

ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME
INFRACOMMUNAUTAIRE (**PLUi**)
SUD BASSE NAVARRE

1.3 Rapport de Présentation

Analyse foncière

Analyse de la consommation des espaces NAF

Potentiel de densification

Loi montagne et partie actuellement urbanisée

Approbation – CC du 28/02/2026



Table des matières /

Table des matières /	2
Chapitre 1: analyse de la consommation foncière.....	3
1. Contexte règlementaire	3
2. LA METHODE D'ANALYSE	5
3. BILAN DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS DE JANVIER 2011 A JANVIER 2021 (LOI CLIMAT ET RESILIENCE)	7
4. BILAN DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS AU COURS DES 10 ANS PRECEDENT L'ARRET DU PROJET (CODE DE L'URBANISME).....	13
Chapitre 2 : Application de la loi Montagne	14
1. CONTEXTE JURIDIQUE	14
2. CARACTERISATION DES ESPACES BATIS AU SENS DE LA LOI MONTAGNE	16
2.1 METHODOLOGIE	16
3. LA CARACTERISATION DES ESPACES BATIS EXISTANTS SUR LE TERRITOIRE DU PLUi SUD BASSE NAVAREE	18
4. LA DETERMINATION DES TERRES NECESSAIRES AU MAINTIEN ET AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES AGRICOLES, PASOTRALES ET FORECTIERES.....	20
L'EVALUATION DES CAPACITES D'ACCUEIL	20
5. Diagnostic des besoins en réhabilitation de l'immobilier de loisirs et « UTN ».....	21
Chapitre 3 : étude de densification des espaces bâtis.....	22
1. LA DELIMITATION DE LA TACHE URBAINE EN 2021	22
2. L'ANALYSE DES CAPACITES DE DENSIFICATION	25
2.1 LES DIFFERENTS TYPE DE DENSIFICATION POSSIBLES.....	25
2.2 . LE POTENTIEL BRUT DE DENSIFICATION	26
3. L'ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION ET DEFINITION DU POTENTIEL NET DE DENSIFICATION.....	31
3.1. ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION DES ESPACES LIBRES AU SEIN DE LA TACHE URBAINE.....	31
3.2. ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION DU BATI EXISTANT	34
3.3. DEFINITION DU POTENTIEL NET DE DENSIFICATION	37

Chapitre 1 : analyse de la consommation foncière

1. Contexte réglementaire

L'analyse de la consommation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers (NAF) dans les PLU(i) s'inscrit dans un objectif général de limitation de l'artificialisation des sols, avec un objectif final de Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050 fixé par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

Dans ce contexte, la limitation de la consommation d'espaces NAF est règlementée :

❖ D'une part à l'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales :

« La région (...) élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière (...) de lutte contre l'artificialisation des sols, (...). En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional ».

L'article 194 de la loi Climat et Résilience précise que :

1° La première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi ;

2° Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes ;

3° Pour la première tranche de dix années, le rythme prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la date mentionnée au 1° du présent III ;

5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

❖ Et d'autre part aux articles L.151-4 et L.151-5 du code de l'urbanisme notamment :

Article L.151-4 : « Le rapport de présentation (...) analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés

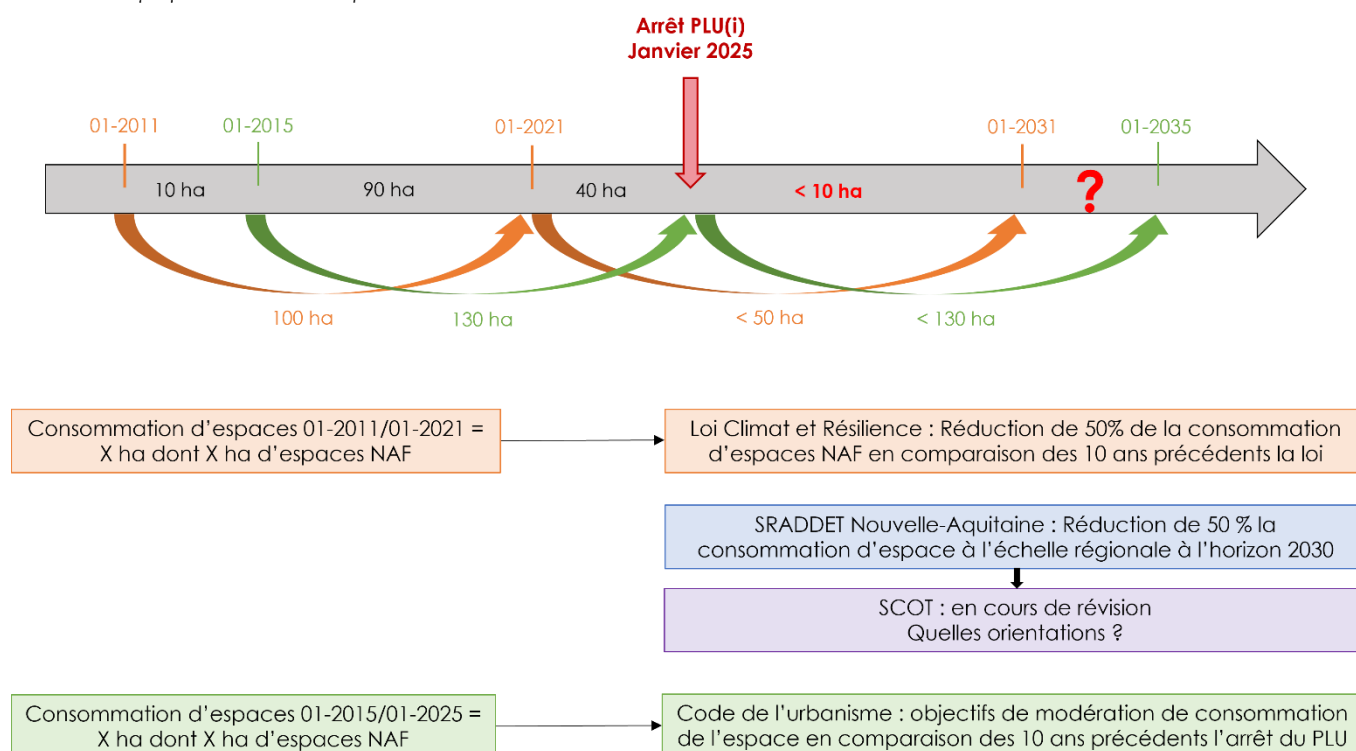
de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. »

Article L.151-5 : « (...) Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols (...) le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27. »

Ce contexte réglementaire peut ainsi être synthétisé de la manière suivante :

Les chiffres proposés sont un exemple



Nota : *il est important de rappeler que cette analyse ne doit pas se limiter aux périodes réglementaires fixées par la loi CR et le code de l'urbanisme, mais doit pouvoir se réaliser en continu tout au long de l'élaboration du PLU(i) puis tout au long de sa mise en œuvre, afin de :*

- *suivre l'évolution de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols,*
- *incrémenter le rapport relatif à l'artificialisation des sols qui doit être présenté tous les 3 ans en Conseil Communautaire,*
- *et ajuster, le cas échéant, le document d'urbanisme.*

2. LA METHODE D'ANALYSE

La méthodologie présentée ci-dessous est proposée pour analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) effective entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021, conformément aux dispositions de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 ; mais également sur les 10 années précédant l'arrêt du PLUi, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme.

Un atlas d'analyse de la consommation des espaces NAF du territoire Sud-Basse-Navarre est annexé au présent rapport de présentation du PLUi.

Consommation d'un terrain = irréversibilité de la construction ou de l'occupation sur un foncier non bâti présentant jusque-là un usage agricole (culture ou pâture), naturel ou forestier.

Etape 1 : Report des espaces « U » de la nomenclature NAFU

La première étape consiste à reporter les espaces identifiés comme « U » (territoires artificialisés) de la nomenclature NAFU de l'OCS 2009 sur le cadastre et la photo aérienne du périmètre du PLUi. La même action est réalisée concernant les espaces « U » de l'OCS 2020.

Note : la BD OCS est une base de données vectorielle pour la description de l'occupation du sol de l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer. Elle est un référentiel national, constituant un socle, utilisable au niveau national et au niveau local. L'espace « U » est défini selon la répartition des classes de nomenclature de l'OCS régionale en espaces NAFU ci-jointe en annexe.

Etape 2 : Actualisation des espaces « U » de la nomenclature NAFU

⇒ de l'OCS 2009 pour réaliser l'OCS « 2011 »

A partir de l'OCS 2009, il est procédé à une actualisation de la délimitation des espaces « U » de la nomenclature NAFU via un report des autorisations d'urbanisme (permis de construire et permis d'aménager) délivrées entre janvier 2009 et janvier 2011 ainsi qu'une analyse de l'orthophotoplan. Cette actualisation comprend l'espace bâti à vocation principale d'habitation, d'équipements, économique, touristique, photovoltaïque.

⇒ de l'OCS 2020 pour réaliser l'OCS « 2021 »

A partir de l'OCS 2020, il est procédé à une actualisation de la délimitation des espaces « U » de la nomenclature NAFU via un report des autorisations d'urbanisme (permis de construire et permis d'aménager) délivrées entre janvier 2020 et janvier 2021 ainsi qu'une analyse de l'orthophotoplan. Cette actualisation comprend l'espace bâti à vocation principale d'habitation, d'équipements, économique, touristique, photovoltaïque.

En croisant les données des étapes n°1 et 2, il est alors possible de calculer la superficie des espaces NAF consommés sur la période allant du 01/01/2011 au 01/01/2021 => les espaces consommés sont ceux situés hors de l'enveloppe « U » de l'OCS 2011 et classés comme espace « U » dans l'OCS 2021.

Afin d'obtenir des résultats les plus exhaustifs possibles quant à la consommation d'espaces NAF, une vérification a été réalisée via l'analyse des registres communaux des autorisations d'urbanisme (cf. méthode ci-dessous) couplée à une photo-interprétation de l'évolution du bâti.

Etape 3 : recensement des autorisations d'urbanisme (AU) délivrées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 01^{er} janvier 2021

Lors de cet inventaire, un tri a été opéré pour ne retenir que les travaux à l'origine de création de nouveaux logements, équipements, activités... et qui ont entraînés une consommation d'ENAF.

Pour le calcul de la consommation d'espaces NAF, les AU suivantes ont donc été prises en compte :

- Les permis d'aménager accordés et dont les travaux de viabilisation ont été réalisés dans la période analysée, localisés hors de la tâche urbaine 2011
- Les permis de construire accordés pour la construction d'un logement neuf, localisés hors de la tâche urbaine 2011
- Les déclarations préalables de division accordées, localisés hors de la tâche urbaine 2011.

A contrario, n'ont pas été pris en compte les autorisations d'urbanisme :

- pour un garage,
- pour une piscine,
- pour un abri de jardin,
- pour une extension.

