

Du ZAN au projet territorial

Éléments de réflexion pour une trajectoire corse





SOMMAIRE

Préambule : la commande.....	3
 PARTIE 1 : POURQUOI GÉRER L'ESPACE AVEC SOBRIÉTÉ	4
1 Contexte européen et national.....	5
2 Les spécificités corses	8
2.1 L'île : une ressource foncière finie	8
2.2 Des ressources en eau sous tension	9
2.3 De forts besoins en logement (accessible).....	11
2.4 une capacité d'accueil touristique essentiellement portée par le parc de logements (RS et meublés de tourisme)	12
2.5 Une faiblesse de l'offre foncière économique	12
2.6 En parallèle : des besoins de préservation des espaces agricoles et naturels.....	13
2.7 - Décisions antérieures de l'Assemblée de Corse :	13
3 Mettre la sobriété foncière au service du développement économique et social	18
 PARTIE 2 : CADRE CORSE ET MARGES DE MANŒUVRE	20
1 Une trajectoire libre contrairement à l'hexagone mais qui doit obligatoirement être fixée.....	21
2 Une obligation de territorialisation	22
2.1 L'échelle de déclinaison	22
2.2 Les modalités d'affectation quantitative.....	22
2.3 La définition d'un quota affecté à des projets d'envergure régionale ?.....	23
3 Problématiques d'ordre méthodologique et technique :	23
3.1 Une référence passée et un objectif futur qui ne portent pas exactement sur le même objet 23	
3.2 Les sources disponibles pour mesurer la consommation d'espaces 2011-2021	24
3.3 L'état de la planification locale comme facteur méthodologique.....	28
4 Les choix ouverts à la Collectivité de Corse : recensement des usages possibles des habilitations du PADDUC.....	31
4.1 Pour la détermination de l'objectif régional (les propositions sont alternatives ou complémentaires)	32
4.2 Pour la territorialisation de l'objectif régional.....	41

PARTIE 3 : DES TENDANCES RÉCENTES À LA DÉFINITION D'UNE OU PLUSIEURS TRAJECTOIRES	49
1 La trajectoire suivie actuellement par le territoire	51
1.1 Une croissance démographique portée par les migrations et marquée par le vieillissement	51
1.2 Des dynamiques territoriales très contrastées	53
1.3 Une progression des ménages qui dépasse celle de la population	56
1.4 Une production de logement dopée par le tourisme, qui ne satisfait pas les besoins des ménages	56
1.5 La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2021	61
1.6 Ce que la trajectoire passée nous enseigne pour la définition de la trajectoire future	74
2 Quelles trajectoires pour les prochaines décennies ?	76
2.1 La démographie comme variable structurante et ses incertitudes	76
2.2 Deux grandes logiques de projection	77
2.3 Les leviers d'influence sur les trajectoires	94
2.4 Conclusion : vers une trajectoire assumée	102
 PARTIE 4 : ÉCLAIRAGES COMPARATIFS : CE QUE FONT LES AUTRES TERRITOIRES	 105
1 Territoires insulaires et ultramarins : modalités d'intégration du ZAN	106
2 L'Ile de France : une réduction identique en surface chaque année jusqu'en 2050 (SDRIF)	109
3 Régions métropolitaines : méthodes de territorialisation (SRADDET)	110
3.1 Un plafond de réduction de la consommation d'espace de moitié fixé nationalement sur 2021-2031 et des choix libres sur les décennies suivantes	110
3.2 Les critères de territorialisation vus par les autres régions	112
4 La définition d'une enveloppe pour les projets d'envergure régionale	116
5 Quelques exemples de SCoT et PLU combinant sobriété foncière et développement socio-économique	117
5.1 Le SCoT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise	117
5.2 Le SCoT de la Région de Strasbourg	117
5.3 Le SCoT du Haut-Bugey	117
5.4 Le PLUi de Rennes Métropole	118
5.5 Le PLU de Besançon	118
6 Morphologie urbaine et sobriété foncière : références	119
6.1 Cas de recyclage urbain – Artificialisation nulle	119
6.2 Extensions compactes – Sobriété maîtrisée	122
6.3 Urbanisation diffuse – Forte consommation foncière	126

PRÉAMBULE : LA COMMANDE

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la procédure de révision partielle du PADDUC dont la délibération n°25/119 de l'Assemblée de Corse en date du 24/07/2025 a décidé qu'elle devait viser à adapter le PADDUC aux enjeux et spécificités du territoire au regard notamment des dynamiques liées à l'évolution démographique et au dérèglement climatique, des priorités telles que la protection des biens communs et la lutte contre la spéculation foncière et immobilière, et des évolutions législatives et réglementaires actées ou susceptibles d'intervenir dans le cadre d'une réforme constitutionnelle.

Il fait suite à la lettre de commande de la collectivité de Corse du 31/10/2025 portant sur « l'axe thématique ZAN », qui appelle « la définition de scénarii précis » et la « comparaison avec d'autres territoires présentant des similitudes ». Compte tenu des marges de manœuvre dont dispose la collectivité de Corse au regard des régions métropolitaines de droit commun (en particulier hors ÎdF) qui sont les seules à avoir à ce jour intégré la trajectoire ZAN, cette comparaison avec d'autres territoires ne sera pas dans un premier temps traitée comme un benchmark classique qui n'aurait pas grand sens, mais au travers d'une simple évocation de certains enjeux et des solutions retenues sur ces territoires, lorsque ces approches auront un intérêt pour nourrir la réflexion en Corse. Une analyse plus exhaustive pourra être effectuée dans un second temps si la Collectivité de Corse en éprouve le besoin.

PARTIE 1 : POURQUOI GÉRER L'ESPACE AVEC SOBRIÉTÉ

1 CONTEXTE EUROPÉEN ET NATIONAL

Les objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN) s'inscrivent dans une prise de conscience environnementale globale, structurée à plusieurs échelles et portée par une dynamique européenne de plus en plus protectrice depuis plus d'une décennie.

Sur le plan strictement de la préservation spatiale, du fait de premiers constats sur l'effondrement de la biodiversité et de l'impérieuse nécessité de protéger les biotopes, la directive de 1979 qui crée les Zones de protection spéciale afin de permettre à l'avifaune de disposer d'espaces pour ses cycles biologiques est la première date-clef.

Un cadre d'influence émerge ainsi progressivement au niveau communautaire avec l'étape fondamentale qu'a constitué l'Acte Unique (1986) car il érige l'environnement au rang de disposition supérieure (création d'un titre consacré à la question dans le traité CEE). En outre ce texte met en lumière le lien essentiel entre protection de l'environnement et développement social : l'Acte Unique indique aussi que préservation de l'environnement, santé des personnes et développement social font partie d'un objet commun de l'action de la Communauté.

La directive de 1979 et l'Acte Unique sont suivis par divers textes de protection de l'environnement dont par exemple la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », présentée officiellement par la Commission européenne en 2011. L'organe exécutif de l'Union européenne s'y interroge déjà sur la soutenabilité d'un modèle de développement entraînant l'artificialisation de plus de 1 000 km² de sol chaque année sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Un tournant majeur est franchi en 2019 avec l'adoption du *Green Deal* (Pacte vert pour l'Europe). Ce pacte constitue aujourd'hui la feuille de route globale et transversale de l'Union européenne pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Il place également la santé des sols au cœur des enjeux de résilience climatique. Dans cette perspective, la gestion économe de l'espace n'est plus perçue comme une simple option d'aménagement local, mais comme une condition *sine qua non* à la préservation de la biodiversité et des capacités d'absorption du carbone. La lutte contre l'artificialisation (*No net loss*) et de l'imperméabilisation des sols devient ainsi l'un des piliers de la feuille de route de la stratégie bas carbone de l'Union européenne. Le Green Deal opère ainsi un changement de regard profond : chaque hectare artificialisé est analysé comme une réduction nette de la capacité de l'Europe à compenser ses émissions. Parallèlement, la stratégie « De la ferme à la fourchette » (*Farm to Fork*) souligne que la préservation des terres agricoles est désormais une question de sécurité alimentaire stratégique.

Les textes résultant de l'adoption du *Green Deal* permettent alors de transformer la stratégie du *No net loss* en une réalité opérationnelle. Ainsi, la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 (adoptée en 2020) et la Stratégie de l'UE pour les sols à l'horizon 2030 (adopté en 2022) déclinent les objectifs européens autour de quatre axes majeurs : la limitation de l'artificialisation, la lutte contre l'imperméabilisation, la renaturation des milieux dégradés et la réutilisation prioritaire des sols déjà anthropisés. L'année 2025 est marquée par l'adoption de la directive sur la surveillance des sols établissant le tout premier cadre d'évaluation imposant aux États membres de surveiller et de rendre compte, avec une méthodologie commune, du taux d'artificialisation et d'imperméabilisation.

Ce texte alerte sur le lien connu entre artificialisation et risques majeurs, et rappelle que la résilience aux catastrophes naturelles est notamment garantie par la bonne santé des sols¹ et que la résistance aux phénomènes météorologiques extrêmes est renforcée par « les pratiques qui améliorent la rétention de l'eau et la disponibilité de nutriments dans les sols, la structure, la biodiversité des sols ». Les sols des zones densément peuplées fournissent des services écosystémiques particulièrement vitaux car sont présents dans les zones urbaines « une quantité plus importante de sites contaminés du fait d'activités industrielles passées, un risque plus élevé d'inondation dû à l'imperméabilisation des sols »² ; et de poursuivre avec les espaces verts urbains : « leur importance ne devrait pas être sous-estimée ».

Ce cadre européen global justifie la mise en place de mesures de sobriété foncière beaucoup plus strictes au niveau national, la France utilisant le mécanisme du ZAN comme levier direct pour répondre à ses obligations climatiques européennes.

La traduction nationale de cette impulsion européenne réside principalement en l'adoption de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 confirmant une évolution législative entamée avec les lois SRU (2000), Grenelle (2010) et ALUR (2014), qui plaçaient déjà la lutte contre l'étalement urbain au cœur des politiques d'aménagement. La loi Climat et résilience acte ainsi une réduction de 50 % la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) entre 2021 et 2031 (par rapport à la période 2011-2021) et un arrêt de l'artificialisation des sols en 2050.

Certains textes apportent ensuite de la souplesse pour la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. La loi 3DS (2022) favorise ainsi la territorialisation des objectifs et la Loi du 20 juillet 2023 dite "ZAN" vient "atténuer" les directives et préciser les modalités d'application pour les communes. Elle introduit d'abord une souplesse indispensable dans le calendrier législatif en accordant des délais supplémentaires pour l'intégration des objectifs de réduction de l'artificialisation au sein des différents documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des échelles régionales avec les SRADDET (ou ici le PADDUC) ou locales avec les SCOT, les PLU et les cartes communales.

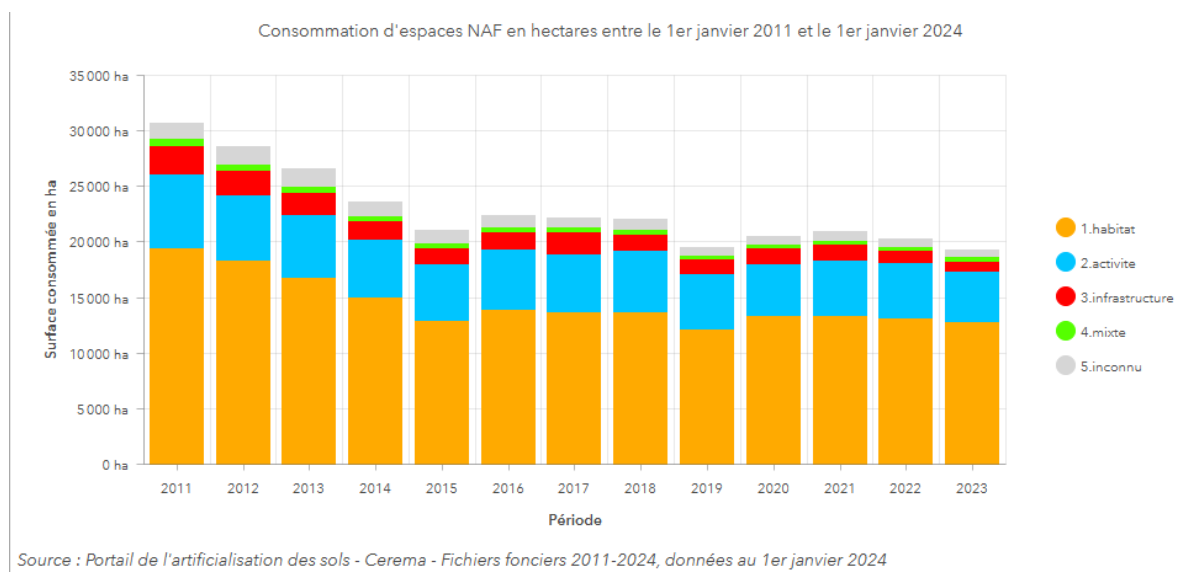
Pour accompagner les élus durant cette phase de transition, la loi du 20 juillet 2023 déploie une panoplie d'outils opérationnels immédiats destinés à ne pas compromettre la trajectoire ZAN. Les maires peuvent ainsi s'appuyer sur un droit de préemption urbain élargi ou utiliser le sursis à statuer lorsqu'un projet risque de mettre en péril l'atteinte des objectifs de 2031.

Pour répondre à des inquiétudes de zones rurales, la loi institue une « garantie rurale » qui octroie un droit minimal à construire d'un hectare à chaque commune. Cette disposition s'applique sans condition de densité, à la seule condition que la commune dispose d'un document d'urbanisme (PLU ou carte communale) approuvé ou prescrit avant le 22 août 2026. Ce droit à construire peut être mutualisé à l'échelle intercommunale, offrant ainsi une souplesse supplémentaire pour organiser le développement local de manière cohérente.

¹ Dir. 2025/2360. Cons. 23

² Cons. 39

Consommation d'espaces NAF en hectares entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2024 - CEREMA



L'obligation de mise en compatibilité des documents régionaux a donc conduit la quasi-totalité des régions françaises à modifier ou réviser leur SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement durables et d'Égalité des Territoires) et la Corse à procéder à une mise en révision de son PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse). Ainsi, certaines régions ont finalisé la révision ou la modification de leur document comme c'est le cas pour la Bretagne (exécutoire en avril 2024) intégrant la stratégie "Breizh COP".

Méthodologie et échelle d'action pour l'atteinte de l'objectif ZAN : quelques exemples dans les SRADDET

Région	Prescription / Méthodologie
Grand-Est	La Région Grand-Est prescrit par son SRADDET une territorialisation du ZAN par le périmètre des SCOT ou des PLUi. La région, en lien avec l'État et GéoGrandEst, pilote une plateforme régionale du foncier pour promouvoir une gestion économe de l'espace. Cette démarche s'appuie sur une méthodologie de densification différenciée (friches, dents creuses) et s'articule avec le SRDEII pour optimiser les zones d'activités et la reconversion industrielle, tout en préservant l'attractivité économique des territoires via l'harmonisation des données et le partage de bonnes pratiques.
PACA	À l'échelle des Schémas de cohérence territoriale (ou des PLUI) les taux d'effort de réduction de la consommation d'espace sont modulés pour tenir compte des caractéristiques et dynamiques de chaque territoire. Afin de prendre en compte la spécificité des espaces ruraux et dans une volonté d'équilibre territorial un bonus de 1 à 5 ha maximum est attribué aux 52 centres locaux et de proximité situés dans les espaces ruraux et d'équilibre régional. La déclinaison territoriale de la gestion de l'espace se fonde sur trois indicateurs : le nombre d'habitants supplémentaires relatif à la consommation d'espace à fins d'habitat (en ha), le nombre de résidences principales supplémentaires relatif à la consommation

	d'espace à fins d'habitat (en ha) et le nombre d'emplois supplémentaires relatif à la consommation d'espace totale (en ha). Ces indicateurs d'efficacité foncière ont été déterminés à l'échelle de chaque territoire composant chacune des quatre strates de l'armature urbaine du SRADDET : espaces métropolisés, espaces sous influence métropolitaine, espaces d'équilibre régional, espaces à dominante rurale et naturelle.
Occitanie	La Région Occitanie a opté pour une territorialisation souple des objectifs de sobriété foncière, privilégiant un rapport de « prise en compte » pour offrir plus de flexibilité aux territoires. Cette approche module l'effort local autour d'une moyenne régionale (variation de + ou - 10 %) et mobilise deux enveloppes spécifiques de 300 hectares chacune : l'une pour les projets industriels stratégiques et l'autre pour la garantie communale. Ce cadre permet de fixer à chaque SCoT ou EPCI un plafond de consommation d'espace à l'horizon 2030, tout en préservant le développement économique.

Évolutions législatives depuis 2015 :

Outre les lois mises en exergue dans la Délibération de l'Assemblée de Corse du 24 VII 25, prenant acte de la révision partielle du PADDUC (Loi de 2018 sur l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, Loi de 2019 d'Orientations sur les mobilités, Loi de 2021 portant Lutte contre le Dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Loi de 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation de sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, Loi de 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale) doivent également être évoquées la Loi de 2016 sur la Biodiversité et la Loi de 2025 sur la simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

La Loi pour la Reconquête de la Biodiversité, de la Nature et des Paysages influe sur l'objectif de Zéro artificialisation nette en particulier en ce que :

Son article 1^{er} érige au rang du patrimoine commun de la nation **les paysages nocturnes, tout comme la géodiversité**. Or la territorialisation de l'objectif ZAN aura vraisemblablement des incidences sur ceux-ci.

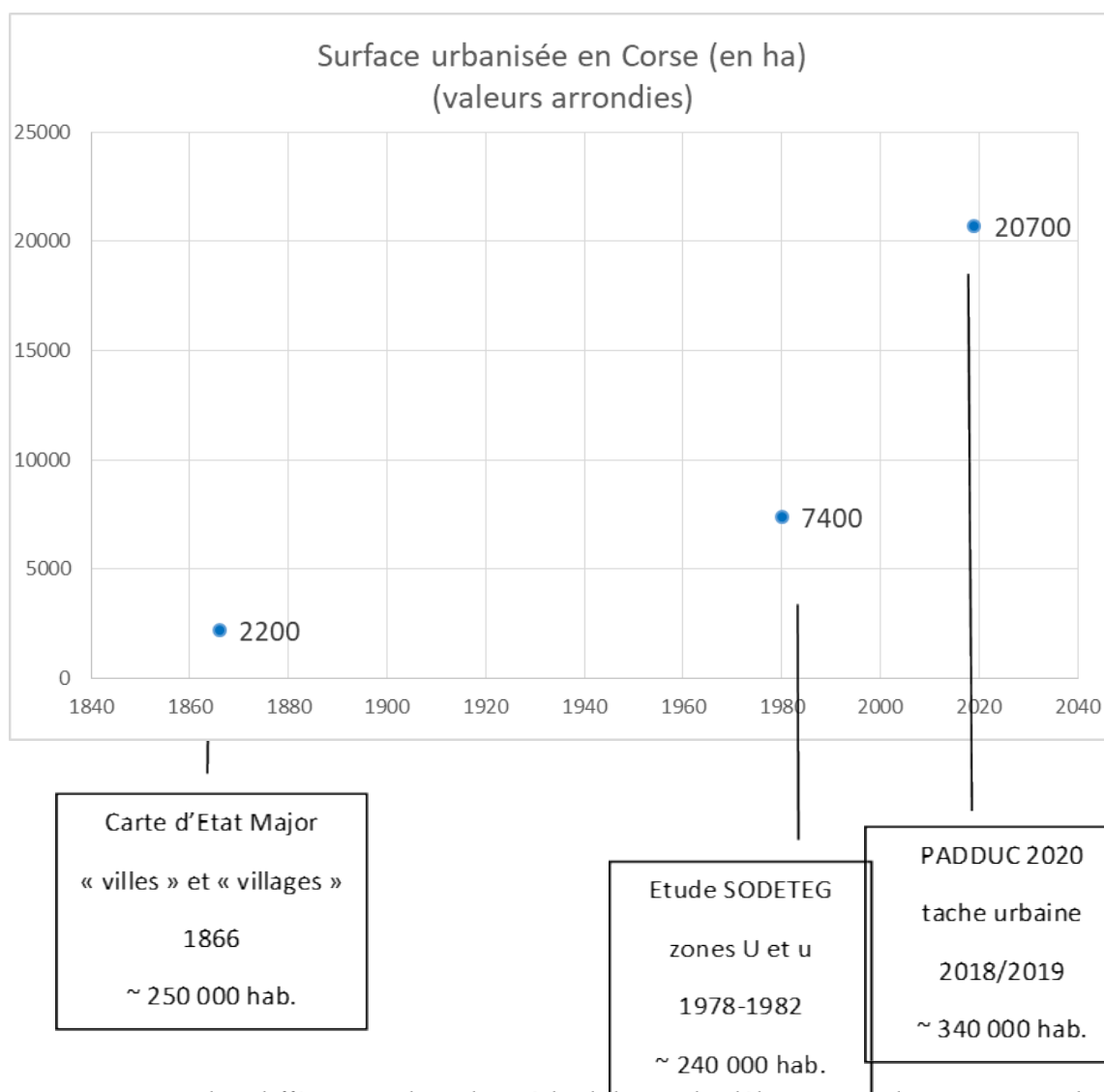
2 LES SPÉCIFICITÉS CORSES

2.1 L'ÎLE : UNE RESSOURCE FONCIÈRE FINIE

En matière d'artificialisation d'espace, comme pour toute autre ressource finie, a fortiori sur une île, il est essentiel d'observer le phénomène sur le temps long, en quantité cumulée. Et ce, d'autant plus que l'action en matière de gestion de la transformation d'espace de nombreuses « petites » communes consiste parfois à n'instruire que quelques demandes d'autorisation au titre du droit des sols, représentant chacune quelques dizaines de mètres carrés d'emprise au sol, considérés comme impactant peu la ressource foncière individuellement. Les rétrospectives

et projections réalisées à l’occasion d’un PLU sont l’occasion d’un recul un peu plus important sur la consommation cumulée passée et future, mais celle-ci reste de l’ordre de la décennie.

Aussi, il peut être utile de s’intéresser à une période plus longue, et pour laquelle nous avons des données vectorisées d’espaces urbanisés pour fixer quelques ordres de grandeur des surfaces urbanisées et de les mettre en relation avec l’évolution de la population correspondante.



N.B. En raison des différences dans la méthodologie de délimitation des espaces urbanisés propres à chaque époque et donc à chaque carte, les valeurs de surfaces urbanisées portées sur ce graphique doivent être considérées comme indicatives. Elles fournissent cependant des ordres de grandeur de cette urbanisation sur ces 3 périodes.

On observe donc que, depuis la fin du 19^e siècle (environ 160 ans), soit une période relativement récente au regard de l’occupation humaine de l’île, les espaces urbanisés ont été multipliés par environ 9,3 alors que la population a été multipliée seulement par 1,3 sur l’île.

2.2 DES RESSOURCES EN EAU SOUS TENSION

Le nombre d’arrêtés préfectoraux “Vigilance”, “Alerte” et “Alerte renforcée” relatif à l’état de sécheresse des différentes zones en Corse sur la période 2020-2025 permet d’approcher la tension sur la ressource en eau.

		Zonage	Janvie r	Févie r	Mar s	Avri l	Ma i	Juin	Juillet	Août	Septemb re	Octobr e	Novembr e	Décembr e
		Cap Corse Nebbiu									Vigilance			
		Haut e Plaine Oriental									Vigilance			
202		Cors e Balagn e									Vigilance			
0		Centre Corse									Vigilance			
		Cors e du Sud	Pas de zonage											
		Cap Corse Nebbiu							Vigilanc e	Alerte	Vigilance			
		Haut e Plaine Oriental							Vigilanc e	Alerte	Vigilance			
202		Cors e Balagn e							Vigilanc e	Vigilanc e	Vigilance			
1		Centre Corse							Vigilanc e	Vigilanc e	Vigilance			
		Cors e du Sud	Pas de zonage											
		Cap Corse Nebbiu						Vigilanc e	Alerte renforcé e	Alerte renforcé e	Alerte renforcée	Alerte renforcé e		
		Haut e Plaine Oriental						Vigilanc e	Alerte renforcé e	Alerte renforcé e	Alerte renforcée	Alerte renforcé e		
202		Cors e Balagn e						Vigilanc e	Alerte renforcé e	Alerte renforcé e	Alerte renforcée	Alerte renforcé e		
2		Centre Corse						Vigilanc e	Alerte renforcé e	Alerte renforcé e	Alerte renforcée	Alerte renforcé e		
		Cors e du Sud	Pas de zonage					Vigilanc e	Alerte renforcé e	Alerte renforcé e	Alerte renforcée	Alerte renforcé e		
		Cap Corse Nebbiu												
		Haut e Plaine Oriental												
202		Cors e Balagn e												
3		Centre Corse												
		Cors e du Sud	Pas de zonage							Vigilanc e	Vigilance	Vigilanc e		
202		Haut e Cap Corse Nebbiu						Alerte	Alerte	Alerte	Alerte	Alerte		
4														

2025	Corse	Plaine Orientale						Alerte	Alerte	Alerte	Alerte	Alerte		
		Balagne						Vigilance	Vigilance	Vigilance	Vigilance	Vigilance		
		Centre Corse						Vigilance	Vigilance	Vigilance	Vigilance	Vigilance		
	Corse du Sud	Pas de zonage							Vigilance	Vigilance	Vigilance			
		Cap Corse Nebbiu										Vigilance	Vigilance	Vigilance
	Haute Corse	Plaine Orientale										Vigilance	Vigilance	Vigilance
		Balagne										Vigilance	Vigilance	Vigilance
		Centre Corse										Vigilance	Vigilance	Vigilance
	Corse du Sud	Pas de zonage								Alerte	Alerte renforcée	Alerte renforcée	Alerte renforcée	Alerte renforcée

Ces données montrent qu’aucune zone en Corse n’est épargnée par les “arrêtés sécheresse” qui interviennent principalement en été, sur une période de plus en plus étendue (initialement en septembre, puis en juillet-août-septembre puis de juin à septembre), à l’exception de l’année 2025 durant laquelle ces arrêtés ont concerné la période automnale (octobre à décembre pour la Haute Corse et dès août pour la Corse du Sud en alerte renforcée).

2.3 DE FORTS BESOINS EN LOGEMENT (ACCESSIBLE)

Alors que l’île compte un grand nombre de logements (261 700 logements pour 351 276 habitants au 1er janvier 2022, soit une capacité de 1 logement pour 1,34 personne), les habitants de l’île rencontrent de profondes difficultés à se loger. En effet, en Corse, la crise du logement est exacerbée par des dynamiques démographiques, touristiques et foncières spécifiques. En effet, la Corse a connu une forte croissance démographique (+1 % entre 2016 et 2022) qui devrait se maintenir quelques années avant de décroître. En parallèle, la taille des ménages continue de diminuer et engendre de nouveaux besoins en logements. Ainsi, les projections de l’INSEE indiquent une augmentation des ménages annuelle d’environ 2 000 ménages par an entre 2021 et 2030 puis 1 100 entre 2030 et 2050.

En tout état de cause, le parc de logements existant est affecté à 37% à un usage à titre de résidence secondaire. Et le développement rapide des meublés de tourisme – 22 000 logements disponibles plus de 120 jours en 2024, soit 8,5 % du parc – aggrave cette situation, en réduisant la fluidité du marché locatif classique et en accroissant les déséquilibres territoriaux.

Le parc social est notamment très nettement insuffisant : l’Île compte 16 027 logements sociaux, soit 10,3 % des résidences principales – un taux très inférieur à la moyenne nationale (17,4 %) alors que le niveau de revenus moyen des ménages est parmi les plus bas. Ce déficit est particulièrement criant dans les zones littorales et périurbaines, là où la pression est la plus forte. Il se double d’un déficit en petites typologies. D’un point de vue quantitatif, les demandes de logements sociaux s’élèvent à 7 675 en 2023, avec une majorité de ménages isolés ou en grande précarité. Pourtant, les délais d’attribution restent longs (16,8 mois en moyenne), et la

production ne suit pas le rythme : seulement 356 logements sociaux financés par an en moyenne depuis 2000.

La part importante d'habitants vivant dans des logements suroccupés (8% des habitants, INSEE, 2024) est un autre symptôme de cette difficulté d'accès au logement, notamment accessible.

Enfin, le vieillissement accéléré de la population insulaire implique des besoins d'adaptation du parc de logements et d'offre nouvelle au cœur des villes et villages.

L'un des enjeux de la révision du PADDUC sera de préciser ces besoins liés au logement, tant en termes quantitatifs, géographiques que qualitatifs et d'identifier ensuite les gisements potentiels dans l'existant ou en construction neuve (cf. infra).

2.4 UNE CAPACITÉ D'ACCUEIL TOURISTIQUE ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR LE PARC DE LOGEMENTS (RS ET MEUBLÉS DE TOURISME)

La Corse se distingue du reste de la France par sa dépendance forte aux flux touristiques. Le secteur touristique nécessite des espaces pour l'hébergement, les infrastructures de loisirs et les services. La pression est forte sur les zones côtières et les espaces naturels et agricoles de l'île, même si la volonté de la Collectivité de Corse est de mieux répartir des flux de visiteurs en mettant l'accent sur les régions de l'intérieur de l'île.

Dans tout autre territoire dont l'économie est fortement dépendante de l'activité touristique saisonnière, on pourrait s'attendre à ce que les besoins immobiliers propres de cette "industrie" soient évalués et que leur composante foncière soit retranscrite dans des documents de programmation ou de planification.

Récemment, l'émergence des plateformes de locations de meublés de tourisme est venue renforcer la tendance à l'intrication des hébergements touristiques et de l'immobilier résidentiel, avec une concurrence d'usage dont les effets seront traités plus particulièrement dans un rapport ultérieur. En conséquence, il est quasiment impossible de traiter la question du besoin d'augmentation de la capacité d'accueil touristique en la décorrélant de la programmation résidentielle globale.

2.5 UNE FAIBLESSE DE L'OFFRE FONCIÈRE ÉCONOMIQUE

À l'exception de très rares opérations d'aménagement dans les agglomérations principales notamment portées par la CA de Bastia, ou la CCI 2A, et de quelques zones d'activités communales dans des secteurs plus ruraux accompagnés par des financements de l'ADEC, la quasi totalité des implantations à vocation économique s'effectue en Corse sur du foncier au mieux identifié comme à vocation économique dans des PLU (ou précédemment, des POS), au pire sur du foncier à la vocation indéterminée (comme sur certaines communes couvertes par des cartes communales ou dépourvues de document d'urbanisme).

Dans tous les cas, hors des exceptions précitées, les entrepreneurs ayant besoin d'espace pour implanter ou développer leur activité sont amenés à trouver des solutions par leurs propres moyens, dans un contexte de concurrence avec les usages les plus profitables (sur le plan de la rentabilité immobilière), ce qui pénalise l'attractivité de la Corse pour l'implantation de surfaces d'activités en dehors des secteurs à forte rentabilité locative comme le commerce de distribution de périphérie. Même si elle ne représente pas une quantité importante en valeur absolue, la constitution d'une OFFRE foncière lisible et performante pour les entreprises dont l'intégration au tissu urbain est délicate (entreprises dites spacivores ou générant des nuisances notamment

d'accessibilité poids lourds), qui a été le parent pauvre de l'action des collectivités en matière d'aménagement du territoire, mérite d'être prise en compte.

2.6 EN PARALLÈLE : DES BESOINS DE PRÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

Les terres de l'île peuvent aussi être appréhendées comme un bien commun, dont la gestion relève de l'intérêt général. Le code de l'urbanisme leur attribue cette valeur dès ses objectifs généraux (L. 101-2). En ce sens, la préservation de certains espaces doit également être prise en compte dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN.

Des besoins en foncier agricole protégé et mobilisable primordiaux pour renforcer la sécurité alimentaire de l'île et respecter les principes généraux du droit :

La Corse ne couvre actuellement que 4 % de ses besoins alimentaires par la production locale, contre 80 % pour l'ensemble de la France métropolitaine et 15-20 % pour les DOM-TOM. L'objectif est de réduire cette dépendance en développant une agriculture plus diversifiée et nourricière, notamment en maraîchage, légumes d'hiver, et en renforçant l'autonomie fourragère des élevages.

Le CESEC souligne dans son rapport de 2023 que pour nourrir la population corse, il faudrait environ 60 000 hectares de terres cultivées (hors prairies), soit 3 à 4 fois la surface actuelle (environ 16 000 ha de terres cultivées en 2020). Cela inclut les cultures maraîchères, céréalières et fourragères, ainsi que les légumineuses.

Les choix d'artificialisation engendrés par l'objectif ZAN nécessiteront en Corse, « île montagne », de prendre en compte la préservation du capital alimentaire et notamment des terres cultivables des plaines littorales.

Cette préservation est une condition sine qua non pour mettre en œuvre en parallèle des actions de mobilisation foncière permettant l'installation d'exploitants agricoles ou encore d'investir dans des équipements pour l'irrigation des terres.

Un autre enjeu particulièrement prégnant en Corse est le mitage des espaces agricoles et naturels. Il engendre une fragmentation de ces espaces fonctionnels et du paysage, un renforcement de la rétention/spéculation foncière et un coût d'équipement et d'entretien des réseaux accru pour les collectivités. Aussi, au-delà de la surface consommée ou artificialisée, le critère de localisation de ces surfaces (en densification, en continuité ou en discontinuité) se révèle essentiel.

2.7 - DÉCISIONS ANTÉRIEURES DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE :

Sur un plan général, le PADDUC instaurait dès 2015 le principe de non-régression environnementale, désormais principe général du droit (art. L110-1 code envt) depuis la Loi de 2016 sur la Reconquête de la biodiversité, la nature et les paysages. Cette règle figure au Livret IV. 1^{ère} partie. Règles générales d'urbanisme, section F. Sur l'ensemble du territoire : Orientations réglementaires relatives à l'environnement, 1- Protéger les espaces.

En matière de consommation d'espace et d'artificialisation, bien qu'antérieur de 6 ans à la promulgation de la loi Climat et Résilience, le PADDUC approuvé fin 2015 comportait déjà un

certain nombre de dispositions, établies dans le cadre des habilitations conférées par le CGCT, afin d'influer sur ces phénomènes.

Pour mémoire, en vertu de l'article L.4424-9 du CGCT, il « *définit les principes de l'aménagement de l'espace et il détermine notamment [...] la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines* ». De plus, « *la destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte* ».

À ce titre, sur la base du diagnostic territorial mettant en exergue la très forte consommation d'espace au cours des dernières décennies, peu encadrée et maîtrisée par la puissance publique, et le surdimensionnement des capacités résiduelles d'urbanisation autorisées ne serait-ce que sur la partie du territoire couverte par des documents d'urbanisme en vigueur de type PLU ou carte communale, le PADDUC constatait dès le tout début du schéma d'aménagement territorial, que :

*« L'enjeu majeur du projet d'urbanisme du PADDUC, est de **renforcer le tissu urbain**, à travers notamment une augmentation de la densité humaine et bâtie, une multiplication et une diversification des fonctions urbaines (services, commerces, équipements, en complément de l'habitat), et l'amélioration quantitative et qualitative des espaces publics. »* (Livret III, p.8)

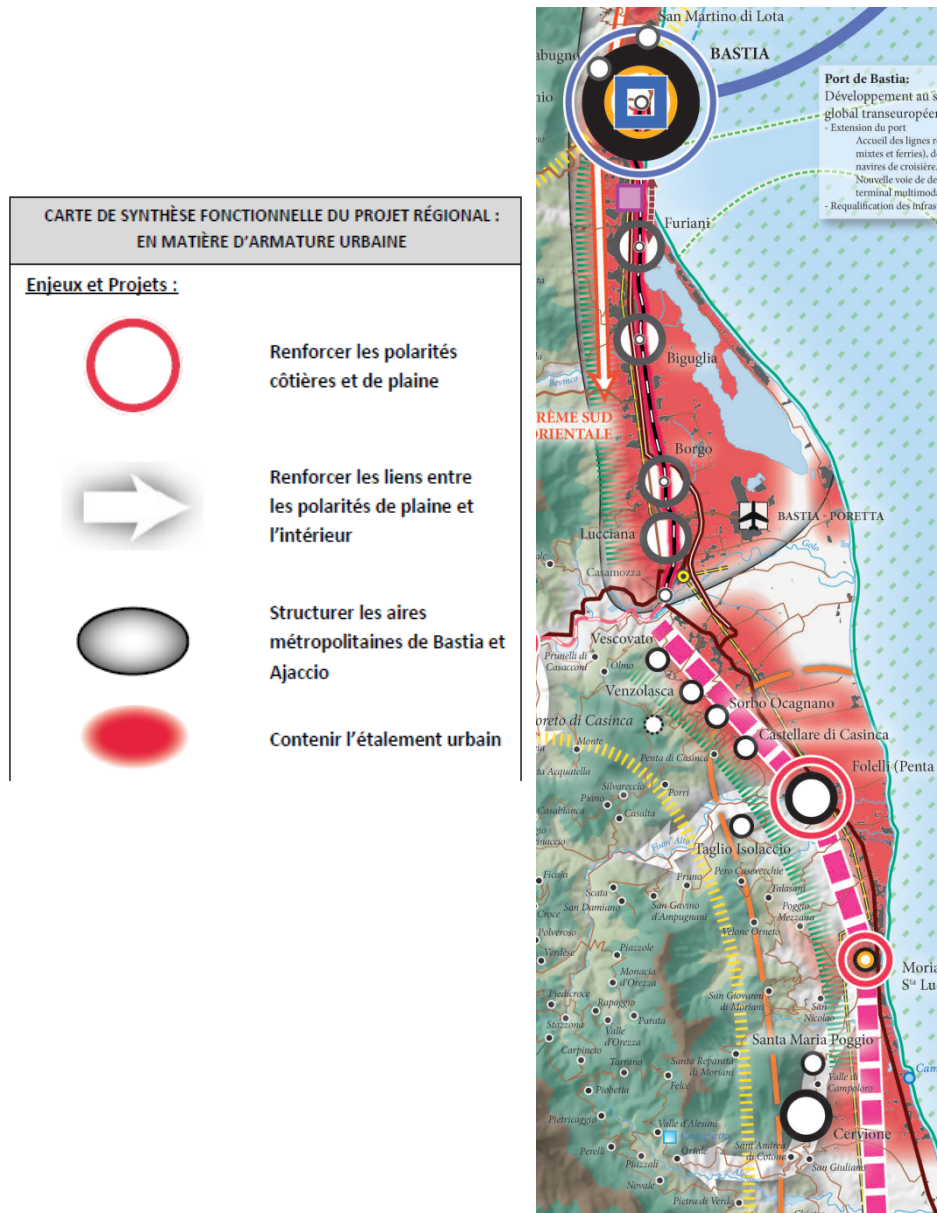
Il considérait que les extensions urbaines n'étaient pas a priori nécessaires et stipulait que *« Lorsque des extensions de l'urbanisation sont nécessaires, elles doivent veiller à être économes de l'espace et à se raccrocher au tissu urbain existant pour former un tout cohérent. »*.

La spatialisation des orientations en matière d'extension ou de renforcement urbain reposait sur quatre piliers principaux :

- Des prescriptions générales consistant à prioriser le renforcement urbain avant toute extension, appuyée sur des grilles de critères et d'indicateurs permettant d'identifier les espaces urbanisés admettant un renforcement, et des conditions permettant d'objectiver les capacités d'un territoire à accueillir des extensions : dans le cas général, toute extension de l'urbanisation devait être soumise à deux conditions (démonstration du besoin d'une part, et de l'impossibilité d'y répondre en densification d'autre part), et respecter une modalité contraignante (bien que non quantifiée explicitement), à savoir le respect de capacité d'accueil. De manière générale, toute extension urbaine devait servir un objectif de qualité urbaine, passant par une recherche de densité et de compacité.
- Une armature urbaine organisée autour de 5 niveaux de polarités (pôles supérieurs, secondaires, intermédiaires, de proximité, et unités villageoises), prévue dès le PADD, et dont les trois premiers niveaux se voyaient assigner un principe de *“renforcement des aménités et organisation du tissu urbain basé sur une densification et une mixité d'usages”*, et une condition préalable à toute extension de l'urbanisation, qui était possible *“seulement après avoir procédé à un renforcement urbain ou de façon concomitante si le besoin est tel qu'il exige à la fois renforcement et extension”* (Livret IV, p.42), tandis que pour les pôles de proximité et les unités villageoises, le PADDUC admettait a priori le principe d'un besoin d'extension (en continuité) *“car ils se sont peu, voire pas, étendus ces quarante dernières années et leur développement, qui résultera de la mise en oeuvre du PADDUC, impliquera nécessairement, après avoir*

réinvesti les habitations existantes, le besoin de recourir à des extensions de l'urbanisation.”

- La localisation sur la carte de synthèse du projet des secteurs “d'étalement urbain à contenir” et, en contrepoint, de sites sur lesquels la présence d'une dynamique foncière pouvait être canalisée en y renforçant des polarités urbaines (sur la côte ou en plaine, notamment autour des ports et gares existants ou en projet, comme illustré sur les extraits ci-dessous), par le recours à des opérations d'aménagement permettant d'influer non seulement sur les fonctions accueillies mais aussi sur la densité et la forme urbaine.



