

ASSEMBLEE DE CORSE

5 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2026

REUNION DES 30 ET 31 JUILLET 2026

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

VERSU À UN NOVU MUDELLU D'URBANIZAZIONE È DI
GESTIONE DI A RISORSA FUNDIARIA : INTEGRAZIONE
IN U PADDUC DI A TRAIETTORIA DI A SOBRIETÀ
FUNDIARIA DI A CORSICA
VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'URBANISATION ET DE
GESTION DE LA RESSOURCE FONCIÈRE : INTÉGRATION
DANS LE PADDUC DE LA TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ
FONCIÈRE DE LA CORSE

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) :

Commission du Développement Economique, du Numérique, de
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Préambule

La sobriété foncière est un objectif commun à de nombreux pays européens. Elle est mise en œuvre de façon générale en France par la loi Climat et résilience. Cette loi générale prévoit un dispositif particulier à la Corse, permettant de décliner les objectifs généraux qu'elle fixe en tenant compte de la singularité de la situation de notre île. Cette singularité est double : de façon globale, la Corse est confrontée à une forte consommation d'espaces et à une dynamique spéculative sur le foncier et l'immobilier, alors même que la ressource foncière est par définition bornée par l'insularité. Une lecture plus fine permet cependant de distinguer des situations très différenciées en fonction des territoires et des communes en matière de délivrance de droit à construire. Dès lors, il convient de mettre en œuvre une stratégie à double détente : d'une part optimiser la gestion de la ressource foncière, en définissant des choix et des priorités clairs, condition sine qua non de la préservation du lien entre le peuple corse et sa terre, mais aussi de notre capacité à loger les Corses, à aller vers l'autonomie alimentaire, et à transmettre notre patrimoine et nos ressources aux générations futures. D'autre part, organiser une répartition équitable des efforts à fournir en matière de sobriété foncière, en tenant compte de chaque situation locale tout en la reliant à une vision globale de l'aménagement du territoire et du développement économique et social. Autant d'objectifs qui sont également au cœur du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) et de sa révision.

La trajectoire de sobriété foncière à définir en application de la loi climat et résilience doit donc être intégrée dans le cadre de la révision du PADDUC, engagée par la Collectivité de Corse.

Le présent rapport vise à présenter à l'Assemblée de Corse une proposition de méthode pour organiser cette intégration et les principaux objectifs que cette trajectoire de sobriété foncière pourrait s'assigner.

L'article 194 de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 impose une division par deux du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la période 2021-2031, dans la perspective du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050.

Sous l'impulsion de Jean-Félix Acquaviva, alors député et membre du groupe

Libertés Indépendants Outre-mer et Territoires (LIOT), un amendement à l'article 1 de la loi « visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols » du 20 juillet 2023, est venu modifier l'article 194 de la loi Climat et Résilience afin de conférer à la Corse la faculté de définir, par tranches décennales, sa propre trajectoire de réduction de l'artificialisation dans le cadre du PADDUC :

« II.-Le quatrième alinéa du I de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cet objectif [de réduction d'artificialisation des sols] est décliné entre les différentes parties du territoire de la Corse. »

Cet objectif de sobriété foncière à vocation à être pleinement intégré au PADDUC.

Celui-ci, approuvé par la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015, a été conçu dès sa rédaction non comme un simple document d'urbanisme, mais comme un *« projet de société pour le territoire corse et les Corses à l'horizon 2040 »*.

Dans cette perspective, il définit un cadre global destiné à répondre aux grands défis insulaires.

Document de planification globale et anticipateur, sa cohérence méthodologique et sa légitimité démocratique sont renforcés par un processus juridique de co-construction, associant institutions publiques et citoyens dans une consultation élargie à l'ensemble des acteurs du territoire, conformément à l'article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales.

Par sa délibération n° 24/139 AC du 28 novembre 2024, l'Assemblée de Corse a approuvé l'analyse globale de l'application du PADDUC et engagé sa révision partielle.

Cette révision, adossée à un bilan du PADDUC depuis son entrée en vigueur, doit permettre une amélioration du document, tout en lui permettant d'intégrer les évolutions majeures survenues depuis 2015.

Parmi celles-ci, une croissance démographique drastique, inégalement répartie et accompagnée d'un vieillissement prononcé de la population, et l'accélération des effets du changement climatique sur les territoires insulaires méditerranéens.

Le périmètre et le calendrier de cette révision ont été fixés par la délibération n° 25/119 du 25 juillet 2025.

Les enjeux liés à la gestion par la Corse de son foncier, ressource stratégique majeure, sont bien sûr des priorités de premier rang dans le cadre de cette révision.

Le présent rapport, qui vise à présenter ces enjeux, s'appuie sur l'analyse technique produite par l'Agence d'Urbanisme et d'Énergie de Corse (AUE), annexée au présent document.

Il en reprend les constats et propose à l'Assemblée de Corse les orientations stratégiques de territorialisation de l'objectif de sobriété foncière, conformément au cadre fixé par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

Dès l'approbation du PADDUC en 2015, la Collectivité de Corse a affirmé la nécessité de faire de la sobriété foncière un axe structurant de sa politique d'aménagement. Ce principe de non-régression environnementale se heurte à une réalité mesurée dans le rapport d'expertise de l'AUE (en annexe). Sur les 160 dernières années, l'espace urbanisé en Corse a progressé dans des proportions très supérieures (multiplié par 9,3) à celles de la population (multipliée par 1,3). Cette différence résulte pour une large part d'un modèle d'urbanisation diffus et donc consommateur d'espace, ainsi que d'une pression sur le foncier liée notamment au développement de la résidence secondaire et des meublés de tourisme.

La consommation de foncier, en volume comme en destination, est incontestablement un marqueur des choix, voulus ou subis, en termes d'aménagement, même s'il faut interpréter cette donnée en la confrontant à d'autres éléments et critères (habitat urbain ou villageois, formes urbaines différentes, contraintes topographiques, etc.).

Ainsi et par exemple, 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.

Les données des trois plus grandes villes de Corse sur la période 2011-2021 permettent de l'illustrer :

- Ajacciu a consommé environ 100 hectares pour plus de 3 300 ménages nouveaux ;
- Bastia a consommé 45 hectares pour plus 2 380 ménages nouveaux ;
- Portivechju a consommé plus de 200 hectares pour environ 100 ménages supplémentaires.

La variable déterminante n'est donc pas le volume de croissance mais la forme que prend l'urbanisation et les besoins et usages auxquels elle répond.

La sobriété foncière ne doit donc pas être perçue par les territoires comme une contrainte imposée de l'extérieur, limitant les possibilités de développement local, mais au contraire comme une règle intégrée dans une stratégie d'aménagement global visant à concilier plusieurs objectifs stratégiques :

- Permettre et organiser l'accès au logement, et prioritairement à la résidence principale ;
- Préserver les terres agricoles stratégiques pour la sécurité alimentaire de l'île ;
- Maintenir la qualité paysagère et architecturale, élément essentiel du cadre de vie comme d'ailleurs de 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.