Etape 4 : calcul du nombre de logements produits entre le 1^{er} janvier 2011 et le 01^{er} janvier 2021 (avec et sans consommation d'espaces NAF)

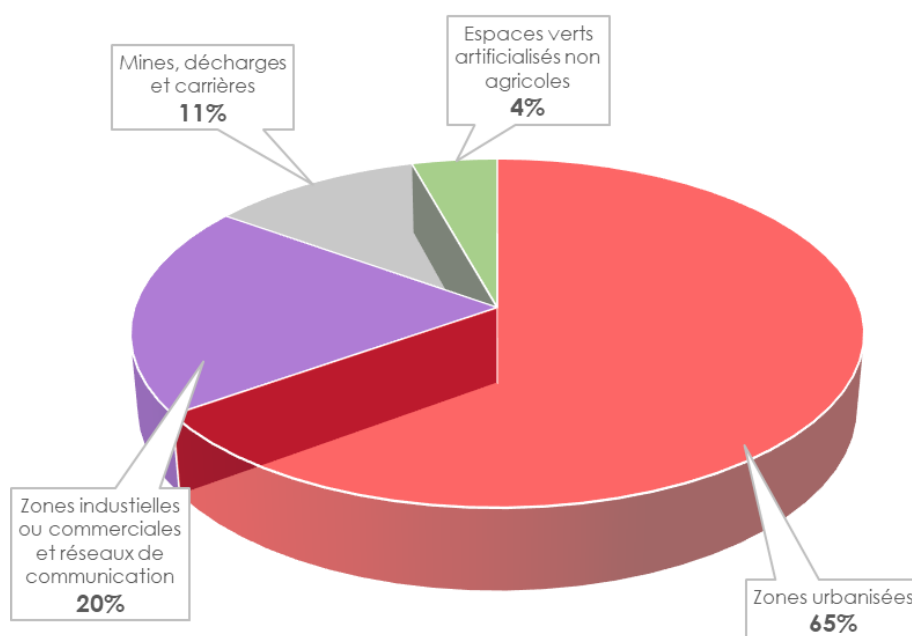
Afin de définir le nombre de logements produits sur le territoire Sud-Basse-Navarre durant la période analysée, les AU suivantes ont été prises en compte :

- les autorisations d'urbanisme énumérées ci-dessus permettant d'évaluer le nombre de logements créés avec consommation d'espaces NAF ;
- les autorisations d'urbanisme entraînant la création de logements sans consommation d'espaces NAF permettant de quantifier la production de logements en densification ou renouvellement urbain :
 - Construction d'un nouveau logement au sein de la tâche urbaine de 2011,
 - Démolition-reconstruction s'accompagnant d'une création de logement,
 - Changement de destination pour la création d'un logement,
 - Réhabilitation d'un logement vacant.

3. BILAN DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS DE JANVIER 2011 A JANVIER 2021 (LOI CLIMAT ET RESILIENCE)

Pour la période 2011-2021, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été d'environ **143 hectares**, dont :

- **93,3 ha** pour la croissance urbaine liée principalement à l'habitat,
- **28,1 ha** pour les besoins liés aux « zones industrielles ou commerciales et réseaux de communications »,
- **15,4 ha** pour les besoins de « mines, chantiers ou décharges »,
- **6,2 ha** pour les besoins liés aux « espaces verts artificialisés non agricoles ».



*La consommation d'ENAF sur le territoire du PLUi entre 2011 et 2021
source : OCS2009, OCS2020 et données ADS communales*

Avec environ 93 hectares, l'habitat représente la vocation la plus consommatrice d'espaces (65% des espaces consommés). 40% de cette consommation d'espaces est concentrée au sein de 6 communes que sont Anhaux, Irissarry, Ispoure, Saint-Etienne-de-Baïgorry, Saint-Jean-le-Vieux et Saint-Martin-d'Arrossa. Ces dernières sont localisées dans la partie Ouest du périmètre Sud-Basse-Navarre ; elles gravitent autour de la centralité de Saint-Jean-Pied-de-Port.

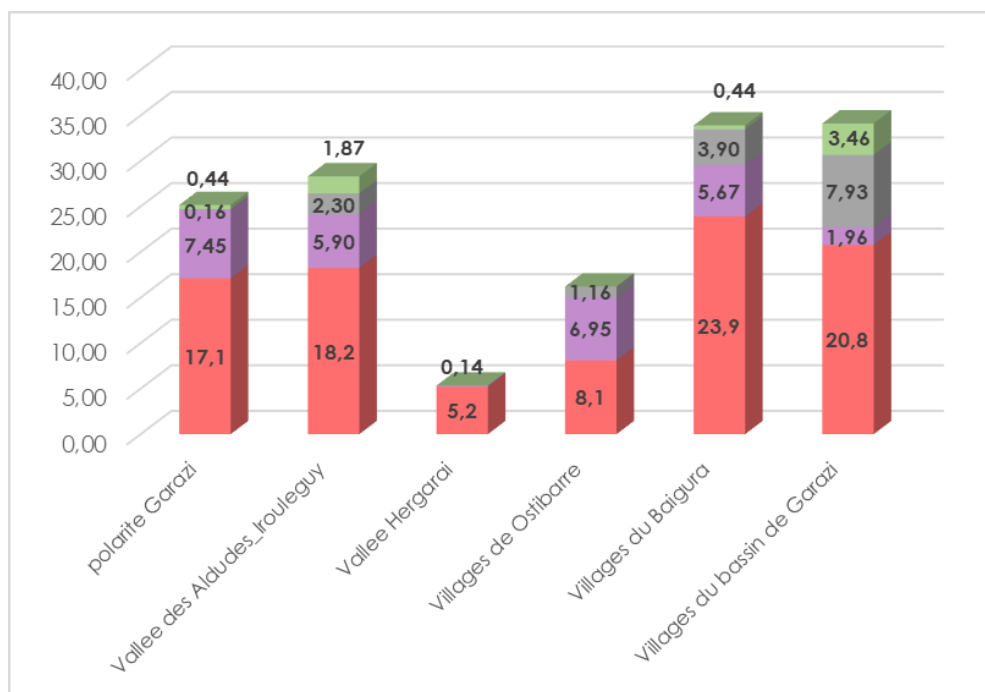
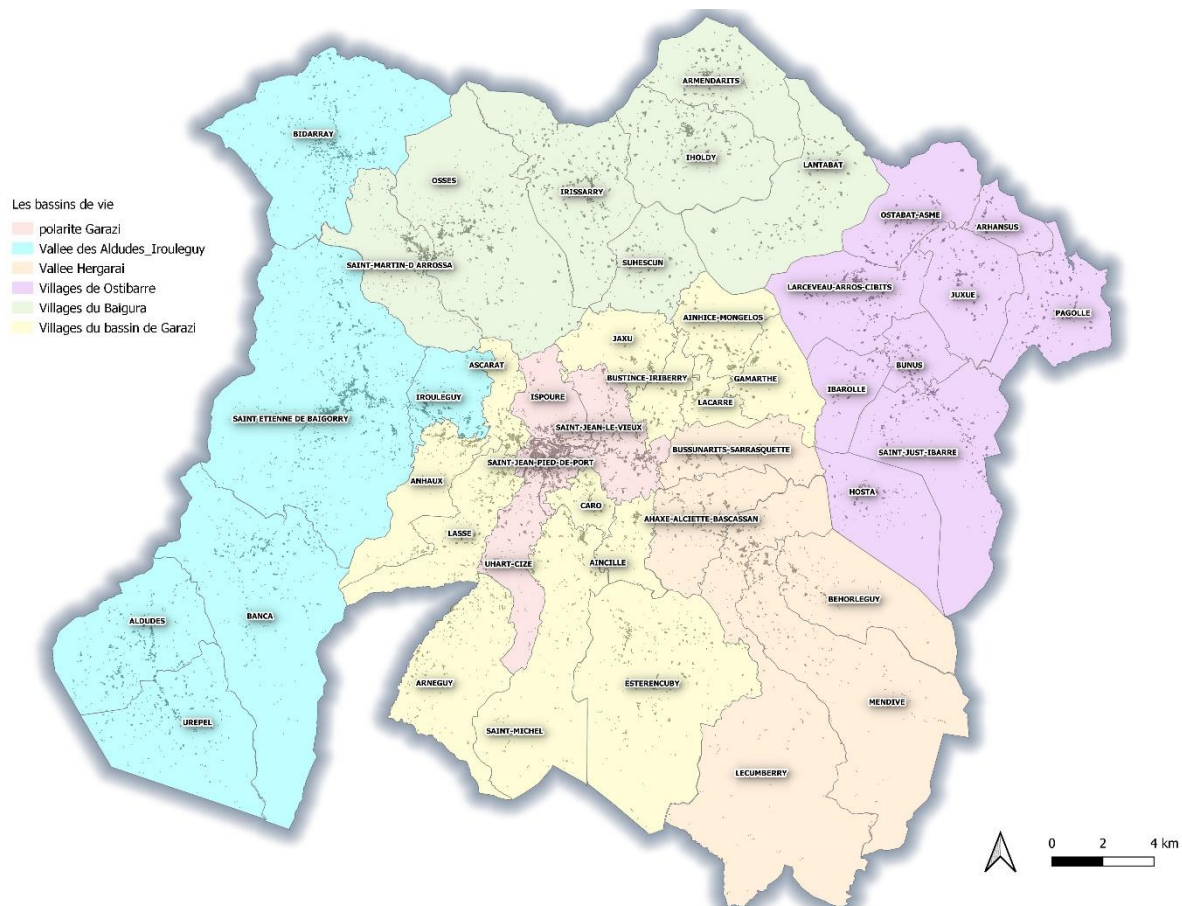
Les nouvelles activités artisanales et commerciales se sont principalement implantées sur la commune de Saint-Jean-le-Vieux et au sein des secteurs de Baïgura (notamment Iholdy et Ossès), vallée des Aldudes (Aldudes et Saint-Etienne-de-Baïgorry) et Ostibarre (Larceveau-Arros-Cibits et Ostabat-Asme).

Les 15,7 hectares qui concernent les mines/décharges/carrières se répartissent sur 19 communes avec notamment Bustince-Iriberry et Caro qui comptabilisent plus de 2 ha chacune.

Enfin, plus de la moitié des hectares consommés à vocation « d'espaces verts artificialisés non agricoles » sont localisés sur les communes de Bidarray et Lacarre.

Commune	Total consommation ENAF 2011-2021	Zones urbanisées	Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication	Mines, décharges et carrières	Espaces verts artificialisés non agricoles
Ahaxe-Alicette-Bascassan	2,6	2,57			
Aincille	0,3	0,27			
Ainhice-Mongelos	0,9	0,92			
Aldudes	4,7	2,05	2,4	0,19	
Anhaux	5,9	5,67		0,19	
Arhansus	0,0				
Armendarits	2,4	2,19		0,20	
Arnéguy	0,8	0,83			
Ascarat	6,5	3,43	0,7	1,62	0,74
Banca	2,2	1,57	0,3	0,24	
Béhoréguy	0,4	0,39			
Bidarray	5,2	3,65		0,44	1,16
Burus	1,1	1,08			
Bussunarits-Sarasquette	2,0	1,89	0,1		
Bustince-Iriberry	2,7	0,15	0,2	2,34	
Caro	4,2	1,69		2,55	
Estérençuby	1,1	0,84	0,3		
Gamarthe	1,2	0,42	0,1	0,70	
Hosta	0,5	0,55			
Ibarolle	0,4	0,38			
Iholdy	6,6	3,77	1,2	1,33	0,29
Irissarry	8,8	7,83	1,0		
Irouléguy	3,8	3,27	0,2		0,32
Ispoure	5,3	4,71	0,3		0,31
Jaxu	2,0	1,52			0,51
Juxue	0,7	0,70			
Lacarre	3,9	1,08	0,3	0,30	2,22
Lantabat	1,8	1,41	0,4		
Larceveau-Aros-Cibits	5,2	2,08	2,3	0,80	
Lasse	2,7	2,17	0,3	0,24	
Lecumberry	0,2	0,16			
Mendive	0,2	0,17			
Ossès	6,3	3,35	2,0	0,92	
Ostabat-Asme	5,8	2,15	3,6		
Pagolle	1,5	0,75	0,7		
Saint-Etienne-de-Baigorry	10,9	7,30	2,6	0,54	0,39
Saint-Jean-le-Vieux	11,9	6,41	5,4		0,13
Saint-Jean-Pied-de-Port	3,7	2,71	0,8	0,16	
Saint-Just-Ibarre	1,1	0,40	0,3	0,36	
Saint-Martin-d'Arossa	7,7	5,17	1,0	1,45	
Saint-Michel	1,8	1,76			
Suhescun	0,3	0,17			0,15
Uhart-Cize	4,3	3,29	1,0		
Urepel	1,6	0,40	0,3	0,89	