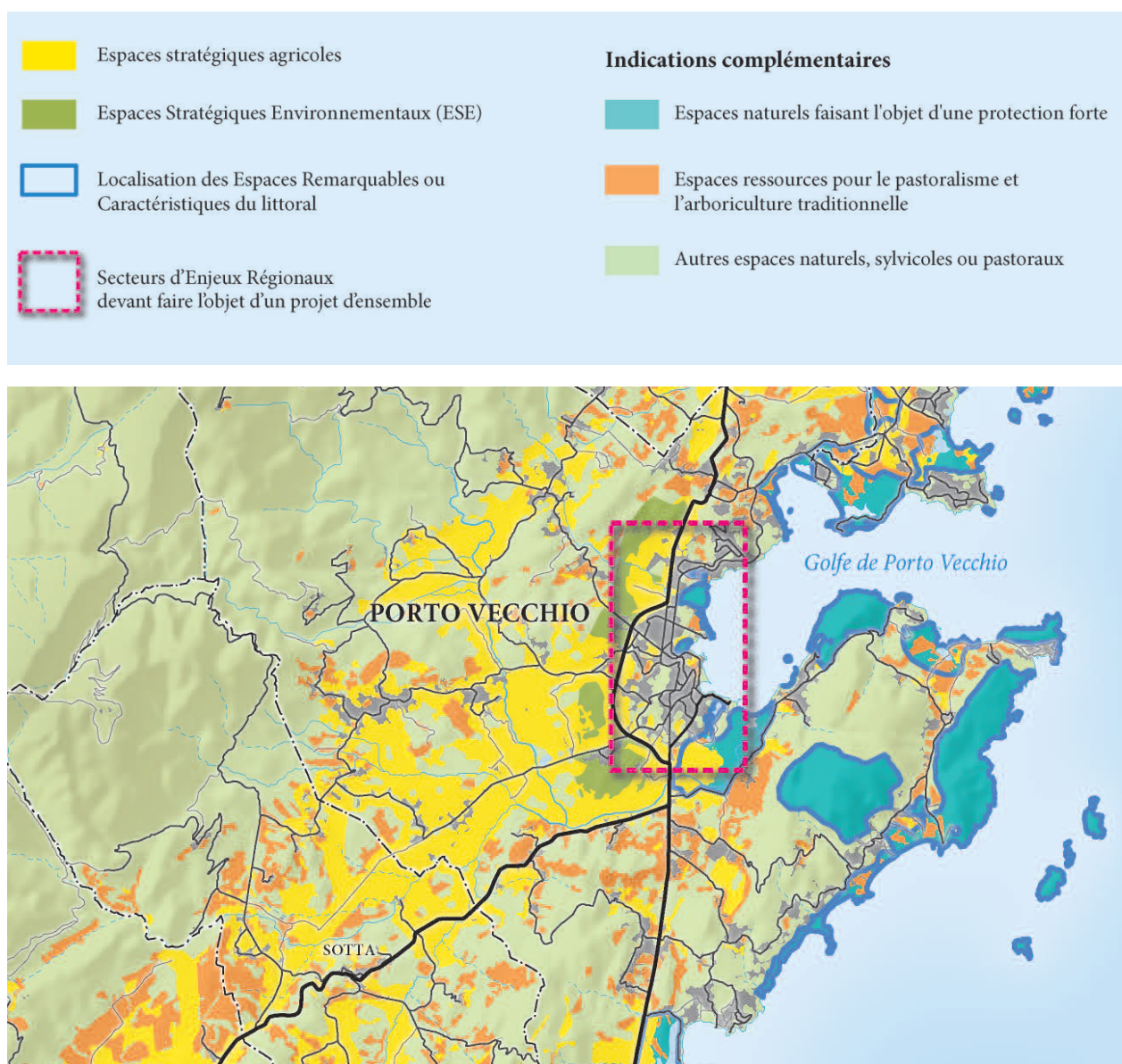
- Enfin, le dispositif des Secteurs d'Enjeux Régionaux, établi au titre de l'habilitation du PADDUC à définir les “principes de localisation des extensions urbaines” (L.4424-9 du CGCT) : ces secteurs, identifiés compte tenu de leur caractère stratégique et de la forte probabilité d'une poursuite de leur urbanisation, devaient être gelés (préconisation de mise en place d'un sursis à statuer) dans l'attente d'un projet d'ensemble incluant :
 - Une réflexion sur un aménagement intégré du secteur
 - Les conditions d'un aménagement durable

- Les modalités de participation financière des bénéficiaires de la constructibilité au coût des aménagements et équipements publics.

Dans ces secteurs d'enjeux régionaux, la consommation d'espace devait être optimisée et conditionnée à un projet d'aménagement d'ensemble, et les plus values foncières induites devaient être captées par la puissance publique, avec les dispositifs de droit commun (ZAD, ZAC, etc) pour financer les équipements de la zone et plus largement, le projet régional.

À l'exception de ce cas particulier des SER, aucune disposition relative aux localisations préférentielles des extensions de l'urbanisation n'apparaissait sur la carte de destination générale du territoire, qui ne faisait apparaître qu'une indication de la tâche urbaine (représentation de l'urbanisation, hors bâti isolé) et fixait pour le reste du territoire des destinations agricoles (ESA, ERPAT) ou naturelles/forestières (ESE, ENSP).

Extrait de la légende et de la carte destination générale des différentes parties du territoire :



Ce choix de représentation traduisait spatialement le parti d'aménagement général défini par le PADDUC, qui envisageait l'extension de l'urbanisation comme conditionné à une

démonstration de nécessité, donc très limitée et ne pouvant être représentée à l'échelle de la Corse.

En synthèse : le PADDUC 2015 prenait en compte l'enjeu de l'optimisation de la consommation d'espace et en mobilisant l'ensemble de ses habilitations au service d'une part de l'économie d'espace et de la qualité des formes urbaines, et d'autre part de la prévention des effets d'aubaine résultant de la constructibilité du foncier. Le choix qui était fait visait à :

N'envisager l'extension urbaine qu'après démonstration du besoin et après avoir épuisé le potentiel de renforcement (sauf pour les unités villageoises et pôles de proximité, ou une certaine souplesse était affichée)

Ne pas fixer de quotas d'extension opposables aux PLU (ce qui aurait impliqué un quota anecdotique compte tenu de l'objectif visé),

De ne pas localiser sur la carte de destination les extensions de l'urbanisation (ce qui n'aurait pas eu grand sens compte tenu du caractère exceptionnel et limité de ces extensions en application du modèle de développement et d'aménagement), mais d'en définir les "principes de localisation" en vertu du L4424-9 du CGCT

Au titre de ce même article, de définir des secteurs (SER) au sein desquels, au vu des enjeux et de la dynamique à l'œuvre (laissant présager une poursuite de la consommation d'espace), l'extension de l'urbanisation et les marges de manœuvre financière qu'elle autorisait devaient impérativement être captées par la puissance publique et mises à profit par les collectivités pour financer les besoins d'aménagement (voire la compensation des externalités).

La prise en compte des principes et l'application des dispositions du PADDUC 2015, confirmés par une délibération de l'AC du 27 janvier 2017 qui se présentait d'une certaine manière comme son mode d'emploi préopérationnel, visait à limiter drastiquement la consommation d'espace sur la période écoulée, par le double effet :

De l'encadrement des conditions autorisant l'extension

De la disparition des motivations liées à l'intérêt particulier / l'aubaine pour les propriétaires privés à l'origine des initiatives individuelles qui l'extension urbaine désordonnée (la plus-value liée à la constructibilité profitant, en cas de recours aux outils de la maîtrise foncière publique, au financement des équipements et non à l'enrichissement du vendeur).

À ce jour, alors que la quotification de l'artificialisation par le PADDUC est désormais imposée par la loi climat et Résilience et la loi ZAN, se pose la question de savoir si l'exercice de planification et de définition de la trajectoire ZAN doit être abordé sur la base d'une mesure du rythme d'artificialisation récent (à faire tendre vers zéro), ou s'il peut, beaucoup plus simplement, être appréhendé comme un outil supplémentaire mis au service des principes validés depuis 2015 bien que jamais réellement respectés, afin d'en renforcer l'opposabilité et de favoriser une meilleure application dans les PLU à venir et les décisions de construire ou d'aménager.

3 METTRE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La sobriété foncière est souvent perçue comme une contrainte imposée de l'extérieur, limitant les possibilités de développement local. Cette lecture mérite d'être nuancée. Dans un contexte insulaire contraint, la question n'est pas de savoir **s'il faut construire, mais comment**

construire pour mieux répondre aux besoins des Corses, leur garantir un cadre de vie de qualité, réduire les coûts publics et protéger les espaces qui fondent la valeur du territoire.

La forme urbaine est le premier déterminant de la consommation d'espace. Pour une production quantitative identique en logements, la surface consommée peut varier dans un rapport de un à dix selon le modèle d'urbanisation retenu. Trois grands modèles peuvent être distingués.

À besoin équivalent en logements, la surface consommée peut être multipliée par trois à quatre selon la proportion de chacun de ces modèles.

Ce constat a des implications directes pour le débat politique. **La consommation d'espace n'est pas une conséquence mécanique de la croissance démographique** : elle est le résultat de choix d'aménagement. Les données corses sur la période 2011-2021 l'illustrent sans ambiguïté : Porto-Vecchio a consommé 204 hectares pour environ 100 ménages supplémentaires, là où Ajaccio en a consommé 96 pour plus de 3 300 ménages nouveaux. La variable déterminante n'est pas le volume de croissance, c'est la forme que prend l'urbanisation.

La sobriété foncière n'est donc pas incompatible avec le développement ; elle en est, bien conduite, une condition. Elle permet de :

- **préserver les terres agricoles** stratégiques pour la sécurité alimentaire de l'île ;
- **maintenir la qualité paysagère** qui fonde l'attractivité touristique et résidentielle ;
- **réduire les coûts d'infrastructure** et d'entretien des réseaux pour les collectivités ;
- **consolider les centralités** micro-régionales en renforçant leur mixité fonctionnelle ;
- **limiter la rente foncière** et les effets de spéculation liés à l'étalement.

Dans un territoire insulaire, la morphologie urbaine devient un outil économique à part entière. **La sobriété foncière est un choix de qualité et d'efficacité** : elle permet de loger les Corses sans diluer le territoire ni alourdir les finances publiques locales. Des exemples comparables en Méditerranée insulaire, notamment aux Baléares, montrent que cette voie est techniquement maîtrisable et architecturalement cohérente avec les typologies locales. Ces références sont examinées en Partie 4.

Le PADDUC peut orienter ces choix en priorisant la transformation de l'existant, en favorisant les extensions compactes en continuité du tissu bâti et en limitant strictement l'urbanisation diffuse. Ces intentions étaient déjà très clairement formulées dans le document approuvé en 2015. Dans cette optique, la trajectoire ZAN devient un outil de structuration territoriale plutôt qu'une contrainte quantitative abstraite.

MODÈLE	Densité (log/ha)	Consommation d'ENAF
Recyclage urbain (densification, réhabilitation)	70 – 100	Nulle
Extension compacte (continuité, mitoyenneté)	25 – 40	Faible

Urbanisation diffuse (maisons isolées, grandes parcelles)	8 – 10	Elevée
---	--------	---------------

PARTIE 2 : CADRE CORSE ET MARGES DE MANŒUVRE

Le PADDUC est tenu d'intégrer l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales et du code de l'urbanisme.

Cependant, le régime qui lui est applicable en matière de trajectoire ZAN diffère sensiblement de celui applicable aux régions dotées d'un SRADDET. Cette différence porte à la fois sur le niveau de contrainte chiffrée et sur les modalités de déclinaison territoriale.

1 UNE TRAJECTOIRE LIBRE CONTRAIREMENT À L'HEXAGONE MAIS QUI DOIT OBLIGATOIREMENT ÊTRE FIXÉE

Dans les régions couvertes par un SRADDET, outre l'objectif Zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, la loi impose, pour la période 2021-2031, une réduction minimale de 50 % du rythme d'artificialisation par rapport à la décennie précédente (54,5% si l'on met les projets d'envergure régionale de côté).

Le PADDUC relève d'un cadre distinct, comme cela a été rappelé par le Président du Conseil Exécutif devant la Chambre des territoires en novembre 2024 : comme pour les territoires ultramarins et l'IdF, à la différence des régions dotées d'un SRADDET, **la loi ne prédéfinit pas pour la Corse une trajectoire chiffrée standard sur la première décennie (2021-2031), ni un niveau minimal de réduction exprimé en pourcentage.**

Aux termes de l'article 194-I de la loi Lutte contre le dérèglement climatique, codifié à l'article L. 4424-9 du CGCT, il appartient au PADDUC :

de fixer, par tranches décennales, les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation ;
et de décliner ces objectifs entre les différentes parties du territoire.

Aucune valeur chiffrée n'étant imposée par la loi au PADDUC, à l'exclusion de l'objectif ZAN à l'horizon 2050, plusieurs configurations sont donc juridiquement possibles pour la première décennie :

- une réduction équivalente à la division par deux du rythme d'artificialisation ;
- une réduction plus ambitieuse ;
- une réduction moins ambitieuse.

Quoi qu'il en soit, si le choix de la valeur de l'objectif 2021-2031 reste libre, il doit obligatoirement être fixé dans le cadre de la révision du PADDUC (CGCT, art. L. 4424-9, I), sans quoi le projet de PADDUC révisé serait entaché d'illégalité.

Pour rappel, dans l'attente de l'entrée en vigueur du PADDUC révisé (donc en l'absence de cet objectif chiffré), les SCOT et les PLU (en l'absence de SCOT) ne seront pas contraints à l'objectif de réduction de 50% à l'instar des documents continentaux, mais ils fixeront eux-mêmes leurs propres objectifs en matière de réduction du rythme de consommation d'espace, au risque qu'ils ne correspondent pas aux futurs objectifs régionaux (quand bien même ils devront se mettre en compatibilité avec ceux-ci sous certains délais). À ce jour, on peut constater des objectifs très disparates au sein des projets de PLU en cours d'élaboration ou de révision, mais généralement très inférieurs à l'effort de réduction souhaité par le législateur.

2 UNE OBLIGATION DE TERRITORIALISATION

La loi impose que l'objectif de réduction fixé par le PADDUC par tranche de dix ans soit décliné « *entre les différentes parties du territoire de la Corse* » (art. L. 4424-9, CGCT)

Il ne s'agit pas d'une faculté mais bien d'une exigence législative.

Le PADDUC ne peut donc se limiter à fixer un objectif global à l'échelle territoriale insulaire sans en organiser la répartition ou la modulation territoriale.

Cette obligation soulève deux séries de questions distinctes :

2.1 L'ÉCHELLE DE DÉCLINAISON

La loi ne précisant ni l'échelle ni les déterminants (voire les éventuels critères) de cette déclinaison, plusieurs niveaux sont juridiquement envisageables, par exemple :

- grandes entités territoriales ;
- microrégions ou bassins de vie ;
- intercommunalités ;
- communes ;
- strates de l'armature territoriale ;
- catégories de territoires (littoral, intérieur, espaces fortement urbanisés, espaces peu urbanisés).

Ces niveaux ne sont pas exclusifs les uns des autres : la territorialisation peut reposer sur une combinaison d'objectifs, de motivations, de critères ou d'échelles, dès lors que la méthode retenue demeure lisible et justifiée.

Le choix de l'échelle ne conditionne pas uniquement la précision analytique du pilotage territorial. Il influe également sur les conditions concrètes de mise en œuvre et de suivi de la trajectoire.

En effet, la compétence en matière d'urbanisme demeure aujourd'hui exclusivement exercée à l'échelle communale et seuls quatre SCoT sont en cours d'élaboration. Une déclinaison territoriale positionnée à une échelle différente (intercommunale ou supra-communale, par exemple) suppose que soient anticipées les modalités de coordination, de régulation et d'évaluation, afin d'éviter les effets d'anticipation ou de concurrence entre collectivités.

La définition de l'échelle doit en outre respecter les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de subsidiarité. La territorialisation opérée par le PADDUC ne peut ni priver les collectivités de leurs compétences propres, ni excéder le niveau de normativité que lui reconnaît la loi.

Le choix de l'échelle constitue ainsi un paramètre structurant, à la fois juridique, institutionnel et opérationnel.

2.2 LES MODALITÉS D'AFFECTATION QUANTITATIVE

Au-delà de l'échelle retenue, se pose la question de la répartition de l'effort de réduction entre territoires.

Plusieurs logiques sont possibles, notamment :

- une répartition fondée sur la situation actuelle ou les tendances observées (approche dite de *statu quo*, de continuité ou encore proportionnelle) ;
- une répartition visant à infléchir les dynamiques territoriales, selon des conditions ou critères définis *a priori* (par exemple démographiques, environnementaux ou infrastructurels) ;
- une répartition adossée à une stratégie territoriale explicitée, c'est à dire une volonté politique traduite quantitativement et spatialement dans une logique programmatique.

Ces différentes modalités, explicitées plus loin dans le rapport, relèvent de paramètres de construction de la trajectoire. Elles devront, quelle que soit l'option retenue, être explicitement motivées et cohérentes avec l'objectif d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050.

2.3 LA DÉFINITION D'UN QUOTA AFFECTÉ À DES PROJETS D'ENVERGURE RÉGIONALE ?

À la différence des régions couvertes par des SRADDET, la possibilité de prévoir des projets d'envergure régionale n'est pas explicitée dans les dispositions relatives au PADDUC. Cependant, le PADDUC fixant librement son objectif de réduction de la consommation d'espace et la territorialisation de cet objectif, aucune disposition ne lui interdit de prévoir une enveloppe mutualisée pour les projets d'envergure régionale. L'artificialisation engendrée par ces projets ne sera alors pas imputée aux territoires locaux mais comptabilisée au niveau régional

Ces projets peuvent concerner différents secteurs et servir diverses finalités :

- Projets industriels (réindustrialisation, plateformes logistiques, zones portuaires)
- Projets d'infrastructures de transport : routier, ferroviaire (par exemple la ligne ferroviaire de la côte orientale), aéroportuaires, portuaires, etc.
- Projets de relocalisation d'installations dans le contexte de transition écologique et d'adaptation (ex. : recul stratégique face à l'évolution du trait de côte)
- Projets d'intérêt régional (ex. : grands équipements publics, projets énergétiques, etc.)

Leur envergure régionale peut se justifier en raison de leur impact socio-économique, de leur utilisation mutualisée par plusieurs territoires, de la pertinence d'une maîtrise d'ouvrage régionale, ou de tout autre enjeu qui impliquerait que la collectivité de Corse conserve une maîtrise de l'utilisation du quota d'artificialisation correspondant au-delà de la date d'approbation du PADDUC révisé.

3 PROBLÉMATIQUES D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE ET TECHNIQUE :

3.1 UNE RÉFÉRENCE PASSÉE ET UN OBJECTIF FUTUR QUI NE PORTENT PAS EXACTEMENT SUR LE MÊME OBJET

Le dispositif ZAN repose sur un mécanisme en deux temps.

Pour la période 2021-2031, la réduction doit être appréciée au regard de la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)** observée entre 2011 et 2021.

À partir de 2031 et jusqu'en 2050, l'objectif porte sur l'**artificialisation nette des sols**, c'est-à-dire la transformation durable d'un sol naturel, agricole ou forestier en surface artificialisée, au sens de la définition juridique issue de la loi Climat et Résilience.

Ces deux notions sont proches, mais elles ne sont pas strictement identiques :

- la consommation d'ENAF mesure un **flux de changement d'usage** (passage d'un espace naturel, agricole ou forestier vers un espace urbanisé) ;
- l'artificialisation repose sur une **définition juridique précise**, associée à une nomenclature nationale et, à terme, à une base de données nationale appelée OCS GE.

L'OCS GE (Occupation du Sol à Grande Échelle), produite par l'IGN, vise à cartographier l'ensemble du territoire national en distinguant la nature des sols (bâti, voirie, forêt, culture, etc.) et leur usage. Elle doit constituer la référence nationale pour le suivi de l'artificialisation.

Il en résulte une difficulté méthodologique : la décennie 2011-2021 est évaluée avec un indicateur fondé principalement sur les fichiers fonciers, tandis que la trajectoire future devra être appréciée à partir d'une définition et d'outils de mesure en partie différents.

Autrement dit, l'objectif de réduction porte sur un phénomène dont la mesure passée et la mesure future ne reposent pas exactement sur les mêmes bases.

Cette situation ne rend pas impossible la fixation d'une trajectoire, mais elle impose :

- d'expliquer clairement la méthode retenue ;
- d'explicitier les correspondances établies entre les différents indicateurs ;
- et de documenter les écarts éventuels.

Cette difficulté est particulièrement sensible dans une approche strictement proportionnelle (réduction mécanique d'un pourcentage du flux passé). Elle est moins déterminante dans une approche fondée sur l'analyse des besoins et sur le projet territorial.

3.2 LES SOURCES DISPONIBLES POUR MESURER LA CONSOMMATION D'ESPACES 2011-2021

Deux grandes sources nationales sont indiquées, mais présentent toutefois des écueils que l'on a voulu éviter avec la construction d'une donnée territoriale.

3.2.1 Les données nationales issues des fichiers fonciers : atouts et limites

La mesure nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers repose sur l'exploitation des fichiers fonciers issus des données fiscales.

Ces données présentent un avantage majeur : elles offrent une méthode homogène à l'échelle nationale et permettent un suivi statistique régulier des flux de consommation d'espaces.

Toutefois, plusieurs caractéristiques doivent être prises en compte dans leur mobilisation.

▪ Une donnée conçue à des fins fiscales

Les fichiers fonciers ont pour finalité première l'établissement de l'assiette fiscale.

La classification des surfaces repose sur des catégories fiscales et sur la parcelle cadastrale comme unité d'observation. Or :

- le cadastre ne constitue pas une limite de propriété juridiquement opposable ;

- la surface fiscale ne correspond pas nécessairement à l'emprise physique réelle des constructions ou aménagements ;
- certains bâtiments ou équipements publics, non soumis à fiscalité, peuvent être imparfaitement représentés ;
- les surfaces faiblement ou non fiscalisées sont susceptibles d'être sous-appréhendées.

Il s'agit donc d'une donnée administrative, et non d'une cartographie morphologique fine.

▪ ***Une incertitude sur la temporalité réelle des évolutions***

La période dite « 2011-2021 » correspond à deux millésimes administratifs des fichiers fonciers.

L'actualisation des données dépend :

- des déclarations fiscales,
- des mises à jour cadastrales,
- et des procédures administratives de traitement.

La date réelle de prise en compte d'une transformation physique peut donc différer de la date d'observation retenue.

En outre, la vectorisation complète du cadastre n'était pas achevée en 2011, ce qui peut avoir influé sur les délais et les modalités de mise à jour.

La décennie de référence ne correspond ainsi pas nécessairement à dix années homogènes d'observation physique sur l'ensemble du territoire.

Le CEREMA rappelle d'ailleurs que ces données doivent être utilisées comme indicateur de flux, et non comme photographie exhaustive d'un stock à une date donnée, indiquant bien par là, l'incertitude sur la fraîcheur de la donnée, sans préciser toutefois que la fraîcheur des données peut varier d'un millésime à l'autre et d'un territoire à l'autre.

▪ ***Une mesure brute des flux, sans prise en compte de la renaturation***

Les fichiers fonciers permettent de mesurer la consommation brute d'espaces naturels, agricoles et forestiers, sous les réserves exposées ci-dessus. Cependant, ils ne permettent pas d'identifier les phénomènes de renaturation ou de désartificialisation.

En outre, des « rebonds » peuvent également apparaître d'un millésime à l'autre, liés à des corrections administratives ou à des ajustements de classification. Si bien sûr, ils sont éliminés entre plusieurs millésimes, on peut tout à fait s'arrêter sur une année où l'erreur n'a pas encore été éliminée.

Ces éléments doivent être interprétés avec prudence dans l'analyse des évolutions.

▪ ***Des limites pour l'analyse infra-territoriale***

L'unité d'observation étant la parcelle cadastrale, les divisions, fusions ou modifications de parcelles entre deux millésimes peuvent rendre délicate l'imputation précise des évolutions à une échelle fine.

Les traitements correctifs proposés au niveau national, notamment par agrégation en carreaux statistiques, permettent une consolidation des tendances mais ne restituent pas nécessairement les dynamiques morphologiques locales.

▪ ***Un besoin de complément par des données d'occupation des sols***

Le CEREMA souligne que les données issues des fichiers fonciers peuvent utilement être complétées par des données d'occupation des sols issues de photo-interprétation ou de télédétection, afin d'affiner la lecture des formes urbaines et des dynamiques spatiales.

C'est dans cette logique que la Collectivité de Corse et l'AUE ont engagé la production d'un Modèle d'Occupation des Sols (MOS) couvrant l'ensemble de l'île sur deux millésimes cohérents (2011 et 2021)

3.2.2 L'OCS GE, donnée nationale de référence et limites opérationnelles

L'OCS GE (Occupation du Sol à Grande Échelle), produite par l'IGN, est identifiée au niveau national comme donnée de référence pour le suivi de l'artificialisation des sols.

Elle distingue la couverture du sol (ce qui recouvre physiquement le terrain) et l'usage du sol (activité principale exercée).

▪ ***Une couverture temporelle incomplète au regard de la période de référence***

L'objectif ZAN impose de comparer la période 2021-2031 à la décennie 2011-2021.

Or, pour la Corse, les millésimes 2016 et 2021 sont disponibles.

L'OCS GE ne couvre donc pas directement la période 2011-2021. Même en cas de disponibilité du millésime 2021, l'intervalle d'observation ne correspondrait pas à dix années pleines homogènes. En outre, le millésime 2016 a été produit selon une méthode partiellement différente des millésimes ultérieurs, bien qu'il soit appelé à être comparé à ceux-ci.

La comparabilité stricte des séries doit donc être appréciée avec prudence.

▪ ***Des interrogations documentées sur la qualité du millésime 2016***

Le millésime 2016 a fait l'objet d'observations détaillées en Corse, faisant apparaître :

- des difficultés à distinguer terres agricoles et jardins résidentiels dans les communes de plaine en développement ;
- des imprécisions aux franges des villages ;
- des affectations en usage sylvicole pour la quasi-totalité des espaces boisés ;
- des parcelles agricoles non déclarées classées « sans usage » ;
- des confusions entre espaces en transition et espaces artificialisés ;
- l'absence de certains linéaires (routes, chemins) ;
- des surfaces atypiques intégralement comptabilisées (ex. lac de Tolla) ;
- des imprécisions dans les espaces naturels ou agricoles périphériques.

Ces constats ne remettent pas en cause l'intérêt de l'OCS GE comme base nationale, mais soulignent les limites de son utilisation directe pour une analyse fine des dynamiques territoriales insulaires.

▪ ***Une nomenclature peu adaptée à certaines spécificités territoriales***

Comme cela avait été indiqué dans le dossier de candidature au financement FEDER du MOS :

- une seule catégorie d'usage regroupe production secondaire/tertiaire et résidentiel, ce qui limite l'analyse des formes urbaines ;

- certaines catégories (« sans usage », « en transition ») regroupent des situations hétérogènes ;
- la lecture des potentiels agricoles et des conflits d'usage est limitée.

Ces éléments réduisent la capacité de l'OCS GE à éclairer certaines problématiques spécifiques au PADDUC, notamment :

- la caractérisation des formes urbaines ;
- l'identification des capacités de densification ;
- la distinction entre extension, mitage et recomposition interne ;
- l'analyse des pressions agricoles en plaine littorale.

▪ **Conséquence méthodologique**

L'OCS GE constitue la donnée nationale de référence pour le suivi de l'artificialisation.

Toutefois :

- elle ne couvre pas directement la décennie de référence 2011-2021 ;
- les millésimes disponibles présentent des différences de méthode ;
- certaines limites qualitatives ont été identifiées sur le territoire corse.

Ces éléments ont conduit la Collectivité de Corse et l'AUE à engager la production d'un Modèle d'Occupation des Sols (MOS) sur deux millésimes cohérents (2011 et 2021), fondé principalement sur la photo-interprétation des orthophotographies régionales 2011 et 2021.

Le MOS n'a pas vocation à se substituer à l'OCS GE, mais à :

- documenter la décennie de référence ;
- affiner l'analyse morphologique ;
- expliciter les écarts éventuels avec la donnée nationale ;
- sécuriser la justification de la trajectoire retenue.

3.2.3 Le choix de construire un modèle territorial d'occupation des sols (MOS)

Dans ce contexte, la Collectivité de Corse et l'AUE ont engagé la production d'un Modèle d'Occupation des Sols (MOS) couvrant l'ensemble de l'île sur deux millésimes cohérents (2011 et 2021), fondé sur l'exploitation des orthophotographies régionales correspondant aux années de référence fixées par la loi.

Ce choix répond à une nécessité méthodologique : disposer d'une observation homogène et physiquement datée de la décennie 2011-2021, compatible avec les exigences de justification de la trajectoire ZAN.

Il poursuit plusieurs objectifs :

- disposer d'un intervalle temporel strictement aligné sur la période de référence ;
- s'appuyer sur une observation directe de l'occupation physique des sols, indépendante des classifications fiscales ;
- adapter la nomenclature aux spécificités territoriales insulaires, notamment en matière agricole et littorale ;
- améliorer la précision géographique et la lecture des formes urbaines ;
- analyser qualitativement les dynamiques d'urbanisation (densification, extension, mitage, recomposition interne).

Le MOS constitue ainsi un outil d'analyse territoriale complémentaire aux données nationales de référence.

Il n'a pas vocation à se substituer :

- aux données issues des fichiers fonciers pour le suivi statistique national ;
- ni à l'OCS GE pour le cadre réglementaire de l'artificialisation.

Il vise à :

- documenter la décennie de référence avec une base homogène ;
- éclairer les écarts éventuels entre sources ;
- et sécuriser la justification technique des choix retenus dans le PADDUC.

La coexistence de plusieurs sources implique un travail explicite de mise en correspondance méthodologique, afin d'assurer la cohérence entre analyse régionale et cadre national.

3.3 L'ÉTAT DE LA PLANIFICATION LOCALE COMME FACTEUR MÉTHODOLOGIQUE

Enfin, la mise en œuvre effective d'une trajectoire dépend des conditions concrètes de planification.

Une part significative du territoire demeure soumise au Règlement National d'Urbanisme (RNU). Dans ces communes, l'urbanisation repose principalement sur l'instruction des autorisations individuelles.

Ce contexte pose plusieurs questions pratiques :

- comment articuler un objectif territorial chiffré avec des décisions prises au cas par cas ?
- comment suivre et évaluer la trajectoire lorsque les documents locaux ne sont pas encore compatibles ?
- comment prévenir d'éventuels effets de concentration des consommations en début de période ??

L'état de la planification locale constitue ainsi un paramètre technique à intégrer dans la méthode de territorialisation, de suivi et d'évaluation.

Pour la période 2021-2031, des échéances sont fixées à chaque échelon territorial pour la déclinaison de la trajectoire nationale dans les documents de planification et d'urbanisme. À l'échelle locale, les SCoT ont jusqu'au 22 février 2027 pour intégrer ces objectifs, les PLU et cartes communales jusqu'au 22 février 2028.

L'articulation du ZAN en Corse est particulièrement complexe : alors que la loi Climat et résilience impose un calendrier serré, l'île fait face à une faible couverture en Plan locaux d'urbanisme (PLU) et ne compte pas de Schéma de cohérence territoriale (SCOT). Le retard dans la couverture des documents d'urbanisme en Corse crée ainsi une situation de vulnérabilité juridique face au ZAN.

Couverture des communes insulaires en documents d'urbanisme
(Données du 21.01.26 - Géoportail-urbanisme)

	Indicateurs
Nombre de communes	360
Nombre de communes soumises au RNU	188
Nombre de communes couvertes par un PLU publié	49
Nombre de communes couvertes par une CC publiée	39
Nombre de communes couvertes par un PLUi publié	0
Nombre de communes couvertes par un Scot	0

Si les PLU(i) ou les cartes communales n'intègrent pas d'objectifs de réduction, que ce soit par compatibilité avec le SCoT, ou à défaut de SCoT, avec le PADDUC avant le 22 février 2028, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra ensuite être délivrée dans une zone à urbaniser (AU) du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées. De plus, l'absence de PLU place de fait les communes sous le régime du RNU et transforme l'application du ZAN en défi administratif.

Sous le régime du RNU, la commune ne garde pas le plein pouvoir sur la planification foncière et les permis de construire sont soumis à l'avis conforme du Préfet, que le permis soit délivré par le Maire au nom de l'Etat (cas des communes n'ayant jamais pris la compétence) ou au nom de la commune (cas des communes ayant pris la compétence lors de l'approbation d'un ancien document d'urbanisme annulé ou abrogé entre temps). Dans un contexte de ZAN, l'État aura tendance à appliquer une lecture restrictive du droit pour respecter ses propres objectifs nationaux. Sans document de planification pour prouver qu'un projet s'inscrit dans une stratégie de sobriété, le Préfet pourra systématiquement refuser les extensions en raison de la protection des espaces naturels. Il est difficile de justifier une densification pertinente ou un recyclage de friches sans zonage précis et l'appréciation de ce qui est "urbanisé" devient une source de conflits permanents entre la mairie, la préfecture et les porteurs de projets. Sans PLU actualisé, les communes peuvent peiner à définir leurs enveloppes urbaines. Le manque de planification pourrait conduire à un mitage de l'espace par dérogation, ce qui consommerait l'enveloppe foncière de l'île sans répondre aux besoins prioritaires. De plus, seul le PLU permet d'imposer des règles de hauteur, de recul ou d'emprise au sol pour forcer la densification. Sans PLU, la commune ne peut pas contraindre les propriétaires à optimiser leurs parcelles et la consommation du foncier peut être moins efficace.

La commune se trouverait également face à un risque d'exclusion de la "garantie rurale". La garantie d'un hectare de possibilité de consommation foncière jusqu'en 2031 est réservée aux communes dotées d'un document d'urbanisme (PLU, carte communale) approuvé ou au moins prescrit. Elle se trouverait également privée du Droit de Préemption Urbain (DPU). Sans PLU, la mairie n'a donc pas de priorité sur les ventes immobilières, ce qui l'handicape pour mener une politique active de reconquête urbaine pour économiser le foncier.

Par ailleurs, l'absence de SCoT complique également la territorialisation des objectifs du ZAN. En effet, le SCoT constitue l'échelon stratégique et une échelle favorisant le dialogue infra régional et inter territorial pour la mise en œuvre du ZAN. Le Scot représente un outil d'arbitrage et de mutualisation de l'enveloppe foncière alors répartie de manière stratégique à l'échelle d'un bassin de vie. Son absence expose les bassins de vie à une absence de vision globale et pénalise ainsi certains projets d'intérêt intercommunal comme les zones d'activités répondant aux besoins des entreprises spacivores ou les infrastructures. Les communes portent seules le poids foncier d'équipements qui dépassent leurs frontières. C'est d'ailleurs l'échelon de référence choisi par les autres régions ayant procédé à une révision ou une modification de leur SRADDET. Concernant la garantie communale, la loi de juillet 2023 accorde une garantie d'un hectare à chaque commune. Sans SCoT pour coordonner cette distribution, on risque un émiettement du foncier.

Plusieurs leviers sont cependant possibles pour faire face aux retards dans l'adoption des documents d'urbanisme en Corse.

En l'absence de Scot, le PADDUC peut faire office d'un "Scot élargi" en changeant d'échelle. Ainsi les enveloppes foncières peuvent désormais être déterminées par bassin de vie en fixant des priorités par intercommunalités. Si les communes sans SCoT ne peuvent pas "mutualiser" leur foncier, et que les communes rurales peuvent souffrir d'un déséquilibre avec les grandes agglomérations, certaines régions ont adopté des mécanismes de réserves foncières. C'est le cas de l'Occitanie et de la région Auvergne Rhône-Alpes. La Région isole une partie de l'enveloppe foncière territoriale (ex : 5 à 10%) pour la réserver exclusivement aux communes rurales ou sans planification. Pour garantir que même sans ingénierie (SCoT), ces communes gardent une capacité de développement pour leurs besoins propres, souvent très modestes (par exemple : un atelier, trois maisons, une école).

Certains SRADDET comme celui des Hauts-de-France ont également mis en place une territorialisation par "Typologies". La Région découpe son territoire en "bassins de vie" théoriques basés sur les données de l'INSEE. Même si la commune n'appartient à aucun SCoT, la Région lui assigne un "profil". Le SRADDET énonce par exemple : *"Toutes les communes du profil 'Montagne' doivent réduire leur consommation de 30%."* L'objectif est de ne laisser aucun "trou noir" géographique. La règle territoriale s'applique par défaut sur la base de la consommation réelle passée, que la commune ait un document d'urbanisme ou non.

Il est alors essentiel de renforcer la territorialisation des objectifs pour permettre d'adapter les efforts de sobriété foncière à la réalité de besoins de construire/aménager, malgré le retard de conception des documents d'urbanisme en Corse. Le dialogue territorial peut être renforcé avec la création de conférences locales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols pilotés par des élus représentants les bassins de vie.

4 LES CHOIX OUVERTS À LA COLLECTIVITÉ DE CORSE : RECENSEMENT DES USAGES POSSIBLES DES HABILITATIONS DU PADDUC

Les sections précédentes ont établi le cadre : la Collectivité de Corse dispose d'une liberté que n'ont pas les régions continentales pour fixer sa propre trajectoire, mais elle est tenue de la fixer et de la territorialiser. Cette liberté n'est pas une absence de contraintes, c'est un espace de choix politiques dont le PADDUC doit intégrer le résultat.

Ces choix se structurent autour de deux grandes questions, distinctes mais articulées :

- **La première est celle du niveau d'ambition** : à quel rythme la Collectivité souhaite-t-elle réduire la consommation d'ENAF sur la première décennie (2021-2031) ?
Le législateur n'ayant fixé aucune valeur cible pour la Corse, toute trajectoire est formellement possible : d'un maintien du rythme actuel à une réduction plus ambitieuse que celle imposée aux SRADDET, en passant par une logique de **progressivité asymétrique** : une première décennie délibérément moins contrainte, assumant le temps nécessaire à la couverture en documents d'urbanisme et à la montée en puissance des outils de sobriété, suivie d'un redressement plus marqué sur 2031-2041 pour tenir la trajectoire ZAN à 2050.
Ce choix est éminemment politique, mais il n'est pas seulement rhétorique : il conditionne l'ensemble des possibilités d'urbanisation à l'échelle communale. Le simple fait de chiffrer explicitement un objectif quantitatif amènera une mise en perspective par rapport aux ambitions qualitatives validées en 2015 qui, comme rappelé précédemment, affichaient une volonté de rendre les extensions de l'urbanisation exceptionnelles (et donc quasi-marginales) au point de ne pouvoir les représenter sur la carte de destination générale du territoire. Pour le dire de manière plus triviale : les choix affichés dans le PADDUC 2015 équivalaient presque à un zéro artificialisation nette sans délai de "répit", supposant de passer (à l'occasion de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme) d'un potentiel d'urbanisation résiduel de plusieurs milliers d'hectares à quasiment rien, du moins zéro artificialisation en extension urbaine. Revenir, 12 ans plus tard, à entériner un potentiel d'artificialisation NETTE (sans imposer de compensation de l'artificialisation brute) de l'ordre du millier d'hectares par décennie comme la seule application de la loi semble en indiquer le cap, apparaît difficilement conciliable avec certaines orientations structurantes du parti d'aménagement urbain et de l'ambition territoriale portés par le PADDUC de 2015.
- **La seconde est celle de la méthode de territorialisation** : comment répartir cet objectif entre les différentes parties du territoire ? Selon quels principes ? À partir de critères préétablis ? À quelle échelle, avec quelle logique de péréquation ? C'est ici que se joue l'équité territoriale du dispositif et que les marges de manœuvre du PADDUC sont les plus larges.

Ces deux questions ne peuvent pas être tranchées indépendamment l'une de l'autre. Le niveau d'ambition global n'a de sens que si la méthode de répartition est cohérente avec lui. Et la méthode de répartition doit elle-même être fondée sur une connaissance fine des tendances passées et des besoins futurs, ce que la Partie 3 de ce rapport s'attache à documenter.

La présente section vise donc à exposer, de manière aussi exhaustive que possible mais non prescriptive, l'éventail des options ouvertes à la Collectivité de Corse, afin d'alimenter la réflexion de la Collectivité de Corse et le débat de l'Assemblée.

4.1 POUR LA DÉTERMINATION DE L'OBJECTIF TERRITORIAL (LES PROPOSITIONS SONT ALTERNATIVES OU COMPLÉMENTAIRES)

4.1.1 Quelles formes de trajectoire ?

Comme indiqué précédemment, la loi impose :

- un objectif terminal : l'absence de toute artificialisation nette en 2050
- et une obligation de fixer des objectifs intermédiaires par tranches de dix ans.

Elle ne prescrit en revanche ni la valeur de ces objectifs intermédiaires pour la Corse, ni la forme de la courbe qui relie le point de départ (le rythme observé sur 2011-2021) au point d'arrivée (le ZAN en 2050).

Cette liberté de forme est loin d'être anodine. Elle ouvre en réalité des choix de fond sur la temporalité de l'effort, dont les implications politiques et opérationnelles sont très différentes selon la trajectoire retenue.

Trois grandes familles de trajectoires peuvent être distinguées.

- **La trajectoire linéaire**

La trajectoire linéaire consiste à réduire la consommation d'espace d'une quantité en valeur absolue à chaque décennie. Sur la base de 3 313 ha consommés sur 2011-2021 et d'un objectif ZAN en 2050 — soit trois décennies — cela donnerait par exemple :

Décennie	Quota (ha)	Réduction vs décennie précédente en valeur absolue	Réduction vs décennie précédente en taux
2021-2031	~2 200 ha	-1 100 ha	-33%
2031-2041	~1 100 ha	-1 100 ha	-50%
2041-2050	0 ha	-1 100 ha	-100%

Cette trajectoire est donc linéaire en valeur absolue mais à **effort croissant en taux** : le pourcentage de réduction augmente mécaniquement à chaque décennie. Elle ne doit pas être confondue avec une réduction de 33% par décennie, ni avec le -50% imposé aux SRADDET (elle lui est nettement moins contraignante sur la première décennie).

