

BAROMÈTRE DU FONCIER ÉCONOMIQUE

2026



REPENSER L'AMÉNAGEMENT DU FONCIER
ÉCONOMIQUE FACE À SA SATURATION

FRANCE
FONCIER +

Urgence foncière : garantir l'implantation et le développement des entreprises



Sébastien MIOSSEC

Président délégué
d'Intercommunalités de France

Le Baromètre du foncier économique 2026 le confirme : le principal frein au développement n'est pas l'absence de projets économiques dans les territoires, mais l'incapacité croissante à libérer, dans des délais compatibles avec les projets, du foncier économique directement mobilisable. La raréfaction des terrains, la concurrence entre usages, l'allongement des procédures et les contraintes financières placent les intercommunalités – en tant que premiers aménageurs publics du foncier économique – en première ligne d'arbitrages de plus en plus complexes.

Face à cette situation, l'enjeu n'est pas de revenir à un modèle extensif horizontal désormais dépassé. Il est de construire un modèle réaliste, conciliant développement des activités et exigences de transition écologique et de sobriété foncière. Densifier, requalifier les zones existantes, recycler les friches industrielles ou commerciales :

les leviers sont identifiés. Mais leur mise en œuvre suppose une observation fine, des moyens financiers pérennes, une maîtrise publique renforcée du foncier et une ingénierie territoriale adaptée aux responsabilités exercées par les intercommunalités.

Une nouvelle fois, Intercommunalités de France dresse ce constat aux côtés de la Banque des Territoires et du Cere-ma, partenaires engagés des territoires. Mais ce diagnostic

appelle désormais des choix nationaux clairs et rapides : le modèle économique de l'aménagement est fragilisé par l'érosion de la fiscalité économique locale, alors même que les attentes à l'égard des collectivités n'ont jamais été aussi fortes.

Sans moyens financiers adaptés, sans ingénierie renforcée localement et sans reconnaissance pleine du rôle économique des intercommunalités, la mobilisation effective du foncier économique restera limitée.

Donner aux territoires les capacités d'agir, c'est sécuriser durablement les capacités d'accueil des entreprises et conditionner la réussite de la transition économique et environnementale.

*" Donner aux territoires
les capacités d'agir
pour conditionner
la réussite de la
transition économique
et environnementale "*

Renforcer le collectif pour concilier développement et résilience des territoires



Antoine SAINTOYANT

Directeur général de la
Banque des Territoires

Le foncier économique est au cœur des dynamiques territoriales et n'a jamais été davantage mis sous tension qu'aujourd'hui. Quand 81 % des intercommunalités refusent des projets d'implantation faute de foncier disponible en qualité et quantité, alors que le volume de projets est encore relativement stable, cela nous interpelle, nous, la Banque des Territoires. Quand 67 % des intercommunalités perçoivent le ZAN comme une opportunité de faire évoluer les pratiques d'aménagement et renforcer la planification territoriale, nous sommes convaincus que nous sommes à un tournant du modèle de notre développement économique territorial.

La capacité d'un territoire à piloter la mise à disposition de foncier économique sur différentes échelles de temps, depuis la friche à reconverter jusqu'au site clé en main, et dans une logique de sobriété foncière, est un enjeu majeur pour les collectivités, et un critère déterminant dans le choix d'implantation des entreprises. Cela suppose une approche globale, innovante sur le plan du modèle économique, et surtout partenariale.

La Banque des Territoires joue déjà pleinement ce rôle au sein de cet écosystème auprès du secteur public local, des entreprises et des acteurs du secteur financier. Nous soutenons les collectivités en renforçant leur ingénierie et en soutenant les

projets d'aménagement foncier économique ou de reconversion urbaine. Nous mobilisons aussi notre capacité de financement auprès des entreprises et industriels pour soutenir leur développement (en finançant notamment leur foncier et immobilier ou une partie de leur appareil industriel).

Mais face à l'urgence de la situation très bien exprimée dans ce baromètre, au contexte national et international qui remet au centre du jeu les problématiques de protection de

" Notre action consiste à proposer des outils « d'amorçage », de structuration et de sécurisation des projets territoriaux. "

nos souverainetés, il faut aller plus loin. Notre action consiste à proposer des outils « d'amorçage », de structuration et de sécurisation des projets territoriaux. Accompagner l'identification des fonciers stratégiques, leur reconversion, aménagement pour y accueillir les activités, est indispensable, c'est pourquoi nous avons lancé le service France Foncier + avec le Cerema, une initiative conçue pour accélérer la mobilisation du foncier disponible et répondre aux besoins d'implantation des entreprises. En recensant plus de 1000 disponibilités, cet outil rassemble les acteurs du développement économique, locaux et nationaux et a déjà permis de détecter une centaine de projets en 2025. Confortés dans ce succès, nous souhaitons désormais approfondir notre action en installant une gouvernance à même de fédérer l'ensemble des acteurs de l'écosystème autour de ces services numériques foncier d'intermédiation. Nous sommes convaincus que ce type de dispositif contribuera progressivement à réduire la situation de pénurie tout en accélérant les projets.

Répondre aux besoins des collectivités et des acteurs économiques pour suivre et repérer le foncier disponible



Pascal BERTEAUD

Directeur général du Cerema

Le foncier est une ressource territoriale majeure et stratégique dans la lutte contre le changement climatique et l'adaptation des territoires. Le foncier à destination des activités économiques n'échappe pas à cette tendance, incitant à la fois les collectivités à renforcer leurs moyens d'action pour préserver les sols agricoles et naturels, dans une logique de sobriété foncière, et répondre aux enjeux de réindustrialisation et développement de l'activité économique.

Parce qu'il décrypte les rapports entre économie et transition écologique dans les territoires (mutations de l'aménagement économique, liens entre commerces et territoires ou nouveaux modèles économiques de l'aménagement), le Cerema apporte son expertise, diffuse les bonnes pratiques et développe de nouvelles méthodes par la recherche et l'innovation au service des territoires dans le but d'accompagner la mutation des sites et des acteurs économiques face aux transitions.

Par son ancrage local, le Cerema observe quotidiennement ces enjeux dans les missions qu'il mène auprès des territoires : accompagner les collectivités territoriales pour élaborer leur stratégie foncière, identifier le potentiel foncier des friches industrielles ou commerciales ou encore établir un plan d'action pour intensifier les usages du foncier dans les zones d'activités économiques. Dans le cadre de son partenariat avec le Ministère de la transition écologique, le Cerema a développé des services numériques performants directement utilisables au niveau local. UrbanSIMUL, CartoFriches ou

encore UrbanVitaliz sont des outils qui répondent aux besoins d'accompagnement des territoires, qu'il s'agisse de réaliser des observatoires sur les friches ou les zones d'activités économiques, d'estimer le potentiel de requalification ou de reconversion des friches ou encore de guider les collectivités territoriales dans leurs recherches d'appui en ingénierie locale ou financière.

Dans cette dynamique, le Cerema poursuit son engagement en faveur d'une gestion durable et stratégique du foncier. Le Baromètre 2026 du foncier économique

est le fruit d'une coopération avec Intercommunalités de France depuis 2018, et avec la Banque des Territoires depuis 2023. Les six leviers présentés dans le Baromètre 2026 montrent que les solutions existent pour concilier réindustrialisation, transition écologique et territorialisation de l'action publique.

" Le Cerema apporte son expertise, diffuse les bonnes pratiques et développe de nouvelles méthodes par la recherche et l'innovation aux services des territoires "

ONT CONTRIBUÉ À CETTE ÉTUDE :



Clément BAYLAC
Conseiller économie,
Intercommunalités de France



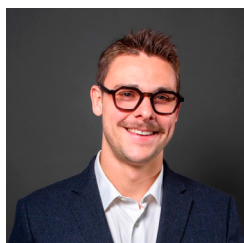
Lucas CHEVRIER
Conseiller industrie,
Intercommunalités de France



Lucas GANDOLFO
Chargé d'animation,
France Foncier +, Banque des Territoires



Nicolas GILLIO
Chef de la mission économie et Territoires,
Cerema



Thomas RAULET
Directeur du programme
France Foncier +, Banque des Territoires

CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE

Depuis la loi NOTRe de 2015, les intercommunalités exercent la **compétence de développement économique partagée avec les Régions**, tout en disposant d'une **compétence exclusive en matière d'immobilier d'entreprises et de gestion des Zones d'Activités Économiques (ZAE)**. Cette organisation des compétences confère aux intercommunalités un **rôle clé d'aménageur économique local** et d'interface directe avec les entreprises, en cohérence avec leurs politiques d'aménagement, d'habitat, et de mobilité. Ainsi, elles sont **l'échelon territorial le plus à même** d'assurer la maîtrise du foncier mais aussi l'accueil et le parcours résidentiel des entreprises, la qualité de vie des salariés etc.

Au total, elles assurent concrètement la gestion, l'aménagement et l'entretien d'environ 15 000 zones d'activités économiques représentant **309 256 ha d'emprise totale¹ et 7,7 millions de salariés**. À ce titre, ces zones emploient en moyenne 2,8 fois plus de salariés que hors zone d'activité, avec une part déterminante de l'emploi industriel, près des deux tiers, liée aux activités productives et logistiques².

En effet, la gestion du foncier économique par les intercommunalités, aux côtés des politiques de formation et de soutien à l'innovation, constitue ainsi un déterminant du développement économique et industriel du pays.

Lancé en année 2022 initialement par Intercommunalités de France et le Cerema, ce baromètre du foncier économique en est à sa 3^{ème} édition. Il a pour objectif d'écouter les pratiques de gestion du foncier économique par les intercommunalités adhérentes d'Intercommunalités de France à l'ère de la sobriété foncière, d'année en année, et d'observer les tendances majeures sur le secteur.

Cette édition **2026³** renforce les constats déjà posés en 2022 sur l'aggravation de la pénurie de foncier économique disponible. Il s'agit d'un **enjeu stratégique à part entière**, un **prérequis** à tout objectif de développement économique ou de réindustrialisation (aussi bien pour le développement des entreprises que pour l'action publique locale et nationale) appelant un **changement de paradigme** et une **maîtrise accrue** de la part des collectivités.

¹ Estimation basse du nombre de ZAE réalisée à partir des données remontées par 871 EPCI, soit 69 % du nombre total d'EPCI. Surface d'emprise totale estimée à partir des données extrapolées de 754 intercommunalités (source : DGALN/DHUP/Banque des territoires).

² Source : INSEE, *Les espaces dédiés à l'activité économique regroupent la moitié de l'emploi salarié privé*, Insee Première No 1960, 2023.

³ Ce travail est à mettre au regard d'un précédent, mené en 2022.

「
BAROMÈTRE
DU FONCIER
ÉCONOMIQUE
2026

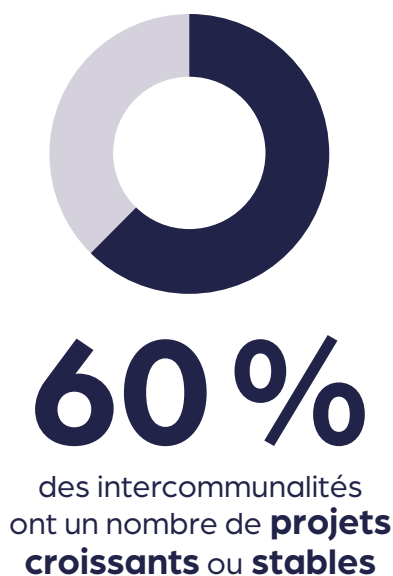
「
SYNTHÈSE

SYNTHÈSE DU BAROMÈTRE

Une dynamique économique locale encore résiliente, mais déjà fortement contrainte

Malgré un contexte économique national ralenti (+0,9 % de croissance du PIB sur l'année 2025), **la dynamique d'implantation économique demeure globalement positive ou stable à l'échelle locale** : plus de **60 % des intercommunalités** déclarent que le nombre de projets d'implantations et d'extensions économiques (exogènes et endogènes) est stable ou en croissance sur leur territoire. À l'inverse, 30 % d'entre elles constatent un ralentissement ou une baisse des projets, en particulier dans certaines métropoles et dans des régions telles que l'**Auvergne-Rhône-Alpes** ou la **Nouvelle-Aquitaine**.

UN NOMBRE DE PROJETS PERÇU STABLE OU EN CROISSANCE



Cette résilience ne doit toutefois pas masquer une réalité plus préoccupante : **les projets existent, mais ils se heurtent de plus en plus à des obstacles structurels** qui limitent leur concrétisation et globalement à **un fort attentisme de la part des porteurs**

de projets en lien avec le contexte économique et géopolitique international. Cette situation a notamment été étayée par Business France lors de la publication en janvier 2026 du bilan des investissements internationaux sur le territoire⁴.

⁴ En 2025, 1878 décisions d'investissement étrangères ont été enregistrées par Business France. La France confirme son positionnement comme destination de premier plan pour les investisseurs étrangers, même si Business France constate désormais un fort attentisme de la part des porteurs de projets compte tenu du contexte international. Source : Business France, Bilan 2025 publié en janvier 2026 des investissements internationaux, <https://media.businessfrance.fr/actualites/attractivite-malgre-l-incertitude-internationale-les-entreprises-etrangeres-au-rendez-vous-en-2025-avec-un-niveau-d-investissement-en-france-preserve-et-une-hausse-des-emplois-30b20-0fea0.html>

Libérer du foncier économique, désormais un prérequis absolu au développement économique et industriel du pays

LE FONCIER : UNE RESSOURCE CONVOITÉE

81%
des intercommunalités
refusent aujourd'hui des
projets économiques faute
de foncier

En **2022**
cette part
était de **67%**
soit une augmentation de
14 points

En moyenne l'équivalent de **17** terrains
de football de foncier économique a été déclassé
par intercommunalité en cinq ans au profit d'autres usages

Cette progression rapide traduit une **accélération inédite de la pénurie foncière « qualitative »**, caractéristique d'un foncier aménagé, viabilisé, soit prêt à accueillir une implantation. Au-delà de la capacité à aménager et à investir, les fonciers doivent aussi être purgés de tout recours contentieux et de toute procédure environnementale ou archéologique. La plupart de ces étapes (et de leurs mises à jour) sont à anticiper et représentent un véritable défi pour les collectivités dans leur capacité à proposer du foncier aux entreprises. **Cette pénurie de foncier rapidement mobilisable pour accueillir une activité économique peut émerger dès les prochaines années, avant 2030.**

Bien que l'ensemble des territoires soit impacté par cette tendance, **les espaces urbains et périurbains restent soumis à une concurrence accrue entre destinations foncières**, notamment avec le logement. Les délais inhérents à ces procédures sont souvent avancés par les

collectivités pour expliquer qu'un prospect ne vient plus. C'est aussi une difficulté à laquelle ont été confrontés les sites clefs en main.

