



HAL
open science

La fabrique publique/privée des données de planification urbaine en France : entre logique gestionnaire et approche territorialisée de la règle

Nicolas Ausello

► To cite this version:

Nicolas Ausello. La fabrique publique/privée des données de planification urbaine en France : entre logique gestionnaire et approche territorialisée de la règle. *Cybergeog : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2024, 1066. hal-04575548

HAL Id: hal-04575548

<https://hal.science/hal-04575548>

Submitted on 15 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Cybergegeo : revue européenne de géographie / European journal of geography

Revue fondée en 1996 / Journal founded in 1996
Aménagement, Urbanisme | 2024

La fabrique publique/privée des données de planification urbaine en France : entre logique gestionnaire et approche territorialisée de la règle

*The public/private production of urban planning data in France: between
management logic and a territorialized approach to the rule*

*Producción pública/privada de datos para la planificación urbana en Francia:
entre una lógica de gestión y un enfoque territorializado de la norma*

Nicolas Ausello



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cybergegeo/41002>

ISSN : 1278-3366

Éditeur

UMR 8504 Géographie-cités

Ce document vous est offert par Université Paris 8



Référence électronique

Nicolas Ausello, « La fabrique publique/privée des données de planification urbaine en France : entre logique gestionnaire et approche territorialisée de la règle », *Cybergegeo: European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 1066, mis en ligne le 15 mai 2024, consulté le 15 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cybergegeo/41002>

Ce document a été généré automatiquement le 14 mai 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

La fabrique publique/privée des données de planification urbaine en France : entre logique gestionnaire et approche territorialisée de la règle

The public/private production of urban planning data in France: between management logic and a territorialized approach to the rule

Producción pública/privada de datos para la planificación urbana en Francia: entre una lógica de gestión y un enfoque territorializado de la norma

Nicolas Ausello

Introduction

- 1 La fin d'un mode d'organisation politique centralisé a progressivement conduit l'État français à se repositionner dans la fabrique des politiques territoriales sur certains secteurs publics jugés stratégiques, notamment afin d'accroître sa capacité d'action face aux collectivités locales. Un ensemble de travaux souligne le fait que le retour de l'État dans le gouvernement de l'action publique locale s'incarne par une réaffirmation des administrations centrales (Gally, 2018 ; Bezes, 2009 ; Bezes, Le Lidec, 2016), mais également par la création de nouvelles structures en dehors de l'organisation ministérielle (services, agences) (Rolland, Pierru, 2013), comme cela a déjà pu être observé par plusieurs auteurs au Royaume-Uni (Dommett, Flinders, 2014), en Australie ou en Norvège (Halligan, Adams, 2004 ; Christensen, 2012).
- 2 La reconfiguration de la posture de l'État vis-à-vis des territoires s'est par ailleurs accompagnée d'une dynamique de rationalisation administrative (Gally, 2018), alimentée par un répertoire néo-managériale directement inspirée d'entreprises

commerciales (indicateurs de performance, *benchmarking*) (Stoker, 1998 ; Bezes, Le Lidec, 2011a ; Epstein, 2013a), ainsi que par la mise en place de partenariats avec le secteur privé. Cette tendance a fait l'objet de plusieurs analyses en ce qui concerne l'influence des modes de gestion entrepreneuriale de grands groupes industriels sur les pratiques des administrations publiques (Jouve, 2007). Certains auteurs ont utilisé à ce sujet l'expression de privatisation "endogène" pour désigner l'intégration au sein du secteur public "des idées, des techniques et des pratiques provenant du secteur privé afin de s'en rapprocher" (Chevaillier, Pons, 2019, p.30).

- 3 Plusieurs domaines de l'action publique¹ sont donc entrés dans le giron d'un État, conciliant un modèle stratégique d'autonomisation des territoires et une planification centralisée (Bèzes, 2005), bien que les modalités de son repositionnement se différencient en fonction des secteurs institutionnels (Faure, Douillet, 2005). Ce processus de "retour au centre" d'une manière détournée, indirecte (Béal *et al.*, 2015), mérite d'être réinterrogé dans un contexte de modernisation de l'action publique, aujourd'hui engagé en grande partie à travers une logique de numérisation.
- 4 Cet article vise à montrer que la reconfiguration de la posture de l'État à l'égard des collectivités locales concerne la question des données territoriales publiques, considérées comme un nouvel enjeu stratégique (Mericskay, 2021). Il s'agit de mettre en évidence la manière dont l'État s'appuie sur des instruments numériques/informatiques, ainsi que sur un partenariat avec le secteur privé, afin de se repositionner dans la production de données publiques et la fabrique de la réglementation en urbanisme tout en contribuant à l'orientation des politiques urbaines en matière de gouvernance des données. Nous inscrivons directement le propos dans le champ des études géographiques (Devisme *et al.*, 2007 ; Brenner, 2004 ; Peck, 2011) et sociologiques (Epstein, 2008, 2012 ; Le Galès, 1999 ; Pinson, 2009) sur le rapport État/territoires qui voient la circulation des politiques publiques locales entre métropoles et la recomposition de l'action de l'État comme deux tendances d'un même processus de production contemporain des politiques territoriales (Béal *et al.*, 2015).
- 5 Le développement se fonde sur l'analyse de la fabrique publique/privée des données publiques des règles et servitudes d'utilité publique des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et ses évolutions dans un contexte de numérisation. Au début des années 2010, l'État français entreprend de mettre en place une plateforme unique (le Géoportail de l'urbanisme ou GPU), dont l'objectif est de réunir sur un même objet cartographique l'ensemble des réglementations d'urbanisme et servitudes d'utilité publique du territoire national français. Cette opération de mutualisation s'est accompagnée d'un autre enjeu corolaire, celui de la standardisation des données relatives aux documents réglementaires et servitudes d'utilité publique que les collectivités doivent utiliser afin d'alimenter cette plateforme nationale.
- 6 En parallèle, à la suite des premières étapes du processus d'ouverture des données territoriales publiques, s'est opéré à partir de 2010 un mouvement de délégation du travail d'expérimentation de leur réutilisation de la sphère publique vers la sphère privée. L'accès du secteur privé aux données de l'urbanisme réglementaire a donc marqué une "démonopolisation de l'expertise des pouvoirs publics en matière de production et d'exploitation des données territoriales" (Mericskay, 2021, p.128). Par leur présence au sein d'espaces de travail et de concertation, certaines sociétés privées ont alors pu faire bénéficier l'administration centrale du Ministère de la transition écologique (MTE) de leurs méthodologies de traitement des données de l'urbanisme réglementaire déjà

éprouvées dans le cadre d'une démarche commerciale, et ainsi contribuer à la construction des standards numériques (appelés "géostandards"), destinés aux collectivités locales et intercommunalités dans le cadre de l'injonction à leur publication sur le GPU.

- 7 Le processus de standardisation des représentations graphiques et des données des règles d'urbanisme soulève par ailleurs un débat sur la tension émergente entre une logique gestionnaire de la donnée d'urbanisme et une territorialisation de la réglementation. En effet, une approche technique et standardisée des données au service d'une harmonisation globale pour leur intégration dans un outil informatique fait poindre le risque d'un glissement vers une standardisation du règlement lui-même, a-territorial et non adapté à l'expression du projet urbain local. Autrement dit, l'injonction à l'harmonisation des données d'urbanisme formulée par l'État pour répondre à des contraintes techniques pose la question d'une potentielle reprise en main par le pouvoir central de la réglementation de l'urbanisme à travers la diminution de l'autonomie des collectivités dans ses capacités d'expression juridique. Va-t-on en ce sens vers un potentiel appauvrissement de la règle au profit d'un usage facilité de celle-ci ?
- 8 Ce travail s'appuie sur une série d'enquêtes menées auprès d'agents techniques de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du Ministère de la transition écologique (n=4), d'agents techniques locaux, d'élus et chargés de mission de la région Occitanie et de la métropole de Toulouse (n=17), ainsi que d'agents de plusieurs sociétés privées spécialisées dans la production de services d'expertise foncière/immobilière à destination des acteurs de la filière de promotion immobilière (n=13). Nous nous appuyons par ailleurs sur l'observation directe et l'analyse d'un corpus de documents (comptes-rendus publics, plateformes ouvertes de programmation informatique des groupes de travail publics) produits par l'administration centrale du Ministère de transition écologique et le Conseil national de l'information géolocalisée (CNIG). Les données publiques relatives à la planification nationale des documents d'urbanisme (SuDocUH) qui décrivent l'état des lieux des règlements publiés sur le GPU ont également été mobilisées.

La place de l'État par rapport aux territoires dans le domaine de l'urbanisme

Le repositionnement stratégique de l'État dans la fabrique des politiques territoriales

- 9 La déstructuration d'un État centralisé au cours des années 1980-1990 donne à voir "*un paysage infranational fragmenté, hétérogène et en constante évolution, constitué d'ordres locaux [...] singuliers et contingents*" (Epstein, 2012, p.1). Au fil des trois actes de décentralisation², les collectivités territoriales ont gagné en compétences et se sont dotées de marges de manœuvre leur permettant de territorialiser l'action publique. La fin d'un système politico-administratif centralisé a en effet redonné une certaine autonomie aux élites politiques locales, auparavant réduites à des capacités d'action mineures dans l'adaptation locale de politiques appliquées verticalement (Lorrain, 1991)³.

