en œuvre de leurs projets.

Durée moyenne portage choisie (mois)	Durée moyenne portage effective (mois)
<b>60</b>	<b>35</b>

- Sur les 27 rétrocessions effectuées, la durée moyenne de portage a été de 35 mois (3 ans) pour 60 mois (5 ans) initialement conventionnés, ce qui peut démontrer l'effet « accélérateur » des interventions de l'EPFL sur la mise en œuvre opérationnelle des projets portés par les communes.

## 1.4.5

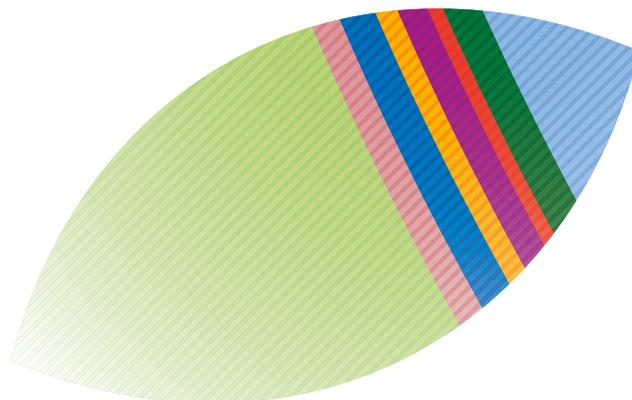
### La répartition des interventions selon le classement dans les documents d'urbanisme

Le nombre de dossiers est ici supérieur au nombre d'acquisitions de l'EPFL en raison des interventions foncières concernées par plusieurs classements.

Zonage d'urbanisme	Nombre de dossiers	%	Surfaces (m <sup>2</sup> )	%
U	76	59 %	173 656	8 %
1AU	5	4 %	101 731	5 %
2AU	6	5 %	249 664	11 %
CCU <sup>(1)</sup>	23	18 %	549 800	25 %
CCNC <sup>(2)</sup>	4	3 %	85 069	4 %
RNU	5	4 %	36 038	2 %
A	3	2 %	254 542	12 %
N	7	5 %	756 602 <sup>(3)</sup>	34 %
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>100 %</b>	<b>2 207 102</b>	<b>100 %</b>



Localisation des biens portés par l'EPFL Pays Basque au regard du zonage des documents d'urbanisme



80% des dossiers d'intervention de l'EPFL Pays Basque (40% des surfaces) correspondent à des acquisitions en secteurs urbains ou urbanisables à court terme (zones U et 1AU des PLU et zones constructibles des cartes communales).

Par ailleurs, la très grande majorité des emprises foncières agricoles et naturelles (bois), acquises dans le cadre de projets mixtes (habitat et/ou développement économique) ont vocation à conserver leur destination actuelle.

<sup>(1)</sup> CCU : partie constructible de la carte communale.

<sup>(2)</sup> CCNC : partie non constructible de la carte communale.

<sup>(3)</sup> L'opération Aguerria à Mauléon représente à elle seule la quasi totalité des surfaces agricoles et naturelles acquises par l'EPFL, soit respectivement 240 000 m<sup>2</sup> en A et 700 000 m<sup>2</sup> en N, avec pour vocation de maintenir ces usages.

## 1.4.6

### La typologie des biens acquis

Typologie des bien acquis			Montant des acquisitions	%
Typologie	Nombre	%		
Bâtis	72	62 %	27 388 796 €	55 %
Bâtis et non bâtis	9	8 %	8 413 405 €	17 %
Non bâtis	36	31 %	13 972 637 €	28 %
<b>TOTAL</b>	<b>117</b>	<b>100 %</b>	<b>49 774 837 €</b>	<b>100 %</b>

- Le nombre de dossiers d'acquisitions de biens bâtis est deux fois supérieur à celui des biens non bâtis et représente plus de 60% des interventions de l'EPFL.

Typologie des bien acquis		
Typologie	Surfaces (m <sup>2</sup> )	%
Bâtis	97 547	4 %
Bâtis et non bâtis	253 380	11 %
Non bâtis	1 856 175	84 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 207 102</b>	<b>100 %</b>

- Le coût moyen d'acquisition des fonciers non bâtis constructibles est de **16 €/m<sup>2</sup>**.
- Ce coût recouvre un champ d'intervention allant **de 4 €/m<sup>2</sup> à 233 €/m<sup>2</sup>**.

## Approche sensitive de l'activité de l'EPFL en vue de la construction du PPI 2014-2018

Au-delà de ce constat qui rend plus lisible l'activité de l'EPFL Pays Basque depuis sa création, il convient d'évoquer certains éléments d'appréciation moins tangibles qui doivent également participer à l'adaptation du prochain PPI.

Des sorties opérationnelles non conformes aux engagements de départ :

La vie d'un projet de développement est souvent confrontée à des aléas pouvant amener la collectivité locale à changer sa destination finale.

Dans la mesure où un point annuel est effectué avec la collectivité concernée, l'EPFL Pays Basque admet les modifications à « la marge » qui ne remettent pas en cause le contenu de la délibération du Conseil d'Administration. Par contre certains dossiers, de l'ordre de 5 ou 6 sur plus d'une centaine d'acquisitions (PPI 1 et 2), posent question. Les différents cas de figures rencontrés sont les suivants :

- **Changement de destination après rétrocession.**

L'EPFL a été confronté à une première situation où le changement de destination est lié à des éléments extérieurs ayant rendu le projet initial irréalisable. Le portage a été maintenu jusqu'à son terme conventionnel et la sortie opérationnelle nouvellement envisagée devrait rester dans le domaine de l'habitat maîtrisé.

