

AVIS DE LA FNAU N°17

SEPTEMBRE 2026



Agences d'urbanisme et EPF : agir ensemble face aux défis fonciers afin de mieux accompagner les territoires

Au début de ce nouveau mandat municipal, les collectivités doivent composer avec des transformations profondes de leurs territoires : dérèglement climatique, évolutions démographiques, contraintes budgétaires, mais aussi raréfaction du foncier et tensions croissantes sur les marchés. Dans ce contexte, le foncier devient plus que jamais un enjeu stratégique. La capacité des collectivités à anticiper les évolutions, à maîtriser les opportunités foncières et à inscrire leurs projets dans le temps long constitue une condition essentielle de la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

Cette ambition repose sur la capacité des acteurs de l'ingénierie territoriale à mieux travailler ensemble. Les agences d'urbanisme et les établissements publics fonciers (EPF) disposent, à cet égard, de complémentarités fortes : les premières apportent leur expertise en matière d'observation, de planification et de prospective, tandis que les seconds disposent d'une capacité d'intervention et de portage foncier au service des stratégies territoriales.

Le renforcement de leurs coopérations doit ainsi permettre de mieux articuler connaissance, stratégie et action, et de proposer aux collectivités un accompagnement plus intégré et plus opérationnel.

C'est dans cette perspective que s'est tenue en juin 2026 une journée d'interconnaissance réunissant des agences d'urbanisme et la Fnau, des EPFL et leur fédération, des EPF d'Etat et la DGALN qui anime leur réseau. Les échanges ont permis de croiser les expériences, d'identifier les conditions de réussite des coopérations et de faire émerger plusieurs pistes de travail communes. Elles dessinent une même ambition : faire du foncier un véritable levier des projets de territoire et renforcer, autour des collectivités, une chaîne d'ingénierie capable d'agir de manière coordonnée, de l'observation à l'intervention opérationnelle.

RENFORCER LES COOPÉRATIONS ENTRE AGENCES D'URBANISME ET EPF POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES

PARTAGER UNE CONNAISSANCE FONCIÈRE COMMUNE POUR MIEUX ÉCLAIRER LES STRATÉGIES TERRITORIALES

L'observation foncière constitue un socle indispensable à la définition de stratégies territoriales pertinentes néanmoins, les acteurs soulignent la difficulté à disposer d'une échelle d'analyse adaptée : l'échelle régionale apparaît souvent trop large pour saisir les spécificités locales, tandis que les approches locales demeurent encore largement cloisonnées ou seulement thématiques. Cette fragmentation limite la compréhension des tensions foncières, des évolutions du marché et des besoins des territoires.

Pour dépasser cette difficulté, une coopération renforcée entre EPF et agences d'urbanisme apparaît essentielle. Celle-ci ne doit bien évidemment ne pas se limiter au partage de données ou au financement d'études, mais davantage s'inscrire dans une gouvernance commune de l'observation permettant de construire des analyses transversales et multiscalaire, sur le temps long.

CONSTRUIRE DES STRATÉGIES FONCIÈRES PARTAGÉES

La définition d'une stratégie foncière partagée se heurte à une tension croissante entre les logiques de marché et les ambitions des politiques publiques. Dans un contexte de rareté foncière structurelle, les acteurs territoriaux doivent concilier l'urgence imposée par les opportunités foncières avec le temps long nécessaire à la construction des projets de territoire. Cette difficulté est particulièrement marquée dans les secteurs territoriaux les plus tendus, où les mécanismes spéculatifs risquent de prendre le pas sur les objectifs d'intérêt général.

Face à ce constat, il est indispensable de construire des objectifs communs entre agences d'urbanisme, EPF et collectivités, fondés sur une communication transparente et une coordination des interventions. Les agences d'urbanisme peuvent jouer un rôle majeur pour éclairer le cadrage des Programmes Pluriannuels d'Intervention (PPI) et des Programmes Pluriannuels Fonciers (PPF), voire y être pleinement associées afin de mieux articuler planification et intervention foncière. Les retours d'expérience entre les phases de planification et de réalisation opérationnelle constituent également un levier pour améliorer les stratégies au fil de leur mise en œuvre. La réussite de cette coordination repose sur une gouvernance capable d'arbitrer les conflits d'usage du foncier et d'incarner une vision commune des projets, tout en développant une culture davantage tournée vers l'opérationnalité.