- 10 Une première explication du processus de territorialisation de l'action publique réside dans le changement de position de l'État vis-à-vis des territoires locaux (Brenner, 2004 ; Veltz, 2014), c'est-à-dire dans la remise en question progressive du "*keynésianisme spatial*" (Brenner, 2004), moment où les politiques publiques se construisent encore de manière descendante et uniforme par les administrations centrales. C'est en effet d'une part une logique compétitive supranationale (globalisation économique) qui a conduit à valoriser les critères de différenciation territoriale, qu'ils soient naturels, patrimoniaux, liés au système productif local ou à la structure démographique (Carroué, 2019) et d'autre part, la recomposition des formes institutionnelles extérieures aux territoires locaux (montée de l'Union européenne, détachement de la tutelle d'expertise et financière de l'État) qui a redéfini les cadres d'actions des pouvoirs locaux.
- 11 La différenciation territoriale des politiques publiques a aussi comme moteur les mutations de l'organisation socio-spatiale locale (Estèbe, 2008) et les changements sociaux dépendants des transformations des structures économiques. L'État a notamment accompagné les grandes agglomérations françaises à partir des années 1980, échelle à laquelle commence à s'organiser une polarisation des capitaux privés. Il s'est agi pour cet "*État animateur*" (Donzelot, Estèbe, 1994) de forger une nouvelle relation avec les maires en instaurant des scènes locales de concertation autour du préfet (Estèbe, 1999). Celui-ci établit des règles du jeu et formule des lignes de développement du territoire tout en ouvrant des espaces d'échange entre élus d'agglomération, au sein desquelles les représentants des services déconcentrés occupent une place marginale. En parallèle, les pouvoirs locaux ont eu tendance à intégrer des modèles de gouvernements urbains exogènes et s'inspirer d'expériences diffusées de manière horizontale. Ce modèle d'organisation persiste jusqu'au début des années 2000 qui marque la promulgation d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette réforme vient notamment renforcer l'échelon régional de l'État au détriment de son échelon départemental, fragilisant la capacité du pouvoir central à territorialiser l'action publique ainsi que le processus d'autonomisation des collectivités (Epstein, 2012).
- 12 Si le phénomène de différenciation des politiques publiques peut être expliqué par la diversité des projets de territoire que le retrait de l'État aurait permis (Faure, 1999 ; Donzelot, Estèbe, 1994), des thèses plus nuancées soutiennent néanmoins que ce dernier possède toujours un rôle décisif dans l'organisation territoriale des politiques publiques, notamment par l'arbitrage des conflits entre élus locaux, qui ont tendance à progresser avec l'autonomisation des collectivités locales (Epstein, 2005 ; Cossin, 2015). P. Le Galès (1995) souligne à ce sujet que l'État met en place des expérimentations qu'il juge et évalue, puis diffuse en tant que "bonnes pratiques" par une sélection de territoires pionniers dont il faudrait alors suivre l'exemple. Une diversité d'instruments (indicateurs de performance, labels, *benchmarking*) a permis au pouvoir central de reconstruire sa capacité d'influence auprès des territoires locaux par l'organisation d'une compétition interurbaine et par l'instauration de dispositifs incitatifs (Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Lascoumes, 2007). Les réformes institutionnelles des années 2000-2010 (loi organique relative aux lois de finance de 2001, révision générale des politiques publiques) ainsi que la création d'agences responsables de l'agenda étatique ont contribué à marginaliser les services déconcentrés chargés de la territorialisation des politiques publiques. Celles-ci ont en outre permis l'intégration de

pratiques inspirées des techniques néo-managériales issues du secteur privé dans les logiques d'action de l'État, qui a alors renforcé un mode d'intervention par délégation.

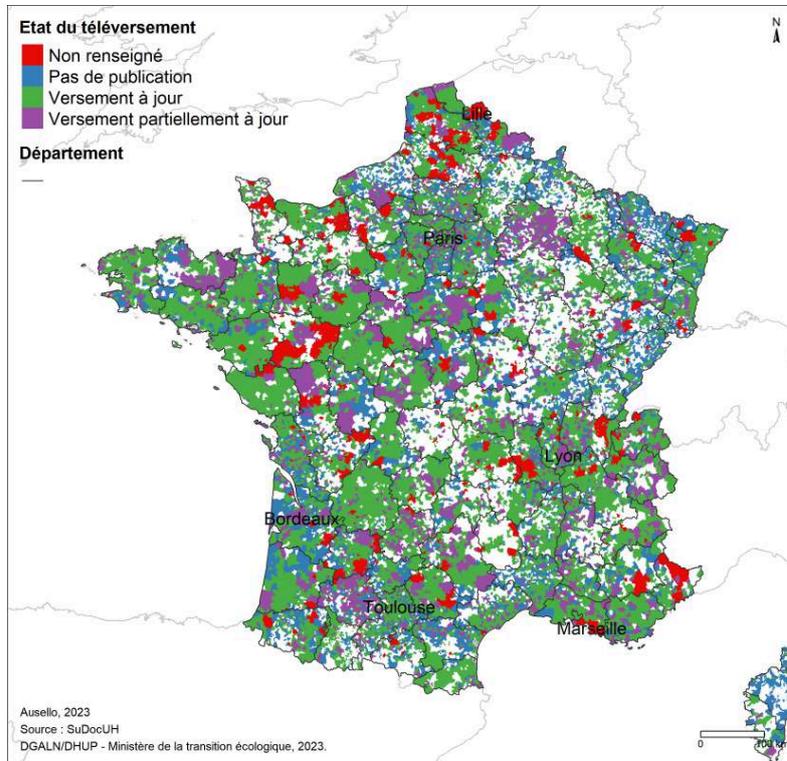
- 13 Finalement, le repositionnement de l'État dans la fabrique des politiques publiques s'articule à une logique de circulation interurbaine de "bonnes pratiques" en matière de productions politiques locales. Cette double dynamique est à interpréter comme un même processus de recomposition de la relation entre l'État et les territoires (Béal *et al.*, 2015), qui peut lui-même être compris dans la notion d'État régulateur, c'est-à-dire "*un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre*" (Hassenteufel, 2008, p.326, cité par Béal *et al.*, 2015). Nous proposons d'inscrire notre propos dans ce champ d'études à travers l'analyse de la fabrique publique/privée des données des PLU français pour leur intégration sur une géoplateforme unique, le Géoportail de l'urbanisme. Ce processus est envisagé comme une manière pour l'État de réaffirmer sa position centrale sur la question des données territoriales dans le cadre de la modernisation de l'action publique et de son évolution dans une logique de numérisation.

Le Géoportail de l'urbanisme et les "géostandards" : une plateforme nationale de mutualisation des Plans Locaux d'Urbanisme

- 14 La technicisation contemporaine de l'action publique urbaine et de l'aménagement s'incarne particulièrement dans la plateforme nationale de mutualisation des documents d'urbanisme appelée le Géoportail de l'urbanisme (GPU).
- 15 Le GPU, qui constitue le portail national de l'urbanisme inscrit à l'article L.133-1 du Code de l'urbanisme, est un système d'information (SI) dont la co-maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement avec l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) du Ministère de la transition écologique. Il a pour mission d'être le portail de l'information réglementaire en urbanisme en mettant à la disposition de tous les citoyens et professionnels de l'aménagement du territoire les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique. Le GPU est une plateforme de géovisualisation et de mutualisation des documents d'urbanisme à l'échelle nationale, dont le téléversement a été rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2023 afin que ceux-ci soient exécutoires et opposables.
- 16 En fédérant les acteurs de l'aménagement (associations d'élus, collectivités, services de l'état en DDT/DREAL et préfecture, opérateurs, chercheurs, etc.) autour des enjeux stratégiques de dématérialisation et d'usages de la donnée publique d'urbanisme dans le portage des politiques publiques de l'aménagement, il permet le déploiement des services et des interconnexions avec les autres systèmes d'information relevant des mêmes directions ou d'autres ministères. Le GPU intervient en l'occurrence sur la méthodologie de la consommation d'espace dans le cadre de la politique de "zéro artificialisation nette" des sols et du déploiement de la base de données "occupation du sol à grande échelle" (OCS GE). Il contribue également à fournir des statistiques de la planification urbaine et à la mise sous forme de cartographies, au gré des sollicitations (directions, cabinets ministériels, rapports parlementaires, etc.).
- 17 Rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2023, le téléversement des documents d'urbanisme (cartes communales, plan local d'urbanisme) sur la plateforme nationale est une

condition nécessaire à leur opposabilité. Il a concerné à ce jour la plus grande majorité des communes françaises (figure 1).

Figure 1 : Carte de l'état d'avancement du téléversement des documents d'urbanisme sur le GPU (en juin 2023)



Ausello, 2023.

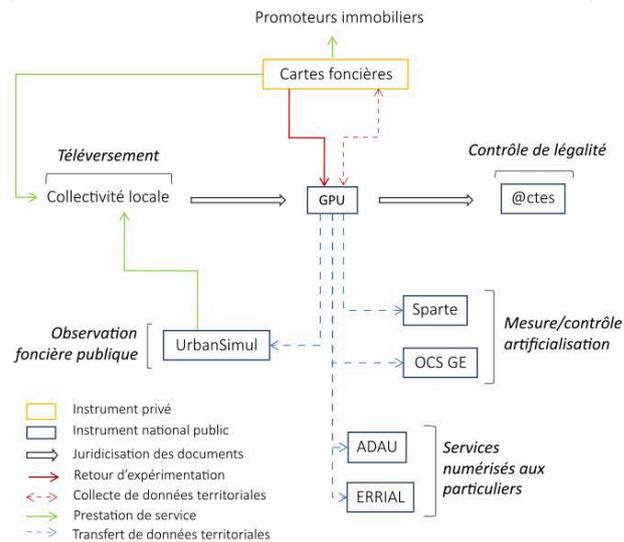
- 18 Les communes qui n'apparaissent pas sur la carte sont au règlement national d'urbanisme (RNU). Elles représentent environ un tiers des communes françaises.
- 19 Boris Mericskay (2021) voit dans la production de "géostandards" du GPU porté par l'administration centrale du MTE l'étape qui succède au processus d'*open data*, amorcé au début des années 2010 en France. L'auteur souligne qu'il s'agit pour l'État de reprendre le contrôle d'informations spatialisées produites de manière décentralisée afin de les rendre interopérables et utilisables à différentes échelles. Les données territoriales deviennent de ce point de vue une politique publique à part entière et se gèrent de manière bureaucratique. L'objectif du GPU serait donc double : il permettrait de mutualiser les documents d'urbanisme réglementaire sur un même instrument et, pour ce faire, conduirait à la production d'un catalogue de standards interopérables qui rend possible leur agrégation et leur croisement. Il constituerait un outil de l'action publique qui témoigne d'une action gouvernementale orientée vers l'optimisation du pilotage des territoires en matière d'urbanisation et d'aménagement.
- 20 La figure 2 fait la synthèse de l'instrumentation technique de l'urbanisme réglementaire en focalisant l'attention sur le GPU. L'obligation légale de mise à disposition des documents d'urbanisme sur cette plateforme est traversée par un redéploiement de ces mêmes données dans d'autres silos d'exploitation publique et privée. De plus, la mise en forme de l'infrastructure informationnelle du GPU est elle-

même alimentée par les retours d'expérience des agents du champ de l'expertise foncière et immobilière.