Les résultats de l'enquête menée en 2025 par les partenaires Banque des Territoires, Cerema et Intercommunalités de France montrent que la pénurie de foncier économique est due à **une multiplicité de facteurs** : l'offre quantitative peut expliquer la situation sur certains territoires mais la qualité de l'offre (diversité et emplacement des surfaces, équipements et infrastructures à proximité offerts, services et aménités ou délais et temporalités des décisions publiques et privées) rend l'implantation complexe et parfois impossible.

Au-delà de la seule disponibilité foncière, d'autres facteurs de complexité à l'implantation

Lorsque les projets d'implantation ne sont pas directement refusés par les élus faute de foncier disponible, **leur mise en œuvre demeure fortement contrainte pour d'autres raisons**. Deux facteurs concentrent à eux seuls **près de la moitié des difficultés rencontrées** par les intercommunalités :

- L'inadéquation entre les sites disponibles et les besoins exprimés par les entreprises (27 % des intercommunalités)
- L'allongement des délais d'implantation, liés aux procédures d'urbanisme et environnementales (26 %).

Parallèlement, **61 %** des intercommunalités sont confrontées à des enjeux d'acceptabilité environnementale pour les projets industriels et logistiques.

Très souvent, une part de foncier économique n'est pas immédiatement mobilisable. Cette situation révèle un décalage structurel entre la disponibilité théorique du foncier (des parcelles identifiées) et sa disponibilité réelle au regard des besoins des entreprises (surface, calendrier et niveau de préparation). L'enjeu se porte ainsi sur l'existence de foncier économique réellement disponible à court terme : prêt à l'emploi, aménagé, viabilisé, sécurisé juridiquement et opérationnellement, dans la logique des sites industriels « clés en main ». Cette exigence suppose des capacités d'aménagement, d'ingénierie et d'investissement de la part des collectivités, bien au-delà des zonages du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) et de la seule ouverture de droits à construire ou à artificialiser.

Une évolution des besoins fonciers des acteurs économiques qui génère de nouveaux conflits d'usage

Le Baromètre 2026 met en évidence une **évolution de la nature et de la quantité des besoins fonciers**, traduisant un changement profond des modèles économiques.

Les besoins deviennent plus diversifiés, tandis que l'effondrement de la demande en immobilier de bureaux et de commerces se confirme :

- Maintien des besoins déclarés en **industrie** (38 % en 2022 contre **36 % en 2025**) et **artisanat** (31 % en 2022 contre **30 % en 2025**) ;
- Hausse en logistique (7 % en 2022 contre **14 % en 2025**) ;
- Baisse marquée des besoins en commerce (17 % en 2022 contre 7 % en 2025) ;
- Extinction de la demande de bureaux (11 % en 2022 contre 0 % en 2025) ;
- Émergence de nouveaux besoins liés aux **datacenters** (**5 % en 2025**).

...et font évoluer les demandes de foncier :

	2022	2025
Médiane des besoins de surface (en hectares)	40	20

Cette recomposition des besoins fonciers traduit à la fois un **rééquilibrage entre secteurs** marqué par le recul du commerce (voir les derniers rapports annuels de la commission nationale de l'aménagement commercial CNAC - 2023 à 2024) et des bureaux au profit des activités productives. Ce rééquilibrage se traduit également par des **transformations profondes au sein de chacun d'eux**, sous l'effet conjoint de la mise en œuvre de la trajectoire ZAN, de la densification, du développement du télétravail, de la baisse de fréquentation des bureaux, de

l'essor du e-commerce et de la recomposition des circuits de consommation. La précision des besoins s'est aussi affinée avec l'obligation réglementaire pour les intercommunalités d'entreprendre des inventaires de leurs ZAE.

Ainsi, **l'industrie et la logistique demeurent les activités rencontrant le plus de difficultés d'implantation**, en raison de leurs contraintes foncières, environnementales et d'acceptabilité locale. Le risque d'éviction de ces activités au profit du logement ou d'usages plus rentables à court terme reste élevé.

Le ZAN : un cadre structurant, perçu comme une opportunité sous conditions

Près de **47 %** des intercommunalités perçoivent désormais la trajectoire ZAN comme un **levier pour faire évoluer les pratiques d'aménagement et renforcer la planification territoriale**. Cette perception marque une inflexion notable par rapport aux inquiétudes initiales. Elle s'accompagne toutefois de difficultés opérationnelles persistantes :

67 % des répondants ont une perception plutôt positive du ZAN ;

45 % des intercommunalités estiment une méconnaissance du cadre réglementaire du ZAN par les entreprises.

Parallèlement, les contraintes financières et la faible maîtrise publique du foncier limitent la capacité à engager des

opérations de requalification. La réussite conjointe du ZAN et des objectifs nationaux de réindustrialisation repose désormais sur un **changement de modèle assumé**, tant pour les collectivités que pour les acteurs économiques, notamment en matière de conception architecturale, de densification et d'intensification des usages. La réussite de ce changement de modèle est tributaire d'un renforcement des capacités d'ingénierie, de portage foncier et d'investissement des collectivités, condition indispensable pour rendre compatibles sobriété foncière et développement économique. La réussite passera également par la mobilisation des acteurs privés (promoteurs, investisseurs...), qui doivent eux aussi s'inscrire dans ce changement et ajuster leurs besoins et pratiques en privilégiant l'ancrage territorial à la concurrence entre les acteurs.

Des leviers identifiés à l'échelle locale mais dont les usages restent encore marginaux

Depuis l'adoption de la loi Climat et Résilience (2021), les intercommunalités sont tenues de réaliser un inventaire de leurs zones d'activités économiques (ZAE). Cette obligation a permis d'améliorer la connaissance quantitative des réserves foncières, des activités présentes et des propriétaires des parcelles : 91 % des répondants ont ainsi mené cet inventaire. Pourtant, seule la moitié de ces collectivités a engagé des actions concrètes à la suite du diagnostic (opérations de mutabilité, révision des PLU ou SCoT).

Ce décalage s'explique en partie par des lacunes persistantes : la connaissance qualitative de l'état du foncier (pollution, contraintes techniques) et la quantification de

la consommation foncière à venir restent fragiles. Ces insuffisances entravent la mise en place d'une stratégie foncière, indispensable pour anticiper les besoins futurs. Par ailleurs, si 76 % des intercommunalités disposent d'un dispositif d'observation du foncier économique, seulement 50 % en ont un pour sa valorisation.

Observation et valorisation forment pourtant un continuum : sans capacité à passer du diagnostic, à la stratégie puis à l'action, les collectivités peinent à transformer leurs connaissances en projets opérationnels. Ce constat révèle un besoin de renforcement des capacités d'ingénierie, de pilotage et de financement, conditions essentielles pour concrétiser la valorisation du foncier.

Un modèle économique fragilisé par des contraintes structurelles

Dans un contexte où **un tiers des intercommunalités** déclare manquer de moyens financiers et humains pour mener des opérations de requalification, le modèle économique traditionnel de l'aménagement, fondé sur la commercialisation des parcelles, montre ses limites. Les **coûts d'acquisition et d'aménagement du foncier**, couplés à la **suppression partielle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** et à la baisse des dotations de l'État, fragilisent la capacité des collectivités à porter des opérations **plus complexes, plus longues et plus coûteuses** que par le passé. Cette fragilité structurelle constitue aujourd'hui l'un des principaux freins à la libération du foncier économique.

La situation est d'autant plus préoccupante que **la majorité du foncier est détenue par des acteurs privés**, limitant drastiquement les marges de manœuvre des collectivités. Face à ces contraintes, **41 % des intercommunalités** estiment que le partage de retours d'expérience et de bonnes pratiques, associé à une **mobilisation de moyens financiers et d'ingénierie** (30 %), serait un levier déterminant pour surmonter les difficultés rencontrées.

Libérer du foncier : entre planification renforcée et limites opérationnelles

Entre 2022 et 2025, les **documents de planification**, notamment les PLUi, demeurent le principal levier de mobilisation du foncier à l'échelle locale. Ces outils permettent d'organiser les **stratégies foncières intercommunales** et les arbitrages entre usages du sol. Pourtant, leur efficacité se heurte à des **limites opérationnelles** :

- Les **opérations de densification**, en recul de **22 % en trois ans**, illustrent les difficultés persistantes à mobiliser le foncier déjà urbanisé ;
- Le **recyclage foncier**, bien que toujours significatif (61 % des intercommunalités), stagne (-4 %), révélant un manque de dynamisme dans la reconversion des espaces existants.

Ces tendances s'expliquent en grande partie par l'**absence de maîtrise publique du foncier** : les collectivités interviennent prioritairement sur les leviers qu'elles contrôlent directement (réhabilitation des espaces publics, signalétique), mais peinent à agir sur les **parcelles privées**, qui représentent une part ultra-majoritaire des ZAE.

La requalification des friches : un levier connu, mais inégalement accessible

80 % des intercommunalités déclarent avoir engagé ou envisager des démarches de requalification de friches, avec un objectif clair pour **87 % d'entre elles** : accueillir de nouveaux projets économiques. Pourtant, cette dynamique cache des **inégalités territoriales** : les communautés de communes, souvent moins dotées en ingénierie et en moyens financiers, accèdent plus difficilement aux **appels à projets** et aux financements dédiés.

Dans un contexte de **raréfaction** (de sa disponibilité immédiate) et d'**inflation des prix du foncier**, aggravé par les objectifs du ZAN, la maîtrise publique du foncier devient à la fois **plus nécessaire et plus difficile à mettre en œuvre**.

La hausse des valeurs foncières renforce en effet les **logiques patrimoniales des entreprises** et les **comportements spéculatifs**, réduisant encore les marges de manœuvre des collectivités.

Vers une diversification des outils de maîtrise foncière

Face à ces défis, les intercommunalités commencent à diversifier leurs outils de gestion du foncier. Alors qu'en **2022, 78 % d'entre elles** ne recouraient à **aucun dispositif spécifique**, ce chiffre est tombé à **58 % en 2025**. Parmi les 42 % restantes, **plus de la moitié** envisage désormais d'adopter ces outils. Cette évolution se traduit par une **montée en puissance** de mécanismes alternatifs :

- Sociétés foncières (23 % des recours) ;
- Baux à construction (17 %) ;
- Baux emphytéotiques (13 %).

Ces outils présentent un double avantage : ils permettent aux collectivités de renforcer leur maîtrise durable du foncier et de générer des recettes locatives stables, atténuant ainsi les limites du modèle économique traditionnel. Pourtant, leur adoption reste inégale et freinée par un manque d'ingénierie (19 % des répondants) et une perception de non-pertinence pour certains territoires (15 %).

Un risque à anticiper lors de la nouvelle mandature

Les intercommunalités, en première ligne dans l'aménagement, la gestion et la transformation des zones d'activités économiques, disposent des principaux leviers pour y répondre.

Dans ce contexte, **le foncier économique s'impose comme un sujet central des prochaines mandatures locales**. Il appelle des arbitrages clairs sur les destinations foncières, des moyens financiers dédiés, une maîtrise publique renforcée et des outils adaptés, afin d'éviter que le foncier ne devienne un frein durable au développement économique du pays.

Avec **7,7 millions d'emplois et près de 400 000 établissements implantés dans 13 700 zones d'activités économiques** (d'après les estimations de l'INSEE), il est indispensable que ces espaces puissent évoluer et se renouveler afin d'éviter leur saturation, qui serait un frein réel à la réindustrialisation et à l'accueil d'activités nouvelles.

Si le ralentissement du rythme de la réindustrialisation se manifeste déjà à l'échelle nationale (moins d'ouvertures que de fermetures d'usines en 2025), ses causes et ses leviers d'action sont aussi territoriaux.

BAROMÈTRE DU FONCIER ÉCONOMIQUE 2026

RECOMMANDATIONS



RECOMMANDATIONS

Faire du ZAN et de la réindustrialisation un nouveau cadre de transformation de l'aménagement économique : un objectif commun au local et au national

Sobriété foncière et ambition de réindustrialisation constituent la création d'un **nouveau cadre commun de transformation de l'aménagement économique**. Ce cadre impose de rompre avec un modèle extensif, fondé sur la consommation continue d'espaces, pour lui substituer un modèle **intensif et qualitatif et inscrit dans la durée** avec les collectivités.

Dans ce contexte, la production, la préservation et la libération du foncier économique reposent désormais **en premier lieu sur les élus locaux**, et plus particulièrement **sur les intercommunalités**, qui disposent des compétences structurantes en matière de planification, d'aménagement, de développement économique, de mobilité...

LEVIERS À LA MAIN DU BLOC LOCAL

LEVIER 1

Planifier pour arbitrer : faire de l'intercommunalité le pilote du foncier économique

La conciliation entre sobriété foncière et capacité d'accueil des activités productives repose sur des **arbitrages clairs et stabilisés dans le temps** entre les usages du sol (industrie, commerces, logement et espaces agricoles).

Ces arbitrages peuvent être opérés efficacement à l'échelle intercommunale, pouvant dépasser les concurrences communales et structurer une offre foncière cohérente à l'échelle des bassins d'emploi. La montée en puissance des plans locaux d'urbanisme intercommunaux traduit cette dynamique : **56 % des communes sont aujourd'hui couvertes par un PLUi à l'échelle nationale**, une proportion en **croissance continue**, confirmant le rôle central des intercommunalités dans la planification foncière.

Propositions :

- 1 **Inscrire le foncier économique** comme une composante structurante des projets de territoire, en lien avec les trajectoires de sobriété foncière ;
- 2 **Généraliser la planification intercommunale** comme outil d'arbitrage des destinations foncières, en particulier entre usages économiques, résidentiels et environnementaux ;
- 3 **Faire du PLUi un instrument central de sécurisation** du foncier économique, en sanctuarisant les vocations productives et en anticipant les besoins industriels futurs ;
- 4 **Renforcer la cohérence** entre documents de planification (SCoT, document d'aménagement artisanal, commercial et logistique - DAACL, PLUi) observation foncière et projets opérationnels.