MOBILISER LES GISEMENTS FONCIERS POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENT ABORDABLE DANS UN CONTEXTE DE SOBRIÉTÉ

Le développement du logement abordable repose largement sur la capacité des acteurs à identifier et mobiliser de nouveaux gisements fonciers dans un contexte de sobriété foncière et de limitation de l'artificialisation des sols. Cette ambition se heurte toutefois à plusieurs contraintes, au premier rang desquelles figurent les difficultés de portage foncier sur le long terme. Les temporalités des opérations dépassent fréquemment celles des mandats politiques, tandis que les modèles économiques actuels peinent à absorber les coûts liés à la conservation du foncier.

Dès lors, une connaissance fine des disponibilités foncières et des potentiels de reconversion apparaît comme une condition préalable à toute stratégie efficace.

Parallèlement, il serait opportun de renouveler les outils financiers afin de faciliter un portage de longue durée.

Le développement de foncières publiques-privées voire exclusivement privées, l'étalement des mécanismes de financement, la reconversion des immeubles de bureaux ou encore la mobilisation de nouveaux instruments européens dédiés au logement abordable sont autant de pistes pour renforcer la capacité d'action des collectivités.

Ces évolutions supposent toutefois une vision stratégique commune et un engagement durable des partenaires.

PORTER UNE PAROLE COMMUNE AUPRÈS DES ÉLUS ET RENFORCER LA CHAÎNE DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE

L'efficacité des politiques foncières dépend largement de la capacité des acteurs de l'ingénierie territoriale à intervenir de manière coordonnée auprès des collectivités. Une connaissance insuffisante des compétences respectives des agences d'urbanisme, des EPF, des services de l'État et des autres partenaires, génère encore parfois des interventions redondantes, des ruptures d'accompagnement ou des incompréhensions dans la conduite des projets.

Cette situation est renforcée par une acculturation encore inégale des élus notamment nouveaux, aux enjeux fonciers et aux mécanismes de l'ingénierie territoriale, certains rencontrant des difficultés à porter un véritable projet de territoire.

Pour répondre à cette carence, il semble nécessaire de renforcer l'interconnaissance entre les structures, de construire un vocabulaire partagé et de développer des méthodologies communes afin d'assurer une continuité de l'accompagnement des collectivités.

Les retours d'expérience et les échanges réguliers avec les élus constituent également des leviers pour ajuster les stratégies et améliorer une appropriation partagée.

Enfin, une approche plus intégrée des documents de planification et un renouvellement de la culture prospective sont des conditions essentielles pour renforcer la cohérence de l'action publique et donner davantage de portée aux stratégies territoriales.

Dans un contexte de raréfaction du foncier, de sobriété foncière et de fortes contraintes pesant sur les collectivités, la maîtrise du foncier devient une condition essentielle de la capacité à construire et mettre en œuvre les projets de territoire. Elle nécessite de pouvoir s'appuyer sur une ingénierie territoriale capable de dépasser les cloisonnements et d'articuler connaissance, stratégie et action.

Le rapprochement entre agences d'urbanisme et EPF constitue un levier privilégié pour y parvenir. Au-delà du partage de données ou de la conduite d'études communes, il s'agit de construire des coopérations plus intégrées, fondées sur une culture commune, des objectifs partagés et une capacité à accompagner les collectivités dans le temps long.

Cette ambition appelle à poursuivre et à amplifier les démarches d'interconnaissance engagées, afin de faire émerger une véritable chaîne d'ingénierie du foncier, de l'observation à l'intervention opérationnelle. C'est à cette condition que le foncier pourra pleinement devenir un levier au service des projets de territoire, du logement abordable et d'un aménagement plus sobre et plus résilient.