Dans le second cas, à contrario, le changement de destination apparaît important par rapport à l'objectif affiché, car la dimension « logement social » a disparu alors que la dimension « maintien de service public » a elle été conservée.

- **Changement de destination avant rétrocession à l'EPFL Pays Basque**

Confronté à cette situation, le Conseil d'Administration a demandé aux communes concernées de racheter par anticipation les biens portés.

- **Pas de sortie opérationnelle après rétrocession :**

La question qui se pose est la capacité, voire la légitimité, de l'EPFL à analyser préalablement le contexte opérationnel et la solidité du projet porté par la collectivité locale.

- **Revente après rétrocession à un acteur privé sans changement de destination :**

Le respect de la destination (activité économique) est-il une condition suffisante pour apprécier la légitimité de l'intervention de l'EPFL ?

L'analyse qu'il est nécessaire de développer dans la perspective du nouveau PPI est celle de la recevabilité de ces sorties opérationnelles. Le prochain PPI doit être l'occasion de redéfinir les conditions d'entrée plutôt que les conditions de sortie des projets portés par les membres, en élargissant notamment son champ d'intervention.

La territorialisation du prochain PPI, souhaitée par le Conseil d'Administration de l'EPFL Pays Basque, répond à cette question en affichant l'objectif d'une meilleure prise en compte des demandes de ses membres et d'une adaptation de ses règles d'intervention.

**La mise en œuvre du PPI 2014-2018 doit donc être l'occasion d'affirmer des principes intangibles de sollicitation de l'EPFL à travers :**

- la rédaction d'une Charte d'intervention,
- le conventionnement des Programmes d'Action Foncière avec chacun des 10 EPCI du Pays Basque,
- la définition d'un nouveau cadre d'intervention.



## 2 È M E P A R T I E

# PPI 2014-2018, un cadre d'intervention modernisé

34

Les trois piliers du PPI 2014-2018 :

### La Charte d'intervention

Construit autour des principes de réciprocité territoriale, d'adaptation des interventions aux besoins des différents territoires et de conventionnement des objectifs fonciers dans le cadre de Programmes d'Action Foncière, **le 3<sup>ème</sup> PPI de l'EPFL Pays Basque** souhaite réaffirmer un certain nombre d'éléments fondamentaux qui sont le gage d'efficacité des politiques publiques en matière foncière :

- **La pérennité des interventions sur le moyen et le long terme pour réguler les marchés fonciers notamment dans les secteurs tendus.**
- **La cohérence des interventions publiques dans l'espace et dans le temps pour maîtriser au mieux l'impact des mutations sur les marchés fonciers locaux.**
- **La coordination entre l'évolution des règles d'urbanisme et de constructibilité et la mise en place des outils fonciers pour minimiser les effets d'opportunité.**

Le souhait de voir les collectivités locales prendre en compte ces éléments dans leurs pratiques foncières a amené l'EPFL Pays Basque à rédiger une charte d'intervention qui doit constituer le document de référence préalable à toute sollicitation visant l'acquisition d'un foncier déterminé.

### Un cadre d'intervention redéfini

La rencontre systématique des collectivités locales a permis de faire émerger de nouvelles attentes, non seulement thématiques mais aussi relatives aux conditions d'intervention de l'EPFL.

Dans le cadre des ateliers préparatoires à l'élaboration du PPI 2014-2018, un nouveau dispositif d'intervention a donc été établi autour de 5 grands chapitres thématiques, des durées et des frais de portage adaptés aux enjeux d'efficacité et un volume prévisionnel d'activité largement revu à la hausse.

### Des Programmes d'Action Foncière

La volonté d'appuyer le PPI sur des Programmes d'Action Foncière intercommunaux permet de légitimer les EPCI dans leur compétence d'aménagement du territoire.

Les échelles intercommunales ont en effet été privilégiées car les stratégies foncières d'anticipation ne peuvent se concevoir que de manière supra communale.

En matière méthodologique, il a été convenu que les Programmes d'Action Foncière mis en œuvre avec chacune des 10 structures intercommunales feraient l'objet d'un pilotage régulier permettant d'ajuster les objectifs fonciers aux problématiques locales.

## 2.1

### La Charte d'intervention

L'EPFL Pays Basque a été créée en décembre 2005 pour répondre à une situation foncière sélective pouvant à terme remettre en cause les équilibres sociaux, économiques et culturels du Pays Basque.

En effet, dans un contexte de consommation des espaces naturels et agricoles anarchique et croissante, de pénurie de terrains pour la construction de programmes de logements accessibles et de convoitise exacerbée de la part de certains acteurs privés, l'EPFL Pays Basque s'est vu confié la mission de réguler les marchés fonciers et immobiliers afin de permettre aux collectivités locales adhérentes de mettre en œuvre leurs politiques publiques de développement.

Pour ce faire, les interventions foncières de l'EPFL s'inscrivent dans le cadre d'un Programme Pluriannuel d'Intervention, document stratégique qui définit les thématiques prioritaires et les orientations à suivre sur des périodes quinquennales.

À l'occasion de la phase préparatoire du PPI les élus locaux, notamment à l'échelle intercommunale, expriment leurs spécificités, précisent leurs besoins en matière de politique foncière et construisent la feuille de route de l'EPFL pour les années à venir dans le cadre de programmes d'action foncière.

