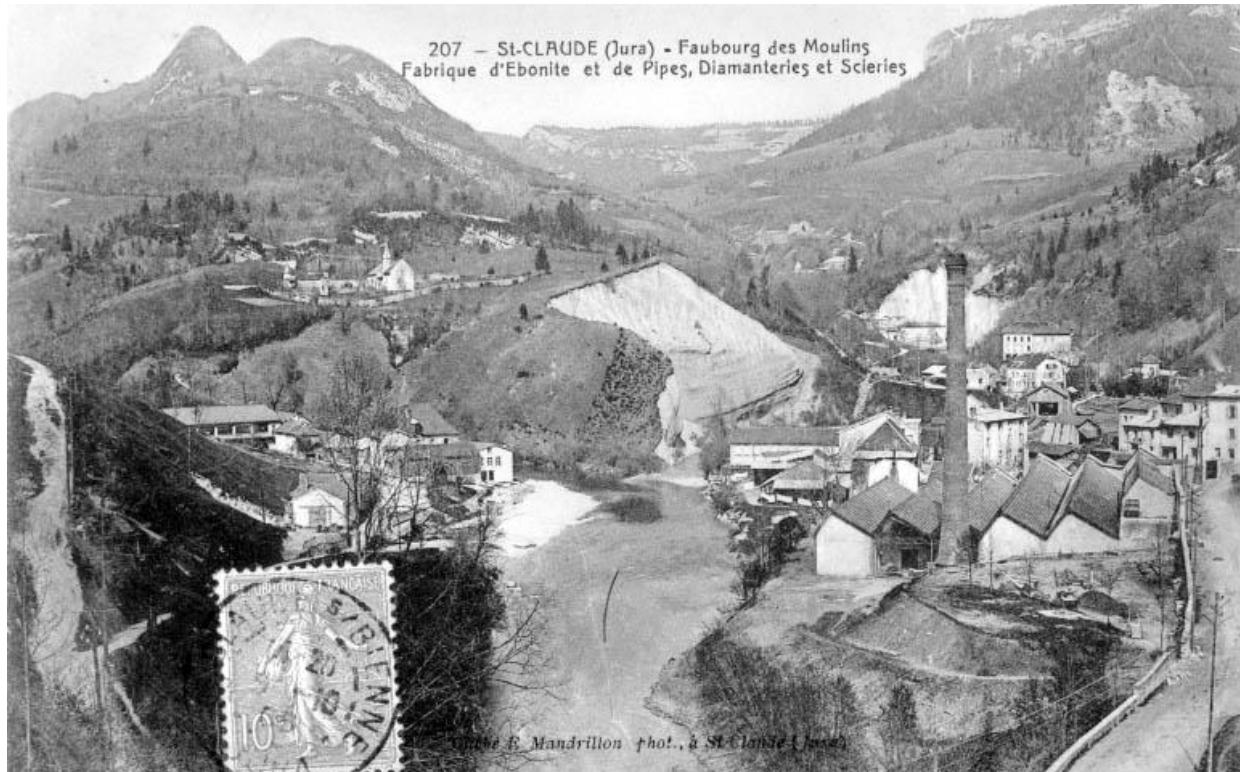


Certificat de spécialisation**Développeur économique territorial - CNAM 2025 –**

**Sobriété foncière et développement économique :
entre stratégie régionale et réalités locales, l'exemple du
Territoire d'Industrie Haut-Jura**



Propos introductifs

La question du foncier économique occupe aujourd’hui une place centrale dans les politiques publiques de développement territorial. La trajectoire de sobriété foncière inscrite dans la loi Climat et Résilience, qui fixe l’objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) d’ici 2050, constraint les collectivités à repenser l’usage et la gestion de la ressource foncière. Ce défi s’inscrit dans un contexte institutionnel déjà complexe, marqué par la loi NOTRe, qui a redéfini les compétences en matière de développement économique et de planification territoriale.

Dans ce cadre, le programme national Territoires d’Industrie (TI) constitue un terrain d’observation privilégié. Sur les 183 Territoire d’Industrie au niveau national, le TI Haut-Jura regroupe cinq intercommunalités représentant plus de 81 000 habitants, où l’industrie occupe une place singulière : 20 % des emplois, contre 17,6 % en Bourgogne-Franche-Comté et 13 % au niveau national¹ (Cf. ANNEXE 1 « portrait TI Haut-Jura »). Les postes de chefs de projets TI, créés pour coordonner et animer ce dispositif, se situent à l’interface entre acteurs institutionnels et industriels. Leur position leur confère une vision globale des enjeux, dépassant les limites d’une seule intercommunalité, et met en lumière certaines difficultés liées à la gestion du foncier économique.

Ainsi, les débats locaux autour de la disponibilité foncière, de l’anticipation des besoins en foncier économique et de la mobilisation des outils illustrent les tensions entre objectifs nationaux, planifications régionales et réalités locales. Ils révèlent aussi l’enjeu d’une gouvernance multiniveau, articulant bloc communal, intercommunalités et Région dans un contexte où l’État fixe le cap de la transition écologique.

Dès lors, une question centrale se pose : **dans un contexte de transition écologique et de sobriété foncière, comment articuler efficacement les différents niveaux de collectivités pour définir et mettre en œuvre une stratégie territoriale du foncier économique ?**

Cet écrit propose d’apporter des éléments de réponse à travers trois temps d’analyse. La première partie revient sur le cadre institutionnel et législatif qui structure la gouvernance du foncier économique. La deuxième partie met en évidence les difficultés rencontrées par les intercommunalités dans l’élaboration d’une stratégie territoriale. Enfin, la troisième partie illustre et interroge, à travers l’exemple du Territoire d’Industrie Haut-Jura, les outils disponibles et les perspectives de coopération entre l’échelon régional et local.

¹ Source : Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté, n°126 -Avril 2025

Table des matières

Propos introductifs.....	1
Table des matières	2
I) Un cadre réglementaire qui recompose les responsabilités territoriales.....	3
Les effets de la loi NOTRe et de la loi Climat et Résilience sur la gouvernance du foncier économique	3
Les schémas régionaux : entre planification stratégique et contraintes pour les EPCI	4
Les intercommunalités : des acteurs centraux mais avec des marges de manœuvre limitées...	4
II) Des arbitrages locaux complexes révélateurs des limites de l'action publique	5
Pénurie réelle de foncier économique ou déficit de connaissance des disponibilités ?.....	5
Une pluralité de leviers mais sous mobilisés par les EPCI et impactés par une raréfaction des crédits.....	6
Manque d'anticipation et manque de moyens au sein des EPCI : quels impacts dans la définition d'une stratégie foncière partagée ?.....	7
III) Outils, coopérations et perspectives pour une stratégie territoriale du foncier économique	8
Les dispositifs régionaux de soutien au foncier économique	8
Mutualisation et retours d'expérience : l'exemple du séminaire foncier du Haut-Jura	10
Quelles perspectives pour une gouvernance territoriale du foncier économique ?	12
Conclusion	13
Bibliographie – sources essentielles	14
ANNEXE 1 : portrait du TI Haut-Jura	15
ANNEXE 2 : Outils pour la gestion du foncier et des friches en BFC.....	16
ANNEXE 3 : exemple de territoscore.....	18

I) Un cadre réglementaire qui recompose les responsabilités territoriales

La gouvernance du foncier économique est aujourd’hui au croisement de deux dynamiques majeures : d’une part, la régionalisation de l’action économique initiée par la loi NOTRe, et d’autre part, la transition écologique portée par la loi Climat et Résilience et ses déclinaisons autour du ZAN. Ces évolutions législatives recomposent les responsabilités territoriales en plaçant les Régions dans un rôle stratégique, tout en maintenant les intercommunalités au cœur de la gestion opérationnelle. Toutefois, la mise en œuvre concrète de ces orientations se heurte à des enjeux d’articulation, de coopération et parfois de tension entre les différents niveaux d’action publique.