La Banque des Territoires et le Cerema ont lancé en 2023 une initiative commune, le **portail France Foncier +**. Ce service vient en appui des intercommunalités pour notamment recenser le foncier économique de leur territoire via des inventaires réalisés à leur demande et ainsi contribuer à la

planification intercommunale. Plus de 1000 inventaires ont ainsi été mis à disposition de plus de 555 EPCI depuis le lancement. Ce travail contribue ensuite à l'identification et la valorisation du foncier économique disponible auprès des entreprises qui consultent le portail.

LEVIER 2

Densifier et recycler plutôt qu'étendre : faire des friches et zones commerciales un gisement productif prioritaire

Dans un contexte de raréfaction du foncier disponible et de mutation des modèles de consommation, les friches qu'elles soient industrielles ou commerciales constituent le principal gisement foncier mobilisable à court et moyen terme. Parallèlement, le foncier des zones d'activités économiques (ZAE) constitue un fort stock potentiel de surface disponible si des opérations de remembrement parcellaires et de densification sont opérées.

Propositions :

- 1 **Mettre à jour les bases de données locales** des sites économiques (évolution des prix, problématiques environnementales, concurrence des usages) ;
- 2 **Définir localement une stratégie foncière** sur les friches et les ZAE localement ;
- 3 **Prioriser la reconversion des friches** vers des activités productives ;
- 4 **Anticiper l'émergence de nouvelles friches commerciales** due à la surproduction des surfaces commerciales ;
- 5 **Faire de la densification, du recyclage et de l'intensification** des usages les normes de l'aménagement économique intercommunal.

Forts de l'expérience du portail France Foncier+, la Banque des Territoires et le Cerema rassemblent leurs outils d'observation du foncier et des friches économiques et sont sur le point de créer **une structure publique ouverte aux collectivités, aux entreprises, aux services de l'État et aux opérateurs nationaux, pour la mise à disposition de**

services avancés aux collectivités et aux entreprises, dans une logique écosystémique.

Cette structure pourrait, via ses services numériques, outiller les collectivités et les aider dans la définition de leur stratégie foncière et la priorisation et le suivi des reconversions de friches.

LEVIER 3

Maîtriser le foncier pour orienter les destinations foncières et le modèle économique

La capacité à orienter durablement les usages économiques du foncier repose sur une **maîtrise publique renforcée**. Sans celle-ci, les stratégies foncières demeurent vulnérables aux logiques patrimoniales, voire spéculatives, des acteurs privés et aux arbitrages court-termistes amenant à une pénurie foncière rapide pour les territoires.

Proposition :

- 1 **Développer des stratégies** de portage et de maîtrise foncière de long terme grâce aux outils juridiques permettant de sécuriser les usages productifs dans la durée et de conserver une capacité d'intervention publique (bail à construction, bail emphytéotique, foncières).

Le Cerema a mené plusieurs missions de sensibilisation et d'appropriation des outils de maîtrise publique du foncier économique auprès de collectivités territoriales et d'agences de développement économique.

Les instruments de portage foncier connaissent un vif intérêt parmi les collectivités territoriales. Cependant, dépasser les réticences en raison du changement induit par des outils tels que le bail à construction n'est pas chose aisée. Le Cerema a produit en 2024 **un document synthétique sur**

le bail à construction à destination des élus et des techniciens de collectivités souhaitant comprendre et s'approprier cet outil foncier.

Il propose un aperçu pratique des avantages, des obligations mais également des limites de l'outil et des démarches nécessaires à sa mise en œuvre. Pour cela, elle s'appuie sur un corpus documentaire et des retours d'expérience concrets réalisés à l'occasion des missions conduites par le Cerema pour des collectivités territoriales⁵.

⁵ Pour en savoir plus : Le bail à construction : un outil de maîtrise foncière au service du développement économique (2024). <https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/600443/le-bail-a-construction-outil-de-maitrise-fonciere-au-service-du-developpement-economique>

Proposition :

2 Sortir progressivement de la logique de cession systématique des terrains publics, consommatrice de foncier.

La Banque des Territoires a fait de l'action foncière l'une des mesures prioritaires de son intervention, et a conçu un plan organisé autour de trois leviers :

1 Favoriser l'identification et la mobilisation active du foncier au service de l'intérêt général et l'accompagnement dans la définition de stratégies foncières à long terme. Il s'agit de permettre aux collectivités d'accéder aux ressources foncières utiles à la mise en œuvre de leurs politiques publiques d'intérêt général.

2 Intensifier la réalisation de projets de recyclage urbain abordables et qualitatifs. Il s'agit de permettre aux collectivités de penser et mettre en œuvre, notamment via des entreprises spécialisées, des opérations de recyclage urbain afin de renouveler et développer leurs capacités de mise à disposition de foncier pour la production de logement, accueillir des activités économiques et industrielles. Il s'agit aussi d'accompagner les initiatives privées exemplaires.

3 Accompagner de manière massive la désartificialisation, la renaturation des friches et sols dégradés, mais aussi la préservation des sols naturels.

Pour agir sur ces trois leviers, elle offre des moyens de financer le temps long du réaménagement et de la préservation des sols et offrir des capacités d'action aux acteurs publics en matière de maîtrise foncière de long terme.

En ingénierie, la Banque des territoires intervient aussi bien en amont, via le cofinancement d'études (planification et de maîtrise foncière, identification de potentiel de densification ou de renaturation, études de préfiguration de structures de portage foncier de long terme) qu'en aval via l'appui au montage opérationnel de projets de renouvellement urbain, de recyclage, de reconquête de friches, d'expérimentations en matière de renaturation. La Banque des territoires contribue à la mise à disposition d'outils digitaux mutualisés sur le foncier économique (France Foncier +, Friche +).

Elle propose également une offre de prêts élargie, attractive et sur le (très) long terme pour répondre aux besoins plus significatifs de portage à long terme des fonciers, et aux besoins de trouver des solutions de financement pour des projets aux équilibres financiers fragiles (prêts Gaïa et Gaïa territorial, prêts « transformation écologique », prêts « renouvellement urbain » - PRU).

Enfin, elle propose des offres diversifiées en matière d'investissement (prises de participations en fonds propres et quasi-fonds propres) dans des sociétés de projet (SPV), dans l'économie mixte via les SEM aménagement/habitat/foncières commerciales, dans des foncières destinées au portage foncier de long terme⁶ avec des acteurs publics tels que les EPA, EPF, Régions, ou encore dans des fonds de dépollution Gingko et Brownfields pour requalifier les friches polluées et dans des projets de reconversion de friches.

⁶ Cette modalité d'intervention offre une alternative nouvelle aux acteurs publics, notamment pour assurer la maîtrise à long terme des fonciers qu'ils jugent stratégiques et sur lesquels ils souhaitent garder la capacité à agir à moindre risque spéculatif. Ces montages peuvent s'adosser à des mécanismes de démembrement/dissociation du foncier et du bâti, visant à lisser et amortir les coûts du foncier sur le long, voire très long terme. Nous avons d'ores et déjà investi dans différentes foncières de ce type et plusieurs sont en cours d'étude (avec l'EPF Bretagne, Occitanie, Vendée, par exemple).

LEVIERS RELEVANT DE L'ÉTAT

LEVIER 4

Préserver la fiscalité locale et revoir le modèle économique de l'aménagement local

Les évolutions récentes de la fiscalité économique tendent à **déconnecter l'activité économique des recettes fiscales locales**, fragilisant l'intérêt des collectivités à accueillir des entreprises, alors même que la réindustrialisation constitue une priorité nationale.

Si le produit global des impôts économiques se stabilise et demeure dynamique sur certaines composantes (Taxe sur les surfaces commerciales - TASCOT, L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux - IFER, Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations - GEMAPI), la disparition programmée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au profit d'une fraction figée de TVA rompt le lien historique entre dynamisme économique et ressources fiscales locales.

Cette situation, si elle perdure, nuit aux objectifs économiques nationaux, les collectivités privilégiant d'autres destinations que l'économie productive pour leur foncier.

Propositions :

- 1 **Inscrire le soutien de l'État** à la requalification foncière dans la durée, en évitant la multiplication d'appels à projets ponctuels et instables ;
- 2 **Créer un dispositif pérenne de soutien** à la reconversion de l'ensemble des types de friches (industrielles, commerciales, artisanales), compatible avec des stratégies foncières de long terme ;
- 3 **Mettre fin à l'érosion récurrente des crédits** dédiés à la requalification foncière, afin de sécuriser les capacités d'investissement locales ;
- 4 **Redonner une cohérence entre fiscalité locale et développement économique**, pour que l'accueil d'activités productives demeure un choix soutenable pour les collectivités. La politique de l'offre menée ces dernières années avec des baisses de fiscalité pour les entreprises a montré ses limites.

LEVIER 5

Mieux associer les acteurs privés à la transformation des zones économiques

La transformation des zones d'activités et commerciales nécessite une mobilisation conjointe des acteurs publics et privés. Or, les intercommunalités disposent aujourd'hui de **peu d'outils incitatifs ou contributifs** pour associer les entreprises aux coûts de transformation.

Propositions :

- 1 **Créer des mécanismes** permettant d'associer financièrement les acteurs privés aux coûts de requalification et de sécurisation des zones dont ils bénéficient ;
- 2 **Permettre la mise en place de dispositifs** de contribution ou d'incitation différenciés, en fonction des bénéfices retirés par les entreprises ;
- 3 **Outiller juridiquement les collectivités** pour dépasser le seul recours à l'urbanisme négocié, insuffisant dans les projets de transformation lourds ou contraints par des enjeux environnementaux.

LEVIER 6

Sécuriser les implantations de projets industriels sur des fonciers disponibles

Les entreprises et les investisseurs ont besoin de visibilité afin de se projeter sur un territoire. Confrontés aux politiques sectorielles et au manque de transversalité des collectivités, les délais d'implantation s'allongent et les procédures s'accumulent, créant une incertitude accrue pour les décideurs privés.

Propositions :

- 1 **Raccourcir les délais d'implantation** pour les projets matures n'ayant pas ou plus de procédures environnementales ou archéologiques à venir ou en cours ;
- 2 **Mettre en place une gouvernance** pour l'instruction des projets d'implantation à l'échelle locale réunissant tous les organismes publics concernés (EPCI, État, consulaires) ;
- 3 **Garantir une instruction accélérée** des permis de construire lorsque l'entreprise est accompagnée par un architecte / paysagiste / énergéticien.

CONCLUSION : une responsabilité clairement partagée

La réussite conjointe de la sobriété foncière et de la réindustrialisation repose sur une responsabilité clairement partagée :

- **Aux intercommunalités** : établir les choix, les arbitrages et la planification du foncier économique ;
- **À l'État** : assurer les moyens et les incitations pour rendre ces choix soutenables dans la durée.

Faire du ZAN et de la réindustrialisation un nouveau cadre de transformation de l'aménagement économique, c'est reconnaître que l'avenir productif des territoires **se joue désormais dans la capacité collective et locale à planifier, recycler et maîtriser le foncier économique, plutôt qu'à l'étendre.**

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

Faire du ZAN et de la réindustrialisation un nouveau cadre de transformation de l'aménagement économique : un objectif commun au local et au national

Cette enquête, menée par Intercommunalités de France en partenariat avec la Banque des Territoires et le Cerema, analyse **l'évolution de la disponibilité du foncier économique et des stratégies foncières des territoires**, dans un contexte marqué par la mise en œuvre du ZAN et une conjoncture économique défavorable aux entreprises comme aux collectivités. Par ailleurs, Business France a contribué à la relecture finale de l'analyse et y a apporté sa contribution (datacenters).

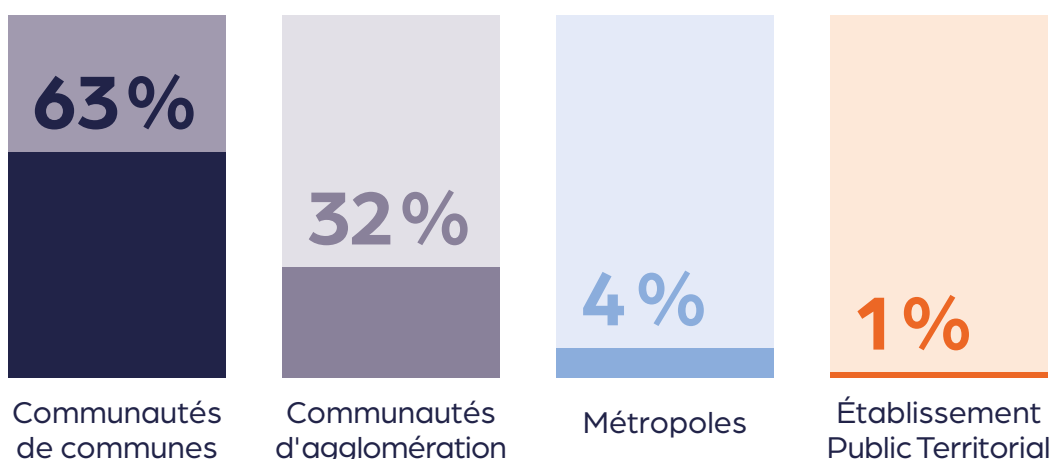
Ce travail s'inscrit dans la continuité d'une première étude réalisée en 2022, en prenant acte du retournement conjoncturel et du durcissement des contraintes foncières. Complémentaire de la précédente, l'enquête a été produite sous la forme d'un questionnaire en ligne, diffusé auprès d'intercommunalités au cours du deuxième trimestre 2025.

Elle a recueilli 215 réponses exploitables (136 pour l'étude 2022), représentant environ 17 % de l'ensemble des in-

tercommunalités françaises et reflétant la structure du bloc local, avec une forte représentation des territoires ruraux et périurbains.

- **Communautés de communes** : 136 répondants ;
- **Communautés d'agglomération** : 69 répondants ;
- **Métropoles** : 9 répondants ;
- **Établissement Public Territorial (EPT)** : 1 répondant.

PART DES RÉPONDANTS BAROMÈTRE 2025



L'enquête couvre l'ensemble des régions métropolitaines et ultramarines. Certaines régions apparaissent plus fortement représentées (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie ou Bretagne), tandis que d'autres le sont moins (Île-de-France, Centre-Val de Loire ou Corse). Ces écarts appellent une lecture prudente des résultats régionaux. **Les enseignements tirés de l'enquête doivent être avant tout appréhendés comme des tendances nationales.**

Enfin, les résultats de cette enquête ont vocation à être observés dans la durée et mis en perspective par les travaux qualitatifs menés au sein de ces mêmes entités. Ce croisement entre données quantitatives, retours de terrain et analyses politiques vise à consolider les constats et à éclairer l'action publique nationale et locale.

