

Le pilotage de l'urbanisation par l'État à partir des données territoriales : vers une convergence des stratégies foncières locales ?

Nicolas Ausello

En 2022, le décret Zéro artificialisation nette impose une définition légale de l'artificialisation qui nécessite des données géographiques précises afin de mesurer le phénomène. L'article évalue les effets contraignants de cette quantification sur les acteurs locaux.

Le 1^{er} juillet 2025 s'est tenue au ministère de la Transition écologique la 10^e « Journée nationale des données foncières », organisée par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)¹. La diversité des statuts professionnels des participants² et des ancrages géographiques représentés illustre l'intérêt croissant que suscite aujourd'hui la question des données dans la conduite de l'action publique territoriale. Cet événement se présente comme un espace d'échanges et un moment de promotion de « bonnes pratiques » liées au croisement et aux méthodes d'analyse de jeux de données publiques sur le thème du foncier³.

Ce type de manifestation s'inscrit dans un contexte de « modernisation de l'action publique » (Chevallier 2016) qui, dans le domaine de l'aménagement, est menée à travers une logique de numérisation et de quantification de l'information territoriale depuis le début des années 2010. La construction de données foncières de référence à l'échelle nationale vise à accompagner l'action des services de l'État et des collectivités dans une perspective d'analyse, de classement et d'évaluation des ressources de leur territoire pour répondre à une exigence de sobriété foncière, encadrée par la disposition « Zéro artificialisation nette » (ZAN) de la loi Climat et Résilience depuis 2021⁴.

Lorsque Alain Desrosières (2008) discutait de la statistique publique, il soulignait sa double fonction : instrument de pilotage de l'action publique et dispositif cognitif contribuant à faire exister le réel à travers des catégories stabilisées. Or, avant toute opération de mesure, la quantification suppose un travail préalable de mise en chiffres du réel, qui repose sur la définition conventionnelle de ce qui est retenu dans une catégorie donnée. Ce premier moment

¹ Voir en ligne : [https://datafoncier.cerema.fr/actualites/retour-sur-la-10eme-journee-nationale-des-donnees-foncieres#:~:text=La%20Direction%20G%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20l,les%20Donn%C3%A9es%20Fonci%C3%A8res%20\(JNDF\)](https://datafoncier.cerema.fr/actualites/retour-sur-la-10eme-journee-nationale-des-donnees-foncieres#:~:text=La%20Direction%20G%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20l,les%20Donn%C3%A9es%20Fonci%C3%A8res%20(JNDF).).

² L'événement a réuni une centaine de participants issus des services centraux et déconcentrés de l'État, ainsi que des milieux techniques (agences d'urbanisme locales) et académiques (universitaires).

³ Données liées aux parcelles, aux locaux, aux propriétaires, aux marchés fonciers et immobiliers, au foncier public, aux copropriétés, au foncier à usage d'activité, aux logements vacants.

⁴ Voir en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>.

constitue ainsi une activité à la fois sociale et politique, impliquant des discussions, des négociations et des compromis (Desrosières et Kott 2005). La controverse récente autour de la définition de l'artificialisation des sols et de son instrument de mesure (Desjardins 2024) constitue, à cet égard, une illustration particulièrement éclairante de ces processus de quantification à l'œuvre au sein de l'administration publique.

Cet article propose d'examiner la manière dont les données relatives à l'usage et à l'occupation des sols sont mobilisées pour évaluer l'artificialisation des territoires dans le cadre d'une politique nationale contraignante visant à encadrer les modes d'urbanisation. Il s'agit également de les mettre en perspective avec l'utilisation des données foncières, considérées par les services centraux de l'État comme des instruments permettant d'ajuster les stratégies foncières locales conformément à ces objectifs. L'enjeu est d'éclairer la façon dont ces deux types de données constituent les instruments d'une tentative de reprise en main par l'État des processus d'urbanisation localisés.

Un encadrement et un pilotage de l'urbanisation par l'État

Avant l'application du dispositif ZAN, l'évaluation de l'artificialisation des sols par l'État reposait sur des méthodes peu harmonisées, parfois contestées pour leur imprécision ou leur manque de transparence. L'enquête statistique par photo-interprétation du ministère de l'Agriculture (Teruti-Lucas), lancée dans les années 1980, n'est réalisée que sur des points fixes et ne permet pas d'obtenir une visualisation et un suivi à la parcelle. Une autre méthode, Corine Land Cover (CLC), mise en place dans les années 1990, apprécie l'artificialisation à partir d'une maille trop lâche (de 25 hectares) pour identifier les bâtiments isolés (Charmes 2025). Enfin, les Fichiers fonciers (provenant de la Direction générale des finances publiques), croisés avec les données cadastrales, sont déclaratifs et présentent une qualité inégale en fonction des territoires.

