

ASSEMBLEE DE CORSE

2 EME SESSION ORDINAIRE DE 2024

REUNION DES 28 ET 29 NOVEMBRE 2024

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**ANALISI GLUBALE DI A MESSA IN OPERA DI U PIANU
D'ASSESTU È DI SVILUPPU DUREVULE DI A CORSICA È
MESSA IN ANDA DI A PRUCEDURA DI REVISIONE**

**ANALYSE GLOBALE DE L'APPLICATION DU PLAN
D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA CORSE (PADDUC) ET ENGAGEMENT DE LA
PROCÉDURE DE RÉVISION**

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

Le PADDUC est un document stratégique fixant des objectifs pour un développement durable du territoire ; lors de son adoption par l'Assemblée de Corse en octobre 2015, il a été vu et voulu par les élus comme un véritable projet de société pour les quarante prochaines années. Ses domaines d'action sont divers et clairement identifiés dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ses objectifs principaux portent sur la préservation de l'environnement de la Corse, son développement économique, social, culturel et touristique. Ses orientations sont déterminées en matière de protection et mise en valeur du territoire, de développement agricole rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transport de personnes et de marchandises, de logistiques, d'intermodalité, d'infrastructures, de réseaux de communication et de développement touristique.

Le PADDUC s'inscrit, dans la hiérarchie des normes. Il est ainsi opposable tant aux collectivités qu'aux particuliers. Ainsi, les SCoT - et en absence de SCoT, les PLU et cartes communales - doivent être compatibles avec lui notamment dans la délimitation de leurs zones et l'affectation qu'ils vont leur donner. En absence de SCOT, de PLU ou de cartes communales, les dispositions du PADDUC relatives, d'une part, aux précisions des modalités d'application des lois littoral et montagne et, d'autre part, concernant les espaces définis avec des enjeux de préservation ou de développement, sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration ou de demandes d'autorisations d'urbanisme.

Par ailleurs, le PADDUC :

- définit les principes de l'aménagement de l'espace (implantation de grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales...)
- détermine les Espaces Agricoles Naturels et Forestiers (ENAF) et les sites et paysages à préserver ;
- vaut, en outre, Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) ;
- peut, de plus, par délibération de l'Assemblée de Corse, dresser une liste complémentaire des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques de patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver et définit leur localisation ;
- Enfin, il peut par délibération de l'Assemblée de Corse, déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces dans la bande littorale des 100 mètres, dans

lesquels peuvent être autorisés des aménagements légers et des constructions non permanentes à l'exclusion de toute forme d'hébergement.

L'ensemble de ces possibilités ont été prises en compte et intégrées dans le PADDUC, devenu opposable en novembre 2015.

Il convient de rappeler que les habilitations du PADDUC - définies dans les articles L. 4424-9 et L. 4424-11 du CGCT - ont été pleinement mobilisées, notamment au travers de la détermination des espaces stratégiques agricoles.

Pour rappel, l'article L. 4424-9 précise que le PADDUC :

« Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives ».

En outre, l'article L. 4424-11 du CGCT dispose que le PADDUC :

« Le PADDUC peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties, le cas échéant, de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse ».

Dans ce cadre, l'un des objectifs du PADDUC était de protéger les espaces agricoles et sylvicoles, avec une volonté de doubler la production agricole et sylvicole à trente ans en corrigeant les évolutions observées de l'occupation du sol : artificialisation, pression foncière et sous-mobilisation.

Ainsi, les documents d'urbanisme se doivent d'identifier les terres répondant aux critères qualitatifs caractérisant les ESA et les classer à ce titre en vocation agricole stricte. En l'absence de documents d'urbanisme, les dispositions relatives aux ESA sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au Code de l'urbanisme.

Comme le prévoit l'article L. 4424-14 du CGCT, l'analyse globale de l'application du PADDUC doit être présentée à l'Assemblée de Corse dans un délai de six ans à compter de son approbation.

Pour mémoire, cet article dispose : *« à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation du plan d'aménagement et de développement durable, le Conseil exécutif de Corse procède à une analyse globale des résultats de son application notamment du point de vue de l'environnement. Cette analyse est soumise à l'avis du Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel de Corse, communiquée au public et transmise à l'Assemblée de Corse. L'Assemblée délibère sur le maintien en vigueur du PADDUC, sur sa modification, ou sur sa révision, complète ou partielle ».*

Par délibération n° 21/205 AC en date du 19 novembre 2021, l'Assemblée de Corse a approuvé une méthode relative à l'analyse globale des résultats du PADDUC et de son application notamment du point de vue de l'environnement.

En termes d'organisation, la méthode approuvée consistait, d'une part, en une analyse dite « *interne* » des effets du PADDUC avec une consultation des directions opérationnelles de la Collectivité de Corse, des Agences et des Offices et d'autre part, en une analyse dite « *externe* » avec la consultation de différents acteurs du territoire.