Répartition par commune de la consommation d'ENAF estimée entre 2011 et 2021 sur les 44 communes du territoire du PLUi
- Source : OCS2009, OCS2020 et données ADS communales



Répartition par bassins de vie et par type de la consommation d'ENAF estimée entre 2011 et 2021 - Source : OCS2009, OCS2020 et données ADS communales

	Total consommation ENAF 2011-2021	Zones urbanisées	Zones urbanisés moyenne/commune
Polarité Garazi	25,16	17,11	4,28
Vallée des Aldudes Irouléguy	28,30	18,24	3,04
Vallée Hergarai	5,33	5,20	1,04
Villages de Ostibarre	16,21	8,10	0,90
Villages du Baïgura	33,90	23,89	3,41
Villages du bassin de Garazi	34,11	20,76	1,60
Total	143	93,3	2,1

« Polarité Garazi » (4 communes) :

Saint-Jean-le-Vieux est la commune qui a consommé le plus d'espace à l'échelle du territoire Sud-Basse-Navarre. Elle comptabilise notamment 5,4 ha de consommation concernant la typologie « zones industrielles ou commerciales » liée à l'extension de la coopérative Mendikoa, la création de la zone d'activités Herri Baztera et la déchetterie.

On observe une moyenne de 4,3 ha par commune de consommation d'ENAF concernant les « zones urbanisées » sur la période analysée (ratio le plus élevé).

« Vallée des Aldudes-Irouléguy » (6 communes)

La commune de Saint-Etienne-de-Baïgorry compte à elle seule 10,9 ha de consommation d'espace NAF soit environ 40% de la totalité de la consommation à l'échelle du bassin de vie. Un quart de la surface totale consommée à vocation économique (zones industrielles et commerciales) s'est réalisée au sein de la vallée des Aldudes-Irouléguy.

« Vallée Hergarai » (5 communes)

Au cours de la période 2011-2021, ce bassin de vie a peu consommé d'espace.

« Villages de l'Ostibarre » (9 communes)

Le secteur d'Ostibarre a consommé environ 7 ha à destination d'activités commerciales et industrielles principalement au sein des polarités de Larceveau-Arros-Cibits et d'Ostabat-Asme. Avec une moyenne de 0,90 ha de consommation d'espaces à vocation d'habitat par commune, il s'agit du ratio le plus bas en comparaison des autres bassins de vie du territoire Sud-Basse-Navarre.

« Villages de Baïgura » (7commune)

A travers l'analyse de la consommation d'espaces NAF se dessine une polarité composée des communes d'Iholdy/Irissary/Ossès/Saint-Martin-D'Arrossa où s'est majoritairement développé l'habitat. Il s'agit du bassin de vie ayant le plus de surface consommée en « zones urbanisées » avec 23,9 ha soit 25% de la totalité du territoire du PLUi.

« Villages du Bassin de Garazi » (13 communes)

On observe une consommation importante d'espaces pour l'aménagement de chantiers ou l'extraction de matériaux dû à l'extension d'une carrière sur la commune de Bustince-Iriberry.

Bilan au regard des documents d'urbanisme en vigueur :

	Conso 2011- 2021 (ha)	dont « zones urbanisées » (ha)	Nombre de communes	Moy / commune (ha)	Moy « Urbanisé » / commune (ha)
PLU	17,9	12,7	3	6	4,2
Carte communale	96,5	62,4	22	4,4	2,8
RNU	28,6	18,2	19	1,5	1
	143	93,3	44	3,3	2,1

Bilan au regard du nombre de logements créés :

PLUi SBN 2011-2021	Nombre logements créés	Nombre lgts créés en extension	% créés en extension	Nombre lgts créés sans conso ENAF	% créés sans conso ENAF
Polarité Garazi	208	93	45	115	55
Vallée des Aldudes Irouléguy	160	65	41	95	59
Vallée Hergarai	48	14	29	34	71
Villages de Ostibarre	82	31	38	51	62
Villages du Baïgura	244	110	45	134	55
Villages du bassin de Garazi	183	99	54	84	46
Total	925	412	45	513	55

PLUi SBN 2011-2021	Nombre logements créés	moyenne nbre lgts/commune
Polarité Garazi	208	52
Vallée des Aldudes Irouléguy	160	27
Vallée Hergarai	48	10
Villages de Ostibarre	82	9
Villages du Baïgura	244	35
Villages du bassin de Garazi	183	14
Total	925	21

Sur la période 2011-2021, 925 logements ont été créés sur le périmètre du PLUi Sud-Basse-Navarre. La majorité d'entre eux (55%) ont été réalisés sans consommation d'ENAF principalement via des opérations de renouvellement urbain (changement de destination ou réhabilitation de bâti existant). A contrario, 45% des logements produits ont entraîné de la consommation d'ENAF. On observe une dynamique inverse à l'échelle des communes du bassin de Garazi avec une majorité de logements construits en extension des enveloppes urbaines existantes.

La moyenne du nombre de logements créés par commune sur ces 10 ans se situe aux alentours de 21 logements.

Si on analyse le nombre de logements créés par bassin de vie par rapport au nombre de commune qui le compose, c'est sur le secteur de la Polarité Garazi que la production de logement a été la plus élevée. On remarque que la partie Ouest du territoire (Polarité Garazi, secteurs de Baïgura et des Aldudes) a accueilli une large majorité des nouveaux logements (2/3 de la totalité créée sur 2011-2021).

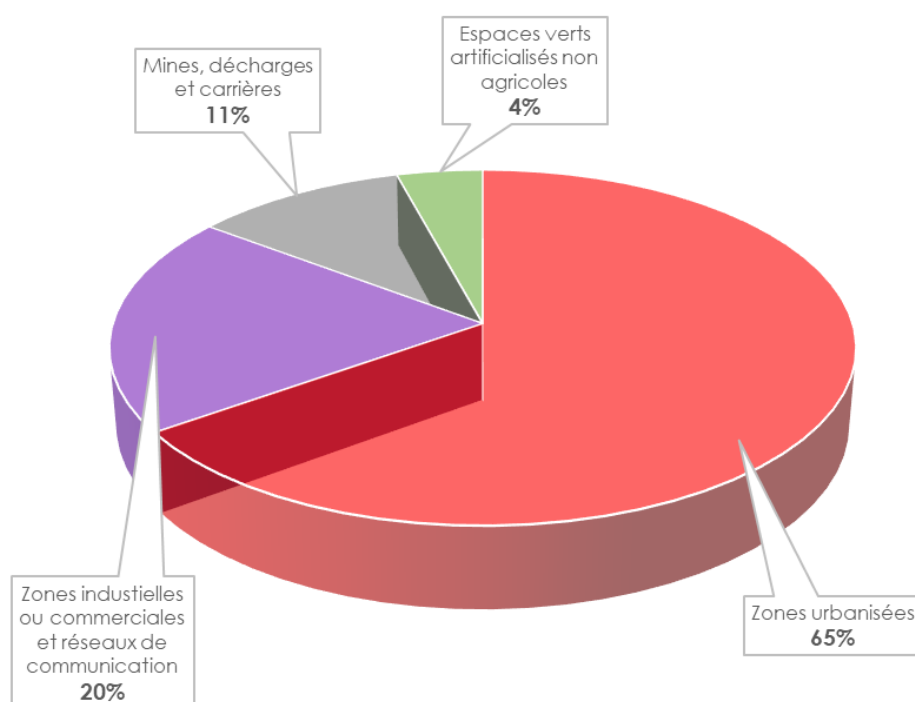
Plus précisément, les nouveaux logements se sont concentrés en priorité sur les communes de Irissarry (69 logements), Saint-Etienne-de-Baïgorry (65 logements), Ispoure (63 logements) et Ossès (60 logements) : cela représente 257 logements soit environ un tiers de la production observée.

4. BILAN DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS AU COURS DES 10 ANS PRECEDENT L'ARRET DU PROJET (CODE DE L'URBANISME)

Pour la période du 01^{er} janvier 2015 au 1^{er} janvier 2025, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été d'environ **146,4 hectares**, dont :

- **95,5 ha** pour la croissance urbaine liée principalement à l'habitat,
- **29,3 ha** pour les besoins liés aux « zones industrielles ou commerciales et réseaux de communications »,
- **15,4 ha** pour les besoins de « mines, chantiers ou décharges »,
- **6,2 ha** pour les besoins liés aux « espaces verts artificialisés non agricoles ».

Avec plus de 95 hectares, l'habitat représente la vocation la plus consommatrice d'espaces (65% des espaces consommés). Les communes de Saint-Jean-le-Vieux, Saint-Etienne-de-Baïgorry et Irissary ont consommé chacune plus de 7 ha d'espaces NAF.



*La consommation d'ENAF sur le territoire du PLUi entre 2015 et 2025
source : OCS, données ADS communales*

Sur le territoire Sud-Basse-Navarre, 949 logements ont été réalisés de 2015 à 2025 soit une moyenne de 22 logements par commune sur une période de 10 ans. 56% de ces derniers ont été créés sans consommation d'ENAF, majoritairement via des opérations de renouvellement urbain. La polarité de Garazi présente la plus grande production de logements en comparaison des autres bassins de vie avec 273 nouveaux logements (soit une moyenne de 68 logements par commune). La commune de Saint-Jean-Pied-de-Port est marquée par une forte croissance urbaine avec 144 logements créés à elle seule.

Chapitre 2 : Application de la loi Montagne

1. CONTEXTE JURIDIQUE

La loi « Montagne » pose le principe, codifié à l'article L.122-5 du code de l'urbanisme, d'une urbanisation en continuité des zones urbanisées : « l'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation, existants (...) ».

Une jurisprudence florissante est venue alimenter la réflexion et a posé peu à peu les critères à retenir pour définir ces notions et les appliquer de manière particulière à certains territoires. La loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne est venue préciser ces critères, nécessaires à la mise en œuvre de ce principe de continuité de l'urbanisation. Dorénavant posés à l'article L.122-5-1 du code de l'urbanisme, ils correspondent à ceux qui avaient été précisés par les décisions et avis jurisprudentiels : « *le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux* ».

L'instruction ministérielle du 12 octobre 2018 est venue préciser cet article ; les critères à prendre en compte pour appliquer le principe de continuité sont :

- les distances entre les bâtiments (une proximité de quelques mètres n'étant pas nécessaire),
- la densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale,
- les caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques.