Figure 2 : Schéma de la circulation des données territoriales à partir d'une focalisation sur le Géoportail de l'urbanisme

L'instrumentation technique de l'action publique urbaine

Depuis une focalisation sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU)/Ministère de la transition écologique (DGALN/DHUP/QV3)



*ERRIAL : Etat des risques réglementés pour l'information des acquéreurs et des locataires. OCS GE : Occupation du sol à grande échelle. ADAU : Assistance pour une démarche d'autorisation d'urbanisme. @ctes : Plateforme de contrôle de légalité des documents d'urbanisme. GPU : Géoportail de l'urbanisme. UrbanSimul : outil d'analyse et de simulation de l'occupation du sol à l'échelle de l'unité foncière. Sparte : diagnostic en ligne de consommation et d'artificialisation (start-up d'Etat).

Ausello, 2023.

- 21 Nous pouvons observer que l'axe horizontal est traversé par le processus de juridicisation des documents d'urbanisme qui, depuis le 1^{er} janvier 2023, ne sont exécutoires et opposables que s'ils ont été déposés sur la plateforme. La liaison entre le GPU et @ctes (plateforme numérique de contrôle de légalité des documents d'urbanisme) fin 2022 permet ainsi un contrôle automatisé. Le flou juridique déjà évoqué concernant l'obligation légale de téléversement a donc été éliminé par l'ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021, portant réforme des règles de publicité, pour parvenir à une centralisation la plus exhaustive possible des documents d'urbanisme. L'axe vertical de la circulation des données territoriales montre tout d'abord le circuit de collecte des données territoriales sur le GPU et le retour d'expérience des services d'expertise privés pour la construction des standards CNIG des règles d'urbanisme. Les données du GPU sont réutilisées pour les autres instruments techniques utiles aux opérations de planification et de production urbaine : autorisation de permis de construire (ADAU), observation foncière (ERRIAL, UrbanSimul) et contrôle de l'artificialisation des sols (OCS GE). Si la focalisation sur le GPU est bien entendu volontaire, l'on peut cependant souligner son rôle central dans la distribution des données territoriales permettant leur interopérabilité et leur croisement, témoignant de la complexification de l'étude de la "fabrique cartographique contemporaine" (Gautreau, Noucher, 2022, p.4).

Les premiers leviers de la centralisation des documents d'urbanisme : le rôle incitatif d'un État régulateur

- 22 Les objectifs de facilitation d'accès aux règles d'urbanisme à travers leur mutualisation sur un guichet unique se sont rapidement heurtés au manque d'intérêt, ainsi qu'aux faibles capacités techniques et financières des petites collectivités et intercommunalités (Mericskay, 2021). Pour contourner ces obstacles et maintenir la dynamique de centralisation des PLU sur la plateforme, des dispositifs d'accompagnement étatiques ont été mis en place afin d'inscrire les collectivités dans une démarche pérenne d'ouverture de leurs données règlementaires.
- 23 À titre d'exemple, sous l'impulsion financière de l'État, la préfecture d'Occitanie a été précurseur dans la fédération et l'animation de projets liés à l'ouverture et à la réutilisation des données. Le laboratoire d'innovation régional de l'Occitanie à destination des collectivités locales, l'Open Data Lab, a développé en 2017 un kit méthodologique avec l'appui financier de la Caisse des Dépôts (à hauteur de 50 %), à travers son programme d'investissement d'avenir (PIA). Ce projet a été élaboré par le biais de deux instances d'accompagnement et de coordination : l'Agence nationale de la cohésion des territoires à l'échelle nationale, et le Secrétariat général pour les affaires régionales, à l'échelle de la région (créé dans le cadre du contrat de plan État-région).
- 24 Dans ce cadre, le projet a été conduit par l'ancien chef du projet toulousain d'Open Data France en partenariat avec la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du MTE et l'IGN, chargés du co-pilotage du GPU. Il a permis le développement d'un outil informatique nommé "DataClic" à destination des collectivités locales (les moins dotées) afin de rendre disponibles sous forme de données numérisées les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique pour faciliter leur accès et leur réutilisation par des tiers. Pour les collectivités locales, la contrepartie était alors de téléverser leurs documents d'urbanisme sur le GPU : *"le but c'était quelque part d'avoir la carotte pour que les collectivités mettent leurs données sur le Géoportail de l'urbanisme et en échange elles avaient directement un outil de valorisation de la donnée ouverte"* (entretien, *ibid*). Ce dispositif a ainsi permis aux petites structures municipales qui n'ont pas les moyens technologiques et financiers à la fois de verser *via* un prestataire leurs règles et prescriptions sur le GPU et de posséder leur propre infrastructure informatique d'*open data*.
- 25 L'incitation à la construction de gouvernances locales des données via des programmes de financement de projets locaux innovants de numérisation/standardisation des données de planification urbaine permet donc à l'État d'amorcer et de favoriser au milieu des années 2010 leur mutualisation sur le GPU, alors qu'aucun cadre législatif ne conditionne encore à cette époque l'opposabilité des documents d'urbanisme des collectivités à leur publicisation par ce biais.
- 26 Les expérimentations locales des données territoriales, comme incarnées dans ce type de projet, ont alors de plus en plus progressivement concerné leur harmonisation en vue des possibilités d'exploitation pour la modernisation de l'action publique locale dans les collectivités les plus financièrement dotées, c'est-à-dire les intercommunalités métropolitaines (Le Breton et al, 2022 ; Courmont, 2019). Le premier mouvement de valorisation des données territoriales publiques est suivi d'une internalisation des procédures et des compétences au service de la gestion urbaine :

"Ce qui marche mieux aujourd'hui, c'est la donnée interne. Comment la collectivité utilise de la donnée pour améliorer ses processus de décision, et moins pour communiquer avec le grand public. Donc les métropoles sont quand même toutes orientées sur des sujets de données internes" (entretien, Président d'Open Data France, octobre 2020).

- 27 Un effet d'entraînement, fortement interdépendant du volet "transparence" qui a initié la production d'infrastructures numériques, se produit à l'intérieur des institutions publiques locales : la valorisation interne des données publiques pour le pilotage des politiques publiques. En effet, la modernisation de l'action publique promue par le législateur concernant l'ouverture des données toucherait les *"services rendus à la population, [le] fonctionnement interne des services administratifs et [appuierait] la pertinence de cette démarche au regard des attentes de la société civile"* (Serp, Bourgogne, 2016, p.11). Les premières démarches des administrations publiques concernant la reconfiguration des services, l'exploration, l'identification, le nettoyage et la mise en forme des données territoriales dans un objectif d'ouverture et de diffusion ont donc permis aux acteurs publics locaux de réaliser tout le potentiel d'optimisation que cette ressource pourrait apporter au fonctionnement interne de l'administration locale. Ensuite, cette prise en compte progressive des données comme élément stratégique de la rationalisation du service public local interne a eu par rétroaction un impact sur la qualité des interfaces d'ouverture vers les réutilisateurs : normalisation, qualité des données, sécurisation. Le chef du projet Open Data Lab d'Occitanie insiste à cet égard sur le double intérêt de l'ouverture de la donnée publique pour la collectivité ou l'EPCI et les réutilisateurs : elle permet une modernisation de l'organisation publique locale par le décloisonnement des données tout en créant un nouveau type de service public à destination des réutilisateurs, lié à l'accès à une information pratique (mobilité, scolarité, urbanisme, services, etc.) (entretien, chef du projet Open Data Lab, avril 2020). En ce qui concerne spécifiquement les données de l'urbanisme réglementaire, l'amélioration interne de l'administration locale peut se lire dans la reconfiguration contemporaine des politiques foncières métropolitaines. Les données constituent en effet une clé de voute de la recomposition de la fin des années 2010 des stratégies locales d'aménagement, notamment pour l'activité d'observation et d'anticipation de plus en plus fine du territoire⁴, ainsi que pour la coordination sur les scènes locales de négociation des parties prenantes de l'aménagement (opérateurs privés, sociétés d'aménagement, services locaux d'urbanisme et services instructeurs). L'acculturation aux données de planification urbaine et aux instruments qui s'y rattachent est un enjeu d'importance pour les élus locaux car elle permet d'augmenter leur légitimité au sein des arènes décisionnelles locales (Loubet, 2011). Elle contribue en effet à la construction du pouvoir politique au sein de l'intercommunalité et peut constituer un critère de démarcation par rapport à des maires de communes moins pourvues en ressources d'expertise (du périurbain lointain par rapport à des communes d'un pôle urbain par exemple). Les données de planification urbaine peuvent par ailleurs représenter une ressource pour le travail de modélisation numérique des projets urbains⁵, contribuant par l'usage de ce nouveau dispositif de médiation au sein d'espaces de concertation publique à l'enrôlement d'habitants dont la défiance vis-à-vis de la densification peut freiner certaines opérations. L'intégration d'une expertise interne liées aux données permet donc aussi d'exercer une influence dans l'acceptation d'opérations de renouvellement urbain, de plus en plus courantes dans un contexte de limitation de l'étalement urbain des métropoles françaises (entretien, responsable de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, juin 2020).