Le respect des principes posés par le PPI et par le règlement d'intervention de l'EPFL est par conséquent essentiel pour garantir au territoire les équilibres sociaux et spatiaux attendus.

Il appartient donc aux collectivités locales du Pays Basque de s'engager à ne solliciter l'EPFL que pour des interventions privilégiant l'intérêt général et contribuant à apporter une réelle plus value à leurs projets de développement.

En effet, devant la raréfaction annoncée des ressources financières et dans un contexte qui fragilise progressivement le Pays Basque, les élus locaux doivent proposer à travers l'EPFL une politique foncière économe, rationnelle et durable.

Le succès de la politique à mener est lié à la mise en œuvre d'une méthode d'intervention qui doit donner à l'EPFL les moyens d'assurer la plus grande efficacité possible, au mieux des intérêts de ses membres.

### 1 - L'intégration des différents temps de l'action foncière

L'action foncière doit s'envisager à la fois à court terme pour favoriser la mise en œuvre des projets des collectivités mais également à moyen et long terme pour assainir, corriger et rééquilibrer les marchés fonciers. Le Programme d'Action Foncière de chacun des territoires du Pays Basque devra donc intégrer ces différents temps en prévoyant notamment la constitution de réserves foncières de long terme seules à même de garantir la pérennité de l'action de l'EPFL Pays Basque.

### 2 - Un opérateur foncier unique

D'une manière générale et plus particulièrement dans le cadre de projets complexes, il est impératif que l'EPFL soit chargé de l'intégralité de la mission d'opérateur foncier. Cette mission recouvre la saisie des Domaines, la négociation des acquisitions et le suivi des dossiers, la conduite des procédures judiciaires, la définition des modalités de gestion, le suivi des contentieux et des actes notariés, l'assistance pour la réalisation de cessions immobilières et de baux.

Aussi souvent que possible, les collectivités devront rechercher à déléguer à l'EPFL leur droit de préemption (DPU ou ZAD) sur les parties de territoire où la mise en œuvre d'une stratégie foncière d'ensemble apparaît indispensable.

En effet, seule l'unicité d'intervention pourra garantir la cohérence opérationnelle des projets portés ainsi que les équilibres financiers attendus.

### 3 - Le conventionnement des objectifs :

Après validation d'un projet par le Conseil d'Administration de l'EPFL Pays Basque, une convention de portage devra être signée avec la collectivité locale.

Cette convention a pour objet d'affirmer la référence au projet d'aménagement porté par la collectivité locale. Cette convention détermine ainsi les objectifs généraux et spécifiques de l'intervention, les engagements réciproques des parties, les biens concernés, les démarches opérationnelles à conduire, les modalités de gestion, la durée de portage et les conditions de rétrocession. Les changements qui remettraient en cause la nature du projet initial devront donc être soumis, pour validation ou pour rétrocession anticipée, à l'accord du Conseil d'Administration de l'EPFL Pays Basque, garant du bon usage de la structure au service du territoire.

**C'est à travers le respect cette charte d'intervention que le Pays Basque pourra passer du stade des pratiques foncières au stade des politiques foncières, de la réponse ponctuelle à la stratégie d'anticipation.**

## 2.2

### Les thématiques d'intervention de l'EPFL Pays Basque

Le nouveau cadre d'intervention doit donc répondre à l'ensemble des enjeux posés par les structures intercommunales, qu'ils soient urbains ou ruraux, liés à l'habitat et à la mixité sociale ou à l'activité économique, en y intégrant les volets agricole et touristique, ou encore à la préservation des espaces naturels.

Le 3<sup>ème</sup> PPI de l'EPFL Pays Basque connaît une augmentation sensible de sa capacité d'intervention.

**En effet, le montant d'intervention prévisionnel passe de 50 millions d'euros pour la période 2009-2013 à 75 millions d'euros pour la période 2014-2018.**

Ce PPI, qui prend en compte les demandes exprimées par les collectivités locales, s'ouvre à de nouvelles thématiques comme les équipements publics et le développement touristique.

Il réaffirme parallèlement la priorité des interventions en faveur du logement social et intègre une dimension jusque là insuffisamment traitée, celle des stocks fonciers de long terme dont l'objectif est de réguler les marchés fonciers locaux, en préservant notamment les enjeux agricoles.



Le tableau suivant présente la répartition des montants financiers entre les différentes thématiques.

Thème	Objet	% du PPI	Montant total
1	Habitat et mixité sociale	65%	48 750 000 €
2	Développement économique	20%	15 000 000 €
3	Constitution de stocks fonciers de long terme	10%	7 500 000 €
4	Equipements et services publics	3%	2 250 000 €
5	Soutien aux politiques de préservation des espaces agricoles et naturels	2%	1 500 000 €
TOTAL		100%	75 000 000 €

Chacun de ces chapitres est décliné en objectifs et en typologies d'interventions qui précisent les champs de sollicitation opérationnelle dans lesquels les élus locaux doivent inscrire leurs projets.





## Habitat et mixité sociale

### Objectifs :

- Accompagner les politiques favorisant la mixité sociale et notamment l'accès au logement des jeunes ménages, en s'inscrivant dans la logique des démarches de planification et de programmation engagées par les collectivités locales (SCOT, PLH, PLU).
- Favoriser un urbanisme économe en ressources foncières en privilégiant les opérations réalisées en centres urbains ou en centres bourgs.

