

Dossier

Gaia

DOSSIER

LOGEMENTS SOCIAUX AU PAYS BASQUE NORD



Le taux de logements sociaux atteint 75 % dans le quartier Sainte-Croix à Bayonne.

Logements sociaux au Pays Basque Nord : la côte d'alerte

Malgré une explosion de la demande et une prise de conscience récente des élus, les logements sociaux peinent encore à se faire une place au Pays Basque Nord, en particulier dans une ceinture littorale saturée et victime de la spéculation immobilière.

Gaia | Dossier



© Bob EDMÉ

Dans l'imaginaire collectif, le logement social est bien trop souvent assimilé à une population défavorisée, à des familles dites "à problème", au cliché des barres HLM et de la délinquance. Dans la réalité, il peut intéresser plus de la moitié des habitants du Pays Basque Nord

Patrick GRACIET

Cherche logement social désespérément. Dans un contexte de forte densité et de spéculation immobilière intense dans la partie urbaine, le logement social est devenu le seul espoir de se loger pour une bonne partie des habitants du Pays Basque Nord.

"La concentration est sur la frange littorale et la première couronne, relève Thierry Montet, directeur général de l'Office 64, principal bailleur social sur le territoire. On est dans un tel niveau de prix au m² que ce soit sur du foncier disponible ou des loge-

ments anciens, que c'est presque impossible pour les gens de se loger dans le privé".

Avec un parc privé devenu inaccessible à une bonne partie d'entre eux, les locaux se trouvent bien souvent confrontés à deux choix : soit se tourner vers la partie intérieure du territoire et s'éloigner du bassin de l'emploi, ce qui – avec un réseau routier déjà saturé – pose la problématique des mobilités vers le littoral, soit se tourner vers le locatif public. C'est ainsi que depuis quelques années, le logement social est devenu un logement simplement accessible dans un marché immobilier devenu fou.

"Ca casse un peu le mythe du logement social", estime Thierry Montet. Dans l'imaginaire collectif, il est encore bien trop souvent assimilé à une population défavorisée, à des familles dites "à problème", au cliché des barres HLM et de la délinquance. Dans la réalité, il peut intéresser plus de la moitié des habitants du Pays Basque Nord : "on s'adresse quand même à plus de 60 % de la population locale puisqu'un couple avec deux enfants peut accéder à un logement social jusqu'à 3700 euros par mois !".

Dans le détail, l'Etat français propose trois types d'aides aux bailleurs sociaux selon le public ciblé. Le Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) concerne la grande précarité. Il s'adresse à des ménages en grande difficulté financière et sociale, des personnes âgées et handicapées, et vise à faciliter leur intégration avec un accompagnement social et le déclenchement de l'Aide personnalisée au logement (APL).

Le Prêt locatif à usage social (PLUS), est le dispositif que l'on rencontre le plus fréquemment, notamment dans les HLM traditionnelles. Il a pour objectif de favoriser la mixité sociale et touche les revenus modestes. Enfin, le Prêt locatif social (PLS) ou Prêt locatif intermédiaires intéresse les revenus trop élevés pour bénéficier des HLM mais trop modestes pour accéder au secteur privé. Ils sont particulièrement bienvenus dans les zones où le marché immobilier est tendu, comme la côte basque. Surtout, ils concernent de plus en plus de monde sur un territoire où les prix du locatif privé ont explosé.

Un manque de foncier

"L'évolution du parc locatif est inquiétante car il dépend de plus en plus du logement social", alerte

Richard Irazusta, adjoint à la solidarité et au logement à la ville d'Hendaye. *"Le locatif permanent va de plus en plus vers le social et non vers le parc privé qui concerne le locatif saisonnier."* Résidences secondaires, tourisme, le parc privé se détourne toujours plus de la population locale qui subit notamment de plein fouet le phénomène Airbnb depuis quelques années.

Conséquence directe de cette tendance, les bailleurs sociaux sont submergés de demandes et ne peuvent en satisfaire qu'une maigre partie (voir encadré page 14). En cause, le manque de foncier, unanimement relevé dans les communes du littoral, déjà saturées pour la plupart.