- 28 L'intérêt des pouvoirs locaux pour le développement d'une "infrastructure informationnelle" (Courmont, 2019, p.97) agit de deux manières : à l'interface entre les tiers utilisateurs et la gouvernance urbaine pour une utilisation ou une lecture de l'information ; et en interne pour la modernisation de son organisation fonctionnelle, le découplage de ses services et la gestion de son territoire. Ce processus a toutefois connu une certaine inertie au milieu des années 2010, due à des problèmes de détachement des données des secteurs publics dans lesquels elles ont été produites (Courmont, 2019) et à une certaine approche prudentielle des municipalités. En ce qui concerne le projet occitan évoqué plus haut, les principales difficultés rencontrées concernaient le manque de standardisation des modes de diffusion, de la non prise en compte du besoin des utilisateurs et des mises à jour sporadiques des données.
- 29 Afin de procéder à une standardisation nationale de la représentation des données de l'urbanisme réglementaire, il est nécessaire pour l'État de centraliser ces derniers sur une plateforme unique. Par le biais des directions générales du MTE, il a alors incité au cours des années 2010 les collectivités locales à verser leurs documents sur le GPU conçu à cette fin. Nous pouvons lire rétrospectivement ces mécanismes incitatifs comme les premières briques du repositionnement de l'État, par la conception d'un langage commun pour définir la standardisation de la représentation graphique des normes juridiques de l'occupation et de l'usage des sols. L'État posséderait dans ce contexte un rôle de régulateur lui permettant de sélectionner les "bonnes pratiques" à travers l'attribution de financements de projets locaux innovants et de les diffuser, même si le pilote de la démarche présentée ci-dessus reste la région. L'objectif étatique est donc équivoque : il s'agit autant de diffuser ces pratiques de modernisation parmi les territoires que de munir les collectivités publiques d'infrastructures numériques pour favoriser la centralisation des documents d'urbanisme sur le GPU, dont les contours législatifs restent encore flous jusqu'à la fin des années 2010.

Déléguer l'expérimentation de la mise en valeur des données d'urbanisme au secteur privé

- 30 Parallèlement à la stratégie incitative du pouvoir central pour alimenter le GPU, l'*open data* français a permis la création des conditions d'émergence d'un processus d'innovation dans le champ de l'expertise immobilière privée. Après les premiers actes d'ouverture en 2010, une multitude de sociétés privées se sont spécialisées dans la collecte de documents relatifs aux droits du sol de tous types afin de proposer des "cartes foncières" dont l'avantage est pour les services de prospection d'entreprises de promotion immobilière de réunir sur un même dispositif les réglementations liées à la construction à destination croisées avec une série de données de recensement (Ausello, 2022). Les expérimentations portant sur les méthodes de valorisation des données d'urbanisme réglementaire ont alors été transmises vers les directions générales du MTE à travers des espaces de concertation et de travail dans le cadre du projet national de standardisation.
- 31 En somme, le processus d'ouverture des données publiques a d'une part permis de susciter l'intérêt des territoires prônant une "modernisation" du pilotage des municipalités afin d'impulser la mutualisation des documents d'urbanisme à travers une logique de numérisation. D'autre part, il a conduit à une délégation au secteur

privé du travail d'expérimentation de méthodes pour traiter les données de l'urbanisme réglementaire, à travers le volet "innovation".

La démarche expérimentale des sociétés commerciales spécialisées dans l'expertise foncière/immobilière

- 32 La diffusion de données liées à l'urbanisme réglementaire a dès le début des années 2010 suscité l'intérêt (qui n'a fait dès lors que grandir) d'entreprises de l'économie du numérique et des agents économiques du champ de la promotion immobilière. Le volet "innovation" attaché au processus d'ouverture des données possède un important effet d'entraînement sur la valorisation commerciale des données issues des documents d'urbanisme (locaux, supra-locaux, régionaux). De nouvelles sociétés privées émergent et se placent comme des intermédiaires entre l'information publique brute téléchargeable et les opérateurs urbains privés. Il s'agit autant de nouveaux entrants issus de l'économie du numérique, que d'acteurs historiques du champ de l'expertise immobilière qui ont réalisé des transformations technologiques et algorithmiques (Ausello, 2022 ; Le Brun, 2023). Les intermédiaires en question procèdent à une phase de collecte de données territoriales directement sur les plateformes institutionnelles publiques afin de les intégrer à leurs outils informatiques. Ils assurent en cela une démarche de médiation, un chaînon manquant entre la données brute et le lecteur. Leur modèle économique se fonde sur la récupération de cette ressource brute et gratuite, qui est ensuite intégrée à un mode de production afin de produire une carte en ligne accessible par abonnement et utilisée par les agents des services de prospection foncière des entreprises de promotion immobilière. Durant la première moitié de la décennie 2010, les sociétés privées collectrices des données d'urbanisme réglementaire entretenaient peu de relations directes avec les institutions publiques desquelles ils récupèrent les données territoriales (entretien, agent de l'entreprise *Kelfoncier*, mai 2018). Toutefois, les attentes de la part de ces sociétés et des groupes d'influences qui les entourent grandissent en ce qui concerne l'élargissement du cadre législatif relatif à l'ouverture des données publiques.
- 33 La question de l'aménagement et de l'urbanisme réunit donc les trois éléments discursifs adjoints au processus législatif d'ouverture des données publiques des administrations. Premièrement, il permet l'évolution numérique de documents publics d'urbanisme, dont le support idoine est la carte ou la plateforme de géovisualisation, relevant le défi de la "modernisation". Deuxièmement, la facilité de lecture par n'importe quel tiers pour se renseigner sur les évolutions des droits à construire de ce support et sa mise à jour rapide poursuit l'objectif de "transparence". Ces deux principes, comme nous l'avons vu, sont étroitement liés, puisque c'est l'action dirigée vers la transparence qui a rétroactivement engendré une modernisation des organisations publiques locales, et progressivement déclenché l'intérêt des services publics locaux pour les données géographiques dans une optique d'internalisation de leur usage. Troisièmement, étant un sujet stratégique pour la filière de promotion immobilière, la description des marchés urbains à travers ses droits du sol a été rapidement investi par les sociétés privées du numérique et les investisseurs qui s'y sont associés, déclenchant un nouveau processus "d'innovation" dans l'expertise foncière/immobilière.

- 34 Les deux volets de modernisation et d'innovation tendent toutefois à dépasser celui de la transparence et placer ainsi au centre la question de l'usage opérationnel des données d'urbanisme pour la production et la gestion des territoires. L'ouverture des données de planification urbaine a permis d'une part aux collectivités de développer, dans une démarche opportuniste et après une période d'inertie, des infrastructures informatiques destinées à un pilotage de l'action publique locale, et a d'autre part conditionné très tôt (début 2010) leur mise en valeur par les acteurs privés. L'ouverture, la production et la circulation des données s'est alors progressivement réalisée en silo, en fonction des réutilisateurs et selon le statut des usagers : *"en fonction des cibles : les citoyens, les entreprises et les services des administrations publiques, les projets d'ouverture des données sont très différents"* (entretien, Président Open Data France, octobre 2020). Nous verrons que le projet de modernisation de l'État a puisé dans les résultats de ces expérimentations privées des données publiques de l'urbanisme réglementaire.

L'objectif de construction d'un instrument de mutualisation public qui ne concurrence pas les acteurs privés

- 35 La frontière entre ce qui doit être mutualisé par l'administration centrale parce qu'il y a une démarche de service public et ce qui peut être pris en charge par le secteur privé parce qu'il y a une possibilité de marché et d'innovation est régulièrement interrogée par les agents de la direction de l'urbanisme au sein de l'administration centrale. *"L'initiative privée est toujours à la manœuvre et souhaitable dans le domaine de l'urbanisme"* (sous-directeur adjoint du bureau QV3/DHUP/DGALN/Ministère de la transition écologique, janvier 2022). Déjà en 2016-2017, les agents de la direction responsables du Géoportail de l'urbanisme avaient identifié les entreprises privées dont les prestations de service se rapprochaient de la démarche publique. Cette étape d'identification a permis de définir les limites de l'action publique dans la construction de l'instrument public de mutualisation des documents d'urbanisme. La tenue de ces ateliers d'identification et de concertation pour clarifier les champs d'action privés est régulière, selon les mots du sous-directeur adjoint du bureau QV3 (Bureau "qualité de vie"), et sert à définir *"jusqu'où le GPU doit développer des services et à partir de quand il doit s'arrêter"* (*Ibid*). Ces limites peuvent donc évoluer. La concertation avec le champ de l'expertise privée porte sur ce que pourrait apporter le GPU en matière de service à des professionnels, tout en n'empiétant pas sur les fonctions éventuellement rémunératrices des services privés.
- 36 Un dialogue a été mené afin de définir le positionnement à adopter par le service public en ce qui concerne la création d'une géo-plateforme en fonction de la place des entreprises de services dans ce champ, qui proposent de leur côté un objet relativement similaire (carte foncière pour les promoteurs immobiliers) : *"nous réfléchissons de manière régulière sur la légitimité de nos actions et de nos prestations"* (*Ibid*). L'idée de légitimité soulevée ici porte sur les dimensions du service qui auraient un intérêt général, mais devant s'arrêter dès lors que la dimension économique d'un marché peut avoir du sens pour un opérateur qui est capable de faire payer le service qu'il rend à partir de ce marché. La légitimité de l'action de mutualisation tient donc à la *"nécessité de faire de l'évaluation de politique publique en matière d'urbanisme"* (*Ibid*). L'intérêt du GPU est de rendre accessible tous les documents d'urbanisme à la collectivité nationale en

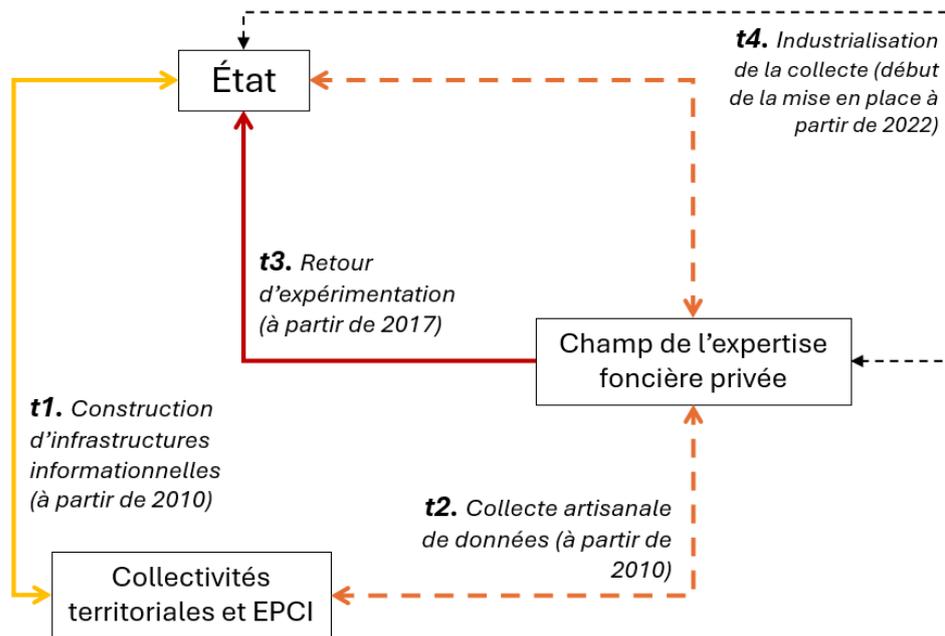
prenant le soin de ne pas empiéter sur les activités commerciales des entreprises positionnées dans ce champ, c'est-à-dire de ne pas menacer leur lucrativité.