Le constat est récurrent et partagé : l'accès au foncier et au logement n'est pas garanti pour une très large majorité de Corses.

Le lien individuel et collectif entre les Corses et leur terre est aujourd'hui menacé par les logiques de spéculation et de dépossession.

Ces logiques nourrissent un sentiment d'angoisse et de colère, qui se transformera inmanquablement en révolte si la volonté politique et les moyens du droit ne viennent pas mettre un terme aux mécaniques mortifères actuellement à l'œuvre.

La question foncière est donc un enjeu central de souveraineté territoriale, et la maîtrise de la consommation foncière au service d'une vision globale de l'aménagement du territoire représente un pan majeur de la problématique.

Le PADDUC doit apporter des réponses, 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 une opportunité pour structurer le territoire plutôt qu'une contrainte quantitative.

La fixation d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation implique bien sûr nécessairement une projection des besoins futurs en logements, en équipements et en foncier économique.

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.

Aussi, 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 des éléments de cadrage indispensable mais nullement une prédiction. Pour rappel, les projections démographiques précédentes de l'INSEE ont été démenties par les faits dans le sens d'une sous-estimation. Lors de l'élaboration du PADDUC, les projections estimaient que la Corse atteindrait 350 000 habitants à l'horizon 2040 ; or le seuil de 350 000 habitants a été franchi entre 2021 et 2022, soit près de vingt ans avant l'échéance projetée.

Dans le cadre de ce travail de prospective, les chiffres de l'INSEE sont utilisés comme des outils d'aide à la décision, destinés à donner aux décideurs des ordres de grandeur concrets pour instruire le débat, et ainsi proposer une trajectoire ZAN pour la Corse que la révision du PADDUC a précisément vocation à fixer.

Mais si le Conseil exécutif de Corse propose de corrélérer trajectoire démographique et trajectoire de consommation foncière, c'est en inversant l'ordre des facteurs.

Il ne s'agit pas d'ouvrir à la construction des espaces en fonction d'une évolution démographique que la Corse se contenterait de subir.

Mais tout au contraire de corrélérer nos objectifs de consommation foncière aux objectifs sociétaux que nous souhaitons atteindre : Quels objectifs de population à l'horizon de 2050 ? Mais aussi : Que construire ? Pour qui construire ? Et pour quelle vision de la société corse dans une génération ?

C'est à l'aune de ces objectifs que l'obligation législative d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 doit être posée.

Et c'est dans cette problématique d'ensemble que s'inscrit le présent rapport relatif à la démarche engagée par la Collectivité de Corse pour construire, en concertation avec les communes, les intercommunalités et les territoires, une trajectoire adaptée à la Corse et aux défis qu'elle se doit de relever.

La véritable question que la révision du PADDUC pose n'est pas « *combien y aura-t-il de ménages en 2050 ?* » mais « *quelle trajectoire voulons-nous pour la Corse et quels sont les leviers stratégiques pour atteindre l'objectif de réduction d'artificialisation ?* »

Aux fins de contribuer à l'émergence des réponses attendues, le présent rapport rappelle :

- les enjeux fonciers spécifiques à la Corse (**partie 1**) ;
- les marges de manœuvre juridiques et techniques pour traduire notre trajectoire de sobriété foncière (**partie 2**) ;
- les orientations stratégiques proposées par le Conseil exécutif et soumises au débat de l'Assemblée de Corse (**partie 3**).

1. La Corse face à des enjeux fonciers spécifiques

Tout d'abord, la topographie de la Corse est caractérisée par un espace utilisable structurellement contraint par le relief montagneux, l'exposition aux risques naturels et les déséquilibres entre littoral et intérieur.

Selon le Modèle d'Occupation des Sols (MOS) de l'AUE, la Corse a consommé environ 3 300 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2021, soit une moyenne de l'ordre de 330 hectares par an, avec de très fortes disparités entre communes. Ce rythme est à rapporter à une croissance démographique elle-même contrastée selon les territoires, et à une progression du nombre de logements sensiblement plus rapide que celle du nombre de ménages sur la même période.

La Corse présente en outre le taux de résidences secondaires le plus élevé de France, proche de 37 %, et dépassant même les 50 % dans certaines communes touristiques du littoral. Cette structure du parc de logements contribue à une tension persistante sur l'accès au logement permanent, en particulier pour les jeunes ménages et les actifs dans les bassins d'emploi les plus attractifs.

Affirmer une sobriété foncière exigeante ne revient pas à opposer protection et développement économique. Il s'agit au contraire de préserver les conditions d'un développement productif face à des usages plus rentables à court terme : lorsque les emprises les mieux situées sont captées par des opérations résidentielles ou touristiques, les activités productives, artisanales ou logistiques se trouvent reléguées ou renchériées.

De plus, cette exigence de souveraineté se prolonge naturellement dans le secteur agricole. La préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers ne relève pas seulement d'une sensibilité environnementale mais constitue en Corse un enjeu stratégique majeur. Or, les terres agricoles utiles sont rares et souvent situées précisément là où les pressions urbaines et résidentielles sont les plus fortes : plaines littorales, fonds de vallée, secteurs bien desservis, espaces de contact entre bourgs et zones d'activité.

Lorsqu'elles sont grignotées par l'étalement, ce sont les capacités de production de demain qui reculent. Le constat est d'autant plus alarmant que la Corse n'assure aujourd'hui que 4 % de son autonomie alimentaire. Dans ce contexte, chaque hectare d'Espace Stratégique Agricole (ESA) consommé par le mitage est une perte définitive pour la souveraineté corse. Et ce, d'autant plus que seulement 16 000 hectares sur les 100 000 hectares d'ESA sanctuarisés sont mis actuellement en productivité. Au-delà de la production, ces espaces naturels et forestiers jouent un rôle vital dans l'équilibre écologique, l'infiltration de l'eau et la prévention des risques. Les fragmenter par une urbanisation diffuse, c'est compromettre des fonctions biologiques et nourricières qui ne se reconstitueront plus.

Le PADDUC avait déjà affirmé, à juste titre, la nécessité de sanctuariser certains espaces stratégiques. La séquence qui s'ouvre impose de donner une portée encore

plus concrète à cette orientation. Il ne suffit plus d'afficher la protection. Il faut faire en sorte que les mécanismes de planification, de répartition des droits à bâtir et de programmation territoriale empêchent réellement l'artificialisation des terres les plus productives.

En Corse, enfin l'aménagement ne peut plus être pensé sans placer l'eau au centre des décisions. La tension sur la ressource s'accroît, sous l'effet combiné du changement climatique, des épisodes de sécheresse, de la pression saisonnière, de l'imperméabilisation des sols et, dans certains secteurs, de l'insuffisance ou de la fragilité des réseaux.