SOMMAIRE

Contexte de cette étude	6
Synthèse du baromètre	7
Recommandations	13
Méthodologie de l'enquête	21

01

ÉTAT DES LIEUX DU FONCIER ÉCONOMIQUE 23

Une dynamique d'implantation encore positive, mais une pénurie foncière qui s'accélère	24
Une pénurie totale de foncier économique dès 2027 ?	25
Une recomposition rapide des besoins fonciers et des arbitrages territoriaux	27

02

AGIR SUR LE FONCIER ÉCONOMIQUE 31

Observer ne suffit plus : l'écart persistant entre connaissance et valorisation du foncier	32
Des capacités d'action locales identifiées pour libérer du foncier, mais structurellement contraintes	35
Lever les freins structurels pour mobiliser le foncier économique : maîtrise, développement de nouveaux modèles économiques, et meilleure ingénierie au local	39

SOURCES & ANNEXES 47

「**BAROMÈTRE**
DU FONCIER
ÉCONOMIQUE
2026

01

「**ÉTAT DES LIEUX**
DU FONCIER
ÉCONOMIQUE

Le foncier économique est aujourd’hui sous forte tension dans la majorité des territoires. Près de 80 % des intercommunalités font face à une pénurie de terrains disponibles pour accueillir des entreprises, ce qui freine concrètement les projets, l’activité et l’emploi local. Cette situation s’explique à la fois par des contraintes d’aménagement, de délais, de coûts et de procédures, et par des enjeux d’acceptabilité locale et de concurrence entre les destinations foncières. Dans le même temps, les besoins des entreprises évoluent rapidement : les projets sont plus divers, plus exigeants et doivent être opérationnels plus vite. **L’écart se creuse ainsi entre le foncier existant et le foncier réellement prêt à accueillir des activités.**

UNE DYNAMIQUE D’IMPLANTATION ENCORE POSITIVE, MAIS UNE PÉNURIE FONCIÈRE QUI S’ACCÉLÈRE

Une dynamique locale des projets d’implantations plutôt positive malgré le contexte national

Malgré un ralentissement marqué de la réindustrialisation au niveau national⁷, de nombreux territoires maintiennent une dynamique d’implantation positive et stable depuis 2023. En effet, plus de 60 % des intercommunalités indiquent que le nombre de projets d’implantation ou d’extension est stable ou en hausse sur leur territoire,

traduisant une capacité de résilience locale face à un contexte économique national dégradé. Une accélération est même observée dans plusieurs régions, notamment en Occitanie (40 % des intercommunalités répondantes), en Bretagne (37 %), en Bourgogne-Franche-Comté (28 %) et en Normandie (27 %).

ÉVOLUTION RESENTIE LOCALEMENT	NOMBRE D'EPCI	PART %
En accélération	48	22 %
Stable / ne constate pas d'évolution majeure	93	43 %
En ralentissement modéré	57	26 %
En ralentissement fort	18	8 %

RÉPONSES À LA QUESTION :

Quelle est l'évolution récente du nombre de projets d'implantation économique, notamment industriels, sur votre territoire depuis 2023 ?

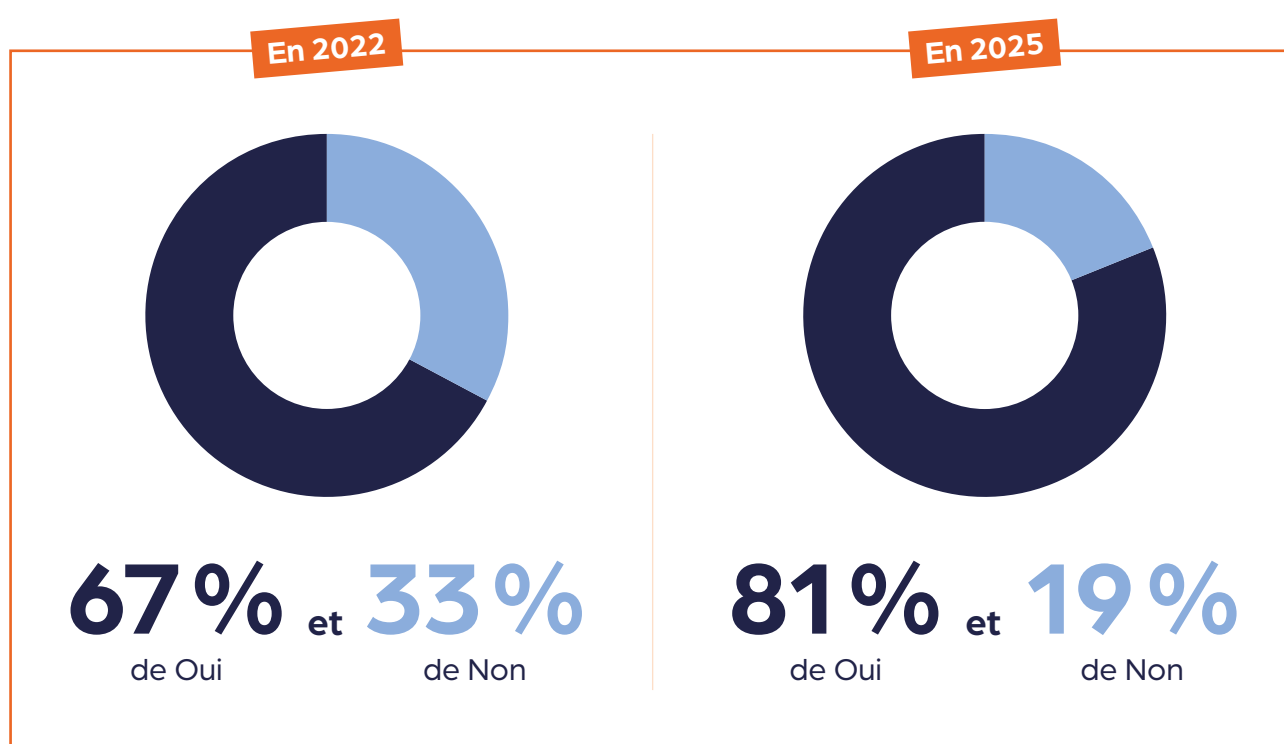
À l'inverse, parmi les ressentis de ralentissement ou une baisse du nombre de projets, sont notables dans certaines métropoles et dans des régions comme l’Auvergne-Rhône-Alpes, la Nouvelle-Aquitaine, les Pays de la Loire ou la Provence-Alpes-Côte d’Azur. Moins d’un répondant sur dix fait état d’un ralentissement marqué d’une chute nette du nombre de projets.

⁷ Soldes d’usines en baisse : +97 en 2022, +42 en 2023, -14 en 2024, et 25 fermetures nettes au 1^{er} semestre 2025, source étude Trendeo, octobre 2025.

UNE PÉNURIE TOTALE DE FONCIER ÉCONOMIQUE DISPONIBLE EN 2027 ?

Cette dynamique encore soutenue des projets se heurte toutefois à une contrainte : la raréfaction rapide du foncier économique disponible. Autrement dit, alors même que les besoins et les intentions d'implantation demeurent élevés dans de nombreux territoires, la capacité à y répondre se réduit rapidement et fortement.

Huit intercommunalités sur dix déclarent aujourd'hui refuser des projets d'implantation en raison d'un manque de foncier disponible, soit une hausse inquiétante de 14 points en moins de trois ans.



PARTS DES RÉPONSES À LA QUESTION :

Avez-vous déjà refusé des projets d'implantation économique et/ou subi des déménagements du fait d'un manque de foncier disponible ?

Alors que l'étude menée en 2022 anticipait une saturation des parcs d'activités économiques à l'horizon 2030, les résultats actuels montrent une accélération nette du phénomène désormais susceptible d'intervenir dès 2027. **L'extinction de l'offre foncière économique à l'horizon 2027 constitue un signal particulièrement alarmant.**

Il fragilise directement les capacités locales d'accueil et de développement des entreprises, compromet les projets d'implantation et pèse sur les objectifs nationaux de réindustrialisation. Il affecte également la capacité des territoires à accompagner la croissance des entreprises existantes.

D'autres freins que le manque de foncier disponible : délais d'aménagement, procédures et inadéquation des sites

La pénurie de foncier n'explique pas à elle seule les difficultés rencontrées par les intercommunalités :
plus de la moitié des répondants déclarent rencontrer des obstacles à la concrétisation des projets.

PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LES PROJETS D'IMPLANTATION ÉCONOMIQUE



27 %

Délais d'implantation liés
aux procédures d'urbanisme,
environnementales et
aux autorisations

9 %

Incohérence entre le
projet et les documents
de planification

26 %

Inadéquation entre le site
et les besoins de l'acteur
économique

9 %

Attractivité du territoire
(infrastructures,
transports etc.)

10 %

Coût du foncier et/ou
de son aménagement

11 %

Acceptabilité
du projet

8 %

Modèle économique
de l'acteur économique

PARTS DES RÉPONSES À LA QUESTION :

Quelles difficultés
rencontrez-vous dans
les projets d'implantation
économique ?
(réponses multiples).

Ainsi, deux freins majeurs sont majoritairement évoqués par les répondants :

- **L'inadéquation entre sites proposés et besoins des entreprises** en matière de surface, de configuration, de desserte ou de viabilisation ;
- **Les délais d'implantation** aux procédures d'urbanisme et environnementales, obtention des autorisations nécessaires, allongeant les calendriers et fragilisant les projets.

L'inadéquation des sites provient aussi de la difficulté des collectivités à qualifier la demande foncière et immobilière des entreprises : les travaux conduits⁸ par le Cerema, avec l'IPR et l'UGA en 2022-2023 montrent que les entreprises privilégient majoritairement la location de locaux alors que les collectivités proposent surtout des terrains à bâtir.

Couplés aux autres freins (cités plus occasionnellement), ces éléments montrent que les difficultés d'implantation résultent **d'un cumul de contraintes tech-**

niques, réglementaires et financières qui compliquent concrètement la capacité des territoires à accueillir de nouvelles activités.

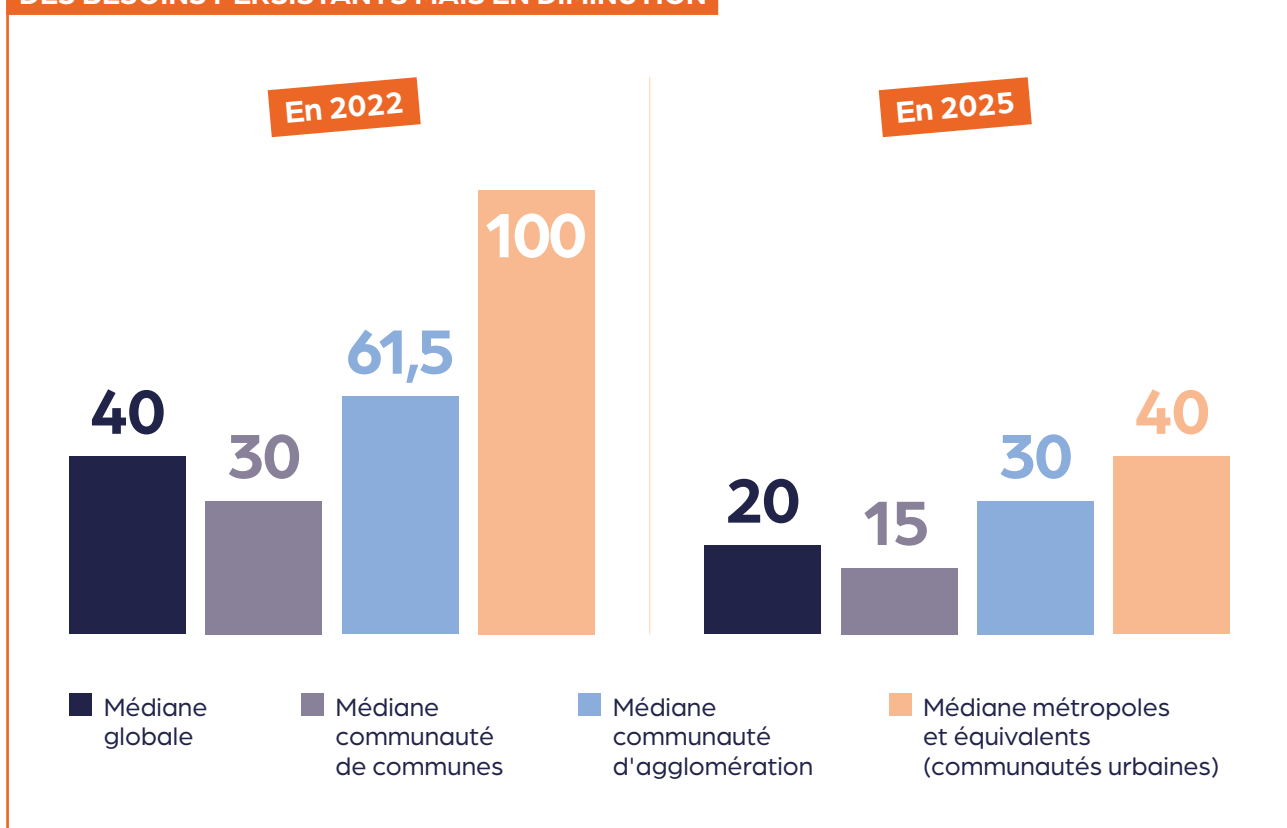
Enfin, **61% des intercommunalités déclarent être confrontées à des enjeux d'acceptabilité environnementale** pour les projets industriels et logistiques. Bruit, trafic, pollution, artificialisation, risques perçus et impacts sur le cadre de vie alimentent des oppositions locales qui pèsent directement sur les délais et parfois la faisabilité des projets.

⁸ Foncier industriel et stratégies locales : une articulation imparfaite, 2024, de La Fabrique de l'Industrie.

UNE RECOMPOSITION RAPIDE DES BESOINS FONCIERS ET DES ARBITRAGES TERRITORIAUX

Au-delà de la pénurie et des freins à l'implantation économique, **les données du baromètre montrent que les besoins fonciers évoluent en profondeur, tant dans leurs volumes que dans leur nature**. Les projets économiques sont globalement plus petits en surface, les usages se diversifient et les arbitrages à réaliser par les collectivités se complexifient.