En matière de contenu, cette méthode s'appuie sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui a servi de support à la présente évaluation du PADDUC. Pour rappel, le PADD comprend trois volets, déclinés en 14 orientations stratégiques (OS n° 1 à 14), à savoir :

- Volet 1 : Faire société (OS n° 1 à 3),
- Volet 2 : Diversifier l'économie pour un développement territorial durable (OS n° 4 à 8),
- Volet 3 : L'aménagement au service d'un développement équilibré et de la transition écologique et sociétale (OS n° 9 à 14). Une partie spécifique à la problématique de la spéculation foncière/immobilière et l'accès au logement a été intégré à ce volet de l'analyse.

L'objectif principal du présent rapport vise à fournir à l'Assemblée de Corse :

- d'une part, une analyse globale des résultats de l'application du PADDUC depuis son adoption, notamment ses effets sur l'environnement ;
- et d'autre part, un bilan du PADDUC permettant à terme de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis 2015, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

De plus, les trajectoires et les orientations arrêtées par un futur PADDUC devront s'attacher à intégrer l'évolution institutionnelle de l'île et en corollaire, un cadre législatif et réglementaire susceptible de lutter efficacement contre la spéculation foncière et immobilière, sans accentuer les tensions économiques et sociales relatives à l'accès au logement.

Elles devront également mieux intégrées la question de la résilience du territoire dans toutes les politiques publiques, ce qui nécessite à la fois d'accélérer notre transition écologique, de réduire l'artificialisation des sols, de lutter contre le dérèglement climatique et les risques afférents (incendies, inondations, sécheresses, tempêtes exceptionnelles, etc.).

1) L'analyse interne des orientations stratégiques du PADDUC

Engagée en février 2022, l'élaboration de l'analyse dite « *interne* » s'articule autour des 14 orientations stratégiques du PADDUC et implique les directions opérationnelles de la Collectivité de Corse, les Agences et Offices. Depuis 2015, les trois volets du PADD ont été déclinés - de manière concrète et opérationnelle - dans le cadre des schémas, des plans ou encore des règlements adoptés par l'Assemblée de Corse.

Ainsi, la synthèse proposée a notamment consisté, en une comparaison entre les

orientations de 2015 et les plans pluriannuels, schémas sectoriels ou autres études mises en œuvre par la Collectivité de Corse.

Durant l'année 2022, les comités techniques se sont régulièrement réunis (avril, mai et septembre) afin :

- de présenter la méthodologie choisie pour réaliser l'analyse du PADDUC ;
- de constituer des groupes de travail pour assurer la transversalité entre les directions ;
- d'assurer le suivi de l'analyse par la désignation d'un rapporteur en charge de rédiger des contributions pour chaque orientation stratégique.

Les contributions relatives aux 14 orientations stratégiques (OS n° 1 à OS n° 14) sont présentées dans les annexes 1 à 3, qui traitent respectivement des trois principaux volets du PADDUC, à savoir :

- Annexe 1 : faire société.
 - Combattre les inégalités économiques, sociales et territoriales pour assurer le développement social (OS n° 1) ;
 - Libérer les potentiels de la culture, de la langue et du patrimoine au service du territoire (OS n° 2) ;
 - Replacer le sport comme facteur de cohésion et moteur du développement socio-économique (OS n° 3) ;
- Annexe 2 : diversifier l'économie pour un développement territorial durable.
 - Développer les activités agricoles et sylvicoles et reconquérir les marchés locaux (OS n° 4) ;
 - Etablir un tourisme durable, fondé sur l'identité, largement réparti sur l'année et les territoires (OS n° 5) ;
 - Insuffler un nouvel élan pour un secteur traditionnel de l'économie Corse, le BTP (OS n° 6) ;
 - Catalyser les filières à fort potentiel (OS n° 7) ;
 - Développer l'économie sociale et solidaire, vecteur de cohésion sociale et territoriale, créatrice d'emplois non délocalisables (OS n° 8) ;
- Annexe 3 : l'aménagement au service d'un développement équilibré et de la transition écologique et sociétale.
 - Une armature urbaine au service d'une organisation territoriale plus équilibrée et efficiente (OS n° 9) ;
 - Orientations en matière d'équipements et d'infrastructures (OS n° 10) ;
 - Vers un urbanisme maîtrisé et intégré (OS n° 11) ;
 - Préserver, gérer et mettre en valeur l'environnement (OS n° 12) ;
 - Promouvoir une gestion intégrée des zones côtières (OS n° 13) ;
 - Préserver les espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et sylvicoles (OS n° 14).

À titre principal, ces multiples diagnostics permettent de mesurer l'adéquation entre les actions mises en œuvre depuis 2015 et les objectifs opérationnels préalablement définis dans le PADDUC.

Par ailleurs, ils contribuent à faire émerger des pistes de réflexions en vue d'une évolution des objectifs stratégiques du PADDUC et des orientations règlementaires afférentes.

À ce titre, l'accès au logement constitue une préoccupation majeure pour le Conseil exécutif de Corse ; une partie spécifique à la problématique de la spéculation foncière et immobilière a donc été intégrée dans ce volet de l'analyse.

Les problématiques soulevées par la question du logement sont polymorphes : accès au logement (aspect foncier, risque de spéculation), modernisation du logement (programme de réhabilitation énergétique) et diversification de l'offre de logement (augmentation du parc social notamment).

