



N° 2025-01



RAPORTU

POSTU

DA A CUMISSIONI CULTURA, LINGUA È AMBIENTE

EN FINIR AVEC LA SPÉCULATION IMMOBILIÈRE DANS LES COMMUNES LITTORALES SANS PLU

TABLE DES MATIÈRES

Introduction. Un impératif social, environnemental et anti-mafia	3
I. Les secteurs anti-spéculatifs, un nouvel outil à disposition de la CDC	4
1) Rappel du contexte réglementaire et de l'engagement unanime des élus territoriaux.....	4
2) Périmètre d'intervention : les communes sans plan local d'urbanisme	6
3) Passer par une modification simple du PADDUC	8
II. Orientations pour une mise en oeuvre des secteurs anti-spéculatifs à brève échéance.....	10
1) L'importance de définir des critères objectifs	10
2) Identifier des communes sous pression foncière plutôt que des zones	12
3) Exemples de délimitation et scénarios envisageables	14
Conclusion.....	16
ANNEXES.....	17

Introduction. Un impératif social, environnemental et anti-mafia

La Corse comptait, en 2021, près de 100 000 résidences secondaires, soit 20 000 de plus que dix ans auparavant.

A l'heure où s'écrit ce rapport, force est de constater que les Corses sont dépossédés de pans entiers de leur terre. En moyenne, le prix de l'immobilier a augmenté de 138% en une décennie, et davantage encore sur le littoral. En 2019, l'Agence de l'urbanisme et de l'énergie estimait que 42 communes étaient devenues tout simplement inaccessibles pour un ménage au revenu médian. La réalité n'a fait que s'empirer depuis lors.

D'après une étude de l'INSEE publiée en décembre 2023, la Corse est la région où l'artificialisation des sols progresse le plus vite. Entre 2009 et 2019, elle a connu une augmentation de 14 %, soit presque deux fois plus que la moyenne hexagonale, qui s'élève à 7,6 %. Cette bétonisation saccage nos côtes, détruit des milieux exceptionnels et gâche nos meilleures terres agricoles. Elle engendre une Corse prisonnière du tourisme, étouffante en été et spectrale en hiver. Elle entretient des bandes mafieuses qui blanchissent leur argent dans le béton et engrangent des profits colossaux, au mépris des lois et au détriment de la vie des Corses.

S'il est certain que les défaillances du contrôle de légalité des actes d'urbanisme par les services déconcentrés de l'État ont participé à ce phénomène, il est aussi certain que tout doit être mis en œuvre par la Collectivité de Corse pour l'enrayer, avec les moyens dont elle dispose.

En effet, cette prolifération des résidences secondaires n'est pas une fatalité. Nombreuses sont les voix à s'y opposer, y compris parmi les maires des communes les plus concernées, qui préféreraient favoriser la construction de logements permanents plutôt que de voir leur commune se transformer en villages de vacances.

Face à cette urgence sociale, environnementale et anti-mafia, des mesures fortes sont attendues par la jeunesse et par l'ensemble des Corses. Le présent rapport met en exergue un dispositif qui peut être appliqué à droit constant, sans générer

aucun coût pour la Collectivité de Corse ou les communes, pouvant prendre effet à court terme (moins de 6 mois), et à l'efficacité certaine.

I. Les secteurs anti-spéculatifs, un nouvel outil à disposition de la CDC

1) Rappel du contexte réglementaire et de l'engagement unanime des élus territoriaux

La loi du 19 novembre 2024 “visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue” (dite loi Le Meur) a donné aux maires la possibilité de “délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale”. Dans ces zones, aux termes du nouvel article L. 151-14-1, la location de meublés touristiques (type airbnb) est interdite, sauf pour les parties de résidence principale, pour une période limitée et après déclaration préalable en mairie. Le maire de Chamonix (UDI, centre droit) a par exemple entrepris d'intégrer ce nouveau dispositif à son plan local d'urbanisme (PLU) en mars 2025¹, en interdisant totalement la construction de toute nouvelle résidence secondaire sur 75% des terrains constructibles. Evidemment, les communes corses qui disposent d'un PLU sont en droit de l'appliquer également, ce qui serait particulièrement bienvenu.

En ce qui concerne spécifiquement la Corse, cette même loi prévoit que, pour les communes dépourvues de PLU, la Collectivité de Corse peut délimiter ces servitudes de résidence principale² via le PADDUC.

L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales

III. – Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme, lorsque la taxe annuelle sur les logements vacants mentionnée à l'article 232 du code général des impôts est applicable ou lorsque les résidences secondaires représentent plus de 20 % du nombre total d'immeubles à usage d'habitation, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale, qau sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23

¹ https://www.chamonix.fr/wp-content/uploads/2025/03/cp_plu_chamonix_mont_blanc_plus_res_secondaire.pdf

² “Servitudes de résidence principale”, “espaces stratégiques anti-spéculatifs” et “secteurs anti-spéculatifs” sont utilisés ici comme synonymes.

décembre 1986, dans les conditions prévues pour le règlement d'urbanisme à l'article L. 151-14-1 du code de l'urbanisme.

Cet article est issu d'un amendement présenté par les rapporteurs de la proposition loi, M. Inaki Echaniz (député du Pays basque) et Mme Annaïg Le Meur (Bretagne), reprenant un sous-amendement qui avait été porté par le député de Haute-Corse M. Jean-Félix Acquaviva.

Fin novembre 2024, le rapport n°2024/O2/300 de l'Assemblée de Corse "Analyse globale de l'application du PADDUC et engagement la procédure de révision" fait référence à ce dispositif nouvellement entré en vigueur.

Plus récemment encore, la délibération relative à la lutte contre les pratiques mafieuses, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée de Corse le 28 février 2025, s'engage à mettre en œuvre ce dispositif dans les meilleurs délais.

Délibération n°25/021 de l'Assemblée de Corse, page 6

MANDATE le Président du Conseil exécutif pour mettre en œuvre au travers si possible d'une modification simplifiée si cela est possible [*sic*] dans des conditions juridiques sécurisées et en toute hypothèse dans le cadre de la révision du PADDUC, les dispositions de l'article L. 4424-11 du CGCT ou d'étudier toute autre possibilité législative et réglementaire afin de créer de nouveaux espaces stratégiques anti spéculatifs exclusivement dédiés à la résidence principale dans les parties actuellement urbanisées des communes littorales dépourvues de document d'urbanisme et en proie à une pression foncière et immobilière avérée.

Ce levier puissant, qui permettra à la Collectivité de Corse d'interdire la construction de résidences secondaires sur une grande partie du littoral, semble donc porté par une volonté politique forte et unanime.

Toutefois, ces textes posent plusieurs enjeux d'interprétation et laissent une certaine marge de manœuvre à la CDC, qui devra procéder à des choix politiques pour appliquer ce à quoi elle s'est engagée :

- A défaut de PLU, comment identifier les "zones urbaines ou à urbaniser" mentionnées dans la loi ?