C'est la lecture la plus simple de l'obligation légale. Elle a l'avantage de la lisibilité : chaque document de planification local sait dès l'approbation du PADDUC révisé à quel niveau d'effort se conformer. Elle revient à prendre acte de ce que la loi, en validant la possibilité d'une consommation d'espace potentiellement encore très dynamique, autorise la collectivité de Corse à réduire très fortement le niveau d'ambition affiché par le PADDUC en 2015, malgré

une contrainte formelle supplémentaire qui repose sur l'obligation de quantification régionale et de répartition locale.

Son inconvénient est qu'elle ne tient pas compte du délai incompressible de mise en place des outils (en particulier de la couverture en documents d'urbanisme, quasi inexistante aujourd'hui pour la moitié du territoire corse). Appliquer dès 2021 un effort linéaire revient à contraindre des communes qui ne disposent d'aucun outil pour piloter leur consommation.

Une précision s'impose ici sur la géographie réelle du risque de consommation. L'intuition courante associe l'absence de document d'urbanisme à un risque de consommation d'espace accru. Le droit tend au contraire à **invalidier** cette intuition : sous le régime du RNU, la constructibilité est en principe limitée aux parties actuellement urbanisées (PAU), et la dérogation dont bénéficiait la Corse au titre de la loi Montagne permettant l'extension de l'urbanisation en continuité de certaines formes urbaines sans document d'urbanisme, ni délibération particulière et motivée du conseil municipal et contrôle de la CTPENAF, arrive à échéance en 2027. On pourrait donc s'attendre à ce que les communes non couvertes par un PLU soient, à terme, les plus contraintes de facto.

C'est la réalité qui tend à valider l'intuition inverse, et ce faisant, à démentir la promesse du droit.

D'une part, l'expérience montre que le régime du RNU en Corse n'a pas empêché des consommations significatives, y compris dans des communes soumises à la loi Littoral. Le cas de Porto-Vecchio, première consommatrice d'ENAF de l'île sur 2011-2021 avec 204 hectares, dans un contexte de RNU et de loi Littoral, est à cet égard édifiant : la contrainte juridique théorique n'a pas produit la sobriété attendue, soit par l'effet des autorisations individuelles accordées au cas par cas, soit par les limites de l'interprétation administrative des règles de constructibilité.

D'autre part, les consommations les plus importantes à attendre sur la décennie 2021-2031 proviennent vraisemblablement des communes dotées d'un document d'urbanisme opposable mais ancien : des PLU ou cartes communales approuvés avant la loi Climat et Résilience, dont les zones AU (à urbaniser) représentent des capacités résiduelles considérables, sans obligation de compatibilité avec une trajectoire ZAN tant que la mise en compatibilité n'est pas intervenue. Ces documents, figés dans une logique de croissance sans contrainte foncière, constituent de facto les principaux vecteurs de consommation d'espace à court terme.

Cette réalité a une implication directe pour la conception de la trajectoire : **ce n'est pas l'absence de planification qu'il faut d'abord traiter, c'est l'obsolescence des documents existants.** La mise en compatibilité des PLU et cartes communales avec les objectifs du PADDUC révisé (avant l'échéance de février 2028) est donc un levier prioritaire, indépendamment du niveau d'ambition retenu pour la trajectoire décennale.

En outre, sans entrer dans le débat politique qu'une option peu ambitieuse en matière de réduction de la consommation d'espace susciterait, il semble important de souligner deux autres facteurs de risque qui lui seraient propres :

- Elle placerait la Corse en situation de divergence par rapport aux objectifs fixés aux régions continentales pour 2031, et par rapport à l'objectif de tendre vers zéro en 2050. Bien que la loi Lutte contre le dérèglement climatique permette formellement cette option, le risque qu'elle soit contestée sur la base de ses objectifs fondamentaux existe.

- Elle risquerait d'aller à l'encontre des objectifs et principes (certes non quantifiés), du PADDUC de 2015, et des documents validés depuis par l'Assemblée de Corse, notamment dans le cadre de la modification n°1, qui tirent le constat d'une poursuite voire d'une accélération, malgré les orientations du PADDUC, du rythme de consommation d'espace (notamment agricoles).

- **La trajectoire à effort croissant (« reculer pour mieux sauter »)**

Elle assume délibérément une première décennie moins contrainte, suivie d'un redressement plus marqué sur 2031-2041 et d'un effort maximal sur 2041-2050. La logique est la suivante : utiliser la période 2021-2031 pour mettre en place les conditions de la sobriété — couverture en PLU, outils de densification, identification des gisements fonciers, montée en puissance de l'OFC — et n'imposer l'effort maximal que lorsque les collectivités disposent réellement des moyens de le tenir. Cette trajectoire est juridiquement défendable dès lors que l'objectif ZAN 2050 est maintenu et que la trajectoire globale reste crédible. Elle présente cependant un risque politique réel : être perçue comme un report de l'effort au détriment des générations futures, ou comme une complaisance envers les communes les plus consommatrices.

La trajectoire sur la première décennie devrait toutefois marquer une modération de la consommation de l'espace, afin d'être compatible avec les lois.

- **La trajectoire à effort décroissant**

Elle inverse la logique : un effort maximal est imposé sur la première décennie, permettant ensuite d'assouplir les contraintes une fois que la sobriété est structurellement intégrée aux documents locaux.

Cette option aboutirait à durcir globalement l'effet de l'objectif national de réduction de l'artificialisation.

À la différence de l'option précédente, et malgré le fait que le PADDUC de 2015 n'ait pas fixé d'objectif quantifié de maîtrise de la consommation d'espace, la plupart de ses dispositions à finalité normative (modèle d'urbanisation général), ou directement opposables (les espaces stratégiques agricoles ou environnementaux) démontrent un besoin accru de maîtrise de la consommation d'espace, et justifient ainsi des restrictions plus marquées que le cadre général opposable. À ces orientations du PADDUC de 2015 s'ajouterait un besoin renforcé de protection des espaces agricoles et environnementaux face aux enjeux d'autonomie alimentaire et d'adaptation au changement climatique notamment qui s'inscriraient dans la présente révision.

C'est l'option la plus ambitieuse sur le court terme et la plus cohérente avec l'urgence environnementale. Elle est aussi la plus difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'état actuel de la planification locale et du déficit en outils opérationnels. Elle suppose que la Collectivité soit en mesure d'accompagner massivement les communes dans la mise à niveau de leurs documents d'urbanisme dans des délais très courts.

Ces trajectoires sont définies *a priori*, sans considération particulière des besoins et projets.

- Une quatrième logique, distincte des trois précédentes, mérite d'être identifiée : l'approche par les besoins et le projet.

Plutôt que de partir d'un pourcentage de réduction du flux passé pour en déduire une trajectoire, cette approche s'appuie d'une part, sur une estimation des besoins réels du territoire sur chaque décennie, en logements, en foncier économique, en infrastructures, et en déduit le niveau de consommation d'espace compatible avec ces besoins, sous réserve de l'application des leviers de sobriété disponibles, et d'autre part sur un parti d'aménagement pour le territoire : par exemple, le choix de développer l'infrastructure ferroviaire en plaine orientale invite à y flécher une part substantielle du développement urbain.

L'objectif décennal n'est alors pas un pourcentage abstrait mais le résultat d'une programmation.

C'est l'approche méthodologique que ce rapport développe au paragraphe 4.1.3 de la présente partie 2 et en Partie 3.

Le choix entre ces trajectoires n'est pas purement technique. Il engage une conception du rôle du PADDUC, pouvant mettre davantage l'accent soit sur l'encadrement quantitatif de la consommation d'espace, soit sur la programmation territoriale et le pilotage du développement. Il engage aussi une appréciation politique du niveau de risque contentieux acceptable et de la capacité opérationnelle réelle des collectivités à tenir leurs engagements.

Le tableau ci-dessous synthétise les propriétés de chaque trajectoire au regard des principaux critères de choix :

	Linéaire	Effort croissant	Effort décroissant	Par les besoins
Lisibilité juridique	✓✓	✓	✓	✓
Faisabilité opérationnelle à court terme	✗	✓	✗✗	✓
Ambition environnementale	✗	✗	✓✓	variable
Cohérence avec le projet territorial	✗	✓	✓	✓✓
Risque contentieux	faible	modéré	faible	faible

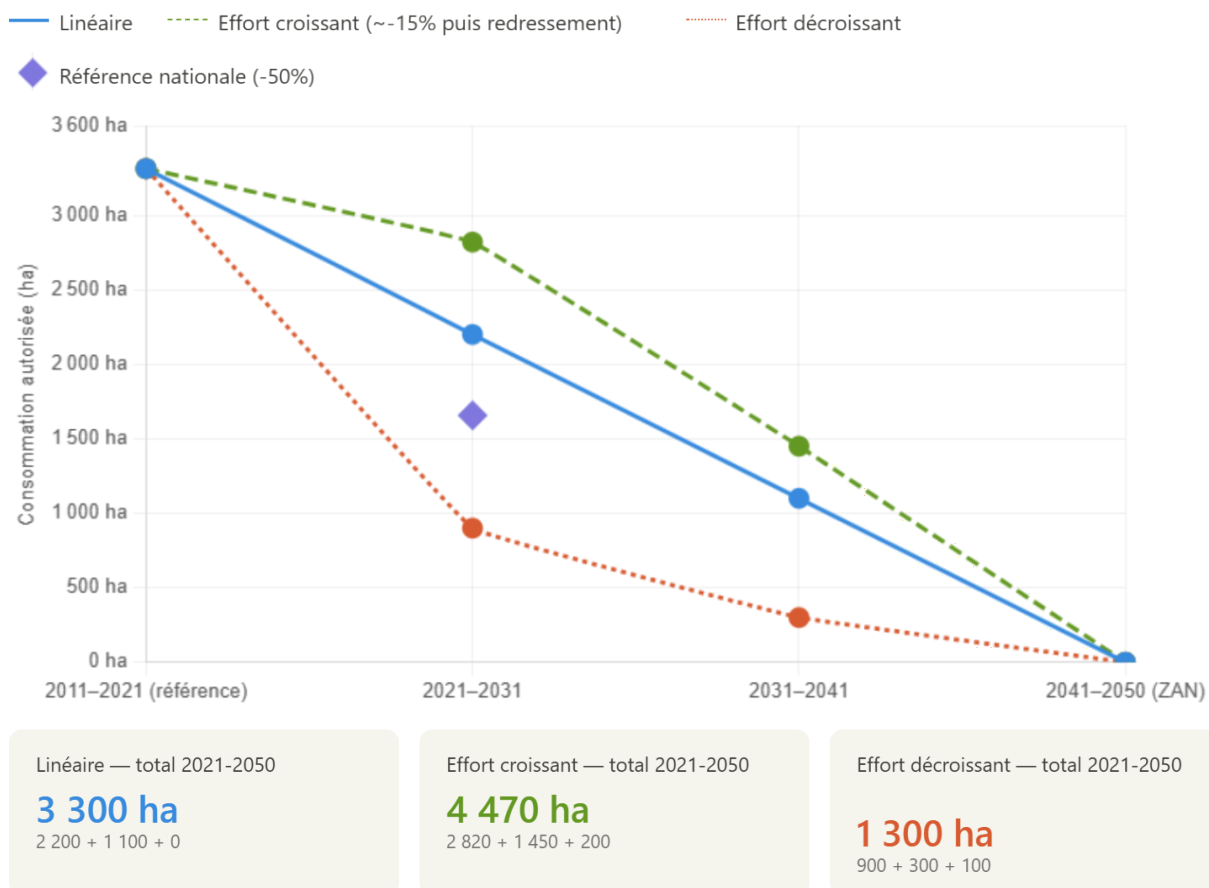
La faisabilité opérationnelle à court terme s'apprécie au regard de l'état réel de la planification locale : d'une part, la moitié des communes est au RNU, théoriquement contrainte mais pratiquement peu pilotable ; d'autre part, les communes dotées de documents anciens et surdimensionnés constituent le principal vecteur de consommation à court terme, indépendamment du niveau d'ambition retenu.

4.1.2 Quel niveau d'ambition sur la première décennie ?

La question de la forme de la trajectoire (4.1.1) est distincte de celle du niveau d'ambition retenu pour la première décennie. On peut en effet combiner une trajectoire à effort croissant avec un

objectif ambitieux dès 2031, ou une trajectoire linéaire avec un niveau global peu contraignant. Les deux dimensions sont indépendantes et doivent être tranchées séparément.

Le graphique qui suit illustre les familles de trajectoires et leur articulation avec le niveau d'ambition pour la première décennie en partant d'une base des 3 313 ha consommés sur 2011-2021 (cf. Partie 3).



Base : 3 313 ha consommés sur 2011-2021 (MOS AUE). Référence nationale : -50% sur 2021-2031 = 1 657 ha. Les totaux couvrent les trois décennies 2021-2031, 2031-2041 et 2041-2050. Valeurs illustratives.

Ces ordres de grandeur méritent d'être mis en perspective : entre l'option la moins contraignante (4470 ha) et l'option la plus ambitieuse (1300 ha), l'écart est de l'ordre de 3200 ha soit quasiment ce qui a été consommé ces dix dernières années.

Un niveau moins ambitieux que le national (-50%) présente des implications qui méritent d'être explicitées.

Sur le plan juridique, un objectif de réduction symbolique (quelques points seulement) pourrait être davantage exposé à un risque contentieux : il pourrait ne pas être reconnu comme constituant une véritable "réduction" du rythme de consommation d'espace au sens de la loi. La marge de manœuvre existe, mais elle n'est pas illimitée.

Sur le plan politique et institutionnel, deux risques méritent d'être explicitement nommés. D'une part, la Corse se placerait en situation de divergence visible par rapport aux objectifs fixés aux régions continentales, dans un contexte où plusieurs d'entre elles ont déjà contesté le -50% qui leur était imposé comme insuffisamment différencié. Afficher volontairement un objectif inférieur exposerait la Collectivité à des critiques sur l'usage de ses habilitations particulières.

D'autre part, un tel choix irait à rebours des orientations du PADDUC de 2015 et des documents validés depuis par l'Assemblée de Corse, notamment dans le cadre de la modification n°1, qui actent le constat d'une poursuite voire d'une accélération du rythme de consommation d'espace malgré les orientations existantes.

L'alignement sur le national (-50%) correspondrait à une application du cadre national sans recourir à la liberté que le législateur a spécifiquement conférée à la Corse. Ce choix aurait au moins le mérite de la simplicité. Mais il supposerait implicitement que la situation corse, territoire insulaire, pression touristique, rareté du foncier disponible pour les infrastructures et les usages économiques et urbains, déficit de planification locale, enjeux agricoles et environnementaux spécifiques, ne justifie aucune différenciation par rapport aux régions continentales, ce qui supposerait de justifier l'absence de différenciation, et pourrait vraisemblablement s'écarter des orientations du PADDUC de 2015.

Un niveau plus ambitieux que le national apparaît cohérent avec les spécificités corses pointées par le PADDUC: insularité, vulnérabilité des espaces agricoles et naturels, enjeux d'autonomie alimentaire et d'adaptation au changement climatique, pression foncière et spéculative structurelle. Comme souligné précédemment, le PADDUC de 2015, bien que non quantifié, orientait déjà clairement vers une maîtrise renforcée de la consommation d'espace, notamment par ses dispositions normatives sur le modèle d'urbanisation et ses espaces stratégiques directement opposables. Si le réexamen du contenu du PADDUC 2015 concluait à une volonté d'en maintenir les grandes lignes, la procédure de révision en cours constituerait une opportunité de traduire ces orientations en objectifs chiffrés cohérents avec elles.

Le lien entre niveau d'ambition et approche par les besoins

Le choix du niveau d'ambition ne peut pas être fait indépendamment de la connaissance des besoins du territoire. Fixer un quota sans savoir ce qu'il représente en termes de logements, de foncier économique ou d'infrastructures revient à décider sans appréciation préalable de ses implications territoriales et opérationnelles. C'est précisément l'apport de l'approche par les besoins développée en 4.1.3 : elle permet de vérifier, pour chaque niveau d'ambition envisagé, s'il est compatible avec les besoins estimés du territoire, et sinon, quels leviers de sobriété supplémentaires seraient nécessaires pour le tenir.

En d'autres termes : **le niveau d'ambition et la programmation des besoins doivent être construits ensemble, par itération**, et non séquentiellement. C'est cette démarche que la Partie 3 de ce rapport s'attache à décrire et outiller.

4.1.3 Programmation globale : logement, aménagement et choix de développement

La programmation est le cœur de l'approche méthodologique proposée dans ce rapport. Elle part d'un constat simple : fixer un objectif de réduction de la consommation d'espace sans savoir ce que le territoire a besoin de produire et ce qu'il veut devenir revient à contraindre sans piloter. L'objectif ZAN ne peut être qu'un résultat, celui d'une programmation qui articule projet territorial, besoins réels, leviers de sobriété et capacités d'accueil.

Cette programmation ne se réduit pas à une comptabilité de logements. Elle suppose d'abord de trancher des questions d'aménagement que le PADDUC de 2015 avait soulevées sans toujours les résoudre (en renvoyant leur traitement à la démarche processuelle aval, qui n'a jamais

réellement été mise en œuvre au-delà d'une délibération en ce sens de l'Assemblée de Corse en janvier 2017), et d'en ouvrir de nouvelles que le contexte climatique, démographique, économique impose aujourd'hui.

▪ ***Les questions d'aménagement à trancher ou rouvrir***

Le PADDUC de 2015 portait des orientations spatiales fortes : extension du train en plaine orientale, rééquilibrage vers l'intérieur, structuration des polarités côtières autour des projets portuaires. Ces orientations n'ont pas ou peu été mises en œuvre, et la transformation mal contrôlée du territoire qui est intervenue ces douze dernières années rend bien plus compliquée et coûteuse la poursuite du projet de 2015 (évaporation des ressources foncières gaspillées par la poursuite de la délivrance d'autorisations de construire sur les secteurs à enjeux, augmentation des contraintes d'implantation et donc des coûts, etc). La révision est l'occasion de décider si elles restent d'actualité, si elles doivent être reformulées ou abandonnées, et si certaines nouvelles priorités s'y substituent.

Le réchauffement climatique impose par ailleurs de reconsidérer l'habitabilité de certains secteurs à un horizon de 20 à 30 ans. La disponibilité en eau constitue à cet égard une contrainte structurante croissante : construire dans des secteurs déjà en tension hydrique, ou dont les ressources sont appelées à se raréfier, revient à créer des vulnérabilités à long terme que les collectivités devront assumer. Cette dimension doit entrer explicitement dans les critères de localisation de la programmation, au même titre que les capacités en assainissement ou en mobilité.

Enfin, un parti d'aménagement volontariste, par exemple le choix de concentrer le développement autour des futures gares de la plaine orientale, ou de favoriser le repeuplement de certains territoires intérieurs, génère lui-même des besoins fonciers qui ne découlent pas mécaniquement des tendances passées mais d'un choix politique assumé. La programmation doit pouvoir intégrer cette dimension.

▪ ***Le débat démographique que la programmation doit intégrer***

La Corse est une île vieillissante dont la croissance démographique repose quasi exclusivement sur l'apport migratoire. Cette réalité pose une question politique que la révision du PADDUC ne peut éluder : souhaite-t-on encourager cette croissance, la stabiliser, ou chercher à l'infléchir ?

Ce choix n'est pas neutre sur la programmation. Une trajectoire démographique volontariste, visant à attirer des actifs, des familles, à maintenir une population jeune, implique des besoins en logements, en équipements et en foncier économique très différents d'une trajectoire d'accompagnement du vieillissement, qui privilégierait l'adaptation du parc existant, les services à la personne et la réhabilitation.

Ces questions relèvent du débat politique et non de la technicité méthodologique. La Partie 3 fournira les éléments de cadrage démographique nécessaires pour instruire ce débat. Il appartient à l'Assemblée de Corse d'en fixer les orientations.

▪ ***Ce que la programmation doit distinguer***

Une programmation globale de logements pour la période 2021-2031 doit s'appuyer sur trois composantes distinctes, trop souvent confondues.

Les besoins en résidences principales liés à la croissance démographique et à la décohabitation constituent le besoin social structurant, celui auquel la politique du logement a vocation à répondre en priorité. Leur estimation suppose une projection démographique qualifiée intégrant les tendances migratoires, le vieillissement et l'évolution de la taille des ménages.

Le renouvellement du parc lié à la disparition ou à l'obsolescence de logements existants représente une part non négligeable de la production nécessaire sans qu'elle corresponde à une demande nouvelle.

La production liée aux résidences secondaires et aux logements vacants répond à une demande réelle mais ne constitue pas un besoin social au sens strict. C'est sur ce troisième poste que les marges de manœuvre sont les plus importantes et les choix politiques les plus structurants.

▪ ***Les leviers de sobriété mobilisables***

Sur la période 2011-2021, la Corse a produit 39 214 logements supplémentaires pour 24 042 ménages nouveaux, soit 1,6 logement produit par ménage supplémentaire. Cette surproduction apparente s'explique par le fait qu'une partie substantielle des logements neufs produits n'alimente pas le parc de résidences principales : ils rejoignent le stock de résidences secondaires ou sont captés par la location meublée de tourisme courte durée, sortant ainsi du marché résidentiel permanent. L'effort foncier consenti sur la décennie a donc été, pour une part non négligeable, déconnecté des besoins sociaux qu'il était censé satisfaire.

Trois leviers permettent d'agir sur ce décrochage :

- L'augmentation de la densité des opérations nouvelles. Passer d'une moyenne de 8 à 10 logements par hectare à 15 à 20 logements par hectare dans les extensions réduirait de moitié la consommation foncière pour un même volume produit. Ce levier suppose des orientations prescriptives dans le PADDUC et leur traduction dans les PLU.
- La mobilisation du potentiel de densification de l'existant. Le tissu bâti corse recèle un potentiel significatif de production en densification douce — divisions parcellaires, surélévations, comblement de dents creuses — qui reste très largement inexploité faute d'outils incitatifs et d'ingénierie dédiée.
- La maîtrise de la destination des logements produits. Deux instruments sont ici mobilisables et leurs effets méritent d'être distingués. D'une part, la remobilisation d'une fraction du parc de résidences secondaires existant ou des faux logements vacants dédiés à la location saisonnière, via des politiques fiscales, d'aide contractualisée pour la rénovation ou des outils d'intermédiation locative, peut réduire les besoins en construction neuve à la marge. D'autre part, et c'est le levier le plus puissant, le simple arrêt de la surproduction dans les communes où la quasi-totalité des logements neufs alimente les résidences secondaires ou les meublés touristiques entraînerait de facto une réduction drastique de la consommation d'espace, sans restriction des besoins permanents.

Deux types d'outils permettent d'agir sur cette destination, à des échelles différentes :

- Le PADDUC dispose d'un outil réglementaire inédit ouvert par la loi Echaniz-Le Meur : la possibilité de définir des secteurs réservés aux résidences principales pour les constructions nouvelles. Cet outil agit sur le flux de production neuve mais ses effets pervers doivent être anticipés, en particulier la pression accrue sur le parc existant dans les secteurs concernés ou à proximité, susceptible d'alimenter une inflation des prix préjudiciable aux ménages locaux, en particulier dans les centres anciens des villes déjà difficiles d'accès.
- Par ailleurs, la réglementation de l'usage des logements existants (limitation des meublés touristiques, encadrement des changements d'usage) relève de la compétence communale et non directement du PADDUC. Mais la Collectivité de Corse peut actionner ce levier de manière indirecte : en fixant dans le PADDUC des objectifs quantitatifs de production de résidences principales par commune ou par bassin de vie, elle place les communes dans l'obligation d'y recourir pour les atteindre, sans leur imposer les modalités. Cette logique d'objectifs de résultats plutôt que de moyens présente l'avantage de respecter la libre administration des collectivités tout en orientant fermement les comportements.

▪ ***Les options de spatialisation***

Plusieurs logiques de différenciation territoriale de la programmation peuvent être envisagées. Elles ne s'excluent pas mutuellement et leur combinaison est possible, mais chacune implique des choix méthodologiques et politiques distincts.

Une différenciation par type de territoire (littoral, rétro-littoral, intérieur) permettrait de raisonner à partir des dynamiques réelles : pression spéculative dominante sur le littoral, besoins de revitalisation dans l'intérieur, situations intermédiaires sur le rétro-littoral. Cette entrée a l'avantage de la lisibilité mais suppose de définir des frontières qui peuvent être contestées et ne rend pas compte de la diversité des situations au sein de chaque grand ensemble, y compris parfois au sein d'une même commune, rendant délicat l'application de quotas à la maille communale et le contrôle de la compatibilité avec le PADDUC.

Une différenciation par niveau de l'armature territoriale du PADDUC (pôles supérieurs, secondaires, intermédiaires, de proximité, unités villageoises) est en apparence la plus naturelle puisqu'elle s'appuie sur un outil existant et opposable, et laisse penser qu'elle orienterait l'effort de production vers les territoires disposant déjà des capacités d'accueil nécessaires, tout en garantissant aux villages une capacité minimale. Elle appelle cependant plusieurs réserves importantes. L'armature urbaine du PADDUC de 2015 relève davantage d'une logique de diagnostic que de projet : elle photographie une réalité observée à un instant donné plutôt qu'elle n'oriente vers une organisation territoriale souhaitée. Sa construction repose sur une maille communale qui fausse l'analyse dans un territoire où la population, les services et les équipements se distribuent à une échelle infracommunale — le village, le hameau, le lieu-dit — souvent très éloignée du chef-lieu. Enfin, l'armature présente une photo instantanée alors qu'une part significative de la dynamique territoriale corse se déroule en dehors de cette armature, ce qui en limite la portée comme outil de pilotage. Si l'armature devait être retenue comme clé de spatialisation, elle devrait au préalable être substantiellement actualisée et reconstruite à une maille infracommunale.

Une différenciation par bassins de vie permettrait de raisonner à l'échelle des mobilités quotidiennes réelles et des complémentarités fonctionnelles, dépassant les limites communales souvent peu pertinentes. Elle faciliterait la mutualisation des capacités foncières mais supposerait une gouvernance intercommunale qui fait encore largement défaut en Corse.

Une différenciation par accessibilité aux services et équipements constitue peut-être l'alternative la plus prometteuse aux approches précédentes. Plutôt que de partir d'une hiérarchie de pôles définie a priori, elle part de la réalité des temps d'accès, aux écoles, aux médecins, aux commerces de proximité, aux équipements structurants, pour identifier les secteurs les mieux desservis, là où concentrer la production de bâtis serait le plus efficient, et les lacunes les plus pénalisantes, là où un renforcement de l'offre de services conditionne toute perspective de revitalisation. Cette approche, explorée dès 2018 dans le cadre des Assises de la Montagne et qui fait actuellement l'objet des travaux du CESEC (auditions dans le cadre du rapport «ruralité» en cours de préparation), présente l'avantage d'être fondée sur des critères objectivables, d'opérer à une maille fine et d'être modulable selon les thématiques (santé, éducation, mobilité, commerces) plutôt que de reposer sur une quantité et une variété de services standards minimum dont la pertinence au regard des réalités corses est discutable. Elle supposerait cependant un travail de mise à jour et de spatialisation fine que les données disponibles permettent aujourd'hui davantage qu'en 2018.

Une différenciation par capacité réelle d'accueil (eau, assainissement, risques climatiques et incendie) constituerait un filtre transversal applicable quelle que soit l'entrée retenue. Elle présente l'avantage d'être fondée sur des contraintes objectives et de limiter les arbitrages purement politiques, au prix d'une complexité technique accrue. Dans un contexte de réchauffement climatique, ce filtre est appelé à prendre une importance croissante : la disponibilité en eau notamment est susceptible de redistribuer les capacités d'accueil à un horizon de vingt à trente ans de manière significative, y compris dans des secteurs aujourd'hui perçus comme attractifs alors même qu'ils subissent des restrictions récurrentes des services de base.

Ces options seront instruites par les données de la Partie 3. Elles constituent autant de paramètres ouverts à la réflexion de la Collectivité de Corse, et le cas échéant, au débat de l'Assemblée, dont les choix conditionneront directement la méthode de territorialisation développée en 4.2.

4.2 POUR LA TERRITORIALISATION DE L'OBJECTIF RÉGIONAL

La territorialisation de l'objectif régional apparaît comme l'enjeu politique central de la révision du PADDUC. Fixer un quota global de consommation d'espace pour la Corse ne dit rien sur la manière de le répartir entre les 360 communes et les différents types de territoires. Or cette répartition n'est pas un exercice technique neutre, elle traduit une vision de l'équité territoriale et du projet de développement de l'île, et elle implique que certains acteurs se percevront, fût-ce à tort, comme des gagnants et d'autres comme des perdants ; c'est inévitable.

Deux grandes logiques de répartition s'affrontent, qui peuvent être combinées mais dont les implications sont très différentes.

La première est une logique de **péréquation corrective** : on module l'effort de réduction en fonction de la consommation passée, en imposant un effort plus important aux communes qui ont le plus consommé et en ménageant celles qui ont peu ou pas consommé. Cette logique sanctionne les comportements les plus consommateurs et protège les communes ayant

économisé l'espace, qu'on qualifie alors implicitement de vertueuses ou méritantes. Mais elle présente une limite structurelle : les communes les plus consommatrices sont souvent celles qui concentrent les dynamiques économiques et démographiques les plus fortes. Les contraindre davantage risquerait de freiner les moteurs du développement régional, à moins que les leviers de sobriété suffisent à découpler croissance et consommation. La logique de péréquation corrective ne peut donc s'envisager que si on est en mesure d'apprécier et d'objectiver la notion d'efficience de la consommation d'espace, ce qui est beaucoup plus délicat qu'il n'y paraît compte tenu de la très forte dépendance de cette question au contexte local. À titre d'illustration : comment comparer l'efficacité d'une artificialisation d'un hectare qui aboutit à attirer un jeune ménage dans un village en voie de désertification, et celle de l'artificialisation d'un hectare qui permet de loger 3 familles et d'accueillir deux appartements saisonniers dans le périurbain littoral ?

La seconde est une logique de **programmation prospective et de parti d'aménagement** : on répartit les droits à construire en fonction des besoins estimés et des choix de développement territorial, indépendamment du comportement passé. Cette logique est cohérente avec l'approche par les besoins développée au paragraphe 4.1.3. Elle est orientée vers l'avenir plutôt que vers la sanction du passé, mais elle suppose un préalable que la logique corrective n'exige pas : l'existence d'un parti d'aménagement assumé. Répartir les droits à construire en fonction des projets n'est possible que si la Collectivité a tranché des questions d'orientation spatiale — où veut-on que la Corse se développe dans les trente prochaines années ? Le développement du train en plaine orientale, le rééquilibrage vers l'intérieur, la structuration de polarités côtières : autant d'orientations du PADDUC de 2015 qui, réaffirmées et opérationnalisées, généreraient elles-mêmes une géographie des droits à construire bien plus cohérente qu'une formule de pondération appliquée mécaniquement aux données passées.

Les critères de répartition ne peuvent donc être définis indépendamment du projet territorial. Si le parti d'aménagement est clair, les critères en découlent naturellement. S'il reste flou, les critères deviennent des substituts à la décision politique, et ils en portent toute la fragilité.

La section 4.2.1 expose les critères disponibles pour instruire cette répartition. La section 4.2.2 décline la logique prospective dans sa dimension institutionnelle et opérationnelle, selon deux approches distinctes : descendante et co-construite.

Enfin une dernière section expose une troisième voie : une approche conservatrice et itérative.

4.2.1 Les critères de répartition : entre équité territoriale et efficacité

▪ Les critères quantitatifs

La consommation historique 2011-2021 constitue le point de départ incontournable : elle permet de calibrer l'effort de réduction commune par commune et d'identifier les situations les plus déséquilibrées. Mais elle ne peut être le seul critère, sous peine de figer les inégalités existantes.

La dynamique démographique et les besoins en logements permanents permettent de pondérer cet effort en fonction des besoins réels. Une commune en forte croissance de ménages permanents ne peut se voir attribuer le même quota qu'une commune stagnante ou en déclin, même si leurs consommations passées sont comparables.

Le potentiel de densification et de mobilisation du parc existant constitue un critère correcteur essentiel : une commune disposant d'un important potentiel de production sans consommation foncière nouvelle (logements vacants, dents creuses, friches) peut se voir attribuer un quota plus contraint sans que cela nuise à sa capacité de développement.

Le taux de résidences principales dans le parc total peut utilement servir à flécher les droits à construire là où la production alimente effectivement les besoins permanents plutôt que la demande touristique (qui accroît le paracommercialisme) ou spéculative.

▪ ***Les critères qualitatifs***

Certaines considérations ne se prêtent pas à une quantification directe mais doivent néanmoins entrer dans la répartition.

La vocation des sols et la présence d'espaces stratégiques (espaces stratégiques agricoles ou environnementaux, espaces naturels remarquables, sites classés, zones soumises à des dispositions spécialement protectrices de la loi Littoral) constitue une contrainte préalable qui plafonne les possibilités d'urbanisation indépendamment de tout quota.

La vulnérabilité environnementale et climatique (risque incendie, capacité hydrique, exposition aux aléas côtiers) doit être intégrée comme un filtre négatif : il serait incohérent d'allouer des droits à construire là où les conditions naturelles rendent l'urbanisation durablement risquée ou coûteuse.

La dynamique de revitalisation des centres (lutte contre la vacance, réhabilitation du bâti ancien, maintien des services dans les villages de l'intérieur) peut justifier des allocations bonifiées, sur certains périmètres dont le renforcement pourrait avoir un effet de polarité, pour les communes qui s'engagent sur des opérations de densification ou de mixité fonctionnelle.

▪ ***Les critères mixtes et les risques de complexité***

La combinaison de critères quantitatifs et qualitatifs conduit inévitablement à des formules de pondération dont la lisibilité politique et la compréhension citoyenne peut devenir un problème en soi. Un système trop complexe sera perçu comme opaque et difficilement défendable devant les élus communaux. Il y a donc un arbitrage à trouver entre la rigueur méthodologique et la lisibilité du dispositif.

Une piste consiste à distinguer deux niveaux de répartition : un premier niveau simple, fondé sur un petit nombre de critères robustes et transparents, qui définit les enveloppes de base par type de territoire ou par bassin de vie ; un second niveau, plus fin, qui ajuste ces enveloppes en fonction de critères qualitatifs dans le cadre d'une négociation entre la Collectivité et les communes ou intercommunalités. Cette logique de base bonification/malus présente l'avantage de combiner lisibilité et différenciation, tout en créant des incitations à la sobriété et à la qualité des projets.

Ces critères ne constituent pas une liste fermée. Ils sont soumis au débat de l'Assemblée de Corse, qui devra arbitrer entre les logiques de péréquation, de programmation et d'incitation — arbitrage qui engage une vision politique du développement territorial que ce rapport ne peut trancher à sa place.

4.2.2 Le dispositif de programmation territoriale : deux approches pour opérer la territorialisation

La logique de programmation prospective ne se réduit pas à un choix de critères ; elle implique de définir un dispositif institutionnel par lequel la programmation se construit et s'impose aux documents locaux.

Le principe d'une ventilation de l'artificialisation dans le cadre d'une programmation territoriale globale reviendrait à concevoir le PADDUC non seulement comme le cadre stratégique de l'aménagement de la Corse, mais également comme son propre mode de mise en œuvre, en l'agréant d'un volet de déclinaison infrarégionale. Deux grandes approches sont ici envisageables, correspondant à deux conceptions du rôle du PADDUC et de ses relations avec le bloc communal. Elles ne sont pas mutuellement exclusives ; une logique descendante pour les grandes orientations spatiales et les projets d'envergure régionale peut coexister avec une co-construction pour les programmations infrarégionales, mais leurs implications en termes de gouvernance, de calendrier et d'opposabilité sont suffisamment différentes pour mériter d'être distinguées :

- ***L'approche descendante : le PADDUC comme super-SCoT***

La première approche consiste à élaborer un équivalent de super-SCoT à l'échelle de la Corse entière, dans l'objectif de le rendre opposable directement aux documents communaux, PLU ou cartes communales, sans nécessiter de réflexion ni d'adaptation intermédiaire. Cette logique conduirait de facto à substituer le PADDUC aux SCoT sur l'ensemble du territoire, ce qui n'aurait de sens que si le PADDUC endossait par ailleurs la totalité des attributions habituelles des SCoT que le CGCT et les lois successives, notamment ELAN, lui permettent d'intégrer.

La légitimité politique d'une telle approche paraît défendable : plus de 25 ans après la loi SRU, aucun SCoT n'a été approuvé en Corse, lacune que le PADDUC de 2015 avait déjà pointée et qui obère significativement les possibilités d'un développement équilibré et soutenable de l'île. Si la Collectivité de Corse souhaitait afficher une ventilation de l'artificialisation à l'échelon communal, cette approche offrirait une lisibilité et une sécurité juridique certaines une fois le PADDUC approuvé.

Elle génère cependant un risque spécifique : si des intercommunalités venaient à engager l'élaboration d'un SCoT postérieurement à l'approbation du PADDUC révisé, ce que rien n'interdit juridiquement, la substitution du PADDUC au SCoT en l'absence de tels schémas n'empêchant pas leur élaboration ultérieure, elles se trouveraient dans l'impossibilité d'apprécier leurs marges de manœuvre face à un PADDUC ayant déjà fixé précisément les possibilités d'artificialisation de chaque commune. Tout écart entre le contenu d'un SCoT et celui du PADDUC serait susceptible d'être regardé comme constitutif d'une fragilité juridique.

- ***L'approche ascendante : les projets de territoires co-construits***

La seconde approche consiste à élaborer des documents infra-territoriaux en concertation avec les communes et intercommunalités, transcrivant des projets de territoires intégrés. Ces documents auraient un double statut : contractuel pour les engagements réciproques entre la CdC et les intercommunalités et communes, et opposable pour l'encadrement du rythme d'artificialisation aux échelles régionale, infrarégionale et communale. Leur vocation principale serait d'articuler une dimension de planification — la trajectoire ZAN déclinée par bassin de vie — et une dimension préopérationnelle : identification des grands projets, maîtrises d'ouvrage correspondantes, fléchage des cofinancements.

Cette démarche s'inscrit dans la lignée de ce que la Collectivité de Corse avait souhaité initier avec la délibération n°17-019 du 27 janvier 2017, envisageant d'en valider les résultats dans le cadre de contrats de développement équilibré, voire d'en intégrer une partie dans une révision à mi-parcours du PADDUC mais qui n'avait été que très partiellement mise en œuvre jusqu'en 2019 (diagnostics et ateliers de lancement organisés avec les intercommunalités). Il s'agirait alors de mener cette démarche dans le cadre de la révision, en lui conférant en plus des effets visés en 2017-2019 le caractère opposable qui n'était pas envisagé alors, du moins en première intention.

Cette programmation territoriale devrait a minima couvrir les thématiques visées dans le rapport annexé à la délibération de 2017 : projection sur le territoire du programme des équipements structurants du PADDUC ; programmation d'équipements publics locaux sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ; déclinaison locale du schéma de services ; programmation déclinant les actions du SRDEII, désormais voué à être intégré au PADDUC ; constitution de ZAD ou pré-ZAD avec identification des périmètres initiaux ; principes d'intervention foncière de l'OFC et déclinaison de son programme pluriannuel d'intervention par bassin de vie ; projections en termes de production et réhabilitation de logements, foncier économique, équipements, infrastructures et services de mobilité durable, répartition des maîtrises d'ouvrage et plans de financement ; propositions de dispositifs d'intervention en faveur des objectifs de la politique régionale du logement ; protocole financier associé à l'ensemble des actions et projets contractualisés.

▪ ***Ce que les deux approches ont en commun et le défi calendaire***

Dans un cas comme dans l'autre, l'approche programmatique suppose de faire figurer dans le PADDUC de manière suffisamment précise et engageante les grandes orientations spatiales et les projets structurants. Or certains de ces projets figuraient déjà dans le PADDUC de 2015 sans caractère contraignant et n'ont connu aucune traduction opérationnelle significative sur la période écoulée : quartiers littoraux de l'agglomération bastiaise liés au projet portuaire, centralités à desservir par la ligne ferroviaire orientale, polarités côtières du littoral occidental. La révision constitue l'occasion de les assumer pleinement ou de les abandonner, mais non de les renvoyer entièrement à une étude à l'aval du PADDUC (ce qui avait été fait en 2015 par manque de temps entre l'émergence des concepts et l'approbation du PADDUC), qui risquerait d'apparaître désormais comme une ambiguïté volontairement cultivée.

Le principal défi de cette approche réside dans le calendrier : elle viserait à accomplir durant la procédure de révision des projections et arbitrages de niveau local ou microrégional qui avaient initialement été envisagés comme des étapes de la mise en œuvre du PADDUC, nécessitant un délai de réflexion et de débat de plusieurs années, et qui n'ont d'ailleurs pas été menés à terme depuis 2015. À l'inverse, dès lors que cette programmation serait présentée comme la condition déterminante des possibilités d'artificialisation sur la première décennie, les collectivités concernées pourraient être d'autant plus motivées à faire aboutir sa validation dans un délai maîtrisé, et incitées à trouver les voies d'un consensus rapide à l'échelle de chaque bassin de vie.

4.2.3 L'approche par défaut conservatrice et itérative : allocation minimale garantie et réserve régionale allouée progressivement

Face au risque calendaire que font peser les deux approches précédentes, une troisième voie est envisageable qui repose sur une logique de subsidiarité et de progressivité du déblocage du potentiel d'artificialisation. Elle présente l'avantage de ne pas conditionner l'approbation du PADDUC révisé à l'achèvement d'une programmation « micro-régionale », tout en posant des garde-fous forts contre la poursuite de la consommation désordonnée.