Les marchés fonciers et immobiliers représentent une part significative du PIB de l'île. Les seules mutations à titre onéreux (hors donations, successions, etc.) entre personnes physiques ou morales portant sur les quatre catégories des terrains à bâtir, des maisons, des appartements et des locaux industriels et commerciaux, sont passés de 12 % du PIB insulaire en 2014 à près de 20 % en 2020.

Entre 2010 et 2020, alors que le PIB a augmenté de 11,4 %, le montant des transactions a augmenté près de quatre fois plus (+ 41,4 %). En volume, ce montant est passé en 10 ans de 1,1 milliard à plus de 1,6 milliard d'euros lié aux transactions immobilières.

L'importance de cette bulle financière est à mettre en perspective avec une structure des revenus et du patrimoine très inégalitaire en Corse et des écarts qui continuent de se creuser. Avec un ratio de 0,66 entre le revenu moyen des ménages et le prix de l'immobilier, la Corse présente en effet le ratio le plus faible (La Réunion, deuxième région la plus pauvre derrière la Corse, présente un ratio de 0,90). Ce seul chiffre illustre les difficultés pour les Corses de pouvoir devenir propriétaire. S'ajoute le fait que la Corse n'est pas une Région Ultra Périphérique (RUP) au sens de l'Union Européenne et ne bénéficie pas des dispositifs dérogatoires associés audit statut : elle est donc la seule portion du territoire français dans cette situation.

Sur la période 2018-2020, 35 communes (sur 360) cumulent 80 % des ventes de logements en valeur. À l'exception de Corti, elles ont toutes une façade littorale ou sont en périphérie d'Aiacciu et Bastia. Nous observons que les prix au mètre carré les plus élevés concernent les communes littorales autour d'Aiacciu et de Portivechju ainsi que sur le littoral de la Balagne. 21 communes se retrouvent avec un prix médian au m² supérieur ou égal à 4 000 €. Enfin, on constate un dynamisme particulier de la commune d'Aiacciu qui sur la période d'observation a représenté plus de 20 % des ventes en valeur. À titre de comparaison, les trois communes qui arrivent ensuite (Portivechju, Bastia et Lecci) voit leur part cumulée s'élever à moins de 19 %.

Pour terminer, le prix du marché immobilier est de 3 160 €/m², soit 31 % au-dessus de la moyenne nationale, ce qui classe la Corse au troisième rang derrière l'île de France (4 630 €/ m²) et la PACA (3 530 €/m²) mais au premier rang sur la valeur moyenne des maisons (3 638 €/m²) et au quatrième sur la valeur moyenne des appartements (3 223 €/m²).

Les prix de l'immobilier, poussés par une forte demande de résidences secondaires (près de 40 % du parc immobilier et taux le plus haut de France), sont donc très élevés et pénalisent les primo-accédants et les familles, et ce d'autant plus que la Corse est aussi la région qui compte le plus faible taux de logements HLM par

nombre d'habitants.

La forte chute des logements vacants (3,1 % du parc immobilier, taux le plus bas de France) estimée à près de 25 % sur ces vingt dernières années est également révélatrice d'une pression immobilière importante.

Enfin, il existe un fort contraste entre l'intérieur dépeuplé et le littoral, dont le développement urbain rapide entraîne une modification des paysages, des conflits d'usages avec les agriculteurs et le foncier d'entreprise.

Pour tenter d'enrayer ces phénomènes (spéculation et dépossession foncière, paupérisation importante des insulaires, inégalités territoriales entre le littoral et l'intérieur), la Collectivité de Corse a notamment défini des grands axes d'intervention dans un cadre réglementaire (règlement « *una casa per tutti, una casa per ognunu* », actions de l'Office Foncier de la Corse, financement des OPAH, conventions OPH, etc.) afin de décliner des dispositifs d'aides à l'investissement permettant d'accroître et diversifier l'offre de logement en faveur de la population résidente, tant en location qu'en accession à la propriété.

2) L'analyse externe des orientations du PADDUC

L'analyse dite « *externe* » a été conduite dans le cadre d'un processus de consultation associant l'ensemble des institutions et acteurs concernés par les questions de développement et d'aménagement, notamment la Chambre des Territoires et le Conseil de l'Aménagement et de l'Urbanisme de Corse (CAUC), dont la création a été approuvée par délibération n° 21/206 AC de l'Assemblée de Corse en date du 19 novembre 2021.

Par ailleurs, toutes les communes de Corse ont été invitées à participer à la phase d'analyse par le biais d'un questionnaire destiné à mesurer les effets du PADDUC sur le bloc communal durant sa période d'application et à mieux cerner les attentes des élus en vue d'une éventuelle évolution du document.

Le PADDUC a servi de support pour l'élaboration du questionnaire ciblant le volet III du PADD « *l'aménagement au service d'un développement équilibré et de la transition écologique et sociétale* » qui est au cœur des préoccupations des communes.