### Typologies des opérations éligibles :

- **Opérations d'aménagement d'ensemble d'initiative publique avec mixité sociale et/ou mixité d'usages :**
  - *Création de nouveaux quartiers ou réaménagement de quartiers existants avec mixité des fonctions urbaines (habitat, services, équipements, commerces,...) et production de logements sociaux (en accession et en location).*
- **Opérations d'habitat maîtrisé en construction neuve :**
  - *Opérations de construction de logements avec mixité sociale.*
  - *Opérations de lotissements communaux avec offre de lots à coûts maîtrisés et/ou lots réservés à l'accession sociale ou au locatif social.*
- **Opérations d'habitat maîtrisé en réhabilitation :**
  - *Réhabilitation de bâti existant permettant de développer l'offre de logements maîtrisés (accession sociale ou locatif social) avec mixité d'usages possible (services, commerces, professions libérales).*
  - *Baux à réhabilitation dans le cadre d'une convention tripartite liant la collectivité locale, l'EPFL Pays Basque et l'opérateur retenu.*

## Conditions d'intervention de l'EPFL Pays Basque :

- Seront privilégiés les projets recherchant la densification ou l'intensification urbaine s'inscrivant au sein d'une stratégie de rationalisation des consommations foncières et d'utilisation des réseaux existants.
- Le niveau de mixité sociale s'apprécie au cas par cas mais en aucune manière le nombre de logements maîtrisés ne pourra être inférieur à 25% du nombre total de logements. En tout état de cause, les programmes retenus devront privilégier la production de logements locatifs sociaux de type PLUS et PLAI.
- Dans le cas des lotissements communaux, la commercialisation des lots à bâtir devra se situer à un niveau inférieur d'au moins 20% à celui des marchés locaux.
- Dans le cas des opérations de réhabilitation, les logements sociaux ne pourront être que :
  - des logements locatifs conventionnés, de type PLUS PLAI ou bien financés par l'ANAH,
  - des logements en accession sociale.
- **Par ailleurs, la mise en concurrence d'opérateurs sur des emprises foncières portées par l'EPFL Pays Basque pour la mise en œuvre de projets relevant de cette thématique ne pourra en aucun cas porter sur le prix de cession. Celui devra être fixé préalablement et figurer dans le cahier des charges de consultation.**

## Les durées de portage

**La durée de portage est proposée par l'EPFL Pays Basque** à la collectivité locale en fonction de critères opérationnels précis portant sur la nature du projet, le contexte réglementaire (adaptation du document d'urbanisme) et la dynamique des marchés locaux.

- **Opérations d'aménagement d'ensemble d'initiative publique avec mixité sociale et/ou mixité d'usages** : de 4 à 12 ans.
- **Opérations d'habitat maîtrisé en construction neuve** : de 4 à 12 ans.
- **Opérations d'habitat maîtrisé en réhabilitation** : de 4 à 20 ans.
- **Prorogation** : une prorogation de deux années de portage supplémentaire peut être accordée, une seule fois, au vu de circonstances exceptionnelles.

## Les frais de portage <sup>(1)</sup>

- Les frais de portage sont établis au taux de **1% H.T.** du capital porté<sup>(2)</sup> restant dû

<sup>(1)</sup> Afin de maximiser l'efficacité de l'EPFL Pays Basque et d'accroître son attractivité auprès des collectivités locales, **il a été convenu de ramener le taux de portage général à 1% H.T. du capital porté restant dû, quelle que soit la nature du projet.**

<sup>(2)</sup> **Capital porté : montant de l'acquisition (valeur vénale) + frais de notaire.**

## Développement économique

### Objectifs :

- Favoriser l'attractivité économique des territoires
- Contribuer aux équilibres habitat/emplois
- Maintenir une activité commerciale dans les zones en déshérence économique
- Participer à la requalification des structures d'accueil et d'hébergement touristiques

### Typologies des opérations éligibles :

- **Opérations d'aménagement sous maîtrise publique destinées à créer, étendre ou restructurer du foncier à vocation économique :**
  - ➔ Opérations visant l'aménagement ou l'extension de zones d'activité économiques (exclusion des zones commerciales).
  - ➔ Opérations visant le renouvellement de ZAE existantes (friches, densification foncière).
- **Opérations publiques vouées au maintien ou à l'installation de services ou de commerces de proximité en centre bourgs.**
- **Opérations sous maîtrise d'ouvrage publique destinées au développement ou à la restructuration d'infrastructures d'accueil touristique :**
  - ➔ Réhabilitation de patrimoine bâti en vue de la création ou restructuration de gîtes d'hébergement touristique.
  - ➔ Création d'infrastructures d'accueil touristique.

### Conditions d'intervention de l'EPFL Pays Basque :

- Seront privilégiées les zones d'activités économiques d'échelle communautaire, inscrites dans des schémas de programmation spécifiques mis en place par les EPCI.
- Les zones d'activités sous maîtrise d'ouvrage communale devront préalablement obtenir l'aval de la Communauté de Communes avant sollicitation de l'EPFL Pays Basque.
- Pour la revitalisation des centres bourgs, les opérations pourront comporter un volet habitat destiné à l'hébergement du porteur de projet artisanal ou commercial. Compte tenu de l'internalisation généralisée de l'activité de gestion, l'EPFL Pays Basque devra être associé à la désignation du porteur de projet afin de préparer au mieux les conditions d'exercice de son activité et d'occupation des biens concernés.
- Pour la relance et le maintien des activités touristiques, les projets devront relever d'une politique intercommunale s'inscrivant dans une démarche globale.