Les effets de la loi NOTRe et de la loi Climat et Résilience sur la gouvernance du foncier économique

La loi NOTRe (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015) et la réorganisation des compétences

La loi NOTRe a marqué un tournant en renforçant la régionalisation de l’action économique. Elle confie à la Région une compétence exclusive en matière de développement économique, notamment à travers l’élaboration et la mise en œuvre du Schéma régional de développement économique, d’innovation et d’internationalisation (SRDEII). Toutefois, les intercommunalités conservent un rôle déterminant dans la gestion du foncier économique : elles restent compétentes pour l’aménagement et la commercialisation des zones d’activités économiques (ZAE), sous réserve de cohérence avec le SRDEII. Cette répartition impose une articulation étroite entre la Région et les EPCI afin de garantir la cohérence des interventions et d’éviter les chevauchements de compétences.

La loi Climat et Résilience (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021) et l’instauration des objectifs ZAN

La loi Climat et Résilience introduit une transformation majeure dans la gestion du foncier avec l’objectif de sobriété foncière. Elle prévoit une réduction de 50 % de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente. À l’horizon 2050, l’objectif est d’atteindre le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), ce qui suppose que toute consommation de foncier soit compensée par des actions de renaturation équivalente. Ces orientations s’imposent aux collectivités, puisqu’elles doivent être intégrées dans les documents de planification territoriale tels que les SRADDET, les SCoT et les PLUi. L’enjeu réside donc dans la capacité des acteurs locaux à décliner ces objectifs nationaux dans des stratégies adaptées à leurs réalités territoriales.

Les évolutions législatives récentes et en cours autour du ZAN

Depuis l’adoption de la loi Climat et Résilience, plusieurs ajustements législatifs ont été proposés afin de répondre aux inquiétudes des élus locaux face aux contraintes du ZAN. La proposition de loi TRACE, déposée au Sénat en novembre 2024, maintient l’objectif de zéro artificialisation nette à l’horizon 2050 mais repousse l’échéance intermédiaire de réduction de 50 % de l’artificialisation, en la fixant désormais à 2034 au lieu de 2031². Elle introduit également une territorialisation des trajectoires, permettant à chaque région de fixer son propre rythme de réduction.

² Proposition de loi TRACE : maintenir et assouplir | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique

Plus récemment, la proposition de loi « pour réussir la transition foncière »³, déposée à l'Assemblée nationale en juin 2025, vise à conforter les ambitions de sobriété foncière tout en rendant leur mise en œuvre plus réaliste et opérationnelle pour les collectivités territoriales. Elle cherche ainsi à concilier l'objectif national de préservation des sols avec les besoins de développement économique et d'aménagement local.

Les schémas régionaux : entre planification stratégique et contraintes pour les EPCI

Le **SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires)** de Bourgogne-Franche-Comté fixe les grandes orientations en matière d'aménagement et intègre de façon prioritaire la sobriété foncière et la territorialisation du ZAN.

Le **SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation)** constitue pour sa part l'outil opérationnel de développement économique, en permettant de coordonner l'action de la Région et des intercommunalités dans une logique d'attractivité conjuguée à la préservation des sols.

Ces schémas régionaux jouent donc un rôle structurant, mais imposent en retour aux EPCI de décliner leurs choix dans un cadre contraignant.

Les intercommunalités : des acteurs centraux mais avec des marges de manœuvre limitées

Les intercommunalités sont des acteurs de premier plan de la gestion du foncier économique à travers deux outils majeurs : le **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)** et le **Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)**. Le SCoT constitue le document stratégique qui fixe, à l'échelle d'un bassin de vie, les grandes orientations d'aménagement, d'habitat, de mobilités et de développement économique, tout en intégrant les prescriptions du SRADDET et les objectifs ZAN. Le PLUi, élaboré par l'EPCI, définit plus concrètement les règles d'urbanisme applicables aux différentes zones et traduit opérationnellement les choix du SCoT.

Toutefois, si les intercommunalités disposent d'un rôle essentiel dans la déclinaison locale, leurs marges de manœuvre demeurent limitées par les cadres législatifs et réglementaires supérieurs.

Le cadre réglementaire actuel redéfinit profondément la gouvernance du foncier économique. La loi NOTRe confère à la Région un rôle de stratège via le SRDEII et le SRADDET, tandis que les intercommunalités conservent la gestion opérationnelle des zones d'activités et des documents d'urbanisme. La loi Climat et Résilience, avec l'objectif ZAN, ajoute une contrainte forte qui doit être intégrée à tous les niveaux.

Si cette répartition vise la complémentarité, elle génère en pratique des tensions : d'un côté, une planification régionale à vocation stratégique ; de l'autre, des intercommunalités chargées de l'application concrète mais confrontées à des contraintes financières, techniques et politiques.

La réussite de cette gouvernance multiniveau repose dès lors sur la qualité du dialogue entre ces différents échelons et sur la capacité des EPCI à élaborer une stratégie foncière cohérente, articulée avec les orientations régionales. Ces difficultés apparaissent clairement dans les pratiques locales et mettent en évidence les arbitrages complexes auxquels sont confrontés les territoires.

³ <https://www.banquedesterritoires.fr/zero-artificialisation-nette->

II) Des arbitrages locaux complexes révélateurs des limites de l'action publique

Au-delà du cadre institutionnel, l'application concrète des politiques foncières met en lumière les difficultés rencontrées par les intercommunalités. Celles-ci peinent à mobiliser pleinement les outils existants, en raison de moyens limités, d'un déficit d'ingénierie et de connaissances, entraînant une faible capacité d'anticipation face aux besoins futurs.

Pénurie réelle de foncier économique ou déficit de connaissance des disponibilités ?