Elaboré sous l'égide de la « *Commission Urbanisme* » de la Chambre des Territoires, ce questionnaire se divise en trois parties principales :

- La première partie concerne la description de la commune. Il s'agissait ici d'obtenir des informations sur la commune consultée, à savoir : le document d'urbanisme en vigueur, la démographie, le nombre de permis de construire délivrés, la nature et le nombre de logements existants, les fonctions structurantes alentours (services publics, activité économique, infrastructures, etc.).
- La deuxième partie vise spécifiquement à l'analyse des orientations stratégiques du PADDUC afin d'appréhender les effets du PADDUC sur la commune en matière de développement local (armature urbaine), de développement des infrastructures et d'équipements, d'urbanisme, de préservation et de mise en valeur de l'environnement, de gestion des zones

côtières (pour les communes concernées) et enfin en matière d'activités agricoles, pastorales et sylvicoles.

- La troisième partie traite des évolutions législatives, réglementaires et institutionnelles intervenues dans le champ de l'urbanisme depuis l'adoption du PADDUC, notamment l'impact des lois ALUR, ELAN et ZAN sur le territoire.

Avant sa transmission aux 360 communes de l'île en mars 2023, le questionnaire a été validé en session plénière de la Chambre des Territoires. En date du 15 mai 2023 (délai de réponse de deux mois), 99 communes - représentant 60 % de la population insulaire - ont répondu au questionnaire. La diversité de la typologie communale insulaire y est représentée, avec des communes dans chaque tranche de population, dans chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et couvertes ou non par un document d'urbanisme (DU).

L'ensemble des réponses ont été traité afin de mesurer les effets réels ou ressentis du PADDUC sur les communes. Il s'agit plus particulièrement des orientations stratégiques n° 9 à 14, à savoir les sujets relatifs à l'urbanisme, au développement local, au développement des infrastructures et des équipements, à la préservation et la mise en valeur de l'environnement, la gestion des zones côtières et enfin sur les activités agricoles, pastorales et sylvicoles.

Le traitement et l'analyse des données ainsi recueillies sont présentées en annexe 4.

Les territoires insulaires, majoritairement ruraux, jugent les effets du PADDUC globalement insuffisants, notamment les élus des communes de montagne qui considèrent les orientations du PADDUC généralistes, complexes et éloignées de leur problématique quotidienne (urbanisme, infrastructures routières, réseaux électriques, eau et assainissement, services publics, attractivité et rééquilibrage territorial, etc.).

L'objectif de l'analyse était de mieux discerner, au regard de données objectives, quelles actions pourraient être envisagées pour corriger, amplifier ou atténuer les effets du PADDUC pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2040. Il apparaît notamment que les écarts entre les orientations stratégiques du PADDUC et leur concrétisation effective sont les plus marqués en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme (volet 3 : OS n° 9 à 14).

À titre d'exemple, les retards en matière de planification engendrent des conséquences néfastes en matière d'aménagement du territoire. Au 31 décembre 2023, 68 communes (19 %) disposaient d'un Plan Local d'Urbanisme, 91 d'une carte communale (25 %) et 201 étaient au Règlement National d'Urbanisme (56 %).

Depuis la fin 2019, 15 communes supplémentaires sont régies par un PLU. Ces 68 communes regroupent 68 % de la population. La tendance actuelle suggère que les communes sans document d'urbanisme seront bientôt minoritaires, même si ceci n'implique pas que tous les documents d'urbanisme aujourd'hui en vigueur soient compatibles avec le PADDUC. Une centaine de communes ne sont pas encore entrées en phase d'élaboration d'un document de planification. Toutefois, elles regroupent moins de 14 000 habitants, soit 4 % de la population.

Cette situation contrastée résulte d'un cadre réglementaire, législatif et

environnemental particulièrement complexe et contraignant pour les communes. Par ailleurs, de nombreux territoires sont soumis à de fortes pressions, notamment spéculatives, mais aussi à la pression des administrés. Il s'avère souvent difficile pour un élu local d'élaborer jusqu'à son terme un document d'urbanisme.

En outre, le fait de ne pas disposer de document d'urbanisme éloigne l'élu de la responsabilité de la délivrance mais surtout du refus de délivrance des autorisations d'urbanisme, puisque la responsabilité du refus est alors portée par l'État. Cela peut être recherché par certains territoires d'autant que cette absence de document d'urbanisme ne semble pas avoir porté préjudice au développement de leur urbanisation en discontinuité, pourtant contraire aux principes des lois littoral et montage.

Aussi, l'absence de document d'urbanisme peut apparaître pour les élus et les administrés comme plus favorable à la constructibilité. Comme l'atteste d'ailleurs, les chiffres des autorisations d'urbanisme délivrés dans certaines communes littorales régies par le RNU avec en corollaire un rythme d'artificialisation des sols très important ces dix dernières années (période 2011-2021). À titre d'exemple, la commune X a urbanisé son territoire sur avis conforme de l'État de la manière suivante :

- 85 % des logements créés ont été des résidences secondaires ;
- 4,3 logements créés pour un habitant gagné ;
- 4 437 m² de tache urbaine générée (le plus souvent en discontinuité) pour 1 habitant gagné.