- Au sein de ces zones, quels critères retenir pour choisir les secteurs voués exclusivement à la résidence principale ?
- Comment caractériser la “pression foncière et immobilière avérée” mentionnée par la délibération relative à lutte contre les pratiques mafieuses ? Toutes les communes du littoral dépourvues de PLU sont-elles concernées ?
- Faut-il inclure dans ce dispositif les communes munies uniquement d’une carte communale ? La loi permet de cibler toutes les communes qui n’ont pas de PLU, y compris celles qui disposent uniquement d’une carte communale. Cette inclusion augmenterait la portée du dispositif. La mention dans la délibération de février de “communes littorales dépourvues de document d’urbanisme” fait planer le doute.
- Quid des communes qui ne sont pas situées directement sur le littoral mais à proximité directe et qui présentent une pression foncière et immobilière similaire aux communes voisines ?

Le présent rapport fournit des éléments de réponse à ces questions et trace un chemin pour une mise en œuvre à court terme.

2) Périmètre d'intervention : les communes sans plan local d'urbanisme

Ce dispositif est applicable, en vertu de l'article L. 4424-11 précité, aux communes qui répondent aux deux critères cumulatifs suivants :

- Absence de plan local d'urbanisme : la commune doit donc relever du règlement national d'urbanisme (RNU) ou disposer seulement d'une carte communale ;
- Taux de résidences secondaires supérieur à 20% du parc de logements OU applicabilité de la taxe annuelle sur les logements vacants.

Quelques 350 des 360 communes corses sont listées au 2° de l'annexe du Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts. La taxe annuelle sur les logements vacants peut donc y être appliquée et, de ce fait, les servitudes de résidence principale.

Si l'on restreint l'analyse aux seules communes relevant de la loi Littoral, au 1er janvier 2024, près d'une cinquantaine de communes entreraient dans le périmètre de ce dispositif (voir la carte ci-après).

Pour donner une idée de l'ampleur de la spéculation immobilière qui a lieu dans les communes littorales qui n'avaient pas de PLU au 1er janvier 2024, en une décennie (2014-2024), les transactions immobilières qui y ont été réalisées atteignent un montant total de **7,95 milliards d'euros**.³ A titre de comparaison, le budget primitif de la CDC pour l'année 2015 s'élevait à 0,934 milliards d'euros⁴.

Pour préciser le périmètre d'intervention, doivent également être définies, au sein de ces communes, les "zones urbaines [ZU] ou à urbaniser [ZAU]" mentionnées par l'article L. 4424-11 du CGCT. Les ZU et ZAU sont en théorie délimitées par les communes au cours de l'élaboration de leur PLU. En l'absence de PLU, il

³ Source : Données DVF, voir annexes.

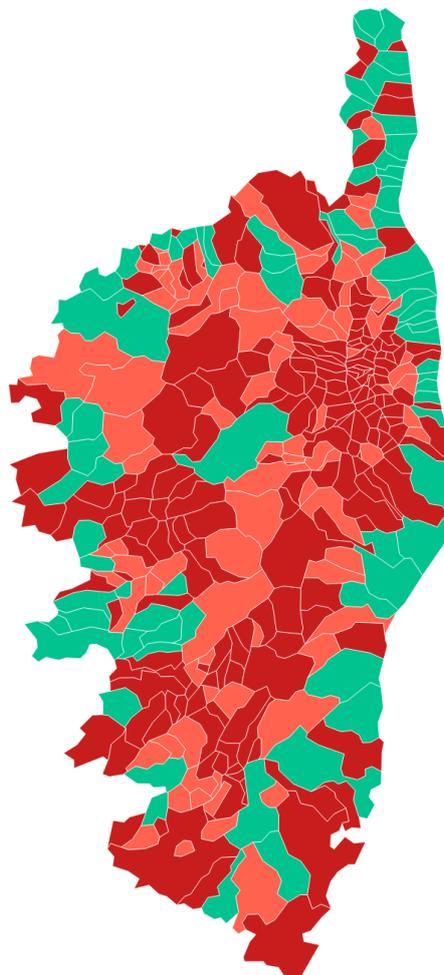
⁴ Source : <https://www.aefinfo.fr/depeche/493194-budget-2015-de-la-corse-9-m-pour-la-recherche-le-transfert-et-la-diffusion-des-savoirs>

revient ici à la CDC de supposer quelles zones correspondraient potentiellement à des ZU ou ZAU.

En vertu de R. 151-18 du code de l'urbanisme, peuvent être classés en zone urbaine "les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter". En vertu de R. 151-20 du même code, "peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. Ces définitions sommaires ne semblent guère suffisantes pour cartographier lesdites zones, sauf à se plonger dans la jurisprudence. Le règlement national d'urbanisme (L. 111-3) fait pour sa part référence aux "parties urbanisées de la commune". La définition de celles-ci a aussi fait l'objet d'une jurisprudence garnie.

Définir ces zones urbaines et à urbaniser pourrait revenir, pour la Collectivité de Corse, à empiéter sur une compétence des mairies, bien que celles-ci ne s'en saisissent pas au vu de l'absence de PLU. La question de la tutelle peut donc se poser. En outre, le risque, en définissant par exemple ces ZU/ZAU à partir de la tâche urbaine, serait de légitimer des zones artificialisées illégalement et permettre plus tard une urbanisation en continu de ces espaces "mités". Pour ces raisons, mieux vaut sans doute ne pas définir explicitement ces zones urbaines et à urbaniser mais se contenter de définir les secteurs anti-spéculatifs, c'est-à-dire les servitudes de résidence principale. En effet, puisque dans les communes au RNU, la constructibilité est limitée aux parties urbanisées de la commune, en théorie, toute servitude de résidence principale au sein de cette commune s'appliquera dans les seules zones où la construction est permise : la définition des ZU/ZAU est donc superfétatoire. La même logique prévaut pour les communes disposant d'une carte communale, puisqu'elles sont soumises à la loi Littoral qui implique une constructibilité en continuité de l'existant uniquement (L. 121-8).

CC PLU RNU



Source: Données SuDocUH • Données cartographiques: © OSM • Créé avec Datawrapper

Carte n°1 : Documents d'urbanisme opposables au 1er janvier 2025

3) Passer par une modification simple du PADDUC

Au vu du rapport n°2024/O2/300 de l'Assemblée de Corse proposant une "analyse globale de l'application du PADDUC et [engageant] la procédure de révision", la révision générale du PADDUC n'interviendra pas avant plusieurs années.

Arrimer le déploiement des secteurs anti-spéculation à la révision du PADDUC, comme le suggère ce même rapport (pages 11-12), revient à repousser sa mise en œuvre d'autant de temps. Or, ce dispositif n'est utile que s'il prend effet dans les meilleurs délais : la construction de résidences secondaires est très dynamique actuellement et le sera pour les années à venir en raison de la course à l'accaparement du littoral qui se joue sous nos yeux. D'autant que les communes qui ne sont pas dotées de PLU ne seront plus autorisées à délivrer de nouveaux permis de construire à compter de 2027, conformément à la loi ELAN.

Les secteurs anti-spéculatifs, s'ils ne sont pas déployés dès maintenant, ne le seront jamais. Les Corses, et les jeunes en particulier qui peinent tant à se loger, ne supporteraient pas que la CDC se prive des outils dont elle dispose pour leur assurer un accès au logement à des prix décents et que leur soit transmise une terre mitée de béton, déserte dix mois sur douze.