Hendaye n'y échappe pas : *"nous n'avons pas de réserve foncière, il n'est pas possible de mener de grands programmes HLM comme par le passé",* affirme Richard Irazusta. Des contraintes dictées en partie par les choix de la municipalité, désireuse de favoriser une réserve foncière agricole sur les douze hectares de la ferme Legarralde. *"On ne peut pas faire de l'agricole et du logement social",* argue l' élu.

Hormis les *"117 logements sociaux"* construits récemment sur les anciennes voies de chemin de fer, la municipalité se contente d'opérations plus modestes. *"A l'intérieur de la zone urbaine, on ne peut agir que sur les dents creuses [parcelles non construites entourée de terrains bâtis, ndlr] ou sur le renouvellement du parc locatif."*

A la mairie de Biarritz, Maud Cascino, déléguée à l'urbanisme, au logement et à l'habitat, dresse un constat similaire. *"Il y a 55 % du territoire inconstructible en raison de la loi littoral et du PEB [Plan exposition au bruit enca-*

Que dit la loi pour les communes du Pays Basque ?

Seize communes du Pays Basque Nord sont concernées par la loi Duflot du 18 janvier 2013. Elle s'applique aux communes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. La Communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB), qui couvre l'intégralité du Pays Basque Nord, remplit tous ces critères, ce qui implique que toutes les communes du territoire de plus de 3 500 habitants sont soumises à la réglementation (voir liste sur le tableau page 15).

La loi Duflot impose un nombre total de logements locatifs sociaux représentant au moins 25 % des résidences principales, durcissant l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (appelée loi SRU) qui faisait référence depuis la fin de l'année 2000. Son objectif est de favoriser le logement social en accordant la cession de terrains publics à bas prix et en multipliant par cinq les pénalités exigibles des communes récalcitrantes.

Dossier

Gaia

drant l'urbanisation voisine des aéroports, ndlr], qui représente 21 % de la ville. Il y a aussi la contrainte d'intégration dans les quartiers que l'on ne peut pas dénaturer." Mais l'élue l'assure, "la volonté de la commune est sans faille pour construire des logements qui permettent aux jeunes de rester à Biarritz.", mettant en avant un Plan Local d'Urbanisme favorable au logement social. "Avec le PLU, on peut imposer 30 % de logements sociaux pour les constructions de cinq à douze logements, 50 % entre treize et 50, et 70 % au-delà."

Héritage des politiques passées

Des mesures toutefois insuffisantes pour respecter les taux imposés par la loi et qui vaut à la ville de lourdes pénalités annuelles (voir page 15).

Au Pays Basque Nord, seule Bayonne respecte aujourd'hui le taux de logements sociaux réglementaire. Une exception permise par une politique vertueuse en la matière depuis l'époque d'Henri Grenet. "On a su préserver une politique forte qui permet une mixité sociale pour loger tous les Bayonnais, notamment

la classe moyenne", avance Alain Lacassagne, adjoint à l'urbanisme à la mairie de Bayonne.

A l'inverse, la plupart des municipalités du littoral partent de loin en matière de logement social. A Urrugne et Ciboure, les récentes élections de maires abertzale ont donné un coup de fouet aux politiques du logement. Avec l'annonce du gel de trois Opérations d'aménagement et de programmation (OAP) prévues par l'équipe sortante, la nouvelle municipalité d'Urrugne veut se montrer offensive afin de "récupérer la maîtrise et d'assurer des logements accessibles à ceux qui résident [dans la commune] à l'année".

Le maire de Ciboure Eneko Aldanat-Douat doit, lui, répondre à une nécessité "démographique, pour la vitalité de la commune. En six ans on a perdu 10 % de la population. Si on ne fait pas des logements à des prix accessibles, on continuera à perdre des habitants." Dénonçant le "manque de volonté politique" des précédentes mandatures, il met en avant sa volonté de "sortir un PLU au plus vite qui nous permettra d'avoir plus de leviers pour faire des logements accessi-



Les PLU imposent un quota de logements sociaux aux promoteurs.