Son principe est simple : une allocation minimale serait garantie à chaque commune selon son niveau dans l'armature territoriale, et la très grande majorité du potentiel d'artificialisation régional serait constituée en réserve, débloquée au cas par cas pour des projets répondant à des conditions précises d'envergure, de maîtrise foncière et de qualité urbanistique.

Cette approche pourrait reposer sur l'ensemble des orientations, principes qualitatifs et projets structurants prévus au PADDUC de 2015 (réexaminés le cas échéant dans le cadre de la révision), qui ont été rappelés en Partie 1, paragraphe 2.7.

Les dispositions du PADDUC révisé relatives au rythme d'artificialisation seraient alors « simplement » mises au service de ces principes, selon des modalités très simples qui leur confèreraient sans doute la force opposable qui semble avoir fait défaut depuis 2015.

À titre d'illustration, cette approche pourrait se traduire de la manière suivante (exemple fictif basé sur un maintien en l'état des orientations de 2015) :

Pour un potentiel d'artificialisation de X centaines d'hectares sur la période 2021-2031 à l'échelle de la Corse (trajectoire territoriale consolidée) :

- Une allocation minimale pour chaque niveau de polarité de l'armature urbaine :
 - Pour les pôles supérieurs (3), secondaires (7) et intermédiaires (7) de l'armature : dans le cas général, quota fixé à 1 ha. Pour mémoire, l'extension de l'urbanisation sur ces polarités étant conditionnée, dans le PADDUC 2015, à la condition de la démonstration de l'épuisement du potentiel de renforcement des espaces urbanisés. Pour les pôles de proximité (86), soumis à la même « libéralité » que les unités villageoises dans le PADDUC de 2015 : potentiel d'artificialisation identique de 1 ha (pour accueil des fonctions structurantes de proximité qui font défaut aujourd'hui, dans un contexte de faible potentiel de densification du fait des tendances passées). Soit un total de $3+7+7+7 + 86 = 103$ ha
 - Pour les unités villageoises (262), qui ne faisaient pas l'objet de conditions préalables à l'extension urbaine, car n'ayant pas connu d'étalement significatif ces dernières décennies (il s'agissait avant tout d'éviter leur désertification, en produisant notamment du logement aux normes susceptible de fixer de nouveaux ménages) : il semblerait exagéré d'affecter explicitement un quota à chacune de ces communes, dont la grande majorité ne serait au final pas en mesure de l'utiliser faute de dynamique suffisante. De surcroît, la loi "ZAN" (n°2023-630) a créé un III, 3°bis à l'article 194 qui dispose notamment que toute commune « ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs mentionnés au présent article » d'un potentiel d'au moins un hectare de

consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031. Une réponse ministérielle du 01/05/2025 à une question sénatoriale nuance cependant cette “garantie” de la manière suivante : *“cependant, ce potentiel n'a vocation à être mobilisé qu'en tant que la commune concernée en a un réel besoin et qu'elle peut démontrer avoir déjà mobilisé ses espaces urbanisés, ses locaux vacants et ses friches. C'est la raison pour laquelle, notamment, l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, qui inclut l'obligation d'une étude de densification en préalable à l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, reste bien sûr applicable”*.

En synthèse, le fait de ne pas réserver de quota d'artificialisation pour ces communes dans le PADDUC n'empêchera pas ces dernières de procéder aux extensions de l'urbanisation dont elles pourraient avoir besoin, sous les conditions posées par la loi de 2023 (besoin d'élaborer un PLU ou une carte communale à prescrire avant fin août 2026) et dans le respect du L151-5, comme rappelé par le ministère. Le PADDUC révisé pourrait alors éviter de fixer un quota a priori pour ces unités villageoises pour 2021-2031, et se contenter d'évaluer (par souci de cohérence globale) quelle pourrait être la consommation d'espace attachée à ces communes sur la période. En envisageant de conserver le même rythme de consommation que pour la décennie 2011-2021, l'artificialisation globale à attendre sur ces communes s'élèverait à Z ha.

- Une allocation « bonifiée » pour prendre part à certaines orientations spatialisées du PADDUC, notamment les polarités côtières autour de futurs ports (côte ouest), ou le renforcement des polarités urbaines sur les sites des gares actuelles (Vallée du Golu) et futures (plaine orientale), qui s'ajouterait au potentiel prévu dans le cas général : + 1 ha dans un rayon de 500 m autour des gares/ports ou autres polarités identifiées dans le PADDUC comme “à renforcer”, potentiel gelé dans l'attente de la validation de la position des gares à créer, et qui serait débloqué au travers d'évolutions du PADDUC (simples modifications). Environ 25 ha.
- Tout le reste du potentiel d'artificialisation (Y centaines d'hectares) intégré à une réserve territoriale pour grands projets structurants : infrastructures de niveau régional (ports, aéroports, routes, voies ferrées, collèges ou lycées, etc), et opérations d'aménagement d'ensemble respectant les conditions posées pour les « opérations d'intérêt territorial » dans le PADDUC de 2015, en particulier au sein des SER. Cette réserve de potentiel d'artificialisation serait débloquée (par voie de modification ou de procédure intégrée) au fur et à mesure de l'avancement des études et projets d'aménagement d'ensemble, et sous réserve que l'ouverture (ou le maintien) à la constructibilité du foncier et les marges de manœuvre financières qui en résulteraient soient maîtrisées par les collectivités à l'initiative de ces opérations : maîtrise foncière publique préalable, participation financière au coût des équipements (de type ZAC), le cas échéant participation pour compensation des externalités (à intégrer par la voie contractuelle).

Une telle approche aurait pour avantages de :

- ne pas retarder le processus de révision, puisque renvoyant de nouveau à l'aval du PADDUC la conduite des études préopérationnelles, et reposant sur une formulation beaucoup plus simple, facialement, qu'une approche par critères nécessairement complexes
- ne pas bloquer les initiatives des plus petites communes et même de les favoriser pour celles qui font l'objet d'une prescription de renforcement et bénéficieraient d'une "bonification" d'un hectare.
- de très fortement contraindre la poursuite de la consommation désordonnée d'espace sur les communes les plus importantes et consommatrices
- de rendre enfin inévitable l'adoption, en Corse, des principes de l'aménagement urbain d'ensemble, intégré, et la maîtrise du foncier avant sa construction. Ce principe central du PADDUC 2015 trouverait alors un début d'effectivité.

Le principe du déblocage progressif (projet par projet) du potentiel d'artificialisation serait à rapprocher de la préconisation formulée en 2015 concernant le sursis à statuer que les communes étaient invitées à mettre en place dans l'attente de l'élaboration des projets d'aménagement sur les SER.

En parallèle de cette territorialisation très encadrée de l'artificialisation nette, un système de compensation de l'artificialisation brute pourrait être prévu dans le PADDUC révisé, afin de permettre aux collectivités dont les besoins ne pourraient sans inconvénient majeur être satisfaits par leur quota minimal d'artificialisation, de bénéficier d'un potentiel d'artificialisation brute supérieur, sous réserve d'une renaturation/désartificialisation concomitante ou anticipée, pour une surface équivalente à la différence entre l'artificialisation brute autorisée et le quota d'artificialisation nette attribué.

Cette approche par défaut n'est pas incompatible avec les deux précédentes : elle peut constituer le socle minimal garanti du PADDUC révisé dès son approbation, la programmation descendante ou co-construite venant progressivement compléter et préciser ce cadre au fil de l'avancement des projets et des négociations territoriales. Elle offre ainsi une sortie par le haut au dilemme calendaire : le PADDUC peut être approuvé avec un dispositif opérationnel dès le premier jour, sans attendre l'aboutissement d'une programmation « micro-régionale » dont le calendrier reste incertain, et conserver un potentiel d'allocation supplémentaire, évolutif au gré de l'avancement des démarches de projet dans lesquelles la collectivité de Corse conserverait un rôle de garant de l'atteinte des objectifs du PADDUC, en libérant progressivement le potentiel d'artificialisation autorisé, par voie de modifications ou de procédures intégrées.

PARTIE 3 : DES TENDANCES RÉCENTES À LA DÉFINITION D'UNE OU PLUSIEURS TRAJECTOIRES

Les parties précédentes ont posé le cadre : ce que la loi impose à la Corse, ce que le PADDUC peut décider, et quels instruments sont disponibles pour construire une trajectoire ZAN cohérente avec un projet territorial. Elles ont également montré que les choix ouverts à la Collectivité de Corse ne peuvent être instruits sans une connaissance précise de ce que le territoire a été, de ce qu'il est en train de devenir, et de ce qu'il pourrait être selon les orientations retenues.

C'est l'objet de cette partie.

Elle ne vise pas à produire un diagnostic exhaustif du territoire corse ; ce travail relève des documents sectoriels et des études thématiques qui alimentent la révision. Elle vise à éclairer trois questions précises, directement utiles au débat politique :

- **Quelle est la trajectoire actuelle du territoire ?** Que s'est-il passé entre 2011 et 2021 en matière de démographie, de logement et de consommation d'espace et que révèle ce triptyque sur les mécanismes qui ont produit cette trajectoire ?
- **Vers où mène cette trajectoire si rien ne change ?** Le scénario fil de l'eau, prolongeant les tendances observées, dessine un horizon dont les implications foncières et sociales méritent d'être nommées clairement.
- **Quelles ruptures sont envisageables et à quelles conditions ?** Un scénario de rupture suppose des choix d'aménagement explicites, des leviers identifiés et des arbitrages politiques assumés. Cette partie s'attache à les documenter sans les trancher ; c'est à l'Assemblée de Corse de le faire.

Ces trois questions structurent les sections qui suivent. Elles constituent le socle empirique sur lequel les choix exposés en Partie 2 (niveau d'ambition, forme de trajectoire, critères de territorialisation) pourront être instruits et débattus.

Une précision méthodologique préalable s'impose sur les sources mobilisées. La consommation d'ENAF est mesurée ici principalement à partir du MOS AUE, qui couvre la période 2011-2021 et constitue la source la plus précise disponible à l'échelle communale. Le portail de l'artificialisation qui intègre les analyses du CEREMA à partir des fichiers fonciers (traitement des informations cadastrales) fournissent un point de comparaison utile, mais les deux sources divergent sensiblement (3 313 ha selon le MOS contre 2 135 ha selon les fichiers fonciers) du fait de différences méthodologiques importantes, notamment dans la définition de l'artificialisation (certains usages comme les golfs ou les carrières sont traités différemment selon les sources) et dans le traitement des espaces en transition entre usage agricole et urbanisation.

Le MOS est par ailleurs en cours de fiabilisation. La comparaison entre deux millésimes produits par photo-interprétation peut générer des artefacts statistiques : des changements apparents qui traduisent en réalité des hétérogénéités de traitement entre opérateurs ou entre territoires plutôt que des évolutions réelles de l'occupation du sol. Le cas des espaces aménagés en terrasses fait par exemple l'objet d'une affectation variable d'un millésime à l'autre sans changement réel sur le terrain et d'un territoire à l'autre selon l'opérateur qui a produit la cartographie. Ainsi, le « poste » « jardins en terrasses des villages », qui est attaché à la grande catégorie des espaces anthropisés/artificialisés s'est vu parfois affecter, de manière différente entre les deux millésimes, des espaces agricoles en terrasses à distance de village, provoquant dans un bilan comparatif simple des deux bases, de grands volumes de désartificialisation ou

de consommation qui n'existent en réalité pas. Cependant, ces difficultés, identifiées et documentées dans le cadre d'un contrôle qualité interne, ont été pour l'essentiel corrigées en procédant à une sélection des postes à comparer afin d'éviter les faux comptes d'artificialisation ou de désartificialisation. En outre, il faut aussi garder à l'esprit que comme toute base de données, elle possède des limites d'échelle et de fiabilité : 95% de fiabilité géométrique globale et par poste, 90% de fiabilité sémantique (le poste est bien attribué) globale et 85% par poste. Ces taux de fiabilité ont été contrôlés par un échantillonnage important mais non exhaustif.

Un marché de mise à jour et de correction a par ailleurs été lancé, portant à la fois sur les millésimes 2021 et 2011 et sur un nouveau millésime 2024, qui permettra d'affiner progressivement la base de référence. Mais même en l'état actuel, elle demeure la plus précise et la seule permettant de comparer les années de référence 2011 et 2021.

Les incertitudes indiquées n'affectent pas la robustesse des comparaisons entre territoires, chaque commune étant observée selon les mêmes méthodes et les mêmes sources. Elles invitent en revanche à traiter les chiffres absolus avec la précaution qui s'impose, et à considérer les données présentées dans ce rapport comme le meilleur état des connaissances disponible à ce stade — susceptible d'être affiné sans que les grandes conclusions sur les tendances et les rapports entre variables en soient affectées.

1 LA TRAJECTOIRE SUIVIE ACTUELLEMENT PAR LE TERRITOIRE

1.1 UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE PORTÉE PAR LES MIGRATIONS ET MARQUÉE PAR LE VIEILLISSEMENT

Sur la période 2011-2021, la Corse a enregistré une croissance démographique : +1,01% par an en moyenne, soit +33 111 habitants, portant la population à 347 597 habitants en 2021. Cette dynamique est légèrement inférieure (en taux de croissance) à celle observée dans le diagnostic du territoire en 2014 qui figure dans le PADDUC mais elle demeure soutenue et place l'île au premier rang des régions métropolitaines.

1.1.1 Une croissance entièrement portée par le solde migratoire

Le solde migratoire sur la même période 2011-2021 est de 1,1%/an, soit en moyenne entre 4 500 et 5 000 arrivées nettes annuelles depuis le continent. Il demeure l'unique moteur de la croissance démographique du territoire et compense un solde naturel longtemps resté nul mais désormais négatif depuis 2013 (environ -1 100 habitants par an, -0,1%), résultat d'un taux de fécondité parmi les plus bas de France (1,2 enfant par femme contre 1,6 au niveau national), lui-même en partie lié au départ des jeunes adultes en âge de fonder une famille.

Cependant, il tend à diminuer ces dernières années, non par un ralentissement des arrivées mais une augmentation des départs (qui restent inférieurs aux régions métropolitaines). Cette baisse combinée au solde naturel négatif explique l'affaiblissement de la croissance démographique par rapport à la décennie précédente.

1.1.2 Un vieillissement structurel déjà à l'œuvre

Aussi, le vieillissement de la population corse, déjà documenté dans de précédents diagnostics s'accroît sur la période 2011-2021. En 2021, l'indice de vieillissement atteint 120 personnes de 65 ans et plus pour 100 jeunes de moins de 20 ans. La part des plus de 75 ans représente 10 % de la population. L'espérance de vie y est supérieure à la moyenne française : 85 ans et 7 mois pour les femmes (+2 mois), 81 ans et 6 mois pour les hommes (+18 mois).

Ce vieillissement a des implications directes sur les besoins en logement : la progression de la part des personnes âgées vivant seules, sous l'effet du veuvage notamment, génère des besoins croissants d'adaptation des logements existants, et pose la question de l'isolement et de la vulnérabilité de ces ménages. C'est une dimension qualitative du besoin en logement qui ne se lit pas dans les seuls chiffres de croissance du parc.

Le départ structurel des jeunes Corses – environ 3 500 jeunes de 18 à 30 ans quittant l'île chaque année, les départs à 18 ans étant trois fois plus nombreux que les arrivées au même âge – exerce une pression vers le vieillissement de la population. Mais cet effet est largement compensé par l'arrivée de continentaux dont l'âge médian (34 ans) est nettement inférieur à celui de la population résidente (45 ans). Au bilan, l'effet net du solde migratoire sur la structure par âge est quasi nul sur un an : les deux forces se compensent. Le vieillissement observé est donc un phénomène structurel propre à la population résidente, indépendant des flux migratoires. En revanche, l'effet sur la proportion d'actifs est lui bien documenté et positif : les actifs en emploi représentent 50 % du gain migratoire net pour 40 % de la population stable.

1.1.3 Qui arrive réellement ? Déconstruire les représentations...

Les flux migratoires font l'objet de représentations souvent caricaturales : tantôt une île peuplée de retraités aisés venus finir leurs jours au soleil, tantôt un territoire alimenté de travailleurs saisonniers pointant à Pôle Emploi l'hiver. Les données de l'INSEE permettent de nuancer ces deux images.

Les retraités sont la catégorie de population la moins mobile : ils ne représentent que 15 % des flux migratoires pour 24 % de la population résidente. L'île leur est légèrement plus attractive qu'ailleurs, mais ils ne constituent pas le moteur du solde.

Les actifs en emploi dominent très nettement le gain migratoire net. Le secteur de l'administration, de la santé et de l'action sociale est particulièrement moteur, générant d'importants flux de cadres et de professions intermédiaires. L'hôtellerie-restauration et la construction contribuent également de façon significative. Les personnes les plus diplômées étant statistiquement les plus mobiles, les catégories sociales supérieures sont surreprésentées dans les flux par rapport à leur poids dans la population, sans pour autant en constituer la majorité en volume.

Sur la question des travailleurs saisonniers qui arriveraient du continent et resteraient à l'issue de la saison, les données disponibles ne permettent pas de quantifier précisément ce phénomène. En revanche, l'INSEE documente que les femmes des familles représentent 77 % des chômeurs parmi les arrivants, contre 38 % dans la population moyenne, ce qui indique que la majorité du chômage observé chez les migrants résulte du suivi d'un conjoint en emploi. Par ailleurs, une étude de l'INSEE sur les trajectoires professionnelles des saisonniers corses (Analyses Corse n°12) documente que le profil alternant emploi estival et chômage hivernal caractérise majoritairement des insulaires s'adaptant à la structure de l'offre d'emploi locale, et non des continentaux nouvellement installés.

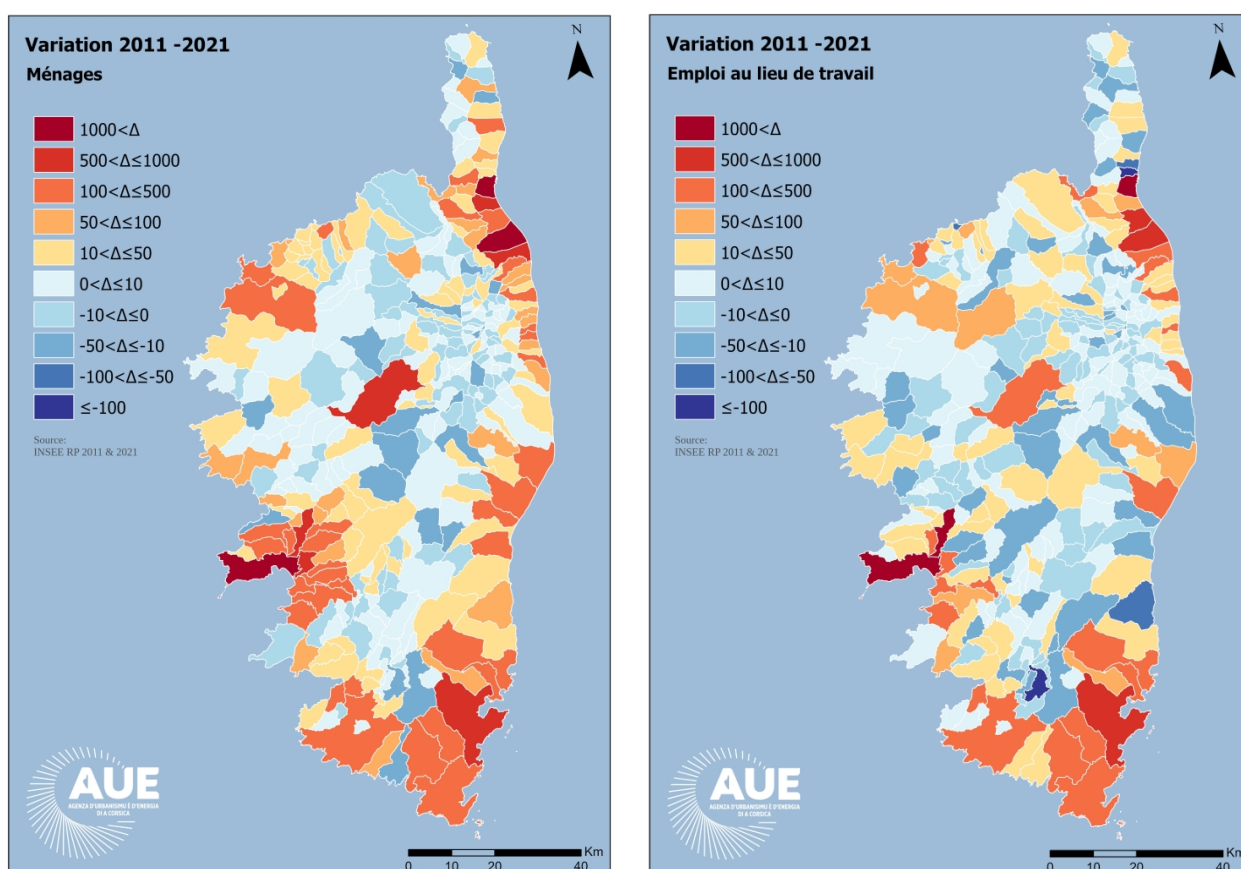
Le solde migratoire est donc loin de dessiner un profil de population précaire venant s'ajouter à la précarité existante : il est majoritairement composé d'actifs en emploi, surreprésentés par rapport à leur poids dans la population résidente.

Sur le profil par âge, les arrivées connaissent un pic autour de 23 ans. Cet âge correspond à la fin d'un cycle master, et il est probable que ce pic reflète en partie le retour de jeunes Corses après leurs études sur le continent, qui apparaissent statistiquement comme des arrivées

puisqu'ils avaient été enregistrés comme départs lors de leur installation en résidence principale hors de l'île. Une part de ces flux traduit également l'installation de jeunes actifs continentaux en début de carrière. Les données disponibles ne permettent pas de distinguer précisément les deux.

1.2 DES DYNAMIQUES TERRITORIALES TRÈS CONTRASTÉES

La croissance démographique ne se distribue pas uniformément sur le territoire. Les deux cartes ci-dessous, montrant la variation des ménages et la variation de l'emploi au lieu de travail entre 2011 et 2021, en donnent une lecture immédiate et saisissante. Le contraste entre le littoral et les pôles urbains d'un côté, et l'intérieur de l'autre, structure l'essentiel de la géographie insulaire sur la période.



Du côté de la variation des ménages, les gains se concentrent dans les aires périurbaines des grandes agglomérations, particulièrement autour d'Ajaccio et de Bastia, et sur certaines portions du littoral. La périurbanisation y progresse de plus en plus loin des centres, sous l'effet combiné de deux logiques : d'un côté, le choix d'un modèle résidentiel périurbain, maison individuelle, espace, cadre de vie, de l'autre, la pression immobilière dans les villes-centres et leurs premières périphéries, qui reporte vers des communes de plus en plus éloignées ceux qui ne trouvent plus d'offre accessible à proximité des pôles d'emploi.

Du côté de l'emploi, la concentration est encore plus marquée : la croissance se polarise sur les grandes agglomérations et leurs environs immédiats, creusant l'écart avec le reste du territoire.

À l'opposé, 140 communes perdent des habitants sur la période, principalement dans les zones de l'intérieur et de montagne. L'attractivité de ces territoires diminue faute d'emplois, de services publics et d'infrastructures et la carte de l'emploi y montre des déclinés souvent plus prononcés

encore que ceux des ménages, signe d'une déprise économique qui précède ou amplifie la déprise résidentielle. L'amplitude des variations est considérable : entre +2,5 % et -2,4 % de croissance annuelle selon les communes, soit un rapport de 1 à 5 entre les dynamiques extrêmes.

▪ Une lecture croisée : la matrice ménages × emplois

Les cartes donnent à voir des tendances spatiales, mais elles ne permettent pas à elles seules de qualifier la nature des dynamiques communales. C'est pourquoi on a construit une analyse typologique croisant le taux de croissance annuel moyen des ménages et celui de l'emploi de chaque commune, rapportés aux taux régionaux de référence :

- 1,5 %/an pour les ménages,
- 1,3 %/an pour l'emploi.

On distingue ainsi pour les deux variables ménage/emploi quatre catégories : déclin (< 0 %/an), stable-faible (0 à 0,5 %/an), croissance inférieure au TCAM corse, et croissance supérieure au TCAM corse :

Ménages

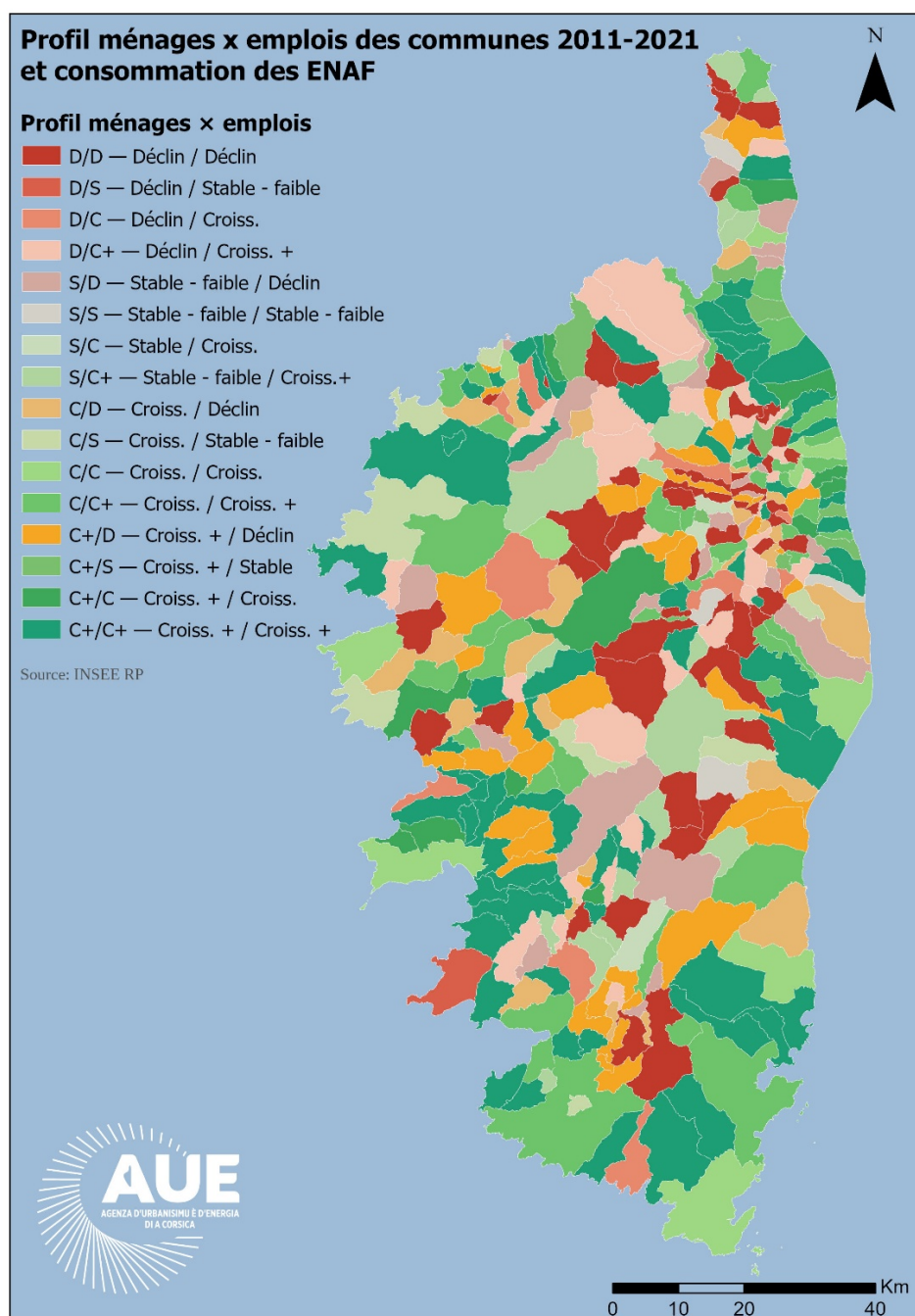
Famille	Code	Seuil TCAM	Nb communes
Déclin	D	< 0 %/an	92
Stable – faible	S	0 % à 0,5 %/an	49
Croissance inf. TCAM Corse ménage (1,5%/an)	C	0,5 % à 1,5 %/an	87
Croissance sup. TCAM Corse ménage (1,5%/an)	C+	> 1,5 %/an	132

Emplois

Famille	Code	Seuil TCAM	Nb communes
Déclin	D	< 0 %/an	138
Stable – faible	S	0 % à 0,5 %/an	22
Croissance inf. TCAM Corse emploi (1,3%/an)	C	0,5 % à 1,3 %/an	36
Croissance sup. TCAM Corse emploi (1,3%/an)	C+	> 1,3 %/an	164

Le croisement des deux dimensions produit une matrice 4×4 de 16 profils combinés, dont les principaux enseignements sont les suivants.

Ménages \ Emplois	Déclin < 0%/an	Stable–faible 0–0,5%/an	Croiss. inf. TCAM 0,5–1,3%/an	Croiss. sup. TCAM > 1,3%/an
	← Nombre de communes →			
Déclin < 0%/an	51	1	10	30
Stable–faible 0–0,5%/an	23	4	3	19
Croissance inférieure au TCAM 0,5–1,5%/an	25	9	11	42
Croissance supérieure au TCAM > 1,5%/an	39	8	12	73



Les **73 communes en double croissance supérieure au TCAM régional (C+/C+)** forment le groupe le plus dynamique. On y reconnaît aisément en vert foncé sur la carte les communes périurbaines qui se développent sous l'influence d'un pôle urbain voisin — croissance conjointe des ménages et de l'emploi, souvent portée par l'installation de ménages actifs et le développement de zones d'activités ou de services de proximité.

À l'autre extrémité, les **51 communes en double déclin (D/D)**, ménages en recul et emploi en recul, représentent des territoires en déprise profonde, principalement dans l'intérieur. Le cas de certains pôles de services de l'intérieur, qui accueillent des équipements scolaires ou de santé interpelle particulièrement, à l'instar de Levie, leur déprise interroge la viabilité de certains services à moyen terme et ses conséquences plus largement sur la micro-région. Ce cas doit interroger sur les stratégies à mettre en place pour maintenir voire renforcer la vitalité des pôles de proximité de l'intérieur et leur mise en œuvre opérationnelle.

Entre ces deux extrêmes, des configurations intermédiaires révèlent des situations particulièrement instructives. Les communes à forte croissance de ménages sans croissance d'emploi correspondent au profil classique de la commune-dortoir : des ménages actifs s'y installent mais travaillent ailleurs, généralement dans le pôle urbain voisin. Ce profil, longtemps dominant dans les couronnes périurbaines, tend cependant à évoluer en première couronne, notamment autour d'Ajaccio et au sud de Bastia — où l'implantation de zones commerciales et d'activités introduit une dimension économique locale qui nuance le caractère purement résidentiel de ces communes. À l'inverse, quelques communes présentent une croissance d'emploi sans croissance équivalente de ménages (exemple Pianottoli) ce qui interroge sur la capacité du territoire à loger les actifs qu'il génère.

Ces profils seront croisés avec l'analyse des consommations d'espaces en section 1.5 pour mettre en évidence des configurations très contrastées entre des communes qui consomment beaucoup pour peu de ménages supplémentaires, et d'autres qui absorbent une croissance soutenue avec une empreinte foncière maîtrisée.

Cette lecture communale, nécessaire pour mesurer les dynamiques à la maille la plus fine, devra être complétée par une approche à l'échelle des bassins de vie pour penser les logiques de déplacements, d'emploi et de services qui structurent réellement les choix résidentiels, dimension centrale de la territorialisation du ZAN abordée en section 2.

1.3 UNE PROGRESSION DES MÉNAGES QUI DÉPASSE CELLE DE LA POPULATION

La croissance du nombre de ménages a été sur la période plus rapide que celle de la population : +1,69 % par an contre +1,01 %, soit un gain de 24 042 ménages pour atteindre 156 043 en 2021. Ce différentiel s'explique par deux phénomènes qui s'alimentent mutuellement : le vieillissement, qui multiplie les personnes âgées vivant seules, et la décohabitation, qui réduit la taille moyenne des foyers, passée à 2,18 personnes par ménage en 2021.

Cette progression est par ailleurs très inégalement répartie sur le territoire : les dynamiques communales décrites au paragraphe précédent montrent que la croissance des ménages se concentre sur un nombre limité de communes, et qu'à contrario, d'autres voient leur nombre de ménages décliner.

Ce résultat est structurellement important pour la suite de l'analyse : la progression du nombre de ménages est plus rapide que celle de la population, et elle le restera même si la croissance démographique ralentit. C'est elle — et non la seule démographie — qui commande le besoin en logements supplémentaires. C'est ce que la section qui suit examine.

1.4 UNE PRODUCTION DE LOGEMENT DOPÉE PAR LE TOURISME, QUI NE SATISFAIT PAS LES BESOINS DES MÉNAGES

Préambule : une connaissance partielle du parc : un préalable à la stratégie et à l'action

La caractérisation du parc de logements corse bute sur des difficultés méthodologiques réelles, qui invitent à la prudence dans l'interprétation des chiffres et dans les conclusions qu'on en tire.

Le volume total du parc diffère selon les sources : l'INSEE recense 261 676 logements en 2021, les fichiers fonciers en dénombrent 256 634, soit un écart de l'ordre de 2 % à l'échelle territoriale. Cet écart peut sembler limité, mais il masque des variations communales qui

peuvent être bien plus importantes, et qui ne suivent pas de logique systématique, l'INSEE étant parfois supérieur, parfois inférieur aux fichiers fonciers selon les communes. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées — décalages de millésimes, délais d'enregistrement aux hypothèques, différences d'interprétation dans la qualification des résidences de tourisme entre bases fiscales et recensement — sans qu'aucune n'ait pu être vérifiée de façon rigoureuse à ce jour.

Les écarts sur la qualification du parc sont en revanche massifs : les résidences secondaires représentent 37 % du parc selon l'INSEE contre 60 % selon les fichiers fonciers, et la vacance passe de 3 % à 13 % selon la source. Ces écarts varient fortement d'une commune à l'autre, sans logique stable. Dans ce contexte, il est plus prudent analytiquement de traiter résidences secondaires et logements vacants comme un seul ensemble de logements non affectés à la résidence permanente — soit 40 % du parc selon l'INSEE — plutôt que de distinguer deux catégories dont la frontière est poreuse et dont la mesure respective est peu fiable.

Les meublés de tourisme ajoutent une couche supplémentaire de complexité : sans statut propre dans les nomenclatures statistiques, ils flottent entre résidence secondaire et logement vacant selon les sources et les situations. Les logements disponibles plus de 120 jours par an ne peuvent pas constituer des résidences principales, mais leur qualification précise entre RS et LV reste indéterminée. À ce jour, il n'existe pas de liste exhaustive des communes ayant mis en place une réglementation des meublés de tourisme — ce qui constitue en soi un besoin d'observation à combler.

Les successions non réglées représentent 8 000 logements insulaires, soit 3 % du parc — une proportion trois fois supérieure à la moyenne nationale. Leur état réel, leur usage effectif et leur potentiel de mobilisation restent largement non documentés. Une partie de ces logements pourrait correspondre aux 8 439 logements occupés à titre gratuit recensés dans les fichiers fonciers, mais cette hypothèse reste à vérifier, comme il peut s'agir de résidences secondaires patrimoniales indivises dans les villages régulièrement occupées par les descendants. Il peut aussi s'agir de biens à l'abandon. Selon le cas, cette situation peut constituer un frein à la mobilisation des logements pour des particuliers ne parvenant pas à sortir du désordre juridique mais il pourrait constituer un levier pour des opérateurs publics capables d'intervenir en amont, à l'instar des projets menés par de nombreuses communes — une piste à explorer dans le cadre de la stratégie foncière.

Enfin, le besoin en hébergement des travailleurs saisonniers constitue un angle mort de la connaissance actuelle : il émerge précisément au moment où la tension sur le parc est la plus forte et où le conflit d'usage avec les meublés de tourisme est le plus aigu. L'AUE mène actuellement une étude spécifique sur ce sujet en partenariat avec Action Logement et la Banque des Territoires.

L'ensemble de ces questions de connaissance du parc constitue l'un des fils conducteurs du rapport sur le logement commandé à l'AUE, dont les travaux permettront d'affiner ces analyses à l'échelle communale et de proposer un cadre d'observation plus robuste, préalable indispensable à la définition d'une stratégie opérante.

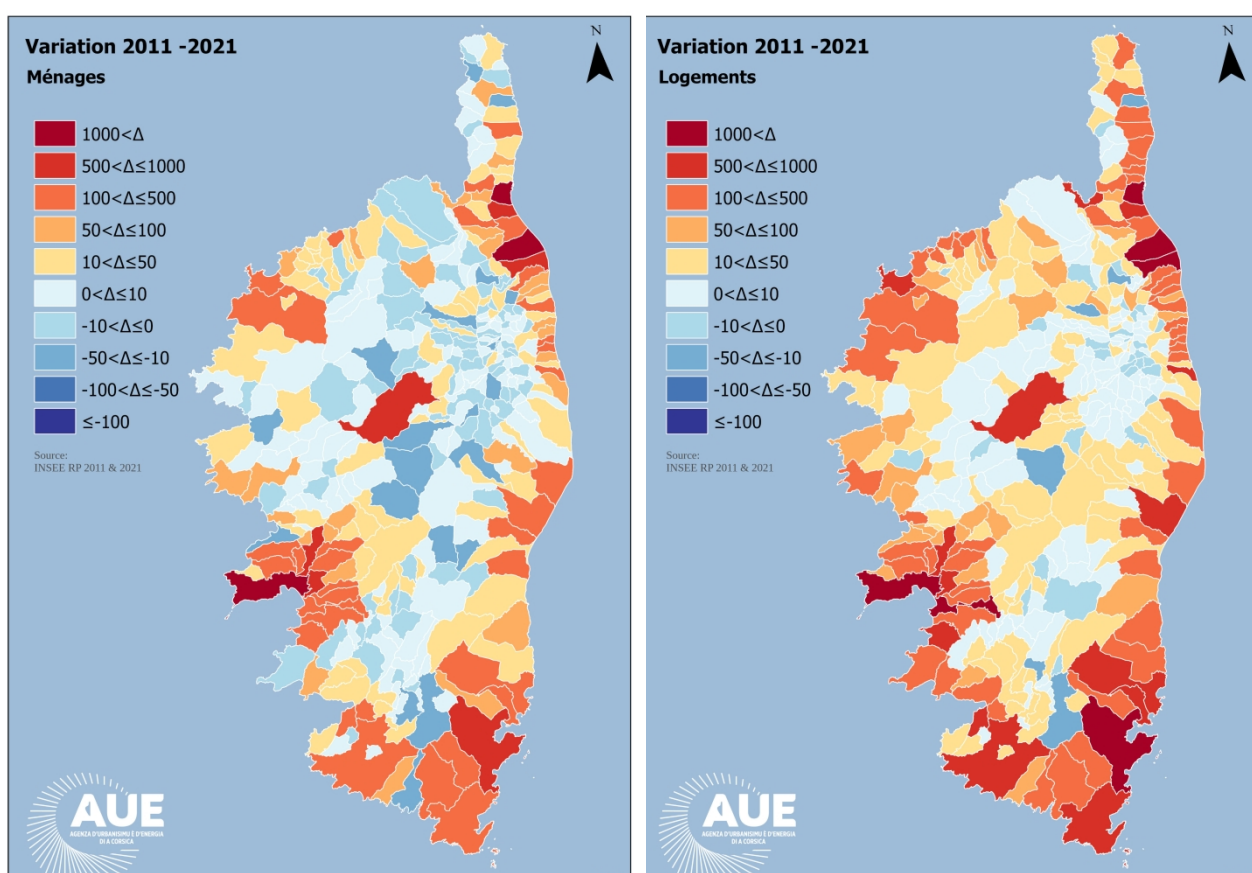
1.4.1 Une production de logements qui dépasse les besoins des ménages permanents

Sur la période 2011-2021, le parc de logements a progressé de 39 214 unités, soit un rythme de +1,6 % par an. Cette croissance dépasse très largement celle du nombre de ménages : pour chaque ménage supplémentaire, 1,85 logement a été produit. Le tableau ci-dessous résume les dynamiques comparées des quatre variables structurantes du territoire sur la période.

	2011	2021	Taux de croissance annuel moyen 2011-2021	Delta en valeur absolue 2011-2021
Population	314486	347597	1,0%	33111
Ménages (=RP)	134833	156043	1,5%	21210
Logements	222462	261676	1,6%	39214
<i>Dont RS +LV</i>	87629	105633	1,9%	18004
Emploi au lieu de travail	123534	140668	1,3%	17134

Cette surproduction apparente ne traduit pas un excès de l'offre au regard des besoins globaux, le marché du logement accessible reste sous tension sévère pour les résidents permanents, comme on le verra en 1.4.3. Elle traduit une inadéquation entre la localisation et la destination des logements produits et les besoins des ménages permanents : sur les environ 39 000 logements créés, seulement 21 000 ont rejoint le parc de résidences principales. Autrement dit, près de la moitié de la production décennale a alimenté un parc non permanent qui ne répond pas aux besoins résidentiels des habitants de l'île.

Cet écart est aisément lisible dans la lecture comparée des cartes qui suivent, ainsi que des graphiques :



de ménages permanents limité. Ce contraste entre efficacité résidentielle et empreinte foncière sera développé en section 1.5.

1.4.2 Un parc structurellement orienté vers l'usage non permanent

La surreprésentation des logements non permanents dans le parc corse est un phénomène structurel ancien, mais qui s'est accentué sur la période. Avec 37 % de résidences secondaires selon l'INSEE (proportion à lire avec les précautions méthodologiques décrites dans l'encart ci-dessus) la Corse affiche le taux le plus élevé de France métropolitaine.