En 2010, un groupe de travail « Occupation des sols à grande échelle » (GT OCS-GE), mandaté par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), est créé afin de mener une réflexion sur un nouveau référentiel national d'évaluation de l'occupation des sols. En 2013, l'IGN (Institut national de l'information géographique et forestière) lance un premier projet de couche d'information géographique concernant l'occupation des sols, dont la méthodologie et la couverture territoriale ne cesseront de s'étendre jusqu'à aujourd'hui. Produite à partir de prises de vue aérienne, de la base de données (BD) TOPO (bâti, réseaux routier, ferré, hydrographique), de la BD Forêt et du Registre parcellaire graphique (RPG), cette base de données vectorielle permet un suivi de l'évolution de l'artificialisation des sols considéré comme fiable et robuste à l'échelle de la parcelle. Elle s'appuie sur une nomenclature en deux dimensions (figure 1), qui sépare la couverture du sol et son usage afin de distinguer le processus de consommation de l'espace (à partir du couvert végétal) du processus d'artificialisation (à partir du croisement du couvert et de l'usage).

Figure 1. Tableau synthétique de la nomenclature Occupation des sols à grande échelle (OCS GE, 2022)

Usages/Couverture	Bâti imperméable	Revêtu imperméable	Minéral & composite perméable	Surfaces naturelles sols nus, eau...	Arbustif & arboré	Herbacé
Production primaire	Artif	Artif	Artif (sauf Carrières)	Non Artif	Non Artif	Non Artif
Résidentiel ou production secondaire tertiaire	Artif	Artif	Artif	Non Artif	Non Artif	Artif
Transport et logistique	Artif	Artif	Artif	Non Artif	Non Artif	Artif
Chantier, zones abandonnées	Artif	Artif	Artif	Non Artif	Non Artif	Artif
Sans usage économique	Artif	Artif	Artif	Non Artif	Non Artif	Non Artif

Source : DGALN (Pascal Lory), <https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/decouverte-des-premieres-donnees-de-l-ocsge-dans-a14715.html>.

Les rapports des services statistiques du ministère de l’Agriculture – lesquels soulignent depuis les années 2000 les effets sur les terres agricoles d’une urbanisation émietée – ont largement contribué à orienter les débats sur la lutte contre l’artificialisation des sols (Charmes 2025). Ce n’est qu’à partir de 2018-2019 que cette question fait l’objet de recherches académiques venant souligner ses effets sur la biodiversité⁵. Dès lors, la problématisation des enjeux ne porte plus uniquement sur une simple distinction entre le tissu urbain existant et les espaces naturels, agricoles et forestiers, mais sur la cohabitation d’espaces artificialisés et non artificialisés. Les différents obstacles méthodologiques à une représentation précise de l’occupation du sol jusqu’à la fin des années 2020 et l’absence d’un référentiel national normé pouvaient constituer un frein à l’évaluation et au suivi d’un phénomène aussi complexe. Avec la mise en place du décret ZAN en 2022, l’État impose une définition légale de l’artificialisation et met en avant la perte de fonctionnalité écologique du sol comme conséquence principale de celle-ci, renforçant ainsi la nécessité de recourir à des données géographiques précises et complètes (Desrousseaux 2023).

On observe donc une convergence entre les exigences de préservation d’espaces non artificialisés portées par l’État (à travers deux décrets en 2022⁶ et 2023⁷) et les capacités de quantification de ses services centraux. L’OCS GE et sa nomenclature à double dimension deviennent à la fois un instrument de définition et de régulation, traduisant une évolution dans la fabrique de l’action publique urbaine : les données disponibles encadrent d’abord la définition des normes de la production urbaine, plutôt que de servir à leur justification *ex post*, comme cela a par exemple pu être le cas avec la réforme du zonage de la Politique de la ville (Nonjon, O’Miel et Talpin 2021). À rebours d’autres types d’instrumentation des territoires⁸, la

⁵ En 2017, l’Institut français des sciences et technologies des transports, de l’aménagement et des réseaux (IFFSTAR) et l’Institut national de la recherche agronomique (INRA), devenu l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (INRAE), réalisent un rapport d’expertise sur l’artificialisation des sols, dont une partie des objectifs ZAN de la loi Climat et Résilience de 2021 est extraite.