DES BESOINS PERSISTANTS MAIS EN DIMINUTION



ANALYSES DES RÉPONSES À LA QUESTION :

À combien estimez-vous vos besoins nets de foncier économique d'ici 2030 ? (en hectares).

Les besoins nets en foncier économique diminuent de moitié dans l'ensemble des territoires avec une demande en foncier désormais majoritairement orientée vers des surfaces de plus petite taille qu'en 2022 (inférieures à 50 hectares). Néanmoins, les réponses des intercommunalités mettent également en évidence **une pression foncière toujours marquée dans les territoires du grand urbain** (communautés urbaines, métropoles et établissements publics territoriaux), bien que moins élevée qu'en 2022 (médiane de 100 hectares contre 40 hectares aujourd'hui).

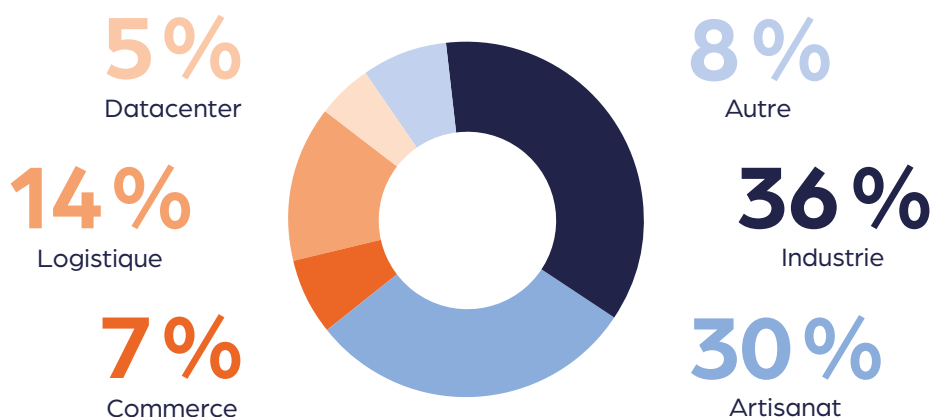
Cette évolution peut refléter à la fois la plus faible demande des entreprises, les premiers effets locaux du ZAN, qui encourage la densification et le recyclage du foncier, et la montée en puissance d'activités moins consommatrices d'espace, en particulier l'artisanat.

UNE RECOMPOSITION DES BESOINS PAR NATURE D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

En 2022



En 2025

RÉPONSES
À LA QUESTION :

À quelles destinations
concernent vos besoins ?
(question à choix multiples).

→ **Note de lecture :** en 2025, le commerce représente 7 % du total des besoins exprimés par les collectivités répondantes.

Au-delà de la diminution des surfaces recherchées, **les besoins fonciers exprimés par les territoires se transforment également dans leur nature**, traduisant une recomposition profonde des activités économiques. Les **demandes liées à l'industrie reculent très légèrement, celles liées à la logistique doublent** tandis que les besoins en bureaux ont quasiment disparu.

À l'inverse, **l'artisanat connaît une grande stabilité** confirmant la montée en puissance d'activités de proximité, moins consommatrice d'espace. **La demande en foncier commercial demeure faible** (7 % en 2025 pour 17 % en 2022), tandis qu'émerge un besoin nouveau : l'implantation de centres de données (datacenters).

Alors qu'en 2022, près de 40 % des besoins concernaient l'industrie et la logistique, ces deux segments représentent la moitié des demandes en 2025. Pour autant, ces derniers demeurent les activités rencontrant les plus fortes difficultés d'accès au foncier économique (contraintes de localisation, liées aux nuisances, aux risques perçus, aux impacts environnementaux et aux enjeux d'acceptabilité locale.

LE MOT DE BUSINESS FRANCE

sur le marché des centres de données en France

Business France joue un rôle central dans la promotion de l'attractivité des territoires français et dans l'accompagnement des investisseurs internationaux. L'agence est pleinement engagée au sein d'une task force réunissant l'État, RTE et Business France, dédiée à la facilitation et à l'accélération de l'implantation de centres de données sur le territoire national. Cette dynamique s'appuie notamment sur la procédure **RTE Fast Track**, qui permet de réserver une capacité électrique pour un site identifié comme adapté à l'accueil d'un data center (proximité du réseau, maîtrise foncière, acceptabilité locale, urbanisme...).

Le marché des datacenters connaît une croissance soutenue dans de nombreux territoires, particulièrement ceux disposant d'une **infrastructure énergétique robuste**, d'une **capacité électrique disponible**, et d'un **réseau fibre de haute performance**. La France bénéficie ici d'un avantage distinctif : un **patrimoine industriel historique dans l'électricité**, construit sur plusieurs décennies d'expertise, d'investissements publics et privés, et d'un modèle énergétique reconnu pour sa fiabilité, sa stabilité et sa compétitivité. Cet héritage constitue un argument majeur pour attirer des projets stratégiques et renforcer la souveraineté numérique européenne.

Ce secteur demeure toutefois fortement consommateur de foncier, d'énergie et d'eau. Sur l'énergie, RTE souligne dans son Bilan prévisionnel 2035 que la France conserve un avantage structurel grâce à la solidité de son système électrique et d'une non-compétitivité de cette ressource avec d'autres secteurs industriels. Concernant l'eau, les opérateurs adaptent désormais leurs technologies de refroidissement aux contraintes européennes, en privilégiant des solutions nettement moins consommatrices. Le besoin foncier reste important et peut entrer en concurrence avec d'autres activités industrielles, ce qui appelle une **planification territoriale fine** et une coordination étroite entre acteurs publics et privés.

L'accueil de ces infrastructures constitue un **levier majeur de souveraineté numérique**, mais aussi un puissant facteur d'attractivité pour les territoires. Il favorise l'émergence et la structuration de **filières industrielles complètes**, en amont comme en aval, renforçant ainsi la position de la France dans l'économie numérique européenne et consolidant son rôle de hub technologique de premier plan.

Un risque accru d'éviction du foncier économique par d'autres activités

Ces évolutions de l'offre et de la demande posent de plus en plus clairement la question des arbitrages entre destinations foncières et du risque d'éviction du foncier économique au profit d'autres usages, notamment l'habitat, les activités de loisirs culturels et sportifs, la renaturation... En matière de planification et de stratégie foncière, la tendance d'éviction du foncier économique s'est installée dans la durée.

Au cours des cinq dernières années, les communautés de communes ont déclassé en **moyenne 13 hectares de surface économiques au profit d'autres usages** : logement, infrastructures ou équipements soit **l'équivalent d'environ 17 terrains de football par intercommunalité**. Pour les communautés d'agglomération, ce volume atteint en moyenne **10 hectares** sur la même période.

Cette dynamique d'éviction du foncier économique est particulièrement préoccupante pour le renforcement de l'économie productive des territoires.

ZAN : entre levier de transformation, contrainte perçue et manque de connaissance des entreprises

PERCEPTION DU ZAN ET SON EFFET SUR LE FONCIER ÉCONOMIQUE PAR LES EPCI ENQUÊTÉS

LE ZAN EST :

24%

Un défi nécessaire pour atteindre la sobriété foncière.

22%

Un levier pour mettre en œuvre de nouvelles pratiques d'aménagement.

21%

Une opportunité de repenser la planification sur le territoire.

20%

Un facteur de complexité et de ralentissement pour les projets économiques locaux.

13%

Un obstacle bloquant pour les projets économiques sur mon territoire.

RÉPONSES À LA QUESTION :

Comment percevez-vous le ZAN ?
(question à choix multiples).

La mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) redéfinit les conditions d'aménagement et d'accueil des activités économiques. Pour autant, **son objectif est aujourd'hui perçu de manière plutôt positive par 67 % des intercommunalités**, qui y voient à la fois un défi nécessaire pour atteindre la sobriété foncière et une opportunité pour faire évoluer les pratiques d'aménagement ou repenser la planification territoriale. À l'inverse, **33 % des répondants estiment que le ZAN constitue un frein au développement** des projets économiques, traduisant les difficultés opérationnelles et les incertitudes liées à sa mise en œuvre. Dans ce contexte, la perception majoritairement favorable du ZAN apparaît encourageante et témoigne de l'intérêt des collectivités à cette ambition écologique, tout en mettant en évidence les contraintes opérationnelles qu'elle implique.

En définitive, la trajectoire ZAN s'inscrit dans un **contexte d'évolution de l'état du foncier économique, marqué par la raréfaction du foncier** (rapidement prêt à accueillir une activité économique), l'évolution des formats de projets et la montée des contraintes environnementales. Le cadre historiquement fondé sur l'extension des zones

d'activités et la disponibilité de terrains à coûts maîtrisés se heurte désormais à des limites structurelles.

Ces évolutions reconfigurent les conditions de production de l'offre foncière économique et appellent une attention accrue portée à la densification et au recyclage du foncier.

L'ensemble des constats présentés dans cette première partie met en évidence un décalage persistant entre l'évolution des besoins économiques, les objectifs de sobriété foncière et les capacités opérationnelles des territoires à produire une offre foncière et immobilière adaptée. Ce décalage constitue l'un des principaux points de tension pour l'accueil et le développement des activités productives.

Dans ce contexte, la question n'est plus seulement celle du diagnostic, mais celle des leviers mobilisables pour dépasser ces contraintes. La seconde partie de l'étude s'attache ainsi à analyser les outils, marges de manœuvre et conditions d'action permettant de renforcer la capacité des territoires à mobiliser du foncier économique.

「
BAROMÈTRE
DU FONCIER
ÉCONOMIQUE
2026

02

「
AGIR SUR
LE FONCIER
ÉCONOMIQUE

Outils, limites et conditions de réussite

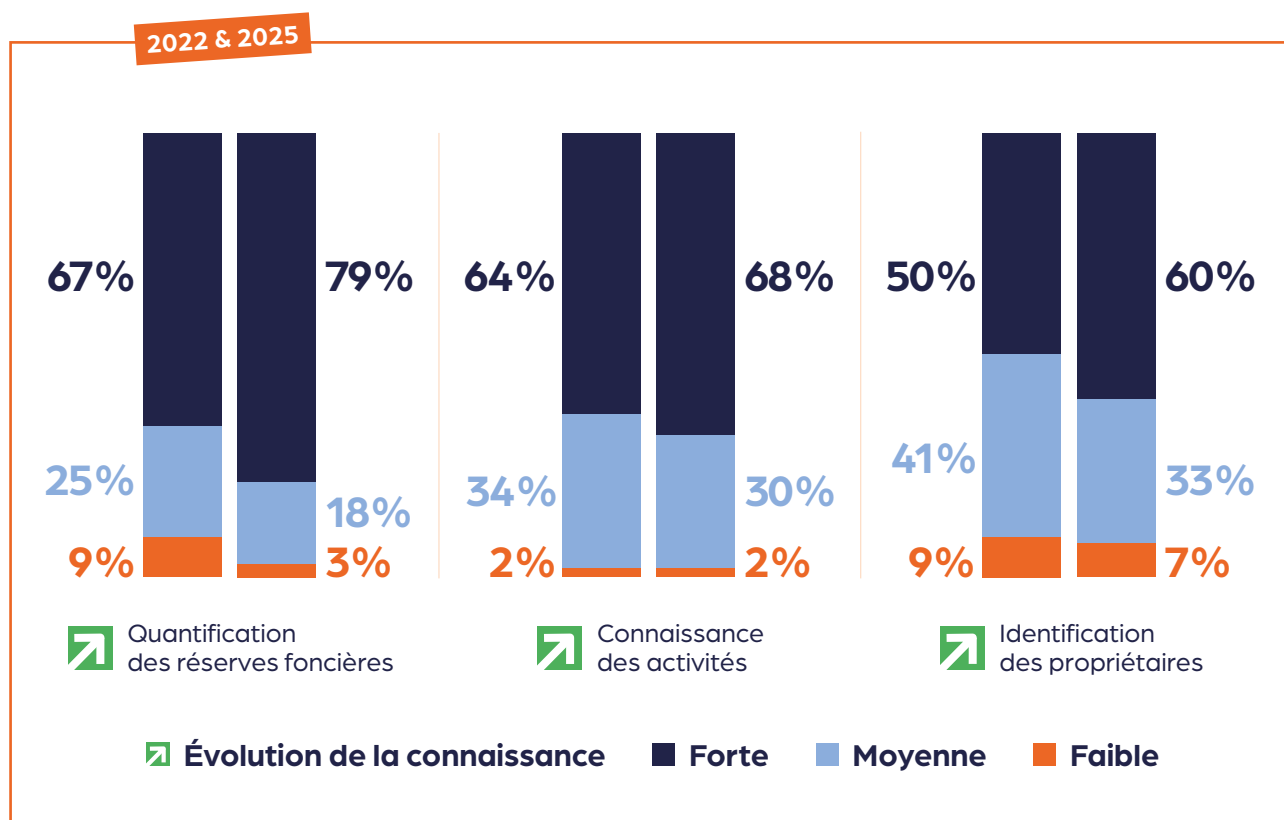
Après avoir souligné les tensions croissantes sur le foncier économique (raréfaction des terrains, délais d'aménagement et d'instruction, coûts et contraintes environnementales, dans un contexte d'évolution rapide des besoins des entreprises), cette partie se concentre sur **les leviers mobilisables par les collectivités et l'état pour répondre à cette situation.**

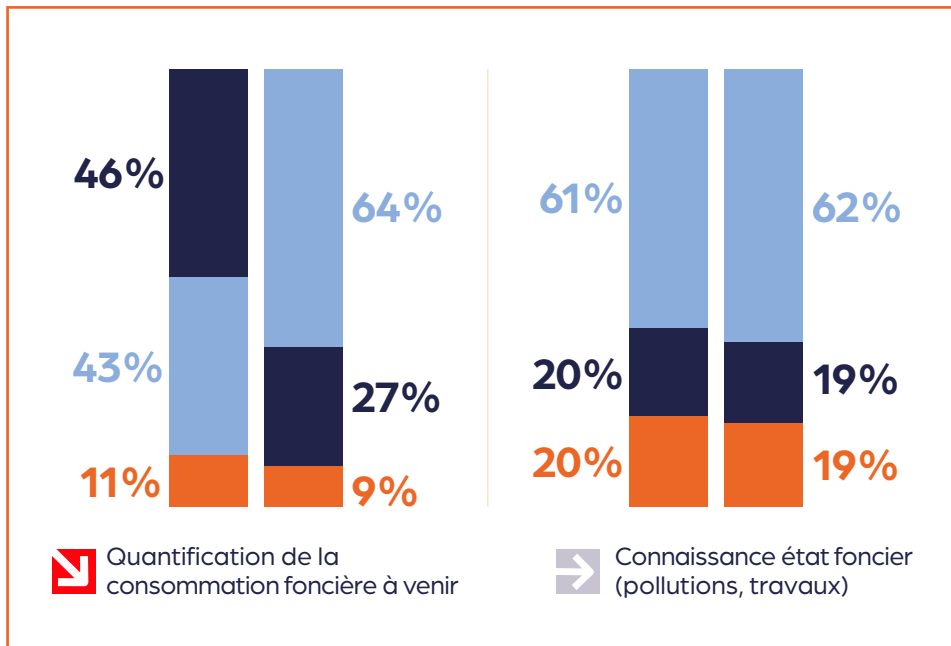
OBSERVER NE SUFFIT PLUS : L'ÉCART PERSISTANT ENTRE CONNAISSANCE ET VALORISATION DU FONCIER

Des progrès réels dans la connaissance globale du foncier économique mais une connaissance qualitative et prospective encore limitée

Parmi les 91 % des intercommunalités ayant réalisé l'inventaire de leurs zones d'activités :

- **60 % ont anticipé leur actualisation et pérennisation**
- **Seule la moitié a réalisé des actions après sa réalisation** (opération de mutabilité, évolution des documents de planification types PLU, SCoT etc.)