L'imperméabilisation des sols empêche la recharge des nappes phréatiques. Tandis que l'explosion des structures touristiques consommatrices d'eau (piscines, arrosages intensifs) aggrave la pénurie lors de la période estivale. Après avoir frôlé la rupture d'alimentation en eau potable dans plusieurs microrégions en 2022 et 2024, continuer à construire là où les ressources sont à sec est une impasse. L'eau n'est plus un paramètre secondaire de l'urbanisme ; elle est le critère cardinal de la capacité réelle d'accueil des territoires.

Cette exigence de lucidité est d'ailleurs confirmée par les conclusions scientifiques de la Conférence des Parties (COP) de Corse, qui s'est tenue le 2 juillet dernier à Bastia. À horizon de vingt ou trente ans, le changement climatique va bouleverser la géographie de l'île. Des zones aujourd'hui jugées attractives se révéleront hautement exposées aux incendies, aux submersions marines, aux inondations ou aux vagues de chaleur.

Plus largement, la soutenabilité financière des réseaux et équipements publics - assainissement, énergie, déchets, mobilités - constitue une limite pratique au développement d'une urbanisation dispersée et coûteuse à desservir. La capacité d'accueil et/ou « de charge » des territoires doit donc être appréciée au regard de ces contraintes physiques et financières, et non des seules perspectives de marché.

2. Un environnement juridique marqué par des évolutions majeures et des adaptations législatives pour la Corse

Ces dernières années, le droit de l'urbanisme a connu une succession de réformes avec des transformations aussi rapides que profondes. Les lois successives relatives au logement, au climat et à la différenciation territoriale ont modifié, par strates, les objectifs assignés aux collectivités, induisant des conséquences en matière de planification et d'aménagement.

Au cœur de cette évolution s'est imposée une exigence nationale majeure : réduire radicalement la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre, à l'horizon 2050, le Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Cette ambition environnementale vise à faire face à l'urgence climatique et à l'érosion de la biodiversité.

Cette problématique n'est pas nouvelle en Corse : la protection des espaces stratégiques agricoles, des milieux naturels et des grands équilibres paysagers figurait déjà au cœur du PADDUC de 2015.

La mise en œuvre du ZAN a suscité, à l'échelle française, depuis l'adoption de la loi Climat et Résilience en 2021 des débats nourris entre ambition environnementale et contestations territoriales. Ses promoteurs rappellent que l'étalement urbain génère des coûts d'équipement croissants, fragilise les activités agricoles et aggrave la dépendance à l'automobile. À l'inverse, plusieurs élus locaux ont exprimé la crainte qu'une application uniforme des objectifs, sans prise en compte des trajectoires démographiques et des besoins locaux, et qui pénalise en particulier les communes rurales et périurbaines déjà en difficulté.

La difficulté ne tient donc pas à la finalité des réformes mais à la méthode. Le cadre législatif a évolué rapidement, parfois sans stabilisation suffisante des outils, des définitions ou des méthodes.

L'évolution rapide et à plusieurs reprises du cadre législatif place les communes face à une double exigence : (i) intégrer des objectifs de sobriété plus stricts qu'auparavant ; (ii) tout en sécurisant juridiquement leurs choix d'aménagement.

Cette double exigence suppose des diagnostics robustes, des critères transparents et des arbitrages clairement motivés, afin de limiter le risque contentieux pesant sur les documents d'urbanisme communaux.

Entre la référence à la consommation d'espaces, la notion d'artificialisation, les périodes de comparaison, les mécanismes de territorialisation et les ajustements législatifs successifs, les collectivités ont souvent le sentiment de travailler dans un environnement législatif et réglementaire particulièrement instable.

Une grande partie des tensions autour du ZAN ne porte pas sur le principe de la sobriété foncière, mais sur les conditions de sa mise en œuvre. Réduire

l'artificialisation ne peut pas consister à appliquer une règle uniforme partout, sans distinguer les besoins, les capacités, les héritages et les contraintes de chaque bassin de vie.

Le PADDUC occupe une place singulière dans l'ordonnancement de la planification territoriale. Cette singularité confère à l'île une faculté de définition propre : la Corse dispose de la liberté de tracer sa propre trajectoire foncière. Si ce statut particulier ne la soustrait pas à l'obligation globale de sobriété, il lui laisse une marge de manœuvre pour fixer, territorialiser et programmer l'usage de son sol.

Cette spécificité n'est pas un détail technique, elle est politiquement essentielle. L'enjeu est d'apporter une réponse forte et conforme aux attentes du peuple corse : la défense de la terre, la lutte contre la spéculation immobilière, la justice sociale et la garantie d'accès au logement permanent pour ceux qui vivent et travaillent ici. Le passage au ZAN ne doit pas être un exercice de conformité bureaucratique, mais l'occasion de reprendre la maîtrise de notre destin foncier.

Toutefois, cette liberté constitue le corollaire d'une responsabilité accrue. Elle implique pour la Collectivité de Corse d'assumer pleinement ses choix stratégiques et leurs conséquences.

Elle doit permettre de répondre aux défis auxquels l'île sera confrontée, tout en garantissant que les décisions prises puissent, si nécessaire, être défendues devant les juridictions compétentes et surtout, comprises par les acteurs territoriaux, notamment les communes, qui ont besoin de visibilité et de stabilité.

L'enjeu est aussi de convertir la liberté institutionnelle reconnue à la Corse sur la programmation foncière en une capacité effective de pilotage des politiques territoriales, au service des intérêts collectifs de l'île.

Cette ambition territoriale se heurte pourtant à un obstacle structurel : la couverture encore très incomplète de la Corse en documents d'urbanisme robustes (PLU, PLUi). Ce retard fragilise la mise en œuvre cohérente d'une politique foncière globale. Lorsque les règles locales sont absentes, obsolètes ou inadaptées, les communes se retrouvent en première ligne, exposées à l'incertitude juridique, aux contentieux systématiques et à la pression d'opérations immobilières opportunistes.

Ce décalage complique la traduction concrète des objectifs du PADDUC sur le terrain. Comment territorialiser la sobriété, planifier la densification ou sanctuariser les espaces agricoles si les outils de planification locaux font défaut ?

Dès lors, la réflexion sur la trajectoire foncière ne peut pas être dissociée d'un effort massif de renforcement et d'accompagnement des communes. Sans cela, nous courons le risque de produire de grandes orientations théoriques à l'échelle de l'île, privées de capacité réelle d'application homogène et stable dans nos villages, nos villes et nos intercommunalités.

Les élus ont besoin d'un cadre protecteur pour l'élaboration des documents d'urbanisme ; les maires ne peuvent pas être en situation de fragilité permanente face à une matière aussi complexe, mouvante et juridiquement exposée. Il appartient donc à la Collectivité de Corse de construire, à travers un dialogue renforcé avec les territoires, une trajectoire vers le ZAN combinant sécurité juridique et vision

stratégique de l'aménagement.