### Les durées de portage

- **La durée de portage est proposée par l'EPFL Pays Basque** à la collectivité locale en fonction de critères opérationnels précis portant sur la nature du projet, le contexte réglementaire (adaptation du document d'urbanisme) et la dynamique des marchés locaux.
- **Opérations d'aménagement sous maîtrise publique destinées à créer, étendre ou restructurer du foncier à vocation économique :** de 4 à 12 ans selon les projets.
- **Opérations publiques vouées au maintien ou à l'installation de services ou de commerces de proximité en centre bourgs :** de 4 à 6 ans.
- **Opérations sous maîtrise d'ouvrage publique destinées au développement ou à la restructuration d'infrastructures d'accueil touristique :** de 4 à 8 ans.
- ➔ **Prorogation :** une prorogation de deux années de portage supplémentaire peut être accordée, une seule fois, au vu de circonstances exceptionnelles.

### Les frais de portage

- Les frais de portage sont établis au taux de **1% H.T.** du capital porté restant dû.





## Constitution de stocks fonciers de long terme

### Objectifs :

- Réguler les marchés fonciers en constituant d'importants stocks fonciers publics de long terme, dans des secteurs présentant des tensions conséquentes.
- Disposer au terme des durées de portage des emprises foncières permettant la mise en place des politiques publiques de développement à des coûts très maîtrisés.
- Impacter le moins possible les ressources des collectivités locales pour la constitution de ces stocks.

### Typologies des opérations éligibles :

- **Acquisition de fonciers essentiellement non bâtis, sans projet d'affectation opérationnelle à court et moyen termes.**

### Conditions d'intervention de l'EPFL Pays Basque :

- Les emprises foncières concernées par cette thématique ne pourront être acquises qu'à la suite de négociations amiables.
- Elle devront se situer très majoritairement dans les secteurs non constructibles des PLU (zones A, N et 2AU) et des cartes communales.
- Toutes les emprises foncières accueillant ou pouvant accueillir une activité agricole feront l'objet d'une convention de mise à disposition entre l'EPFL Pays Basque et la SAFER, conformément à la convention partenariale liant les 2 structures.

### Les durées de portage

- Les durées de portage proposées pour la constitution de stocks fonciers non affectés sont **de 15 ou 20 ans.**
- ➔ **Les rétrocessions par anticipation ne pourront être autorisées que de manière très exceptionnelle, à l'issue d'une période incompressible de 12 ans.**

### Les frais de portage

- Les frais de portage sont établis au taux de **1% H.T.** du capital porté restant dû.



## Equipements et services publics

### Objectifs :

- Contribuer au développement de l'offre d'équipements et de services liés aux nouveaux besoins générés par la dynamique démographique.
- Maintenir un niveau minimal d'équipements et de services dans les territoires en stagnation ou en recul démographique.
- Permettre l'aménagement d'espaces publics requalifiant les centres bourgs.

### Typologies des opérations éligibles :

#### ■ Opérations contribuant à l'amélioration du cadre de vie et de l'offre de services publics

- *Création ou extension de crèches, de maisons de retraite, d'établissements scolaires, de salles polyvalentes, de bâtiments municipaux, de cimetières, d'équipements sportifs, de stations d'épuration.*
- *Aménagement d'espaces publics, de parkings publics, de cheminements piétons, de voies de transport (TCSP).*
- *Création d'aires d'accueil pour les gens du voyage.*

### Les durées de portage

- Pour l'ensemble des opérations éligibles les durées de portage proposées sont de **4, 6 ou 8 ans**.
- **Prorogation** : une prorogation de deux années de portage supplémentaire peut être accordée, une seule fois, au vu de circonstances exceptionnelles.

### Les frais de portage

- Les frais de portage sont établis au taux de **1% H.T.** du capital porté restant dû.

### Conditions d'intervention de l'EPFL Pays Basque :

- Seront privilégiées les opérations d'intérêt communautaire.



Thème

5

## Soutien aux politiques de préservation des espaces agricoles et naturels

### Objectifs :

- Apporter une complémentarité aux dispositifs et aux structures en charge de ces questions (SAFER, Conseil Général, Conservatoire du Littoral,...).
- Répondre aux enjeux de préservation des terres agricoles.
- Répondre aux mesures destinées à compenser l'extension urbaine et notamment les objectifs de biodiversité fixés par le Grenelle de l'environnement.
- Préserver les espaces naturels remarquables.

### Typologies des opérations éligibles :

- D'une manière générale, toutes les opérations pour lesquelles la SAFER préempte sans disposer toutefois de la possibilité réglementaire d'inscrire son intervention dans la durée (au-delà de 5 ans). Il faut une volonté de la collectivité locale pour pérenniser la maîtrise de ces fonciers agricoles et les soustraire aux effets spéculatifs qui contraignent l'installation notamment de jeunes agriculteurs.
- Acquisitions d'emprise foncières situées notamment dans les trames vertes et bleues des SCOT et des PLU.
- Acquisition de terrains pouvant servir de stocks d'échange pour des agriculteurs concernés par la mise en œuvre de projets publics non agricoles sur des emprises exploitées.

### Conditions d'intervention de l'EPFL Pays Basque :

- Les modalités de rétrocession des biens portés, et notamment l'identification des structures chargées de racheter les fonciers au terme des conventions de portage restent à définir.