RÉPONSES À LA QUESTION :

À combien estimez-vous votre niveau de connaissance concernant...
3 propositions : forte, moyenne ou faible).

Une **bonne connaissance (quantitative et qualitative) du foncier économique** est un levier central d'action publique, à la fois pour objectiver les marges de manœuvre disponibles et pour orienter les choix d'aménagement, de requalification et de localisation des activités productives. L'**obligation d'inventaire des zones d'activités** pour les intercommunalités (réalisé au plus tard le 21 août 2023) s'inscrit dans cette dynamique de rationalisation et de mise en visibilité des ressources foncières. Elle a contribué à structurer les pratiques locales d'observation et à renforcer, au moins partiellement, les capacités de diagnostic des intercommunalités.

Parmi les intercommunalités répondantes, **91 % ont ainsi réalisé l'inventaire de leurs zones d'activités**, traduisant une amélioration sensible de la connaissance du foncier économique depuis 2022, en matière :

- De quantification des réserves foncières disponibles ou à aménager (79 %) ;
- D'identification des activités économiques présentes (68 %) ;

- Et, dans une moindre mesure, de connaissance des propriétaires fonciers (60 %).

Pour autant, ces progrès demeurent inégaux et encore insuffisants pour fonder une véritable stratégie foncière prospective.

En effet la **quantification de la consommation foncière à venir apparaît fragile**, avec une baisse de 16 points de la part des intercommunalités déclarant une forte connaissance entre 2022 et 2025. De même, la **connaissance qualitative de l'état du foncier** (pollution des sites, contraintes techniques, travaux à prévoir) **reste moyenne et stable**, ce qui constitue un frein à la reconversion et à la densification des zones d'activités.

Enfin, les résultats mettent en évidence une différenciation selon les types d'intercommunalités : **si la quantification des réserves foncières et la connaissance des activités sont globalement maîtrisées à tous les niveaux**, l'identification des propriétaires fonciers est plus aboutie dans les métropoles, et demeure moins consolidée dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

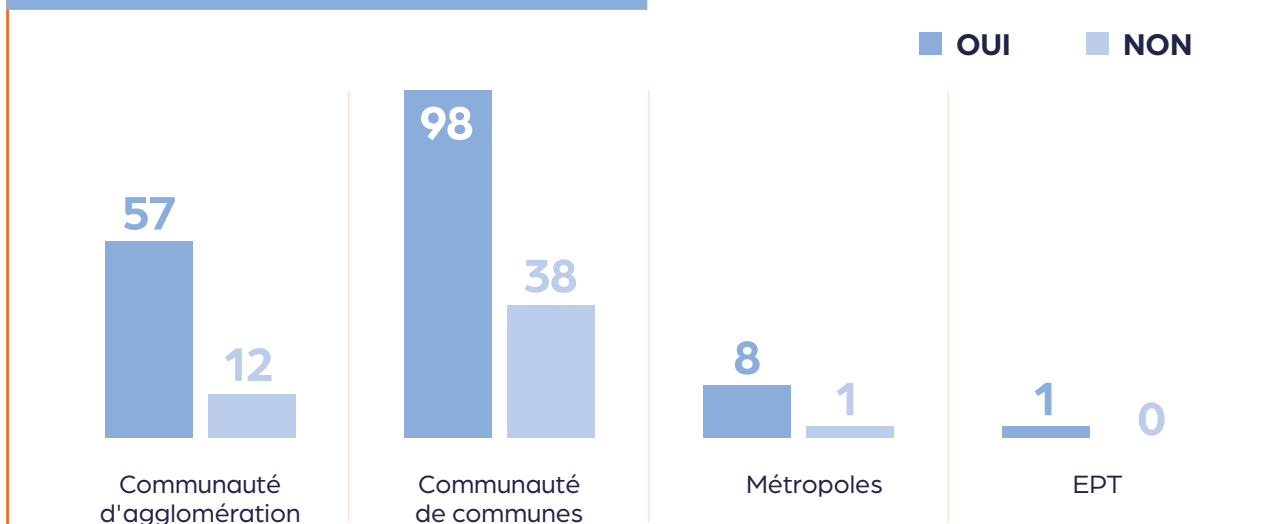
À cet égard, la Banque des Territoires et le Cerema ont mis à disposition des collectivités territoriales, l'outil **France Foncier +**.

L'outil combine des fonctions d'**identification, de gestion et de valorisation** du foncier local en s'adressant aux entreprises et acteurs économiques susceptibles d'implanter une activité. France Foncier + est aujourd'hui **connu par une intercommunalité sur deux**, avec une notoriété plus marquée

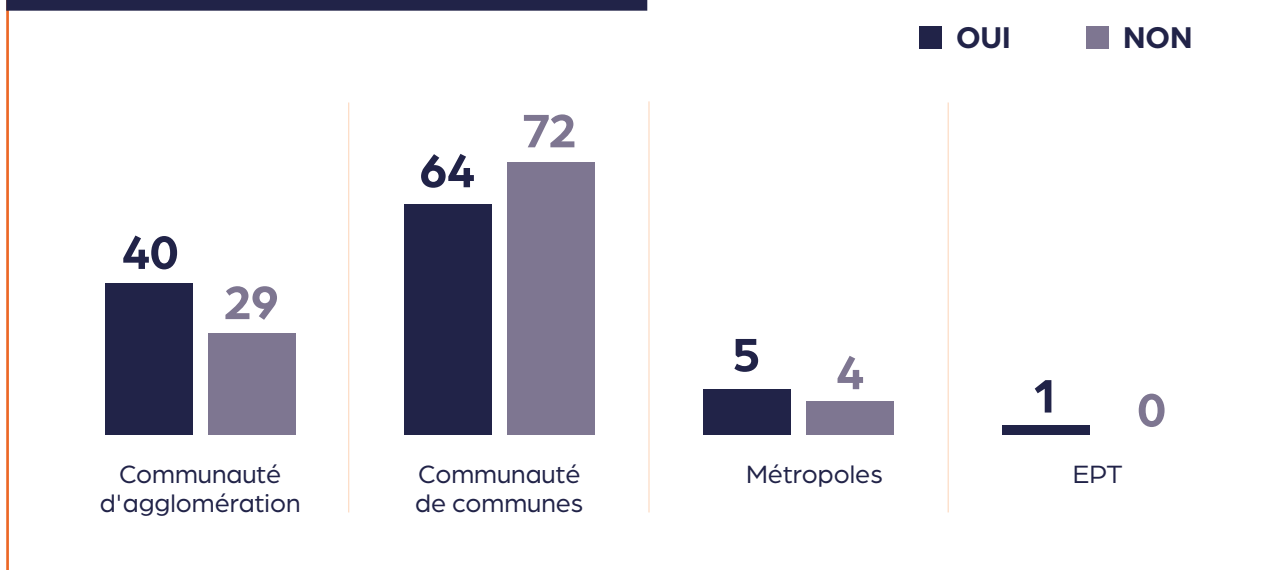
au sein des communautés d'agglomération. Les attentes exprimées par les utilisateurs de la plateforme portent prioritairement sur le **renforcement des fonctions d'observation foncière** (fonctionnalités, ressources et outils associés), puis sur l'**amélioration de la qualité et de la quantité des données disponibles**, notamment à travers une information plus complète sur le foncier recensé et une typologie plus fine des sites.

Observer ne rime pas toujours avec valoriser : un écart persistant entre connaissance et valorisation du foncier disponible

PRÉSENCE D'UN DISPOSITIF D'OBSERVATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE PAR TYPE D'EPCI



PRÉSENCE D'UN DISPOSITIF DE VALORISATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE PAR TYPE D'EPCI



RÉPONSES À LA QUESTION :

Avez-vous un dispositif d'observation et/ou de valorisation de votre foncier économique ?

Si une large majorité des intercommunalités s'est donc dotée d'un dispositif d'observation du foncier économique : 76 % disposant aujourd'hui d'outils dédiés, la valorisation de la ressource apparaît plus progressive : **1 intercommunalité sur 2 seulement déclare avoir engagé, à la suite de cet inventaire, des opérations concrètes**. Cette configuration met en lumière un décalage fréquent entre la production de connaissances et leur traduction en action opérationnelle :

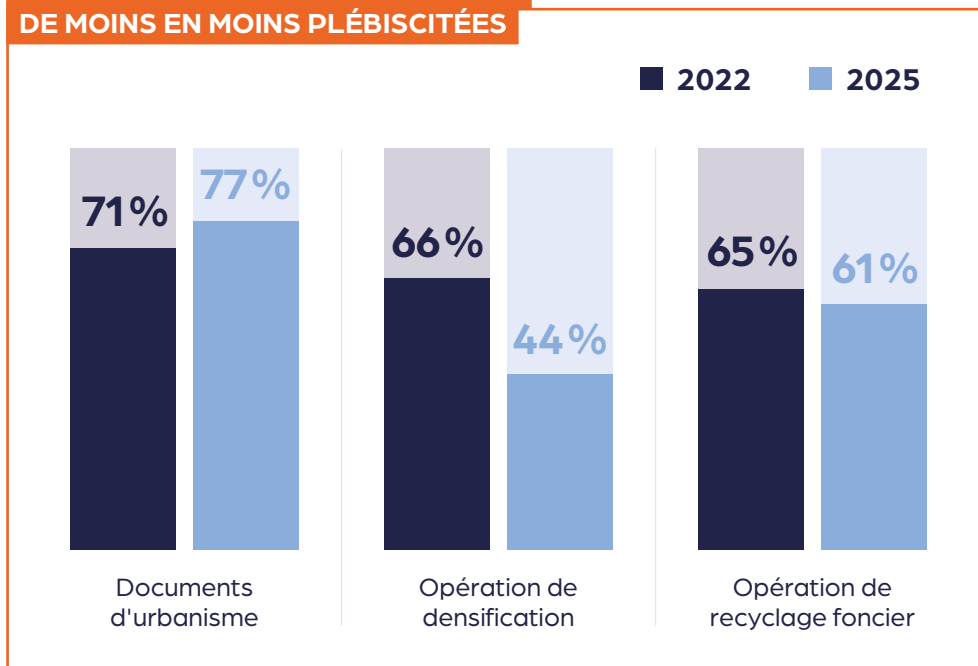
Ce décalage ne traduit pas systématiquement un défaut d'action, dans la mesure où le foncier identifié n'est pas toujours immédiatement valorisable. Observation et valorisation s'inscrivent ainsi dans un continuum d'actions, soulignant un renforcement des capacités d'ingénierie, de pilotage et de financement, afin de soutenir le passage du diagnostic à l'opérationnel et la valorisation du produit foncier.

DES CAPACITÉS D'ACTION LOCALES IDENTIFIÉES POUR LIBÉRER DU FONCIER, MAIS STRUCTURELLEMENT CONTRAINTES

Au regard de ces limites, un nouvel enjeu apparaît : **valoriser la hausse de connaissances en leviers d'action**. À ce sujet, les intercommunalités disposent de certains instruments pour organiser l'usage du foncier, en dégager de nouvelles disponibilités et accompagner les projets économiques. L'évolution de ces pratiques entre 2022 et 2025 offre un éclairage sur les dynamiques à l'œuvre, entre consolidation des outils stratégiques et contraintes persistantes d'intervention.

Généralisation de la planification mais recul
de la densification et du recyclage foncier

LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DE MOINS EN MOINS PLÉBISCITÉES



RÉPONSES À LA QUESTION :

Quels leviers
percevez-vous
pour mobiliser du
foncier économique
à votre échelle ?

Une analyse comparée des actions de 2022 et 2025 souligne le **recul de la consommation foncière nette** et l'affirmation des **documents de planification comme le principal levier de mobilisation du foncier à l'échelle locale**. Leur rôle structurant se renforce avec la montée en charge des PLUi, qui organisent de plus en plus explicitement les stratégies foncières intercommunales et les arbitrages d'usage du sol.

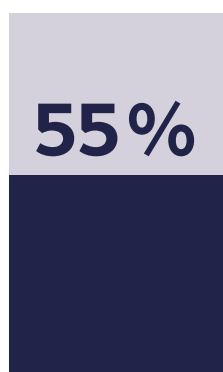
Néanmoins les leviers opérationnels sont moins utilisés :

- Les opérations de densification, en nette baisse en 3 ans (-22 %), confirment les difficultés persistantes de mobilisation du foncier déjà urbanisé ;
- Les opérations de recyclage foncier restent un levier significatif pour 61 % des intercommunalités mais stagnent (-4 %) (cf. page 37).

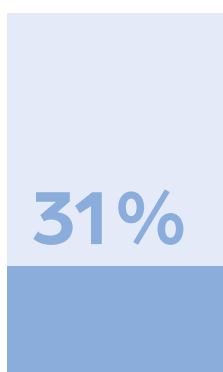
Le recul de ces leviers (densification notamment) interroge, alors même que les capacités d'observation quantitative du foncier se sont renforcées.