3. De la sobriété foncière au projet territorial

S'agissant de la sobriété foncière, l'intuition courante associe l'absence de document d'urbanisme à un risque de consommation d'espace accru. C'est la réalité qui tend à valider cette intuition, et ce faisant, à démentir la promesse du droit ; pour rappel, sous le régime du RNU, la constructibilité est en principe limitée aux parties actuellement urbanisées (PAU).

Le régime du RNU en Corse n'a pas empêché des consommations significatives, y compris dans des communes soumises à la loi Littoral : 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.

Par ailleurs, 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 le PADDUC de 2015 et la loi Climat et Résilience de 2021, dont les zones à urbaniser (AU) représentent des capacités résiduelles considérables, sans obligation de compatibilité avec une trajectoire ZAN tant que la mise en compatibilité n'est pas intervenue.

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 est donc un levier prioritaire, indépendamment du niveau d'ambition retenu pour la trajectoire décennale.

Enfin, 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.

Ainsi, la concentration de la consommation appelle une territorialisation différenciée. Appliquer un taux uniforme de réduction à l'ensemble des communes insulaires 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.

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. En effet, 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. 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. 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. Contenir cette fraction permettrait de réduire la consommation sans aucun impact sur les besoins résidentiels.

Le choix du niveau d'ambition ne peut pas être fait indépendamment de la connaissance des besoins des différents types de territoires car :

- 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 opérationnelles.
- Fixer un quota global de consommation d'espace pour la Corse ne dit rien sur la manière de le répartir entre les 360 communes.

Or, cette répartition de l'effort n'est pas seulement un exercice technique, elle traduit une vision de l'équité territoriale et du projet de développement de l'île.

Dans ce cadre, il est à noter que la consommation d'espace est structurellement concentrée sur un petit nombre de communes (voir illustrations ci-dessous) :

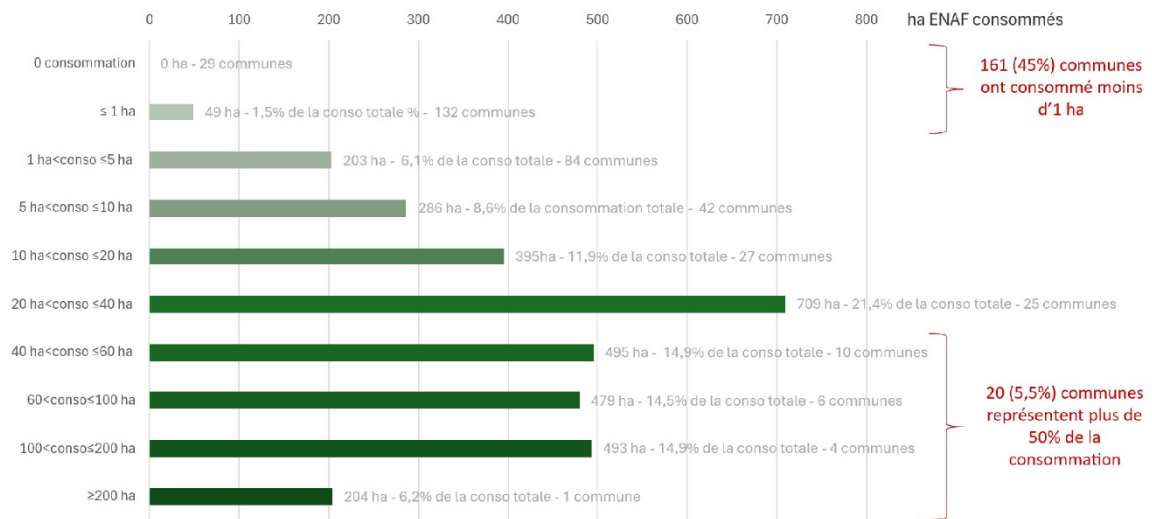
- Les 20 communes les plus consommatrices représentent à elles seules plus de 50% de la consommation territoriale, les 10 plus consommatrices, 1/3.
- À l'autre extrémité, 29 communes n'ont consommé aucun espace sur la période,
- Et 161 communes, soit 45% du total ont consommé moins d'un hectare.

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 200 hectares en dix ans et une commune qui n'en a consommé aucun.

Ces éléments sont illustrés par les graphiques ci-dessous :

Classes de communes selon le niveau de consommation des ENAF



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

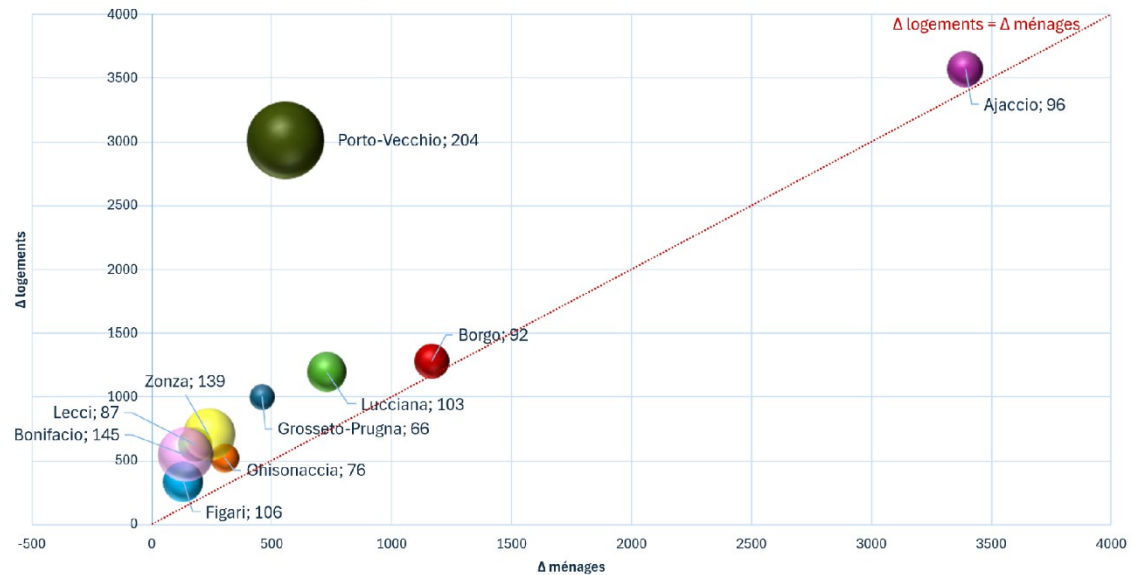


Tableau récapitulatif — chiffres clés de la trajectoire foncière corse :