De même, cette même circulaire précise les notions de bourg, village, hameau, groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes :

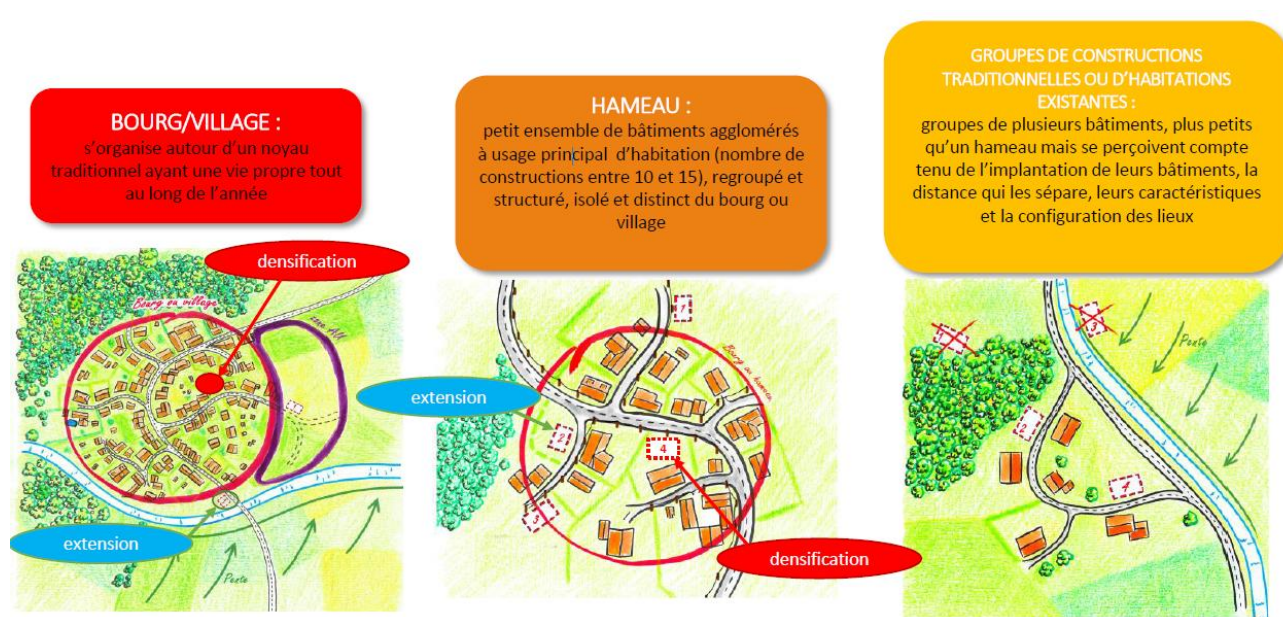
- **le village** s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore, ou a accueilli, des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie. **Le bourg** répond aux mêmes caractéristiques que le village, mais sa taille est plus importante.
- le terme de **hameau**, selon la jurisprudence, désigne un petit ensemble de bâtiments agglomérés à usage principal d'habitation, d'une taille inférieure aux bourgs et aux villages. Les critères cumulatifs suivants sont généralement utilisés : un nombre de constructions limité (une dizaine ou une quinzaine de constructions) destinées

principalement à l'habitation, regroupé et structuré, isolé et distinct du bourg ou du village.

Le hameau implique, comme la notion de continuité, une proximité des constructions. Le Conseil d'État a jugé que le fait que les constructions soient édifiées sur des parcelles contiguës n'implique pas nécessairement qu'elles constituent un hameau, lequel est caractérisé également par une proximité des bâtiments.

- **les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants** (cette dernière notion est issue de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat), sont définis comme des groupes de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble

Le PLU ne pourra offrir des zones constructibles (classement en U) qu'à l'intérieur (densification) ou en continuité (extension) des bourgs, hameaux et groupes de constructions



2. CARACTERISATION DES ESPACES BATIS AU SENS DE LA LOI MONTAGNE

2.1 METHODOLOGIE

Sur chacun des ensembles bâtis retenus sur le territoire du PLUi de Sud Basse Navarre, il est procédé à une analyse multicritère, étudiant :

La forme urbaine

- L'ancienneté du bâti et des ensembles bâtis : étude de l'évolution urbaine relatif à la structuration urbaine et au cadre bâti, afin de déterminer l'ancienneté des ensembles bâtis existants actuellement
- Le nombre de constructions
- La densité de logements
- Le caractère groupé des constructions = un secteur urbain constitué soit « un ensemble bâti » d'au moins 5 constructions, chaque construction ayant au moins 2 autres constructions à moins de 50 mètres (les cercles d'un rayon de 25 mètres autour de chacune des constructions doivent être sécants).
- Le caractère artificialisé des sols

La nature des constructions

Elles doivent être à dominante d'habitations mais il peut y avoir des constructions liées à l'activité agricole, artisanale ou commerciale. La présence de lieux de vie (commerces de proximité, équipements publics, services...) permettra de faire la distinction en les bourgs/villages et les autres types d'espaces bâtis.

La desserte par les infrastructures et réseaux

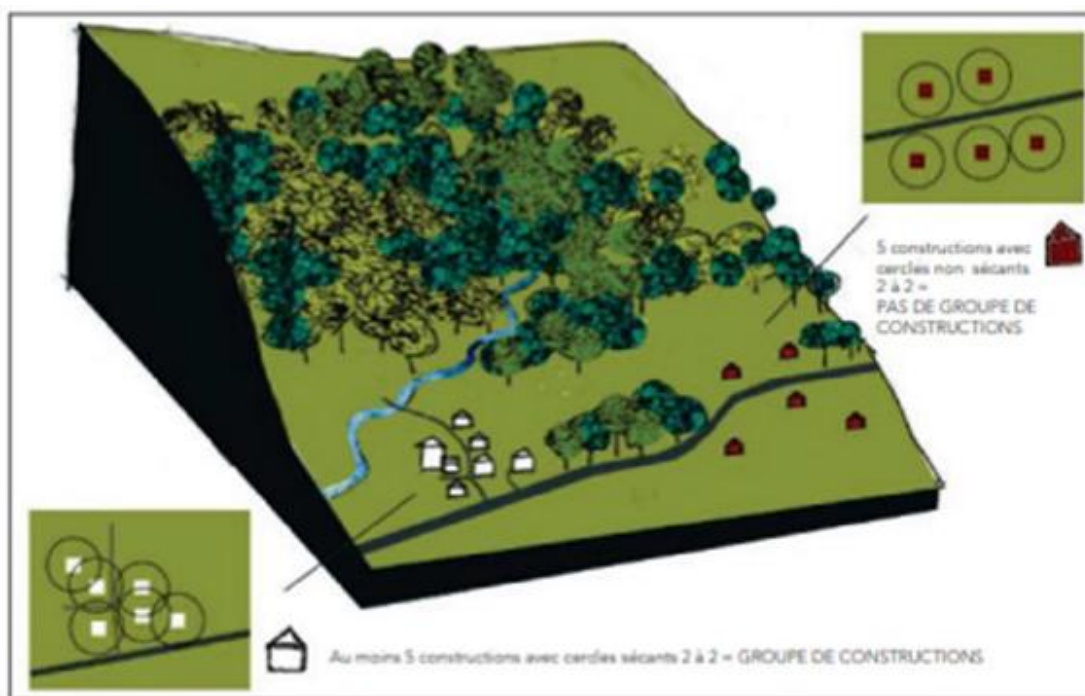
Les constructions doivent être desservies par une voie d'accès et disposer d'une desserte suffisante par les réseaux.

L'implantation des bâtiments dans le paysage, leur inscription paysagère et visuelle dans le site Ce point est déterminant notamment pour la définition des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Ainsi, sont notamment pris en compte :

- l'absence de rupture significative : naturelle (cours d'eau, boisements...) ou artificielle (route...)
- l'absence de rupture visuelle : le groupe de constructions doit générer une seule unité urbaine dans le paysage.
- la présence d'espaces artificialisés (aire de stationnement...) assurant la continuité

Si un ou plusieurs de ces critères sont absents dans les ensembles bâtis étudiés, ils ne pourront entrer dans la typologie « bourg/village/hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes ».



Enfin, cette analyse est superposée à l'état initial de l'environnement ainsi qu'au diagnostic agricole, tous deux réalisés pour l'ensemble du territoire. La présence d'enjeux environnementaux ou agricoles au niveau des ensembles bâtis étudiés sera considérée comme critère « déclassant ».

L'ensemble de ces étapes ayant été réalisées, il pourra alors être décliné la typologie « loi Montagne » sur le territoire : le ou les bourgs/village, hameau, groupes de construction traditionnelles ou d'habitation existantes seront alors déterminés.

3. LA CARACTERISATION DES ESPACES BATIS EXISTANTS SUR LE TERRITOIRE DU PLUi SUD BASSE NAVAREE

Pour les zones à vocation principalement résidentielle de Sud-Basse-Navarre, il est proposé de distinguer les espaces bâtis suivants :

Le village :

Un ensemble de bâtiments agglomérés à usage principal d'habitation composé d'un minimum de 15 constructions présentant un caractère homogène et groupé (distance de moins de 50 m entre deux constructions) et sans enjeux agricoles ou environnementaux. Le bourg se distingue du hameau par le fait qu'il accueille encore, ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie.

Le bourg :

Il répond aux mêmes caractéristiques que le village mais sa taille est plus importante (polarités).

Le hameau :

Le hameau serait défini comme un groupe de constructions à dominante d'habitation composé entre 10 et 15 constructions qui se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare (distance de moins de 50 m entre deux constructions), de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux comme appartenant à un même ensemble. Ils sont sans enjeux agricoles ou environnementaux

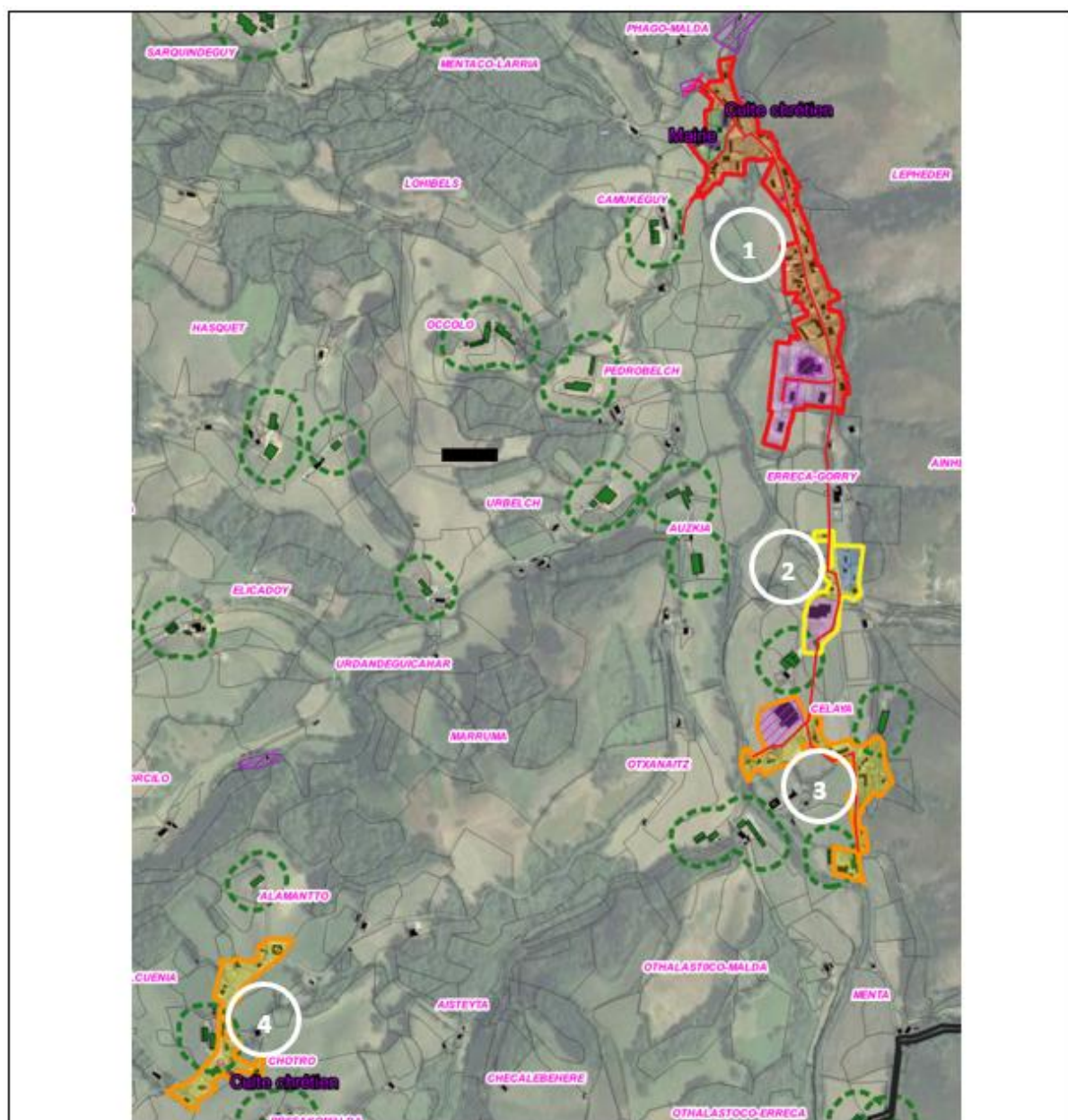
Le groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants :

Un ensemble de bâtiments agglomérés à usage principal d'habitation composé de 5 à 10 constructions.