### Les durées de portage

- Les durées de portage proposées pour la mise en œuvre de cette thématique sont de : **10, 12, 15 ou 20 ans.**
- **En cas d'occupation agricole ou de vocation compensatoire, les emprises foncières ne pourront faire l'objet d'une rétrocession anticipée à la collectivité qu'à la condition que celle-ci s'engage à maintenir ces destinations jusqu'au terme de la durée de portage initialement conventionnée.**

### Les frais de portage

- Les frais de portage sont établis au taux de **1% H.T.** du capital porté restant dû.

## 2.3

### Le suivi du PPI 2014-2018

#### 2.3.1

##### Un cadre évolutif

A l'instar des Programmes d'Action Foncière qui le structurent, le PPI est un document qui doit évoluer et s'adapter aux besoins des collectivités adhérentes.

Pour ce faire, un comité de pilotage spécifique et permanent sera chargé de suivre et de proposer en cas de besoin de nouvelles orientations, financières ou thématiques, au Conseil d'Administration.

Ce comité de pilotage sera mis en place au cours du premier semestre 2014 et sera constitué par des représentants techniques et des élus locaux de chacun des territoires du Pays Basque.

#### 2.3.2

##### Un cadre partenarial

Le PPI de l'EPFL Pays Basque doit être le « dénominateur foncier commun » des politiques publiques institutionnelles.

Ainsi, les partenariats préalablement engagés avec le Conseil Régional d'Aquitaine, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil des Elus du Pays Basque devront être prolongés et confortés afin d'assurer le maximum de cohérence entre les politiques institutionnelles et les réponses foncières proposées par l'EPFL Pays Basque.

Par ailleurs, le renforcement du réseau entre les structures publiques se traduit par des réflexions moins formelles dont le développement doit favoriser les pratiques d'échange de données, les expertises communes ou encore l'organisation de formations (Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées, le Conservatoire du Littoral, le CAUE 64...).

Sur un point de vue plus opérationnel, le travail engagé depuis l'origine avec la SAFER Aquitaine Atlantique s'affirme à travers la mutualisation de moyens humains dans la perspective de sensibiliser les collectivités locales à la question agricole et de rechercher des leviers d'actions complémentaires associant les deux outils.



## 3 È M E P A R T I E

# Les Programmes d'Action Foncière, mettre en œuvre les stratégies foncières locales

46

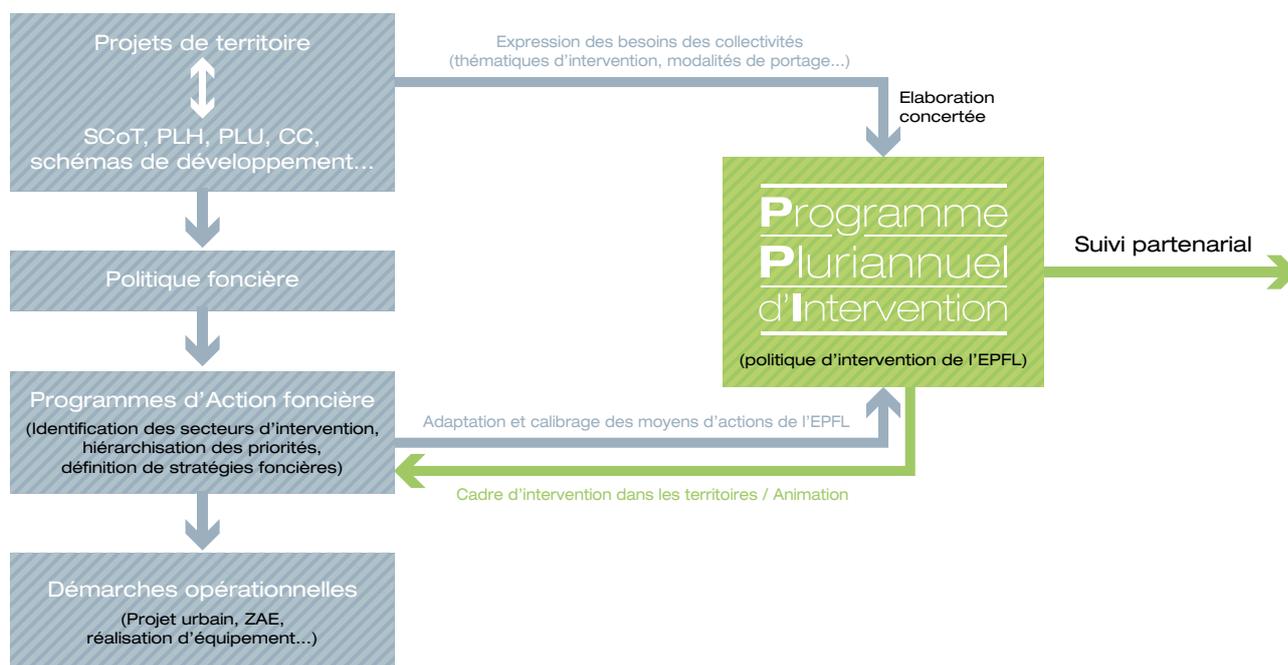
La préparation du Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 a été l'occasion de rencontrer l'ensemble des communes et des EPCI du territoire afin de parfaire la connaissance des problématiques et des attentes en matière d'intervention foncière.