Indicateur	Valeur	Période / horizon
Consommation d'ENAF	≈ 3 300 ha (≈ 330 ha/an)	2011-2021
Progression espace urbanisé vs population	x9,3 vs x1,3	160 dernières années
Taux de résidences secondaires	≈ 37 % (jusqu'à 50 %+ sur le littoral)	Actuel
Logements produits	39 214 (+1,6 %/an)	2011-2021
Ménages supplémentaires	≈ 21 000	2011-2021
Ratio logements produits / ménage supplémentaire	1,85	2011-2021
Autonomie alimentaire de l'île	4 %	Actuel
Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) sanctuarisés	100 000 ha (dont 16 000 ha en production)	Actuel
Concentration de la consommation	20 communes = plus de 50 % ; 10 communes = 1/3 ; 29 communes = 0 ha ; 161 communes (45 %) < 1 ha	2011-2021
Ménages projetés (INSEE, juillet 2025)	196 000 (+40 000 vs 2021)	Horizon 2050
Rythme de croissance des ménages	+1 400/an puis +1 100/an	2021-2030 puis 2030-2050
Scénario standard « division par deux » (écarté)	-45 % ≈ 1 800 ha	2025-2035
Scénario « de rupture » (retenu)	-65 % ≈ 1 200 ha	2025-2035
Part du foncier économique dans la consommation	5,6 %	2011-2021

Concernant le projet territorial, le Conseil exécutif ne souhaite pas inscrire la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette dans une approche exclusivement quantitative. Une trajectoire foncière fondée uniquement sur des objectifs chiffrés, des ratios uniformes ou des enveloppes définies sans prise en compte des réalités territoriales ne permettrait pas de répondre pleinement aux enjeux spécifiques de l'île.

L'approche retenue consiste à passer d'une logique de répartition de contraintes foncières à une logique de programmation territoriale adaptée aux caractéristiques, aux besoins et aux équilibres propres à la Corse.

Une politique foncière efficace ne peut se concevoir selon une approche uniquement sectorielle. Les différentes dimensions de l'aménagement du territoire sont étroitement interdépendantes : les enjeux liés au logement sont liés à ceux de l'emploi, les choix de mobilité reposent sur la préservation des ressources naturelles, notamment l'eau, et la protection des espaces agricoles nécessite de préserver les terres présentant le plus fort potentiel productif.

Les besoins de la population constituent le principal facteur de détermination des choix d'aménagement : assurer les conditions du logement permanent des résidents, préserver le foncier nécessaire aux activités productives locales, renforcer les

centralités des territoires de l'intérieur et protéger les espaces à enjeux stratégiques.

Cette vision doit nous conduire à substituer la logique d'opportunité à une logique de projet territorial, fondée sur une maîtrise collective des choix d'aménagement et sur la recherche d'un équilibre durable entre développement, cohésion sociale et préservation des ressources.

À l'horizon 2050, le Conseil exécutif propose à l'Assemblée de Corse une trajectoire de transformation (scénario dit « de rupture ») qui écarte les hypothèses de régulation minimale ou de prolongement des tendances actuelles (scénario au « fil de l'eau »). Ce choix stratégique est décrit dans la parties suivante et repose sur une ambition clairement définie, mais également sur la nécessité d'une forte sécurisation juridique et politique de la trajectoire d'artificialisation voulue pour la Corse.

a) L'insuffisance d'un scénario standard (division par deux) : la continuité d'un modèle d'urbanisation aujourd'hui dépassé.

Une trajectoire peu ambitieuse en matière de réduction de la consommation d'espace génère des facteurs de risque qu'il semble important de souligner.

Premièrement, un scénario standard (division par deux : trajectoire linéaire ou à effort croissant) place la Corse en situation de divergence par rapport aux objectifs fixés aux régions continentales pour 2031 (soit une réduction de 50% sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente 2011-2021), 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. Sur le plan juridique, un objectif de réduction symbolique (quelques points seulement) expose inévitablement le futur PADDUC 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).

Deuxièmement sur le plan politique et institutionnel, ce scénario va 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).

Par ailleurs, l'alignement sur les objectifs imposés aux régions françaises (-50%) conduit à une application du cadre national sans recourir à la liberté que le législateur a spécifiquement conférée à la Corse. Ce choix « simple » suppose 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 françaises.

Le scénario standard (division par deux) 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 standard (division par deux) comporte 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 (sur la première décennie 2021-2031 de la trajectoire ZAN, les projections INSEE indiquent un rythme de l'ordre de 2 000 ménages supplémentaires par an).

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, 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.

Le scénario s'appuie sur la consommation d'ENAF d'environ 3 300 ha mesurée via l'analyse des MOS entre 2011 et 2021. Il intègre 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).

La simple réduction par deux sur la première décennie, soit environ un potentiel d'artificialisation d'environ 1 800 ha (-45% sur la période 2021-2031) après application de la garantie communale, 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, 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.

b) La nécessité d'un scénario « de rupture » : l'engagement vers un changement profond du modèle de développement de l'urbanisation

Le scénario dit « 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. La rupture implique donc un débat sur les priorités territoriales, à horizon 2035 pour la première décennie de la trajectoire légale, et à horizon 2050 pour l'objectif ZAN final.

Ce scénario combine :

- D'une part, une trajectoire à effort maximal d'environ 65% de réduction sur une première décennie (période 2025 à 2035), permettant ensuite d'assouplir les contraintes jusqu'en 2050 (une fois que la sobriété est structurellement intégrée aux documents locaux). Ce choix induit d'aller au-delà de l'objectif de réduction de l'artificialisation imposé aux régions continentales pour 2031 (soit une réduction de 50% sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente 2011-2021).
- D'autre part, une approche par les besoins et le projet d'aménagement de la Corse. Cette approche s'appuie, sur une estimation des besoins réels du territoire sur chaque décennie, notamment en logements en lien avec les projections démographiques. Le niveau de consommation d'espace intègre éventuellement les besoins en foncier économique, en infrastructures (par exemple, le choix de développer l'infrastructure ferroviaire en plaine orientale conduit à y flécher une part substantielle du développement urbain).

Ce scénario apparaît conforme aux dispositions à finalité normative (modèle d'urbanisation général), ou directement opposables (les espaces stratégiques agricoles ou environnementaux) du PADDUC de 2015 (malgré le fait que le PADDUC n'ait pas fixé d'objectif quantifié de maîtrise de la consommation d'espace) qui démontre dans sa mise en œuvre un besoin accru de maîtrise de la consommation d'espace. Ainsi, la révision du PADDUC justifie pleinement des restrictions plus marquées en Corse que le cadre général opposable en France.