Le bâti dispersé :

Toute autre construction dispersée/isolée au sein d'un espace agricole ou naturel ne pourra être le support d'un développement de l'urbanisation et ne fera pas partie de la tâche urbaine définie.

Exemple : commune des Aldudes



	Nom	Nombre de logements	Densité logts/ha	Présence de lieux de vie, commerces, services et équipements	Implantation du bâti / paysage	Desserte routière	Réseaux	Synthèse
1	Bourg	64	11,3	Oui	Bourg rue	Oui	AC	Bourg
2	Erreca-Gorry	8	4,7	Non	Hameau étendu	Oui	AC	Groupe de construction
3	Celaya	20	5,8	Oui	Hameau étendu	Oui	AC	Hameau
4	Esnazu	10	4,6	Oui	Bourg rue	Oui	ANC	Hameau

4. LA DETERMINATION DES TERRES NECESSAIRES AU MAINTIEN ET AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES AGRICOLES, PASOTRALES ET FORECTIERES

L'EVALUATION DES CAPACITES D'ACCUEIL

La loi Montagne (article L.122-8 du code de l'Urbanisme) précise les critères à prendre en compte pour la détermination, au travers des documents d'urbanisme, de la capacité d'accueil du territoire. Il s'agit :

- De la préservation des espaces et milieux remarquables,
- De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Il convient donc d'apprécier la capacité d'accueil du territoire, qui peut donc se définir comme le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières pouvant être supportées par le système de ressources du territoire, sans que soient mises en péril ses spécificités.

La détermination des capacités d'accueil du territoire au moment de l'élaboration du document d'urbanisme est ainsi la résultante du diagnostic et de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Elle permet alors de pouvoir dimensionner le projet de développement du territoire, tel qu'il sera exprimé dans le PADD et sa traduction réglementaire (zonage, règlement, OAP). Par l'appréciation, dans la démarche d'élaboration du document d'urbanisme, de ces capacités d'accueil la commune doit pouvoir évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités envisagées est compatible avec les ressources disponibles de son territoire (ceci est fait dans les chapitres relatifs à la justification du projet et à l'analyse des incidences du projet de PLUi).

A noter que cette démarche converge avec celle de l'évaluation environnementale, mise en œuvre dès le début de l'étude d'élaboration du document d'urbanisme, en tant qu'outil d'aide à la décision des élus pour la mise en place du projet de territoire, après qu'auront été révélés ses contraintes, pressions et atouts pour en dégager les opportunités d'actions et les menaces à contrer.

5. DIAGNOSTIC DES BESOINS EN REHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIRS ET « UTN »

Le territoire du PLUi Sud Basse-Navarre répertorie :

- 65 chambres d'hôtes ayant une capacité de 464 lits ;
- 32 hébergements collectifs (accueil pèlerins, centre de vacances, gîte de groupe ou d'étape) pour une capacité de 777 lits ;
- 24 hôtels pour une capacité de 746 lits ;
- 13 campings pour une capacité de 2 065 lits ;
- Un village vacances composé de 294 lits ;
- Une résidence tourisme composée de 335 lits.

Il ne comprend actuellement aucune Unité Touristique Nouvelle telle que définie par la loi Montagne.

Les besoins en termes de réhabilitation de l'immobilier touristique ne nécessitent pas la création d'une Unité touristique Nouvelle, et les élus ne souhaitent pas créer de nouvelle UTN.

Les projets actuels sont des projets de petite taille, visant le développement d'habitats insolites, notamment sur Banca, Lantabat, Lasse,...

Chapitre 3 : étude de densification des espaces bâtis

Pour limiter la consommation d'espace dans les prochaines années, un des leviers principaux est de mieux utiliser les gisements fonciers situés au sein du tissu urbain déjà constitué. Ces ressources concernent des disponibilités résiduelles dans l'enveloppe urbaine pouvant répondre aux besoins résidentiels comme économique.

Les termes de « densification » et de « mutation » renvoient à deux notions différentes. La densification, pour un secteur donné, s'évalue au regard de différents critères, parmi lesquels :

- l'accessibilité et la desserte (voirie, réseaux),
- les contraintes physiques et naturelles : topographie (pente), présence de risques, ...,
- les enjeux environnementaux (intérêt paysager, valeur écologique,...),
- le contexte urbain (la densité environnante),
- le marché foncier et immobilier.

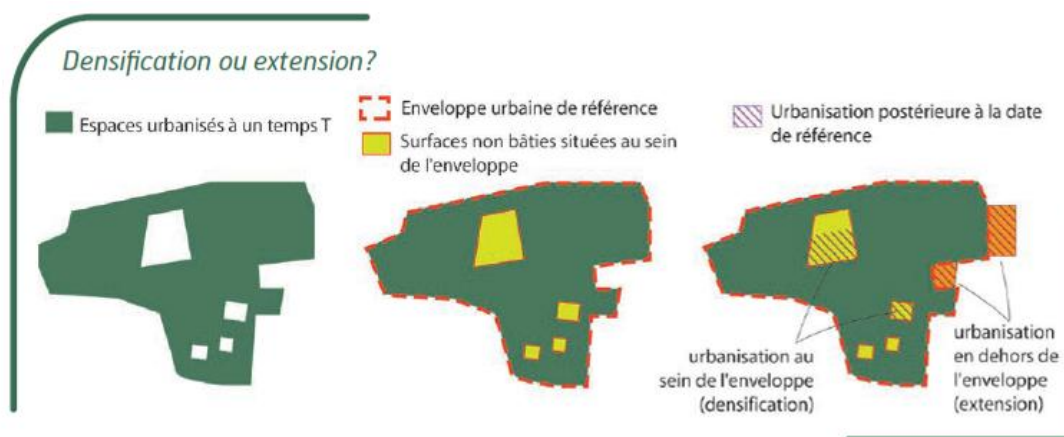
La mutabilité renvoie quant à elle à la capacité d'un terrain à changer d'affectation et à être construit.

Un atlas d'analyse des capacités de densification est annexé au présent rapport de présentation du PLUi.

1. LA DELIMITATION DE LA TACHE URBAINE EN 2021

Objectif : définir les secteurs bâtis du territoire pouvant être considérés comme étant de la tache urbaine (partie actuellement urbanisée).

Note : Il s'agit de l'enveloppe urbaine de référence sur laquelle se fonde ensuite l'analyse de l'évolution du potentiel de densification/mutabilité et la définition des zones urbaines lors de l'élaboration du règlement graphique.



Source : Le potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune, agence d'urbanisme de la région mulhousienne, Juin 2015

La notion d'espace urbanisé se rapporte à une réalité physique (les espaces effectivement bâtis). Ils sont constitués de l'ensemble des espaces contigus, bâtis ou imperméabilisés, comportant à minima 5 constructions distantes les unes des autres de 50 mètres au maximum.

Ces espaces urbanisés doivent être à vocation principale d'habitat, d'activité économique ou d'équipement, ou comprendre au moins 5 logements.

Ils peuvent inclure des espaces libres enclavés.

En deçà de 5 constructions à usage principal d'habitat, d'activité économique ou d'équipements, distantes les unes des autres de moins de 50 mètres, on ne pourra pas délimiter un espace urbanisé et le bâti sera considéré comme diffus.

Pour délimiter la tâche urbaine sur le territoire de Sud Basse Navarre, la méthodologie suivante a été appliquée :

Analyse géomatique :

- création de zones tampons d'un rayon de 25 m autour de chaque construction (hors bâtiments légers et annexes inférieure à 40m²)
- fusion des tampons adjacents
- tampon / érosion de 20m pour combler les « vides » au cœur de l'espace urbain. Cette étape permet d'identifier les ensembles bâtis distants de moins de 50 mètres. Les groupes de constructions comprenant moins de 5 bâtiments distants de moins de 50m sont assimilés à du bâti isolé, non inclus dans la tâche urbaine.

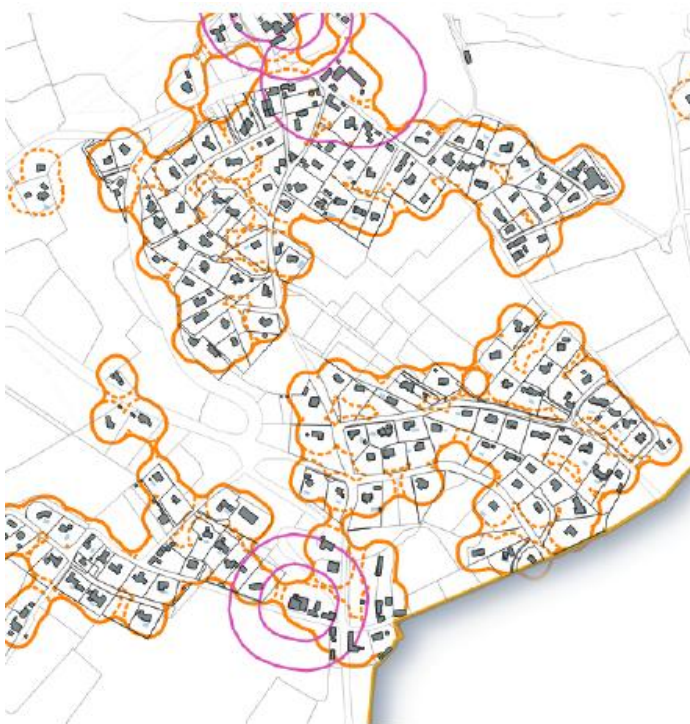
Délimitation de l'emprise de la tâche urbaine sur la base :

- de l'analyse géomatique
- des espaces « U » de l'OCS
- de la photo-interprétation
- des données agricoles (bâtiments d'élevage, Registre Parcellaire Graphique).