Des opérations de requalification des ZAE portées sur la réhabilitation des espaces publics et la signalétique et l'optimisation

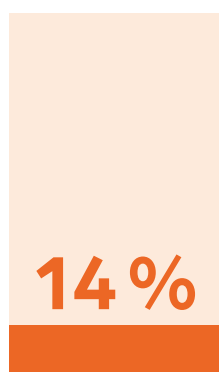
TYPES D'ACTIONS DE REQUALIFICATION MENÉES SUR LES ZAE



Réhabilitation des espaces publics et de la signalétique



Optimisation du foncier (remembrement de parcelles, densification, stationnement et voiries)



Requalification du sol et du bâti avec soutien financier aux entreprises concernées

RÉPONSES À LA QUESTION :

Quels types de requalification menez-vous sur vos ZAE ?

Étant donné leur histoire et leur composition (peu denses, part importante d'espaces de stationnement), les ZAE constituent des espaces présentant un fort potentiel de transformation foncière. Lorsqu'elles engagent des opérations de requalification dans ces ZAE, les intercommunalités interviennent prioritairement sur des leviers relevant du foncier qu'elles maîtrisent directement (réhabilitation des espaces publics et la signalétique).

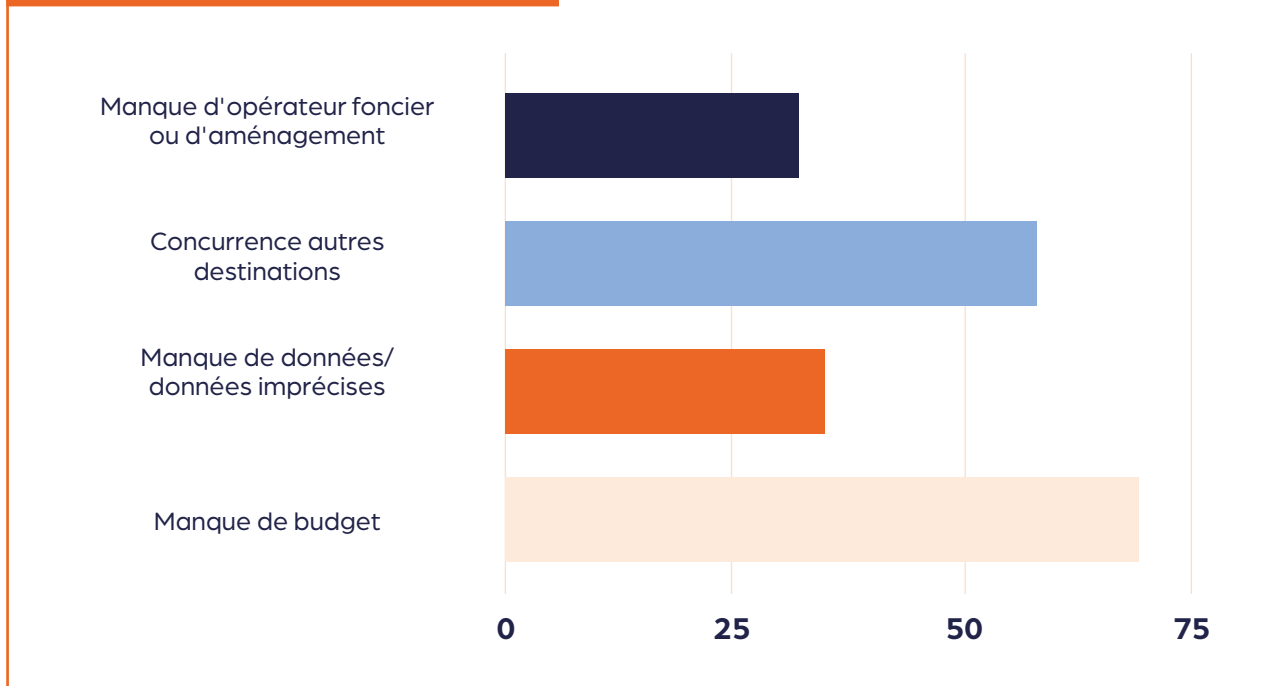
À l'inverse, les actions visant l'optimisation du foncier restent plus limitées (31%). Par rapport à l'enquête réalisée en 2022, la réhabilitation des espaces publics est en légère hausse, puisqu'elle représentait 50 % des types

d'actions de requalification, tandis que l'optimisation du foncier et la requalification du sol et du bâti régressent par rapport aux résultats de 2022. Elles représentaient respectivement 39 % et 11 % des réponses des intercommunalités.

Cette hiérarchie des interventions s'explique en grande partie par la faible maîtrise publique du foncier privé au sein des ZAE, héritée d'un modèle dominant de cession et de commercialisation des terrains. Ce cadre rend plus complexes les démarches de densification ou de restructuration du bâti existant.

Les difficultés et les solutions clairement identifiées par les collectivités

OCCURRENCE DES DIFFICULTÉS CITÉES



RÉPONSES À LA QUESTION :

Parmi les propositions, quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans la gestion du foncier économique de votre territoire ?

*une réponse « autre » recensait également 123 occurrences

Les principaux obstacles identifiés (notamment le manque de budget et la concurrence entre les différentes destinations touristiques) révèlent un manque chronique de ressources financières. Cela rend difficile :

- la **requalification et la transformation** des terrains et bâtiments déjà disponibles,
- les **choix d'utilisation des sols**, qui deviennent de plus en plus compliqués.

Cette situation est aggravée par la **pénurie de terrains constructibles**, elle-même renforcée par l'application de la trajectoire ZAN.

La concurrence entre usages, en particulier avec le logement, tend ainsi à évincer le foncier économique, alors même que les objectifs nationaux de réindustrialisation et de développement des activités productives appellent à préserver des capacités d'accueil dédiées. Rappelons que notre ambition économique et industrielle impose de trouver 22 000 hectares à artificialiser à horizon 2030⁹.

D'après les données de France Foncier+ et d'une enquête réalisée en 2025 par la DGALN/DHU, **9 728 ha**

seraient disponibles immédiatement à des fins industrielles dans 488 intercommunalités.

À cet égard, une part importante des répondants estime que le partage de retours d'expérience et de bonnes pratiques et de la formation (41 %) couplés à la mobilisation de moyens financiers et d'ingénierie (30 %) pour des opérations de requalification et d'aménagement constitueraient un levier déterminant pour dépasser les difficultés de gestion rencontrées.

⁹ Selon le rapport de Rollon Mouchel Blaisot, de 2023.

Une simplification des procédures attendue pour faciliter l'implantation de projets économiques

80%

DES INTERCOMMUNALITÉS

Expriment un besoin de **simplification des procédures** pour **accélérer** leurs projets d'implantation d'activité économique.

42%

Procédures
implantation

40%

Procédures
urbanisme

18%

Procédures
aménagement
et/ou
requalification

L'attente des intercommunalités porte très majoritairement sur les **procédures d'urbanisme et d'implantation**, loin devant les procédures d'aménagement et de requalification (**moins de 20 %**). Les difficultés procédurales renvoient en particulier aux **relations avec les administrations centrales et déconcentrées**.

Leur coordination demeure parfois insuffisante, notamment entre les différentes autorisations requises pour l'accueil d'un projet économique, contribuant à **allonger les délais** et à **fragiliser les montages opérationnels**.

RÉPONSES À LA QUESTION :

Quels types de requalification menez-vous sur vos ZAE ?

LEVER LES FREINS STRUCTURELS POUR MOBILISER LE FONCIER ÉCONOMIQUE : MAÎTRISE, DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES, ET MEILLEURE INGÉNIERIE AU NIVEAU LOCAL

Si certaines solutions sont largement identifiées par les intercommunalités, leur mise en œuvre **se heurte à des freins structurels persistants**, liés au modèle économique de l'aménagement, à la maîtrise du foncier et aux capacités d'ingénierie locales.

La viabilité du modèle de l'aménagement du foncier économique structurellement fragilisé

Dans un contexte où un tiers des EPCI déclare manquer de moyens financiers et de ressources pour conduire des opérations de requalification et d'aménagement, **le modèle économique de l'acteur privé et les coûts d'acquisition et d'aménagement du foncier, constituent la troisième difficulté** la plus fréquemment citée pour l'implantation de projets économiques. Ce constat révèle **une fragilité structurelle du modèle de l'aménagement des activités productives**, qui constitue aujourd'hui l'un des principaux freins à accélérer la libération du foncier à vocation économique.

Cette fragilité du modèle s'inscrit dans une évolution structurelle des conditions de l'aménagement de ce type d'espace. **La raréfaction du foncier économique disponible, conjuguée aux objectifs de sobriété foncière fixés par le ZAN, devrait mettre fin au modèle historique d'extension horizontale**, fondé sur la création et la commercialisation systématiques de nouvelles parcelles économiques (opérations peu onéreuses). L'extension verticale impose désormais une transformation du modèle d'aménagement, reposant sur la massification d'opérations de densification, de requalification et de recyclage du foncier, voire la création de nouveaux modèles architecturaux (de « la ville sur la ville » vers

« l'usine sur l'usine » ?), de mutualisation d'espace (de stationnement, par exemple).

Or, ce changement de modèle intervient dans un contexte de **ressources locales durablement contraintes**. L'érosion de la fiscalité économique dynamique, combinée au ralentissement des dotations de l'État destinées à ce type d'opérations¹⁰ réduit encore la capacité des intercommunalités à porter des opérations d'aménagement plus complexes, plus longues et plus coûteuses que par le passé. Cette réalité peut inciter les collectivités à libérer et recycler du foncier à destination des activités productives.

Dans ce contexte, la question du renouvellement du modèle économique de l'aménagement se pose plus que jamais. Elle ouvre difficilement la perspective d'un **changement de modèle fondé sur un renforcement de la maîtrise publique du foncier**, notamment à travers le développement de modèles locatifs du foncier économique, permettant de sécuriser les opérations dans le temps et d'en maintenir les usages. Ce renouvellement suppose également une adaptation des outils financiers et fiscaux associés pour renforcer les capacités de financement des collectivités.

¹⁰ Diminution significative des crédits du Fonds vert ; divisée par deux entre 2024 et 2025, passant de 2,5 à 1,15 milliard d'euros.

La maîtrise publique du foncier, indispensable moteur au développement de nouveaux modèles d'aménagement

LA MAÎTRISE PUBLIQUE DU FONCIER ÉCONOMIQUE EN PROGRESSION ET EN ADAPTATION

Prérequis central au déploiement de stratégies fondées sur la densification, la requalification et le recyclage du foncier existant, les modèles d'aménagement des intercommunalités tendent à évoluer.

Jusqu'à récemment, l'aménagement économique reposait majoritairement sur un modèle simple : les collectivités aménageaient puis commercialisaient les parcelles afin de financer les opérations et répondre rapidement aux besoins des entreprises. Adapté à un contexte désormais révolu, ce modèle limitait la nécessité pour les intercommunalités de conserver une maîtrise foncière de long terme.

Aujourd'hui, la cession rapide du foncier réduit la capacité des collectivités à adapter dans le temps long les usages aux besoins du territoire et d'opérer ultérieurement la requalification ou de densification des zones privées. Cette prédominance d'une logique de valorisation de court terme constitue un frein majeur à la mise en œuvre de stratégies foncières plus durables. Elle limite la capacité des intercommunalités à sécuriser la destination économique des terrains dans la durée et à capter la valeur créée par l'aménagement.

Dans un contexte de **raréfaction** (de sa disponibilité immédiate) **et d'inflation des prix de la ressource**, accentué par les objectifs de sobriété foncière (ZAN), renforcer le **portage public du foncier, pourtant indispensable, devient de plus en plus difficile**. La hausse des valeurs renforce les logiques patrimoniales des TPE et PME déjà implantées et accroît les risques de comportements spéculatifs de certains acteurs économiques,

limitant la capacité des collectivités à acquérir et maîtriser durablement le foncier.

En 2022, ce modèle demeurait toutefois encore largement dominant : **76 % des intercommunalités** déclaraient recourir prioritairement à une logique d'aménagement suivie de commercialisation. À l'inverse, les modèles fondés sur la location du foncier, la location du bâti économique ou des schémas hybrides ne concernait alors que **24 % des intercommunalités**, illustrant la difficulté à opérer un changement de modèle malgré l'évolution des contraintes. Dès l'édition 2022, Intercommunalités de France identifiait le manque de maîtrise foncière comme l'un des principaux freins à la requalification et à la densification du foncier économique, se situant juste après le déficit de modèle économique des opérations et avant les enjeux d'ingénierie de projet.

Pour autant, les données les plus récentes du baromètre montrent qu'entre 2022 et 2025, les pratiques intercommunales en matière de maîtrise publique du foncier économique ont connu une évolution significative, même si les difficultés demeurent structurelles.

Trois ans plus tard, les intercommunalités recourent de plus en plus à des outils alternatifs de maîtrise foncière, traduisant une prise de conscience progressive de son rôle stratégique.

Vers un usage varié d'outils de portage du foncier (baux, foncières, portage public)

QUELS RECOURS À LA MAÎTRISE FONCIÈRE ?

En **2022**
78% des intercommunalités
 déclaraient ne recourir à aucun outil
 spécifique de maîtrise foncière

En **2025**
 Elles ne sont plus que **58%**
 à s'en priver, mais plus de la moitié
 d'entre elles déclarent y réfléchir

Les freins à l'utilisation d'outils de maîtrise foncière sont :

Un **manque d'ingénierie**
 nécessaire pour mettre en œuvre

19% des
 répondants

Un **manque de pertinence**
 au regard de leur territoire

15%

Parallèlement, les outils les plus fréquemment mobilisés sont :

La société foncière
23% des répondants
 ayant recours
 à des outils

Le bail à construction
17%

Le bail emphytéotique
13%

Ces outils présentent un double intérêt : ils permettent de renforcer durablement la maîtrise publique de la destination foncière à l'échelle du territoire et contribuent à répondre partiellement aux limites du modèle économique de l'aménagement, identifié comme le premier frein aux opérations de densification et de requalification, en générant des **recettes locatives de long terme** au bénéfice des collectivités.

Le recours aux outils de portage foncier est donc moins contraint par des arbitrages politiques (seuls **5%** évoquent ce frein) **que par un déficit de moyens humains, techniques et de temps**, en particulier dans les

intercommunalités les plus modestes. Ils posent ainsi, de manière directe, la question du **renforcement de l'ingénierie territoriale**, condition indispensable à la structuration et au déploiement effectif de ces outils.