Ce phénomène est indissociable de la structure de la propriété immobilière. En 2023, un propriétaire de logements corses sur deux est multipropriétaire, et ces multipropriétaires détiennent à eux seuls 74 % du parc appartenant à des propriétaires physiques, une concentration nettement supérieure à la moyenne nationale où ce ratio est de 64 %. Un tiers des propriétaires corses détient au moins trois logements, contre un sur six dans l'Hexagone.

Ces chiffres alimentent souvent un préjugé tenace qui n'est qu'en partie vrai : celui du propriétaire continental qui investit en Corse et exclut les insulaires du marché. Les données disponibles invitent à nuancer fortement cette représentation. Les profils de propriété varient très fortement selon les communes, révélant des logiques d'investissement local différenciées : dans certaines communes, ce sont les résidents fiscaux locaux qui constituent la majorité des propriétaires de résidences secondaires, choisissant de louer en meublé de tourisme plutôt qu'à l'année, ce qui souligne l'intérêt d'une réglementation différenciée des meublés de tourisme à l'échelle communale. Ces profils communaux feront l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport sur le logement en cours de préparation à l'AUE.

En 2024, 32 000 logements ont été proposés au moins une fois à la location de courte durée, et 22 000 étaient disponibles plus de 120 jours, représentant 8,5 % du parc total. Ce basculement d'une fraction croissante du parc résidentiel vers l'usage touristique contribue directement à réduire l'offre accessible aux ménages permanents, faute de régulation et moyens de contrôle par les communes, encore rares à user de cette possibilité à notre connaissance, qui méritera là aussi d'être approfondie.

1.4.3 Un marché du logement sous tension pour les résidents permanents

La conséquence directe de cette structure du parc est une tension sévère sur le segment accessible aux résidents permanents, que les indicateurs disponibles documentent de façon convergente.

La vacance du parc général atteint 3,2 % en Corse selon l'INSEE, contre 8,2 % au niveau national, un écart considérable, à lire toutefois avec les précautions méthodologiques évoquées plus haut, les fichiers fonciers donnant un taux de vacance de 13 % pour le même millésime. Dans le parc locatif social spécifiquement, la vacance structurelle (logements vacants depuis plus de trois mois) n'est que de 0,5 % contre 1,2 % au niveau national. Le taux de rotation du parc locatif social est de 6 % contre 7,5 % nationalement. Ces indicateurs signalent un marché qui tourne à flux très tendus, sans réserve disponible pour amortir les chocs de demande.

Sur le marché locatif privé, les loyers médians placent les agglomérations corses parmi les plus chères de France : le loyer de marché médian atteint 12,9 €/m² sur la CAPA et 11,6 €/m² sur l'unité urbaine de Bastia en 2023, plaçant Ajaccio et Bastia dans le peloton de tête des agglomérations françaises les plus chères. Pour un ménage seul dont les revenus se situent dans les trois premiers déciles, la capacité financière disponible pour le loyer est inférieure au loyer médian de marché d'un T1 dans le parc privé, aussi bien à Ajaccio qu'à Bastia.

Le parc social ne compense que partiellement ce déficit d'accessibilité. Avec 16 027 logements sociaux au 1er janvier 2024, soit 10,3 % des résidences principales contre 17,4 % au niveau national, la Corse accuse un retard structurel important et les obligations quantitatives de la loi SRU ne portent que sur un petit nombre de communes, les limites des intercommunalités ne reflétant pas toujours la réalité des bassins de vie. La pression sur ce parc est considérable :

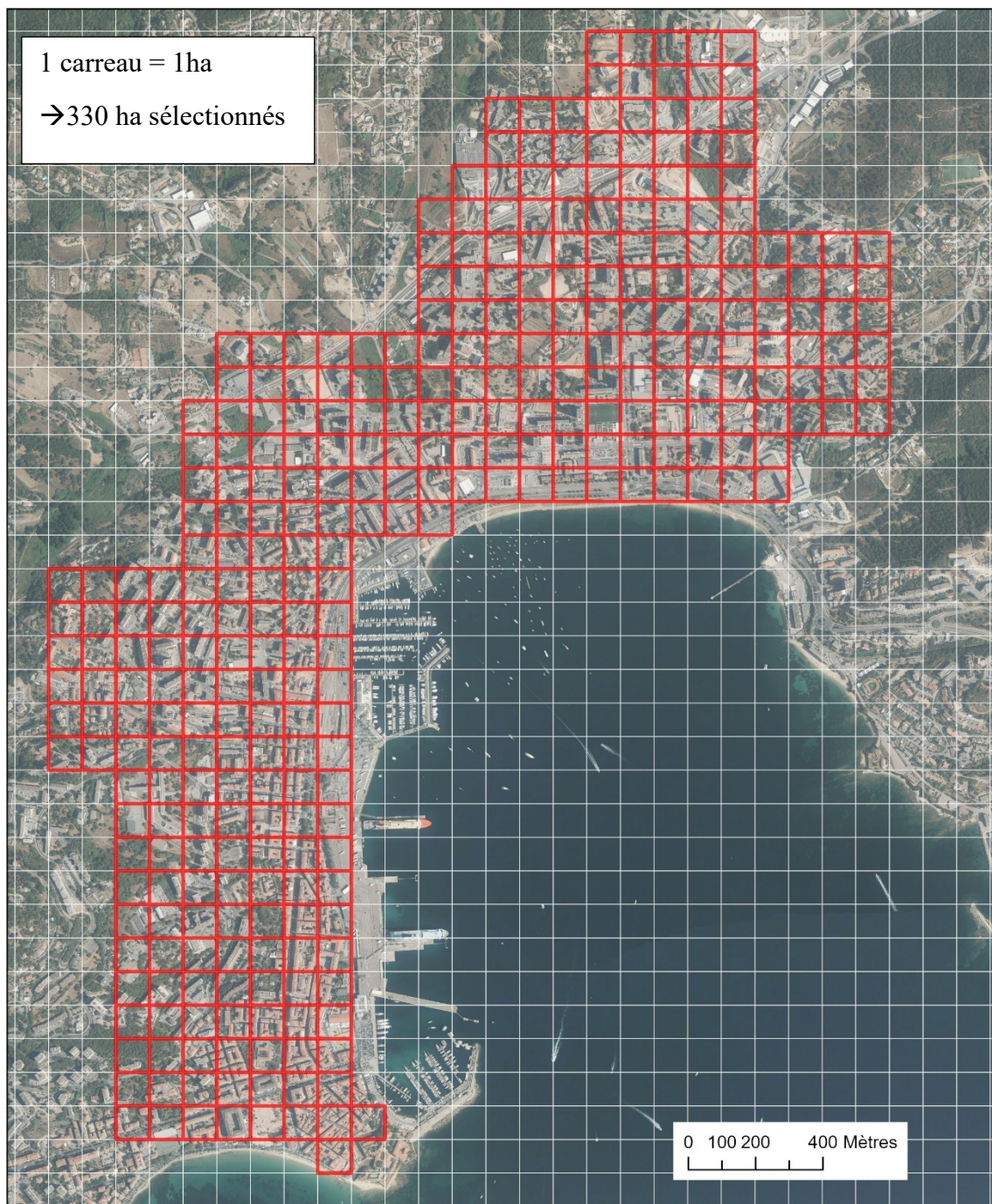
7 675 demandes actives au 31 décembre 2023,
un délai d'attribution moyen de 16,8 mois, atteignant 21,2 mois en Corse-du-Sud
et 25,4 % des demandes motivées par la cherté du loyer, proportion supérieure à la moyenne nationale.

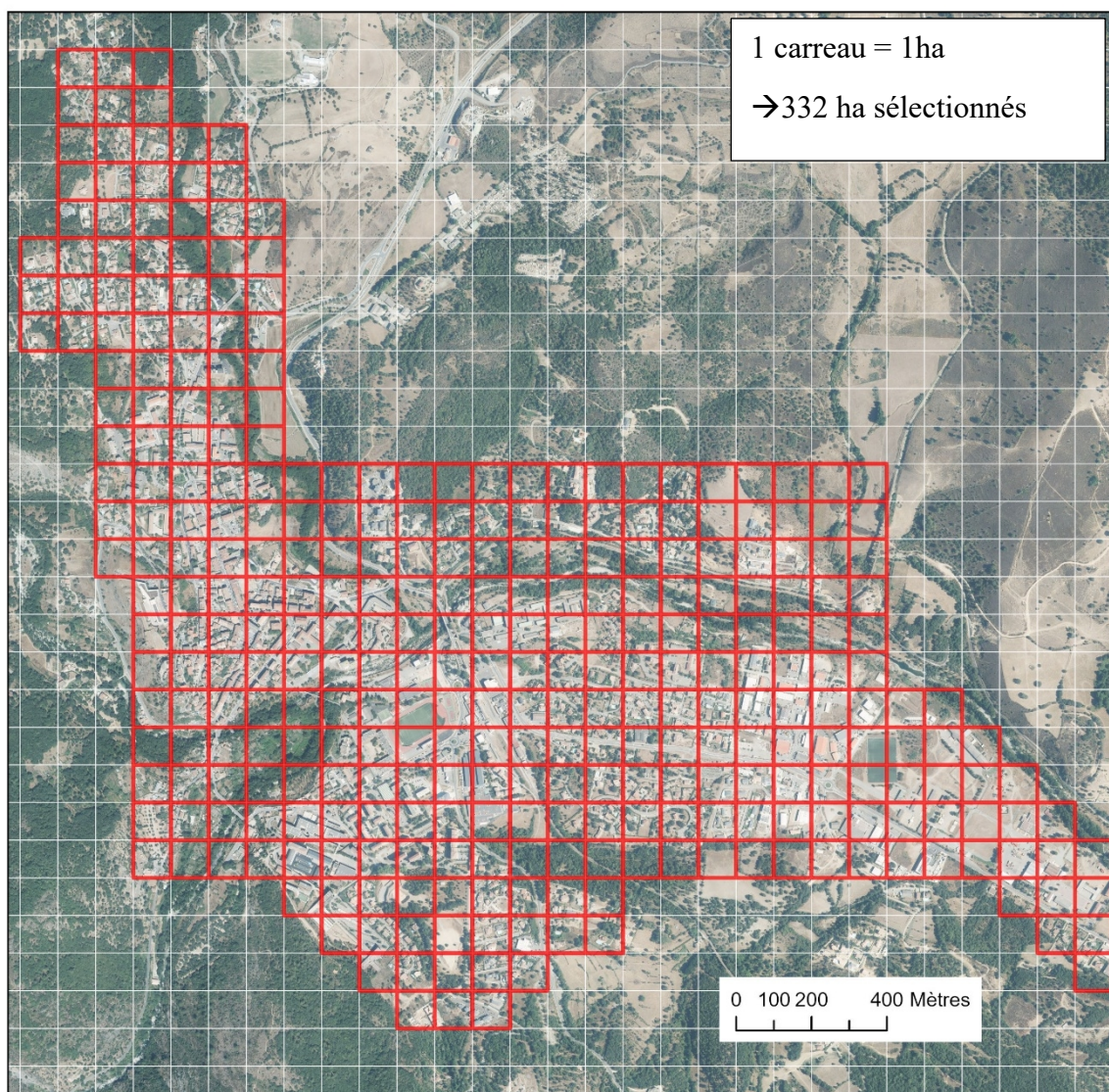
Sur le marché de l'accession, la situation n'est guère plus favorable. Pour un ménage type locataire, 30 à 39 ans, deux adultes et un enfant, la surface accessible à l'achat est inférieure à 70 m² dans les zones d'emploi et les communes fortement touristiques, où le prix médian dépasse 215 000 € pour l'ensemble des transactions 2020-2023.

La combinaison de ces tensions, loyers élevés, parc social insuffisant, accession difficile, parc non permanent dominant, dessine un marché du logement structurellement défavorable aux résidents permanents, et en particulier aux jeunes actifs, aux familles modestes et aux travailleurs saisonniers. C'est dans ce contexte que doit être lue la trajectoire de consommation d'espaces naturels et agricoles examinée en section 1.5 : une partie significative de cette consommation n'a pas répondu aux besoins des habitants permanents mais a alimenté un parc dont la destination reste largement hors de portée pour une fraction croissante de la population insulaire. Cette réalité questionne aussi la démographie de l'île et la capacité du territoire à proposer un cadre de vie favorable à l'épanouissement de familles.

1.5 LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS ENTRE 2011 ET 2021

Entre 2011 et 2021, la Corse a consommé 3 313 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers selon l'analyse du MOS, soit une moyenne de 331 hectares par an. Pour donner une mesure concrète de ce que représente cette surface, les cartes ci-après en figurent l'équivalent sur le territoire d'Ajaccio puis sur celui de Corte — deux villes de taille et de morphologie très différentes, qui illustrent chacune à leur façon l'ampleur d'une consommation annuelle irréversible

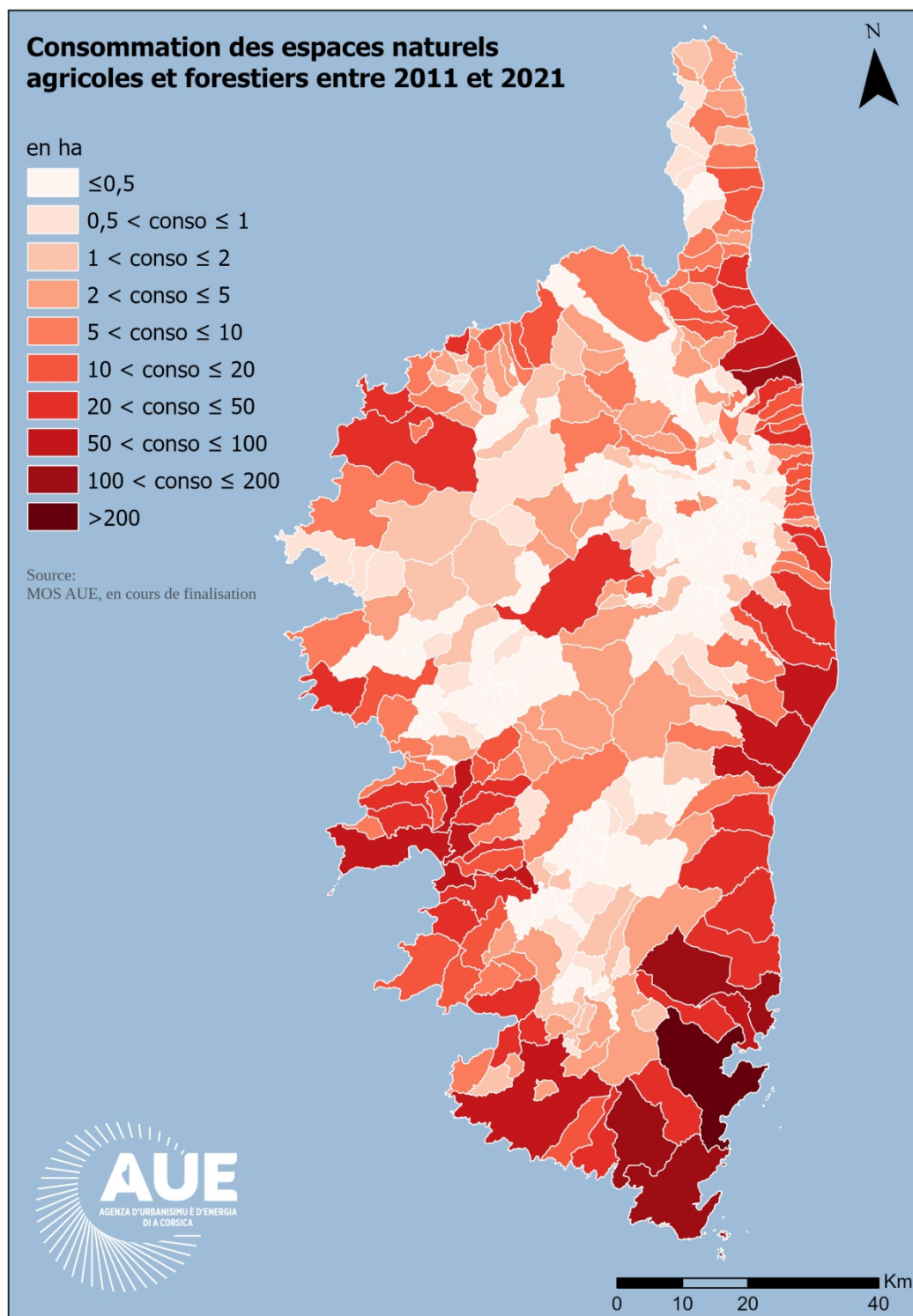




Consommation des ENAF 2010-2011			
	Fichiers fonciers CEREMA	MOS	delta
Consommation totale en ha	2135	3313	1179
Ratios de référence			
<i>conso par ménage en m²</i>	1007	1562	556
<i>conso par logement en m²</i>	544	845	301
<i>logements/ha consommé</i>	18	12	

Cette consommation est loin d'être uniformément répartie sur le territoire. Sa géographie, ses moteurs et ses rapports avec la dynamique démographique constituent des clés de lecture essentielles pour comprendre ce que la trajectoire passée dit, et ne dit pas, des besoins futurs.

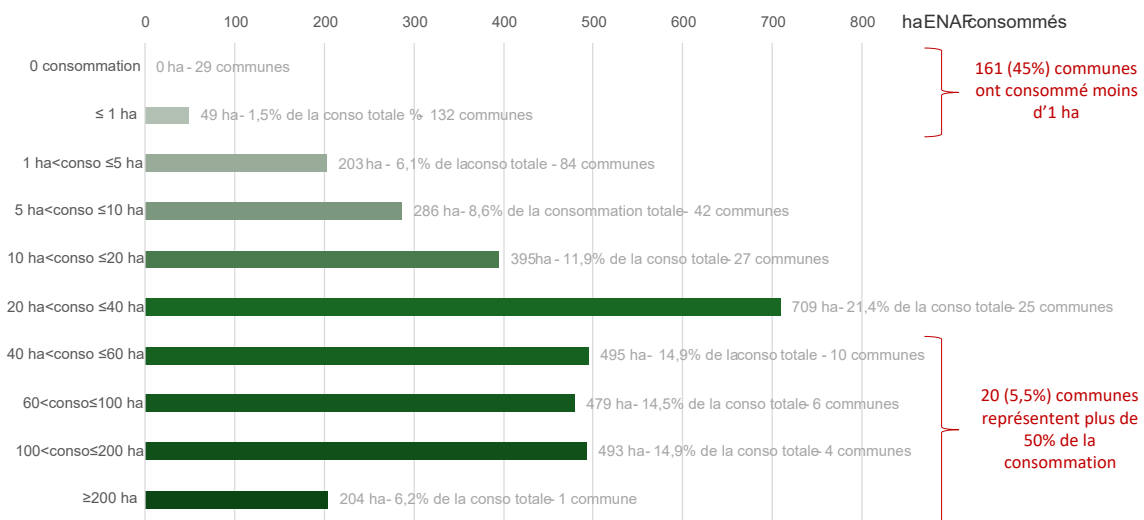
1.5.1 Une géographie très concentrée



La consommation d'espace est structurellement concentrée sur un petit nombre de communes :

- Les 20 communes les plus consommatrices représentent à elles seules plus de 50% de la consommation régionale, les 10 plus consommatrices, 1/3.
- À l'autre extrémité, 29 communes n'ont consommé aucun espace sur la période,
- et 161 communes, soit 45% du total ont consommé moins d'un hectare.

Classes de communes selon le niveau de consommation des ENAF



Cette concentration extrême a une implication directe pour la politique ZAN : l'effort de réduction ne concerne pas de la même façon l'ensemble du territoire. Une approche uniforme appliquant le même taux de réduction à toutes les communes traiterait de la même manière des situations radicalement différentes, entre une commune qui a consommé 204 hectares en dix ans et une commune qui n'en a consommé aucun.

▪ **Mise en perspective avec le schéma d'aménagement du PADDUC 2015.**

La superposition des données de consommation avec les orientations spatiales du PADDUC de 2015 est riche d'enseignements et d'une certaine ironie. Les secteurs représentés en rouge sur la carte de synthèse du PADDUC y sont ciblés pour **contenir l'étalement urbain**, dont le PADDUC avait anticipé les risques : urbanisation de mauvaise qualité, faible densité, absence de trame viaire secondaire et d'espaces publics, logements peu accessibles financièrement, plus-values immobilières captées par les propriétaires privés mais financées par l'investissement public en infrastructures et équipement. Les aires métropolitaines de Bastia et d'Ajaccio y sont définies comme devant être structurées ; elles concentrent plusieurs secteurs d'enjeux régionaux définis pour y mettre en place une programmation et des opérations d'aménagement intégrées.

Or ce sont précisément ces secteurs que le PADDUC voulait maîtriser et structurer qui concentrent les plus fortes consommations observées sur 2011-2021. Si une partie est antérieure à l'entrée en vigueur du PADDUC, les tendances n'ont pas fléchi, au contraire, après.



Le document avait donc correctement diagnostiqué les risques et les localisations à enjeux. Ce qu'il n'a pas réussi à faire, faute de mise en œuvre opérationnelle, c'est transformer ce diagnostic en action : les secteurs d'enjeux régionaux n'ont pas produit les opérations d'aménagement attendues, les orientations de maîtrise de l'étalement sont restées déclaratives, et la consommation a suivi la logique du marché plutôt que celle du projet territorial.

C'est l'un des enseignements les plus importants pour la révision : le problème n'est pas que le PADDUC de 2015 ait mal identifié les enjeux — il les avait bien vus. Le problème est qu'il n'avait pas les outils opérationnels pour les traduire en réalité. La révision doit donc non seulement réaffirmer ces orientations mais se donner les moyens de les mettre en œuvre — ce

qui renvoie directement aux questions de programmation, de maîtrise foncière et de dispositif institutionnel traitées en Partie 2.

▪ **La mise en vis-à-vis avec l'état de la planification**

Un second croisement s'impose : celui entre la carte de consommation et la couverture en documents d'urbanisme. Il ressort que certaines des communes les plus consommatrices étaient, sur tout ou partie de la période, sous le régime du RNU, Porto-Vecchio en étant l'exemple le plus emblématique. Ce constat confirme l'observation faite en Partie 2 : l'absence de document d'urbanisme n'a pas produit la sobriété que le droit promettait. Inversement, certaines communes dotées de documents anciens ont consommé significativement, leurs zones AU représentant des capacités résiduelles ouvertes sans contrainte de sobriété.

1.5.2 Une consommation d'espace partiellement décorrélée avec la démographie qui masque des dynamiques territoriales contrastées

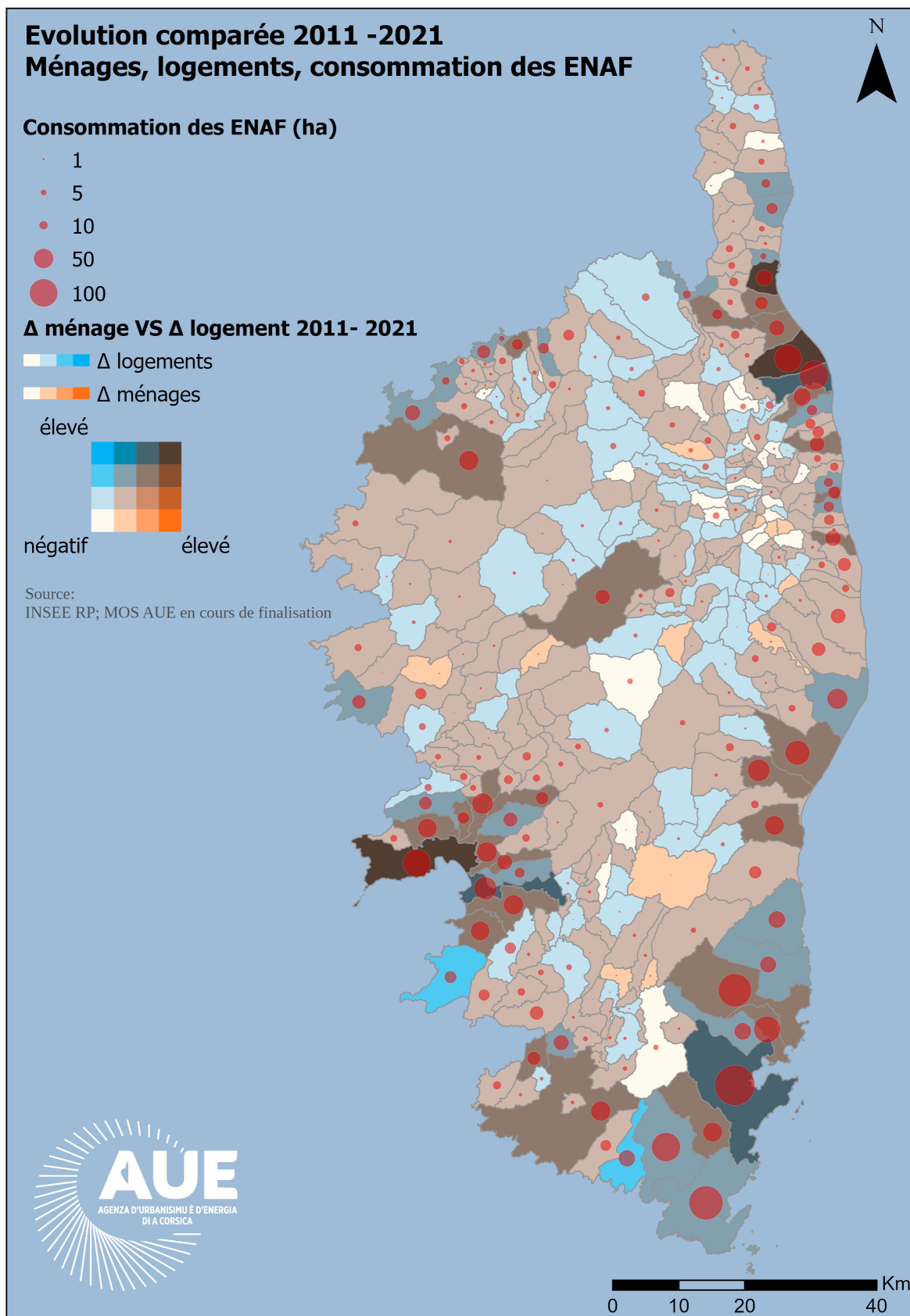
En outre, derrière des consommations d'ENAF similaires, les dynamiques démographiques et économiques peuvent être très contrastées : la croissance des surfaces artificialisées ne suit pas mécaniquement la croissance démographique. Cette décorrélation est l'un des enseignements les plus importants de la période 2011-2021 pour la définition de la trajectoire ZAN.

Plusieurs configurations coexistent sur le territoire corse :

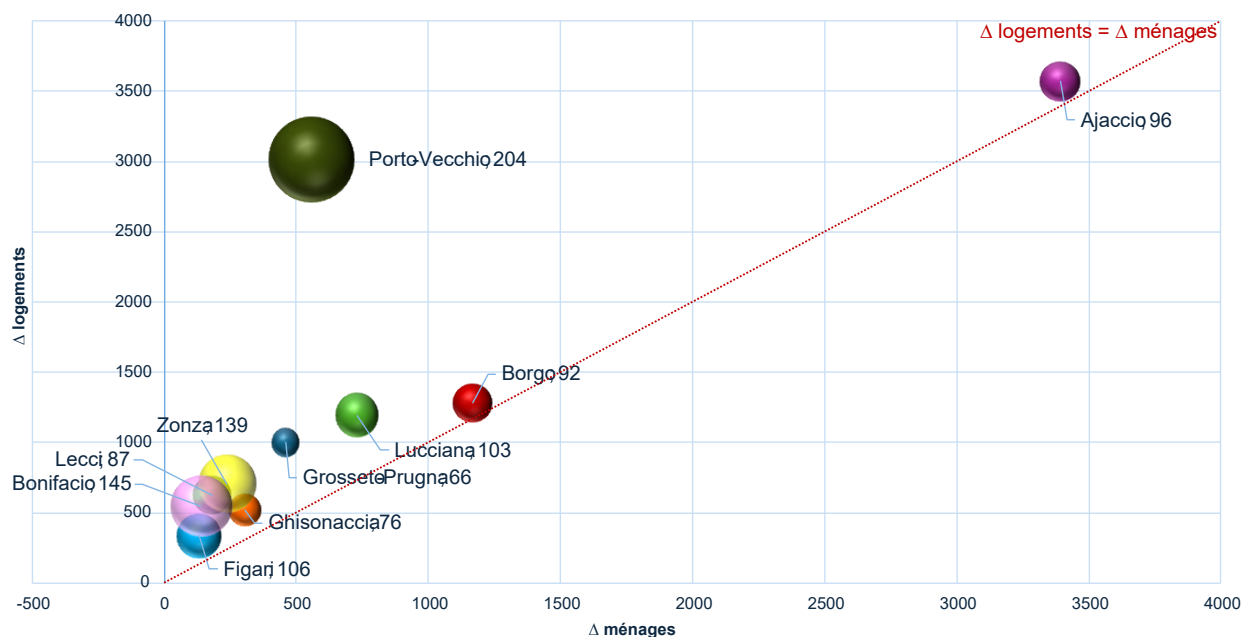
- Certaines communes connaissent une forte croissance démographique et une forte artificialisation simultanée : c'est notamment le cas des communes périurbaines, où soit par choix de vie et de modèle urbain, soit par exclusion du marché du logement de la ville centre, on y observe une forte croissance des ménages, associée à une forte production de logements qui s'y traduisent par une importante consommation foncière. Il est cependant intéressant de comparer à niveau de production égale voire inférieure de logements avec la ville centre, l'impact foncier (voir paragraphe suivant).
- D'autres présentent une artificialisation notable sans croissance démographique significative, voire en perdant des ménages, la consommation d'espace étant principalement liée à la production de résidences secondaires et d'équipements touristiques plutôt qu'à des besoins de ménages permanents. C'est notamment le cas des communes littorales de l'extrême sud, du littoral balain, du sud du golfe d'Ajaccio et de quelques communes de plaine orientale.
- La majorité des communes, principalement dans l'intérieur, ne consomment peu voire pas d'espace avec cependant souvent une petite augmentation de logements qui peut être liée à une recomposition du parc (division des logements). Pour la plupart, leur population est stable ou en légère variation positive ou négative.
- On observe également des communes où le nombre de logements augmente, sans ou avec peu d'augmentation des ménages mais sans provoquer d'artificialisation notable non plus. Leur cas mérite d'être approfondi pour comprendre ces productions de logements sans ou avec peu d'artificialisation et en tirer des enseignements : les densités sont-elles très fortes ou s'agit-il de changement de destination de bâti ? Exemples : Lumiu, E Ville di Petrabugnu, Saint Florent, l'Isula... Dans ces cas, les évolutions des ménages, des logements, et de la consommation paraissent toutes trois décorrélées.
- Enfin, on observe quelques rares cas où les ménages augmentent davantage que les logements, ce qui peut s'expliquer par un retour des logements sur le marché de la résidence

principale. Les profils de consommation de l'espace peuvent en revanche être très différents (voir ci-après commune sous la courbe rouge).

La carte, puis les graphiques qui suivent font ressortir ces différences.



les 10 communes ayant le plus consommé d'ENAF (1/3 de la conso régionale)



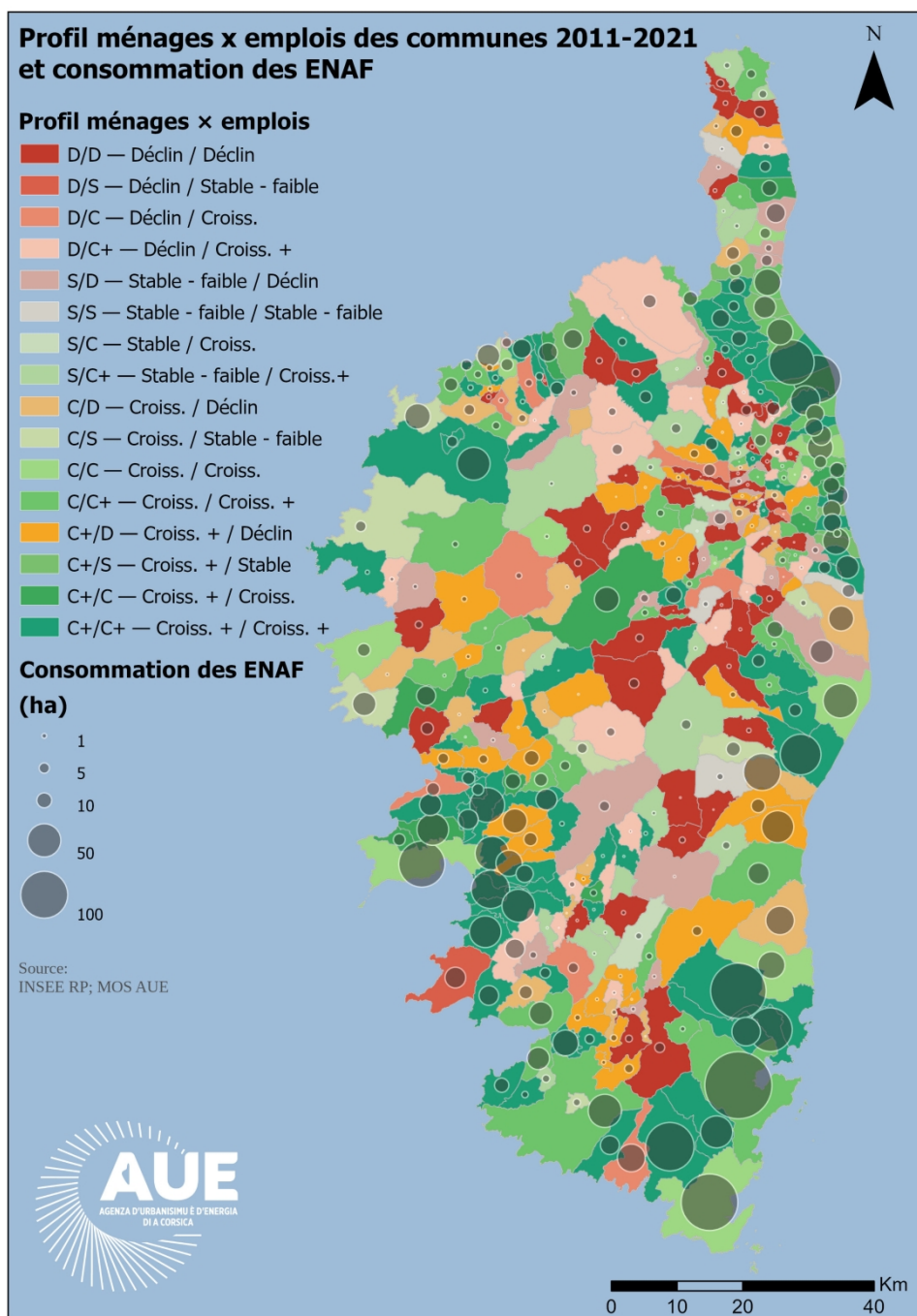
Lecture du graphique

Ajaccio est la commune où les ménages et les logements ont le plus augmenté. Le nombre de logements y a davantage augmenté que le nombre de ménages (3572 VS 3391). Elle a consommé 96 ha d'ENAF.

L'axe en rouge figure une situation où 1 logement = 1 ménage

Les communes sous l'axe rouge connaissent une augmentation des ménages supérieures à celle des logements, supposant une affectation à la résidence principale de logements qui ne l'étaient pas. À l'inverse, les communes au-dessus de l'axe produisent davantage de logements que l'augmentation des ménages

La matrice croisant profils ménages et emplois avec la consommation d'ENAF le confirme quantitativement : les 73 communes à double croissance supérieure au TCAM régional concentrent 1 330 ha de consommation, soit 40% du total pour 20% des communes. Mais 479 communes présentant une croissance modérée ou nulle ont néanmoins consommé ensemble plus de 1 900 hectares, dont une part significative sans justification démographique évidente.



MATRICE 4x4 — Nb communes | Conso ENAF (ha)

Ménages \ Emplois →	Déclin < 0%/an	Stable- faible 0-0,5%/an	Croiss. inf. TCAM 0,5- 1,3%/an	Croiss. sup. TCAM > 1,3%/an				
	← Nombre de communes →				← Consommation ENAF (ha) →			
Déclin < 0%/an	51	1	10	30	68,3	19,9	59,2	46,6
Stable-faible 0-0,5%/an	23	4	3	19	78,6	11,7	1,9	26,0
Croiss. inf. TCAM 0,5-1,5%/an	25	9	11	42	158,8	102,0	379,1	494,1
Croiss. sup. TCAM > 1,5%/an	39	8	12	73	173,4	101,5	261,7	1 330,7

Ménages \ Emplois →	Déclin < 0%/an	Stable-faible 0-0,5%/an	Croiss. inf. TCAM 0,5-1,3%/an	Croiss. sup. TCAM > 1,3%/an
← ratio Consommation ENAF (ha) /communes→				
Déclin < 0%/an	1,3	19,9	5,9	1,6
Stable-faible 0-0,5%/an	3,4	2,9	0,6	1,4
Croiss. inf. TCAM 0,5-1,5%/an	6,4	11,3	34,5	11,8
Croiss. sup. TCAM > 1,5%/an	4,4	12,7	21,8	18,2

Quelques cas de diminution simultanée de la population et du parc de logements interpellent. À quoi doit-on ces diminutions ? peut-il s'agir de la dégradation du parc qui amène à ne plus comptabiliser certaines constructions en logements ? En particulier, le cas de Levie ressort. Pôle de proximité de l'Alta Rocca, qui accueille le collège, la commune semble en perte de vitesse. L'absence de consommation foncière en apparence vertueuse peut dans ce cas se révéler un symptôme de déprise et d'un territoire qui ne parvient pas à se renouveler. Cette situation assez emblématique questionne les orientations de développement en matière de rééquilibrage de l'intérieur et leur opérationnalité. La seule ventilation favorablement à l'intérieur du quota d'artificialisation par le PADDUC n'est pas de nature à inverser les dynamiques observées. Seul un diagnostic des lacunes et entraves au développement puis la construction d'un projet pourrait impacter les tendances.

1.5.3 Des moteurs dominés par l'habitat diffus

L'analyse par moteur de consommation révèle que l'habitat est de loin le premier vecteur d'artificialisation : selon les fichiers fonciers, qui permettent de cibler ce qui est fiscalement enregistré comme logement (ou destiné pour les chantiers), 74% de la consommation lui est directement imputable.

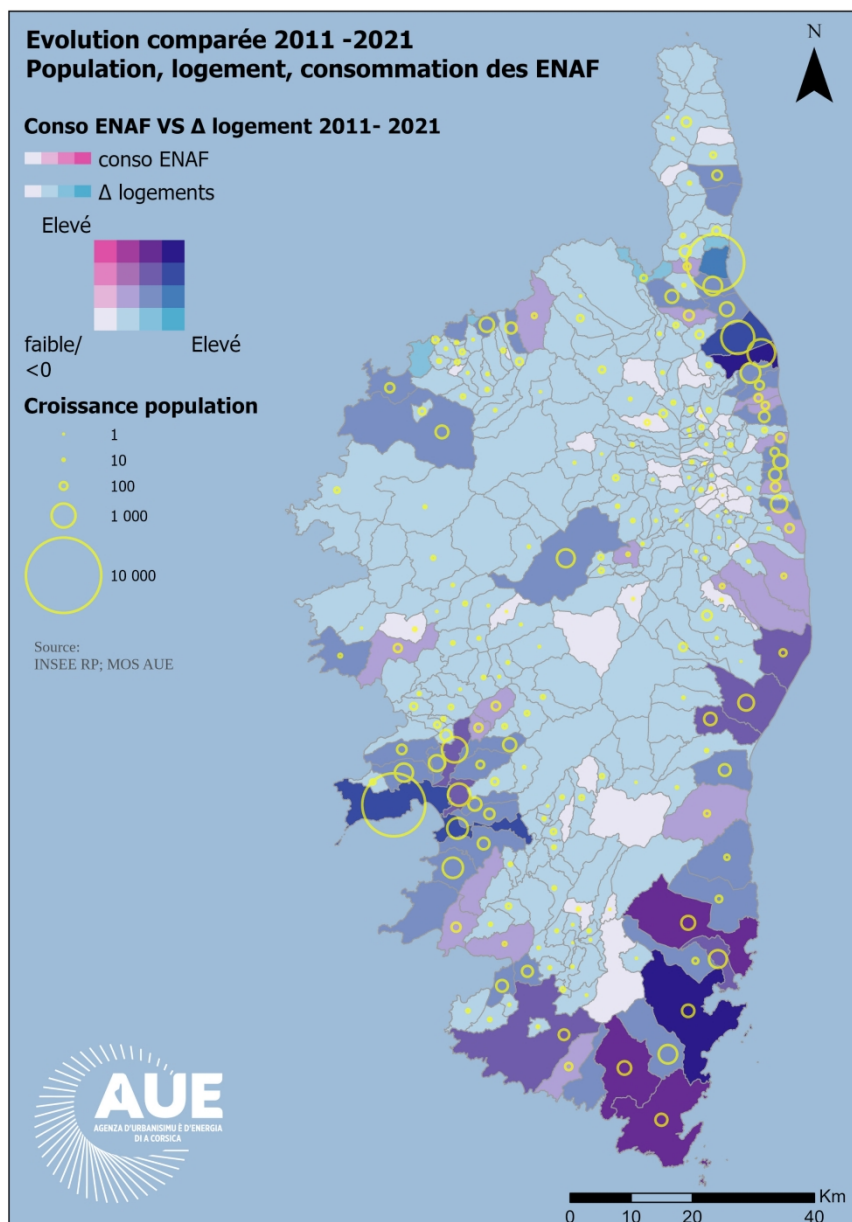
La décomposition par type d'occupation du MOS montre également un poids important de l'habitat. Toutefois, sa construction par photo-interprétation ne permet pas toujours de déterminer l'usage d'un bâtiment, encore moins celle d'un chantier.