Aujourd'hui, de nombreux acteurs économiques et territoriaux se plaignent de l'entrave que constituerait les objectifs ZAN pour le développement économique. Cependant, en Bourgogne-Franche-Comté on constate que le foncier économique n'a jusqu'à présent pas été priorisé par les arbitrages locaux et ne représente que 22% des consommations foncières de la dernière décennie⁴. Parmi ces espaces, une partie minoritaire est utilisée pour l'industrie dans la mesure où des entreprises relevant de l'économie de proximité (commerces et services) y occupent des terrains qui pourraient être consacrés à l'accueil d'entreprises industrielles.

La pénurie de foncier est un argument qui revient souvent de la part des intercommunalités et qui semble être partagé aussi bien au niveau des intercommunalités qui composent le TI Haut-Jura, qu'au niveau national⁵. De plus, **le foncier économique qui n'est pas occupé n'est pas toujours disponible immédiatement.**

Par exemple, les intercommunalités peuvent disposer de stocks de foncier non encore valorisé, comme l'indique l'illustration ci-dessous qui montre la typologie du foncier disponible pour les 5 EPCI du TI Haut-Jura.



Haut-Jura ■ Réserves foncières des entreprises ■ Réserves mobilisables à long terme ■ Réserves mobilisables à moyen terme
■ Surfaces disponibles immédiatement ou à très court terme

Typologie de disponibilité du foncier économique

Sources : OFER BFC novembre 2024, [données consolidées auprès des EPCI et de leurs agences d'urbanisme](#) • [Réf. graphe17]

Chiffres clés du foncier économique dans le TI Haut-Jura :

La part de la surface du territoire affectée en foncier économique représente **0.37 % pour le TI Haut-Jura soit 857 hectares** (0.74% pour la Région BFC).

Sur ces 857 hectares **55% constituent des ZAE**.

La **surface utile** (vabilisée ou aménagée exploitable par les activités économiques qu'elles y soient installée ou non ou en devenir) représente 57 % soit 488 hectares.

La part de la surface utile qui est utilisée est de 80% et la part de surface utile non utilisée de 20%.

Dans la surface utile non occupée 24 %, soit 23,6 hectares, sont en situation de vacances ou de friches.

⁴ Source : *atlas du foncier économique en BFC*

⁵ Source : Focus « le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière », *Intercommunalités de France*

La pénurie de foncier et les objectifs ZAN sont des réalités qui impactent le développement économique des territoires mais il est nécessaire de relativiser les ordres de grandeur quand on évoque ces sujets. **D'où l'importance d'une réelle connaissance de son foncier économique afin de mieux anticiper sa gestion.** Pour cela, différents leviers à la fois complémentaires et propres à chaque intercommunalité existent pour assurer la maîtrise de son foncier économique.

Une pluralité de leviers mais sous mobilisés par les EPCI et impactés par une raréfaction des crédits

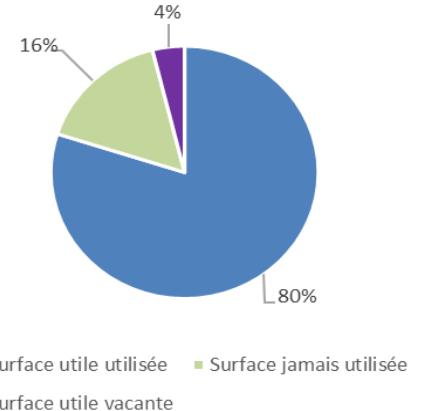
Les intercommunalités ont la maîtrise et l'entretien du foncier dans sa globalité. Elles sont devenues seules compétentes pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE). Ces compétences permettent en théorie aux intercommunalités, à travers notamment les PLUI et le SCOT, de maîtriser leur offre foncière et immobilière, mais ces premiers leviers seuls suffisent rarement à développer l'offre de foncier économique dans les territoires.

En complément des documents d'urbanisme, les intercommunalités peuvent recourir à d'autres leviers pour augmenter leur foncier économique. Selon l'étude d'intercommunalité de France sur « le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière » **les trois principaux leviers utilisés par les intercommunalités sont : les documents d'urbanisme, la densification à la parcelle et le recyclage foncier.**

Par exemple, dans le TI Haut-Jura se sont la densification et le renouvellement urbain qui peuvent constituer des sources de foncier économique mais dans les faits peu de projets ont encore vu le jour. La surface utile inutilisée peut-être mobilisable mais elle est souvent inutilisée car elle constitue les réserves foncières des entreprises ou encore des parties de terrain non bâti, intermédiaires qu'on peut qualifier de « **dent creuse** ». On observe ainsi un émiettement du foncier économique rendant sa gestion encore plus complexe.

	Définition	Surface
Surface utile utilisée	Surface exploitée et occupée par les activités économiques	468,8 ha
Surface utile inutilisée	<i>Surface viabilisée non encore occupée (ou plus occupée) par des activités économiques quelque soit la nature de la maîtrise foncière ou le stade de commercialisation.</i>	98,5 ha
- Dont surfaces jamais utilisées*	Terrains inutilisés hors friches : surfaces à rapprocher d'un potentiel mobilisable par la densification.	74,9 ha
- Dont surfaces vacantes*	Terrains et ensemble vacant dont Friches économiques potentielles en zone d'activité : surfaces à rapprocher d'un potentiel mobilisable par le renouvellement urbain.	23,6 ha

Répartition de la surface utile des sites économiques du TI Haut-Jura



Les autres leviers tel que le recours au tiers portage, les baux à construction, les baux emphytéotiques sont peu mobilisés.

La réalisation d'un atlas foncier par les services de la Région BFC montre ainsi qu'il existe des marges de manœuvre substantielles pour conserver et développer des espaces pour l'industrie :

- Densifier et réhabiliter les zones existantes et traiter les friches au sein des zones,
- Localiser les activités pertinentes pour les futures implantations dans le foncier disponible (ne plus accueillir d'activités qui pourraient trouver leur place en milieu urbain)
- Viabiliser les sites économiques pour les rendre disponibles à l'implantation d'entreprises,
- Transformer le foncier pour l'affecter à une vocation industrielle (friche SNCF, ancien aéroport, etc.).

Pour une collectivité, l'observation fine de l'état de son foncier économique montre souvent que tout n'est pas utilisé ni utilisable et qu'il est important de regarder au-delà du foncier économique en gestion communautaire et de dialoguer avec les différents acteurs économiques avant d'élaborer une stratégie foncière.

Manque d'anticipation et manque de moyens au sein des EPCI : quels impacts dans la définition d'une stratégie foncière partagée ?

Les intercommunalités disposent de différents outils pour maîtriser leur foncier économique et sont liées aux schémas d'orientation régionale (SRADETT et SRDEII) à travers certains documents d'urbanisme (SCOT) et règlements d'intervention qui retrouvent les éléments de la loi Climat et Résilience. Elles disposent également d'un certain nombre d'outils d'observation foncière au niveau régional (OFER BFC) comme national (France Foncier +). D'autres aides notamment à l'ingénierie et aux études pré-aménagement existent mais sont encore peu utilisées. (Cf. ANNEXE 2 « Outils pour la gestion du foncier et des friches en BFC ».)