⁶ Voir en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045727041>.

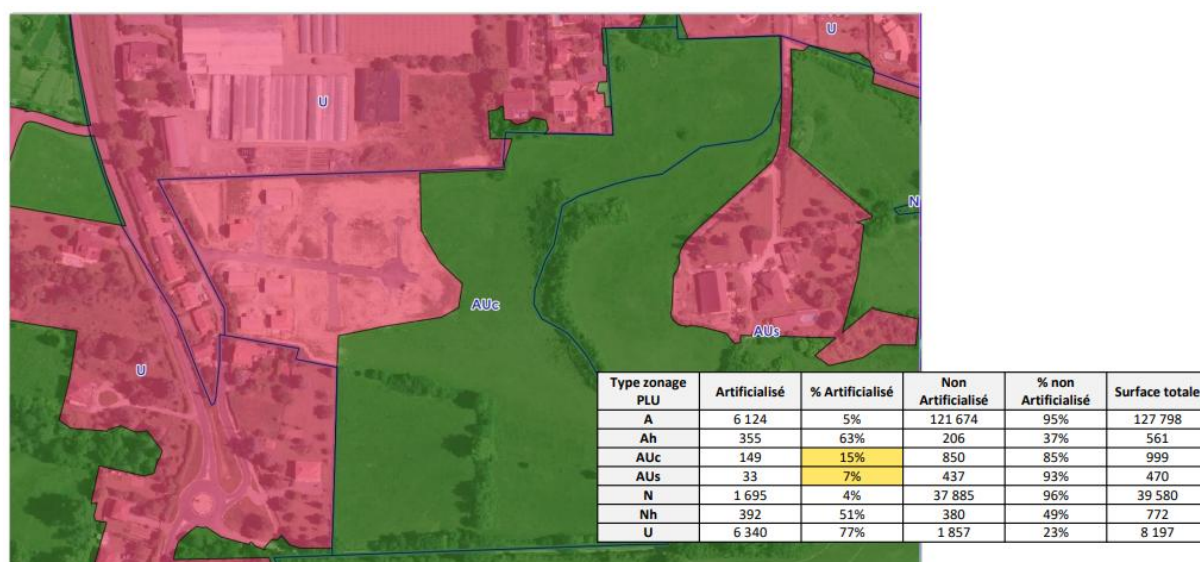
⁷ Voir en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048465959>.

⁸ Comme l’Indice synthétique d’exclusion, mis en place dans le cadre de la politique de la ville et analysé par Philippe Estèbe (2005). L’auteur démontre que l’imposition d’un indice d’identification et de délimitation des territoires a permis l’objectivation de situations spécifiques. L’indicateur a conduit à une décontextualisation des territoires concernés et à une dépolitisation de la question de l’aménagement et de l’insertion sociale. Philippe Estèbe pointe une quasi-automaticité de l’instrument qui, loin d’être un témoignage du retrait de l’État, donne plutôt l’exemple d’une nouvelle forme de recentralisation.

politisation de l'enjeu de l'artificialisation et de sa définition n'advient qu'après la mise en place d'un indicateur de mesure du phénomène, donnant lieu à de nombreuses controverses liées aux principes d'évaluation et de restriction de la consommation du foncier. La catégorisation des réalités territoriales à partir d'une distinction binaire (« artificialisé » et « non artificialisé »)⁹ se heurte rapidement en effet à la diversité des formes de résistance locale ou de définition de l'artificialisation.

Malgré de récents assouplissements qui revoient les objectifs chiffrés à la baisse (Delage, Giband et Languillon-Aussel 2025)¹⁰, le ZAN peut néanmoins toujours être considéré comme un dispositif contraignant de l'État (Le Lidec 2020). Il fixe des objectifs à atteindre en matière d'urbanisation qui, plutôt que de permettre une amélioration des ressources d'expertise techniques des collectivités, contribue à un pilotage à distance par l'imposition d'un référentiel national (Charmes 2025). Dans ce cadre, l'indicateur de mesure de l'artificialisation peut, par exemple, permettre un suivi quantitatif de la consommation d'espace en le croisant avec les nouveaux standards d'écriture des documents d'urbanisme, qui obligent à une mise en ligne sur la plateforme nationale dédiée¹¹ (figure 2).