La Collectivité de Corse incite à l'élaboration de document d'urbanisme ou à leur mise en compatibilité avec le PADDUC, notamment par l'octroi d'un bonus à la dotation quinquennale.

L'absence de SCOT peut s'expliquer par une absence de consensus politique en raison de la diversité de la typologie des communes au sein d'un même territoire, par un manque d'ingénierie et de cohérence géographique à l'échelle intercommunale, une difficulté à s'extraire du « *particulier* » de la parcelle pour aller vers le général.

Pourtant, la Collectivité de Corse souhaite poursuivre son soutien à l'élaboration des SCOT par les collectivités du bloc communal (exemple de la Balagne), en vertu du principe de subsidiarité que le Conseil exécutif de Corse souhaite promouvoir en matière d'accompagnement de la planification.

L'absence de document d'urbanisme et/ou de document d'urbanisme compatible avec le PADDUC crée une insécurité juridique pour les pétitionnaires. Les autorisations d'urbanisme sont ainsi davantage susceptibles de recours. Cela crée également une absence de visibilité dans les capacités réelles d'aménagement. Cela impacte donc, à terme, le développement cohérent du territoire et ne permet pas de limiter la consommation d'espaces.

C'est ainsi que la carte des 41 PLU et cartes communales ont été annulés en suite de requêtes associatives depuis 2007. Or les PLU et les cartes communales sont pourtant soumises au contrôle de légalité de l'État et pour ce qui concerne les cartes communales, co-approuvées par la commune et l'État.

Dans les communes au RNU et en l'absence de mise en conformité des PLU avec le PADDUC, des permis de construire continuent d'être délivrés sans assurance du respect des prescriptions en matière d'ESA ou de consommation des espaces, parfois même y contrevenant clairement, sans faire valoir l'exception d'illégalité (absence de mise en conformité des documents d'urbanisme).

L'impact sur le plan pratique est double :

- d'une part, les instances de régulation (CTPENAF, personnes publiques associées...) sont mises devant le fait accompli durant les phases de concertation sur la révision ou l'introduction de documents d'urbanisme, avec des secteurs déjà urbanisés en dépit de leur caractéristique agricole, forestière ou naturelle.
- d'autre part, les phénomènes de spéculations, de rétention et de surenchérissement de la terre agricole demeurent autour des zones urbaines, là où la viabilisation des terrains est, à l'instar de la construction, la plus aisée.

Cela maintient l'existence de glacis dans de larges secteurs autour des zones urbaines, de plaine, ou des voies d'accès, y compris dans l'intérieur des villages sur les rares terrasses cultivables, où il n'est pas possible d'acheter à des prix de référence agricole ou d'obtenir un document de location pour exploiter ces terrains.

En dépit de ses interventions, la SAFER relève à cet égard une situation qui perdure avec la faiblesse en surface du marché foncier agricole, des prix tirés à la hausse dans ces secteurs et un risque juridique important de mise en œuvre de son droit de préemption.

Par délibération n° 19/450 AC du 29 novembre 2019, l'Assemblée de Corse a considéré qu'au vu des carences du contrôle de légalité exercé par l'État, l'intérêt à agir de la Collectivité de Corse contre un acte d'urbanisme est avéré, dès lors que celui-ci contrevient à une délibération de portée normative approuvée par l'Assemblée de Corse.

Elle a ainsi chargé le Président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice, soit par voie d'action, soit par voie d'intervention, contre toute autorisation d'urbanisme portée à sa connaissance, dès lors que la Collectivité de Corse aura constaté qu'elle contrevient manifestement aux dispositions du PADDUC.

À cette occasion, l'Assemblée de Corse a également réitéré sa demande à l'État de lui communiquer en temps utile les autorisations d'urbanisme délivrées (certificat d'urbanisme, permis de construire et d'aménager, etc.). Au vu du rythme et du volume de ces dernières, il n'est pas possible pour la Collectivité de Corse (ou un autre tiers) d'effectuer une veille systématique. C'est pour ces raisons qu'un amendement porté à la loi ZAN a conduit à interdire l'extension des zones constructibles dans les communes au RNU en Corse à compter de 2027. Cette disposition devrait contribuer à améliorer la situation en matière de planification à l'échelle communale.

3) La nécessité d'engager la révision du PADDUC

À la lecture de l'analyse, interne comme externe, des divergences apparaissent entre les objectifs qui avaient été fixés en 2015 dans le PADDUC et leur déclinaison opérationnelle, aussi bien en matière de mise en œuvre concrète qu'en termes d'impacts (effectifs ou ressentis) sur les territoires.

Nous retiendrons notamment le défaut de planification par un document d'urbanisme dans les territoires (aucun SCOT/PLUi en vigueur à ce jour) ainsi qu'une culture du projet urbain d'ensemble peu développée, notamment dans la sphère publique, illustrée par une absence d'opérations d'aménagement dans les secteurs d'enjeux régionaux (SER) définis dans le PADDUC.

Les espaces stratégiques agricoles (ESA) ont une fonction économique et sociale ; ils répondent à ce titre à l'objectif d'un développement plus endogène. Ils ont en outre une fonction environnementale en matière de paysages, de coupure d'urbanisation, de prévention des risques naturels et de préservation de la biodiversité.