Dans ce contexte, le recours à une **ingénierie mutualisée ou externalisée**, ainsi que la mobilisation d'opérateurs de l'État ou de services déconcentrés, apparaît comme un **levier opérationnel**. L'enjeu n'est plus tant de convaincre les élus de la nécessité de faire évoluer le modèle que de **donner aux administrations locales les moyens concrets de le mettre en œuvre**.

RETOUR D'EXPÉRIENCE :

Le bail à construction comme outil de maîtrise publique du foncier économique : l'exemple de Savoie Technolac

Le bail à construction constitue à Savoie Technolac un **levier central de maîtrise publique du foncier économique**, mobilisé dans une logique de long terme. Au-delà de l'outil juridique, son efficacité repose sur une volonté politique durable, capable d'assumer des temporalités longues pour sécuriser la trajectoire économique du site.

Contexte et choix du dispositif

Créé il y a plus de trente ans sur une ancienne base militaire rétrocédée par l'État, le parc d'activités de Savoie Technolac a dès l'origine fait l'objet d'un choix politique clair : **conserver la maîtrise publique du foncier**. Spécialisé dans les énergies et technologies de la transition, le site est géré par un syndicat mixte chargé de l'aménagement, de la gestion et de la commercialisation du parc.

Une première phase de développement reposait sur la cession foncière, assortie d'une charte d'agrément des entreprises. Ce modèle a toutefois montré ses limites, notamment en matière de **sécurisation juridique** et de **contrôle durable de la destination des terrains**. À l'occasion du lancement de la ZAC 2, il y a une quinzaine d'années, les élus ont donc choisi d'expérimenter le **bail à construction** afin de renforcer la maîtrise publique du foncier économique.

Conditions de mise en œuvre

Trois facteurs ont rendu possible le recours au bail à construction :

- Une **volonté politique forte et constante**, assumant la maîtrise du foncier dans la durée ;
- Un **contexte de rareté foncière**, accentué par la géographie de montagne ;
- Une **forte attractivité économique**, notamment auprès des entreprises déjà implantées, dont une large part porte des projets de développement.

Un dispositif généralisé et stabilisé

Le bail à construction a d'abord été déployé sur la ZAC 2 de Savoie Technolac. Quinze baux ont été signés en

une dizaine d'années, permettant la **commercialisation complète de la zone**, auprès d'entreprises de profils variés (grands groupes, PME, TPE, professions libérales). Si le dispositif a nécessité un travail de pédagogie, la **durée longue des baux** a constitué un facteur clé d'acceptabilité.

Depuis fin 2022, le modèle est stabilisé et généralisé sur les **deux agglomérations de Grand Chambéry et Grand Lac (autour d'Aix-les-Bains)** :

- Baux conclus pour **60 à 80 ans**, en cohérence avec le cycle de vie du bâti ;
- Paiement de l'intégralité des loyers en une fois à la signature du bail, sécurisant le modèle économique de l'aménageur et évitant l'indexation des loyers pour l'entreprise ;
- **Clauses de revoyure** systématiques avant échéance, afin d'anticiper l'évolution des projets et, le cas échéant, la conclusion d'un nouveau bail ;
- Possibilité de **renégociation en cours de bail** (investissements, cession), afin de lever les freins des investisseurs et d'accompagner l'évolution des normes et usages.

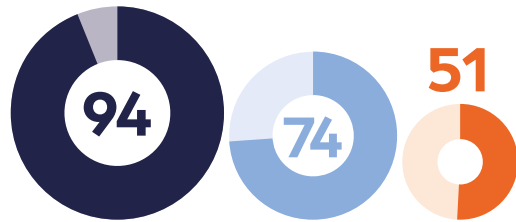
Avantages et points de vigilance

Au-delà de constituer un outil structurant de pilotage de la trajectoire foncière du territoire, pour la collectivité, le bail à construction permet de **maintenir un lien durable avec les entreprises**, d'orienter les usages et de lutter contre la spéculation foncière et l'obsolescence du bâti.

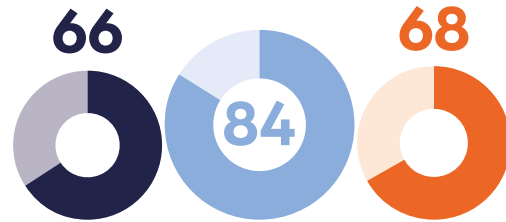
Pour les entreprises, la principale difficulté réside dans la **fin programmée du droit de propriété**, notamment en matière de transmission. Cette contrainte est toutefois atténuée par la **longue durée des baux** et par la souplesse des modalités de renégociation. À l'inverse, le dispositif **incite à l'investissement et au renouvellement du bâti**, là où la pleine propriété peut parfois conduire à une inertie immobilière.

Un déficit d'ingénierie, en particulier dans les territoires peu dotés

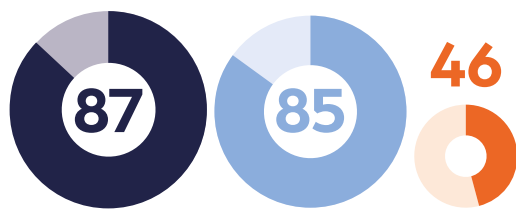
OCCURRENCE DES LEVIERS SELON SON NIVEAU DE PRIORITÉ



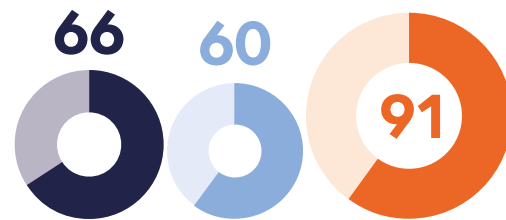
Ressources d'ingénierie



Outils valorisation



Ressources accompagnement acteurs éco



Dispositifs attractivités/marketing territorial

■ Priorité 1 ■ Priorité 2 ■ Priorité 3

RÉPONSES À LA QUESTION :

Quel niveau de priorité attribuez-vous à ces leviers ?

Si la quasi-totalité des intercommunalités disposent d'un service économique, en moyenne, **les ressources humaines annuelles consacrées par les intercommunalités à l'observation et à la gestion du foncier économique demeurent limitées.**

54%

DES INTERCOMMUNALITÉS

Disposent de **moins de 0,5** équivalent temps plein (ETP) dédié aux missions d'observation et de valorisation du foncier économique (**65%** pour les CC, **36%** pour les CA et **22%** pour les métropoles).

Par ailleurs, seules 22% des intercommunalités disposent de plus d'un agent dédié à ces fonctions au sein de leur collectivité.

Cette faiblesse des moyens d'ingénierie se reflète directement dans les **priorités exprimées par les intercommunalités**. La **première attente**, en nombre d'occurrences, pour mieux accompagner les projets d'implantation des acteurs économiques concerne donc le **renforcement des moyens et des ressources en ingénierie territoriale**, ainsi que les capacités d'**accompagnement des entreprises**. Les enjeux de valorisation des territoires et les dispositifs de marketing territorial arrivent dans un second temps.

Ces écarts de moyens en ingénierie expliquent en grande partie les différences observées entre les communautés de communes et le reste des intercommunalités dans leur capacité à mobiliser les dispositifs de financement nationaux, en particulier les appels à projets et appels à manifestation d'intérêt.

LOIRE FOREZ AGGLOMÉRATION :

l'apport d'une ingénierie mutualisée à l'échelle intercommunale

L'exemple de Loire Forez Agglomération, territoire rural partiellement intégré à l'aire d'attractivité de Saint-Étienne, illustre le rôle déterminant de l'échelon intercommunal pour dépasser ce frein.

Une ingénierie intercommunale mutualisée pour pallier les limites communales

Loire Forez Agglomération s'est dotée d'un service intercommunal « projet urbain », mutualisé à l'échelle de l'agglomération. Cette organisation permet d'assurer une cohérence territoriale entre la ville-centre de Montbrison, les communes rurales et l'intercommunalité, tout en limitant les concurrences intraterritoriales en matière d'aménagement économique, commercial ou résidentiel. Elle offre également à l'ensemble des communes, y compris celles non-signataires de dispositifs nationaux, un accès à l'ingénierie intercommunale, grâce à des mécanismes de reversement.

Articuler les dispositifs pour sécuriser les projets économiques

La mutualisation de l'ingénierie facilite une articulation opérationnelle entre les différents dispositifs (Action cœur de ville - ACV, Petites villes de demain - PVD, Opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat - OPAH, Opérations de revitalisation de territoires - ORT,

Territoires d'Industrie), notamment grâce à une référente dédiée aux communes PVD et à une référente technique chargée de la coordination entre habitat, commerce et développement économique. Cette organisation rend possible la conduite de projets transversaux, tels que la reconversion d'une zone d'activités économiques via un schéma directeur, l'implantation d'une école de production artisanale initialement envisagée dans le cadre de Territoires d'Industrie, ou encore la réhabilitation d'un bâtiment existant (ancienne gendarmerie) en antenne du CNAM, dans une logique de sobriété foncière.

Un enseignement clé pour les petites et moyennes intercommunalités. Ce retour d'expérience met en évidence que le principal frein à l'aménagement économique n'est pas uniquement la disponibilité foncière, mais bien la capacité des territoires à mobiliser une ingénierie suffisante, stable et transversale. À l'inverse, lorsqu'elle est organisée à l'échelle intercommunale, cette ingénierie devient un levier de sécurisation des projets, de rationalisation de l'usage du foncier et de limitation des concurrences territoriales.

La requalification des friches : révélateur des tensions financières et techniques

La requalification des friches constitue un levier de mobilisation du foncier économique largement partagé par les intercommunalités.

80%

DES INTERCOMMUNALITÉS

Déclarent avoir **engagé ou envisager** des démarches de requalification de friches sur leur territoire.

Pour **87%** d'entre elles
cet objectif vise à accueillir de nouveaux projets économiques.

À l'inverse, les objectifs de **renaturation** ou de **compensation au titre ZAN** ne représentent qu'une part marginale des motivations évoquées (**9%**), confirmant que les friches sont principalement perçues comme un **gisement foncier stratégique pour l'économie productive**. Dès 2022, plus d'un tiers des intercommunalités avait candidaté au **fonds friches**, révélant un intérêt marqué pour cet outil de soutien à la reconversion foncière. Toutefois, cette dynamique mettait déjà en lumière des **écarts marqués de capacité à répondre aux appels à projets** selon les catégories d'intercommunalités.

Ces écarts s'expliquent notamment par des différences entre les communautés de communes et les autres intercommunalités en matière de capacités de veille, d'ingénierie technique et de montage de dossiers, compétences indispensables pour se positionner efficacement sur les appels à manifestation d'intérêt (AMI) et les appels à projets (AAP). Ces inégalités d'ingénierie de projet se traduisent directement par des inégalités d'accès aux ressources financières, les communautés de communes accédant plus difficilement aux financements issus des appels à projets.

Or, il convient de rappeler que la majorité du tissu industriel français de base, ainsi que de nombreux bassins industriels en difficulté, se situe en dehors des métropoles. Ce constat souligne un besoin toujours très fort de ces intercommunalités, de disposer de leviers opérationnels pour requalifier les friches à des fins de nouveaux projets économiques. À ce besoin s'ajoute un risque accru d'apparition de nouvelles friches. La transformation des modes de consommation, notamment sous l'effet du développement du e-commerce, conjuguée à une surproduction de mètres carrés commerciaux, laisse en effet craindre une multiplication des friches commerciales, venant s'ajouter aux friches industrielles existantes.

REMERCIEMENTS

Fruit d'un travail partenarial des équipes d'Intercommunalités de France, de la Banque des Territoires et du Cerema, l'élaboration de cette étude a été rendue possible par les **réponses des 215 intercommunalités et d'un EPT**. Nous tenons à renouveler nos remerciements à l'ensemble des répondants dont les retours nous ont permis de dresser un bilan du foncier économique à jour et comparable avec la précédente édition.

Parallèlement, nous adressons nos remerciements aux collectivités dont les témoignages permettent d'enrichir nos analyses, à la communauté d'agglomération Loire Forez et à Chambéry Grand Lac Économie pour l'exemple de Savoie Technolac.

Enfin, à Business France et en particulier à Louis Viel pour ses éclaircissements sur les centres de données.

SOURCES & ANNEXES

- **28 propositions pour lever les freins à la réindustrialisation**
<https://www.intercommunalites.fr/domaines-daction/economie-attractivite/industrie/28-propositions-pour-lever-les-freins-a-la-reindustrialisation/>
- **11 propositions pour concilier réindustrialisation et sobriété foncière**
<https://www.intercommunalites.fr/actualite/11-propositions-pour-concilier-reindustrialisation-et-sobriete-fonciere/>
- **Étude : Les friches en zones commerciales, quel réservoir foncier pour l'industrie et la logistique ?**
<https://www.intercommunalites.fr/actualite/etude-les-friches-en-zones-commerciales-quel-reservoir-foncier-pour-lindustrie-et-la-logistique/> <https://www.cerema.fr/fr/actualites/potentiel-reindustrialisation-friches>
- **Guide pratique : Repenser les zones d'activités pour redynamiser les territoires – Intercommunalités de France et Banque des Territoires**
<https://www.intercommunalites.fr/publications/repenser-les-zones-dactivites-pour-redynamiser-les-territoires/>
- **Quand les zones d'activités se transforment : cap sur la mutabilité du foncier économique – Banque des Territoires**
<https://www.banquedesterritoires.fr/quand-les-zones-dactivites-se-transforment-cap-sur-la-mutabilite-du-foncier-economique>
- **Conjuguer sobriété foncière et développement économique des territoires**
<https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/606104/territoires-et-activites-productives-fiche-n-2-conjuguer-sobriete-fonciere-et-developpement-economique>
- **Le bail à construction. Outil de maîtrise foncière au service du développement économique**
<https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/600443/le-bail-a-construction-outil-de-maitrise-fonciere-au-service-du-developpement-economique>
- **Inventaire national des friches : état des lieux et enjeux (septembre 2025)**
https://www.cerema.fr/fr/system/files?file=documents/2025/09/web_les_syntheses-cerema-les_friches-2025_vdef-2.pdf

BAROMÈTRE DU FONCIER ÉCONOMIQUE 2026