© Bob EDME

bles à la population même sur des petits projets". La municipalité a d'ores et déjà imposé 50 % de logements au promoteur privé dont le projet est en cours avenue Jean Jaures.

La problématique des logements sociaux ne se résume pas qu'à la partie littorale. On dénombre par exemple 155 logements sociaux à Mauléon. Leur présence remonte à l'afflux des travailleurs pour l'espadrille au siècle dernier, et au début des années 2000 pour les derniers. "Aujourd'hui, il y a beaucoup de mélange, une partie avec un public très ciblé. Il y a sept ou huit logements 'très social' pour des gens aux revenus très faibles, au RSA, des étudiants", explique-t-on à la mairie.

De nombreux villages de l'intérieur, de Bidache à Banca en passant par Ayherre, Larressore, Louhossa, Villefranque ou Bardos, mènent une politique de logement social. Sans obligation réglementaire, ils permettent ainsi un accès au logement en centre-bourg à des personnes âgées parfois isolées, des étudiants ou des ménages du crû. Hasparren a fait un choix différent. "Notre priorité n'est pas le locatif social", affirme la maire Isabelle Pargade, désireuse que la ville ne devienne pas "une cité-dortoir. Nous avons décidé de passer au BSR [Bail réel solidaire qui permet de devenir propriétaire de la maison et locataire du terrain, ndlr] pour que les jeunes d'ici puissent construire".

Au moment de tirer un bilan, le directeur général de l'Office 64 se veut résolument optimiste quant à la prise de conscience politique au Pays Basque Nord. "Il y a une réelle volonté politique de développer du logement social accessible parce que les élus ont compris que c'était un enjeu de cohésion pour le territoire."

Une explosion de la demande chez les bailleurs sociaux

Les demandes d'accès au logement social ont fortement augmenté au Pays Basque Nord ces dernières années. Au point qu'il devient impossible de les satisfaire. Au total, 11 564 demandes étaient enregistrées en 2019, pour seulement 1 648 attributions. Ce qui donne un taux de sept demandes pour une attribution alors qu'à titre de comparaison, il est de trois pour un dans le Béarn. La moyenne basse du délai d'attente est quant à elle de près de deux ans, soit 21 mois, contre neuf mois chez le voisin béarnais. En ce qui concerne l'accès à la propriété (achat), seule une cen-

taine des 1 467 dossiers déposés avaient abouti. Une situation jugée alarmante par les cinq bailleurs sociaux présents sur le territoire. D'autant plus qu'ils s'attendent à ce que les retombées de la crise de la Covid accentuent encore la tendance dans les prochains mois.

Des bailleurs soumis à la loi Elan qui impose à partir du 31 décembre 2020 un seuil minimal de 12 000 logements sociaux afin de rationaliser ces structures. Ainsi, le principal bailleur du territoire Office 64, avec un parc de 11 400 logements sur l'en-

semble des Pyrénées-Atlantiques, devrait se rapprocher d'ici la fin de l'année de son homologue Habitat Sud Atlantique (HSA). Le Comité ouvrier du logement (COL), société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) n'est pas concerné par la loi, qui exempte les coopératives dont l'activité principale est l'accession à la propriété et qui n'attribuent pas plus de 100 logements par an. Enfin, deux promoteurs privés spécialisés dans le logement social sont présents : le Biarrot Erilia, propriété du Groupe Habitat en Région et le Palois Habitelem, qui a intégré cette année le Bordelais Domofrance.

Des communes scrutées par la préfecture

Les communes du Pays Basque Nord qui ne respectent pas la réglementation en vigueur sont suivies par le préfet qui peut les soumettre à d'éventuelles sanctions.

Patrick GRACIET

Sur les 16 communes du Pays Basque Nord concernées par la loi SRU, Bayonne est la seule à remplir les objectifs de 25 % de logements sociaux. Les 15 autres sont appelées communes déficitaires et peuvent à ce titre se voir imposer un prélèvement annuel sur leurs ressources fiscales.