EXEMPLES DE COOPÉRATIONS FRUCTUEUSES

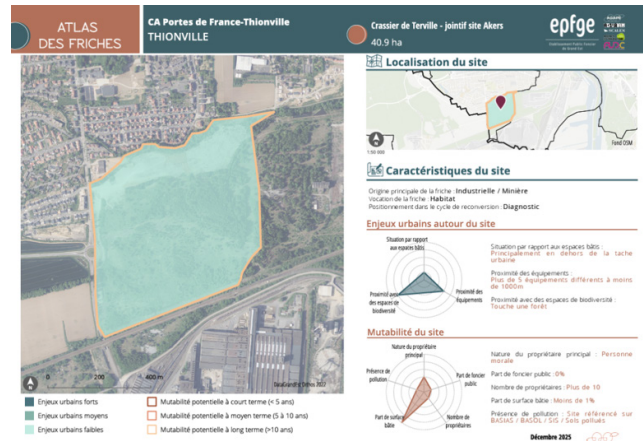
• Le partenariat entre l'établissement public foncier du Grand Est et les agences du territoire

Cette coopération a été engagée dès 2008 entre l'EPF de Lorraine et les agences d'urbanisme de Lorraine (AGAPE, AGURAM, SCALEN). Avec l'élargissement du territoire d'intervention de l'EPF, à l'échelle du Grand Est, hors Alsace, le partenariat avec les agences s'est renforcé en intégrant désormais l'AUDC et l'AUDRR. La dynamique partenariale s'est enrichie lorsque la stratégie de l'EPF s'est concentrée sur une logique de renouvellement urbain, de reconversion foncière et de revitalisation des centres villes.

Dans un contexte territorial marqué par des disparités fortes (entre centralités dynamiques, territoires soumis aux flux frontaliers et territoires en décroissance démographique et économique), l'EPF et les agences ont formalisé leur collaboration à travers une convention-cadre pluriannuelle. Cette dernière a ainsi permis la mise en œuvre d'un observatoire des friches, devenu un outil partagé de connaissance et d'aide à la décision pour les acteurs du foncier. La question de l'artificialisation des sols a donné lieu à des rencontres bilatérales consacrées au ZAN ainsi qu'à l'élaboration de portraits de territoire permettant d'en saisir les spécificités. A titre ponctuel, l'optimisation et la reconversion des zones d'activités et les réflexions sur les espaces

en décroissance témoignent de l'élargissement progressif des thématiques abordées dans le cadre du partenariat.

Cette collaboration est le démonstrateur d'une volonté commune de coordonner l'ingénierie publique territoriale pour assurer davantage de cohérence auprès des collectivités. Les agences apportent leur expertise en observation, planification territoriale et stratégie de développement, tandis que l'EPF mobilise ses compétences opérationnelles en matière foncière.