Figure 2. Exemple de croisement de la nomenclature OCS GE avec les zonages d'un PLU



Source : DGALN (Pascal Lory), <https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/decouverte-des-premieres-donnees-de-l-ocsge-dans-a14715.html>.

Une tentative d'encadrer la construction des stratégies foncières locales

À ce jour, l'OCS GE n'est pas juridiquement opposable, et n'est donc pas un instrument de référence contraignant dans la construction des documents de planification. Toutefois, malgré l'existence de bases de données locales d'occupation du sol, les collectivités sont fortement incitées à l'intégrer comme référentiel dans leur stratégie foncière. Par exemple, à la suite d'une comparaison menée au début des années 2010 entre les résultats chiffrés de l'artificialisation produits par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT) et ceux des

⁹ Par exemple, la Fondation pour la nature et l'homme a proposé, dans un guide datant de 2023, un coefficient d'artificialisation des sols de 0 à 1.

¹⁰ Par la loi TRACE (trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus).

¹¹ Le téléversement des documents d'urbanisme sur la plateforme Géoportail de l'urbanisme est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2023 afin que ceux-ci soient rendus exécutoires et opposables.

services déconcentrés de l'État (Direction départementale des territoires de Haute-Garonne), des divergences significatives sont apparues. Afin d'éviter de prolonger une « guerre des chiffres », l'Agence fait le choix d'adopter un langage et des outils de mesure communs. Au milieu des années 2010, le constat de ces écarts conduit cette dernière à engager un travail plus étroit de coopération avec les services de l'État autour de la constitution d'une base de données commune issue de l'OCS GE. Ainsi, la capacité de l'État à adopter une posture incitative en faveur de l'usage de données de référence de l'artificialisation tient aussi à la fragilisation croissante des documents d'urbanisme intercommunaux. La Métropole de Toulouse en a fait les frais en 2021, lorsqu'elle voit son PLUI annulé par le Tribunal administratif de Toulouse pour un défaut de calcul des ressources foncières disponibles dans le tissu urbain existant¹².

En plus de la BD nationale de l'OCS GE, les données foncières produites par les opérateurs de l'État s'imposent progressivement aux instruments locaux de détection du foncier mutable. Les transferts de données foncières étatiques et des méthodes d'analyse entre territoires au sein d'organismes fédérateurs, comme le LIFTI (Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes), ou d'espaces d'échange, à l'image de la journée des données foncières évoquée en introduction, se multiplient et tendent à produire un modèle standardisé de construction des stratégies foncières dans les territoires fortement urbanisés.

Ce partage de « bonnes pratiques » (Devisme *et al.* 2007) permet de mutualiser les innovations en termes d'expertise afin de répondre aux exigences de l'État en matière de « bonne gouvernance » (Desrosières et Kott 2005). Les méthodes les plus couramment retenues consistent à établir des *scoring*¹³ de potentiel foncier (indice de mutabilité), de priorisation des interventions d'aménagement et de classement de secteurs à artificialisation évitable ou réversible¹⁴. L'incitation de l'État à la restriction de l'extension urbaine conduit donc à un glissement progressif d'une logique d'observation des ressources foncières, centrée sur la description et le recensement, vers une logique de hiérarchisation des parcelles, fondée sur des méthodes de notation et le classement de leurs potentialités foncières.

L'intervention locale de l'État sur le thème de l'urbanisation s'est finalement traduite par la mise en place d'instruments de quantification des fins – l'indicateur de consommation d'espace comme contrainte – et des moyens de l'action publique – les données foncières publiques comme ressources (Desrosières 2014). Le dispositif ZAN agit comme un catalyseur de ce processus. Dans la continuité des transformations du pilotage des politiques publiques amorcées au début des années 2000 par la Loi organique relative aux lois de finances¹⁵ (Bezes 2009), ce repositionnement octroie un rôle central aux données et aux indicateurs de l'État, contribuant à une convergence des projets locaux de redéfinition des stratégies foncières. Reste à savoir si ces projets et les objectifs se traduisent de la même manière ensuite sur le terrain. À ce titre, il serait judicieux d'observer les distorsions et les limites locales de ce « pilotage à distance ».