Il convient de souligner que, pour le dispositif de servitude de résidence principale applicable aux PLU, la loi du 19 novembre 2024 a permis de faciliter le recours à la modification simple des PLU pour instaurer les secteurs, en application de l'article L. 151-14-1. Ainsi, les communes n'ont pas à engager le long processus de révision de leur PLU pour appliquer ce nouveau dispositif.

Article L. 151-31 du code de l'urbanisme

III. – Lorsqu'ils ont pour objet de **délimiter les secteurs dans lesquels les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale**, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les changements mentionnés au 1° du I du présent article et la modification des règles applicables aux zones urbaines ou à urbaniser en vue de

délimiter ces secteurs en application de l'**article L. 151-14-1** relèvent de la procédure de **modification simplifiée** prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48.

Or, la création d'une servitude de résidence principale par le PADDUC est soumise au même régime de l'article L. 151-14-1, explicitement mentionné. Par parallélisme, il est évident que la modification simple du PADDUC est la procédure que le législateur a souhaité favoriser pour la mise en place de ces servitudes de résidence principale. Plutôt que d'opter pour une inclusion de ces secteurs anti-spéculatifs à la révision générale du PADDUC, il serait donc plus pertinent d'opter pour une modification simple. Celle-ci est possible à condition que les changements envisagés ne portent pas atteinte à l'économie générale du PADDUC.

Art. L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales

I. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut être modifié, sur proposition du conseil exécutif, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. L'article L. 104-3 du code de l'urbanisme est applicable. Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue à l'article L. 4424-13 du présent code. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois. Après enquête publique, les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse.

Notons en outre que cette procédure de modification simple a déjà été utilisée en 2020, pour apporter des modifications d'une ampleur significativement supérieure au dispositif proposé ici, puisqu'il s'agissait à l'époque de revoir la cartographie des espaces stratégiques agricoles (plus de 100 000 hectares).

Une telle procédure permet également une concertation avec les communes concernées, puisque les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques associées (en l'occurrence, communes et intercommunalités). Celles-ci disposent de trois mois pour communiquer ces avis. Après cela, une enquête publique d'une durée d'un mois est réalisée. Cette

concertation répond donc à l'exigence de co-construction avec les mairies, posée par le rapport de novembre relatif à la méthodologie de révision du PADDUC.

Enfin, un dernier argument plaide en faveur de cette modification simple : la création de ces secteurs anti-spéculatifs à court terme pourrait permettre de protéger des zones de la construction de résidences secondaires sur le long terme, quand bien même un PLU adopté a posteriori ferait disparaître ces zonages. Ceci s'explique par deux raisons. Premièrement, d'un point de vue politique, déclasser une zone pour y permettre à nouveau la construction de résidences secondaires et la spéculation représente un coût que les maires, dont la plupart préfèrent sincèrement le logement permanent aux villas secondaires, ne sauraient difficilement assumer. Deuxièmement, d'un point de vue juridique, il pourra être argumenté que le déclassement d'une zone régulée constitue une régression environnementale. Or, il existe en droit français un "principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment", principe prévu au 9° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. La jurisprudence a confirmé son effectivité pour les actes réglementaires. Aussi, il pourra être soutenu que le déclassement d'un secteur anti-spéculatif, en favorisant l'artificialisation des sols, constitue une régression environnementale, et est donc illicite.

En résumé, du point de vue légal, cette modification simple du PADDUC est possible sans créer d'insécurité juridique. Du point de vue de la conjoncture actuelle, il est opportun de l'engager sans attendre une révision globale. A compter de la délibération de l'Assemblée de Corse en la matière, les secteurs anti-spéculatifs pourront s'appliquer sous quatre mois.

II. Orientations pour une mise en oeuvre des secteurs anti-spéculatifs à court terme

1) L'importance de définir des critères objectifs

En cas de contentieux, si d'aventure un promoteur immobilier venait à contester le classement de certaines parcelles en secteurs anti-spéculatifs, il est primordial que toute différence de traitement soit fondée sur des critères objectifs et rationnels choisis en cohérence avec la finalité d'intérêt général poursuivie.

Aussi la sélection des secteurs faisant l'objet d'une interdiction de construire des résidences secondaires doit-elle se faire au regard d'indicateurs incontestables et en lien avec la problématique de la spéculation immobilière. Une cartographie au cas par cas présenterait une fragilité juridique trop grande. Seuls des critères clairs et facilement lisibles offrent une meilleure prévisibilité et renforcent l'effectivité de cette mesure.

Les critères retenus doivent ainsi présenter plusieurs caractéristiques :

- **Granularité fine.** Il faut pouvoir distinguer, au sein des communes, les secteurs soumis à la pression foncière et immobilière et ceux qui ne le sont pas. Les données doivent donc si possible exister à un niveau infra-communal.
- **Actualisation.** Des données qui n'auraient pas été actualisées depuis plus de cinq ans risqueraient d'affaiblir le dispositif en le rendant aveugle aux évolutions du territoire.
- **Lien direct** avec la pression foncière et immobilière. Si la sectorisation se fonde sur des éléments pour lesquels la CDC n'apporte pas la preuve qu'ils sont liés aux objectifs poursuivis (lutte contre la spéculation immobilière, favoriser l'accès au logement), le dispositif présentera une fragilité juridique. Ce lien doit être étayé et documenté pour se prémunir contre cet écueil.
- **Objectivité et fiabilité.** Les critères retenus doivent couvrir l'intégralité des communes visées et s'appuyer sur des données incontestables, produites par des institutions faisant autorité.
- **Disponibilité.** Les variables doivent pouvoir être accessibles pour la CDC au moment de l'élaboration des espaces stratégiques anti-spéculatifs. Au

cours de l'élaboration du présent rapport, les échanges avec l'INSEE de Corse ont permis de constater que ceux-ci sont tout à fait disposés à travailler sur le sujet avec la CDC en fournissant les données nécessaires. Si la délimitation des espaces stratégiques anti-spéculatifs ne passe pas par une cartographie mais uniquement par une règle générale, il appartiendra également de veiller à ce que le public ait accès aux données qui fondent cette règle.

En explorant les différentes bases existantes et en s'intéressant à la littérature scientifique dédiée aux déterminants et conséquences de la spéculation immobilière, 12 variables ont été identifiées et sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau n°1 : Critères pour délimiter les secteurs anti-spéculatifs

N°	Critère	Granularité	Lien direct	Source	Disponibilité
1	Part de résidences secondaires	Commune	Pas de corrélation significative avec le prix de l'immobilier	Observatoire des territoires (OdT) 2021	Licence ouverte
1 bis	Part de résidences secondaires	Infra communale/parcellaire	Pas de corrélation significative avec le prix de l'immobilier	Fideli / Majic / Base de données nationales du bâtiment 2021	Sur demande pour CDC
2	Evolution de la part de résidences secondaires	Commune	Pas de corrélation significative avec le prix de l'immobilier	Observatoire des territoires (OdT) 2009-2021	Licence ouverte
3	Prix moyen de l'immobilier	Commune	Lien trivial	DVF et AUE 2014-2024	Licence ouverte