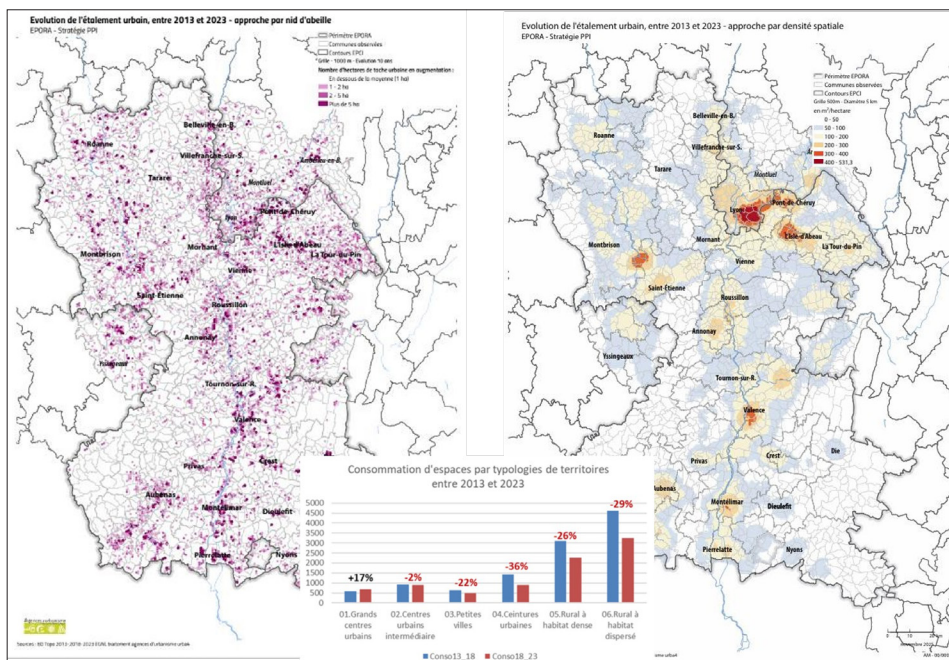


• Partenariat et coopération en Rhône-Alpes entre l'EPORA et les agences de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble

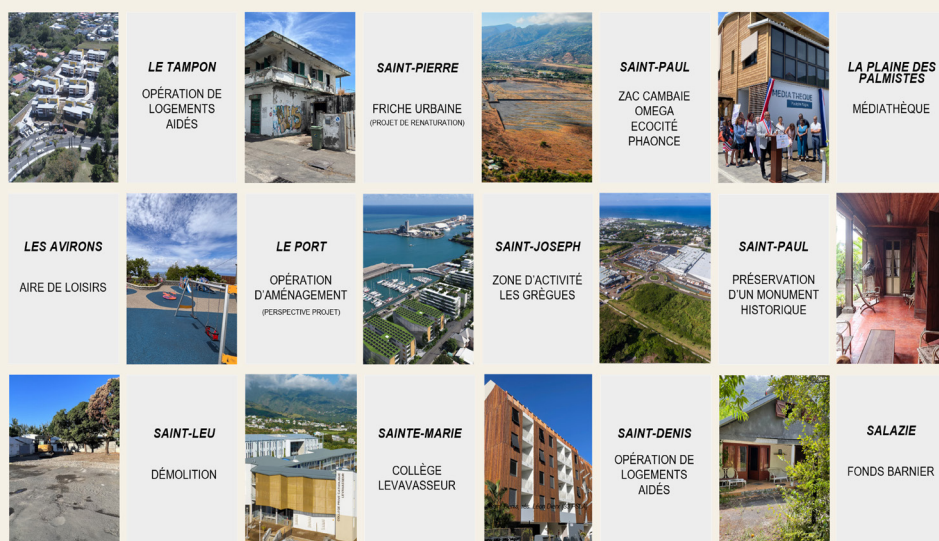
Historiquement créé pour répondre aux conséquences de la désindustrialisation dans le bassin stéphanois, l'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (Epora) a progressivement étendu son action à un territoire bien plus vaste et plus divers sur le Rhône, une partie de l'Isère, l'Ardèche et la Drôme. Le partenariat engagé dès 1999 avec les agences d'urbanisme est intervenu comme un outil essentiel pour comprendre les dynamiques territoriales et adapter les stratégies foncières aux réalités locales. Au-delà des analyses sur des gisements ou référentiels foncières, le travail des agences se fait également à l'échelle régionale dans le cadre de démarches mutualisées sur le périmètre d'action d'Epora.

Les principaux objectifs du partenariat portent sur l'observation des dynamiques territoriales, l'anticipation des besoins fonciers, le développement de nouvelles méthodologies d'intervention et la valorisation des retours d'expérience. Cette démarche a notamment été mobilisée pour éclairer les décisions stratégiques de l'EPF dans le cadre des travaux portant sur son programme pluriannuel d'intervention. Partant d'une démarche d'observation, les analyses ont ainsi conduit à la production de nouveaux outils d'aide à la décision, notamment des cartes de marchés fonciers distinguant plusieurs types de situations foncières. Une stratégie rurale a parallèlement été définie pour des territoires identifiés comme en déficit d'ingénierie et de moyens, permettant de territorialiser finement la réponse aux besoins des territoires. Divers sujets ont été investigués sous le

prisme de leurs impacts sur le foncier et ont permis d'identifier des enjeux émergents pour EPORA notamment Les effets du vieillissement de la population sur les marchés fonciers et immobiliers ou l'anticipation des impacts des grands projets comme les Serm.