En 2020, les communes ont été prélevées au titre de l'année 2019. Le calcul du prélèvement prend en compte le nombre de logements sociaux manquants au 1^{er} janvier 2019 multiplié par 25 % du potentiel fiscal par habitant de la commune. Il peut toutefois être diminué par les dépenses engagées pour la réalisation de logements sociaux. Des dépenses qui, si elle couvrent l'intégralité du montant de la pénalité, peuvent même être reportées sur les deux années suivantes, voire sur plusieurs années.

Ainsi, la plupart des communes du territoire ne sont redevables d'aucune pénalité pour l'année 2020 malgré un taux de logements sociaux nettement inférieur à la réglementation en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Mais pour certaines communes, l'addition peut être rapidement salée. C'est le cas de Biarritz, la ville la plus pénalisée, dont le prélèvement s'élèverait même à 1,175 million d'euros sans la

déduction des dépenses engagées par la ville dans les logements sociaux.

Les communes déficitaires se sont vu fixer pour objectif de rattraper leur retard d'ici 2025, avec un examen de leur situation tous les trois ans par les services de l'Etat français. Le bilan de la période 2017-2019, actuellement en cours, fait planer une épée de Damoclès sur certaines communes. Car si l'objectif triennal fixé n'est pas rempli, elles peuvent faire l'objet d'une mise en carence avec des conséquences potentiellement dramatiques : le risque d'une majoration de un à cinq du prélèvement annuel, un éventuel transfert au préfet du département des droits de préemption urbain lors de la vente de terrain ou d'immobilier qui permettrait de réaliser une opération de logements sociaux, ou encore un transfert du droit de réservation de la commune sur les attributions de logements sociaux existants ou à livrer.

Le nouveau maire de Ciboure Eneko Aldana-Douat a bien failli en faire les frais : *"On a pris nos fonctions le 4 juillet et le 6 juillet, je recevais un courrier du préfet nous disant que le dernier objectif triennal n'avait pas été respecté et qu'ils nous menaçaient de nous mettre en carence. Nous sommes passés en commission SRU et on a montré notre volonté d'aller dans la production de loge-*

Communes	Résidences principales Au 1 ^{er} janvier 2019	Nombre de logements sociaux	Taux de logements sociaux (en %)	Montant des pénalités (en €)
Bayonne	26 962	7 100	26,33	-
Saint-Jean-de-Luz	8 074	1 544	19,12	0,00
Saint-Pierre d'Irube	2 795	495	17,71	0,00
Boucau	4 119	715	17,36	75 724,24
Bidart	3 650	584	16,00	94 923,20
Hendaye	8 603	1 334	15,51	0,00
Anglet	22 265	3 183	14,30	0,00
Ustaritz	3 211	409	12,74	0,00
Urrugne	4 853	563	11,60	0,00
Ciboure	3 588	392	10,93	0,00
Biarritz	14 862	1 573	10,58	706 468,45
Mouguerre	2 215	213	9,62	69 768,03
Ascain	2 052	185	9,02	0,00
Cambo	2 940	237	8,06	0,00
Saint-Pée	3 100	230	7,42	82 501,25
Hasparren	3 021	217	7,18	0,00

Les communes déficitaires se sont vu fixer pour objectif de rattraper leur retard d'ici 2025

ments accessibles", ajoute le nouvel édile qui espère éviter la sanction. Le préfet a transmis l'ensemble des éléments à la commission nationale SRU qui devrait statuer courant novembre 2020 sur la mise en carence ou pas pour les communes dont les objectifs n'ont pas été atteints sur cette période.

Enfin, deux communes font figure d'exception sur le territoire. Hasparren et Cambo ne sont concernées par la loi SRU que depuis la création de la

Communauté d'agglomération Pays Basque en 2017. Toutes deux, ainsi que Saint-Pée, ont bénéficié d'une exemption de l'obligation pour les années 2018 et 2019, mais *"aucune commune n'a fait l'objet d'une exemption au titre de l'année 2020 et suivantes"*, prévient la préfecture. *"Nous avons un retard considérable, mais nous avons des années pour le rattraper, jusqu'en 2034, et il est difficilement rattrapable"*, résume la maire d'Hasparren Isabelle Pargade, un brin fataliste.