En revanche, elle permet de préciser les formes bâties et d'affiner le constat : le bâti individuel lâche et le bâti diffus en zone agricole ou naturelle représentent à eux seuls 42% de la consommation totale, soit 1 380 hectares, ce qui paraît cohérent avec la localisation périurbaine de la majeure part de la consommation des ENAF. Le bâti collectif ou dense, en revanche, ne représente qu'une fraction marginale, 2% du total.

Moteurs de la consommation des ENAF 2011-2021 selon le MOS		surface	%	
destination principale logement	bâti continu	4	0%	53,8%
	bâti collectif non continu	66	2%	
	bâti collectif ou mixte collectif/individuel	0,35844935	0%	
	Bâti individuel dense	216	7%	
	Bâti individuel lâche	851	26%	
	bâti diffus en zone agricole ou naturelle	529	16%	
	Bâti isolé en zone agricole ou naturelle	117	4%	
	Villages de vacances et résidences de tourisme	45	1%	
	terrains vagues	254	8%	
Espaces/équipements sportifs/loisirs	chantiers	301	9,1%	6%
	Espaces et équipements sportifs et de loisirs	196	6%	
	grands équipements publics/collectifs	29	1%	
ZA, ZC, ZE et zones aéroportuaires	réseau routier	182	5%	7%
	zones d'activités, commerciales, économiques	186	6%	
	zones et équipements aéroportuaires	51,032946	2%	
	Carrière, extraction matériaux	139	4%	
	centrales PV	25	1%	
	traitement et stockage de l'eau	40	1%	
	autres	81	2%	

Ce résultat est structurellement important : la consommation d'espace n'est pas le produit de la croissance démographique en tant que telle, mais de la forme que prend l'urbanisation. À volume de production de logements équivalent, un modèle d'habitat diffus consomme trois à quatre fois plus d'espace qu'un modèle compact. C'est ce que confirme la comparaison entre Ajaccio, qui a consommé 96 hectares pour 3 391 ménages supplémentaires, soit moins de 30 m² par ménage et Porto-Vecchio, qui a consommé 204 hectares pour environ 100 ménages permanents supplémentaires. Les graphiques qui précèdent et représentent le volume de logement (hauteur de point sur la courbe) et la consommation d'ENAF (taille de la bulle) illustrent bien ces différences de formes urbaines produites.

La comparaison de ces deux variables sur une même carte est instructive :



Les autres moteurs significatifs sont les chantiers et terrains vagues (17% combinés, dont une part représente de l'artificialisation en cours plutôt qu'achevée), les zones d'activités et commerciales (5,6%), les équipements sportifs et de loisirs incluant les golfs et campings (5,9%), et le réseau routier (5,5%).

1.6 CE QUE LA TRAJECTOIRE PASSÉE NOUS ENSEIGNE POUR LA DÉFINITION DE LA TRAJECTOIRE FUTURE

Quelques conclusions s'imposent pour instruire les choix de la Partie 2.

La forme urbaine constitue un levier structurant de réduction de la consommation d'espace. Agir sur la densité des opérations nouvelles et limiter le bâti diffus aurait un impact significatif, d'autant plus que la densification du résidentiel entraîne mécaniquement une réduction des surfaces connexes (voirie, espaces de stationnement, réseaux) que les simulations présentées en section 2 ne capturent pas entièrement. Ce levier ne saurait cependant agir seul : la part non résidentielle de la consommation d'espace (routes, équipements, zones d'activités) représente

plus de 40 % du total et par ailleurs, densifier n'est pas synonyme de 0 consommation ; cela implique le plus souvent de mobiliser des espaces de pleine terre en dent creuse qui, selon leur taille et leur nature, peuvent eux-mêmes être comptabilisés comme consommation d'ENAF.

La destination des logements produits est un levier incontournable et sans doute, le plus opérant. Une part substantielle de la consommation passée a servi à produire des résidences secondaires ou des meublés touristiques plutôt qu'à loger des ménages permanents. Contenir cette fraction permettrait de réduire la consommation sans aucun impact sur les besoins résidentiels.

La concentration de la consommation appelle une territorialisation différenciée. Appliquer un taux uniforme de réduction à l'ensemble des communes reviendrait à ignorer que la quasi-totalité du problème est portée par un nombre limité de communes — et à contraindre inutilement des centaines de communes dont la contribution à la consommation territoriale est marginale.

Le développement économique constitue un quatrième angle d'analyse, insuffisamment mis en lumière par les données agrégées. Les zones d'activités, commerciales et économiques ne représentent que 5,6% de la consommation totale sur 2011-2021 — un chiffre qui pourrait sembler rassurant mais qui traduit en réalité une faiblesse structurelle : la croissance économique corse sur la période a été principalement portée par le résidentiel et le tourisme, deux moteurs dont la dynamique foncière est bien documentée, plutôt que par le développement d'activités productives, industrielles ou de services à haute valeur ajoutée qui supposent des entreprises foncières dédiées.

Cette réalité a une double implication. D'une part, le foncier économique disponible en Corse est rare, souvent mal localisé et peu maîtrisé publiquement — ce qui constitue un frein structurel au développement d'activités qui ne peuvent s'accommoder de la diffusion résidentielle. D'autre part, le PADDUC de 2015 appelait explicitement à un changement de modèle économique, moins dépendant du résidentiel et du tourisme diffus, et davantage fondé sur des filières productives ancrées territorialement. Ce changement de modèle n'est pas advenu sur la période observée.

La trajectoire ZAN crée une contrainte supplémentaire : dans un contexte de raréfaction des droits à construire, le foncier économique risque d'être encore davantage évincé par le résidentiel, dont la valeur marchande est structurellement plus élevée en Corse. Prévenir cet inconvénient suppose une programmation économique spatialisée (identification des sites stratégiques, maîtrise foncière publique préalable, protection dans les documents d'urbanisme) qui n'existe pas à ce jour à l'échelle territoriale. C'est l'un des chantiers que la révision du PADDUC pourrait ouvrir explicitement, en articulant trajectoire ZAN et stratégie de développement économique, sous peine de voir la sobriété foncière se traduire par un appauvrissement du tissu productif local plutôt que par une densification qualitative de l'urbanisation.

2 QUELLES TRAJECTOIRES POUR LES PROCHAINES DÉCENNIES ?

Le PADDUC 2015 n'avait pas retenu d'objectif de consommation foncière chiffré. Ce choix résultait d'une double prudence :

- D'une part, l'incertitude des projections démographiques, régulièrement démenties par la réalité faute de modèle statistique robuste adapté aux spécificités corses, rendait difficile toute quantification fiable des besoins futurs.
- D'autre part, et peut-être surtout, le PADDUC portait une ambition de changement profond du modèle de développement et d'aménagement dont les implications quantitatives étaient difficiles à anticiper avec précision, et dont la traduction en chiffres, dans un contexte où les droits à construire ouverts dans les documents d'urbanisme communaux dépassaient très largement les besoins réels, aurait rendu la marche à franchir particulièrement visible.

Le choix avait alors été fait de privilégier l'affirmation des principes, largement partagés, sur leur traduction chiffrée, qui n'était par ailleurs pas une obligation légale à l'époque.

Dans le contexte du ZAN, cette latitude n'existe plus : la loi Climat et Résilience impose des objectifs chiffrés de réduction de la consommation, et leur déclinaison territoriale exige de se confronter explicitement aux besoins, même incertains, que l'on cherche à satisfaire et ou aux projets que l'on souhaite concrètement mener.

La présente section vise à éclairer les nécessaires arbitrages pour ce faire, en distinguant d'abord les incertitudes qui pèsent sur toute projection démographique, puis en présentant deux grandes logiques de trajectoire et les leviers disponibles pour les mettre en œuvre, avant de soumettre plusieurs simulations quantifiées à l'appréciation des décideurs

2.1 LA DÉMOGRAPHIE COMME VARIABLE STRUCTURANTE ET SES INCERTITUDES

La fixation d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation implique nécessairement une projection des besoins futurs en logements, en équipements et en foncier économique. Or le principal moteur de la consommation d'espace observée sur la période 2011-2021 demeure la production de logements, elle-même liée à l'évolution démographique, à la structure par âge de la population, aux modes d'habiter, à la part des résidences secondaires et aux dynamiques d'emploi. La prospective démographique n'est donc pas un exercice théorique : c'est un préalable méthodologique à la définition de scénarios d'urbanisation.

2.1.1 Des projections utiles mais à lire avec précaution

Les projections de ménages publiées par l'INSEE en juillet 2025 constituent la référence disponible la plus récente et la plus documentée : à l'horizon 2050, la Corse compterait 196 000 ménages, soit 40 000 de plus qu'en 2021, avec un rythme de +1 400 ménages par an jusqu'en 2030 puis ralentissant à +1 100 entre 2030 et 2050. Ces chiffres fournissent un cadrage indispensable. Il serait cependant erroné de les lire comme une prédiction, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les projections précédentes ont été démenties par les faits et dans le sens d'une sous-estimation. Les projections Omphale 2012, disponibles lors de l'élaboration du PADDUC,

estimaient que la Corse atteindrait 350 000 habitants à l'horizon 2040 et que le département de Corse-du-Sud connaîtrait un fort affaiblissement de sa croissance. Or le seuil de 350 000 habitants a été franchi entre 2021 et 2022, soit près de vingt ans avant l'échéance projetée, sans qu'aucun choc conjoncturel particulier ne l'explique. La croissance a simplement été plus soutenue que ce que le modèle anticipait et la Corse-du-Sud a continué de croître plus vite que la Haute-Corse. Cet écart invite à la modestie : les projections actuelles pourraient tout autant sous-estimer la dynamique réelle à venir.

Deuxièmement, le modèle Omphale a été conçu pour fonctionner sur des agglomérations d'au moins 50 000 habitants, c'est à dire des bassins de vie cohérents où les comportements démographiques présentent une certaine homogénéité interne. Appliqué à la Corse dans son ensemble, à savoir 360 communes, des armatures urbaines contrastées, des dynamiques littorales et intérieures radicalement différentes, le modèle agrège des réalités qui n'obéissent pas aux mêmes logiques. Les effets de lissage qui en résultent masquent des dynamiques locales très divergentes, précisément celles qui sont déterminantes pour la territorialisation du ZAN.

Troisièmement, les hypothèses retenues sur le solde migratoire, premier moteur de la croissance insulaire, ne font pas l'objet d'un traitement différencié explicitement documenté dans la publication. Or c'est précisément sur ce paramètre que l'incertitude est la plus grande, et que les choix d'aménagement pourraient avoir le plus d'effet.

Quatrièmement, et c'est peut-être l'essentiel : une projection n'est pas un destin. Elle décrit ce qui se passerait si rien ne changeait : ni les politiques de logement, ni l'attractivité différentielle des territoires, ni les arbitrages sur la destination des résidences secondaires. Elle mesure une inertie, pas une fatalité.

La question que la révision du PADDUC doit poser n'est pas "combien y aura-t-il de ménages en 2050 ?" mais "quelle trajectoire voulons-nous, et quels leviers d'aménagement permettent de s'en approcher ?"

Enfin, le solde naturel lui-même n'est pas une donnée exogène aux politiques publiques. Des travaux récents, notamment une étude exploitant des loteries d'accès au crédit immobilier au Brésil, ont démontré de façon causale que l'accès précoce au logement augmente significativement la probabilité d'avoir des enfants, avec un effet deux fois plus élevé si cet accès intervient à 20 ans plutôt qu'à 30 ans. Ces résultats, obtenus dans un contexte différent, suggèrent que les politiques d'aménagement relatives à la localisation des logements familiaux, la maîtrise des coûts d'accès, la sécurisation des parcours résidentiels des jeunes ménages, peuvent influencer à moyen terme sur la dynamique naturelle de la population, et pas seulement sur les flux migratoires.

2.1.2 La prospective démographique comme point de départ, non comme conclusion

Dans ce cadre, les projections de l'INSEE seront utilisées ici comme scénario de référence, non comme prévision, pour instruire deux grandes logiques de trajectoire, que la section suivante développe. Le choix entre ces trajectoires, et les compromis qu'il implique, relève du débat politique que la révision du PADDUC a précisément vocation à ouvrir.

2.2 DEUX GRANDES LOGIQUES DE PROJECTION

Sans préjuger des choix politiques à venir, deux approches principales peuvent être distinguées. Elles ne s'excluent pas nécessairement, des positions intermédiaires étant possibles, mais elles

correspondent à des logiques d'aménagement suffisamment distinctes pour mériter d'être présentées séparément avant d'être confrontées aux simulations de la section suivante.

2.2.1 Le scénario « fil de l'eau »

Le scénario fil de l'eau consiste à prolonger les tendances récentes : croissance démographique au rythme observé sur 2011-2021, dynamiques littorales plus soutenues que l'intérieur, progression des résidences secondaires et des meublés touristiques, poursuite d'un modèle de production du bâti principalement privé et diffus.

Ce scénario présente l'avantage de la continuité et de la simplicité méthodologique. Il offre une référence concrète : à l'horizon 2050, la Corse compterait 196 000 ménages, soit 40 000 de plus qu'en 2021. Sur la seule première décennie de la trajectoire ZAN, 2021 à 2031, les projections INSEE indiquent un rythme de l'ordre de 2 000 ménages supplémentaires par an, soit environ 20 000 ménages sur la période.

Il comporte toutefois des implications lourdes : les besoins en logements supplémentaires resteraient élevés, la pression sur le foncier constructible s'accentuerait, et les déséquilibres territoriaux existants se renforceraient.

Surtout, si la production de logements maintient le rapport observé sur 2011-2021 (près de deux logements produits par ménage supplémentaire), la consommation d'espace resterait à un niveau difficilement compatible avec les objectifs de réduction fixés par la loi Climat et Résilience. Par ailleurs, la poursuite de la dynamique de marché non régulée alimenterait l'inflation foncière et ses corollaires bien documentés sur la période passée : rente captée par les bénéficiaires privés du droit à bâtir, externalités laissées à la charge de la collectivité, dégradation de la qualité paysagère et urbaine.

Enfin, et c'est un point que la section 1 a mis en évidence, ce scénario ne résoudrait pas la tension entre production de logements et besoins des résidents permanents : il prolongerait une trajectoire où une fraction importante de la production alimente un parc non permanent inaccessible à une grande partie de la population insulaire.

■ *Un mot sur la compatibilité avec le PADDUC 2015*

Deux variantes du scénario fil de l'eau peuvent être envisagées : la simple reconduction des tendances observées, et une réduction arithmétique par deux de la consommation, conformément à l'objectif légal de la première décennie du ZAN.

Ces deux variantes posent la question de leur compatibilité avec les orientations du PADDUC de 2015, qui appelait explicitement à un changement de modèle de développement et entendait réduire significativement la consommation foncière. Bien qu'il appartienne au contrôle de légalité, puis le cas échéant, au juge, de statuer sur une éventuelle incompatibilité, on peut légitimement considérer que ces variantes questionnent cette compatibilité. La simple réduction par deux sur la première décennie, soit un potentiel d'artificialisation d'environ 1 657 ha avant application de la garantie communale de 1 ha, 1 803 ha après, paraît en effet insuffisamment ambitieuse au regard de plusieurs facteurs convergents : les orientations du PADDUC, l'écart structurel entre volume de production et besoins des ménages permanents documenté en section 1, le gisement de logements mobilisables sans artificialisation via la régulation des meublés de tourisme et la remise sur le marché de résidences secondaires, et les outils désormais disponibles pour conditionner la destination en résidence principale des logements nouvellement construits.

2.2.2 Le scénario de « rupture »

Le scénario de rupture repose sur l'hypothèse que les dynamiques démographiques et territoriales peuvent être infléchies par des choix d'aménagement explicites. La rupture ne se limite pas à un ralentissement quantitatif de la croissance : elle engage une transformation des logiques de production et de localisation de l'urbanisation.

Elle peut résulter de plusieurs types de choix articulés :

- Une **adaptation aux contraintes du changement climatique** : disponibilité de la ressource en eau, vulnérabilité aux incendies, exposition aux risques littoraux, qui conduirait à renoncer à certaines localisations aujourd'hui constructibles mais dont la soutenabilité à horizon 2050 est douteuse.
- Une **hiérarchisation des territoires** au regard de leur capacité à accueillir durablement population et activités : concentrer la croissance dans les secteurs disposant d'infrastructures structurantes existantes ou projetées, d'une desserte en transports collectifs, d'une accessibilité aux services, plutôt que de la laisser se diffuser selon la seule logique du marché foncier.
- Un **arbitrage sur la soutenabilité des investissements publics et des coûts de gestion** nécessaires pour équiper certains secteurs en matière de stockage et potabilisation de l'eau, assainissement, réseaux, protection contre les risques, puis les gérer (services de ramassage des ordures ménagères, de transports...), considérant que les coûts induits croissent avec la dispersion de l'habitat.
- Une **régulation active du parc non permanent et une politique proactive de mobilisation** : encadrement des meublés de tourisme, outils de conditionnalité des autorisations à la destination en résidence principale, mobilisation du stock de résidences secondaires, qui permettrait de répondre à une partie des besoins des ménages permanents sans artificialisation supplémentaire.

Dans cette perspective, la rupture peut correspondre à un rééquilibrage territorial assumé, à une concentration relative de la croissance dans certains bassins de vie, ou à l'inverse à une limitation de l'urbanisation dans des secteurs jugés fragiles ou coûteux à équiper, ou à une combinaison des trois selon les territoires.

Elle suppose une articulation étroite entre planification urbaine, politique de l'habitat, stratégie d'infrastructures, gestion des ressources naturelles et trajectoire ZAN.

Elle implique surtout un débat explicite sur les priorités territoriales, à horizon 2031 pour la première décennie de la trajectoire légale, et à horizon 2050 pour l'objectif ZAN final, ainsi que sur la soutenabilité des modèles d'urbanisation envisagés.

▪ **Un exemple de trajectoire de rupture à l'autre extrémité du spectre**

S'écartant des statistiques linéaires, les travaux de Corsica Pruspettiva 2050 portés par l'Assemblée de Corse envisagent une trajectoire de rupture liée à l'urgence environnementale. Dans ce scénario, la Corse devient une "zone refuge" face aux changements climatiques qui menacent le bassin méditerranéen : la dégradation des conditions de vie en Afrique du Nord et dans le sud de l'Europe pourrait provoquer des flux migratoires soudains et massifs, poussant la population insulaire au-delà de la barre des 400 000 habitants, posant la question de la capacité d'accueil de l'île dans des délais très courts.

Le rapport anticipe des tensions extrêmes sur les ressources vitales, notamment l'eau potable et les ressources agricoles, déjà menacées par les aléas climatiques. Il interroge également la cohésion sociale et l'identité de l'île.

Ce scénario illustre, à l'extrême, ce que la section 2.1 soulignait : les projections linéaires ne capturent pas les ruptures de trajectoire, et la planification doit intégrer un objectif de résilience, privilégiant l'autonomie alimentaire et une gestion drastique du foncier pour anticiper des évolutions que les modèles classiques ne peuvent anticiper.

2.2.3 Simulations quantifiées : que représentent concrètement ces trajectoires ?

Les deux logiques décrites dans les sections précédentes ne sont pas de simples orientations abstraites : elles se traduisent par des enveloppes de consommation d'espace très différentes, que l'on peut quantifier à partir des données observées sur 2011-2021.

Les simulations présentées ici sont de nature différente selon les scénarios :

- Certaines, la division par deux, sont des projections appliquées à la décennie à venir sur la base des tendances observées.
- D'autres, la projection par les besoins des ménages et la densification, procèdent d'un raisonnement contrefactuel : elles interrogent la trajectoire vécue sur 2011-2021 en se demandant « qu'aurait-on consommé si la production de logements avait été strictement différente : dimensionnée par les besoins des ménages permanents ou plus dense ? » Ce questionnement rétrospectif sert ensuite de référence pour calibrer une enveloppe future cohérente avec une logique de rupture.

Dans tous les cas, il ne s'agit pas de prévisions mais d'outils d'aide à la décision, destinés à donner aux décideurs des ordres de grandeur concrets pour instruire le débat sur la trajectoire à retenir

Toutes les simulations s'appuient sur la consommation d'ENAF mesurée via l'analyse des MOS entre 2011 et 2021 : 3 313 ha.

Ils intègrent en outre la garantie légale de 1 ha potentiellement applicable aux communes ayant peu ou pas consommé sur la période de référence, dès lors qu'elles auront prescrit un document d'urbanisme avant août 2027 (par défaut, la garantie est appliquée à toutes les communes potentiellement concernées).

Les résultats sont cependant présentés avec et sans pour comprendre son effet redistributif.

▪ *Scénario 1 : division par deux, à l'instar de l'obligation légale pour les territoires continentaux*

Ce scénario applique mécaniquement la réduction par deux imposée par la loi Climat et Résilience pour la première décennie 2021-2031, commune par commune, sur la base de la consommation MOS observée.

L'enveloppe totale territoriale est ainsi fixée à 1657ha.

Sans la garantie de 1ha :

On identifie 199 communes ayant consommé moins de 2ha, qu'une division par deux amènerait en moyenne à une consommation de 0.26 ha. Parmi elles, 29 communes n'ont rien consommé et se verrait donc attribuer 0ha.

Au total, sans la garantie communale de 1ha, la division par deux leur affecterait un quota de 53 ha au lieu de 199 ha avec la garantie.

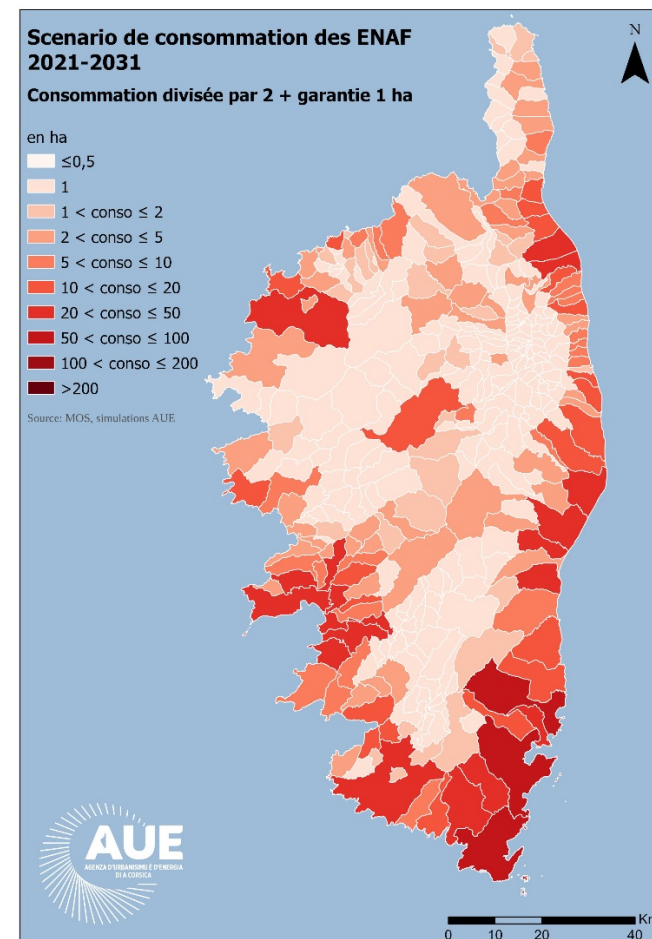
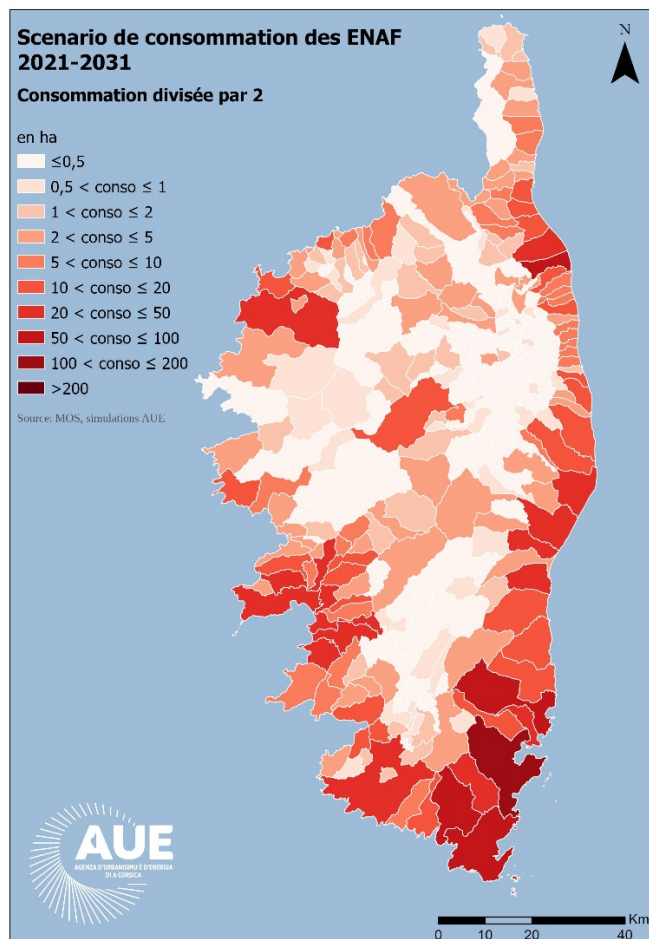
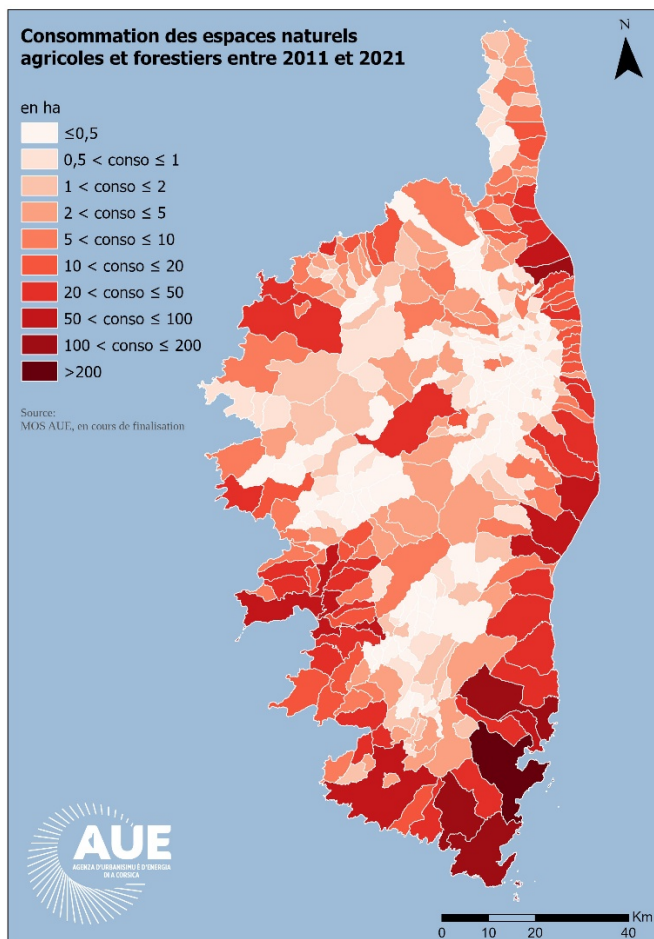
Avec la garantie de 1ha :

• Quota réservé par la garantie communale de 1ha	199 ha
• Enveloppe disponible pour les 161 autres communes (ayant consommé au moins 2ha) :	1458 ha
• Réduction effective de la consommation appliquées aux 161 communes :	54,6%

Cette réduction de 54,6% est appliquée à la consommation de chacune de ces 161 communes.

L'effet du plancher 1 ha est immédiatement lisible : ce mécanisme transfère 146 ha de l'enveloppe vers les petites communes.

Ce scénario correspond au fil de l'eau ÷2. Comme discuté en 2.2.1, il questionne la compatibilité avec les orientations du PADDUC 2015, dans la mesure où pour de nombreuses communes où la consommation a été forte sans entrainer d'accroissement proportionnel des ménages et de l'emploi, le quota ainsi défini serait difficile à justifier vis-à-vis des besoins et projets, dans le cadre des objectifs légaux de modération de la consommation de l'espace qui préexistaient à l'objectif ZAN 2050 et demeurent en vigueur. En outre, il ne concerne que la 1^{re} décennie et questionne l'augmentation des efforts à produire pour rejoindre 0 artificialisation en 2050.



▪ **Scenario 2 : projection par les besoins des ménages permanents**

Ce scénario procède d'un raisonnement contrefactuel : il interroge la trajectoire vécue sur 2011-2021 en se demandant "qu'aurait-on consommé si le nombre de logements produits avait été strictement dimensionné par les besoins des ménages permanents ?" et utilise cette référence pour calibrer une enveloppe future cohérente avec une logique de rupture.

La méthode s'appuie sur le delta de ménages observé sur 2011-2021 par commune, qui correspond au logement permanent : **21 210 ménages supplémentaires**. Pour chaque commune où les ménages ont progressé, la consommation projetée est calculée en appliquant le ratio individuel de consommation par logement observé sur la même période en notant :

- Qu'il n'est pas possible de différencier la consommation par les résidences secondaires de celle par les résidences principales donc on applique un ratio de consommation par logement moyen par commune ;
- Que cette méthode repose sur l'identification visuelle du logement dans la consommation de l'espace et le calcul d'une proportion de consommation imputable au logement, qui peut donc souffrir quelques écarts par rapport à la réalité.

Deux règles de traitement particulières sont appliquées :

- Pour les communes où les ménages ont progressé sans augmentation du parc de logements, signe d'une mobilisation du parc existant (résidences secondaires ou logements vacants devenus résidences principales), le ratio régional de substitution est appliqué, pour ne pas les pénaliser alors qu'elles ont fait preuve de sobriété foncière en mobilisant leur gisement existant, qui de fait, a diminué et leur offre moins de potentiel de production de résidences principales sans production de logements que dans d'autres communes.
- Le plancher de 1 ha est appliqué à toutes les communes, conformément à la garantie légale, y compris celles dont le besoin calculé est nul et est donc ajouté (pas soustrait du besoin général calculé et re-réparti selon cette garantie).

Deux variantes sont présentées selon la base de référence retenue pour le ratio de consommation par logement :

- **Une variante à partir des fichiers fonciers** : ratio basé sur les fichiers fonciers qui imputent une part plus importante de la consommation des ENAF à l'habitat que ne le font nos analyses des MOS. À titre indicatif, ils établissent la part de consommation des ENAF à 74 % à l'échelle régionale, soit 400 m²/logement en moyenne régionale mais nous appliquons les taux différenciés par commune pour les simulations à la maille communale.

	Nb communes	Enveloppe (ha)	Ratio moyen (m ² /ménage)	Réduction vs observé
Total régional sans garantie 1 ha	360	886	404	-73,3 %
dont Δ ménages > 0 et Δ lt > 0	243	883	404	—
dont Δ ménages > 0 et Δ lt ≤ 0	13	3	400	—
dont enveloppe calculée <1ha	138	28		
Communes réhaussées à 1 ha	242	242	—	—
dont Δ ménages > 0	138	138	—	—
dont Δ ménages ≤ 0	104	104	—	—
Total après rehaussement à 1 ha = 886-28+242	360	1 100	—	-66,8 %

L'application de la garantie d'un hectare élève la consommation de 214 ha.

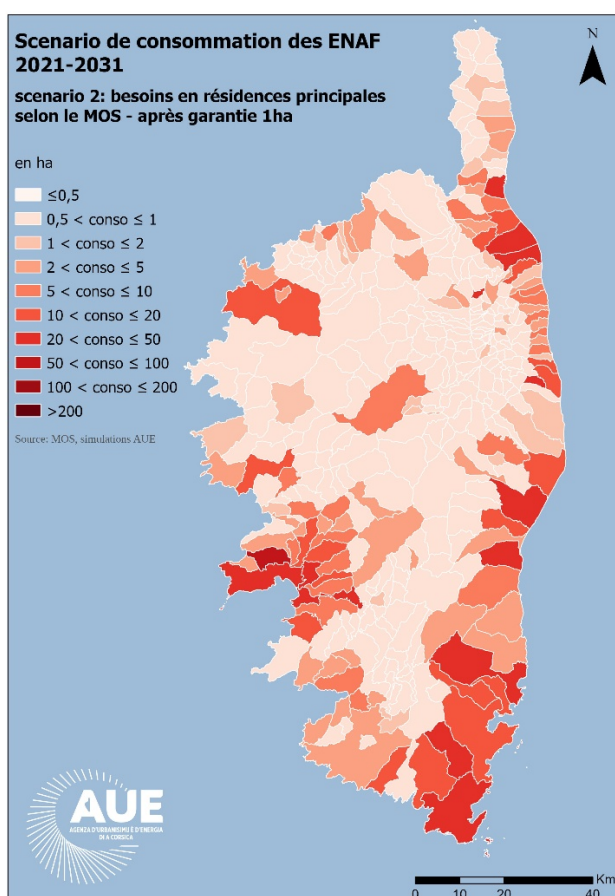
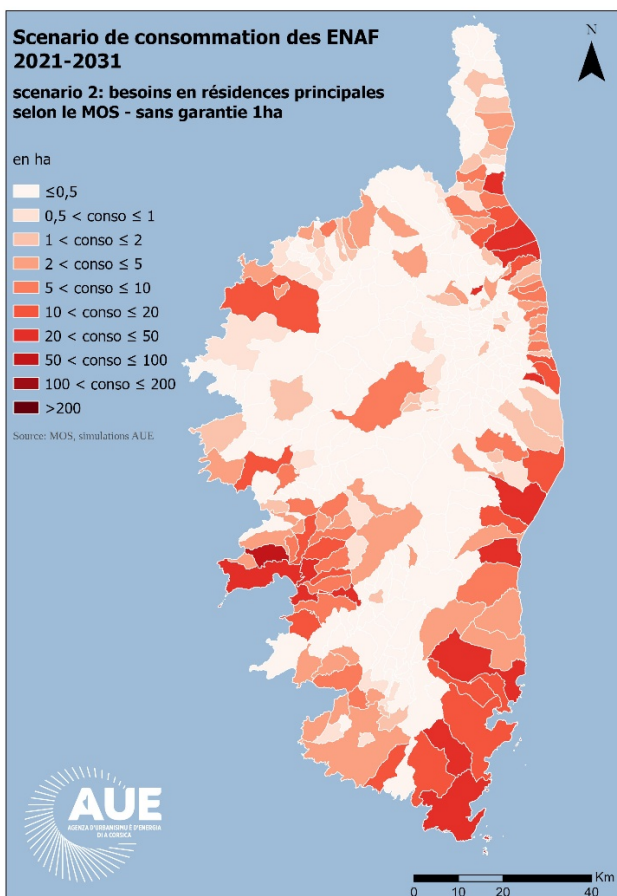
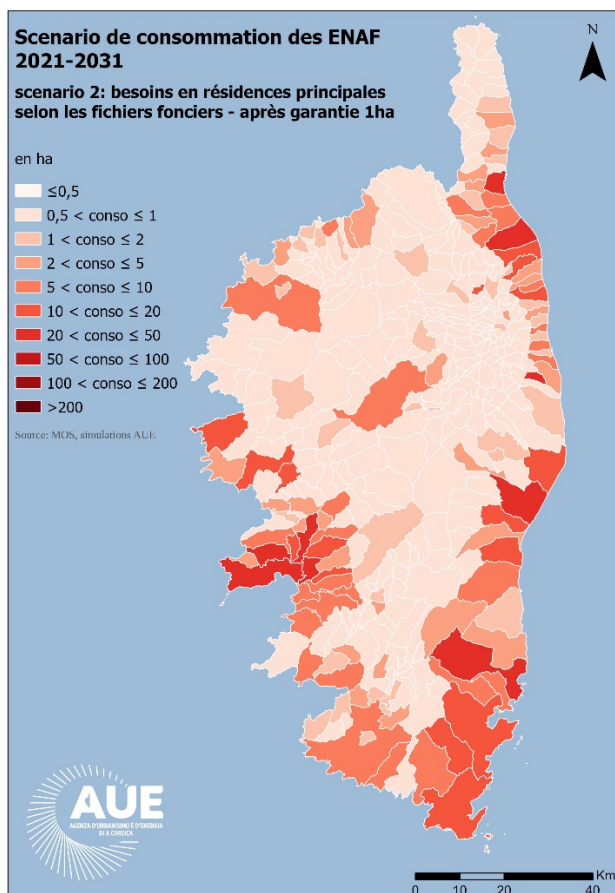
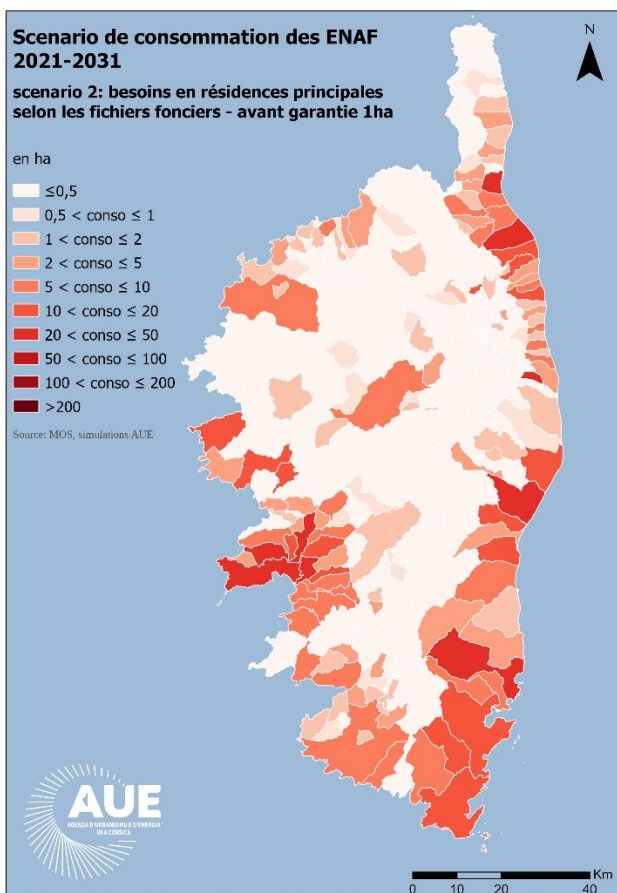
- **Une autre variante à partir des MOS :** le ratio est basé sur le MOS, on considère que les postes bâti continu, bâti collectif ou mixte collectif/individuel, bâti individuel dense, lâche, diffus, et bâti isolé en zone naturelle et agricole (qui a été différencié visuellement des bâtis en contexte agricoles rattachés aux espaces agricoles et non comptabilisés en consommation) représentent la consommation principalement imputable à l'habitat, soit 53,7% en moyenne régionale (1779 ha). Comme pour les fichiers fonciers, on applique les taux différenciés par commune pour les simulations à la maille communale.

	Nb communes	Enveloppe (ha)	Ratio moyen (m ² /ménage)	Réduction vs observé
Total régional sans garantie 1 ha	360	995	454	-70 %
- dont Δ ménages > 0 et Δ lt > 0	243	992	495	—
- dont Δ ménages > 0 et Δ lt ≤ 0	13	3	489	—
- dont enveloppe calculée <1ha	136	33	—	—
Communes rehaussées à 1 ha	240	240	—	—
- dont Δ ménages > 0	136	136	—	—
- dont Δ ménages ≤ 0	104	104	—	—
Total après rehaussement = 995-33+240	360	1 202	—	-63,7 %

L'application de la garantie de 1ha élève l'enveloppe de 203 ha.

La fourchette entre les deux variantes **1 100 à 1 202 ha** (avec garantie 1ha) reflète l'incertitude méthodologique documentée en section 1.4 sur la qualification du parc et les sources de données disponibles. Elle ne remet pas en cause l'ordre de grandeur : dans les deux cas, une trajectoire centrée sur les besoins des ménages permanents conduit à une réduction de **64 à 67 %** par rapport à la décennie passée.

L'effet du plancher 1 ha est ici plus marqué que dans le scénario 1 : 240 à 242 communes voient leur enveloppe rehaussée, pour un volume ajouté de **214 ha** (variante FF) à **207 ha** (variante MOS). Ce volume représente la traduction concrète de la garantie légale accordée aux communes peu urbanisées et illustre l'enjeu d'une liste précise des communes éligibles, qui ne sera connue qu'après le 26 août 2025.