Cet outillage est essentiel aux services de développement économique, services urbanisme et élus des intercommunalités pour être en mesure d'identifier, quantifier, maîtriser et mobiliser le foncier économique de leur territoire. **Mais cela ne suffit pas à élaborer une réelle stratégie foncière...**

Les intercommunalités souffrent plus que jamais d'un manque de moyens humains, techniques et financiers. Les difficultés de recrutements et le turn over ont un impact sur la continuité des services, la passation des informations et les compétences internes. Aussi, la baisse des dotations de l'Etat, les changements dans la fiscalité d'entreprises et l'augmentation générale des coûts impactent les aides que peut accorder une intercommunalité à des entreprises. A cela s'ajoute les mandats électoraux qui rendent quelques fois difficile l'élaboration d'une vision de développement économique à long terme (les documents d'urbanisme reflétant généralement la volonté des élus locaux). Enfin, la taille et la structuration interne de l'EPCI impacte forcément ses actions. C'est pourquoi il est difficile de calquer les mêmes outils pour toutes les intercommunalités en espérant avoir les mêmes résultats. **L'accompagnement des intercommunalités s'il existe doit, dans la mesure du possible, être différenciant et adapté aux particularités du territoire.**

Par exemple, dans les 5 EPCI qui compensent le Territoire d'Industrie Haut-Jura, lorsque nous avons commencé à travailler sur l'axe national « FONCIER » du programme et à interroger les EPCI sur leurs projets, besoins et connaissances de leur territoire, **nous avons pu observer un réel écart entre les EPCI en fonction de leur taille, de leur situation géographique, de leur organisation interne, etc.** Pour illustrer ces propos, en fin d'année 2023 les inventaires des ZAE n'étaient pas tous finalisés dans les 5 EPCI du TI Haut-Jura. Certains l'avaient déjà renseigné, et facilement car les services sont à jour de leur observation et connaissances foncières, d'autres éprouvaient des

difficultés à caractériser les propriétaires privés, d'autres manquaient de moyens techniques et humains en interne pour réaliser ces inventaires. En BFC, l'Agence Economique Régionale (AER) pouvait accompagner les EPCI les plus en difficultés dans la réalisation de cet inventaire.

Ce constat des difficultés observés au sein de certains EPCI dans le renseignement de l'inventaire des ZAE, et plus largement dans la connaissance de leur foncier économique, nous a décidé à mettre en place une action spécifique sur cette thématique au sein du TI Haut-Jura (Cf. partie III).

La gestion du foncier économique constitue un levier stratégique pour le développement et l'attractivité des intercommunalités. Pourtant, sa complexité, accentuée par l'absence de véritable stratégie foncière, engendre un cercle vicieux : sans vision claire et partagée, les EPCI peinent à disposer d'un diagnostic précis de leur foncier et à anticiper les besoins futurs. Cette fragilité organisationnelle limite leur capacité d'action et affaiblit leur position face aux enjeux de compétitivité et de transition écologique. **En définitive, sans stratégie territoriale structurée, il ne peut y avoir de stratégie foncière efficace, compromettant ainsi, à court comme à long terme, la vitalité économique et l'attractivité globale des territoires.**

III) Outils, coopérations et perspectives pour une stratégie territoriale du foncier économique

Les limites rencontrées par les intercommunalités appellent à repenser les modes d'action en matière de foncier économique. De nouveaux outils et dispositifs, mais aussi des formes renouvelées de coopération entre échelons territoriaux, offrent des leviers pour dépasser ces blocages. Leur mobilisation ouvre la voie à une gouvernance plus intégrée et anticipatrice. Toutefois, cette dynamique doit composer avec un contexte institutionnel, social et politique marqué par l'incertitude, ce qui en accentue à la fois les défis comme les opportunités...

Les dispositifs régionaux de soutien au foncier économique

En Bourgogne-Franche-Comté, la Région dispose de plusieurs leviers pour soutenir les intercommunalités dans leurs politiques foncières, qu'il s'agisse d'observation, de planification, de portage ou encore de financement des opérations. **L'enjeu est de construire une véritable stratégie foncière régionale, articulée aux orientations nationales et aux besoins locaux**, afin d'assurer une cohérence d'action tout en ne se substituant pas aux intercommunalités. Cependant, comme pour les EPCI, cette démarche se heurte à des contraintes récurrentes : temporalité des mandats, dépendance à la volonté politique, restrictions budgétaires, difficultés de recrutement ou encore maintien des compétences internes. Ainsi, la Région a proposé à l'exécutif, en se basant sur les programmes existants et en approfondissant certains leviers, une organisation stratégique de ses dispositifs qui permettrait de couvrir et d'accompagner les intercommunalités de l'observation au financement. Même si tous ces moyens n'ont pas été validés, les deux pôles régionaux qui ont en charge la politique foncière (le pôle stratégie avec la direction de la prospective et des démarches partenariales pour le SRADETT, et le pôle économie, emploi, formation pour le SRDEII) ont en tête ces leviers dans leurs interventions auprès des territoires.

OBSERVER

➤ **OFER BFC : Observatoire du Foncier Economique Régional (plateforme opérationnelle)**

OFER-BFC est issu d'un travail collectif régional entre la Région, l'AER et les EPCI. La production de données est établie au niveau du bloc communal. Le pilotage stratégique est effectué par la Région. Cet observatoire présente l'avantage d'une information fiabilisée par l'ensemble des territoires et coordonnée avec les standards et plateformes nationaux (OFER abonde le portail France Foncier +). <https://oferbfc.fr/>

➤ **L'Atlas du foncier économique en Région (version n°1 éditée en 2024)**

Etabli à partir des données d'OFER BFC, l'atlas régional dresse un portrait de l'état et de l'usage du foncier économique grâce à une analyse des stocks et des flux fonciers. Il propose une fiche de synthèse pour chacun des EPCI offrant une comparaison avec les autres territoires de la région.

➤ **TERRITOSCORE (outil existant mais diffusé sur demande)**

Fiche synthétique permettant aux EPCI de visualiser le niveau d'optimisation de son foncier économique afin d'élaborer des stratégies locales. (Cf. ANNEXE 3 : Exemple de territoscore.)

➤ **Veille foncière en s'appuyant sur l'EPF (mesure envisagée mais non validée en attente du nouvel exécutif, partenariat envisagé avec la Banque des Territoires).**

Face au risque de spéculation foncière, mise en place d'une veille foncière active sur les sites économiques recensés sur OFER-BFC afin d'en assurer le suivi et d'anticiper leurs mutations.

PLANIFIER

Si la Région ne dispose pas de la compétence sur le foncier et l'immobilier économique, elle peut émettre des avis sur les documents de planification (SCoT et PLUi) et intégrer des objectifs dans le SRADDET afin de contribuer à une planification favorable au développement économique.