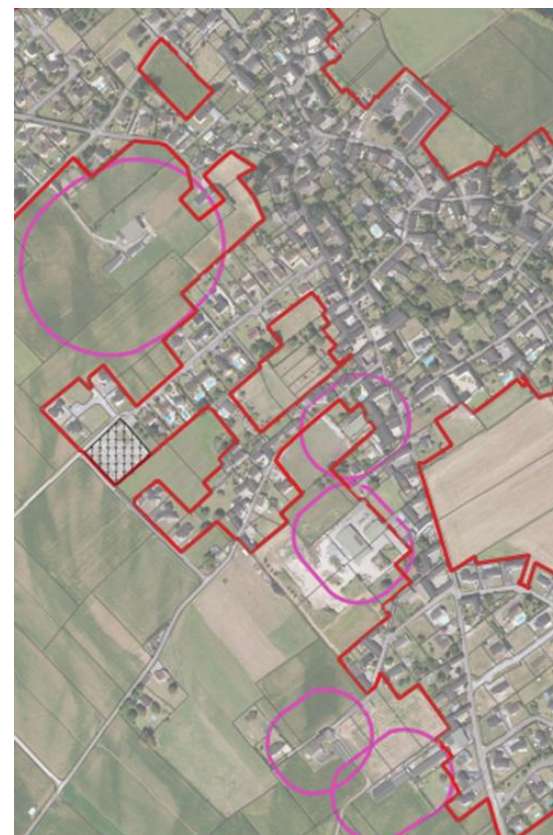
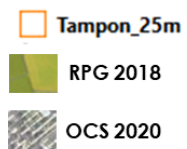
A noter que sont exclus de la tâche urbaine :

- Les bâtiments agricoles, excepté s'ils sont imbriqués dans le tissu urbain,
- Le bâti ne présentant pas une continuité lors de la fusion des tampons de 25m,
- Les parcelles ou unités foncières comprises dans les zones tampons mais rattachées à un ilot agricole ou naturel de plus de 5 000 m² (pour éviter l'enclavement des parcelles),
- Les parcelles ou unités foncières de plus de 2500 m² (les espaces interstitiels) comprises dans les zones tampons mais non comprises dans les « espaces urbains » identifiés dans l'OCS. **Pour autant, les espaces interstitiels (parcelles ou unités foncières de plus de 2500m²) compris dans l'OCS ont été conservés dans la tâche urbaine ; ceci afin de pouvoir y évaluer le potentiel de mutabilité de ces espaces, et offrir un outil d'aide à la décision aux élus dans leurs futurs choix de zonage.**

Une analyse multicritère a également été réalisée en lien avec les dispositions de la loi Montagne (cf. chapitre Application de la loi Montagne).



Analyse géomatique



Délimitation de la tâche urbaine

Exemple de délimitation d'une tâche urbaine

2. L'ANALYSE DES CAPACITES DE DENSIFICATION

Objectif : sur la base de la tache urbaine définie, il s'agit d'évaluer les capacités de densification à l'intérieur des espaces bâtis existants (= potentiel de densification).

2.1 LES DIFFERENTS TYPE DE DENSIFICATION POSSIBLES

DENSIFICATION « DENTS CREUSES »

Les dents creuses correspondent à des terrains non bâtis entourées par des terrains bâtis au sein des zones urbaines et pouvant être urbanisés.

DENSIFICATION « EXTENSION D'AJUSTEMENT »

Ce type de densification concerne des logements individuels qui font l'objet d'une extension ou d'une surélévation ne produisant pas un nouveau logement. Elle suppose que le propriétaire dispose de droits résiduels de construction et procède à l'extension (ou à la surélévation) répondant à des besoins propres à son ménage. Ce potentiel de densification est difficilement estimable mais tout à fait envisageable sur le territoire, notamment au regard de la taille des terrains.

DENSIFICATION « BIMBY » OU PAR « DIVISION PARCELLAIRE »

Le dispositif connu sous l'appellation « Bimby » (Build In My Back Yard » ou construire dans mon jardin) se concrétise par la densification des zones pavillonnaires ou des lotissements dont les parcelles possèdent suffisamment de droit à construire pour produire un ou plusieurs logements supplémentaires. Il permet ainsi de bénéficier de la création de terrains à bâtir dans des quartiers déjà desservis et équipés, sans générer d'étalement urbain. Il est aujourd'hui considéré comme une réelle alternative dans l'évolution de l'habitat individuel.

DENSIFICATION « 1 EGALE 2 »

Ce type de densification concerne les logements individuels qui possèdent des caractéristiques permettant de créer un (ou plusieurs logements supplémentaire(s)) sans création de surface de plancher. Généralement, il s'agit de logements individuels de grande superficie pouvant être divisés.

DENSIFICATION « DEMOLITION-RECONSTRUCTION »

La densification peut aussi se faire par des opérations plus lourdes et plus complexes à mettre en œuvre à travers la démolition-reconstruction. Ce type de densification est liée à une volonté d'optimisation d'un foncier mal occupé parce que peu dense ou supportant un bâti dégradé et/ou une entreprise dont l'activité n'est pas en concordance avec la vocation de la zone.

DENSIFICATION « REHABILITATION »

Il s'agit d'une potentielle augmentation du nombre d'habitants liée à la réhabilitation de logements vacants remis sur le marché. C'est une capacité de logements sans consommation de ressources foncières qui peut être intéressantes pour créer de nouvelles résidences principales.

2.2. LE POTENTIEL BRUT DE DENSIFICATION

2.2.1. LE POTENTIEL BRUT A VOCATION PRINCIPALE D'HABITATION

La première étape consiste, sur la base de la tâche urbaine préalablement définie, d'analyser le potentiel brut de densification. Le potentiel brut correspond à l'état des lieux exhaustif du potentiel de densification de l'enveloppe urbaine actuelle. Il s'agit d'identifier l'ensemble des espaces libres au sein de la tâche urbaine (dents creuses, divisions parcellaires). Cette analyse correspond à un état de la situation et des connaissances à un instant « T ». Une telle évaluation doit être considérée comme une aide à la décision permettant de construire le projet communautaire.

La « dent creuse » correspond soit à :

- Une parcelle, non bâtie, aménagée dans la cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble (lotissement, ...).

Nota : ont été analysées les dents creuses de plus de 2500 m² (espaces interstitiels) situés à l'intérieur de la tâche urbaine, afin d'apporter un outil d'aide à la décision aux élus dans leurs futurs choix de zonage



- Une parcelle, non bâtie, présente dans la tâche urbaine, située entre deux constructions (hors annexe) distantes de moins de 50m et non rattaché à un ensemble agricole ou naturel de plus de 5000 m².

Sur le périmètre du PLUi de Sud Basse Navarre, la superficie minimale prise en compte dans cette analyse des dents creuses est de 500 m² pour les espaces desservis par l'assainissement collectif et 800 m² pour les espaces non desservis par le réseau d'assainissement collectif.

Les divisions parcellaires : une unité foncière bâtie présente dans la tâche urbaine et dont la superficie minimale non bâtie est de 500 m² pour les espaces desservis par l'assainissement collectif et 800 m² pour les espaces non desservis par le réseau d'assainissement collectif. Les potentielles divisions parcellaires sont en outre identifiées en fonction de la topographie et de la desserte (voirie, réseaux...).



Les surfaces disponibles en densification doivent permettre de couvrir une partie des besoins en logements afin d'évaluer les besoins nécessaires en extension de l'urbanisation actuelle. Le potentiel brut évalué est ainsi estimé.

Le potentiel brut de densification à vocation principale d'habitation dans les espaces déjà bâtis sur les 44 communes est estimé à environ **683 logements**, répartis de la manière suivante :

- **397 dents creuses pour une surface totale de 43 ha soit un potentiel de 485 logements**

Il est ici défini le postulat que les dents creuses disponibles vont respecter la densité moyenne de logements existante dans l'espace bâti dans laquelle elles se situent, en cohérence avec le tissu urbain existant. Le nombre et l'éparpillement des ilots constructibles, parfois délimités dans le cadre d'opérations de lotissement notamment, ne permettent pas de projeter des densités supérieures.

- **198 divisions parcellaires soit un potentiel de 198 logements**

Dans un second temps, certains secteurs ont été exclus en raison de contraintes ou enjeux :

- Environnementaux : présence de zones humides, d'habitats d'intérêts, ...
- Paysagers et patrimoniaux : qualité paysagère, proximité d'un Monument Historique, continuité écologique, espaces de nature en ville
- Agricoles : bâtiment d'élevage, épandage, zone irriguée, ...
- Risques : zone inondable, ...
- Topographie et géographie : forte pente, sols pollués, ...
- Réseaux : absence de réseaux AEP, Eau, Electricité

Cette analyse des capacités de densification doit être relativisée, au regard des choix qui seront établis par la commune et du potentiel de mutation des terrains. Elle ne correspond donc pas forcément aux capacités de densification qui seront évaluées in fine dans le projet de PLUi (certaines dents creuses, espaces interstitiels ou unités divisibles pourront en effet ne pas être rendues constructibles, du fait d'un classement en zone agricole ou en zone naturelle, par exemple, ou bien via l'utilisation d'outil réglementaire rendant la parcelle inconstructible (EBS, espaces verts protégés,...)).

L'atlas établi à la commune est disponible en annexe du présent rapport.

2.2.2. LE POTENTIEL BRUT A VOCATION PRINCIPALE D'ECONOMIE

Concernant les disponibilités foncières au sein des zones d'activités, une analyse spécifique a été menée. Dans un premier temps, l'ensemble des espaces à vocation économique présents sur le territoire du PLUi de Sud Basse Navarre ont été recensés et analysés. L'objectif est de disposer **d'un état des lieux exhaustif actualisé et spatialisé des espaces/activités économiques existants**.

La méthodologie de recensement a été la suivante :

- ⇒ Analyse croisée des fichiers fonciers, du zonage économique des documents d'urbanisme, de l'OCS Nouvelle Aquitaine (Observatoire NAFU) et de la base Sirene ;
- ⇒ Tri et traitement des données via SIG pour identifier de façon précise les périmètres des espaces d'activités économiques (ne prend pas en compte les activités agricoles)
→ identifier l'ensemble des parcelles accueillant une activité économique ;
- ⇒ Délimitation des espaces bâtis (5 constructions distantes de moins de 50 mètres) à vocation économique en distinguant les espaces d'activités mixtes et les espaces d'activités commerciales ;
- ⇒ Localisation des activités économiques isolées (autres qu'agricoles) ;
- ⇒ Contrôle des périmètres par analyse des orthophotographies.

Puis les différents types d'espaces d'activité économique ont été caractérisés :

Espaces d'activités économiques constitués, à vocation commerciale, artisanale et/ou industrielle : Croisement des Zones d'Activités Economiques (ZAE), des zones UY identifiées dans les documents d'urbanisme et des « emprises industrielle et commerciales » attenantes identifiées par l'OCS (généralement localisées en périphérie des espaces urbains, le long d'axes routiers structurants).

Espaces d'activités économiques à vocation commerciale, insérés dans le tissu urbain : « Emprises commerciales et industrielles » identifiées par l'OCS, localisées au sein ou à proximité immédiate d'espaces urbanisés denses, surtout occupées par des GMS et n'intersectant pas une ZAE ou une zone UY.

Activités isolées, essentiellement commerciales et/ou artisanales : Petites « emprises commerciales et/ou artisanales » identifiées par l'OCS, localisées au sein des espaces urbains ou isolées en milieu rural et ne comptant qu'une ou deux entreprises.

Secteurs d'extension potentielle des espaces d'activités, en dehors de la tâche urbaine existante : Secteurs 1AUy et 2AUy ou « ZAE en cours » identifiés dans les documents d'urbanisme, et/ou parcelles en UY non bâties et localisées en dehors de la tâche urbaine

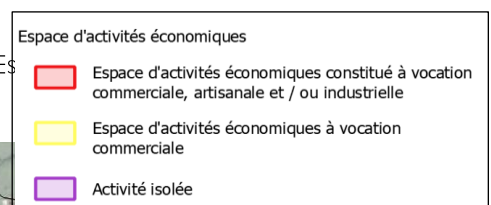
Polarités commerciales de centre-ville :

Secteur comportant au moins 10 locaux commerciaux.