N°	Critère	Granularité	Lien direct	Source	Disponibilité
4	Evolution du prix moyen de l'immobilier	Commune	Données insuffisantes pour trop de communes (échantillon de transactions non-significatif ou inexistant pour 2014)	DVF 2014-2024	Licence ouverte
5	Nombre de transactions réalisées au cours des dix dernières années	Commune	Lien direct mais biaisé par la superficie des communes	DVF 2014-2024	Licence ouverte
6	Nombre de transactions rapportées à la superficie de la commune	Commune	Lien trivial avec phénomène spéculatif	DVF et INSEE 2014-2024	Licence ouverte
7	Nombre de places d'hébergement touristique	Commune	Lien direct mais biaisé par la population des communes	Insee 2025	Licence ouverte
8	Places d'hébergement touristique pour 100 habitants	Commune	Indicateur du caractère touristique d'une commune	Insee et Insee 2025/2021	Licence ouverte
9	Nombre de meublés touristiques	Commune	Corrélation avec les prix solidement attestée par la littérature scientifique	Données AUE / Scrapping	Non-public, accessible CDC
9 bis	Nombre de meublés	Infra-comm	Corrélation avec les prix solidement	Données AUE /	Non-public,

N°	Critère	Granularité	Lien direct	Source	Disponibilité
	touristiques	unale / parcelle	attestée par la littérature scientifique	Scrapping	accessible CDC
10	Meublés touristiques pour 100 habitants	Commune	Corrélation avec les prix solidement attestée par la littérature scientifique	Données AUE/Scrapping	Non-public, accessible CDC
11	Distance à la côte	Infra-communale/parcelle	Pas de corrélation, nombreux contre-exemples	Données Fideli / Majic 2021	Non-public, accessible CDC
12	Prix moyen à la location d'un appartement type	Commune	Ne permet pas de mesurer le manque de logements en location annuelle	Données ANIL Seloger / Leboncoin	Licence ouverte

L'ensemble des données disponibles est présenté en annexe. Deux enjeux se posent à la lecture de ce tableau et à la visualisation des jeux de données : la question des délimitations infra-communales et la question des seuils.

2) Identifier des communes sous pression foncière plutôt que des zones

- **Délimitations : l'introuvable échelon infra-communal**

Parmi l'ensemble des données étudiées, aucune ne recoupe un échelon infra-communal qui permettrait d'isoler aisément des zones clairement identifiées, identifiées, cohérentes et homogènes en leur sein du point de vue de la pression foncière. La plupart des données n'existent qu'au niveau communal. Les unités d'observation plus fines sont seulement, dans le rural, la localisation (coordonnées géographiques des meublés touristiques, des transactions immobilières, des résidences secondaires...) ou la parcelle cadastrale.

Il serait donc nécessaire de découper chaque commune en différents groupes de parcelles qui partagent un ensemble de caractéristiques au vu des critères retenus. Mais un tel regroupement poserait plus d'incertitudes juridiques qu'il n'en résoudrait. Comment délimiter que la pression foncière s'exerce jusqu'à telle parcelle et s'arrête une fois franchie telle route ou dépassé tel terrain ? Il est à peu près certain que la limite des secteurs anti-spéculatifs, si elle est décrétée arbitrairement à l'échelon infra-communal, suscitera des contestations et un contentieux de la part des parcelles situées à la frontière entre l'espace où s'applique ce secteur et le secteur voisin qui n'y est pas soumis.

Le cas de l'indicateur "meublés de tourisme" (locations de courte durée) illustre ce problème de délimitation. Il a été prouvé de manière solide qu'existe un lien direct entre le nombre de locations type airbnb et le prix de l'immobilier⁵, et ce de manière encore plus substantielle en Corse que dans diverses villes touristiques européennes où cet effet était déjà documenté. Une fois cette imputabilité établie, reste encore à définir la portée géographique de son effet. Si l'étude précitée retient les IRIS⁶ comme unité d'observation, force est de constater que cet échelon est pertinent en milieu urbain, mais qu'il n'existe pas d'équivalent dans les nombreuses petites communes du littoral touristique. On ne peut donc pas délimiter précisément la portée géographique de l'effet d'augmentation des prix lié à l'offre de locations Airbnb. Par exemple, pour une commune A constituée d'un petit village de montagne et d'un littoral très touristique, la concentration d'Airbnb en bord de mer aura-t-elle un fort impact sur les prix de l'immobilier au village ? Quelle est la limite au-delà de laquelle s'estompe cet effet ? En tout état de cause, la forte concentration d'airbnb sur le littoral de la commune A aura sans doute plus d'effet sur les prix de l'immobilier du littoral de la commune B voisine que sur ceux du village A en montagne.

Si l'objectif demeure de délimiter différents secteurs au sein de chaque commune, raisonner à partir de catégories juridiques existantes semble être la seule option sécurisée. Les zones définies par la loi Littoral en sont de bons exemples, que l'on songe aux espaces proches du rivage (L. 121-13 du code de l'urbanisme,

⁵ Daniel Brunstein, Georges Casamatta, Sauveur Giannoni. Hétérogénéité de l'impact du développement d'Airbnb sur le marché immobilier en Corse. *ESTATE : Etude de la soutenabilité des recompositions territoriales de la Corse*, 2023, 10.58110/estate-gc92. hal-04122192

⁶ Les IRIS, pour « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique », correspondent à une portion de territoire communal regroupant environ 2000 habitants. Cf <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1523>

cartographiés par le PADDUC) ou encore aux agglomérations et villages (L. 121-8 du même code).

En tout état de cause, les critères présentés dans le tableau précédent ne permettent pas d'identifier des zones à l'échelon infra-communal mais seulement des communes soumises à la pression foncière et d'autres qui le sont moins. Une option serait donc d'identifier plusieurs catégories de communes, selon la pression foncière et la spéculation à laquelle elles font face : les communes très touristiques, où les Corses ne peuvent plus se loger, pourraient ainsi se voir interdire de construire de nouvelles résidences secondaires ; les communes moins touristiques, où la pression foncière est moindre ou inexistante, pourraient continuer à en construire.⁷

- **Seuils : éviter l'arbitraire**

Quelle méthodologie peut être retenue pour identifier ces communes à partir des données présentées précédemment ? La catégorisation de ces communes est une décision éminemment politique qui traduit un projet de société voulu pour notre île : quel pourcentage de résidences secondaires les Corses sont-ils prêts à tolérer dans leur commune ? A partir de quel degré de spéculation les prix deviennent-ils indécents ? Quelle proportion de maisons vides dix mois sur douze faut-il pour empêcher qu'il en pousse de nouvelles ? Ces seuils méritent d'être publiquement débattus.

A cet égard, pour distinguer les communes sous pression et celles qui ne le sont pas, l'approche peut être soit déductive, soit inductive.

Dans le premier cas, des seuils sont identifiés au préalable, en se fondant sur des considérations extérieures aux données : choix des élus, expérience et préférences des Corses, comparaisons avec d'autres régions ou pays, historique de l'évolution de chaque variable. Par exemple, il pourrait être estimé qu'il est déraisonnable qu'une commune ait davantage de places d'hébergement touristique que d'habitants, ou bien qu'à partir d'un certain prix au mètre carré, la régulation de la construction de résidences secondaires et des meublés touristiques devient indispensable.

⁷ Il convient de noter qu'une typologie au niveau des EPCI aurait pu paraître attrayante par sa simplicité. Mais chaque communauté de communes cache des réalités locales trop diverses pour que cette option soit viable.