▪ **Scenario 3 : densification, un levier nécessaire mais insuffisant seul**

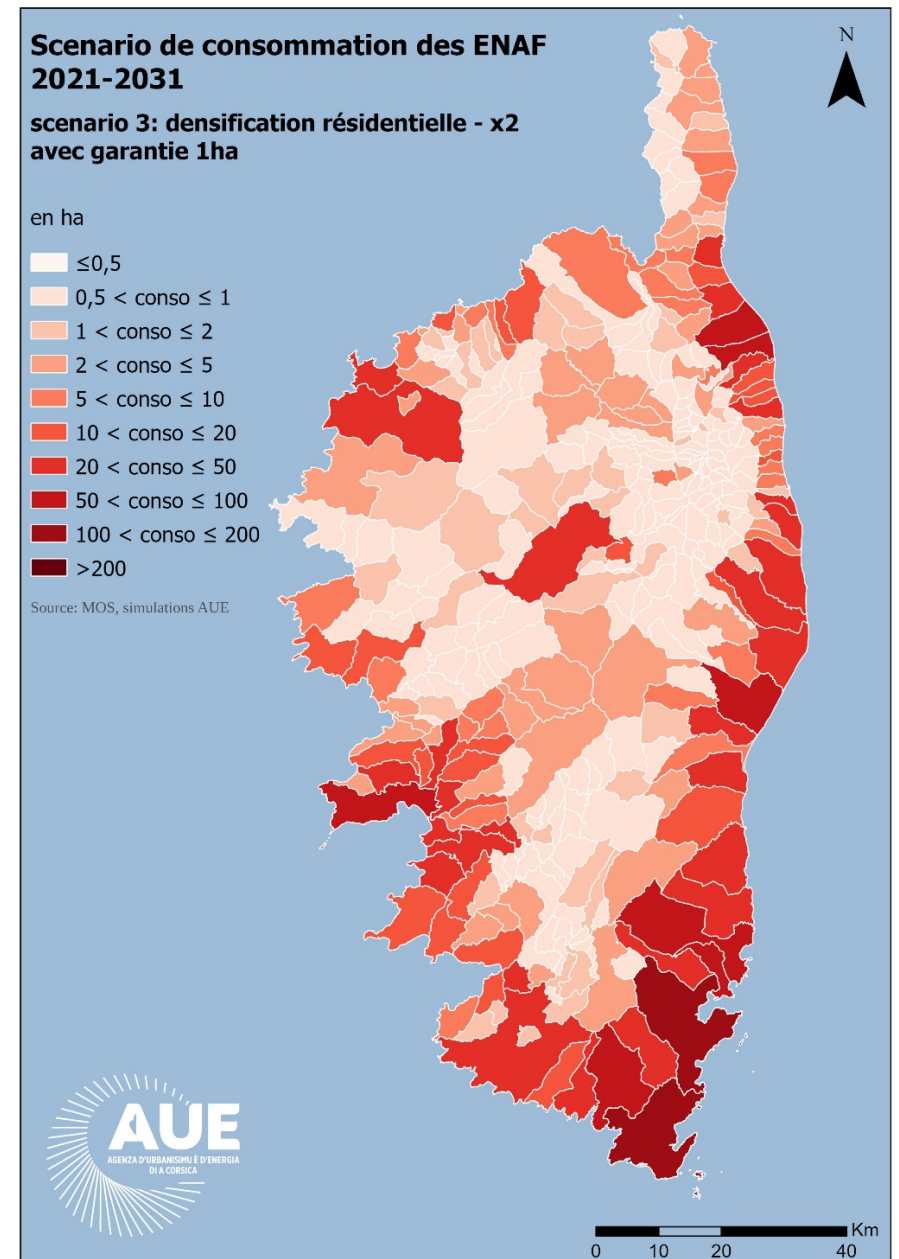
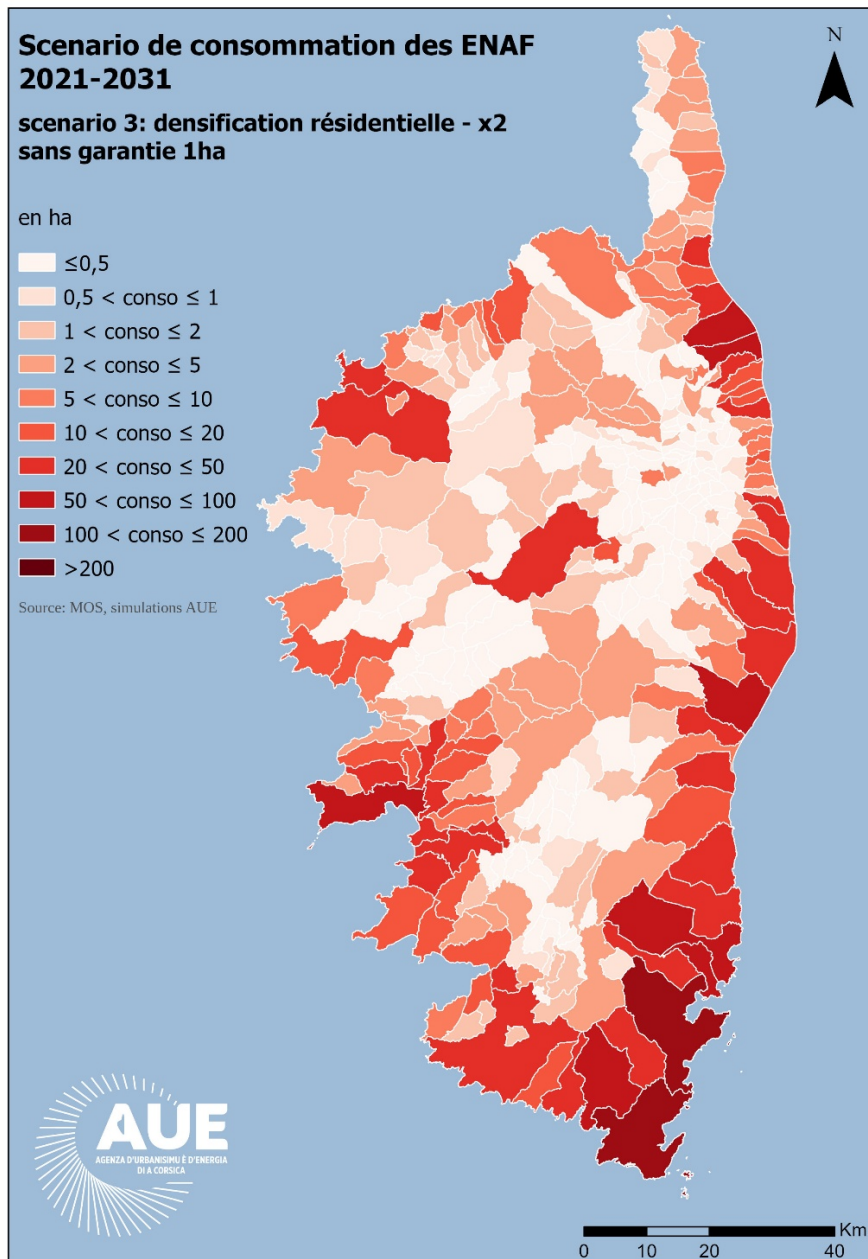
Ce scénario procède lui aussi d'un raisonnement contrefactuel : il interroge la trajectoire vécue sur 2011-2021 en se demandant « qu'aurait-on consommé si les mêmes logements avaient été produits à une densité plus élevée ? ». Il maintient donc la quantité totale de logements produits sur la période 2011-2021, tous usages (RS, RP, LV) mais améliore la densité de l'urbanisation, réduisant ainsi la consommation d'espace par logement. La part non habitat observée de la consommation MOS (routes, zones d'activités, équipements, chantiers même s'ils peuvent donner des logements ne participent pas directement au différentiel de logements sur la période) : on n'agit ici que sur la composante résidentielle, bien que la densité puisse impacter la consommation d'espace par le maillage viaire, ainsi que par les fonctions commerciales et de services, qui peuvent alors plus facilement être mixées à l'échelle d'un bâtiment. On travaille sur une hypothèse simple d'augmentation de densité dans le résidentiel pour mieux comprendre et éclairer les choix.

Utilisé comme référence pour la décennie suivante, il permet de mesurer la contribution potentielle de la densification à la réduction de la consommation et ses limites.

Trois niveaux de densification sont testés pour mesurer la sensibilité du résultat au niveau d'ambition : 1,2 fois plus dense (+20%), 1,5 plus dense (+50%) et 2 fois plus dense.

La méthode est la suivante: pour chaque commune, la consommation habitat projetée est calculée en divisant la consommation habitat observée par le facteur de densification retenu. La consommation non habitat reste figée à son niveau observé. Le plancher de 1 ha est ensuite appliqué à toutes les communes.

Variante	Facteur densité	Enveloppe brute (ha)	Après plancher (ha)	Communes rehaussées	Réduction vs observé
S3a	×1,2 (+20 %)	3017	3135	166	-5,4 %
S3b	×1,5 (+50 %)	2720	2844	168	-14,2 %
S3c	×2,0 (doublement)	2 424	2 555	178	-22,9 %



L'enseignement est sans ambiguïté : **la densification seule est un levier insuffisant pour atteindre les objectifs ZAN**. Même en doublant la densité de l'ensemble de l'urbanisation, hypothèse très ambitieuse et difficilement généralisable à l'ensemble du territoire, la réduction ne dépasse pas 23 %.

Ces résultats appellent cependant une double nuance :

- D'une part, la densification n'a été appliquée ici qu'à la seule composante résidentielle de la consommation d'espace, les 46,3 % de consommation non résidentielle étant maintenus constants. Or une urbanisation plus dense génère mécaniquement des économies sur les surfaces connexes au logement : voirie, stationnement, réseaux, espaces de desserte. L'effet réel de la densification sur la consommation totale est donc probablement supérieur à ce que ces simulations indiquent, sans qu'il soit possible de le quantifier précisément en l'absence d'une modélisation fine des effets induits.
- D'autre part, et en sens inverse, densifier implique le plus souvent de mobiliser des dents creuses, espaces de pleine terre insérés dans le tissu urbanisé. Selon leur taille et leur nature, ces espaces peuvent être comptabilisés comme consommation d'ENAF dans le bilan ZAN, ce qui serait vraisemblablement moins consommateur qu'une extension mais consommateur toutefois.

Ce scénario illustre un levier réel et important en combinaison avec d'autres actions : à volume de production de logements équivalent, améliorer la densité permet de réduire significativement l'empreinte foncière. La comparaison entre Ajaccio (96 ha pour 3 391 ménages supplémentaires, soit moins de 30 m² par ménage) et Porto-Vecchio (204 ha pour environ 100 ménages permanents supplémentaires) illustre concrètement ce que signifie produire à des densités très différentes, mais elle illustre aussi que la forme urbaine n'est qu'un des déterminants de la consommation, la destination des logements produits en étant un autre, tout aussi structurant.

▪ ***Le gisement mobilisable sans artificialisation***

À titre d'illustration complémentaire, et sans prétendre à la même rigueur méthodologique que les scénarios précédents faute de données suffisamment consolidées sur l'usage réel de ces logements, on peut estimer l'ordre de grandeur du gisement que représente la mobilisation d'une fraction du parc non permanent.

Dans les **240 communes** où les résidences secondaires et logements vacants représentent plus de **50 % du parc**, le stock total de logements non permanents atteint **73 516 unités**. Mobiliser seulement **10 % de ce stock**, par des mécanismes de régulation, de fiscalité incitative, d'aide à l'installation (activité) ou de conditionnalité représenterait **7 352 logements** remis sur le marché de la résidence principale, sans aucune consommation d'espace supplémentaire.

À titre de comparaison, ce volume dépasse la production annuelle totale de logements en Corse sur la période 2011-2021 (~3 900 logements/an en moyenne). Il représente également plus du tiers du gain de ménages permanents observé sur toute la décennie (21 210 ménages).

Ce potentiel ne se mobilise pas spontanément, il suppose des leviers réglementaires, fiscaux et opérationnels développés en section 2.3. Mais il illustre concrètement que la réponse aux besoins des ménages permanents ne passe pas nécessairement par la production de logements nouveaux et la consommation d'espace qui l'accompagne, à condition que la politique de l'habitat s'attaque structurellement au déséquilibre entre parc permanent et parc non permanent.

Le diagnostic du logement à venir visera à mieux éclairer ce potentiel.

2.2.4 Synthèse des principales différences dans les approches

Scénario	Brut (ha)	Après plancher (ha)	Réduction
Observé 2011-2021	3 313	—	—
Scenario 1 sans garantie 1ha	1 657	—	-50,0 %
Scenario 1 avec garantie 1ha	—	1 803	-45,6 %
Scenario 2 - variante fichiers fonciers	886	1 100	-66,8 %
Scenario 2 - variante MOS	995	1 202	-63,7 %
Scenario 3a : densité résidentielle ×1,2	3 017	3 135	-5,4 %
Scenario 3b : densité résidentielle ×1,5	2 720	2 844	-14,2 %
Scenario 3c : densité résidentielle ×2,0	2 424	2 555	-22,9 %

Le tableau ci-dessous synthétise les principales différences entre les deux logiques.

	Fil de l'eau — reconduction	Fil de l'eau — ÷2	Rupture
Dynamique démographique	Prolongation des tendances 2011-2021 ; croissance soutenue portée par le solde migratoire	Idem ; aucun levier sur les flux	Trajectoire infléchiée par des choix d'aménagement, d'attractivité différenciée et de régulation
Production et destination des logements	Volume élevé ; part résidences secondaires et logements vacants (dont meublés de tourisme) maintenue ou croissante	Volume réduit mécaniquement mais sans ciblage sur la destination ; part non permanent non régulée. Risque d'aggravation de l'effet d'éviction des résidents permanents et des ménages	Volume maîtrisé et orienté vers la résidence principale ; régulation active des meublés de tourisme et des résidences secondaires

		locaux sur un marché rendu encore plus tendu par la raréfaction des droits à construire	
Régulation du parc non permanent	Aucune ; dynamique de marché non encadrée	Aucune ; le gisement RS/LV n'est pas mobilisé	Encadrement des meublés de tourisme ; mobilisation du stock RS/LV comme levier de réponse aux besoins sans artificialisation
Foncier économique	Éviction probable par le résidentiel dont la valeur marchande est structurellement plus élevée	Idem ; la réduction quantitative ne protège pas le foncier économique sans programmation spatialisée	Programmation économique spatialisée ; identification et protection préalable des sites stratégiques
Ressources naturelles et climat	Pression accrue sur la ressource en eau et les sols agricoles ; maintien de l'urbanisation dans des secteurs exposés aux risques (submersion, incendies, mouvements de terrain) sans arbitrage sur leur soutenabilité à horizon 2050 ; fragmentation des continuités écologiques et des espaces agricoles compromettant leur fonctionnalité ; doctrine ERC appliquée au cas par cas lors des autorisations d'urbanisme, à une échelle trop réduite pour être efficace — avec pour effets des coûts et délais accrus sur les projets, des blocages tardifs après études préalables, et parfois des impacts irréversibles sur	Idem en volume atténué mais sans arbitrage sur les localisations à risque ni sur les continuités écologiques ; les mêmes effets de fragmentation et les mêmes dysfonctionnements de la doctrine ERC persistent à moindre échelle	Arbitrage explicite en amont sur la capacité d'accueil des territoires, l'exposition aux risques et la préservation des continuités écologiques et agricoles ; intégration de la biodiversité à l'échelle des entités paysagères plutôt qu'au cas par cas ; réduction des coûts et blocages liés à l'application trop tardive de la doctrine 'ERC (éviter-réduire-compenser) par anticipation dans la planification ; limitation des impacts irréversibles ; adaptation aux contraintes hydrologiques et incendie

	des habitats qui ne peuvent être ni compensés ni restaurés		
Formes urbaines	Diffusion périurbaine et littorale ; prédominance de l'habitat individuel lâche ou diffus	Réduction en volume mais sans changement de forme ; risque de reproduction du modèle lâche/diffus à moindre échelle	Densification ciblée autour des centralités et des infrastructures structurantes ; limitation du bâti diffus
Infrastructures et équipements	Extension des réseaux pour accompagner la diffusion ; coûts unitaires élevés ; charge croissante pour la collectivité	Réduction du volume mais maintien de la logique diffuse ; économies limitées sur les coûts d'équipement	Optimisation des investissements publics ; concentration autour des équipements structurants existants ou projetés
Coûts de gestion	Coûts de services croissants avec la dispersion : collecte des ordures ménagères, transport scolaire, voirie, accès aux services d'urgence, réseaux, supportés par la collectivité indépendamment du nombre de contribuables desservis ; modèle pas structurellement soutenable à long terme	Atténuation en volume mais sans changement de logique spatiale ; économies limitées si la dispersion se poursuit à moindre intensité	Optimisation des coûts de gestion par concentration autour des équipements et infrastructures existants ; modèle plus soutenable pour les finances publiques locales à moyen et long terme
Consommation d'espace	Niveau proche de la décennie passée (~3 300 ha) ; incompatible avec la trajectoire ZAN	1 657 ha; questionne la compatibilité avec les orientations du PADDUC 2015	~1 100 à 1 300 ha selon les leviers mobilisés (cf. simulation au paragraphe précédent) ; compatible avec une trajectoire ZAN ambitieuse si la régulation du parc existant est activée
Compatibilité avec la loi Climat et Résilience et l'objectif ZAN 2050	Pas de modération de la consommation d'ENAF. Objectif ZAN inatteignable sans inflexion majeure	Répond à l'obligation légale de réduction par deux sur la première décennie dans les mêmes termes que les territoires continentaux soumis à cet objectif, ce qui pourrait sembler offrir une forme de sécurité. Pour autant,	Compatible avec une trajectoire vers le ZAN 2050 si les leviers de densification, de régulation du parc non permanent et de mobilisation du gisement existant sont effectivement activés ; aucun scénario ne garantit le

		cette conformité arithmétique ne constitue pas une garantie juridique complète : les principes de modération de la consommation d'espace, bien antérieurs au ZAN et toujours en vigueur, imposent au-delà de la seule réduction quantitative une justification du volume constructible au regard des besoins réels. L'objectif ZAN 2050 reste par ailleurs très incertain sans changement de modèle.	ZAN 2050 sans effort soutenu sur les deux décennies suivantes
Compatibilité avec le PADDUC 2015	Incompatible avec l'ambition de changement de modèle traduite dans les orientations et prescriptions en matière d'urbanisme	Questionne la compatibilité au regard des orientations et du gisement mobilisable	Cohérente avec la stratégie territoriale 2015 mais ne peut se concrétiser qu'à travers une stratégie territoriale assumée, territorialisée et dotée de moyens opérationnels

2.3 LES LEVIERS D'INFLUENCE SUR LES TRAJECTOIRES

Les dynamiques démographiques et spatiales ne résultent pas uniquement de tendances spontanées. Elles sont influencées par des choix d'aménagement, d'équipement et de régulation que la puissance publique peut mobiliser de manière différenciée selon la trajectoire retenue. Les quatre familles de leviers présentées ci-dessous ne sont pas indépendantes ; leur efficacité tiendra sans doute précisément à leur articulation.

2.3.1 Leviers relatifs à la production et à la localisation du logement

La production de logements constitue le principal déterminant de la consommation d'espace observée sur la période 2011-2021. Plusieurs leviers peuvent influencer sur cette dynamique :

Sur le volume et la destination :

- Programmation du volume de logements par territoire, articulée aux besoins des ménages permanents plutôt qu'à la seule demande de marché
- Conditionnalité des autorisations d'urbanisme à la destination en résidence principale, pour les opérations nouvelles dans les secteurs sous tension
- Encadrement et plafonnement des meublés de tourisme, avec différenciation communale selon les profils de propriété et les dynamiques locales
- Mobilisation du parc existant : résidences secondaires, logements vacants, biens en indivision successorale : en complément ou en substitution à la construction neuve

Sur la localisation :

- Densification des espaces déjà urbanisés, prioritairement dans les centralités dotées de services et d'équipements
- Limitation de l'urbanisation diffuse et du mitage, par le renforcement des règles d'urbanisme et leur application effective
- Localisation préférentielle des logements familiaux à proximité des services, des équipements scolaires et des pôles d'emploi

Sur les outils de maîtrise foncière :

- Constitution de réserves foncières publiques en amont de l'ouverture des droits à construire, condition sine qua non pour peser sur la localisation et le prix du foncier
- Droit de préemption urbain et zones d'aménagement différé, pour anticiper les projets sans subir la spéculation
- Maîtrise foncière sur les sites stratégiques identifiés dans la programmation économique

Sur les dispositifs incitatifs :

- Aides à la rénovation pour les particuliers, dispositifs existants à mobiliser plus largement, notamment pour les propriétaires-occupants modestes
- Bonification des dotations aux communes engageant une politique active de remise sur le marché de logements vacants ou de résidences secondaires

- Pour les biens très dégradés, souvent hors périmètre des aides à la rénovation énergétique et hors secteur OPAH, des mécanismes spécifiques restent à construire — acquisition publique à bas coût de biens en indivision successorale non réglée, portage foncier, transformation en logements accessibles.

Ces pistes feront l'objet de développements dans le rapport sur le logement commandé à l'AUE, attendu avant la fin de l'année.

Un levier indirect : l'impact du logement sur la dynamique naturelle de la population

Au-delà de leur effet direct sur la consommation d'espace, les politiques de logement peuvent influencer à moyen terme sur la structure démographique du territoire. Des travaux récents ont démontré de façon causale que l'accès précoce au logement augmente significativement la probabilité d'avoir des enfants — avec un effet deux fois plus élevé si cet accès intervient à 20 ans plutôt qu'à 30 ans. Ces mécanismes ne relèvent pas d'une politique nataliste au sens strict, mais d'une politique d'aménagement visant à créer les conditions de vie favorables à l'installation durable des jeunes ménages.

Dans le contexte corse, où le solde naturel est négatif et où le départ des jeunes adultes constitue une pression démographique structurelle, les paramètres suivants méritent d'être intégrés à la réflexion :

- Localisation des logements familiaux à proximité des services et des emplois
- Maîtrise du coût d'accès au logement pour les jeunes ménages
- Articulation avec les mobilités et les temps de déplacement
- Sécurisation des parcours résidentiels

Ces paramètres peuvent influencer, à moyen terme, la structure par âge de la population et donc les besoins futurs en logements, réduisant ainsi partiellement la dépendance au solde migratoire comme unique moteur de croissance.

2.3.2 Leviers liés aux infrastructures et aux équipements structurants

Les choix d'infrastructures ont un effet structurant majeur sur la localisation de l'urbanisation, souvent plus déterminant que les règles d'urbanisme elles-mêmes. En rendant certains secteurs accessibles et équipables à coût raisonnable, ils orientent la croissance aussi sûrement qu'un document de planification. Leur programmation constitue donc un levier d'aménagement à part entière, à condition d'être pensée en amont et non en réaction aux dynamiques observées.

Infrastructures de transport :

- Le réseau ferroviaire existant constitue une armature sous-exploitée pour structurer l'urbanisation autour de ses axes. La concentration de la croissance résidentielle dans les communes desservies permettrait de combiner mobilité décarbonée, réduction des coûts de déplacement et limitation de l'étalement.
- Le projet de développement ferroviaire en plaine orientale illustre concrètement cet enjeu : si ce projet se concrétise, il créera les conditions d'une urbanisation structurée le long d'un axe équipé, offrant une alternative à la diffusion périurbaine non maîtrisée qui caractérise aujourd'hui ce territoire. L'anticipation foncière autour des futures gares et haltes est une condition de réussite — sans maîtrise publique préalable du foncier, la

valorisation générée par l'infrastructure sera captée par les propriétaires privés sans bénéfice pour la collectivité.

- Les axes routiers structurants conditionnent également la localisation de la croissance, mais leur extension génère des coûts d'entretien durables et peut induire de la diffusion si elle n'est pas encadrée.

Capacités d'alimentation en eau potable et d'assainissement :

- La disponibilité en eau potable est une contrainte physique dure dans plusieurs secteurs de l'île, notamment en période estivale. La capacité des réseaux existants conditionne la possibilité d'accueillir durablement population et activités dans certains secteurs.
- L'extension des réseaux pour accompagner une urbanisation diffuse représente des investissements publics élevés à coût unitaire croissant, dont la charge pèse sur l'ensemble des contribuables indépendamment du nombre d'usagers desservis.
- Une logique de concentration autour des réseaux existants ou projetés est à la fois plus soutenable financièrement et plus cohérente avec une trajectoire de sobriété foncière.

Équipements scolaires, sanitaires et administratifs

- La localisation des équipements structurants, collèges, lycées, établissements de santé, services publics, est l'un des déterminants les plus puissants des choix résidentiels des ménages avec enfants.
- Dans les communes de l'intérieur, le maintien ou la création d'équipements de proximité peut constituer un levier de rééquilibrage territorial, à condition d'être accompagné d'une offre de logement adaptée et accessible, sans quoi l'équipement ne suffit pas à inverser les dynamiques de déprise.
- La fermeture d'équipements dans les communes en déclin accélère au contraire la déprise et rend plus difficile toute politique de revitalisation ultérieure.

Réseaux énergétiques

- La localisation et la capacité des réseaux énergétiques conditionnent la faisabilité technique et économique de certaines formes d'urbanisation, notamment pour les opérations denses qui supposent des puissances de raccordement importantes.
- Le développement des énergies renouvelables, photovoltaïque en particulier, peut créer des tensions d'usage sur des espaces agricoles ou naturels : leur localisation doit être intégrée à la réflexion sur la trajectoire ZAN, notamment pour éviter que les centrales PV ne viennent concurrencer les usages agricoles sur des terres à fort potentiel.

Le principe directeur : concentrer plutôt qu'étendre

L'ensemble de ces leviers converge vers un même principe : la concentration de l'urbanisation autour des infrastructures et équipements existants ou projetés est à la fois la stratégie la plus cohérente avec une trajectoire de sobriété foncière, la plus soutenable pour les finances publiques, et la plus favorable à la qualité de vie des habitants. Elle suppose en contrepartie une programmation anticipée des infrastructures, et non leur extension réactive au fil de la demande, ainsi qu'une maîtrise foncière publique préalable dans les secteurs stratégiques.

2.3.3 Leviers liés aux ressources naturelles et aux contraintes physiques

Les ressources naturelles et les contraintes physiques du territoire ne constituent pas seulement des limites à l'urbanisation ; elles définissent les conditions de soutenabilité à long terme de tout modèle de développement. Intégrées en amont dans la planification, elles peuvent orienter positivement les choix de localisation et contribuer à une trajectoire ZAN cohérente. Ignorées ou traitées au cas par cas lors des autorisations d'urbanisme, elles génèrent des coûts, des blocages et des impacts irréversibles.

Ressource en eau

- La disponibilité en eau potable constitue une contrainte physique dure dans plusieurs secteurs de l'île, particulièrement en période estivale où la demande est multipliée par l'afflux touristique.
- Certains secteurs approchent ou dépassent déjà les limites de leur capacité d'alimentation en haute saison. L'urbanisation supplémentaire dans ces secteurs suppose des investissements lourds en captage, stockage et distribution dont le coût est supporté par la collectivité ou qui n'est même parfois pas possible techniquement.
- L'intégration explicite des capacités hydrauliques dans les critères de localisation de l'urbanisation permettrait d'éviter de créer des situations de vulnérabilité structurelle difficiles à résoudre une fois l'urbanisation réalisée.

Exposition aux risques

- La Corse présente une exposition significative à plusieurs familles de risques naturels : incendies de forêt, submersion marine et érosion du trait de côte, inondations, mouvements de terrain. L'urbanisation dans des secteurs exposés génère des coûts de protection croissants — digues, pare-feux, confortement de versants — dont la soutenabilité à horizon 2050 est incertaine dans un contexte de changement climatique.
- Au-delà des risques ponctuels, le changement climatique se traduit par une dégradation progressive des conditions de vie dans certains secteurs : augmentation des températures estivales, multiplication des nuits tropicales, intensification des épisodes de sécheresse. Les projections disponibles indiquent qu'une large partie du territoire corse connaîtra d'ici 2050 des conditions estivales significativement plus difficiles qu'aujourd'hui, avec des impacts sur le confort thermique des logements, la disponibilité en eau, et l'attractivité résidentielle de certains secteurs aujourd'hui prisés. Ces évolutions pourraient modifier à terme la géographie de la demande résidentielle et rendent d'autant plus risqué d'urbaniser massivement des secteurs dont la soutenabilité climatique à long terme est douteuse.
- Une planification qui intègre explicitement ces deux dimensions, risques ponctuels et évolution des conditions climatiques, comme critères de localisation de l'urbanisation permettrait de réduire l'exposition future sans avoir à gérer des situations de vulnérabilité héritées.
- La loi Littoral de 1986 constitue déjà un cadre protecteur important pour les secteurs côtiers, mais son application a montré ses limites face à la pression foncière et aux interprétations variables selon les territoires.

Sols agricoles et continuités écologiques

- L'artificialisation consomme des espaces naturels, agricoles et forestiers de manière irréversible mais elle les fragmente également, compromettant leur fonctionnalité bien au-delà des seules surfaces directement artificialisées.
- La fragmentation des continuités écologiques impacte la biodiversité à une échelle qui dépasse celle de la parcelle ou même de la commune : les espèces ont besoin de corridors fonctionnels à l'échelle des entités paysagères pour se déplacer, se reproduire et s'adapter aux évolutions climatiques. Les continuités transversales entre milieu marin et milieu terrestre sont particulièrement stratégiques en contexte insulaire.
- La fragmentation des espaces agricoles compromet leur viabilité économique en isolant les parcelles, en compliquant les itinéraires techniques et en réduisant les surfaces d'un seul tenant nécessaires aux exploitations.
- Le PADDUC identifie déjà des espaces comme outils de préservation de ces continuités ; leur traduction opérationnelle dans les documents d'urbanisme communaux reste cependant inégale.

La doctrine éviter-réduire-compenser : limites et alternatives

La doctrine ERC (éviter-réduire-compenser) constitue le cadre réglementaire de prise en compte des enjeux environnementaux lors des autorisations d'urbanisme. Son application au niveau des projets individuels révèle des limites structurelles bien connues :

- À l'échelle d'une autorisation individuelle, les marges de manœuvre pour éviter les impacts sont réduites, le projet est déjà localisé, souvent après des années d'études préalables.
- Les inventaires et études d'impact génèrent des coûts et délais importants, qui renchérissent la production de logements et peuvent décourager certains opérateurs.
- Des blocages tardifs peuvent survenir après une multitude d'études, générant des coûts échoués pour les porteurs de projet et la collectivité.
- Certains impacts sont irréversibles (destruction d'habitats d'espèces protégées, rupture de corridors écologiques) et ne peuvent être ni compensés ni restaurés à l'identique.

Ces dysfonctionnements ne sont pas une fatalité : ils résultent en grande partie d'une intégration trop tardive des enjeux environnementaux dans le processus, à une échelle trop fine pour permettre les arbitrages nécessaires. C'est précisément à cette limite que le PADDUC révisé peut apporter une réponse que les documents d'urbanisme communaux ou les autorisations individuelles ne peuvent pas fournir.

L'Assemblée de Corse dispose en effet de leviers que seul un document de planification régionale peut actionner :

- **Identification et protection réglementaire préalable** des continuités écologiques et des secteurs à enjeux majeurs à l'échelle des entités paysagères, avant toute pression foncière et avant que les projets soient localisés. Cette protection en amont réduit mécaniquement les cas où la doctrine ERC doit s'appliquer en urgence sur des sites sensibles.

- **Mise en balance des enjeux logement et écologie à la bonne échelle** : c'est au niveau régional que peut s'opérer l'arbitrage stratégique entre les secteurs à préserver impérativement et ceux où l'urbanisation peut être orientée avec des impacts maîtrisables. Cet arbitrage est impossible commune par commune, où chaque projet est traité isolément sans vision d'ensemble.
- **Programmation globale du logement** intégrant la capacité d'accueil écologique des territoires : en définissant où et combien on peut urbaniser au regard des contraintes environnementales, le PADDUC donne aux collectivités et aux opérateurs une feuille de route qui réduit l'incertitude réglementaire et les coûts d'instruction.
- **Stratégie foncière régionale** articulant préservation des espaces sensibles et mobilisation prioritaire des gisements fonciers dans les secteurs à enjeux écologiques moindres — permettant de répondre aux besoins en logement sans sacrifier les secteurs les plus précieux sur le plan environnemental.

Cette approche préventive est à la fois plus efficace sur le plan environnemental, moins coûteuse pour les porteurs de projet, et plus cohérente avec les objectifs ZAN. Elle transforme la contrainte environnementale, souvent vécue comme un frein à l'action — en un levier de structuration territoriale au service d'un projet d'aménagement assumé.

2.3.4 Leviers économiques et fonciers

La dynamique d'artificialisation est indissociable des logiques économiques et foncières qui la sous-tendent. En Corse, la quasi-totalité du foncier rendu constructible est du foncier privé et l'attractivité résidentielle et touristique de l'île confère depuis plusieurs décennies une forte valeur marchande au droit à bâtir. Cette réalité explique en grande partie la corrélation observée entre artificialisation, dispersion des fonctions, mitage et dégradation de la qualité paysagère et urbaine : c'est la logique du marché, et non celle du projet territorial, qui a orienté la croissance.

Plusieurs leviers permettent d'infléchir cette dynamique.

Maîtrise foncière publique

C'est le levier le plus structurant et le plus exigeant en termes d'anticipation :

- La constitution de **réserves foncières publiques en amont** de l'ouverture des droits à construire est la condition pour que la collectivité puisse peser sur la localisation, la forme, la destination et le prix des opérations. Sans maîtrise foncière préalable, la planification ne fait que cadrer/orienter l'urbanisation sans réellement dire ce que l'on produire et *a fortiori* sans le produire.
- Les **zones d'aménagement différé** (ZAD) permettent d'intervenir sur le marché foncier avant que la planification et l'envolée du marché ne rende les acquisitions impossibles financièrement puisqu'elle permet, le moment venu, une évaluation vénale des biens en se fondant sur la valeur du bien lors de la création de la ZAD.
- Le **droit de préemption urbain**, bien qu'instauré à l'occasion du document d'urbanisme, dont le zonage détermine en quelque sorte la valeur des biens, et qu'il est préférable de précéder d'une stratégie foncière, il peut s'avérer un formidable outil au service d'une stratégie foncière, laquelle s'appuie sur une veille. À titre d'exemple, il est souvent peu intéressant pour une collectivité ou surtout complexe pour la gestion, de préempter un appartement au sein d'un immeuble collectif. Cependant, l'étude de l'âge

des propriétaires peut permettre d'identifier les immeubles dans lesquels on peut s'attendre à une rotation. Dans des secteurs d'habitat dégradé, par exemple en centre ancien, cela peut permettre d'être partie prenante et de peser dans une copropriété pour activer la rénovation. Au sein d'un lotissement, ce peut être le moyen d'enclencher la requalification et la densification d'un petit secteur.

- La **mobilisation du gisement produit par le désordre foncier** : si en matière de logements, un taux de vacance autour des 7% peut être de nature à fluidifier le parc et permettre sa bonne rotation (temporalité des ventes, rénovation...), en revanche une vacance de plus de 5 ans est considérée comme structurelle et le symptôme d'un désordre. Fréquemment cette situation peut se conjuguer en Corse avec un désordre juridique (successions non réglées ; elles représentent 3% du parc selon les analyses de l'INSEE³; absence de successibles), conjugué ou non avec un abandon. Ces biens, souvent dégradés et difficiles à mobiliser pour des particuliers du fait du désordre juridique qui les entoure, peuvent devenir des leviers de stratégie foncière maîtrisée pour des opérateurs publics capables d'intervenir en amont : foncier récupérable ou plus facilement négociable, acquisitions à frais réduits, reconversion en logements accessibles. Combinée à des outils de planification adaptés, cette mobilisation peut transformer une contrainte structurelle en levier d'action, sous réserve qu'un projet puisse s'y faire, rencontrer une demande et qu'il soit faisable économiquement (coûts de rénovation souvent importants).

Structure du marché foncier et mécanismes de valorisation

- Le **renchérissement foncier** consécutif à l'ouverture de droits à construire génère des plus-values qui, sans maîtrise publique préalable, sont captées intégralement par les propriétaires privés mais financées en réalité par l'investissement collectif en infrastructures et équipements, et donc par l'ensemble des contribuables au profit de quelques-uns. L'**aménagement opérationnel public** constitue la réponse la plus directe à cette logique : en acquérant le foncier avant l'ouverture des droits ou de manière négociée sur de grands tenements fonciers nécessitant d'être aménagés, l'aménageur public capture lui-même la plus-value générée par l'aménagement et peut l'affecter au financement des infrastructures et équipements nécessaires à l'opération. C'est ce mécanisme qui permet de boucler un bilan d'aménagement équilibré sans recours systématique à la subvention publique ; il donne à la collectivité les moyens de maîtriser réellement la qualité, la densité et la destination des opérations produites.
- La **fiscalité du foncier non bâti constructible** peut être mobilisée pour décourager la rétention foncière et inciter à la mise en œuvre des droits à construire dans les secteurs prioritaires.
- La **valeur marchande structurellement plus élevée du résidentiel** par rapport aux usages économiques crée un risque d'éviction du foncier économique dans un contexte de raréfaction des droits à construire. Sans programmation spatialisée et protection réglementaire préalable des sites stratégiques, la trajectoire ZAN pourrait paradoxalement appauvrir le tissu productif local en concentrant les droits résiduels sur le seul résidentiel.

³ Analyses Corse n°65

Politiques d'aide à l'installation et dispositifs incitatifs

- **Aides à l'installation** des agriculteurs, des entreprises et des jeunes ménages, articulées à une offre foncière et immobilière accessible dans les secteurs prioritaires : pôles de l'intérieur, communes en rééquilibrage...
- **Aides publiques conditionnalisées** : subordonner certaines aides au logement, à la rénovation ou au développement économique à des critères de localisation cohérents avec la stratégie territoriale du PADDUC.
- **Régulation différenciée des meublés de tourisme** selon les profils communaux : les données disponibles montrent que dans de nombreuses communes, ce sont les résidents locaux et des multipropriétaires qui constituent la majorité des propriétaires de résidences secondaires qui s'avèrent être utilisées comme meublés touristiques, ce qui met en relief la pertinence d'une régulation de ces meublés. Si cette régulation ne peut intervenir qu'à l'échelle communale, toutefois le PADDUC peut fixer des objectifs quantitatifs en matière de mobilisation de ce gisement (ou de consommation de l'espace et de production de logements, ce qui reviendra au même) qui contraindra les collectivités locales à recourir à leurs moyens de régulation. En outre, afin de limiter l'aggravation de la situation, il pourra fixer aussi des objectifs plafond pour la production de résidences secondaires, et pourra, au-delà, identifier des secteurs dédiés à la résidence principale.

Le foncier économique : un enjeu spécifique

Le PADDUC de 2015 appelait explicitement à un changement de modèle économique, moins dépendant du résidentiel et du tourisme diffus, davantage fondé sur des filières productives ancrées territorialement. Ce changement n'est pas advenu sur la période observée et la trajectoire ZAN crée une contrainte supplémentaire : dans un contexte de raréfaction des droits à construire, le foncier économique risque d'être encore davantage évincé par le résidentiel.

Éviter cette éviction suppose une **programmation économique spatialisée** qui n'existe pas à ce jour à l'échelle régionale :

- Identification des sites stratégiques pour le développement économique ;
- Maîtrise foncière publique préalable sur ces sites ;
- Protection dans les documents d'urbanisme, indépendamment de la pression résidentielle ;
- Articulation explicite entre trajectoire ZAN et stratégie de développement économique dans le PADDUC révisé.

Sans cette articulation, la sobriété foncière risque de se traduire par un appauvrissement du tissu productif local plutôt que par une densification qualitative de l'urbanisation, ce qui serait l'exact opposé de l'objectif recherché.

2.4 CONCLUSION : VERS UNE TRAJECTOIRE ASSUMÉE

Les deux grandes logiques de trajectoire présentées dans cette section, les leviers disponibles pour les mettre en œuvre et les simulations quantifiées qui en illustrent les implications convergent vers un même constat : la trajectoire ZAN pour la Corse ne peut pas être le résultat d'une application mécanique d'un taux de réduction uniforme. Elle doit être le produit d'un choix politique assumé, traduit en une stratégie territoriale cohérente et dotée de moyens opérationnels.

Sur la maille de déclinaison

L'exécutif de la Collectivité de Corse envisage de proposer le niveau communal comme maille de déclinaison des objectifs ZAN (sous réserve des conclusions qui se dégageront dans le cadre de la concertation et des échanges avec les personnes publiques associées). Ce choix est cohérent avec l'organisation actuelle de la planification urbaine, qui reste très largement communale en Corse : la grande majorité des documents d'urbanisme sont des PLU ou des cartes communales, et les PLUi restent peu développés. La déclinaison à la maille communale présente plusieurs avantages : elle est directement articulée aux documents d'urbanisme existants, elle est suivable et contrôlable par le contrôle de légalité et, le cas échéant, par le juge administratif, et elle donne à chaque commune une visibilité claire sur ses droits à construire. Elle suppose en contrepartie que le PADDUC fixe des objectifs suffisamment précis et contraignants pour que la somme des enveloppes communales soit cohérente avec la trajectoire régionale retenue.

De la critérisation à la programmation

La tentation serait de définir des critères de différenciation par type de communes, urbaines, périurbaines, littorales, rurales, pour ventiler mécaniquement l'enveloppe régionale. Cette approche présente l'avantage de la simplicité mais le défaut de ne pas répondre à la question : de quoi a-t-on besoin, où, et pour qui ? et surtout, que voulons-nous pour les différents territoires corses ?

L'ensemble des analyses développées dans ce rapport propose une logique inverse : partir de la programmation des logements permanents, équipements, foncier économique appuyée sur des orientations politiques affirmées pour le développement du territoire, pour en déduire les enveloppes communales, plutôt que de distribuer une enveloppe régionale selon des critères abstraits. C'est cette logique qui permet de justifier les choix au regard des obligations légales de modération de la consommation d'espace antérieures au ZAN, qui imposent non seulement de réduire mais de démontrer que les droits accordés correspondent à des besoins réels et à un projet soutenable.

Les outils disponibles pour aller au-delà de l'enveloppe

Le PADDUC dispose d'outils réglementaires qui lui permettent d'aller au-delà de la simple fixation d'enveloppes quantitatives, dans le cadre d'un rapport de compatibilité, c'est-à-dire de non-contrariété, avec les documents d'urbanisme inférieurs :

- La définition d'**espaces stratégiques pour le logement abordable**, assortis d'objectifs quantitatifs de production de résidences principales, permettrait de contraindre les communes à mobiliser leurs outils de régulation (encadrement des meublés de tourisme, conditionnalité des autorisations) pour atteindre ces objectifs sans artificialisation supplémentaire.

- La désignation de **secteurs dédiés à la résidence principale** dans les communes sous forte pression touristique permettrait de protéger réglementairement des opérations nouvelles de toute dérive vers l'usage saisonnier.
- La définition d'**espaces stratégiques économiques** permettrait de protéger le foncier économique de l'éviction par le résidentiel, en inscrivant dans le PADDUC des sites dont la vocation productive est opposable aux documents d'urbanisme communaux.