De ces travaux a émergé l'expression de nouveaux besoins propres à la politique d'aménagement que chacun des territoires aspire à développer. Cette démarche a ainsi permis de mieux mesurer les attentes des collectivités, que ce soit en termes d'acquisitions, de mise en place de stratégies et d'outils fonciers. La volonté conjointe d'anticiper les interventions de l'EPFL et de mieux les adapter aux réalités sociales des territoires conduisent à conventionner un Programme d'Action Foncière avec chacun des dix EPCI adhérents pour les cinq prochaines années. Ces Programmes d'Action Foncière qui se définissent comme des conventions d'objectifs partagés, poursuivent deux principales ambitions :

- **accompagner au quotidien les collectivités dans la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets,**
- **réguler durablement les marchés locaux pour permettre d'anticiper les profondes mutations auquel le Pays Basque est confronté.**



*Un Programme Pluriannuel d'Intervention adapté aux besoins exprimés par les territoires*



Dans la lignée des réflexions issues d'« Aménageons le Pays Basque » et du cadre de références qui en structure les propositions, les Programmes d'Action Foncière sont construits à l'échelle intercommunale qui demeure la plus pertinente pour la mise en œuvre de politiques et de stratégies foncières.

*Extrait Aménageons : « L'échelle des intercommunalités, qui existe depuis une dizaine d'années mais qu'il s'agit de renforcer, de mieux reconnaître et de respecter comme échelle d'intégration des multiples actions et compétences d'aménagement. Les intercommunalités n'existent pas sans les communes, mais elles sont la condition incontournable de la cohérence de leurs décisions. C'est à l'échelle des intercommunalités, et de toutes les collaborations qu'elles organisent entre elles, qu'il faut désormais penser toutes les formes d'intervention publique qui ont des conséquences sur le territoire. Les pactes se construisent fondamentalement par elles et autour d'elles.*

Constituant le véritable fil conducteur des partenariats avec chaque EPCL, leur dimension opérationnelle vise à :

- structurer les relations entre l'EPFL et les collectivités (cibles et modalités d'intervention, missions confiées à l'EPFL, gestion des sollicitations...),
- développer l'animation des territoires de manière transversale autour des questions foncières.

Les réflexions menées par les collectivités évoluent, se modifient et s'adaptent en fonction des contextes. A cet effet, ces programmes feront l'objet d'un pilotage constant permettant d'assurer les ajustements rendus nécessaires. En ce sens, ils se caractérisent par leur dimension évolutive, par l'échange permanent entre partenaires mais aussi et surtout, par une nécessaire anticipation du développement.

## 3.1

### Anticiper les besoins fonciers, structurer les relations aux territoires

#### 3.1.1

##### La hiérarchisation des objectifs d'intervention

Les Programmes d'Action Foncière ciblent de manière hiérarchisée les périmètres d'intervention foncière exprimés et définis par les communes et les intercommunalités. Ils précisent l'ensemble des fonciers bâtis et non bâtis relevant d'une intention de maîtrise publique à court/moyen terme.

Pour chaque secteur identifié, une « fiche projet » précise les informations relatives aux caractéristiques du secteur et à l'intervention foncière projetée.

Les caractéristiques du secteur	Les données relatives à l'intervention projetée
<ul style="list-style-type: none"><li>■ la localisation,</li><li>■ le périmètre,</li><li>■ le(s) zonage(s) dans le document d'urbanisme opposable,</li><li>■ le(s) outil(s) foncier ou d'urbanisme appliqué(s) sur le secteur,</li><li>■ la surface,</li><li>■ ...</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ la maîtrise d'ouvrage (EPCI, commune)</li><li>■ la typologie de foncier,</li><li>■ la catégorie d'intervention,</li><li>■ l'échéance opérationnelle projetée,</li><li>■ les modalités d'acquisition potentielle,</li><li>■ la/les thématique(s) du PPI de référence.</li></ul>

En fonction des priorités d'intervention, les emprises foncières repérées par les représentants des collectivités sont classées en 3 catégories :

##### → Les fonciers en négociation active

Ce sont ceux dont la maîtrise publique est absolument nécessaire à court, moyen ou long termes. Ces fonciers doivent faire l'objet de démarches de négociations très actives, et le cas échéant, de dispositions plus coercitives (DUP). En tout état de cause, ces emprises devront être intégrées au sein de stratégies opérationnelles ou de mises en réserve affirmées.

##### → Les fonciers en veille dynamique

Ce sont les secteurs qui recouvrent des enjeux de maîtrise publique importants mais dont les périmètres opérationnels et les besoins fonciers ne sont pas totalement définis. La stratégie foncière à mettre en œuvre doit permettre d'accompagner la collectivité dans la maturation d'un projet important et passe par la mise en place d'outils spécifiques. Les interventions se réalisent au gré des négociations engagées avec les propriétaires concernés ou en fonction des opportunités d'acquisition.

##### → Les fonciers en veille d'opportunité

Ce sont les fonciers situés dans de vastes périmètres stratégiques où la collectivité souhaite porter un regard, à la fois pour saisir d'éventuelles opportunités d'acquisition ou pour simplement contrôler l'évolution des prix. Il n'y a pas d'intention de la collectivité d'initier une politique de négociation foncière particulière mais pour autant, il s'agit d'être vigilant quant à l'évolution de ces secteurs.

### 3.1.2

## Le cadre des interventions foncières de l'EPFL dans le territoire

**Au-delà du recensement et de la hiérarchisation des besoins fonciers exprimés par les collectivités, les Programmes d'Action Foncière constituent le cadre des sollicitations auprès de l'EPFL Pays Basque. Ainsi, toute demande d'intervention et/ou d'acquisition devra s'y référer par le biais des « fiches projet ».**

Il apparaît donc indispensable que l'ensemble des collectivités s'approprient ce mode de fonctionnement et travaillent à l'anticipation de leurs besoins fonciers pour garantir les conditions de l'intervention publique.