➤ **Accompagner les territoires à une planification privilégiant le développement économique (les services de la région passent par les agences d'urbanisme via des marchés publics pour que les agences accompagnement directement les territoires).**

Orienter prioritairement les besoins de développement économique au sein des espaces artificialisés existants et privilégier leur requalification avant de prévoir toute nouvelle extension et prioriser les projets industriels. Cet accompagnement de premier niveau pourrait s'articuler avec un accompagnement sur mesure fourni par l'AER à la discrétion des EPCI.

➤ **Se doter d'un schéma directeur régional du foncier économique**

Elaborer un plan de développement sur trois à cinq ans qui tient compte de l'offre existante et qui définit le potentiel de densification en renouvellement urbain et les localisations pertinentes pour la création d'une offre nouvelle en extension urbaine.

PORTER (les outils existent sur le moyen terme mais en l'absence de partenariat il n'existe pas de stratégie de portage sur le long terme permettant de faire face aux enjeux de spéculation).

Sur des échéances à moyen terme, la Région a fait le choix, dans le cadre du SRDEII, de s'appuyer sur l'EPF Doubs BFC pour le portage foncier et sur les Sociétés d'économie mixte (SEM) patrimoniales et Batifranc pour le portage d'actifs immobiliers ainsi que les syndicats mixtes d'intérêt régional structurants pour le développement des filières de compétitivité et les projets exogènes. Toutefois, le contexte de raréfaction foncière engendre des phénomènes de spéculation et de prédation qui nécessitent de construire un dispositif permettant aux EPCI de maîtriser sur le long terme l'aménagement des sites disponibles.

FINANCER

➤ **Règlement d'intervention ZEFIIR « Zones et Friches Industrielles et Immobilier Régionaux » (RI existant et mobilisable)**

Ce règlement d'intervention permet de venir en appui des intercommunalités sur leurs compétences en matière d'aides à l'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles par le financement d'études stratégiques et programmatiques pré-opérationnelles. Ce positionnement en amont permet de diffuser les attendus régionaux sur le type d'activités ciblées et l'intégration des écoconditions régionales. Budgété à 2 M € par an en 2022, le programme ZEFIIR a été ramené à 1,4 M € par an depuis 2024, les projets les plus exemplaires sont recherchés sur cette mince enveloppe, un partenariat est enclenché avec la Banque des Territoires pour des prises en financement relais.

➤ **Actionnariat via les SEM (Société d'Economie Mixte)**

Autre manière de soutenir la compétence des EPCI, la Région est entrée au capital des sociétés d'économie mixte, conjointement avec la Banque des Territoires, et possède entre 5 et 20% du capital de 10 SEM infrarégionales. Grâce à ces moyens, la SEM déploie un programme de développement stratégique sur 3 à 5 ans de portage de biens fonciers ou immobiliers pour le compte de l'EPCI. Ces investissements permettent une gestion professionnelle des espaces concernés et une mutualisation des risques économiques.

L'analyse de ce panel d'outils, qu'ils soient déjà en place ou encore en projet, montre que la construction d'une véritable politique régionale du foncier économique dépasse la seule question de l'articulation avec l'échelle locale. Elle dépend aussi de l'organisation interne des services régionaux, des moyens humains et financiers mobilisés, ainsi que d'une volonté politique forte, elle-même inscrite dans un cadre législatif national et européen.

Mutualisation et retours d'expérience : l'exemple du séminaire foncier du Haut-Jura

Le sujet du foncier économique, notamment à l'heure de la sobriété foncière préoccupent les institutions, collectivités, partenaires publics et entreprises. Ainsi depuis quelques années de nombreux outils voient le jour pour accompagner les intercommunalités et différentes actions se mettent en place dans les territoires.

Après avoir observé et échangé avec les intercommunalités, interrogé les partenaires quant à la situation transfrontalière du TI Haut-Jura et son impact sur le foncier, cartographié les acteurs agissant autour du foncier économique, recueilli les besoins et attentes des élus et techniciens et recherché des exemples d'aménagement dans des territoires similaires, nous avons décidé de **réaliser un séminaire dédié au foncier économique pour les intercommunalités et communes du Territoire d'Industrie du Haut-Jura.**

Thématique : comment concilier développement économique et sobriété foncière pour une stratégie de développement économique à long terme ?

Objectif : outiller les EPCI dans leur stratégie de développement économique par la connaissance et l'appropriation des outils, aides et mesures actuelles sur le foncier économique

Public : les 5 EPCI du TI Haut-Jura (élus, services éco, urbanisme et environnement) + maires ou élus des communes concernées par le foncier éco

Partenaires/intervenants : services de l'Etat (DTT, DDETSPP), ADEME, Région (services économie et prospective), Banque des Territoires, AER, Aktya/Sedia, EPF, Batrifranc, Audab, PNR,

Lancement du séminaire : préfet du Jura et VP à l'économie du conseil Régional

Ce séminaire s'est déroulé en deux temps sur les mois de mars et avril 2025 :

Temps 1 : le 28 mars sous forme de webinaire, pour les chargés de développement économique et services d'urbanisme. Webinaire dédié à la présentation des aides et acteurs dans le cadre d'une requalification de friche et d'une ZAE avec l'intervention d'une commune extérieure au TI pour un retex sur la requalification d'une ZAE. Ce temps 1 a permis aux intercommunalités de prendre connaissance des offres existantes et d'anticiper leurs questionnements pour le séminaire.

Livrables : catalogue des offres d'accompagnement et interlocuteurs sur le foncier économique en BFC, frise de l'accompagnement, outils pour la gestion du foncier éco.



Temps 2 : le 9 avril pour le séminaire à destination de l'ensemble des intercommunalités du TI Haut-Jura et des communes qui ont plus de 2 hectares de foncier économique (services techniques et élus).

Le séminaire était découpé en 3 parties :

1. Présentation des données foncières du Territoire d'Industrie Haut-Jura
2. Table ronde : « Comment intégrer la gestion du foncier économique dans une stratégie de développement économique territorial ? »
3. « Consultations foncières » (RDV entre EPCI et intervenants)

L'organisation de ce séminaire a permis de rassembler différents acteurs en lien avec le foncier économique et de d'impulser une interconnaissance des offres et des besoins (tant au niveau des intervenants que des intercommunalités). L'objectif était également de **donner à tous la même base d'information sur l'état des lieux de leur foncier économique en comparant le TI Haut-Jura au niveau régional et national** par la présentation de données globales puis par la remise à chaque EPCI de son territoscore. Enfin, le séminaire a permis d'aborder l'importance de se doter d'une stratégie territoriale. Par la suite, un retour a été demandé aux EPCI et intervenants. Les retours ont été positifs et ont montré la pertinence de l'action tant sur la forme que sur le contenu. L'organisation de ce type d'action à l'échelle d'un territoire, dont les intercommunalités travaillent ensemble dans le cadre du programme TI, conjugué à une présence politique a permis de mobiliser et d'intéresser davantage d'acteurs en apportant des données plus fines sur l'état du foncier. **C'est une étape importante mais qui ne doit pas être isolée** si l'on veut s'inscrire dans une réflexion plus large et à plus long terme dans la perspective d'une réelle gouvernance multiniveau sur le foncier économique.