Leur préservation concourt ainsi à l'équilibre recherché par le PADDUC entre les perspectives de développement et de protection des territoires. La protection de plus 100 000 ha devait permettre d'y déployer des politiques foncières en vue de leur mobilisation effective à des fins productives. L'instabilité née de la contestation des ESA a nuit fortement à la mise en œuvre de ces politiques.

À ce titre, il peut être rappelé que la consommation, au profit de l'urbanisation, d'espaces agricoles répondant notamment aux critères des ESA tels que définis par le PADDUC n'a pas ralenti, depuis l'approbation du PADDUC. Les nombreux contentieux juridiques relatifs à la cartographie des ESA - annulée par le Tribunal administratif de Bastia en 2018 puis 2022 et finalement rétablie en 2023 par la Cour administrative d'appel de Marseille - ont probablement accentué l'artificialisation de ces espaces. Autre exemple, la délivrance d'autorisation d'urbanisme est restée en constante hausse depuis 2015, venant contredire certaines affirmations ou ressentis à ce constat objectif.

Le PADDUC, et/ou sa non mise en œuvre, n'a pas permis d'enrayer les phénomènes inflationnistes et spéculatifs sur les marchés fonciers et immobiliers qui se sont considérablement renforcés depuis 2015 rendant difficile - voire inaccessible - l'accès au logement et à la propriété pour les Corses.

Face à cette problématique, l'adoption par le Parlement le 7 novembre 2024 de la proposition de loi *visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale* offre l'opportunité d'introduire dans le cadre de la révision du PADDUC des dispositions visant à interdire la construction d'habitations nouvelles destinées à la résidence secondaire, dans certains secteurs. Par bien des aspects, ces nouveaux secteurs anti-spéculatifs réservés exclusivement à la résidence principale peuvent s'apparenter à de nouveaux *espaces stratégiques* du PADDUC.

Eu égard à la nouveauté de la législation, la première du genre en France, et aux contentieux passés rencontrés dans le cadre de la cartographie des ESA, un travail d'approfondissement juridique, mais aussi de concertation avec les communes est nécessaire.

La loi précitée introduit un alinéa dans l'article L. 4424-11 du Code général des collectivités territoriales sur les espaces stratégiques ainsi rédigé :

« III. - Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme, lorsque la taxe annuelle sur les logements vacants mentionnée à l'article 232 du Code général des impôts est applicable ou lorsque les résidences secondaires représentent plus de 20 % du nombre total d'immeubles à usage d'habitation, le Plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans les conditions prévues pour le règlement d'urbanisme à l'article L. 151-14-1 du Code de l'urbanisme.

Parallèlement au PADDUC, il faut bien noter que des dispositions similaires ont été introduites dans le droit commun visant à permettre à toutes les communes françaises de créer de tels secteurs réservés exclusivement à la résidence principale, au sein des règlements des PLU.

En matière d'urbanisme, il convient aussi de rappeler que d'importantes évolutions législatives sont intervenues depuis l'approbation du PADDUC. Il s'agit principalement :

- (i) d'une part, de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique ELAN (novembre 2018) ;
- (ii) et d'autre part, de la loi Climat et Résilience (août 2021) et de la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols (ZAN) et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (juillet 2023).

S'agissant de la loi ELAN, elle a introduit deux dispositifs spécifiques au PADDUC qui peuvent être rappelés ici :

- Le premier confie au PADDUC l'articulation entre les dispositions de la loi montagne et de la loi Littoral, pour les communes régies par ces deux lois. En effet, il est désormais prévu qu'il puisse identifier des secteurs où le régime d'urbanisation de la loi montagne s'appliquerait en lieu et place de celui de la loi Littoral, dès lors qu'ils sont situés en dehors des espaces proches du rivage (EPR) ;
- Le second prévoit la possibilité, pour le PADDUC en l'absence de SCOT en vigueur, de s'y substituer pour l'identification des Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) dans les communes soumises à la loi Littoral. Pour rappel, la loi ELAN est venue compléter les dispositions de la loi précitée, en intégrant la notion de SDU, autre que village ou agglomération, et en conditionnant leurs possibilités de renforcement à une identification préalable dans un SCOT.

S'agissant de la loi Climat et Résilience (août 2021) et de la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols (ZAN) et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (juillet 2023), celles-ci ont introduit le fait que le PADDUC fixe :

- une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 ;

- un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de 10 années (période 2021-2031) pouvant être réparti de manière différenciée sur les différentes parties du territoire insulaire.

Néanmoins, l'intégration de ces évolutions législatives dans le PADDUC ne manquera pas de générer d'importantes difficultés lors de la recherche de l'équilibre d'une part, entre développement et préservation ; et d'autre part, entre développement et/ou redynamisation des zones rurales, zones urbaines et zones périurbaines.