- 37 Il existait lors de la mise en place du Plan local d'urbanisme (PLU), qui a remplacé le Plan d'occupation du sol (POS), un règlement de l'urbanisme rigide qui imposait des chapitres dans les documents. Or, à partir de 2016, le cadre réglementaire s'est ouvert et est devenu plus souple, supprimant toute imposition de chapitres génériques, même si en pratique peu de collectivités utilisent les règles sur objectifs répétant plutôt les anciens chapitrages. Cette libération du cadre formel des documents d'urbanisme est alors entrée en contradiction avec le besoin en matière numérique de disposer d'objets standardisés afin de les saisir par l'outil numérique. Donc, d'un côté, le législateur envisage d'assouplir le PLU pour qu'il demeure un outil de projet capable de traduire un projet urbain. De l'autre, la normalisation de la donnée imposerait de rester dans les limites des standards.
- 38 La standardisation des données de l'urbanisme se trouve encore au début des années 2020 dans une phase intermédiaire, et se limite à certains éléments cartographiques, sans prendre en compte les contenus du règlement. L'autonomie laissée aux collectivités locales dans l'élaboration des prescriptions réglementaires leur a fait prendre des formes diverses. En effet, même si une zone est par exemple classée en Orientation d'aménagement et de programmation (OAP), le contenu réglementaire reste difficilement automatisable, car sujet à interprétation, permettant aux collectivités de mettre en place de véritables stratégies réglementaires, non standardisées, mais territorialisées. Les règles qualitatives, qui ouvrent la porte à l'interprétation, permettent en outre d'octroyer aux autorités locales des marges de manœuvre dans la gestion et l'allocation des ressources foncières, comme la réalisation de projets intelligents que la règle n'aurait pas anticipée où la règle "floue" peut permettre d'ouvrir un espace de dialogue. En 2023, ce travail est toujours en phase d'élaboration préparatoire, car l'hétérogénéité des types de prescription rend l'étape d'intégration dans des classes synthétiques très complexe.
- 39 L'objectif pour l'administration centrale a donc été de définir des typologies pour couvrir l'ensemble des différentes prescriptions d'urbanisme afin de permettre leur standardisation. Il s'agit en cela d'affecter la multitude de cas hétérogènes de droits du sol dans des classes pour développer un standard numérique de PLU finalement capable d'afficher une fiche de constructibilité exhaustive par parcelle, expliquant notamment que le GPU se limite au zonage.
- 40 Le processus de standardisation et de numérisation des données des PLU sur un guichet central unique permet donc le renforcement de la gestion de la question de l'urbanisme réglementaire à travers des opérations de comparaison des territoires locaux et de contrôle de règles informatisées. À partir d'un processus de normalisation des données d'urbanisme, l'État élabore une instrumentation technique des territoires (Estèbe, 2005) afin d'en assurer le suivi sur la question de l'aménagement, ou du moins en permettre l'observation chiffrée.

Une privatisation endogène de la standardisation des données d'urbanisme : le retour d'expérience des sociétés commerciales

- 41 Le repositionnement de l'État, à partir de 2015, vis-à-vis des données territoriales s'est traduit en France par une "série d'injonctions et l'institutionnalisation de fonctions et de dispositifs relatifs au référencement [...] et à la standardisation du patrimoine informationnel public" (Mericskay, 2021, p.115). Cette reprise en main s'incarne particulièrement dans le travail de standardisation des données de l'urbanisme réglementaire à l'échelle nationale, dont nous voyons maintenant que les méthodes validées dans les espaces d'échange et de concertation ministériels proviennent en grande partie des résultats de l'expérimentation (commerciale) des acteurs du champ de l'expertise foncière privée.
- 42 Le mouvement de "flux et de reflux" (Cosson, 2015) de l'État concernant les données d'urbanisme concerne autant les collectivités locales et les intercommunalités que les acteurs du secteur privé. Comme synthétise la figure 3, dans un premier temps (noté *t*), un circuit de financement et de coordination public et parapublic permet à des territoires pilotes de mener des projets de valorisation des données territoriales. Dans un second temps, ces opérations de valorisation et d'harmonisation permettent en retour de créer les conditions de possibilité d'une collecte encore relativement peu automatisée des données territoriales par les acteurs économiques du champ de l'expertise foncière privée. Dans un troisième temps, la valorisation économique des données territoriales par les acteurs privés et à destination de la promotion immobilière passe par une quantification massive des droits du sol via la construction de classes d'équivalence et de catégories formelles. Les principaux acteurs évoluant dans ce champ sont alors appelés par l'administration centrale du MTE à faire un retour d'expérimentation dans le but de participer au processus de standardisation de la représentation des zonages mené par le Conseil national de l'information géolocalisée (CNIG). Nous nous attardons dans cette section sur cette dernière étape.

Figure 3 : Schéma simplifié du processus d'harmonisation des données d'urbanisme réglementaire et leur standardisation



EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
Ausello, 2023.

- 43 Un des enjeux affichés du processus de standardisation des données des règles d'urbanisme est la modernisation du service public. L'objectif est de faciliter les mises à jour des documents directement en ligne et de favoriser le développement d'outils publics d'aide à la décision à destination de la production urbaine (publique et privée). À titre d'exemple, l'Institut national de l'information géographique (IGN) mène un "projet de modélisation des volumes constructibles sur les parcelles à partir d'une lecture automatique des règles et prescriptions qui s'y appliquent et de son zonage" (travaux du sous-groupe 6, Présentation du projet, CNIG).
- 44 La standardisation des données de la réglementation de l'urbanisme permettrait finalement aux acteurs privés qui souhaitent développer des services commerciaux en matière d'urbanisme de s'en saisir automatiquement. Nous montrons en cela que l'importation des méthodes des sociétés privées pour l'activité publique de standardisation conduit en retour à la mise en place des conditions de l'industrialisation de leurs modes de collecte de données territoriales.

L'intégration des méthodes de traitement privé dans un processus de standardisation tourné vers les conditions d'usage

- 45 La mutation technologique du champ de l'expertise foncière et immobilière privée se joue en partie au sein de l'administration centrale du Ministère de la transition écologique (MTE), à travers l'activité de standardisation. Si cette opération n'a pas pour objectif de développer des services concrets d'aide à la décision pour les opérateurs urbains privés, elle en fournit en revanche les conditions de possibilité. "Il est donc important qu'ils [les acteurs du champ de l'expertise foncière automatisée] participent à

son élaboration [le standard] afin de connaître les éléments dont ils auront besoin pour le développement d'applications" (travaux du sous-Groupe 6, Présentation du projet, CNIG). Ainsi, plusieurs entreprises, intégrées à notre série d'enquêtes dans le champ de l'expertise, ont participé au travail de standardisation des données de droits à construire par le biais de groupes de travail mandatés par le CNIG. Cet organisme a constitué en 2013 un groupe de travail nommé "Dématérialisation des documents d'urbanisme" (DDU) qui se décline en 6 axes principaux. Nous portons en particulier notre attention sur les travaux du sous-groupe 6 "Structuration des règles d'urbanisme" (SRU).

Une adoption des taxinomies et des normes techniques produites dans le champ de l'expertise foncière privée

- 46 Comment construire un cadre d'évaluation et un langage commun de l'urbanisme réglementaire à partir de sources fortement hétérogènes (les documents d'urbanisme) ? La standardisation des données réglementaire fait l'objet de nombreux débats techniques au sein du sous-groupe 6 du CNIG. Cet organisme est l'espace de concertation et de dialogue qui permet régulièrement de confronter les méthodes de quantification des droits du sol proposées par les entreprises du champ de l'expertise. Il s'agit, pour les sociétés qui ont fait comme choix de stratégie commerciale de participer activement à cette entente, de faire la démonstration de la performance de leurs outils de prospection foncière et de leurs méthodes de quantification. Ils sont confrontés à ceux d'instituts publics ou parapublics comme le laboratoire de l'IGN (laboratoire en Sciences et Technologies de l'Information géographique) et l'Institut Paris Région (agence d'urbanisme de la région Île-de-France). Les expérimentations techniques menées ont pour objectif de rendre intelligibles pour un outil algorithmique des documents d'urbanisme en vue d'une automatisation de leur traitement. La mission de standardisation pose deux principaux verrous méthodologiques : d'une part, la très importante hétérogénéité des prescriptions et réglementations d'urbanisme de l'ensemble du territoire français ; et d'autre part, le renseignement de ces règles dans des documents du type PDF. Ce format constituant une entrave à la collecte industrialisée des réglementations écrites des documents, l'approche adoptée par les techniciens de la formalisation des documents "postule que pour pouvoir vérifier automatiquement les règles d'urbanisme, il faut formaliser le contenu du règlement" (sous-groupe 6, GT DDU, CNIG, 2022). L'importante hétérogénéité des prescriptions d'urbanisme et des règles a conduit à diviser les missions de la standardisation en deux catégories : la quantification des règles écrites dans une inscription informatique générique (orientation de l'aménagement par exemple) et la reconnaissance automatique des règles chiffrées (hauteurs du bâtiment, retrait, etc.).
- 47 L'objectif principal du sous-groupe 6 du CNIG est de faire évoluer le "standard CNIG PLU/CC en vue de remplacer le règlement d'urbanisme en PDF indexé par des données structurées (en XML⁶ ou autre) potentiellement réutilisables par des humains et/ou des applications" (GT DDU, CNIG, 2018). Le raisonnement consiste à passer un fichier texte classique (du règlement) à un fichier au format .XML qui peut ensuite être encodé par un algorithme dans un langage de programmation. Les sous-groupes en question ont deux missions principales. La première, la structuration des règles de niveau 1, consiste à baliser les documents écrits, c'est-à-dire transformer l'information qualitative en bloc de textes encadré par des bornes au langage .XML. Ce langage est un moyen de

structurer, d'organiser et de hiérarchiser des données en utilisant des balises ou d'autres éléments afin d'échanger des informations lisibles par des humains et des machines. Les balises sont utilisées pour délimiter les données. Cette opération permet à un outil algorithmique d'extraire une information, par exemple une zone U, ainsi que toutes les informations prescriptives qui y sont adossées en retraçant le chemin des balises par un "chaînage". Pour ce premier niveau, une infrastructure numérique a été développée afin de produire un document d'urbanisme qui se convertit automatiquement au format .XML. Les collectivités sont invitées à utiliser cet outil sans aucune obligation légale ni contrainte sur ce point à ce jour. Le second objectif consiste en une opération de quantification, c'est-à-dire une mise en chiffre des règles liées aux droits à construire (marge de recul, hauteur au faitage, surface de plancher constructible, etc.) et leurs paramètres (exemple : 1,5 m, etc.). Il s'agit de la structuration des règles de structure de niveau 2. Ce niveau suscite un intérêt particulier dans la mesure où il ouvre un champ de possibilité quant à la modélisation, la mesure et l'évaluation quantitative de certains types de règles et prescriptions.