Quelles perspectives pour une gouvernance territoriale du foncier économique ?

L'enjeu de la sobriété foncière impose de dépasser une approche fragmentée de l'action publique pour construire une gouvernance réellement multiniveau. La Région, au travers de ses schémas de planification (SRADDET, SRDEII), fixe un cadre stratégique qui oriente l'action locale. Les intercommunalités, de leur côté, disposent des compétences opérationnelles en matière d'urbanisme et de zones d'activités économiques. Dans ce contexte, la coordination apparaît indispensable afin de s'assurer de la cohérence entre orientations régionales et choix locaux.

La première perspective consiste donc à renforcer les espaces de dialogue et de contractualisation entre Région et EPCI (sans oublier les autres acteurs économiques (entreprises, établissements publics et privés, population etc.). Cela peut passer par des dispositifs partagés comme des observatoires régionaux du foncier (partage et mise à disposition de données) ou des fonds de portage (permettant de mutualiser des moyens et de sécuriser des projets). Les Territoires d'Industrie constituent à cet égard un laboratoire intéressant : leur gouvernance partenariale favorise l'expérimentation de méthodes communes et le partage d'expériences entre collectivités. Cependant, ce sont souvent des actions isolées car dépendantes d'un programme à durée limitée et qui nécessitent d'être raccordées à des actions de long terme pour observer une progressivité et un impact réel.

Au-delà des outils techniques et des labellisations, **la gouvernance multiniveau appelle un changement de posture des intercommunalités.** Celles-ci doivent s'engager dans l'élaboration de véritables stratégies territoriales de gestion du foncier économique, dépassant la seule logique d'offre foncière. Une telle stratégie suppose évidemment une solide connaissance de la ressource disponible mais également une connaissance de son territoire dans sa globalité (population, armatures territoriales, circulation de richesses, activités voisines etc.). Les élus et techniciens doivent aussi avoir la capacité de hiérarchiser les besoins économiques locaux en fonction des orientations nationales et régionales tout en incluant les adaptations nécessaires à réaliser pour faire face aux changements climatiques.

Enfin, **cette stratégie ne peut être efficace sans une démarche prospective et un réel diagnostic du territoire et de son modèle de développement.** La prospective ne se limite pas à prévoir des tendances : elle permet de construire des scénarios d'évolution qui éclairent les choix politiques et donnent une vision systémique des dynamiques territoriales. Pour les intercommunalités, cela implique de disposer d'un cadre méthodologique pour tester différents modèles de développement économique et spatial, en intégrant la transition énergétique, la relocalisation industrielle ou encore l'évolution des mobilités afin d'anticiper les problématiques et les éventuels conflits d'usage. Concrètement, ces exercices facilitent l'anticipation des besoins en foncier, l'identification des secteurs à densifier ou à requalifier, et la priorisation des investissements. Ils renforcent aussi la capacité à dialoguer avec la Région et les partenaires privés grâce à des données partagées et des trajectoires claires. Enfin, une telle démarche permet d'ancre la sobriété foncière dans le temps long, en conciliant attractivité économique et préservation durable des ressources territoriales.

En somme, les perspectives de gouvernance multiniveau du foncier économique reposent sur deux dynamiques complémentaires : une articulation renforcée entre les échelles de décision et une coopération via des outils partagés. Ces derniers permettent aux intercommunalités de renforcer leurs compétences et d'élaborer des stratégies territoriales à la fois prospectives et concertées. Il convient toutefois de veiller à éviter la multiplication ou le doublonnement des instances. L'exemple du TI Haut-Jura montre que cette coopération peut s'ancre dans des dispositifs concrets, constituant ainsi un levier pour concilier attractivité économique et transition écologique.

Conclusion

Le foncier économique apparaît désormais comme un levier stratégique au cœur des politiques publiques, à l'intersection des impératifs de développement territorial et de sobriété foncière. Les éléments développés dans cet écrit montrent que, si la loi NOTRe et la loi Climat et Résilience redéfinissent les compétences et les objectifs en matière de planification foncière, elles accentuent également les tensions entre niveaux institutionnels, en particulier pour les EPCI, qui assument la gestion opérationnelle du foncier économique.

L'exemple du Territoire d'Industrie Haut-Jura illustre ces enjeux, en révélant à la fois les contraintes locales et le rôle décisif d'outils de coopération, de dialogue et de mutualisation dans l'élaboration de toute stratégie foncière. Dès lors, l'efficacité de ces stratégies repose sur une articulation renforcée entre Région et intercommunalités, une connaissance fine des disponibilités foncières et une capitalisation partagée de ces informations. La mise en place de démarches prospectives, bien que nécessitant un engagement sur le long terme, constitue un levier essentiel pour accroître la capacité des EPCI à accompagner la transition écologique sans compromettre l'attractivité économique et industrielle des territoires.

Dans cette perspective, la dynamique de la COP régionale en Bourgogne–Franche-Comté ouvre un horizon fécond : elle peut devenir un espace privilégié de convergence entre stratégies économiques, foncières et environnementales, en réunissant l'ensemble des parties prenantes autour d'objectifs partagés. Par son caractère transversal et partenarial, elle offre la possibilité de dépasser la juxtaposition des initiatives pour inscrire la sobriété foncière dans une trajectoire collective, conciliant compétitivité territoriale et exigence écologique.

Bibliographie – sources essentielles

- **Assemblée nationale.** *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).* Articles du Code général des collectivités territoriales relatifs aux SRDEII et à la compétence économique, 2015.
- **ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF).** *La revitalisation des friches industrielles.* Mai 2020.
- **INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE.** *Sobriété foncière et développement économique.* Focus, janvier 2022.
- **INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE.** *Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière.* Focus, septembre 2022.
- **INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE.** *Sites industriels de demain : résultats de la Fabrique Prospective.* Focus, février 2023.
- **SEDIA.** *Réflexion sur les modalités de complément de l'accompagnement des territoires sur leurs objectifs de sobriété foncière.* Étude sur les territoires du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône, 2023.
- **RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ.** *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – Élaboration.* Adopté le 16 septembre 2020.
- **RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ.** *Modification du SRADDET – Évolutions relatives au Zéro artificialisation nette (ZAN).* 2021.
- **RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ.** *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) – Planification et stratégie économique.* 13 septembre 2022.