La seconde approche, inductive, procède en sens inverse : en se fondant sur la distribution des données, des tendances sont repérées. Pour ce faire, il est possible de réaliser une analyse “par grappes” ou “en cluster”, technique de classification statistique permettant de rassembler un ensemble de données similaires dans un même groupe (ou “cluster”), distinct des autres groupes. La typologie qui en résulte permettrait de distinguer de manière empirique et objective les communes sous pression et celles qui le sont moins.

Il est à noter que ces deux approches ne sont pas forcément contradictoires : la méthode inductive peut servir dans un premier temps à visualiser les différentes catégories de communes qui émergent “spontanément” des données, puis des seuils pourraient être appliqués pour ramener ces catégories à deux : les communes qui nécessitent d’être soumises aux servitudes de résidence principale et celles pour qui ce n’est pas le cas.

3) Exemples de délimitation et scénarios envisageables

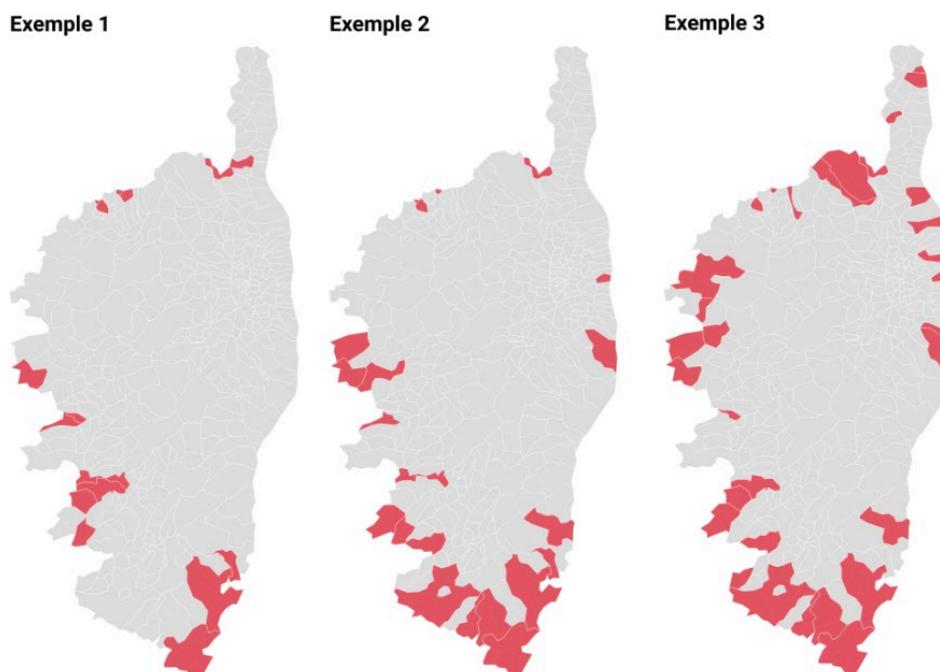
Trois exemples arbitraires permettent de mieux apprécier la variabilité du périmètre d’application - et donc de l’ambition de la mesure - selon les critères et seuils retenus.

Tableau n°2 : Exemples de périmètres selon différents critères et seuils

Exemple	Critères et seuils retenus	Communes du littoral sans PLU concernées
1	Part de résidences secondaires > 30% Prix du m2 des maisons > 3000 € Nombre de transactions pour 100 hectares > 8	16/53
2	Hébergements touristiques pour 100 habitants > 40 Prix du m2 des terrains à bâtir > 80 € Nombre de transactions en 10 ans > 150	20/53
3	Evolution de la part de résidences secondaires en 10 ans > 0 Prix moyen des maisons > 200 000 €	26/53

Lecture : 16 communes présentent à la fois une part de résidences secondaires supérieure à 30%, un prix du m² des maisons vendues supérieur à 3000 € et plus de 8 transactions pour 100 hectares sur la dernière décennie.

Carte n°2 : Exemples de périmètres selon différents critères et seuils



Une fois identifiées les communes soumises à une pression spéculative, plusieurs scénarios sont envisageables, selon les communes retenues (ensemble des communes du littoral, communes du littoral en tension, ensemble des communes en tension) et selon le périmètre choisi à l'intérieur de la commune (intégralité du territoire communal, espaces proches du rivage, villages ou agglomérations sans tension, villages ou agglomérations en tension). Cinq scénarios (et deux variantes) sont présentés, du moins ambitieux au plus radical, dans le tableau suivant.

Tableau n°3 : Scénarios pour l'implémentation des secteurs anti-spéculatifs dans les communes dépourvues de PLU

N°	Scénario	Périmètre des servitudes de résidence principale
1	minimaliste	Espaces proches du rivage des communes du littoral
2	intermédiaire	Intégralité du territoire des communes du littoral en tension, à l'exception des villages et agglomérations

2 bis	intermédiaire bis	Intégralité du territoire des communes du littoral en tension, à l'exception des villages et agglomérations sans tension
3	énergique	Intégralité du territoire des communes du littoral en tension
4	ambitieux	Intégralité du territoire des communes du littoral
4 bis	ambitieux bis	Intégralité du territoire des communes en tension
5	maximaliste	Intégralité du territoire des communes du littoral ET des communes en tension

Lecture : Pour le scénario n°1 (minimaliste), la construction de résidences secondaires n'est interdite que dans les espaces proches du rivage des communes du littoral.

Tous les scénarios jouissent en théorie d'une sécurité juridique relativement équivalente. La projection cartographique des différents scénarios dépend de la définition qui sera retenue pour les communes en tension, elle n'est donc pas possible à ce stade. Il sera également possible de déterminer le nombre de constructions de résidences secondaires évitées chaque année. Ce qui est certain, c'est qu'en cas de statu quo, plusieurs centaines de résidences secondaires seront à nouveau construites chaque année, et que la courbe exponentielle du nombre d'airbnb n'interrompra pas son envolée spontanément.

Il est à noter que l'exclusion des villages et agglomérations en tension peut être déclinée dans différents scénarios : par exemple en ciblant l'intégralité des communes en tension ou des communes du littoral, à l'exception du village principal ou de l'agglomération. Si le village ou l'agglomération présente la même tension spéculative que sur le littoral, il pourrait être déterminé que les servitudes de résidence principale doivent s'y appliquer également.

Conclusion

Trois contributions principales émergent du présent rapport.

- 1) Les servitudes de résidence principale (ou espaces stratégiques anti-spéculatifs) sont un outil puissant pour réguler la construction de résidences secondaires, qui peuvent être mises en œuvre à brève échéance via une modification simple du PADDUC dans des conditions juridiques sécurisées et sur une partie conséquente de notre île. Concrètement, si l'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif le décident, la construction de résidences secondaires et la mise en location de nouveaux Airbnb pourra être interdite dans les zones soumises à la pression spéculative d'ici 6 mois.
- 2) Le rapport propose un tour d'horizon des critères qui peuvent permettre de tracer les contours des espaces stratégiques anti-spéculatifs. La délimitation des secteurs doit se fonder sur des données objectives et non par une cartographie arbitraire, par souci de prévisibilité et de sécurité juridique. Dès lors, au vu des données disponibles, il apparaît difficile de procéder à des distinctions à l'échelon infra-communal. Faute d'unités d'observation à la granularité plus fine et en raison du caractère diffus de l'inflation de l'immobilier, il convient de raisonner au niveau des communes, pour identifier celles en tension, et à partir de catégories juridiques déjà reconnues par le code de l'urbanisme (espaces proches du rivage, villages ou agglomérations).
- 3) Enfin, à l'aune de ces données, cinq scénarios de périmètres d'application sont envisagés. Chacun présente une sécurité juridique comparable. Le choix du scénario et l'identification des communes en tension sont des décisions éminemment politiques, dépendant du degré d'ambition que les élus entendent donner à la mesure.