Ces outils ne se substituent pas aux choix politiques sur la trajectoire ; ils en sont les instruments d'opérationnalisation. Leur mobilisation effective, combinée à une stratégie foncière anticipatrice et à une programmation du logement ancrée dans les besoins réels des ménages permanents, est la condition pour que le PADDUC révisé produise les effets attendus sur la consommation d'espace et pas seulement sur le papier.

PARTIE 4 : ÉCLAIRAGES COMPARATIFS : CE QUE FONT LES AUTRES TERRITOIRES

1 TERRITOIRES INSULAIRES ET ULTRAMARINS : MODALITÉS D'INTÉGRATION DU ZAN

Le tableau ci-après propose une lecture comparative de la manière dont plusieurs territoires insulaires et ultramarins français intègrent les objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et la trajectoire vers le zéro artificialisation nette (ZAN) dans leurs Schémas d'aménagement régionaux (SAR).

Il vise à identifier les modalités de mise en œuvre retenues par ces territoires, notamment en matière de trajectoire de réduction de la consommation foncière, de territorialisation des objectifs ou de dispositifs spécifiques d'accompagnement. Les informations présentées sont issues en priorité des documents de planification analysés (SAR et documents associés).

Lorsque certaines informations ne sont pas explicitement formulées dans ces documents, des éléments proches ou des indicateurs contextuels peuvent être mobilisés afin d'éclairer les dynamiques territoriales (démographie, caractéristiques physiques ou économiques). Ces informations complémentaires sont explicitement signalées lorsqu'elles ne proviennent pas directement des documents étudiés.

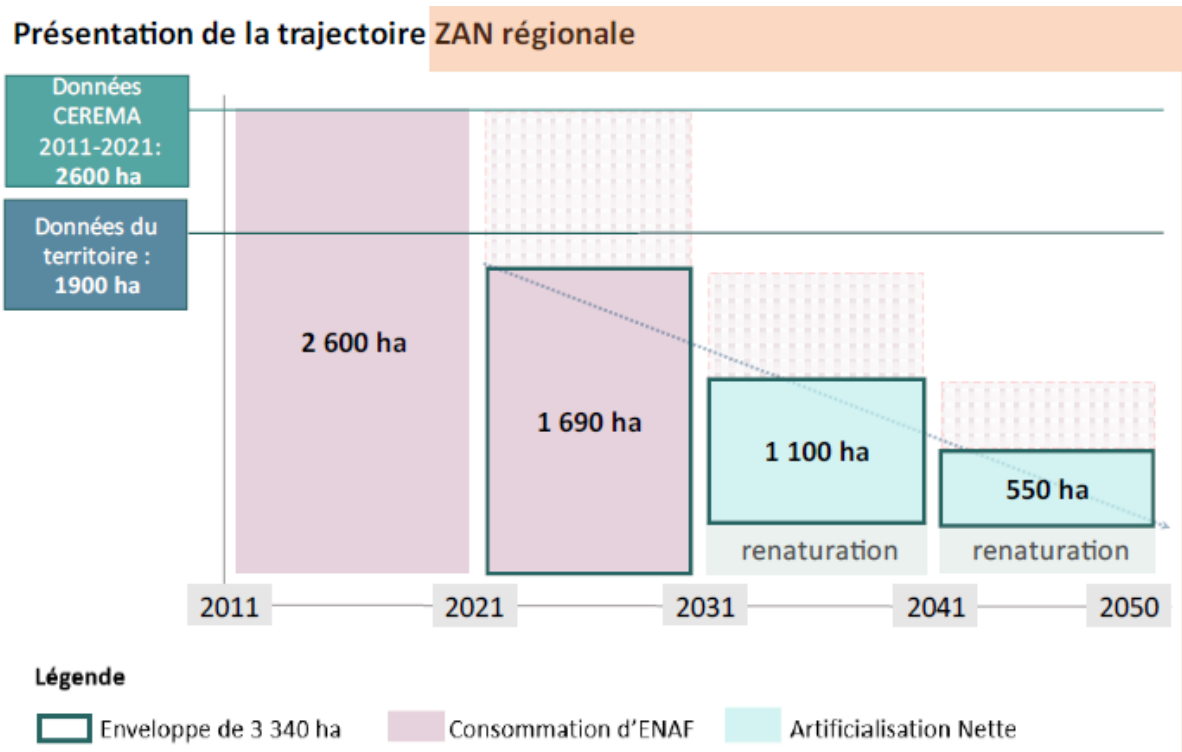
Ce tableau a ainsi une vocation essentiellement pédagogique : il ne constitue pas une évaluation des politiques menées par les territoires étudiés, mais un outil de comparaison permettant d'éclairer les différentes modalités d'intégration du ZAN dans des contextes insulaires présentant des contraintes territoriales spécifiques.

Indicateurs	La Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane
Type de document	Projet de trajectoire ZAN intégré à la révision du SAR	Procédure de modification du SAR (document procédural)	Délibération complémentaire révision SAR	Étude de consommation ENAF préalable à révision SAR
Stade d'avancement	Trajectoire structurée en cours d'intégration au SAR	Intégration juridique des objectifs ZAN (territorialisation non formalisée)	Engagement de révision territorialisation non détaillée	Phase diagnostic –préalable
Maille de territorialisation	Déclinaison tenant compte des périmètres de SCoT (4 zones)	Échelle régionale – aucune déclinaison infra-régionale explicitée	Échelle régionale – aucune clé de répartition explicitée	Non précisé – document de diagnostic
Critères de territorialisation	Foncier mobilisable, adaptation risques naturels, maintien agriculture	Réduction consommation ENAF – mise en conformité loi Climat (pas de critères pondérés explicités)	Critères non explicitement formalisés ; orientations reposant sur la préservation des ENAF, la limitation de l'étalement urbain et l'organisation du développement autour des polarités existantes.	Optimisation enveloppe urbaine – identification gisements fonciers Les espaces urbanisés sont pour plus de la moitié (52%) situés sur l'agglomération de Cayenne
Pondération explicite des critères	Non précisée formellement	Non précisée – réduction ENAF mentionnée sans pondération	Non précisée	Non applicable

Données mobilisées	CEREMA (2011–2021) + méthode Agorah	Consommation ENAF passée (source régionale mentionnée)	Non précisé – document d'intention	BD TOPO redressée + données internes
Période de référence	2011–2021	Période de consommation ENAF mentionnée (non structurée par décennie)	Non précisé	2011–2021
Objectif 2021–2031	1 690 ha (-35 %)	Non précisé – réduction consommation ENAF conforme aux exigences nationales (-50 % implicite)	Non précisé – objectif national rappelé	Diagnostic : 2 626 ha consommés (2011–2021)
Objectif 2031–2041	1 100 ha (-35 %)	Non précisé dans le document analysé	Non précisé dans le document analysé	Non déterminé
Objectif 2041–2050	550 ha (-50 %)	ZAN 2050 visé (sans trajectoire chiffrée formalisée)	ZAN 2050 visé	Non déterminé
Amplitude de variation entre territoires	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non applicable
Enveloppe projets d'intérêt régional / national	Oui – PENE et PER identifiés	Non mentionnée explicitement	Non mentionnée explicitement	Non mentionnée explicitement
Prise en compte renaturation	Intégrée via définition artificialisation nette	Mention implicite via artificialisation nette	Non précisé	Mentionnée dans définition artificialisation nette
Prise en compte vacance logements	Non mentionnée explicitement	Non mentionnée explicitement	Non mentionnée explicitement	Non mentionnée explicitement
Adoption en assemblée délibérante	En cours (révision SAR)	Procédure engagée	Délibération adoptée 22/12/2025	Document d'étude (non délibératif)
Contexte socio-éco hors documents ZAN – sources externes				
Population (Insee – 2022, hab)	881 348	361 019	383 569	288 382
Superficie (Insee – 2022, km²)	2 503,7	1 128,0	1 628,4	83 533,9
Taux annuel moyen d'évolution de la population (Insee – 2016–2022)	+0,5 %/an	–0,7 %/an	–0,5 %/an	+1,1 %/an
Emploi touristique / emploi total (CEROM – 2018)	4,7 % de l'emploi total (2018)	6,1 % de l'emploi total (2018)	5,4 % de l'emploi total (2018)	2,3 % de l'emploi total (2018)
Tourisme : part de la valeur ajoutée	≈3,3 % de la valeur ajoutée (2018)	Non stabilisé (à sourcer CEROM/Comptes tourisme)	Non stabilisé (à sourcer CEROM/Comptes tourisme)	Non stabilisé (à sourcer)
Dépendance alimentaire (importations) ordre de grandeur	Non précisé en %	≈87 % de dépendance aux importations alimentaires (ordre de grandeur)	≈80 % (ordre de grandeur, à consolider)	≈63 % (ordre de grandeur, à consolider)
Autonomie alimentaire : éléments proches (taux de couverture)	Taux de couverture légumes moyen (≈50–70 % en saison)	Taux de couverture fruits/légumes faibles (ordre de grandeur : 14–34 %)	Taux de couverture fruits/légumes faibles à moyens (≈36–63 %)	Taux de couverture légumes élevé (≈83–92 %)

par filière – ODEADOM, ordres de grandeur)		fruits ; 25–37 % (légumes)	fruits ; 40–55 % (légumes)	
Dynamique géologique géomorphologique et aléas structurants (BRGM – synthèse)	Île volcanique : éruptions + cyclones, fortes pluies, mouvements de terrain, inondations	Subduction : aléas sismiques, volcaniques, tsunamis mouvements de terrain (relief)	Aléas volcaniques/sismiques + érosion côtière/submersion de marine (risques littoraux en hausse)	Littoral vaseux/mangroves très mobile : dynamique sédimentaire et érosion/accumulation

▪ Focus sur le Schéma d'Aménagement de la Réunion



L'Île de la Réunion, qui compte environ 880 000 habitants, est en cours d'élaboration de son Schéma d'Aménagement Régional (SAR). Elle retient comme base une **enveloppe globale de consommation et d'artificialisation entre 2021 et 2050** correspondant à 50% de la surface qui aurait été consommée et artificialisée en poursuivant la tendance constatée entre 2011-2021 (2617ha), soit une enveloppe totale à territorialiser de 3 040 hectares.

Cette enveloppe est **ensuite répartie sur les 3 décennies**, à raison de :

- 35% pour 2021-2031, soit 1690 ha,
- -35% pour 2031-2041 par rapport à la décennie 2021- 2031 (donc augmentation de l'effort), soit 1100 ha
- et -50% pour 2041-2051 par rapport à la décennie précédente, soit 550 ha.

Une part de **renaturation** est d'ores et déjà intégrée dans les projections d'artificialisation nette des décennies 2031-2041 et 2041-2050.

Le SAR retient ensuite plusieurs critères de déclinaison territoriale :

- L'**historique de la consommation** des espaces par bassins de vie sur la période de référence, prenant en compte la réalité de l'**accueil** en termes d'emploi, de population et de ménages sur cette période ;
- Les **dynamiques de projets** et les stratégies des communes et EPCI portés à connaissance de la Région dans le cadre des rencontres territoriales et des remontées d'information sur les potentiels PER ;
- Les **dynamiques démographiques et les besoins en logements** par bassins de vie estimés par l'INSEE en fonction du prolongement des tendances démographiques passées selon un scénario médian (atteinte du million d'habitants en 2050 et un besoin de 172 500 logements à l'échelle du territoire) ;
- L'**équilibre** du développement du territoire.

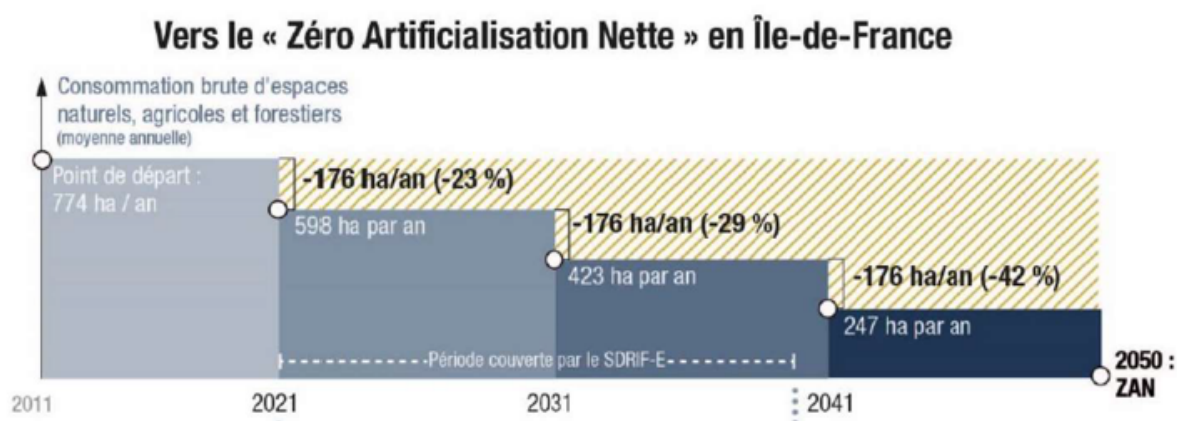
En outre, le SAR définit une enveloppe affectée aux projets d'envergure régionale :

- enveloppe de 300 ha à l'horizon 2050 ;
- et 220 ha sur la base de projets remontés des collectivités (après avis de la Conférence régionale de gouvernance du ZAN et arrêt par la Présidente de Région).

2 L'ÎLE DE FRANCE : UNE RÉDUCTION IDENTIQUE EN SURFACE CHAQUE ANNÉE JUSQU'EN 2050 (SDRIF)

Le Schéma Directeur d'Ile de France environnemental (SDRIF-e), approuvé par décret en Conseil d'Etat le 10 juin 2025, dispose également de la compétence pour fixer son propre objectif de réduction de consommation d'espace sur 2021-2031.

Le Schéma prévoit de réduire d'une valeur fixe de 176 ha la surface artificialisée chaque année sur son territoire, ce qui équivaut en proportion pour chaque décennie à -23% (2021-2031), -29% (2031-2041) puis -42% (2041-2050).



Les capacités d'urbanisation des communes comprennent :

- des capacités d'urbanisation cartographiées
- des capacités d'urbanisation non cartographiées :
 - pour la réalisation de projets d'infrastructures de transports de niveau régional et/ ou suprarégional, d'une part, et dans le cadre de la mise en œuvre de la transition environnementale d'autre part,
 - au titre du développement à proximité des gares
 - au titre des polarités

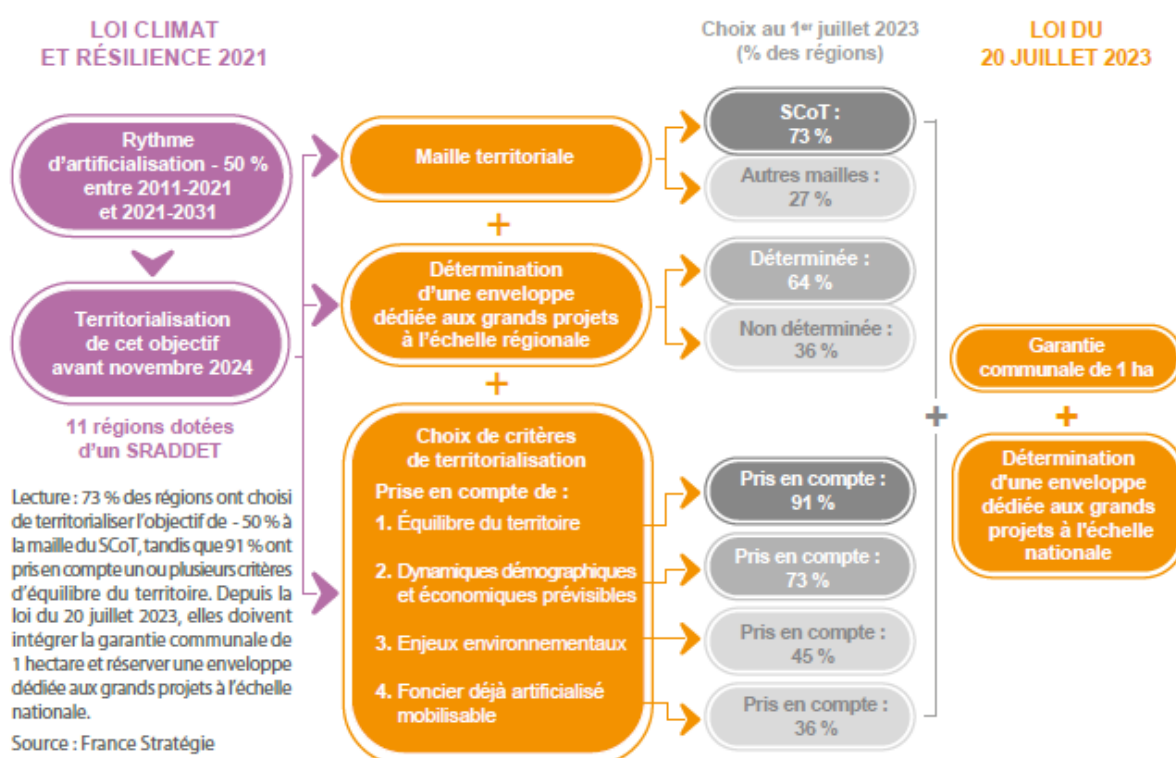
- pour les villes moyennes, les petites villes et les communes rurales
- dans le cadre de conditions spécifiques, pour la réalisation de logements sociaux.

En fonction de ces critères, l'extension de "l'espace urbanisé de référence" communal (en 2021) est alors possible à hauteur de 1 à 2% à horizon 2040 (SDRIF, Orientations règlementaires, pp. 37 et suiv.).

3 RÉGIONS MÉTROPOLITAINES : MÉTHODES DE TERRITORIALISATION (SRADDET)

France Stratégie a publié un état de l'avancement et des choix effectués par les territoires dans le cadre de la définition et la déclinaison de la trajectoire ZAN :

Processus de territorialisation des taux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au niveau infrarégional



Une analyse plus précise de quelques documents est proposée ci-après.

3.1 UN PLAFOND DE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ESPACE DE MOITIÉ FIXÉ NATIONALEMENT SUR 2021-2031 ET DES CHOIX LIBRES SUR LES DÉCENNIES SUIVANTES

Pour les régions métropolitaines (hors Ile de France et Corse), la loi Climat et Résilience fixe que la consommation d'espaces la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers devra être réduite de moitié entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente.

Plus précisément, les enveloppes régionales ont fait l'objet d'un prélèvement préalable d'un forfait national de 12 500 ha réservé pour la réalisation de "projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur". Ainsi, l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 par rapport à la consommation constatée pour la période 2011-2021 pour chaque région s'est finalement établi à **-54,5%**.

3.1.1 Le SRADDET Sud PACA

Ce SRADDET intègre le taux de réduction minimal prévu par la loi (54,5%) pour la décennie 2021-2031 (soit un plafond de 6133 ha), puis prévoit pour les 2 décennies suivantes une réduction d'au moins 50% par rapport à la décennie précédente.

Sur la période 2030-2050 il est prévu d'éventuelles adaptations de la trajectoire en fonction notamment des espaces artificialisés ayant fait l'objet d'une renaturation ou de l'atteinte ou non des objectifs de réduction de la consommation foncière fixés pour 2021-2031 pour chaque partie du territoire.

3.1.2 Le SRADDET Grand-Est

Le Schéma reprend l'objectif de -50% de consommation d'ici 2030 et fixe une réduction de la consommation de -75% d'ici 2040. Pour tendre vers le Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050. En déclinaison de cette trajectoire régionale, à titre d'illustration, le SCoT d'Alsace du Nord (190 000 habitants) à son échelle prévoit comme objectifs fonciers : 2021-2031 —> 290 ha ; 2031-2040 —> 190 ha ; 2041-2050 —> 95 ha (Projet d'Aménagement Stratégique).

3.1.3 Le SRADDET Bretagne

A l'instar de la région Grand-Est, la Bretagne retient l'objectif d'une division par 2 de la consommation régionale d'ENAF d'ici 2031, puis une réduction globale de l'artificialisation à 75% d'ici 2041, et à 100% d'ici 2050.

Pour appliquer ces objectifs, le SCOT Pays de Brest (400 000 habitants), par exemple, dispose de 745 ha pour 2021-2031. Ce dernier rappelle aux EPCI, dans son Document d'orientation et d'objectifs (3.2), que pour répartir les comptes fonciers à l'échelle des communes il faudra tenir compte de la capacité d'accueil pour les territoires littoraux (L. 121-21 code de l'urbanisme).

3.1.4 Le SRADDET Nouvelle Aquitaine

La Nouvelle Aquitaine, retient, elle, au-delà de l'objectif d'une réduction de 54,5% du rythme de la consommation sur la première décennie 2021-2031 :

- Pour la période 2031-2041, une réduction d'au moins 30% du rythme d'artificialisation des sols par rapport à la période décennale précédente
- Pour la période 2041-2050, une réduction d'au moins 30% du rythme d'artificialisation des sols par rapport à la période décennale précédente (dans la limite de l'objectif fixé sur cette dernière).

3.2 LES CRITÈRES DE TERRITORIALISATION VUS PAR LES AUTRES RÉGIONS :

3.2.1 Les critères obligatoires fixés par décret

Deux décrets (Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 modifié par le décret n°2023-1097 du 27 novembre 2023) sont venus préciser les critères dont doivent tenir compte les SRADDET pour territorialiser leurs objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre

l'artificialisation des sols. Ces dispositions sont codifiées à l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales :

*Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant les **efforts de réduction** déjà réalisés, évalués compte tenu du **nombre d'emplois et de ménages accueillis par hectare consommé ou artificialisé**, ainsi que :*

*1° Les enjeux de **préservation**, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;*

*2° Le **potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés**, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;*

*3° L'**équilibre du territoire**, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment des communes rurales, ainsi que des **particularités géographiques locales pour les communes littorales**, au sens du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, et les **zones de montagne** définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;*

*4° Les **dynamiques démographiques et économiques prévisibles** au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires ;*

*5° L'**adaptation des territoires exposés à des risques naturels** mentionnés à l'article L. 561-1 du code de l'environnement article L. 561-1 du code de l'environnement ou, le cas échéant, la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte et figurant sur la liste mentionnée à l'article Prévisualiser : L. 321-15L. 321-15 du même code ;*

*6° Les enjeux de **maintien et de développement des activités agricoles**, notamment de création ou d'adaptation d'exploitations.*

Si les SRADDET doivent prendre en compte *a minima* l'ensemble des critères prévus par les décrets, ils peuvent librement en fixer leur pondération respective et choisir d'ajouter des critères spécifiques à leur territoire.

3.2.2 SRADDET des Hauts de France

Le Schéma régional **Hauts de France** précise que les critères pris en compte dans la méthode de territorialisation ont été déterminés :

- en considérant ceux des décrets du 29 avril 2022 et du 27 novembre 2023 ;
- en cohérence avec les priorités de l'Exécutif régional (Transitions, ...)
- en prenant en compte les particularités territoriales
- en considérant des propositions issues de la Conférence des SCOT du 17 octobre 2022

en s'appuyant sur les données disponibles à l'échelle régionale.

Les critères en résultant sont :

- la structuration et le maillage du territoires
- la valorisation des dynamiques démographiques et économiques des territoires
- la prise en compte des efforts de réduction déjà réalisés en matière de gestion économe de l'espace
- la mobilisation du parc de logements vacants

la préservation des surfaces agricoles.

Le Code général des collectivités territoriales (art. R. 4251-3) prévoit que les objectifs de lutte contre l'artificialisation soient territorialement déclinés en considérant les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques. Le SRADDET précise que la prise en compte de ces dispositions est abordée de manière qualitative par les objectifs 41, 42 et 43.

Le Rapport les définit ainsi :

Objectif 41 « Garantir des paysages et un cadre de vie de qualité et œuvrer à la reconquête des chemins ruraux »

Objectif 42 « Valoriser les ressources remarquables du territoire et l'accueil de nouvelles activités dans les espaces ruraux peu denses et isolés »

Objectif 43 « Maintenir et développer les services rendus par la Biodiversité »

La répartition de l'enveloppe régionale s'effectue par SCOT (ou à défaut par EPCI) :

Pour 2/3, proportionnellement à la consommation observée sur la décennie 2011-2021

Pour 1/3 selon une méthode multicritères : potentiel foncier, évolutions démographiques et emplois prévisibles, biodiversité, désenclavement des territoires ruraux

Ceci permet de définir les comptes fonciers locaux de territoires (ils seront attribués aux projets planifiés dans les SCOT/PLU).

En outre, le SRADDET réserve 18% de l'enveloppe régionale pour la réalisation de projets d'envergure régionale.

3.2.3 Le SRADDET Grand-Est : une pondération élevée pour l'emploi et la réindustrialisation

Les critères de territorialisation et leurs pondérations sont les suivants :

- | | |
|---|------|
| • Emploi et réindustrialisation | 45 % |
| • Logements | 35 % |
| • Équipements et services (besoins générés par le développement urbain) | 15 % |
| • Efficacité foncière | 5 % |

Un ajustement est pratiqué aux enveloppes issues de la formule de territorialisation afin qu'elles soient au moins égales à 28 % de la consommation observée au cours de la décennie précédente.

3.2.4 Le SRADDET Bretagne : prise en compte des efforts en matière de sobriété ET "en même temps" rééquilibrage territorial

Le Rapport d'Objectifs distingue deux types de critères.

Les critères réglementaires issus du décret SRADDET/ZAN :

- Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés, à hauteur de 15%
- Dynamiques démographiques prévisibles à hauteur de 15%
- Dynamiques économiques prévisibles, à hauteur de 15%

La traduction régionale des critères réglementaires :

- Effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées, à hauteur de 20 %

Affirmation du choix d'un SRADDET breton garantissant : le rééquilibrage territorial des efforts de sobriété foncière, et l'équité pour les territoires ayant déjà amorcé le changement du « logiciel » d'aménagement.

- Indice de ruralité, à hauteur de 15%

Critère prenant en compte les besoins spécifiques des territoires ruraux, garantissant leur développement ainsi qu'une capacité de rééquilibrage dans le cadre des projets de territoires, en cohérence avec la trajectoire régionale de sobriété foncière

- Effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau, à hauteur de 10 %

Critère réglementaire issu du décret SRADDET, **complété par la prise en compte des masses d'eau** issue du travail collectif Région-SCOT

- Préservation de la sécurité des Bretonnes et Bretons : maîtrise des risques et nuisances, à hauteur de 5%
- Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population, à hauteur de 5%

3.2.5 SRADDET Bourgogne-Franche-Comté : un système d'enveloppes successives par Territoires de Sobriété foncière

Ce SRADDET reprend dans son Rapport d'Objectifs les sept critères réglementaires.

La maille de territorialisation, à l'issue de la concertation avec les territoires, est le périmètre des contrats "Territoires En Action". Cela représente 35 mailles, identifiées en conséquence comme Territoires de Sobriété Foncière.

Le modèle de répartition des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers via l'option « enveloppe » a, selon le Rapport, été plébiscitée par les territoires, c'est-à-dire un système piloté par étapes et par dotations successives (enveloppes).

À chaque étape les territoires de sobriété foncière qui atteignent une enveloppe conduisant à un taux d'effort inférieur ou égal au taux moyen régional sont stabilisés ; la répartition dans les étapes suivantes ne concerne donc que les territoires dont le taux d'effort reste supérieur à la moyenne. Après avoir attribué à chacune des mailles les droits correspondants à la garantie communale, le reliquat de droits fonciers à répartir est ensuite ventilé selon quatre enveloppes correspondant à quatre étapes successives de calcul.

La 1^{ère} enveloppe est attribuée aux territoires de l'armature de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires avec le postulat que **les besoins en foncier seraient proportionnels aux rôle et poids dans l'armature**. En pratique les forfaits d'hectares attribués sont : communes d'échelon 1 → 0,5 ha ; communes d'échelon 2 → 1 ha ; communes d'échelon 3 → 7,5 ha ; communes d'échelon 4 → 15 ha.

La 2^{ème} enveloppe sert à rendre compte de l'**efficacité foncière passée** des territoires selon les critères de nombre de ménages et d'emplois accueillis au regard de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers entre 2011 et 2020.

La 3^{ème} enveloppe est utilisée pour répondre aux **besoins des territoires à fortes spécificités** (dynamiques importantes ou particulières telles que territoires frontaliers / métropolitains).

La 4^{ème} enveloppe est vouée à la répartition du reliquat des « droits » selon un principe de solidarité afin d'atténuer les écarts de dotation par rapport au taux moyen régional. Cette enveloppe est répartie entre les territoires ayant un taux d'effort supérieur à la moyenne régionale, à l'issue des étapes précédentes, au prorata de l'écart par rapport au taux d'effort moyen régional.

3.2.6 Le SRADDET de Normandie

Les documents approuvés du SRADDET n'affichent pas le détail de la méthode employée mais seulement les coefficients de réduction de la consommation foncière (entre -42 % et -62%) et les plafonds de consommation obtenus pour chaque territoire.

Le site de la région indique seulement que *"Le choix et la pondération des cinq critères retenus visent à prendre en compte les dynamiques en cours (démographie, emploi, continuités écologiques...) et à conforter les pôles de centralité, tout en tenant compte des consommations foncières passées."*

Les périmètres de territorialisation ont été définis, dans le respect du principe de subsidiarité, par les territoires eux-mêmes, soit 21 à l'échelle du SCOT et 22 à l'échelle de l'EPCI (ou groupe d'EPCI).

4 LA DÉFINITION D'UNE ENVELOPPE POUR LES PROJETS D'ENVERGURE RÉGIONALE

À la différence des dispositions relatives au PADDUC, le code général des collectivités territoriales (art. R. 4251-8-1) dispose explicitement, pour les **SRADDET**, la possibilité de prévoir un compte différencié pour les projets d'envergure régionale :

“Le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.”

Ainsi la plupart des régions prévoient une enveloppe spécifique pour ces projets, fixée en valeur absolue de surface ou en part de l'enveloppe totale, par exemple :

- **Normandie** : 15 % de l'enveloppe régionale réservée à des projets comme les zones portuaires, les projets routiers, ou la relocalisation du trait de côte. Cependant, pour chacun de ces projets, 30% de sa superficie reste imputée à l'enveloppe disponible à l'échelle du périmètre d'implantation du projet.
- **Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Hauts-de-France** : Enveloppe spécifique pour la réindustrialisation (3 à 10 % de l'enveloppe régionale).
- **Nouvelle Aquitaine** : La région a créé une réserve régionale de 500 hectares (2021-2031) pour les projets structurants (économiques ou d'infrastructures),
- **Bretagne** : enveloppe de 294 ha (2021-2031) destinée aux infrastructures ferroviaires, routières, économie, énergie, environnement et équipement,
- **Bourgogne Franche-Comté** : 519 ha étaient initialement prévus, néanmoins la Région a finalement décidé de ne pas utiliser cette option.
- **Hauts de France** : 18% de l'enveloppe totale, soit 1335 ha.
- **Le Schéma Directeur d'Ile de France** prévoit :
 - Une enveloppe dédiée à la réalisation des projets d'infrastructures de transports de niveau régional et/ou suprarégional (830 ha)
 - Une enveloppe dédiée aux projets permettant la “mise en œuvre de la transition environnementale, d'intérêt régional” (installations et ouvrages en lien avec la production et la distribution d'énergie, les réseaux d'eau ou d'assainissement, la gestion des déchets, le rétablissement des continuités écologiques, etc.) (1291 ha)
 - Une enveloppe dédiée aux grands complexes sportifs d'intérêt régional (60 ha)
- **Le Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion** prévoit, lui, 3 critères cumulatifs pour identifier les projets d'envergure régionale :
 - les projets justifiant d'un intérêt général majeur pour la Réunion, notamment les équipements d'échelle régionale relevant d'un service d'intérêt collectif essentiel pour La Réunion ;

- les projets qui emportent effectivement de la consommation d'espaces (ENAF) ;
- les projets suffisamment matures justifiant d'un engagement financier et juridique avant 2031.

Une **consultation** des communes, des EPCI et du Département a été menée. À ce stade, 15 projets ont été identifiés en réponse aux critères précédemment énoncés, représentant 220 ha.

La liste définitive sera arrêtée par la Présidente de Région après avis de la Conférence régionale de gouvernance du ZAN. L'enveloppe prévue est de 300 ha, d'ici à 2050.

5 QUELQUES EXEMPLES DE SCOT ET PLU COMBINANT SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

5.1 LE SCOT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE BORDELAISE

Le "SCoT Bioclimatique" de Bordeaux est l'un des plus avancés dans la trajectoire ZAN.

- **Population concernée** : Environ **1 000 000 d'habitants** (970 000 hab. en 2021).
- **Objectif de modération** : Réduction de **50 %** du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la période 2011-2021.
- **Consommation prévue (2021-2031)** : **1 495 hectares** (contre 2 990 ha consommés sur la période précédente).

5.2 LE SCOT DE LA RÉGION DE STRASBOURG

Ce SCoT a intégré très tôt des principes de densification forte pour préserver la ceinture verte et les terres agricoles.

- **Population concernée** : Environ **500 000 habitants** (Eurométropole de Strasbourg + territoires associés).
- **Objectif de modération** : Réduction d'au moins **50 %** de la consommation foncière.
- **Consommation prévue (10 ans)** : Le document prévoit une enveloppe de consommation foncière réduite de moitié par rapport aux 1 400 hectares consommés sur la période précédente, soit environ **700 hectares** pour la décennie en cours.

5.3 LE SCOT DU HAUT-BUGEY

Document approuvé en 2025, pour un territoire attractif car situé aux portes de Genève

- **Population concernée** : Environ **64 000 habitants**.
- **Objectif de modération** : Réduction d'au moins **50 %** de la consommation foncière pour 2021-2031.
- **Consommation prévue (10 ans)** : **122 hectares** pour la décennie en cours puis 95 et enfin 60.

5.4 LE PLUi DE RENNES MÉTROPOLE

Rennes Métropole est historiquement engagée dans la sobriété foncière avec un document d'urbanisme qui anticipe souvent les seuils légaux.

- **Population concernée :** Environ **460 000 habitants** (43 communes).
- **Objectif de modération :** La métropole vise une réduction plus forte que la moyenne nationale, avec un pilotage qualitatif très strict.
- **Consommation prévue (2021-2030) :** À l'échelle métropolitaine, le PLUi limite le potentiel constructible à 65 % du potentiel initialement autorisé par le précédent SCoT, soit environ **920 ha** sur 2021-2030. Pour la ville de Rennes, comportant 220 000 habitants, l'enveloppe est limitée à environ 68,5 hectares (50 ha pour l'habitat, 18,5 ha pour les équipements/activités) d'ici 2030.

5.5 LE PLU DE BESANÇON

- **Population concernée :** Environ **117 000 habitants (ville)**.
- **Objectif de modération :** Intégration des objectifs de sobriété foncière dans le PLU, avec une approche paysagère pour limiter l'étalement urbain.
- **Consommation d'ENAF prévue :** Réduction de 14 hectares de zones constructibles à 4 hectares.
- **Outils de sobriété foncière :** Approche paysagère pour optimiser les ressources du sol ; Réinvestissement des friches et des espaces vacants

6 MORPHOLOGIE URBAINE ET SOBRIÉTÉ FONCIÈRE : RÉFÉRENCES

6.1 CAS DE RECYCLAGE URBAIN – ARTIFICIALISATION NULLE

Typologies concernées : Logements collectifs, intermédiaires, programmes coopératifs, mutualisation d'espaces.

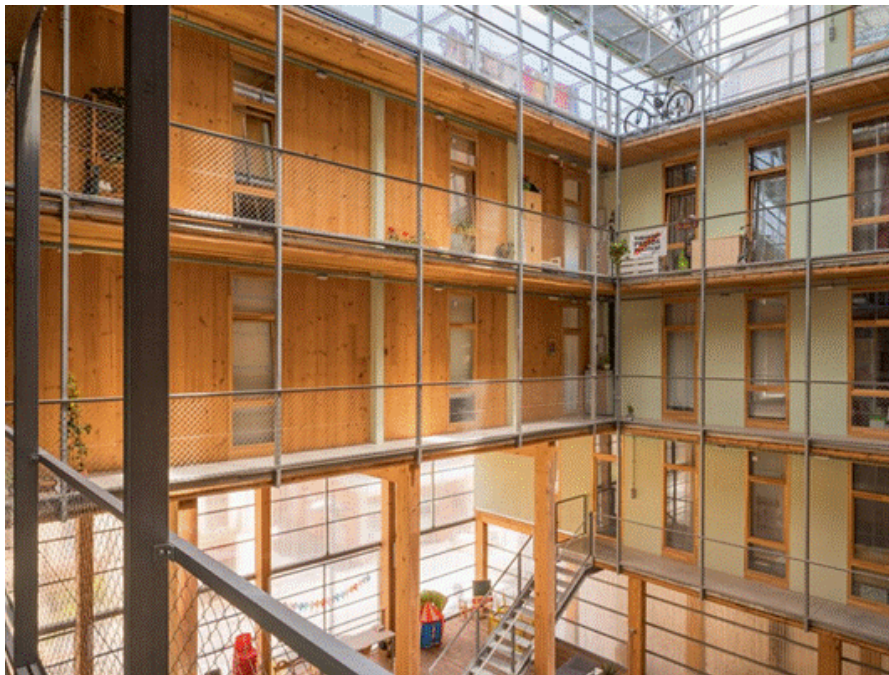
Références méditerranéennes :

- **24 Social Housing Units – Palma (Majorque) :** Petit collectif méditerranéen organisé autour de patios. Volumétrie simple, ventilation naturelle, continuité urbaine.

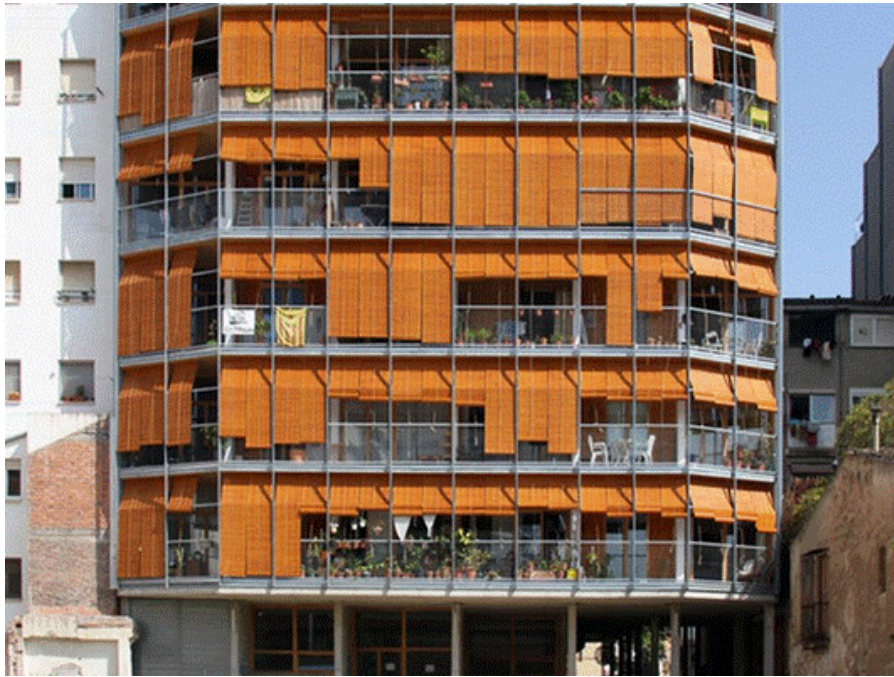




- **La Borda – Barcelone (Lacol) :** Coopérative de 28 logements implantée sur un site urbain déjà artificialisé. Organisation autour d’une cour centrale, compacité forte,



structure bois.



85 Social Dwellings in Cornellà – Barcelone (Peris + Toral) : Bloc compact inséré dans un tissu existant. Logements traversants, structure rationnelle, optimisation des circulations.





Situations comparables en Corse : Centre ancien d’Ajaccio, de Bastia, centralité universitaire de Corte. **Outils mobilisables :** Réhabilitation, divisions, reconversion, comblement de dents creuses.

Ce scénario permet de produire du logement sans consommer un seul hectare supplémentaire.

6.2 EXTENSIONS COMPACTES – SOBRIÉTÉ MAÎTRISÉE

Typologies concernées : Logements intermédiaires, maisons groupées, petits collectifs R+2 / R+3, implantation en continuité.

Références méditerranéennes insulaires :

42 Social Housing Units – Son Servera (Majorque, Peris + Toral) : Habitat groupé en continuité villageoise. Volumes simples, patios, matérialité minérale.



19 Social Housing Units – Palma (IBAVI) : Logements organisés autour d’espaces collectifs. Compacité, économie constructive, réponse climatique adaptée.



Social Housing in Formentera – IBAVI : Projet insulaire, volumétrie sobre, insertion paysagère maîtrisée.



Densités observables : 25 à 40 logements par hectare. **Situations comparables en Corse :** Villages de Balagne, rétro-littoral ajaccien, bourgs structurants de la plaine orientale.

6.3 URBANISATION DIFFUSE – FORTE CONSOMMATION FONCIÈRE

Typologies concernées : Maisons individuelles isolées, grandes parcelles privatives, urbanisation linéaire, habitat monofonctionnel.

Référence territoriale comparable : Littoral des Baléares (Majorque, Ibiza). Habitat dispersé sur parcelles importantes, voiries étendues.

Ordre de grandeur : 8 à 10 logements par hectare.

Situations observées en Corse : Périphéries d’Ajaccio, franges urbanisées de Porto-Vecchio, secteurs diffus de la plaine orientale.