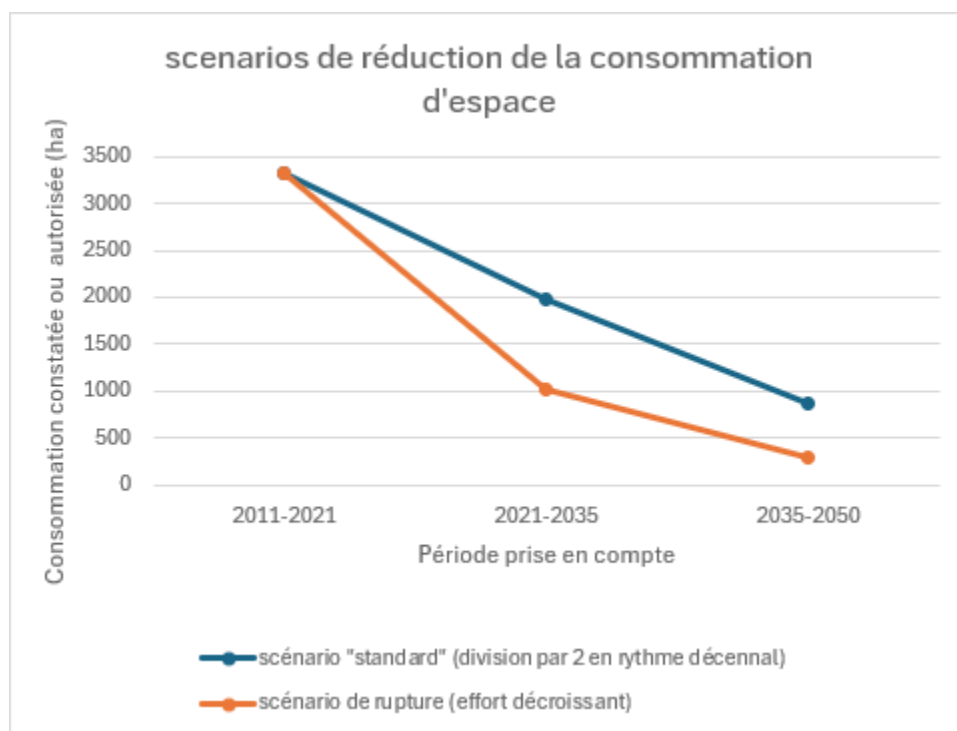
En effet, l'atteinte d'un niveau de réduction de l'artificialisation des sols plus ambitieux en Corse qu'en France apparaît en totale cohérence avec la prise en compte des spécificités insulaires : vulnérabilité des espaces agricoles, pression touristique et rareté du foncier disponible pour les infrastructures et les usages économiques et urbains.

Cette option est la plus ambitieuse mais 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 renforce l'accompagnement des communes dans la mise à niveau de leurs documents d'urbanisme dans des délais très courts.

Dans ce contexte, le Conseil exécutif fait le choix de retenir ce scénario « de

rupture » par rapport au modèle d'urbanisation à l'œuvre durant les dernières décennies. La trajectoire à effet décroissant du scénario de rupture conduit à un potentiel d'artificialisation d'environ 1200 ha sur la première décennie pour l'ensemble de la Corse en partant d'une base d'environ 3 300 ha consommés sur la période 2011-2021.

Les deux scenarii sont illustrés sur le graphique suivant :



Par ailleurs, le Conseil exécutif de Corse propose de retenir a priori 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 guidé par 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, les SCOT et 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 que le PADDUC fixe des objectifs suffisamment précis pour que la somme des enveloppes communales soit cohérente avec la trajectoire régionale retenue.

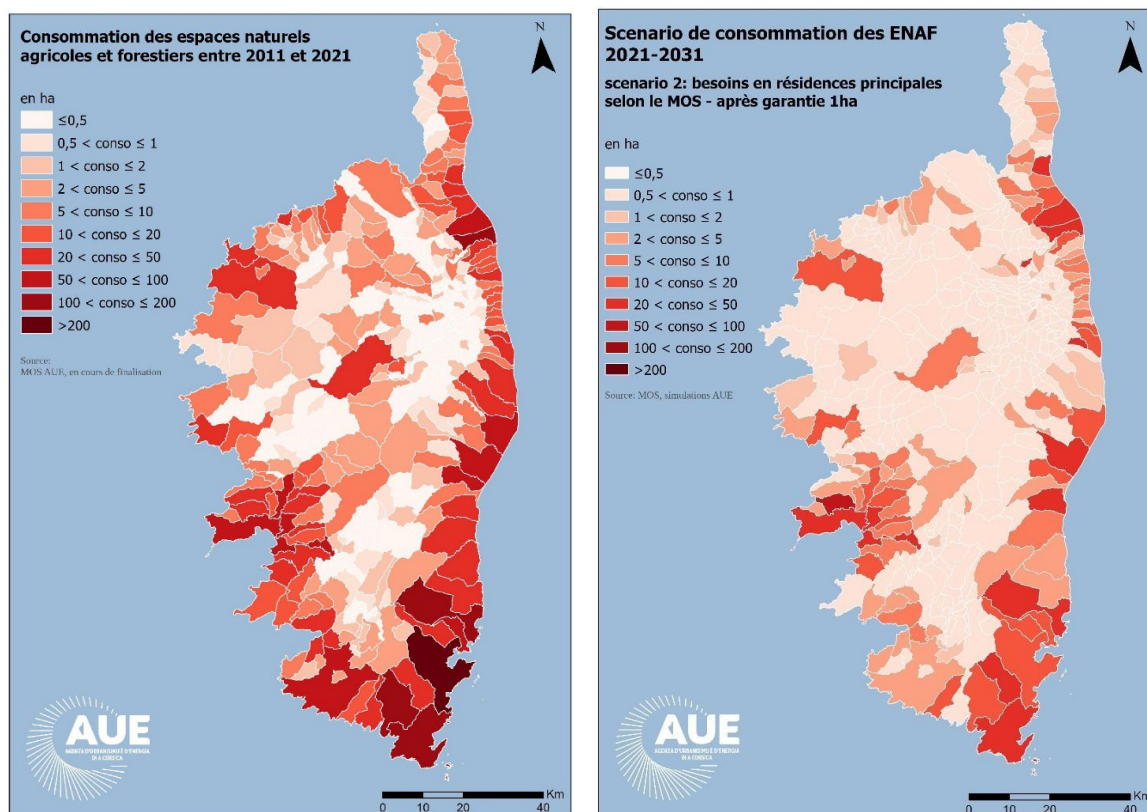
Ce choix interroge la trajectoire vécue sur 2011-2021 en se demandant *"qu'aurait-on consommé si le nombre de logements produits avait été strictement dimensionné par les besoins des ménages permanents ?"* et utilise cette référence pour calibrer une enveloppe cohérente avec une logique de rupture et répartie équitablement entre les

communes.

La méthode s'appuie sur le delta de ménages observé sur 2011-2021 (environ 21 000 ménages supplémentaires) par commune, qui correspond au logement permanent. 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. Les détails de la méthodologie mise en œuvre pour la répartition par commune sont présentés dans le rapport de l'AUE en annexe.

A partir de cette méthodologie, les deux cartes en page suivante indiquent respectivement les consommations d'ENAF par commune sur la période 2011-2021 et propose une répartition future des enveloppes mobilisables sur la période 2021-2031.

Par ailleurs, 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 a un impact significatif, d'autant plus que la densification du résidentiel entraîne mécaniquement une réduction des surfaces connexes (voirie, espaces de stationnement, réseaux).