Focus → Des stratégies foncières aux projets de territoire



• EPF de la Réunion et l'AGORAH : un partenariat au service des stratégies d'intervention publique sur le foncier réunionnais

Le territoire réunionnais est confronté à une pression foncière importante du fait de son insularité et des cadres réglementaires multiples sur ses espaces, notamment les lois montagne et littoral, qui en font un environnement particulièrement contraint. Pourtant, la croissance démographique impose aux collectivités locales de développer une offre de logements importante. L'EPF cherche donc à augmenter son volume annuel d'acquisitions pour mieux répondre aux besoins identifiés. Dans ce cadre, l'intervention de l'agence d'urbanisme l'AGORAH permet de mieux connaître le fonctionnement des territoires, d'identifier les fonciers cachés et leur potentiel de mutabilité. Cette stratégie foncière s'appuie également sur l'ensemble des observatoires partagés de l'agence (observatoires des équipements, du foncier économique, de la consommation d'espaces, du suivi des PLU ...) qui permettent à l'EPF et aux acteurs locaux une meilleure connaissance du territoire.

Le partenariat entre l'EPFL de la Réunion et l'agence d'urbanisme permet une meilleure continuité de la chaîne d'ingénierie territoriale, avec une forte complémentarité entre la production de connaissance par l'AGORAH et le passage à l'action de l'EPF. L'agence est chargée de produire de la connaissance qui permet à l'EPFL de cibler les interventions, justifier les acquisitions, entretenir un dialogue avec les collectivités, etc... Cette dynamique a conduit à la production d'un Observatoire des transactions immobilières, perçu comme un outil central du partenariat. Il permet de croiser les données de marché et les potentiels de mutabilité (dents creuses, friches, foncier mutable) afin de cibler les acquisitions prioritaires. Ses données alimentent les stratégies d'intervention de l'EPFL et facilitent la justification des acquisitions auprès des instances décisionnelles tout en contribuant à une meilleure compréhension des tensions foncières et des évolutions du marché. Cette coopération prend la forme d'un échange financier, mais aussi d'une représentation respective dans la gouvernance de l'une et l'autre des structures. Ce partenariat traduit la volonté de passer de structures qui s'alimentent à des structures qui pensent ensemble une

coopération plus intégrée dans laquelle la donnée, l'ingénierie et l'action publique s'articulent pour soutenir les politiques foncières et d'aménagement plurielles.

A RETENIR

- **Les partenariats entre EPF et agences d'urbanisme permettent de proposer une chaîne de l'ingénierie plus complète**, passant sans accroc de la connaissance à l'action, et permet de mieux articuler les différentes échelles et temporalités, mais aussi de disposer d'une connaissance suffisamment fine pour éclairer concrètement les décisions d'intervention foncière.
- **Les coopérations les plus abouties reposent sur une articulation claire des rôles** : aux agences d'urbanisme la production de connaissances, l'observation et la mise en perspective territoriale ; aux EPF l'intervention opérationnelle et la mise en œuvre des stratégies foncières. Pour cela, les structures d'ingénierie locale doivent être soutenues, à la fois dans leur fonctionnement et dans leur développement.
- Au-delà du partage de données, les partenariats permettent de construire **des référentiels communs, d'identifier les gisements fonciers mobilisables et d'orienter les stratégies d'intervention** vers les secteurs les plus pertinents.
- Dans un contexte de ZAN, de tensions sur le logement et de raréfaction du foncier, **l'enjeu n'est plus seulement d'acquérir du foncier mais de mieux l'anticiper, le qualifier et l'intégrer dans des projets de territoire partagés**.
- Les retours d'expérience montrent que la coopération entre agences et EPF constitue un levier pour relier planification, observation et action foncière, et ainsi **renforcer la continuité de la chaîne d'ingénierie au service des collectivités**.