¹² Les recours émanent principalement d'associations et de propriétaires : <https://toulouse.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/annulation-de-la-deliberation-du-11-avril-2019-approuvant-le-plan-local-d-urbanisme-intercommunal-valant-programme-local-de-l-habitat-pluih-de-to>. Sur l'incapacité des intercommunalités à piloter l'urbanisation de leur territoire, voir la postface « Don't look up ? », dans l'ouvrage de R. Lefebvre et S. Vignon (2023).

¹³ Cette opération correspond à un classement ordinal déterminé à partir du croisement d'une série d'indicateurs chiffrés.

¹⁴ À partir d'un score qui croise la logique de densification et les enjeux écologiques.

¹⁵ Voir en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>.

Bibliographie

- Béal, V., Epstein, R. et Pinson, G. 2015. « La circulation croisée Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 3, p. 103-127, <https://doi.org/10.3917/gap.153.0103>.
- Bezes, P. 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces. Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford : Oxford University Press.
- Charmes, É. 2025. « L'arbre, le maire et le terrain constructible », *La Vie des idées*, <https://lavedesidees.fr/L-arbre-le-maire-et-le-terrain-constructible>.
- Chevallier, J. 2016. « La "Modernisation de l'action publique" en question », *Revue française d'administration publique*, n° 158, p. 585-598, <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0585>.
- Delage, A., Giband, D. et Languillon-Aussel, R. 2025. « La lutte contre l'artificialisation des sols en France, de la loi ZAN aux territoires », *Géoconfluences*, <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/la-france-des-territoires-en-mutation/articles-scientifiques/la-lutte-contre-lartificialisation-des-sols-en-france-loi-zan-trace-territoires>.
- Desage, F. 2023. « Don't look up ? Les incapacités politiques intercommunales, de la méconnaissance au déni », in R. Lefebvre et S. Vignon (dir.), *Politiser l'intercommunalité ?*, Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Desjardins, X. 2024. « Ce que nous disent les débats sur le "Zéro artificialisation nette" des défis de la planification écologique », *Revue juridique de l'environnement*, n° 49, p. 9-12, <https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2024-1-page-9?lang=fr>.
- Desrousseaux, M. 2023. « La juridicisation de l'artificialisation. Un regain d'intérêt pour les sols ? », *Cahiers ESPI2R*, n° 12. URL : <https://www.cahiers-espi2r.fr/1287>.
- Desrosières, A. 2014. « Chap 1. Le gouvernement de la cité néolibérale : quand la quantification rétroagit sur les acteurs », in *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris : La Découverte, p. 31-59.
- Desrosières, A. 2008. *Pour une sociologie historique de la quantification. L'Argument statistique I*, Paris : Presses des Mines.
- Desrosières, A. et Kott, S. 2005. « Quantifier », *Genèses*, n° 58, p. 2-3, <https://shs.cairn.info/revue-geneses-2005-1-page-2?lang=fr>.
- Devisme, L., Dumont, M. et Roy, É. 2007. « Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, n° 131, p. 15-31, <https://doi.org/10.3917/esp.131.0015>.
- Estèbe, P. 2005. « Chap. 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 47-70.
- Lascoumes, P. Le Galès (dir.), P. 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Lidec, P. 2020. « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, n° 70, p. 75-100, <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0075>.
- Nonjon, M., O'Miel, J. et Talpin, J. 2021. « Chap. 5. Quand la carte fait loi. Cadrage et légitimation statistique de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville », in T. Aguilera et al., *Les cartes de l'action publique*, Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

Nicolas Ausello est docteur en géographie, membre du laboratoire ESPI2R et associé au laboratoire LADYSS. Il a réalisé une thèse sur le rôle des données géographiques dans la production résidentielle privée et dans les stratégies publiques de régulation urbaine. Ses recherches portent plus généralement sur les marchés résidentiels et la fabrique métropolitaine. Ses publications sont indiquées sur HAL (<https://cv.hal.science/nicolas-ausello>).

Pour citer cet article :

Nicolas Ausello, « Des données et des normes. Convergence entre pilotage de l'urbanisation par l'Etat et stratégies foncières locales », *Métropolitiques*, 16 juillet 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Des-donnees-et-des-normes.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2318>.