ANNEXE 1 : portrait du TI Haut-Jura

AMBITION ET PLAN D'ACTIONS :

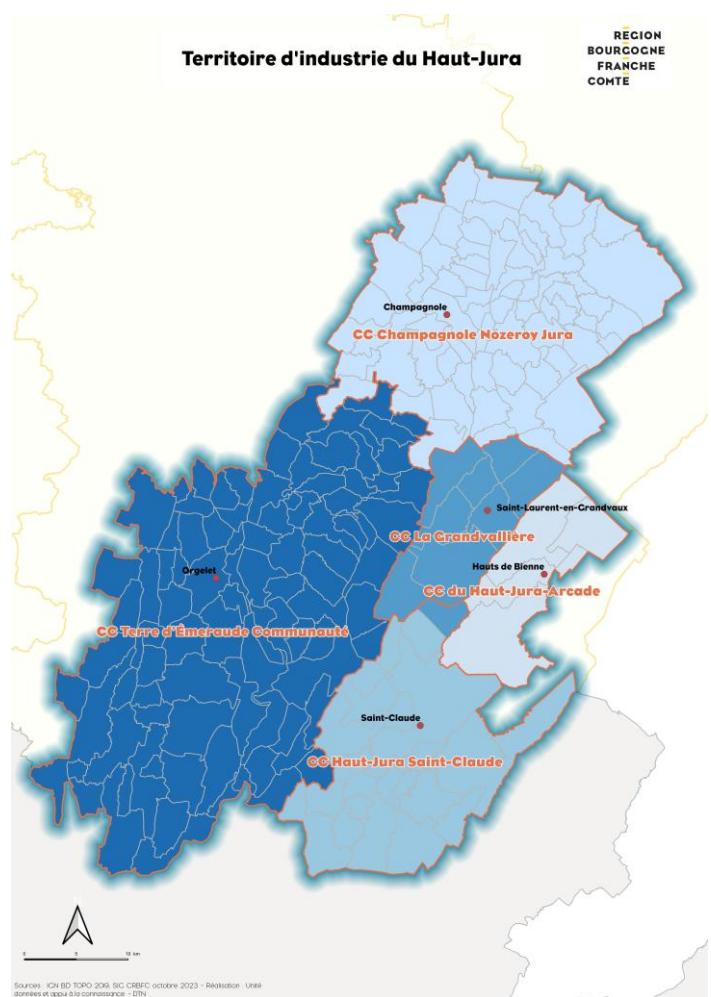
Le territoire du Haut-Jura fait face à de multiples enjeux : la désindustrialisation générale observée en France et la faible attractivité des métiers industriels qui en découle, la maîtrise du foncier au regard de la Loi Climat et Résilience, les difficultés de recrutement et d'adéquation des compétences, le caractère frontalier du territoire (entraînant une fuite de la main d'œuvre et des compétences acquises sur le territoire au profit de la Suisse), l'enclavement et les faiblesses des réseaux de communication (couverture internet y compris).

Ces problématiques ont un impact sur l'attractivité globale du territoire mais sur lesquelles **les acteurs publics et privés agissent en collaborant activement** sur Territoire d'Industrie, comme sur d'autres programmes.

A travers la labélisation « Territoire d'Industrie », le Haut-Jura cherche à maintenir et agrandir son activité industrielle tout en se diversifiant et en innovant dans **l'objectif de (re)devenir un territoire attractif, pourvoyeur d'emplois de qualité, créateur de nouveaux sites industriels et moteur dans les domaines de la transition écologique.**

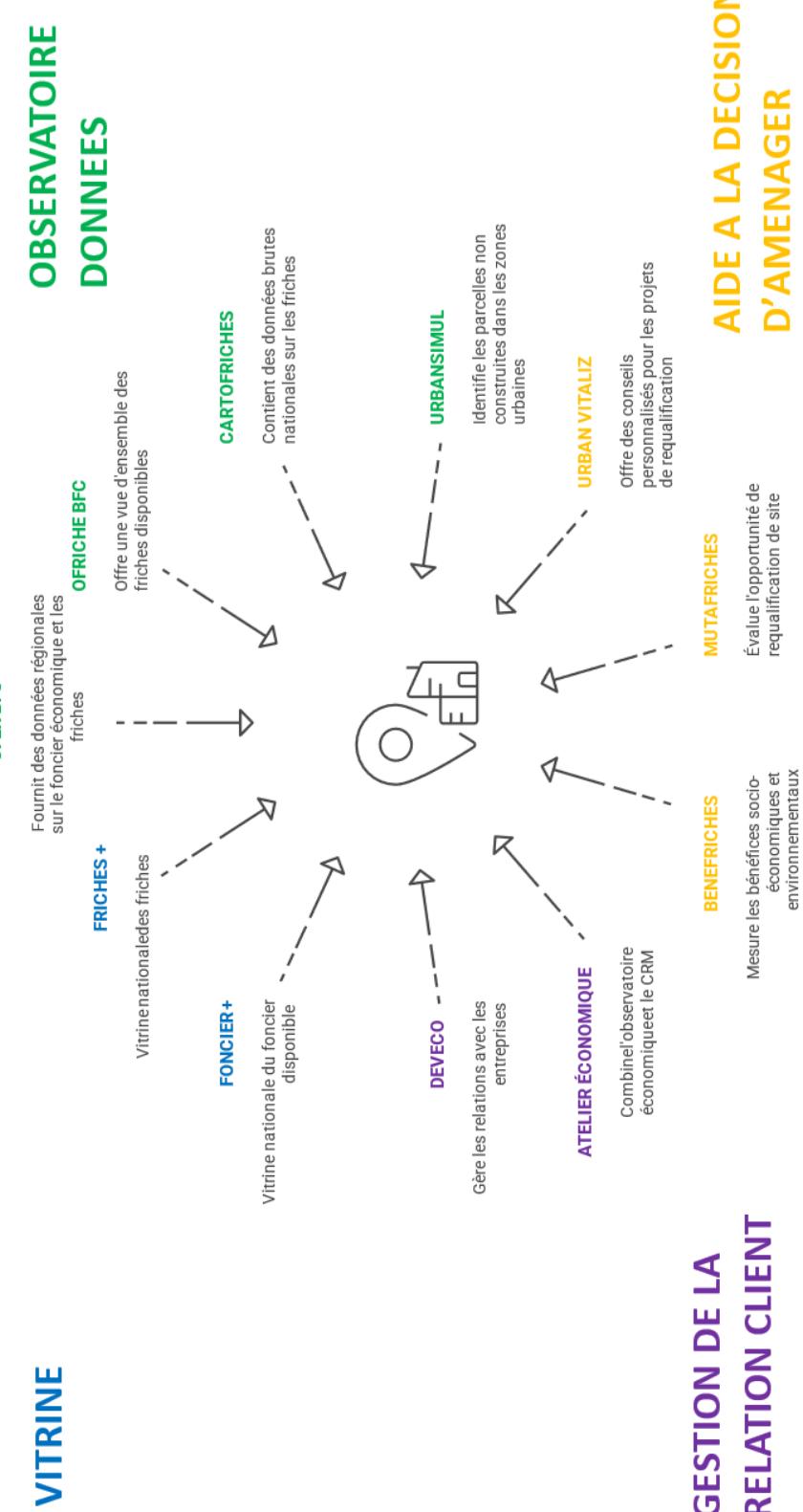
Filières majeures du territoire

Métallurgie ; Plasturgie ; Bois ; Bâtiment ; Agroalimentaire ; Chimie ; Travail des minéraux, du jouet et de la lunette