Le Conseil exécutif et l'Assemblée de Corse, garants des intérêts moraux et matériels du peuple corse, ont exprimé à de nombreuses reprises leur engagement pour l'accès au logement, contre la spéculation immobilière et contre la dépossession foncière. La mise en œuvre des espaces stratégiques anti-spéculatifs s'inscrit dans le droit fil de ce combat.

Hè ora di falla finita incù sta speculazione chì tomba pianu pianu a Corsica dappoi tant'anni. A nostra ghjuventù dumanda incù forza chì tutti i mezzi sianu messi in ballu senza più aspetta.

ANNEXES

Tableaux n°4 et n°5 : Données en licence ouverte

Graphique n°1 : Prix des maisons et des terrains à bâtir en fonction du nombre de transactions pour chaque commune du littoral sans PLU (2014-2024)

Carte n°3 : Part de résidences secondaires (2021) et places d'hébergements touristiques collectifs pour 100 habitants (2025) dans les communes littorales sans PLU

Graphique n°2 : Nombre de transactions pour 100 hectares (2014-2024) dans les communes du littoral sans PLU

Tableau 4 : Données en licence ouverte

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
Porto-Vecchio	247150	4301	741549	5754	446626	219	17983	160
Lucciana	132955	2423	217769	2713	132779	120	506	8
Grosseto-Prugna	197928	4703	668250	5835	372605	245	5810	173
L'Île-Rousse	193980	3778	759167	6351	233568	195	2683	83
Bonifacio	218182	3674	1302243	8494	533806	184	4765	149
Biguglia	160448	2450	319159	2888	213618	103	815	11
Lecci	252231	4605	1096521	7738	443995	241	1883	97
Pentadi-Casincusa	140895	2253	244365	2528	107969	101	256	8
Pietrosella	262906	5151	832074	6688	354014	266	413	21
Albitreccia	247995	4815	718100	5415	282941	177	192	11

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
Linguizzetta	87224	2341	165107	2347	41477	45	4553	413
Sartène	107537	1762	444447	4530	182696	109	1627	46
Saint-Florent	223143	3946	742178	6224	255779	112	2821	167
Conca	156034	3626	353212	4006	217359	211	714	62
Monticello	186768	3895	595674	4792	228189	210	544	27
Cargèse	176026	3263	334551	4693	187801	109	2522	204
Figari	114009	1911	257972	2997	113228	110	2620	159
Cotichiarari	300822	4265	876093	6830	273073	109	376	52
Poggio-Mezzana	117952	2921	135041	2783	2040667	83	1865	245
Ventiseri	100059	1868	261732	2540	55444	52	17	1
Serradi-Ferro	218763	3934	421046	5255	252091	227	1683	265

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
Calcatoggio	129630	4067	373066	3673	225000	62	1007	199
Luri	90103	1789	174200	2261	135000	201	50	6
Vico	128224	2668	432759	4930	167289	114	951	98
Olmeto	147215	2726	673750	5002	215490	84	3412	275
Pianotoli-Caldarello	127417	2110	877192	7222	189860	69	552	65
Patrimonio	153086	3780	294547	3440	171417	193	247	28
Piana	97558	2047	265762	3190	164938	76	282	61
Algajola	209284	4327	711461	6503	89036	122	1890	521
Mona-d'Aullene	78383	2195	217250	2862	138450	97	0	0
Aregno	107323	2741	572017	4829	365593	162	408	69
Taglio-	109525	2048	281382	2827	110430	130	2687	452

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
Isolaccio								
Palascia	114500	1746	284655	2742	127000	182	189	101
Santo-Pietro-di-Tenda	51093	1378	192538	3272	- ⁸	-	66	20
Talassani	48194	1076	272336	2490	148667	91	1132	137
Meria	103639	1519	154093	2256	-	-	32	41
Morsiglia	114314	1692	186407	3026	-	-	82	78
Belvedere-Campomoro	171600	3803	488634	4552	133300	61	700	395
Canale-di-Verde	70369	1667	211036	2743	100	1	0	0
Galeria	42245	1003	290131	2793	66679	154	581	153
Tallone	51000	884	181971	2231	12655	7	0	0

⁸ Les données fournies par DVF n'indiquent aucune transaction de terrain à bâtir pour certaines communes, rendant impossible l'estimation de leur prix moyen.

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
San-Giuliano	105214	1833	194861	2248	44817	64	0	0
Sant'Andrea-d'Orcino	90000	1286	290959	3000	-	-	0	0
Tominio	174800	4107	210636	2488	30000	42	9	5
Partinello	70796	1600	163643	2012	110000	84	128	136
Occhiatana	153750	1883	271987	3002	184875	53	7	3
Serradi-Fiumorbo	34167	659	167067	2239	105000	100	0	0
Cagnano	65938	1577	159286	1984	-	-	48	31
Valledicampoloro	81000	1405	230450	2511	10000	8	138	40
Pino	66129	1367	305225	4061	-	-	0	0
Nonza	106250	1580	224125	2530	-	-	0	0

Commune	Prix appartement 14-24	Prix m2 appartement 14-24	Prix maison 14-24	Prix m2 maison 14-24	Prix terrain à bâtir (TAB) 14-24	Prix m2 TAB 14-24	Hébergements touristiques collectifs 2025	Hébergements touristiques pour 100 habitants 2025
San-Gavino-di-Tenda	50000	521	152300	2329	-	-	0	0
Ogliastro	49229	1949	182500	3150	-	-	25	27

Sources énumérées au tableau n°1. NB : Données arrondies à l'unité.