Enfin, le Conseil exécutif propose qu'une part significative du potentiel

d'artificialisation intègre une réserve territoriale pour permettre la réalisation de grands projets d'aménagements structurants (ports, aéroports, routes, voies ferrées, collèges ou lycées, opérations d'ensemble respectant les conditions posées dans le PADDUC de 2015, en particulier au sein des Secteurs d'enjeux régionaux) ou encore pour la création de nouveaux espaces stratégiques à vocation économique.

Le développement économique constitue en effet un angle d'analyse essentiel à la définition de la trajectoire ZAN. Les zones d'activités, commerciales et économiques ne représentent que 5,6% de la consommation totale sur 2011-2021. Un chiffre qui traduit en réalité une faiblesse structurelle : la croissance économique corse sur la dernière décennie 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 emprises foncières dédiées. Le foncier économique disponible en Corse est donc 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.

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 insulaire.

C'est l'un des chantiers que la révision du PADDUC que le Conseil exécutif propose d'ouvrir, en articulant la trajectoire ZAN avec la stratégie de développement économique, afin de s'assurer que la sobriété foncière se traduise par un renforcement du tissu productif local assorti d'une densification qualitative de l'urbanisation.

Le PADDUC dispose d'outils réglementaires qui lui permettront 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.

Tableau récapitulatif — principales différences entre les deux logiques de trajectoire :

Critère	Standard (+2)	Rupture
Dynamique démographique	Aucun levier sur les flux ; la croissance est subie telle que projetée	Trajectoire infléchie par les choix d'aménagement, l'attractivité différenciée des territoires et la régulation
Production et destination des logements	Volume réduit mécaniquement, sans ciblage sur la destination ; part non permanente non régulée ; risque accru d'éviction des résidents permanents sur un marché plus tendu	Volume maîtrisé et orienté vers la résidence principale ; régulation active des meublés de tourisme et des résidences secondaires
Régulation du parc non permanent	Aucune ; le gisement de résidences secondaires / logements vacants n'est pas mobilisé	Encadrement des meublés de tourisme ; mobilisation du stock existant comme levier de réponse aux besoins sans artificialisation
Foncier économique	Réduction quantitative globale, sans protection spécifique du foncier économique	Programmation économique spatialisée ; identification et protection préalable des sites stratégiques
Ressources naturelles et climat	Volume atténué mais sans arbitrage sur les localisations à risque ni les continuités écologiques ; effets de fragmentation persistants à moindre échelle	Arbitrage explicite sur la capacité d'accueil, l'exposition aux risques et les continuités écologiques ; anticipation de la doctrine ERC (éviter-réduire-compenser)
Formes urbaines	Réduction en volume mais sans changement de forme ; risque de reproduction du modèle diffus à moindre échelle	Densification ciblée autour des centralités et des infrastructures structurantes ; limitation stricte du bâti diffus
Infrastructures et équipements	Réduction du volume mais logique diffuse maintenue ; économies limitées sur les coûts d'équipement	Optimisation des investissements publics ; concentration autour des équipements existants ou projetés
Coûts de gestion	Atténuation limitée si la dispersion se poursuit à moindre intensité	Optimisation des coûts de gestion par concentration ; modèle plus soutenable pour les finances publiques locales
Consommation d'espace	≈ 1 657 ha (≈ 1 803 ha avec garantie communale) ; interroge la compatibilité avec les orientations du PADDUC 2015	≈ 1 100 à 1 300 ha selon les leviers mobilisés ; compatible avec une trajectoire ZAN ambitieuse
Compatibilité loi Climat et Résilience / ZAN 2050	Conformité arithmétique (-50 %) mais pas de garantie juridique complète ; l'objectif 2050 reste très incertain sans changement de modèle	Compatible avec le ZAN 2050 si les leviers de densification et de régulation sont activés ; aucun scénario ne garantit seul l'atteinte du ZAN sans effort soutenu sur les deux décennies suivantes
Compatibilité avec le PADDUC 2015	Incompatible avec l'ambition de changement de modèle portée par les orientations et prescriptions du PADDUC	Cohérente avec la stratégie territoriale de 2015, mais ne peut se concrétiser que via une stratégie territoriale assumée et dotée de moyens opérationnels

c) Construire la trajectoire de sobriété en concertation avec les territoires

Une trajectoire juste se construit avec les forces vives de l'île. Cependant, pour que cette concertation ne soit pas une énième formalité administrative ou une simple

diffusion d'informations en aval, la Collectivité de Corse fixe une doctrine claire basée sur la primauté absolue de l'intérêt général insulaire sur les logiques de rente.

L'ensemble des analyses développées dans ce rapport propose donc une programmation appuyée sur des orientations politiques essentielles au développement du territoire (logements permanents, équipements structurants, fonciers économiques, etc.) pour en déduire les enveloppes communales.

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.

Le niveau d'ambition proposé d'environ 65% de réduction d'artificialisation sur la prochaine décennie (période 2025-2035) et la programmation des besoins doivent donc être construits avec l'ensemble des acteurs, dans une logique de péréquation et en s'appuyant notamment sur une modulation de l'effort de réduction en fonction de la consommation passée (effort plus important pour les communes qui ont le plus consommé et effort moindre voire nul pour les communes qui ont peu ou pas consommé).

C'est cette démarche qui est proposée par le Conseil exécutif pour la territorialisation de l'objectif final de réduction de l'artificialisation à l'échelle insulaire.

La Collectivité de Corse propose une approche consistant à afficher une ventilation de l'artificialisation à l'échelon communal, afin notamment d'offrir une lisibilité et une sécurité juridique au PADDUC révisé puis approuvé.

Dès le mois de septembre, la Collectivité portera ainsi le débat dans les territoires pour coconstruire une grille de critères indispensables à la répartition finale du droit à bâtir. Dictés par les dynamiques économiques et démographiques des territoires, les critères pourraient être les suivants :

- la consommation historique ;
- la dynamique démographique et les besoins en logements permanents ;
- le potentiel de densification et de mobilisation du parc existant ;
- le taux de résidences principales dans le parc total ;
- la vocation des sols et la présence d'espaces stratégiques ;
- la vulnérabilité environnementale et climatique ;
- la dynamique de revitalisation des centres.

Cette liste ne constitue pas un cadre figé ; elle a vocation à évoluer au regard des échanges avec les élus et des réalités observées sur le terrain. Elle constitue un support de travail destiné à nourrir la concertation territoriale.

Afin de garantir l'efficacité et l'opérationnalité du dispositif, et d'éviter la mise en place

d'un mécanisme excessivement complexe ou difficilement applicable, la Collectivité de Corse proposera une méthode reposant sur deux niveaux de répartition :

Fondé sur un nombre restreint de critères robustes, un premier niveau macro-territorial permettra de définir les enveloppes de base. Pour guider cette différenciation territoriale sans tomber dans l'arbitraire, plusieurs logiques politiques seront soumises à la discussion :

- La différenciation par grands ensembles : distinguer le littoral (cible de la spéculation) et l'intérieur (à revitaliser) ;

- Le strict respect de l'armature urbaine : réinterroger le modèle du PADDUC de 2015 pour l'adapter aux réalités démographiques réelles ;

- Le maillage par bassins de vie : raisonner à l'échelle des mobilités quotidiennes pour mutualiser les efforts fonciers ;

- L'équité par l'accessibilité : identifier les besoins prioritaires selon la proximité concrète des services publics (écoles, santé) ;

- La capacité d'accueil et de charge du territoire : utiliser la disponibilité de la ressource en eau et les risques d'incendie comme filtres transversaux infranchissables.