Conscient des difficultés à exercer une projection du développement à moyen/long terme et donc, à définir de manière exhaustive les secteurs d'intervention foncière, ces programmes s'inscrivent dans un cadre souple et évolutif. A la demande des collectivités, de nouveaux périmètres pourront être intégrés aux conditions expresses :

- qu'ils soient préalablement validés par l'EPCI de référence,
- que leur nature s'inscrive dans les thématiques d'intervention du Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 de l'EPFL,
- que leur incidence financière ne remette pas en cause l'équilibre général de ce même PPI.

Il est important de noter que toute sollicitation ponctuelle, non intégrée dans un Programme d'Action Foncière, ne pourra pas être prise en compte.

Véritable pierre angulaire du partenariat entre l'EPFL et ses adhérents, l'animation des Programmes d'Action Foncière revêt par conséquent un rôle essentiel pour répondre aux besoins exprimés par les territoires et s'adapter aux évolutions potentielles en ajustant en temps réel les secteurs d'intervention publique.

## 3.2

### Une démarche en mouvement

#### 3.2.1

##### Animation des Programmes d'Action Foncière

Pour favoriser une meilleure articulation des actions foncières et permettre la cohérence des évolutions des programmes, l'animation prend principalement appui sur l'échelle intercommunale. A cet effet, chaque EPCI est invité à désigner une instance locale de pilotage du PAF.

Sa composition est déterminée par l'EPCI et associe des représentants de l'intercommunalité à ceux de l'EPFL Pays Basque. Cette instance de suivi a deux vocations :

- suivre et évaluer les actions foncières engagées,
- être le support d'actions de formation/information permettant du transfert de connaissance.

*Elle se réunira au minimum une fois par an pour la présentation de l'évaluation des actions menées.*

En parallèle de cette instance, l'animation se déroulera en direct avec les collectivités dans le cadre des relations opérationnelles relatives aux interventions foncières de l'EPFL dans le territoire (mise en place d'outils et de stratégies foncières, soutien au montage de projet...).

#### 3.2.2

##### Les outils de suivi

Développer des politiques et des actions foncières requièrent à la fois des éléments de connaissance mais également la fluidification des modes de relation entre l'EPFL et les collectivités. Pour favoriser la connaissance des marchés fonciers et optimiser la réactivité des interventions publiques, deux outils sont développés :

###### Les DIA - DPU

Dans la perspective d'accroître l'efficacité des interventions publiques à travers une meilleure réactivité face aux Déclarations d'Intention d'Aliéner, l'EPFL met à disposition des collectivités un logiciel de saisie des DIA (WgeoDIA). Cet outil partagé entre l'EPFL et les collectivités adhérentes doit permettre l'optimisation des délais de traitement et de partage des informations en vue de définir le plus tôt possible les démarches à entreprendre au regard de l'intervention foncière souhaitée (exemple d'utilisation : toute DIA saisie dans un des secteurs cibles d'un Programme d'Action Foncière fera l'objet d'une alerte spécifique).

Au-delà de l'aspect opérationnel, la saisie informatique des DIA vise également la constitution d'une base de données « foncières » permettant à terme d'alimenter la production d'analyses territorialisées propres aux dynamiques des marchés fonciers et immobiliers.

###### Les DIA SAFER

En outre, dans le cadre de son partenariat avec la SAFER Aquitaine Atlantique, l'EPFL Pays Basque permet l'accès des collectivités aux DIA portant sur les biens agricoles et ruraux dans leur territoire par le biais du site d'informations en ligne "Vigifoncier" (<https://aquitaine-atlantique.vigifoncier.fr>).  
*A la différence des DIA « U » qui nécessitent un traitement par les communes, les DIA SAFER sont directement consultables en ligne.*

En parallèle de ces outils techniques, le développement de complémentarités avec les partenaires de l'ingénierie publique territoriale sera recherché pour accroître la connaissance des marchés fonciers et immobiliers et renforcer les capacités d'expertise.

### 3.2.3

## Evaluation des Programmes d'Action Foncière

Chaque Programme d'Action Foncière donnera lieu à une évaluation annuelle qui sera présentée à l'instance de pilotage déterminée par l'EPCI. Cette évaluation aura pour principaux objectifs de :

- améliorer l'efficacité des actions menées par l'EPFL Pays Basque,
- apprécier l'impact de ces actions sur la régulation des marchés locaux,
- apporter les éléments d'appréciation des politiques foncières menées dans le territoire,
- mesurer l'adhésion des communes aux enjeux fonciers.

#### **Les critères d'évaluation :**

- Efficacité : dans quelle mesure les objectifs du PAF sont-ils atteints ?
- Cohérence : comment les politiques foncières menées dans le territoire s'articulent-elles avec les actions intercommunales et communales ?



**epfl**  
PAYS BASQUE

**Anticipons...**

Préparons aujourd'hui le Pays Basque de demain

**Etablissement Public Foncier Local  
Pays Basque**

2 Allée des Platanes / BP 50511  
64105 Bayonne Cedex

Tél. : 05 59 01 63 60  
Fax : 05 59 01 63 68  
Email : [contact@epfl-pb.fr](mailto:contact@epfl-pb.fr)

**[www.epfl-pb.fr](http://www.epfl-pb.fr)**