Tableau 5 : Données en licence ouverte

Commune	Transactions 2014-2024	Document d'urbanisme 2025	Transactions pour 100 hectares	Part de résidences secondaires 2021	Evolution de la part de résidences secondaires 2010-2021
Porto-Vecchio	3587	RNU	21,26259632	59	6,4
Lucciana	1983	CC	67,9109589	13,5	5,2
Grosseto-Prugna	1689	RNU	53,44936709	61,5	-1
L'Ile-Rousse	1393	RNU	557,2	54,4	8,2
Bonifacio	1209	RNU	8,735549133	54	10,8
Biguglia	1118	RNU	50,13452915	2,7	0,2
Lecci	1004	RNU	36,64233577	73,2	-1,6
Penta-di-Casinca	1002	RNU	54,16216216	29,2	6,1
Pietrosella	888	RNU	25,22727273	59,2	0,5
Albitreccia	761	RNU	16,61572052	45,9	3,1
Linguizzetta	681	RNU	10,50925926	76,7	0,4
Sartène	650	RNU	3,243512974	29,6	3,2
Saint-Florent	552	RNU	30,66666667	62,6	7,9

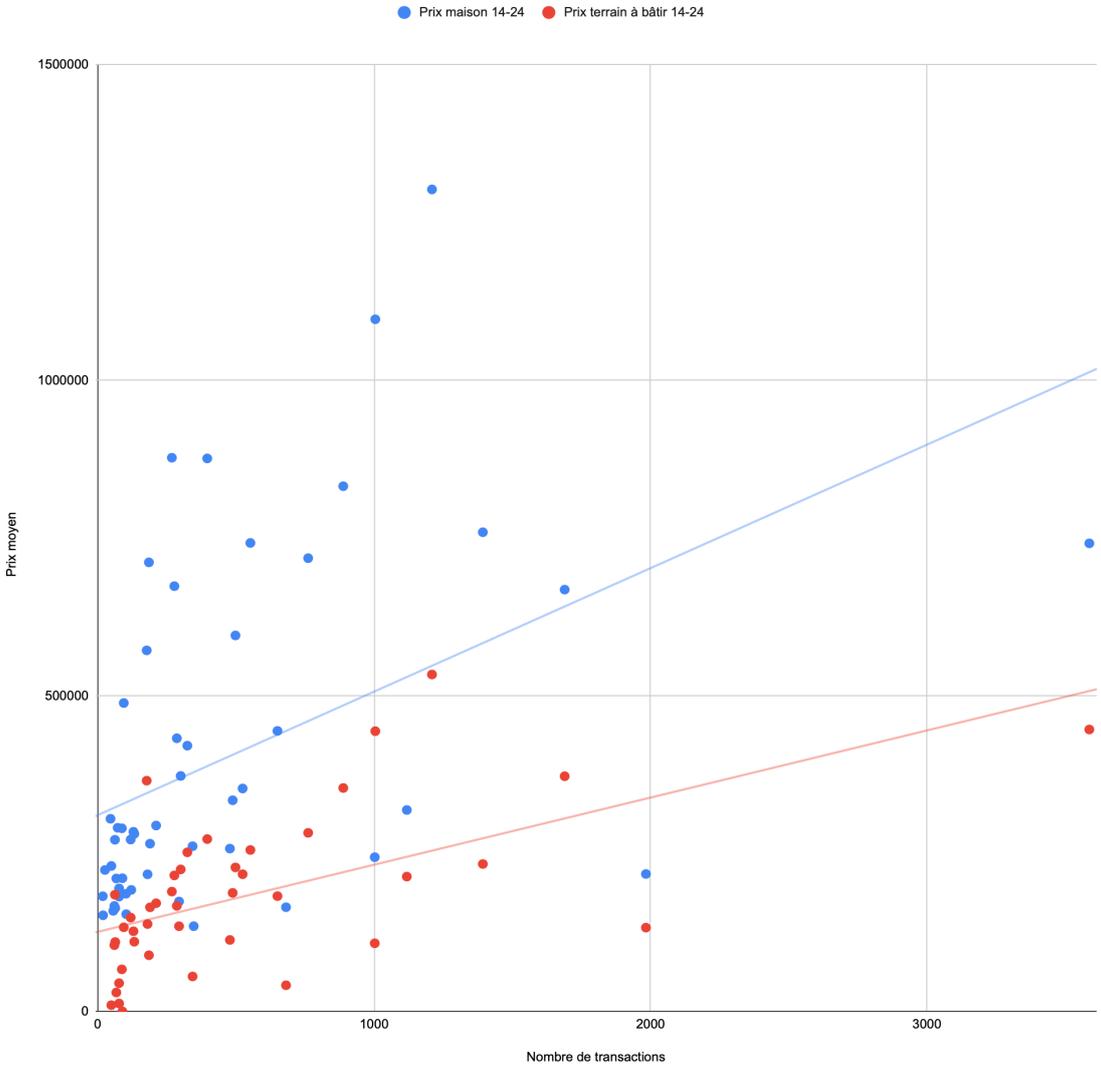
Commune	Transactions 2014-2024	Document d'urbanisme 2025	Transactions pour 100 hectares	Part de résidences secondaires 2021	Evolution de la part de résidences secondaires 2010-2021
Conca	524	RNU	6,717948718	64,6	3,1
Monticello	498	RNU	46,98113208	50,1	-1,5
Cargese	488	RNU	10,60869565	67,7	7,1
Figari	478	CC	4,770459082	34,1	2,3
Coti-Chiavari	396	RNU	6,255924171	70,9	8,7
Poggio-Mezzana	347	RNU	38,98876404	69,8	0,3
Ventiseri	343	RNU	7,344753747	26,9	-0,1
Serra-di-Ferro	324	RNU	9,87804878	72,2	-2,1
Calcatoggio	300	RNU	13,27433628	72,7	-1,6
Luri	294	CC	10,69090909	51,3	-7
Vico	286	RNU	5,489443378	61,6	-2,1
Olmeto	277	CC	6,324200913	58,6	3,3
Pianottoli-Caldarello	268	RNU	6,261682243	61	11,7

Commune	Transactions 2014-2024	Document d'urbanisme 2025	Transactions pour 100 hectares	Part de résidences secondaires 2021	Evolution de la part de résidences secondaires 2010-2021
Patrimonio	211	RNU	12,05714286	37,5	-10,9
Piana	189	RNU	3,019169329	63,4	1,6
Algajola	185	RNU	108,8235294	74	-2,9
Monacia-d'Aullene	180	RNU	4,511278195	52,1	-4,4
Aregno	177	RNU	19,03225806	49,5	2,1
Taglio-Isolaccio	132	RNU	11,47826087	45	-1,4
Palasca	129	RNU	2,600806452	77,6	-3,7
Santo-Pietro-di-Tenda	121	RNU	0,962609387	57,5	3,5
Talasani	119	RNU	11,78217822	41,1	-3,2
Meria	103	RNU	5,049019608	74,9	8,7
Morsiglia	102	RNU	7,669172932	64,2	-2,2
Belvedere-Campomoro	94	RNU	3,560606061	74,7	4,4