À l'échelle locale, un niveau micro-territorial permettra d'ajuster les enveloppes en fonction des spécificités fines de chaque commune ou intercommunalité. Cette volonté d'adaptation présente l'avantage de combiner la lisibilité de la règle et la finesse de la différenciation. Elle ne se conclut pas par un simple rationnement aveugle de l'espace : elle crée une incitation politique et financière forte en récompensant la sobriété, la qualité environnementale et l'utilité sociale des projets locaux.

Cette phase de concertation mobilisera les instances de dialogue de l'île — la Chambre des Territoires, le Comité de pilotage du PADDUC, le Conseil de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la Corse (CAUC) et le Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel de Corse (CESECC).

Entre septembre 2026 et mars 2027, cette phase d'écoute et de concertation permettra d'identifier les projets portés par les communes, leurs besoins ainsi que les difficultés rencontrées, afin de construire une trajectoire foncière qui ne soit pas imposée, mais élaborée collectivement, équitable et durable.

Ce processus, organisé autour d'étapes successives de co-construction, permettra de sécuriser la méthode et d'échanger avec l'ensemble des acteurs jusqu'à l'adoption finale de la trajectoire de sobriété foncière par l'Assemblée de Corse.

Afin de donner une traduction concrète à cette démarche de gouvernance partagée et de garantir la transparence des arbitrages à venir, la Collectivité de Corse fixe un calendrier de travail structuré. Le rétroplanning méthodologique est le suivant :

Phase	Période	Territoires	Gouvernance	Livrable
1	Sept.-Oct.	Tournée des microrégions et bassins de vie pour poser le diagnostic de la consommation foncière historique	Ouverture COPIL PADDUC + CAUC, saisine Chambre des Territoires	Cartographie partagée des vulnérabilités et de la pression spéculative
2	Nov.-Déc.	Ateliers avec intercommunalités et maires pour tester les différents éléments constitutifs de la trajectoire	Sessions techniques CAUC + COPIL PADDUC, saisine Chambre des Territoires	Pré-répartition des enveloppes foncières globales
3	Janv. 2027	Réunions par grand territoire pour identifier les projets à forte utilité sociale	Définition de la grille de critérisation fine	Modèle d'arbitrage foncier ajusté
4	Févr. 2027	—	Présentation devant Chambre des Territoires, COPIL, CAUC, CESECC	Document de synthèse de la trajectoire de sobriété foncière
5	Mars 2027	—	Débat et vote solennel de l'Assemblée de Corse	Entrée en vigueur de la doctrine foncière

Conclusion :

Le débat sur la sobriété foncière conduit la Corse à opérer un choix stratégique majeur entre deux orientations.

La première reviendrait à prolonger, malgré des ajustements ponctuels, un modèle d'aménagement dont les limites sont désormais clairement identifiées : consommation continue d'espaces, recul des terres agricoles, intensification des tensions foncières, difficultés croissantes d'accès au logement permanent, fragilisation des ressources en eau et diminution des capacités de maîtrise publique.

La seconde consiste à engager une véritable trajectoire corse de sobriété foncière, fondée sur la préservation de la terre, la réponse prioritaire aux besoins des Corses, la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, la lutte contre les dynamiques spéculatives et la construction d'un modèle d'aménagement plus équilibré et davantage maîtrisé.

C'est cette orientation que le Conseil exécutif de Corse propose aujourd'hui de retenir.

Faire de la sobriété foncière un outil au service du développement de la Corse impose d'arbitrer immédiatement deux questions opérationnelles cruciales : la forme de la trajectoire (la vitesse) et le volume d'hectares (la quantité) pour la première décennie.

Le Conseil exécutif de Corse propose d'écarter les scénarios de reconduction tendancielle standard (division par deux) et de retenir une trajectoire à effort décroissant, structurée en deux séquences :

- Période 2025-2035 : un effort de réduction significatif et immédiat de la consommation d'espaces ;
- Période 2035-2050 : une stabilisation avec un assouplissement progressif, à mesure que les effets de la première décennie sont consolidés.

L'affirmation d'un niveau d'exigence plus ambitieux que les standards proposés par la loi générale apparaît pleinement justifiée. Cette ambition renforcée répond aux vulnérabilités structurelles identifiées 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.

Ce choix politique impose un effort maximal et immédiat dès la première décennie (2025-2035). C'est l'option la plus ambitieuse sur le plan environnemental, la seule cohérente avec l'urgence climatique et la nécessité absolue de sanctuariser nos Espaces Stratégiques Agricoles (ESA). Cette trajectoire implique d'assumer des arbitrages différenciés, en particulier dans les régions les plus fortement exposées aux tensions foncières et environnementales. Là où la pression sur le foncier est la plus importante, où les équilibres hydriques sont les plus fragiles, les réponses publiques doivent nécessairement être adaptées aux réalités locales. L'affirmation

d'un niveau d'exigence renforcé ne relève pas d'une demande de traitement dérogatoire, mais de la prise en compte objective des contraintes et des vulnérabilités propres au territoire corse. Elle traduit la volonté de construire une stratégie d'aménagement responsable, fondée sur l'anticipation et la préservation des équilibres essentiels de l'île.

L'effort maximal et immédiat à produire dans les dix années à venir ne concerne bien sûr pas seulement les choix en matière de consommation foncière et d'aménagement du territoire. Il a vocation également à se porter dans le domaine du renforcement de la cohésion linguistique, culturelle et sociale de la société corse, de sa vitalité démocratique, de son rayonnement économique, de sa force vitale.

Il participe d'un choix politique clair : le refus des logiques de spéculation, de dépossession et la volonté de permettre au peuple corse de continuer à être, et à vivre dignement sur sa terre.

Le Conseil exécutif rappelle enfin son choix de retenir la maille communale comme échelon de déclinaison de cette trajectoire, pour les raisons exposées en partie 3.

Préserver les ressources foncières de l'île et les mettre en valeur en organisant le développement est une ambition à porter collectivement, et à mettre en œuvre de façon concertée et cohérente entre toutes les collectivités de l'île.

La transposition dans le PADDUC des objectifs de sobriété foncière posés par la loi climat et résilience ne vise donc pas simplement à formaliser un cadre technique de régulation foncière, mais à définir des principes partagés, visant à préserver et mettre en valeur un élément essentiel du patrimoine collectif du peuple corse : sa terre.

Au des éléments exposés dans le présent rapport, je vous prie de bien vouloir en prendre acte de celui-ci.