- 48 Un règlement sous forme de texte, écrit dans un document d'urbanisme, stipule par exemple qu'un bâtiment doit être en retrait de 2 mètres par rapport à l'emplacement de l'habitation qui lui est la plus proche. Mais cette même règle peut tout à fait être écrite dans une autre "unité de mesure" par rapport à un autre objet. Le retrait peut être déterminé par rapport à la voie publique ou par rapport à la parcelle adjacente. La question des techniciens est de savoir comment réaliser une standardisation face à l'hétérogénéité des mises en forme textuelles des droits à construire dans la diversité des documents d'urbanisme français. D'autant que certains règlements de PLU sont très fins sur l'écriture de la règle, de sorte que les termes sont bien choisis pour traduire des situations différentes. Par exemple, l'emploi de l'impératif ou du conditionnel change beaucoup de choses dans la force juridique d'un règlement. L'objectif de la méthode retenue à la fin de 2022 par le sous-groupe 6 du CNIG est de décomposer tous les cas textuels en une combinaison de règles numériques. Ce registre servirait ensuite de référence pour la reproduction des prescriptions et des règles d'urbanisme de chaque document.

Tableau 1 : Exemple d'un registre de 7 règles liées aux distances de retrait du bâtiment proposé par l'entreprise de service de prospection foncière Buildrz

Distance limites séparatives
Aligné obligatoirement d'une latérale à l'autre
Aligné sur au moins une latérale ou en retrait
Aligné sur au plus une latérale ou en retrait
Aligné ou en retrait des latérales
En retrait des latérales
Aligné ou en retrait des fonds de parcelle

En retrait des fonds de parcelle

*Les valeurs sont différenciées pour chaque type selon les vues, la prise en compte de la hauteur du bâtiment, et si l'implantation en pyramide est autorisée

Source : https://github.com/SimPLU3D/plu-formel/blob/update_sg6/registry/index.md, 2022.

Tableau 2 : Exemple d'un registre de 8 règles liées aux distances de retrait du bâtiment proposé par l'Institut Paris région

Distance limites séparatives	Paramètres
Distance minimale à la voirie	B1_ART_6
Distance et alignement par rapport aux limites séparatives	B1_ART_71, B1_ART_72
Distance par rapport au fond de parcelle	B1_ART_73
Contrainte de prospect par rapport aux limites séparatives	B1_ART_74
Distance minimale entre bâtiments	B1_ART_8
Coefficient d'emprise au sol maximum	B1_ART_9
Hauteur maximale des constructions	B1_ART_10_m
Part d'espace libre dans la parcelle	B1_ART_13

Source : https://github.com/SimPLU3D/plu-formel/blob/update_sg6/registry/index.md, 2022.

- 49 Les tableaux 1 et 2 exposent la typologie des règles concernant le retrait d'un bâtiment proposé par la société privée de cartographie de prospection foncière *Buildrz* en 2022, qui a été confrontée à celle de l'Institut Paris région lors d'une journée du sous-groupe 6 (le 7 juillet 2022). La classification ci-dessus est construite sur la base des formulations les plus fréquentes sur 1000 communes. Cette typologie est composée de 7 "blocs" (selon le terme de l'entreprise) parmi 23 qui sont censés couvrir 80 % des cas de figure. Un bloc est constitué des différents concepts qu'identifient les techniciens au sein d'une prescription. À titre d'exemple, dans la règle *"toute construction devra être implantée en retrait de 3 m minimum par rapport à la limite des emprises publiques, aux voies publiques et privées"* (PLUI Métropole de Toulouse, 2015, p.70), il y a selon la méthode employée 3 concepts : l'implantation du bâtiment, les limites des emprises et "l'opérateur" (terme utilisé par les techniciens) qui lie les deux (retrait de 3 mètres). La réunion de ces trois concepts forme donc un "bloc". À l'issue de la réunion du 5 septembre 2022, il a été décidé d'utiliser le modèle proposé par *Buildrz* comme support commun de registre de règles sous réserve d'ajustements et de modification, notamment concernant les contraintes de construction.
- 50 Les exemples de typologies présentés ne se fondent pas sur une conception particulière des enjeux liés à l'urbanisation contemporaine des territoires de la part des groupes d'acteurs, mais plutôt à partir des données elles-mêmes. C'est la régularité des cas observés qui permet de générer les catégories d'usage appelées "géostandards" et de

justifier leur sélection. La logique fine de la règle adaptée au contexte local entre donc en tension avec l'émergence d'une logique gestionnaire de la donnée d'urbanisme et de sa standardisation.

La création de catégories non juridiques tournées vers les usages

- 51 Dans le cadre du travail de standardisation, le cas de la construction du champ "FORMDOMI" (forme dominante) à l'intérieur de la table attributaire "ZONE_URBA" (zone urbaine) est illustratif de l'aller et retour propre à l'acte de quantification entre une catégorisation rigide et réaliste et une classification plus souple et conventionnelle. La notion de réalisme est dans ce cas précis à entendre par rapport au critère juridique, c'est-à-dire le Code de l'urbanisme. Aussi anecdotique que l'exemple qui suit puisse paraître, il constitue selon nous un signal faible des effets d'opportunité que permet une quantification des droits du sol en termes de gestion urbaine par la création de catégories *ad hoc* et témoigne de l'orientation du projet de standardisation vers les usages.
- 52 Jusqu'en 2017 existait un champ dans la table attributaire des systèmes d'information géographique des collectivités locales nommé "DESTDOMI" (destination dominante), créé lors de la standardisation de 2014. Ce champ renvoyait à l'information "vocation dominante", c'est-à-dire à la future forme urbaine d'une zone (du zonage graphique du PLU) programmée par la collectivité. *"Par exemple, une zone de type U peut voir sa forme urbaine dominante différer suivant qu'elle accueille préférentiellement tel type d'habitat ou d'équipement"* (Standard CNIG, 2017). Il s'agit d'un champ optionnel qui ne correspond à aucun élément réglementaire du Code de l'urbanisme. Toutefois, cette appellation prête à confusion et peut se confondre avec les "destinations" ou "sous-destinations" dont le renseignement est quant à lui rendu obligatoire par les articles R-151-27 et R-151-28 du Code de l'urbanisme. Sur proposition d'un géomaticien de la métropole d'Aix-Marseille lors d'une réunion du sous-groupe 6 le 8 avril 2022, le champ "DESTDOMI" est remplacé par le champ "FORMDOMI" qui est décliné en 40 sous-catégories afin d'avoir une conception standardisée de la forme urbaine dominante par zonage. Cette catégorie n'étant pas transcrite dans le Code de l'urbanisme, elle n'est logiquement pas opposable. En plus de cette opération de clarification et de précision de la catégorie en question, sont ajoutés les champs "DESTOUI", "DESTNON" et "DESTCDT", qui correspondent respectivement aux destinations autorisées, interdites et conditionnées sur une zone en fonction des dispositions du Code de l'urbanisme précédemment citées. La figure 4 présente une reproduction des variables de la nouvelle table attributaire des couches cartographiques relatives aux plans locaux d'urbanisme.

Figure 4 : Reproduction des champs (colonnes) d'une table attributaire des couches cartographiques d'un document d'urbanisme

ZONE_URBA	
<i>+ Attributs optionnels LIB_IDZONE</i>	
LIBELLE	
LIBELLONG	
TYPEZONE	
FORMDOMI	Non imposé par le code de l'urbanisme
DESTOUI	
DESTCDT	Imposé par le code de l'urbanisme
DESTNON	
NOMFIC	
URLFIC	
2C IDURBA	
DATVALID	
SYMBOLE	
<i>+ Attributs optionnels LIB_*</i>	
Géométrie : Surf	

Est indiquée en rouge l'apparition (2022) des nouveaux attributs.

Ausello, 2023, à partir du rapport de la Commission des standards PLU-CC SRU du CNIG, 2022.