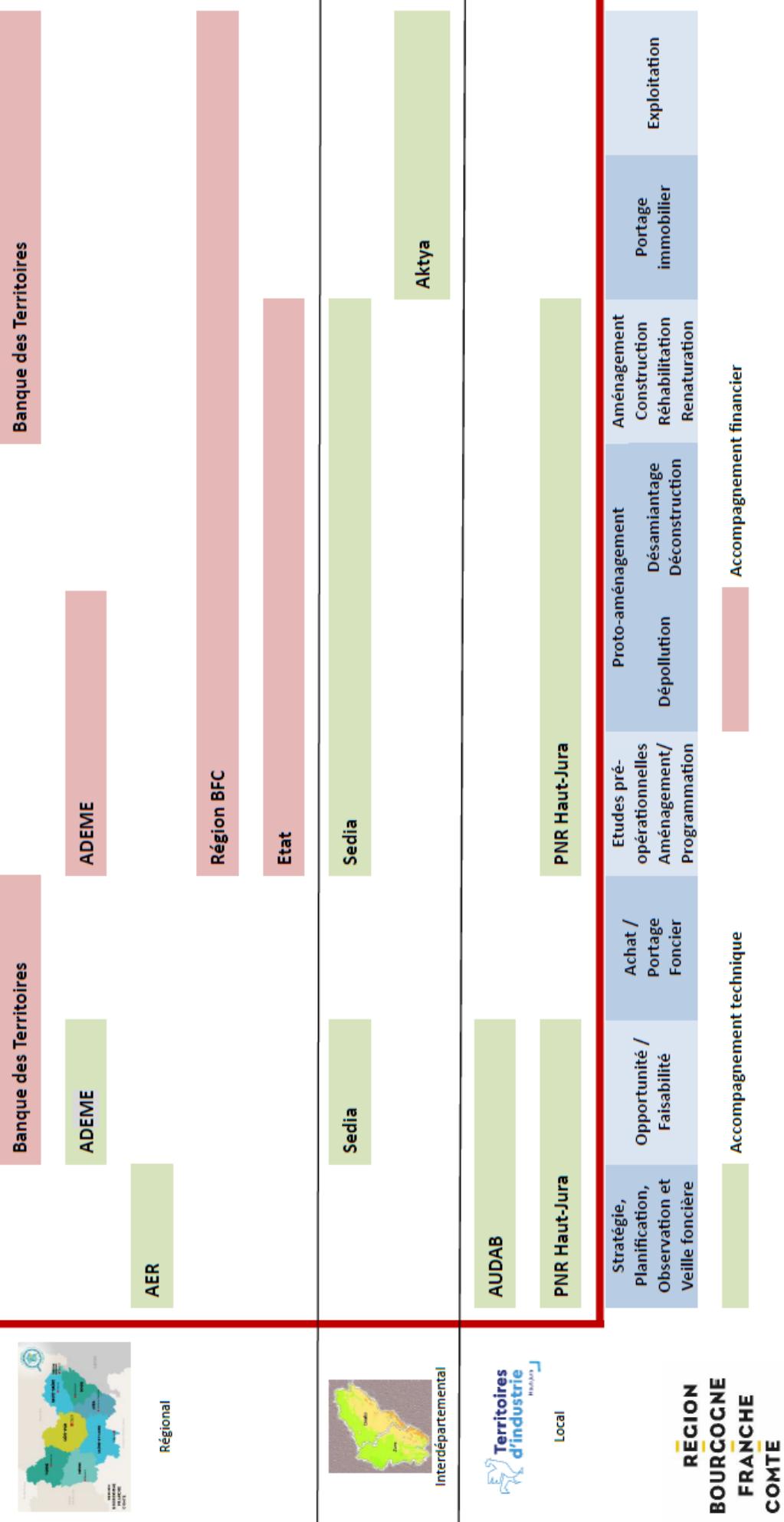


Outils pour la Gestion du Foncier et des Friches

ANNEXE 2 : Outils pour la gestion du foncier et des friches en BFC



Principaux acteurs de la réhabilitation des friches et des zones d'activités économiques sur le TI Haut-Jura



ANNEXE 3 : exemple de territoscore

CC exemple

NIVEAU D'OPTIMISATION DU FONCIER ECONOMIQUE pour répondre aux besoins des entreprises et favoriser la captation de richesses sur mon territoire

L'UTILISATION DE FONCIER ÉCONOMIQUE DE MON TERRITOIRE EST-ELLE OPTIMISÉE POUR RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACCUEIL DES ENTREPRISES, TOUT PARTICULIÈREMENT CELLES À VOCATION PRODUCTIVE ?

LE STOCK



Quelle part du foncier économique est géré par l'intercommunalité ?

Indice du niveau de réponse aux attentes de la loi NOTRe pour la gestion EPC du foncier éco : Part des sites économiques relevant de la catégorie ZAE. (p. 20)

L'ACTIVITÉ



Le foncier économique héberge-t-il une grande part de l'emploi local ?

Indice du niveau de captation des emplois du territoire par le foncier éco : Part de l'emploi local situé hors du foncier éco. (p. 44)



L'occupation du foncier économique par les entreprises est-elle optimisée ?

Indice du niveau d'occupation du foncier éco par des entreprises : Part du foncier occupé par des entreprises (p.24)



La densité d'emploi est-elle élevée sur le foncier économique de mon territoire ?

Indice du niveau de densité d'emploi permis par le modèle urbain et architectural du foncier économique : Densité d'emploi dans le foncier économique (p.46)



Quelle est la part utilisable du foncier économique sur mon territoire ?

Indice du niveau de viabilisation du foncier éco : Part du foncier économique en surface utile (p.28)



Le foncier économique de mon territoire est-il consacré au tissu productif ?

Indice du niveau de captation des activités productives du territoire par le foncier éco : Présence de l'emploi productif dans foncier économique (p.54)



Quel foncier économique est disponible immédiatement pour l'implantation d'entreprises sur mon territoire ?

Indice du niveau de disponibilité du foncier éco pour l'accueil d'entreprises : Part du foncier disponible qui l'est immédiatement (p.30)



L'implantation d'activités relevant de l'économie de proximité sur le foncier économique de mon territoire affaiblit-elle sa capacité d'accueil d'activités productives ?

Indice du niveau de concurrence foncière entre économie productive et économie de proximité : Economie de proximité produit-elle une concurrence critique sur le foncier (p.50)



Le Foncier disponible immédiatement offre-t-il de grandes surfaces (>2ha) ?

Indice du volume de grands éléments disponibles immédiatement : Nombre de parcelles d'une surface supérieure à 2ha disponibles (p. 39)



L'occupation du foncier éco est-elle justifiée par la nature des activités qui y sont représentées ?

Indice du niveau d'occupation du foncier économique par des activités devant nécessairement s'y localiser : Occupation par des activités nécessairement localisées sur du foncier économique (p.62)