Concernant la loi ELAN, l'apparente souplesse ne peut s'appréhender sans rappeler les contraintes supplémentaires nées de la réglementation. Avant approbation de la loi ELAN (entre novembre 2015 et novembre 2018), l'application du PADDUC permettait aux PLU de densifier les secteurs déjà urbanisés (SDU). En outre, la loi ELAN introduit une condition d'accord des préfets de département (après avis du conseil des sites), non plus un simple contrôle de légalité, qui pourrait bien rendre ces nouvelles compétences inopérantes.

Par ailleurs, la mention d'une « *limite territoriale d'application de la loi Littoral* » est sujette à caution : les dispositions de la loi ELAN n'ont pas prévu de limiter l'application de ladite loi en deçà d'une certaine limite, mais uniquement de déterminer des secteurs (sans préciser leurs caractéristiques) sur lesquels un des articles du code de l'urbanisme (L. 121-8) ne serait plus applicable.

Concernant la loi Climat et Résilience, le législateur a fixé la date limite pour l'intégration de l'objectif ZAN dans les documents régionaux au 22 novembre 2024.

En Corse - dans le cas où cette date n'aurait pas été respectée - les documents de portée inférieure seront « simplement » tenus d'évoluer pour intégrer les objectifs du ZAN (avec une réduction d'artificialisation des sols) dans le calendrier prévu, soit février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU.

En pratique, le non-respect de la date butoir de novembre 2024 aura pour seules conséquences de laisser plus de liberté (en matière de consommation d'espace) aux communes dont les PLU sont en cours d'élaboration, de modification ou de révision, qui ne seront tenues par aucun objectif chiffré de réduction tant que le PADDUC n'aura pas évolué. Il en ira de même pour les intercommunalités et syndicats mixtes élaborant des SCoT.

Dans le cas où cette situation perdurerait au-delà de février 2027, pour les collectivités élaborant des SCOT, et février 2028, pour celles devant élaborer ou modifier des PLU, les documents de portée inférieure seront tenus à une réduction du rythme d'artificialisation. Au-delà de ces échéances, un retard d'intégration de la trajectoire ZAN au PADDUC aurait donc pour conséquence de priver les territoires de toute possibilité de modulation de l'effort de réduction d'artificialisation entre les différentes parties de l'île.

Le PADDUC doit également intervenir sur d'autres champs qui n'avaient pas été intégrés lors de son élaboration en 2015. Il s'agit notamment :

- du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) au niveau environnemental ;

- de la Planification Régionale de l'Intermodalité (PRI) au niveau des infrastructures de transport.

Une réflexion doit donc nécessairement être engagée sur l'intégration dans le PADDUC des deux documents précités ainsi que sur d'éventuelles évolutions législatives ; telles que la possibilité de définir des espaces stratégiques réservés aux logements sociaux et/ou à l'accession à la propriété (interdiction des résidences secondaires) prévue dans la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue (PPL Le Meur) ou encore le renforcement des moyens pour l'exercice du droit de préemption afin de lutter efficacement contre la spéculation foncière et immobilière.

Ce bilan du PADDUC intervient donc à un moment clé, au regard des schémas/programmes/plans adoptés ou en phase d'élaboration : le plan Acqua Nostra 2050 et sa déclinaison opérationnelle 2022-2035 en matière la politique de l'eau (adopté le 27 avril 2023), la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (révision adoptée en mars 2023), le Programme pour les Forêts et le Bois de Corse (adopté en décembre 2023), le Plan Territorial de Prévention et de Gestion des Déchets (adopté en juillet 2024), le Plan de Protection des Forêts et des Espaces Naturels contre des Incendies (adopté en mai 2024), le Schéma de Développement Urbain Durable (prévu début 2025), le Schéma Montagne (prévu début 2025), la révision du Schéma Régional Climat Air Énergie (prévue en 2025), le futur Schéma Territorial de Cohérence Écologique, la prochaine Planification Régionale de l'Intermodalité PRI, etc.

Par ailleurs, la question de la refonte générale du PADDUC eu égard aux écarts constatés entre l'ambition affichée dans sa version approuvée de 2015 et la réalité de ses incidences sur les territoires doit être posée, d'autant plus dans le cadre des discussions avec le Gouvernement relatives à l'évolution institutionnelle devant conduire à l'autonomie de la Corse, et donc à un transfert de compétences nouvelles associé à un pouvoir normatif renforcé (législatif et réglementaire), plus particulièrement en matière d'aménagement du territoire.

En outre, cette réflexion intègre nécessairement les enjeux liés au dérèglement climatique et aux risques sociaux, économiques et environnementaux afférents (sécheresse, incendies, tempêtes, crise sanitaire ou sociale...) qui se sont considérablement accentués dans la dernière décennie. À ce titre, le travail mené par la Présidente de l'Assemblée de Corse dans le cadre de *Corsica Pruspectiva* sera une source de données et d'expertises indispensables pour anticiper le devenir de la Corse à l'horizon 2050.

Conclusion

Il est donc demandé à l'Assemblée de Corse de valider l'analyse globale des effets de l'application du PADDUC présenté en annexe à ce rapport. Il est à noter que ce bilan a été présenté et débattu en session plénière de la Chambre des Territoires ainsi qu'au Conseil d'Aménagement et d'Urbanisme de Corse, respectivement les 4 et 7 novembre 2024.