- 53 Les trois classes évoquées sont des catégories synthétiques qui renvoient directement aux obligations légales nationales en matière d'urbanisation. Le processus de standardisation consiste donc ici à un rattrapage des dispositions juridiques. La confusion entre ce qui relève des directives émanant du Code de l'urbanisme (relatif aux destinations des zones) et d'un champ descriptif standardisé (DESTDOMI transformé en FORMDOMI) a été l'occasion pour les techniciens responsables de l'élaboration des standards de créer trois nouvelles classifications prescriptives. L'implémentation de ces trois nouvelles classes a été justifiée par le fait que les collectivités sont usagères de ce champ, mais de manière très variée, et l'adaptent aux spécificités de leur besoin en matière d'observation territoriale. L'argument soulevé au sein du sous-groupe 6 est que ces catégories permettraient à l'administré, la collectivité, ainsi qu'à l'opérateur privé d'avoir une "vision objective" (SRU, CNIG, 2022) des conditions de construction en s'appuyant sur une codification (56 codes qui renvoient à un lexique), dont une partie (les 6 derniers) est construite à la suite de la réalisation d'un audit pour les cas particuliers (camping, sous-sol, etc.). Cette proposition de modification aurait émané des gestionnaires de l'outil *UrbanSimul*, produit par le CEREMA et initialement testé en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (entretien, administration centrale, Ministère de la Transition écologique, 2023). La finalité pratique de gestion territoriale et d'aménagement a ainsi conduit à la transformation terminologique d'un champ de renseignement prévu par le Code de l'urbanisme, mais aussi à la création de catégories *ad hoc*, justifiée par un argument opérationnel lié aux conditions d'usage.
- 54 La standardisation des données des règles d'urbanisme passe donc par des procédures de catégorisations et de mise en chiffre du territoire qui dépasse le cadre juridique pour

se tourner vers les usages et la réutilisation par des tiers producteurs de l'espace. Ce constat vient questionner l'objectif même du GPU : s'agit-il de mettre en ligne pour rendre accessible à toutes et tous la règle d'urbanisme, en tentant d'harmoniser son expression pour simplifier l'outil ou de réfléchir à la réutilisation des catégories créées et donc d'aboutir à une règle pensée d'abord pour les usages des tiers plus que pour l'intérêt général ?

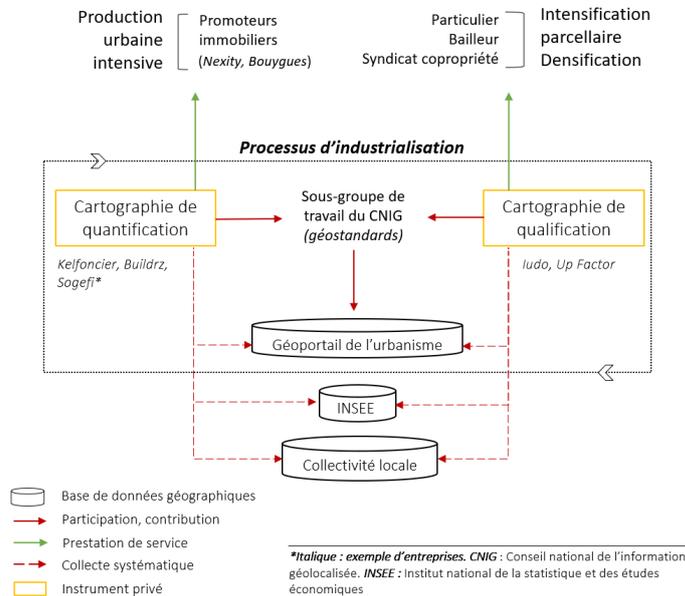
L'implication des sociétés privées dans la construction des géostandards : une industrialisation des modes de collecte privés ?

- 55 L'harmonisation des méthodes a alors une double fonction. D'une part, pour l'action publique, elle institue des conventions plus qu'elle ne reflète la réalité, par l'adoption d'un langage commun lié à la juridiction de l'urbanisme. D'autre part, elle permet l'adoption de produits communément admis comme une connaissance objective pour l'action économique en permettant l'industrialisation du champ de la prospection foncière privée et de la mesure de différentiels entre la production urbaine existante et la production urbaine potentielle. Nous avons en effet souligné que les entreprises privées (*Kelfoncier, Buildrz, Sogefi*) qui participent, au sein des groupes de travail du CNIG, à la construction des standards sont des prestataires de services automatisés dans le champ de l'expertise foncière/immobilière. L'intégration du secteur privé au travail public de construction des géostandards constitue le signal d'un échec de l'État en matière d'ingénierie interne spécialisée⁷. La figure 5 synthétise le processus d'industrialisation permis par l'implication soutenue d'entreprises du champ de l'expertise foncière privée dans la quantification des droits du sol.

Figure 5 : Schéma du processus d'industrialisation du champ de l'expertise foncière privée automatisée

L'instrumentation nationale publique dans le domaine de la planification et de la production urbaine

Depuis une focalisation sur la « carte foncière » privée



Ausello, 2023.

56 En transférant sa méthode de quantification, l'entreprise d'expertise impliquée dans le sous-groupe 6 du CNIG alimente la construction de catégories quantitatives en prenant la main dans l'imposition de leur méthodologie, qu'elle et les autres sociétés du même champ peuvent réutiliser de manière systématique et automatisée pour un usage commercial (à destination de promoteurs immobiliers). Elle contribue ce faisant au passage d'un mode de production artisanale de connaissances des marchés urbains (par collecte à la main des PDF sur Internet) à une procédure industrialisée, à partir des standards écrits en langage informatique. Les catégories quantitatives de description des droits du sol suivent un processus de standardisation qui permet en retour aux entreprises du champ de l'expertise (particulièrement celles faisant partie du sous-groupe CNIG) d'industrialiser leur mode de collecte de données de l'urbanisme réglementaire dans une démarche commerciale. En plus de légitimer la qualité et la fiabilité de l'information géographique, le transfert des méthodes privées de quantification des documents d'urbanisme au secteur public contribue à structurer une nouvelle forme de soutien aux acteurs du marché immobilier neuf. La participation des intermédiaires privés à la définition des catégories en pensant aux usages pratiques futurs soulève la question des éventuelles contraintes de rédaction des règlements supportées par les collectivités locales, devant "entrer dans des cases", et de l'affaiblissement de leurs marges de manœuvre dans l'expression fine des règles d'urbanisme.

Conclusion

- 57 L'observation des procédures de standardisation et des définitions des données de PLU montre que le repositionnement de l'État régulateur vis-à-vis de la planification urbaine des territoires peut se lire : d'une part, à travers la tension encore émergente entre une approche technique et gestionnaire de la règle et son approche territorialisée ; et d'autre part, à partir de la mise en place d'une instrumentation technique permise par la logique de numérisation au service d'un pilotage des enjeux liés à l'aménagement. Sur ce point, si cette instrumentation reste à ce jour peu opérationnelle en termes de croisement et d'interopérabilité, elle permet d'organiser les conditions d'un retour au centre de l'État, notamment en ce qui concerne l'enjeu social et politique de lutte contre l'artificialisation des sols⁸.
- 58 La recomposition de l'action de l'État s'est réalisée dans une optique de modernisation de l'action publique, à partir d'une logique de numérisation et dans le cadre d'une délégation par l'État de la valorisation des données d'urbanisme au secteur privé (par l'*open data*), puis de l'intégration des méthodes et des idées des sociétés commerciales au sein des groupes de travail de l'administration publique centrale. À ce sujet, le transfert de méthode s'est opéré du secteur privé vers l'État au sein d'espaces de concertation et d'échange lors de réunions de travail régulières, ce qui par effet d'entraînement a contribué en retour à la mise en place des conditions techniques d'une industrialisation du travail de collecte des données d'urbanisme par des entreprises commerciales spécialisées dans le domaine de l'expertise foncière/immobilière.
- 59 Enfin, à travers l'étude de la fabrique contemporaine des données territoriales et de la pluralité du système d'acteurs qu'elle implique (entreprises de services, agents publics techniques, associations, structures parapubliques), cet article a permis d'interroger le repositionnement de l'État et les nouvelles formes que prend sa relation avec les territoires locaux. Le cas des données de l'urbanisme réglementaire illustre, par le biais d'une logique de numérisation, la tendance déjà observée en France d'un État régulateur qui agit indirectement, par délégation, rappelant le rôle des agences ou des indicateurs de mesure de performance. Ce phénomène fait aussi plus largement écho au déploiement d'un *New Public Management* observé dans d'autres contextes nationaux (agences d'exécution au Canada par exemple), où la frontière entre secteur public et privé devient de plus en plus poreuse et contribue à une complexification de l'organisation des pouvoirs centraux (Dommett, Flinders, 2014).
-

BIBLIOGRAPHIE

Ausello N., 2022, "Technologie et usage de la carte foncière : vers une normalisation de la production urbaine ?", *Mappemonde*, Vol.133.

- Béal V., Epstein R., Pinson G., 2015, "La circulation croisée : Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie", *Gouvernement et action publique*, OL4, 103-127, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2015-3-page-103.htm?ref=doi>
- Bezès P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, collection "Le lien social", 519 p.
- Bezès P., Le Lidec P., 2011a, "Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganization Meet Politicization", In: Dahlstrom C., Peters G., Pierre J. (eds), *Steering from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 27-53.
- Bezès P., Le Lidec P., 2016, "Politique de la fusion : les nouvelles frontières de l'État territorial", *Revue française de science politique*, Vol.66, No.3, 507-541.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces: Urban Restructuring and State Rescaling in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Carroué L., 2019, *Géographie de la mondialisation : Crises et basculements du monde*, Armand Colin.
- Chevallier T., Pons X., 2019, "Les privatisations de l'éducation : formes et enjeux", *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, Vol.82, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/ries/9066>
- Conseil national de l'information géolocalisée, "Groupe de travail DDU", Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [en ligne]. URL : <https://cnig.gouv.fr/gt-ddu-a2918.html>
- Cosson A., 2015, "Construire son autonomie sous contrainte : Les directeurs de parcs nationaux entre desserrement et resserrement du verrou de l'État", *Gouvernement et action publique*, OL4, 153-171, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2015-4-page-153.htm?ref=doi>
- Courmont A., 2019, "Ce que l'open data fait à l'administration municipale : La fabrique de la politique métropolitaine de la donnée", *Réseaux*, Vol.218, 77-103, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2019-6-page-77.htm?ref=doi>
- Christensen T., 2012, "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meji Journal Political Science and Economics*, Vol.1, No.1, 1-11.
- Devisme L., Dumont M., Roy É., 2007, "Le jeu des "bonnes pratiques" dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale", *Espaces et sociétés*, Vol.131, 15-31, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-4-page-15.htm?ref=doi>
- Dommett K., Flinders M., 2015, "The Centre Strikes Back Meta-Governance, Délégation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010-14", *Public Administration*, Vol.93, No.1, 1-16.
- Donzelot J., Estèbe P., 1994, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris Esprit.
- Epstein R., 2005, "Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires", *Esprit*, Vol.319, 96-111.
- Epstein R., 2008, "L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État", *Esprit*, Vol.2, 136-149, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-esprit-2008-2-page-136.htm?ref=doi>
- Epstein R., 2012, "De la différenciation territoriale à la libre conformation", In: Douillet A.C., Faure A., Halpern C. et al. (dir.), *L'action publique dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, 127-138.