Identification grâce à l'algorithme de partitionnement de données DBSCAN, qui définit des clusters de points en utilisant l'estimation de la densité locale, points issus de la base Sirene et des fichiers fonciers.

L'exemple de la polarité de Saint-Jean-Pied-de-Port

PLUi Sud Basse Navarre, Rapport de présentation - 1.5/Analyse foncière (ConsoEs)
(Source : Fichiers fonciers et base Sirene)
Version approbation – CC 28/02/2026



Dans un second temps, il a été défini **le potentiel brut de densification sans consommation d'espace au sein des espaces d'activités préalablement recensés.**

Comme pour les espaces à vocation principale d'habitation (cf. ci-dessus), il a été distingué :

- les espaces en dents creuses sans consommation d'espace :
 - soit une parcelle, non bâtie, aménagée dans le cadre d'une zone d'activité viabilisée,
 - soit un secteur non occupé, présent dans la tâche urbaine, dont la superficie est inférieure à 5000 m² ;
- les possibilités de divisions parcellaires : unité foncière bâtie présente dans la tâche urbaine et disposant d'une partie non bâtie pouvant être valorisée en densification.

Le potentiel brut de densification à vocation principale d'économie dans les espaces déjà bâtis sur les 44 communes est estimé à :

- **24 dents creuses réparties sur 7 communes du PLUi,**
- **5 divisions parcellaires au sein de 5 communes du PLUi.**

Ce potentiel brut a également été ajusté au regard des contraintes et enjeux du territoire (enjeux environnementaux, enjeux agricoles, topographie, risques, réseaux).

Commune	Nombre de dents creuses identifiées	Nombre de divisions parcellaires potentielles
Aldudes	7	
Bidarray	5	1
Caro		1
Irouléguy	5	
Ossès	1	
Saint-Etienne-de-Baïgorry	2	1
Saint-Jean-le-Vieux	2	1
Saint-Just-Ibarre		1
Uhart-Cize	2	
Total	24	5

L'atlas établi à la commune est disponible en annexe du présent rapport.

3. L'ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION ET DEFINITION DU POTENTIEL NET DE DENSIFICATION

Objectif : définition du potentiel net de densification à travers l'analyse des capacités de mutation du potentiel brut identifié au sein de la tâche urbaine ainsi que des capacités de mutation du bâti existant (renouvellement urbain, réhabilitation de logement vacant).

La capacité de mutation des espaces bâtis, ou mutabilité, renvoie à leur capacité à changer d'usage. On parle également de dureté foncière, un foncier dur étant un foncier peu mutable. L'analyse de la capacité de mutation peut ainsi répondre à l'objectif de densification. Par exemple, un terrain nu de type dent creuse, non soumis à contrainte particulière, est à la fois susceptible de muter vers un nouvel usage, via sa construction, et de participer à la densification du tissu urbain.

La rétention foncière désigne le fait que certains terrains potentiellement constructibles ne peuvent muter car les propriétaires conservent ce patrimoine. Les motivations des propriétaires à la conservation de la terre sont variées¹ :

Propriétaires ayant reçu leur bien en héritage et qui souhaitent le conserver pour le transmettre à leur tour à leurs enfants ;

- Propriétaires ayant déjà leur maison construite sur l'unité foncière. La ou les parcelles supposées « libres » sont en réalité un prolongement de leur propriété sous forme de jardin, de pré ou de potager qu'il n'est pas envisagé de céder à un tiers, du moins dans l'immédiat ;
- Propriétaires de fraîche date qui ont acquis leur parcelle en vue d'y bâtir leur maison mais qui ont momentanément différé leur construction pour des raisons administratives ou de financement ;
- Propriétaires qui font de la rétention spéculative.

Évaluer la part de rétention foncière est un exercice délicat. Le phénomène de rétention foncière est cependant une réalité qui conduit à l'immobilisation d'une partie des surfaces identifiées comme urbanisables.

L'évaluation du potentiel de mutabilité peut apporter une première approche du taux de rétention à l'échelle du territoire Sud-Basse-Navarre et il convient donc de l'appréhender pour pouvoir dimensionner au mieux le projet de PLUi au regard des besoins. L'analyse menée à donc pour objectif d'identifier dans les capacités de densification, le foncier qui pourrait facilement changer d'affectation et être construit.

3.1. ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION DES ESPACES LIBRES AU SEIN DE LA TACHE URBAINE

¹ Source : *Economie de l'aménagement marchés fonciers : identifier et comprendre la rétention foncière*, DREAL Pays de la Loire, sept. 2013.

3.1.1. A VOCATION PRINCIPALE D'HABITATION

La méthodologie utilisée vise à déterminer le « potentiel de mutabilité » des capacités de densification identifiées au sein de l'enveloppe urbaine. Pour cela une note globale est affectée à chaque terrain. Plus la note globale attribuée au terrain est faible, plus ce dernier est mutable. Cela permet de classer le potentiel de mutabilité de chaque terrain comme fort (de 3 à 5 pts), moyen (de 6 à 7 pts) ou faible (de 8 à 9 pts).

Cette note globale est la somme de trois notes concernant :

LE TYPE DE PROPRIETAIRE

On met ici une note de 1 à 3 en fonction du type de propriétaire (public, privé) et de son statut (indivision), étant entendu qu'un bien en copropriété est moins mutable qu'un bien détenu par la collectivité :

- Les propriétaires publics (Etat, Région, Département, Commune, établissement public...) : note de mutabilité = 1
- Les propriétaires privés uniques (1 seul propriétaire privé, personne morale privée, office HLM) : note de mutabilité = 2,
- Les propriétaires multiples (copropriété ou indivision) : note de mutabilité = 3.

LA COMPLEXITE PARCELLAIRE

On met ici une note de 1 à 3 en fonction de la complexité parcellaire :

- Une unité foncière complète : note de mutabilité = 1
- Une parcelle existante au sein d'une unité foncière nécessitant une division en propriété : note de mutabilité = 2,
- Une portion d'unité foncière nécessitant une division parcellaire ou un espace constitué de plusieurs parcelles appartenant à de multiples propriétaires : note de mutabilité = 3.

L'USAGE ACTUEL DU TERRAIN

Cette note de 1 à 3 est basée sur une analyse subjective du Maire et de membres de la commission urbanisme, en fonction de leur connaissance :

- De l'usage actuel du terrain (niveau d'entretien et d'appropriation) : par exemple, une parcelle non construite mais occupées par un potager ou un jardin soigné sera sans doute plus difficilement mutable qu'un bout de terrain en friche ;
- De la connaissance de l'intérêt de porteurs de projets ou de mouvements de vente : demande de renseignements en mairie, dépôt d'un certificat d'urbanisme... ;
- De la connaissance du contexte familial de propriétaires et de leurs intentions quant à leur patrimoine.

La somme de ces trois critères permet d'évaluer le potentiel mutable des terrains identifiés comme ayant une capacité à être densifiés.

Cette analyse a été réalisée sur le territoire du PLUi Sud-Basse-Navarre et permet d'obtenir les résultats suivants :

Potentiel de mutabilité	Potentiel de dents creuses	Potentiel de divisions parcellaires	Total	
Note de 3 à 5 : potentiel fort	119	1	120	20%
Note de 6 ou 7 : potentiel moyen	195	80	275	46%
Note de 8 ou 9 : potentiel faible	83	117	200	34%
Total	397	198	595	100 %

On observe que seul 20% des dents creuses et divisions parcellaires recensées présentent un potentiel de mutabilité fort. A contrario, 34% du potentiel mis en évidence au sein des dents creuses ou via des divisions parcellaires ne mutera probablement pas. La majorité du potentiel identifié sur le territoire du PLUi Sud-Basse-Navarre présentent une probabilité moyenne d’être construit d’ici les dix prochaines années.

3.1.2. A VOCATION PRINCIPALE D'ECONOMIE

La même méthodologie est appliquée pour déterminer le potentiel de mutabilité des capacités de densification identifiées dans les espaces à vocation principale d’économie.

Potentiel de mutabilité	Potentiel de dents creuses	Potentiel de divisions parcellaires	Total	
Note de 3 à 5 : potentiel fort	12	0	12	41 %
Note de 6 ou 7 : potentiel moyen	12	4	16	55 %
Note de 8 ou 9 : potentiel faible	0	1	1	4 %
Total	24	5	29	100 %

L’essentiel du potentiel identifié sur le territoire Sud-Basse-Navarre, soit 96 %, présentent une probabilité forte ou moyenne d’être construit d’ici les dix prochaines années.

3.2. ANALYSE DES CAPACITES DE MUTATION DU BATI EXISTANT

Objectif : Analyse du potentiel de logements sans consommation de ressources foncières via la réhabilitation de logements vacants, par changement de destination ou par division de logements existants.

Les mutations par réhabilitation sont principalement le fruit de l'initiative privée et ce potentiel est difficilement estimable mais doit être pris en compte. On peut principalement distinguer deux types de vacance :

- La vacance conjoncturelle ou de rotation, qui correspond à une vacance de courte durée, nécessaire au fonctionnement du marché immobilier (déménagements, réalisation de travaux...),
- La vacance structurelle (vacance de plus d'un an), qui traduit davantage l'intensité de la tension du marché et la présence de bâtis dégradés.

L'existence d'un parc de logements vacants est indispensable pour assurer la fluidité du marché et permettre aux habitants d'une commune de changer d'habitation en fonction de leurs besoins. Un taux de vacance équivalent à environ 5 ou 6 % du parc de logements permet d'assurer une bonne rotation de la population dans le parc de logements.

L'étude des fichiers fonciers de 2022 ainsi qu'un inventaire au cas par cas réalisé avec les élus des communes du périmètre du PLUi, montrent que **370 logements sont réellement vacants**.

Afin d'évaluer la mutabilité de ce bâti, une analyse concernant le type de vacance a été réalisée. Pour cela, une note entre 1 et 7 (cf. tableau ci-dessous) a été affecté à chaque logement identifié comme vacant :

- les logements ayant une note de 1 ou 2 sont considérés comme ayant un potentiel fort de mutation,
- les logements notés 3 ou 4 sont considérés comme disposant d'un potentiel moyen,
- les logements avec une note allant de 5 à 7 sont quant à eux identifiés en potentiel faible.