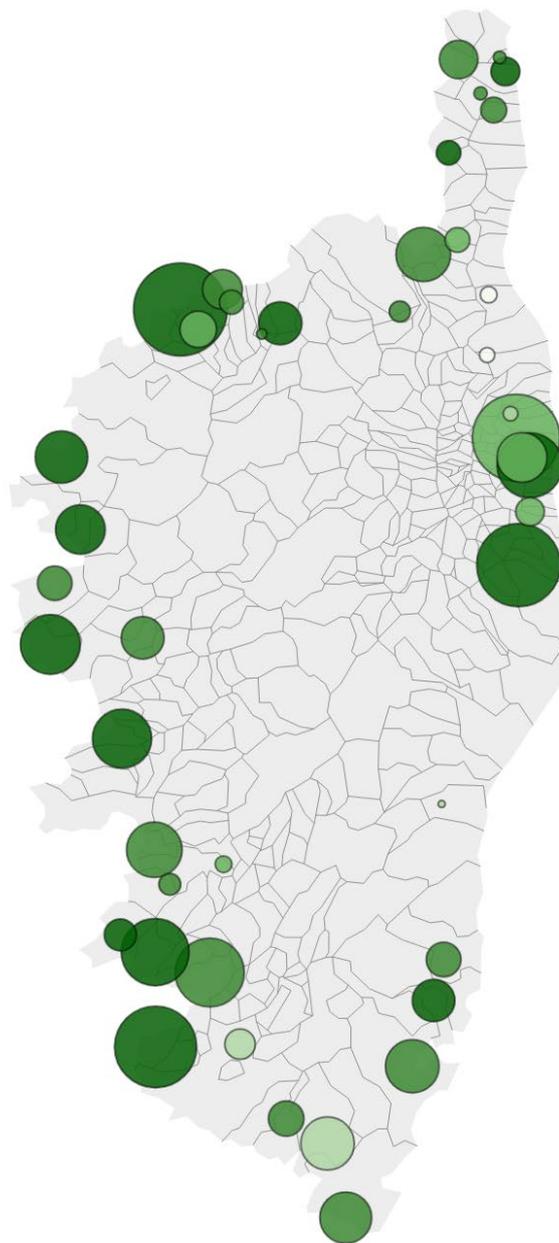
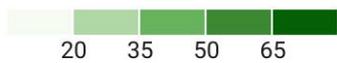
Commune	Transactions 2014-2024	Document d'urbanisme 2025	Transactions pour 100 hectares	Part de résidences secondaires 2021	Evolution de la part de résidences secondaires 2010-2021
Canale-di-Verde	89	RNU	6,095890411	51,9	2,5
Galeria	87	CC	0,643491124	67,1	5,7
Tallone	77	RNU	1,129032258	25,9	-1,9
San-Giuliano	77	RNU	3,221757322	21,3	-9,4
Sant'Andrea-d'Orcino	72	CC	8,181818182	61,7	3,3
Tomino	67	RNU	11,55172414	63,2	3,2
Partinello	63	RNU	3,368983957	71,7	11
Occhiatana	62	RNU	4,920634921	59,6	4,7
Serra-di-Fiumorbo	60	CC	1,388888889	30,7	-0,1
Cagnano	56	RNU	3,80952381	62,4	-1,3
Valle-di-Campoloro	49	RNU	8,75	37,9	-1,5
Pino	46	RNU	6,571428571	55,5	-3,6
Nonza	26	RNU	3,25	67,3	-3,4

Commune	Transactions 2014-2024	Document d'urbanisme 2025	Transactions pour 100 hectares	Part de résidences secondaires 2021	Evolution de la part de résidences secondaires 2010-2021
San-Gavino-di-Tenda	19	CC	0,3769841 27	47,9	11,5
Ogliastro	18	CC	1,8947368 42	67,4	1,2

Graphique n°1 : Prix des maisons et des terrains à bâtir en fonction du nombre de transactions pour chaque commune du littoral sans PLU (2014-2024)



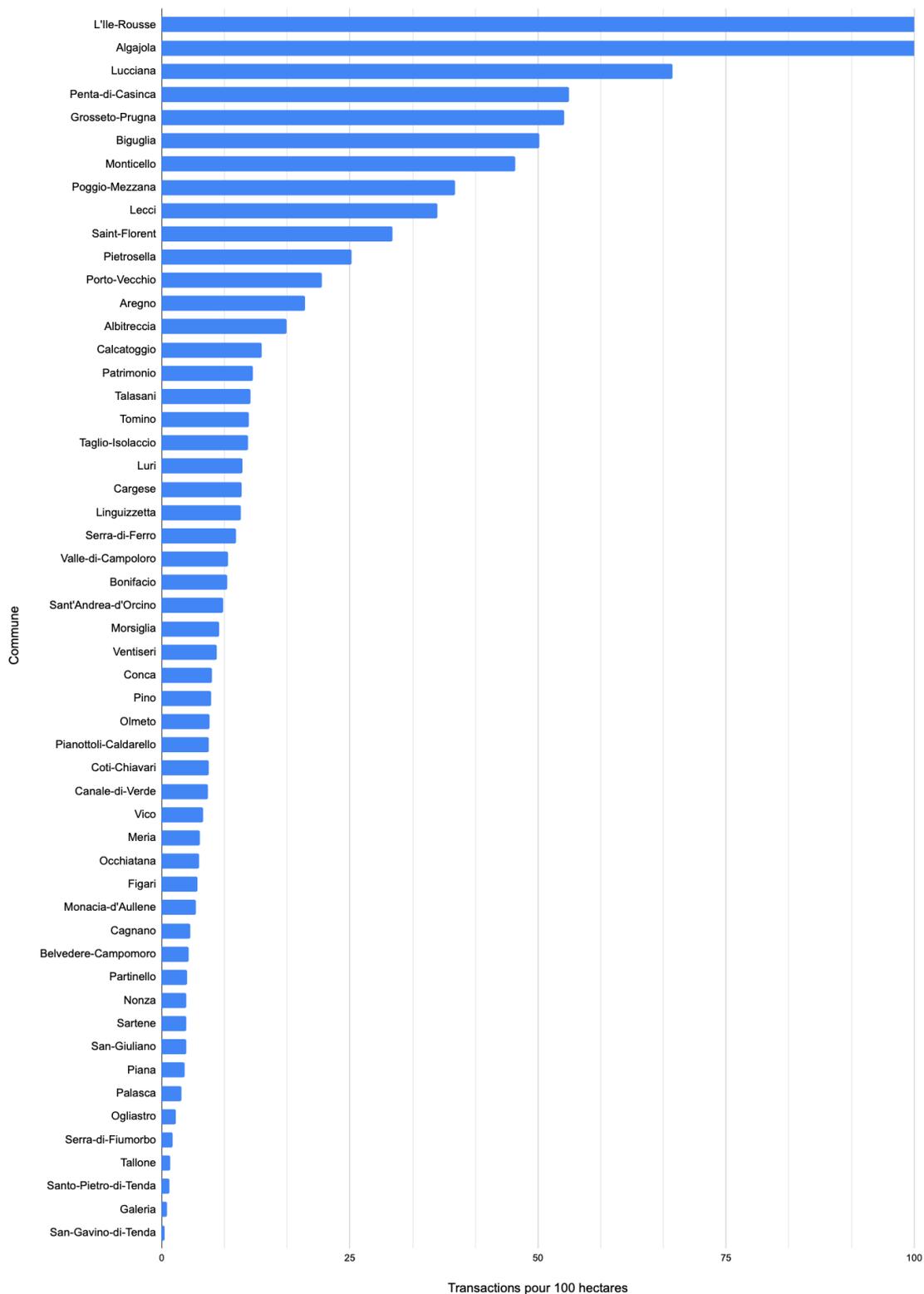
Carte n°3 : Part de résidences secondaires (2021) et places d'hébergements touristiques collectifs pour 100 habitants (2025) dans les communes littorales sans PLU



Hébergements touristiques pour 100 habitants

Map data: © OSM • Created with Datawrapper

**Graphique n°2 : Nombre de transactions pour 100 hectares (2014-2024)
dans les communes du littoral sans PLU**



Lecture : Entre 2014 et 2024, 50 transactions immobilières ont été réalisées tous les 100 hectares à Biguglia.

NB : L'Isula et Algajola présentent respectivement 557,2 et 108,8 transactions pour 100 ha (hors visualisation).