Par ailleurs, il est proposé à l'Assemblée de Corse d'engager les travaux de réflexion et de concertation relatifs à une refonte générale du PADDUC visant à atteindre les objectifs suivants :

- simplifier son appropriation par le bloc communal et l'ensemble des acteurs concernés ;
- renforcer son articulation et sa cohérence avec les schémas/plans/programme de la Collectivité de Corse ;
- permettre sa mise en œuvre opérationnelle par la concrétisation des objectifs définis en 2015 et la prise en compte des nouveaux enjeux liés au dérèglement climatique.

Il s'agira aussi d'intégrer les opportunités offertes par une éventuelle évolution institutionnelle devant conduire à l'autonomie de la Corse. Le lien à la terre est constitutif de l'identité collective des corses. La constitutionnalisation du lien à la terre doit permettre de mobiliser l'ensemble des dispositifs pouvant concourir à préserver ce lien et à organiser un accès équitable à la propriété foncière et immobilière, à la transmission du patrimoine foncier et immobilier, à la lutte contre la spéculation, à la mobilisation et à l'accès au foncier agricole, à l'accès au logement. Elle rend également possible, au plan constitutionnel, et au regard du droit communautaire, la mise en place d'un dispositif de protection permettant de réguler le marché et de lutter contre les phénomènes de sur-spéculation et de dépossession, en conditionnant l'accès à la propriété à des critères spécifiques, proportionnés et justifiés par des raisons impérieuses d'intérêt général, à titre principal la qualité de résident depuis une durée déterminée. Ce « *statut de résident* », voté par délibération de l'Assemblée de Corse dès 2014, pourrait être appliqué dans un premier temps sur la dimension foncière et immobilière (« *statut de résidence* »). Par ailleurs, l'habilitation de la Collectivité de Corse permettant - de définir des espaces stratégiques dans le PADDUC, de fixer leurs vocations et de comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres aux dits espaces - doit avoir toute sa portée législative pour être réellement efficace.

Bien que la loi « ELAN » permette de déroger à certaines dispositions de la loi Littoral ; il convient à ce sujet, de rappeler un principe fondamental, qui a été affirmé à plusieurs reprises par les élus insulaires dans le cadre des travaux sur le projet d'autonomie (délibération n° 23/089 AC de l'Assemblée de Corse Autonomia du 5 juillet 2023) : tout transfert de compétence doit se faire dans le respect d'une clause de non-régression sociale et environnementale.

L'action de la Collectivité de Corse a eu pour priorité première de favoriser l'accès des résidents corses au logement, au titre de la résidence principale. Néanmoins, le patrimoine familial des « *maisons de village* », qui concerne essentiellement les résidences secondaires non spéculatives détenues par des Corses résidents ou de la diaspora représente un intérêt patrimonial et sociologique certain qu'il conviendra de prendre en compte lors de l'évolution du PADDUC (sortie d'indivision, droits de succession, centres d'intérêts matériels et moraux, etc.).

Pour ce qui concerne la spéculation foncière agricole, les possibilités de régulation relèvent de la mise en œuvre d'une fiscalité à vocation incitative et financière spécifique et des moyens d'intervention liés à ces ressources fiscales pour différentes actions ; par exemple, pour renforcer l'accompagnement des collectivités et/ou les moyens d'intervention de la SAFER. Par ailleurs, la Collectivité de Corse pourrait aussi instaurer des règles spécifiques, de tenures foncières à des fins

agricoles, de lutte contre la friche, d'obligations collectives ainsi qu'une plus large animation en matière de mobilisation de ces terrains à des fins productives.

À l'instar des dispositifs spécifiques existants dans des collectivités dotées d'un statut d'autonomie en Europe (régions italiennes) ou en France (Nouvelle Calédonie et Polynésie Française), la Collectivité de Corse pourrait être dotées de compétences spécifiques, permettant de lutter contre la spéculation foncière ou immobilière, tel que :

- droit d'intervention dans l'aménagement foncier notamment en termes de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) d'intérêt régional,
- mesures fiscales spécifiques à la Corse,
- possibilité de modifier la fiscalité applicable tant aux revenus locatifs qu'aux plus-values immobilières et autres impôts, etc.

En conséquence, il est donc proposé à l'Assemblée de Corse que la procédure de révision conduisant à nouvelle élaboration du PADDUC soit engagée dès l'adoption du présent rapport pour se terminer fin 2027.

Entre janvier 2025 et décembre 2026, des rapports d' « étapes » relatifs aux modalités et/ou orientations de la révision du PADDUC seront régulièrement présentés à l'Assemblée de Corse (tous les 6 mois) en y associant l'ensemble des parties prenantes : CAUC, Chambre des Territoires, Commissions de l'Assemblée de Corse, etc.

Enfin, l'année 2027 sera principalement dédiée à la procédure d'enquête publique et aux recueils des avis des instances consultatives : CESEC, Assemblea di a Ghjuventù, Autorité environnementale, Conseil des Sites, etc.

Je vous prie de bien vouloir délibérer.