1	Logement disponible à la vente ou à la location
2	Logements avec travaux en cours ou prévus
3	Problème de partage ou d'indécision familiale
4	Difficulté à rassembler le budget pour rénover ou remettre en état le logement
5	Vacance de désintérêt économique (faible valeur économique du bien, désintérêt pour s'occuper du logement et pas de souhait de l'occuper soi-même)
6	Vacance expectative (logement réservé pour soi ou pour un proche, pour transmettre à ses héritiers)
7	Autre

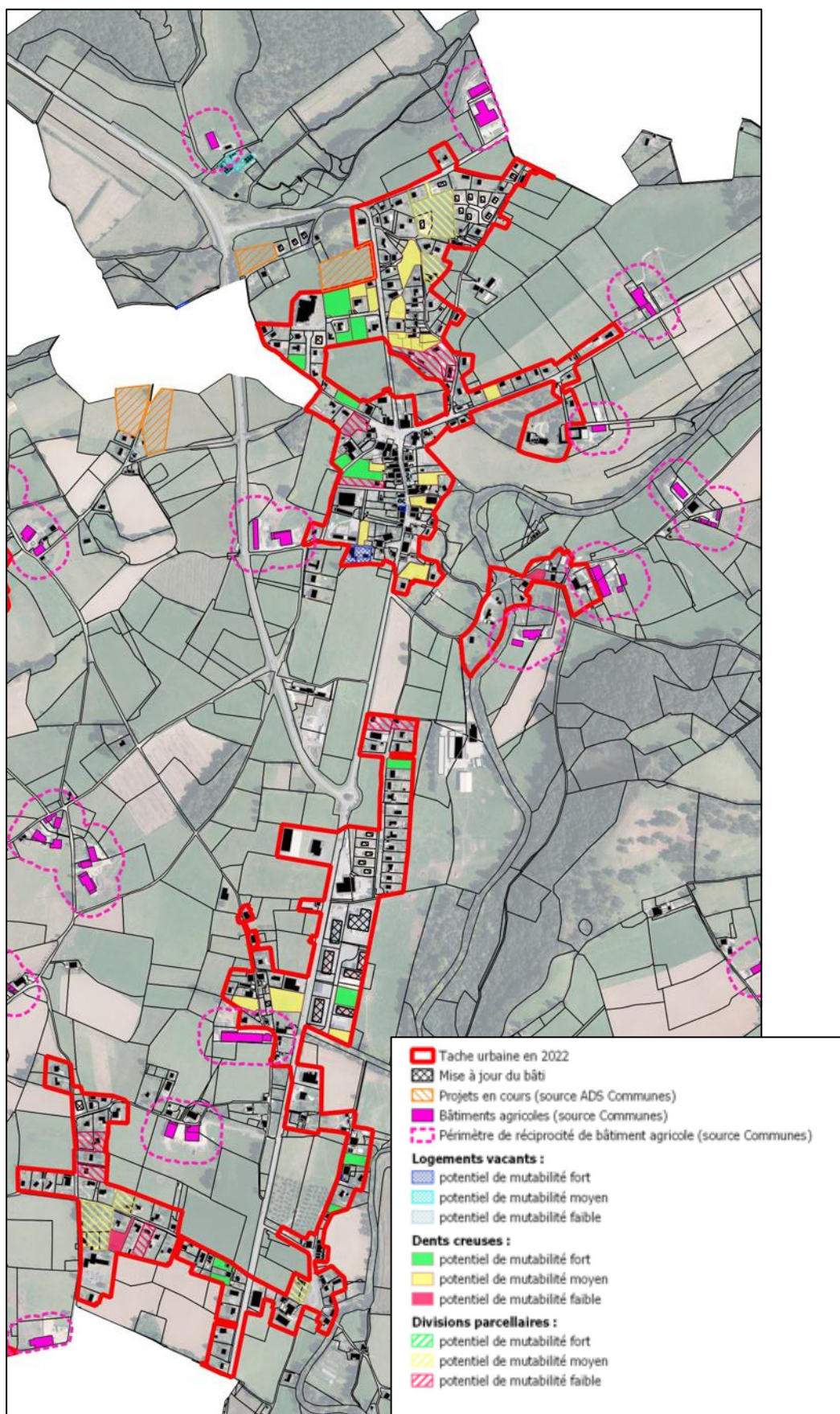
Potentiel de mutabilité	Potentiel en réhabilitation de logements vacants	
Note de 3 à 5 : potentiel fort	153	41%
Note de 6 ou 7 : potentiel moyen	57	15%
Note de 8 ou 9 : potentiel faible	160	43%
Total	370	100 %

On observe que plus de la moitié des logements identifiés ont un potentiel moyen ou faible de mutabilité et il est donc peu probable qu'ils soient réhabilités dans les dix ans à venir. Il s'agit principalement d'une vacance dite « expectative » (un logement réservé pour soi ou pour un proche, pour transmettre à ses héritiers).

41% des logements vacants ont toutefois un potentiel fort. Parmi eux, la majorité sont actuellement vacants du fait de travaux en cours ou prévus ; ce qui permet d'envisager une possibilité d'être occupés à court terme.

3.2.1. Exemple d'analyse du potentiel de densification

Exemple
de la commune
de
Saint-Jean-le-Vieux

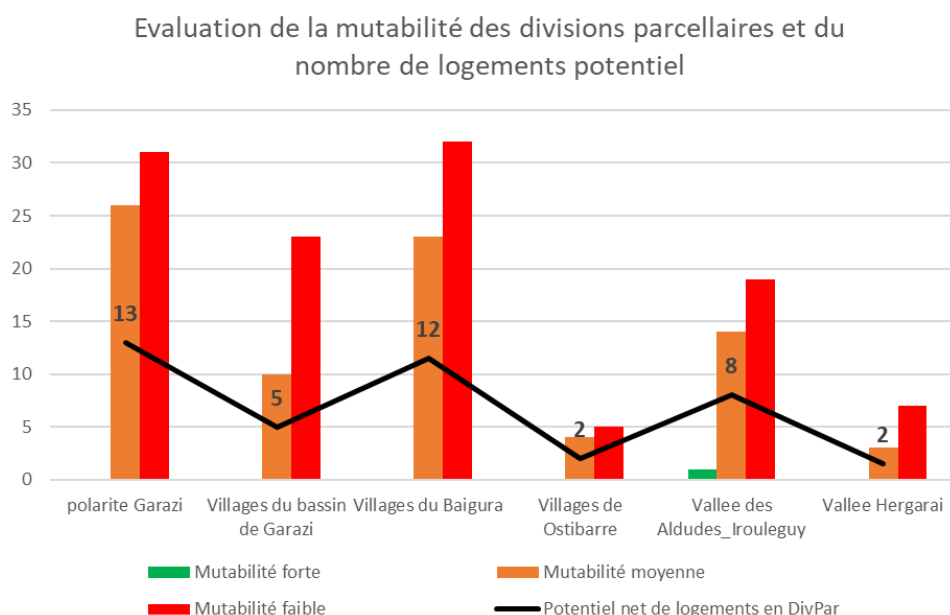
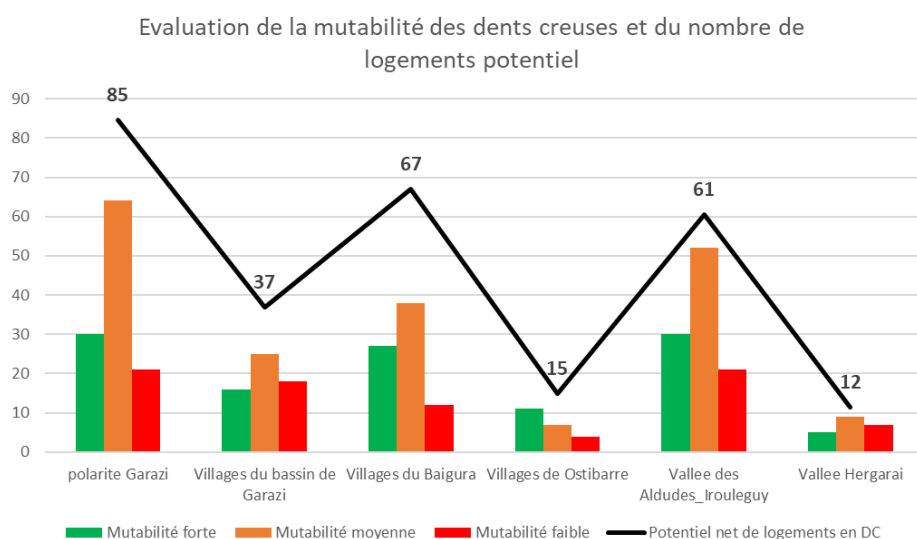


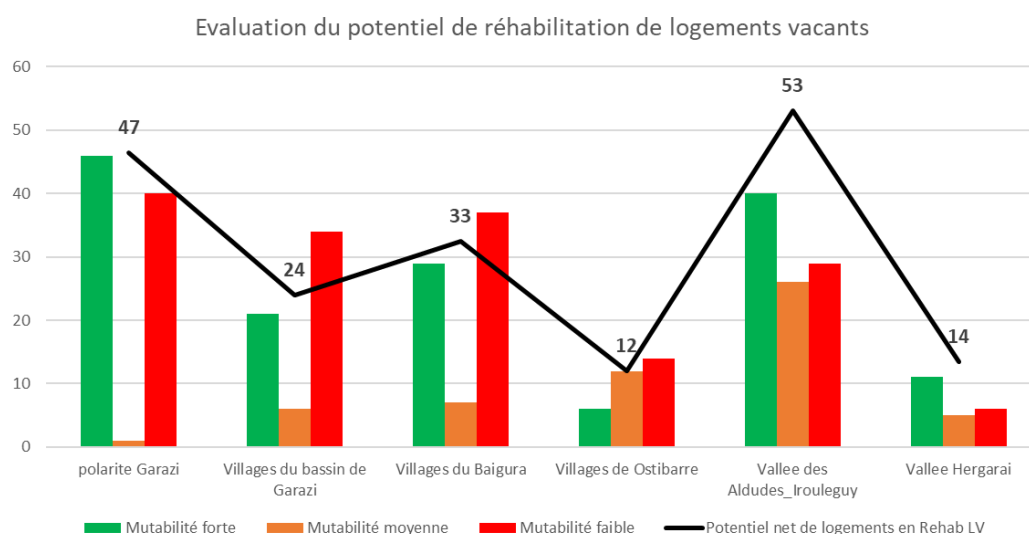
3.3. DEFINITION DU POTENTIEL NET DE DENSIFICATION

Cette approche d'évaluation du potentiel réel de densification et de mutabilité des espaces bâtis correspond à un état de la situation et des connaissances à un instant « T ». Une telle évaluation doit être considérée comme une aide à la décision permettant de construire le projet communautaire.

3.3.1. LE POTENTIEL NET A VOCATION PRINCIPALE D'HABITATION

Suite à l'analyse de mutabilité réalisée, il est fait le choix de retenir comme potentiel net de densification : l'ensemble des dents creuses et division parcellaires identifiées ayant un potentiel fort et la moitié de ces dernières ayant un potentiel moyen. Il est appliqué la même logique concernant le bâti existant, c'est-à-dire le potentiel de logements par réhabilitation de logements vacants.





Le potentiel net de densification à vocation principale d’habitation dans l’enveloppe urbaine est estimé à **environ 499 logements**, répartis de la manière suivante :

- **276 logements sur 25,40 hectares en dents creuses**, soit 57% du potentiel de densification brut.
- **41 logements en divisions parcellaires**, soit 21% du potentiel de densification brut.
- **182 logements et réhabilitation de logements vacants**, soit un potentiel de mutabilité d’un logement vacant sur 2.

A l’échelle des bassins de vie qui composent le territoire Sud-Basse-Navarre, on observe que :

- Le potentiel de densification en dents creuses se localisent principalement sur la polarité de Garazi, ainsi qu’au sein des villages du Baigura et des communes de la vallée des Aldudes ;
- Il existe un faible potentiel de densification via les divisions parcellaires ;
- Les logements vacants sont majoritairement situés dans les communes de la vallée des Aldudes, la polarité de Garazi et le secteur de Baigura mais les possibilités de mutation semblent moins probables sur ce dernier.

		Superficie	Nombre	Potentiel brut de logements	Potentiel net de logements
Sans consommation ENAF	Dents creuses	43 ha	397	485	276
	Divisions parcellaires	/	198	198	41
	Réhabilitation de vacants	/	370	370	182
	Total		965	1053	499

3.3.2. LE POTENTIEL NET A VOCATION PRINCIPALE D'ACTIVITES

Le potentiel net de densification à vocation principale d'économie dans l'enveloppe urbaine des 44 communes est estimé à :

- 18 dents creuses,
- 2 divisions parcellaires,
- Soit 69 % du potentiel brut identifié.