- Epstein R., 2013a, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les presses de Sciences Po, collection "Science Po Gouvernances", 377 p.
- Estèbe P., Jaillet M.C., 1999, "L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines", In: *Sud-Ouest européen*, Vol.4, Bordeaux/Toulouse : approches métropolitaines (2), 5-14.
- Estèbe P., 2005, "Les quartiers, une affaire l'État: un instrument territorial", In: Lascoumes P. (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 44-70, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments-2005--9782724609492-page-47.htm?ref=doi>
- Faure A., Douillet C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, P.U.G.
- Faure A., 1999, "Territorialisation de l'action publique et subsidiarité", *Les cahiers de l'institut de la décentralisation*, Vol.2.
- Gally N., 2018, "Entre *executive shift* et gouvernement à distance : La genèse des politiques "pour l'excellence" dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012)", *Revue française de science politique*, Vol.68, 691-715, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2018-4-page-691.htm?ref=doi>
- Gautreau P., Noucher M., 2022, "L'adieu aux cartes. Refaire de la cartographie politique aux temps du numérique", In: Debarbieux B., Hirt I., *Politiques de la carte*, ISTE-Wiley.
- Halligan J., Adams J., 2004, "Security, Capacity and Post-Management reforms: Public Management Changes in 2003", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.63, No.1, 85-93.
- Hassenteufel P., 2008, "L'État mis à nu par les politiques publiques ?", In: Badie B., Deloye Y. (dir.), *Les temps de l'État*, Paris, Fayard, 311-329.
- Jouve B., 2007, "La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques?", *Revue internationale des sciences sociales*, Vol.193-194, 387-402, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2007-3-page-387.htm?ref=doi>
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes P., 2007, "Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)", *Politique et Sociétés*, Vol.26, No.2-3, 73-89, [en ligne]. URL : <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2007-v26-n2-3-ps2113/017664ar/>
- Le Breton M., Bailleul H., Le Corf J., Mericskay B., 2022, "La gouvernance des données urbaines entre territoire de projets et projet de territoire. L'exemple de Rennes Métropole", *Flux*, Vol.127, 65-84, [en ligne]. URL : <https://www.cairn.info/revue-flux-2022-1-page-65.htm?ref=doi>
- Le Brun P., 2023, "L'expert.e et l'opérateur.ice : produire et vendre des études de marché à des promoteurs immobiliers en France", *Métropoles*, Vol.32, [en ligne]. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/9821>
- Le Galès P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, Vol.45, No.1, 57-95.
- Le Galès P., 1999, "Le desserrement du verrou de l'État ?", *Revue internationale de politique comparée*, Vol.6, No.3, 627-642.
- Loubet L., 2011, "L'étalement urbain à l'épreuve de la complexité intercommunale : analyse des modèles de coopérations dans l'agglomération toulousaine", *Sud-Ouest européen*, Vol.31, 89-111.
- Mericskay B., 2021, "Les effets de l'*open data* et du *big data* dans la fabrique des cartes de l'action publique : entre repositionnement des acteurs et démonopolisation de l'expertise autour des

données territoriales", In : Aguilera T., Artioli F., Barrault-Stella L., Hellier E., Pasquier R. *et al.*, (dir.), *Les cartes de l'action publiques. Pouvoirs territoires, résistances*, Presses Universitaires du Septentrion, 378 p.

Peck J., 2011, "Geographies of Policy: From Transfer-Diffusion to Mobility-Mutation", *Progress in Human Geography*, Vol.35, No.6, 773-797.

Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Rolland C., Pierru F., 2013, "Les agences régionales de santé deux ans après : une autonomie de façade", *Santé publique*, Vol.25, No.4, 411-419.

Serp B., Bourgogne J.M., 2016, *Rapport sur les dispositifs d'accompagnement des collectivités locales à l'ouverture des données publiques*, 57 p.

Stoker G., 1998, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, Vol.155, 9-18.

Veltz P., 2014, *Mondialisation, villes et territoires : L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France.

NOTES

1. Par exemple, la gestion publique des parcs et forêts (Cossin, 2015), l'enseignement supérieur et la recherche (Gally, 2018) ou la politique de rénovation urbaine (Epstein, 2008, 2012).
2. Initiés par la première loi sur la décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des régions et départements.
3. P. Le Galès a parlé à ce sujet d'un "dessalement du verrou de l'État" (1999).
4. La loi Climat et Résilience de 2021 exige notamment la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du foncier (OFH) par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), constitué au plus tard trois ans après l'élaboration du Plan local de l'habitat (PLH).
5. Développé le plus souvent par les agences locales d'urbanisme.
6. *Extensible markup language* (langage de balisage extensible). Il s'agit d'un langage de balisage destiné à stocker et transporter des données. Exemple pour la donnée "prénom" : <prénom>Estelle</prénom>.
7. En effet, l'État ne bénéficie plus d'une ingénierie spécialisée en interne depuis que le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) s'est retiré du projet du travail de construction du GPU, depuis 2016 (entretien, chef de projet GPU, 2022).
8. Récemment entérinée par la loi Climat et Résilience d'août 2021.

RÉSUMÉS

La question des données territoriales revêt une importance croissante pour l'État, qui entend orienter leur production, leur circulation et leur condition d'usage. Cet article examine les modalités du repositionnement de l'État vis-à-vis des collectivités locales en matière d'urbanisme

règlementaire dans le cadre de la standardisation et de la numérisation des données des Plans Locaux d'Urbanisme. Il explore également l'intégration de ces données dans une géoplateforme unique. Nous montrons que ce projet de construction d'un outil commun à l'échelle nationale s'inscrit dans le cadre d'une reprise en main par le pouvoir central des données de planification urbaine à travers l'intégration partielle de méthodes privées, développées par des sociétés commerciales au cours des années 2010 grâce au processus d'*open data*. L'étude de la fabrique publique/privée des données de l'urbanisme réglementaire permet de mettre en exergue deux points clés de la reconfiguration de l'action de l'État par rapport aux territoires : d'une part, l'émergence d'une tension entre une logique gestionnaire de la donnée et une approche territorialisée de la règle, adaptée au contexte du projet local, soulève la question d'une réaffirmation de l'État en matière de réglementation de l'urbanisme et d'une potentielle prévalence des "cases prédéfinies" sur la logique fine et contextualisée de la règle ; d'autre part, la numérisation et la standardisation des données d'urbanisme mettent en place les conditions d'une instrumentation technique des territoires au service de leur suivi et de leur contrôle à travers des comparaisons territoriales chiffrées. Cette étude conclut à une complexification de la fabrique contemporaine des données territoriales tout en soulignant l'intérêt du suivi de ces dernières pour saisir les enjeux qui s'incarnent dans de nouveaux types d'instruments hybrides de pilotage étatique de l'action locale.

The issue of territorial data is of growing importance to the State, which aims to guide their production, circulation and conditions of use. This article examines how the State is repositioning itself vis-à-vis local authorities regarding urban planning regulations, in the context of the standardization and digitization of data from local urban development plans. It also explores the integration of these data into a single geo-platform. We demonstrate that this project to build a common tool on a national scale is part of a central government takeover of urban planning data through the partial integration of private methods developed by commercial companies during the 2010s, facilitated by the open data process. Studying the public/private production of regulatory urban planning data highlights two key aspects in the reconfiguration of State action regarding territories: on the one hand, the emergence of tension between a managerial logic of data and a territorially adapted approach to regulation, suited to the context of local projects, raises the question of a reassertion of the State in terms of urban planning regulations and a potential prevalence of "predefined boxes" over the nuanced and contextualized logic of the rule; on the other hand, the digitization and standardization of urban planning data establish the conditions for a technical instrumentation of territories to facilitate their monitoring and control through quantified territorial comparisons. This study concludes to a complexification of the contemporary production of territorial data while highlighting the importance of monitoring these data to grasp the issues embodied in new types of hybrid instruments for State steering of local action.

Los datos territoriales presentan una creciente importancia para el Estado, buscando buscar orientar su producción, circulación y condiciones de uso. Este artículo examina tanto las modalidades de reposicionamiento del Estado frente a las colectividades locales (como municipios) en materias de urbanismo regulatorio y en el marco de la estandarización y digitalización de los datos presentes en los Planes Locales de Urbanismo, como la integración de estos datos en un único dashboard espacial. El texto muestra que tal proyecto de construcción de una herramienta común a escala nacional es parte de la toma de control por parte del Gobierno central de los datos de planificación urbana a través de la integración parcial de métodos privados, desarrollados por empresas comerciales durante el año 2010 gracias al proceso de datos abiertos. El estudio de la producción pública/privada de datos en lo urbano con carácter normativo, permite visibilizar dos elementos clave de la reconfiguración de la acción del Estado en los territorios: por una parte, emerge una tensión entre una lógica de gestión de los datos y un

enfoque territorializado de la norma adaptado al contexto del proyecto local, lo cual plantea la cuestión de una reafirmación del Estado en términos de las normas urbanísticas y una posible prevalencia de "casillas predefinidas" en la lógica fina y contextualizada de la norma; Por otro, una digitalización y estandarización de los datos urbanísticos que establece condiciones de una instrumentación técnica de los territorios para su seguimiento y control a través de comparaciones territoriales cuantificadas. Se concluye que la producción contemporánea de datos territoriales es crecientemente compleja y enfatiza la importancia de monitorear estos últimos para comprender los desafíos incorporados en nuevos tipos de instrumentos híbridos para la gestión Estatal de la acción local.

INDEX

Mots-clés : instruments d'urbanisme, politique publique, données ouvertes, privatisation, planification urbaine

Keywords : urban planning instruments, public policy, open data, privatization, urban planning

Palabras claves : instrumentos de planificación urbana, política pública, datos abiertos, privatización, planificación urbana

geographyun 908, 926, 250

AUTEUR

NICOLAS AUSELLO

Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis, UMR LADYSS 7533, doctorant,
nicolasausello@yahoo.fr