

RECHERCHE N°1 : SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES ET POLITIQUES PUBLIQUES

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

Dans l'optique de développer ou d'initier des politiques publiques, notamment par le biais de la réalisation d'outils stratégiques territoriaux (comme par exemple dans le cadre ou « en accompagnement » des futurs transferts de compétences de l'État fédéral à la Région wallonne), la recherche vise à étudier les notions d'information et d'observation foncière et à évaluer la pertinence d'un « observatoire foncier » en qualité d'outil stratégique (régional ou local). En effet, une politique d'aménagement du territoire ne peut être mise en œuvre efficacement sans une politique foncière ; elle doit s'envisager autant dans la concrétisation du développement des espaces à urbaniser que dans la mise en œuvre de toutes les opérations d'aménagement opérationnel et de renouvellement urbain.

La recherche appréhende la problématique de l'information foncière à travers le concept de système d'informations foncières, soit le système qui permet aux décideurs publics de bénéficier de l'information nécessaire aux prises de décision relatives aux problématiques foncières.

Le cahier des charges demande de se pencher, pour cette première année, sur deux volets principaux :

- l'inventaire des données disponibles : comment les données sur l'état du foncier sont récoltées, centralisées, mises à jour, cartographiées et diffusées par les pouvoirs publics sur le territoire régional wallon (quelles données ? comment ? par qui ?) ;
- l'inventaire des besoins : quels types de connaissances, d'informations et de données sont nécessaires pour permettre le développement de politiques foncières intégrées et efficaces. Cette partie du travail intègre l'étude de la situation wallonne ainsi qu'une comparaison internationale (benchmarking).

Le travail visera à mettre en avant des propositions détaillées permettant d'améliorer le système wallon d'informations foncières. En particulier, la recherche visera à objectiver l'hypothèse selon laquelle il est opportun de créer une structure spécifique dédiée à l'observation foncière ou s'il est suffisant de prendre certaines mesures visant à améliorer la mise à disposition des informations adéquates aux utilisateurs potentiels.

2. APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

Le premier Comité d'accompagnement de la recherche s'est tenu le 26 janvier 2015. Grâce à la participation de personnes des services divers, cette réunion a permis un premier tour d'horizon de la situation en Wallonie. Le formulaire d'évaluation de la recherche a été précisé de manière consensuelle.

La recherche s'est concentrée prioritairement sur l'inventaire des données existantes ou utiles, tant en Wallonie qu'en France. Il s'est avéré délicat d'isoler l'inventaire des données de celui des besoins. Les données n'existent en effet pas de manière abstraite, mais dans un contexte administratif spécifique, dont les éléments caractéristiques ont été relevés en parallèle. Toutefois, les informations collectées restant à ce stade encore fragmentaires, le rapport intermédiaire se concentre plus spécifiquement, pour la Wallonie, sur le volet relatif aux données.

En termes méthodologiques, la recherche s'appuie sur une revue de la littérature existante sur le sujet pour les territoires wallon et français, ainsi que sur divers entretiens téléphoniques et en face à face réalisés auprès de professionnels de l'aménagement, des politiques foncières ou de l'observation identifiés comme étant des personnes de référence sur ces thèmes. La revue de la littérature couvre des articles provenant de revues nationales belges et françaises, d'ouvrages scientifiques, de rapports, des catalogues de métadonnées, de notes et de propositions émis par des instituts de recherche, d'organismes publics ou supranationaux.

Afin de caractériser les informations spatiales existantes sur le foncier de la Région wallonne, une démarche systématique et rigoureuse a été élaborée pour examiner en détail leurs propriétés et leur potentiel comme sources d'informations foncières. Pour la donnée géographique, l'analyse se décompose en trois volets : les spécifications techniques, l'analyse sémantique et l'examen numérique. L'analyse sémantique permet de comprendre l'objet représenté dans la donnée ainsi que les informations disponibles sur ce dernier. Tandis que l'examen numérique, en observant la mise en forme de la donnée, permet de juger de la façon dont elle a été numérisée.

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1 CONCEPTS

Le concept de foncier est appréhendé comme englobant les éléments qui pèsent sur l'appropriation, la valeur ou l'usage des terrains. La politique foncière est dès lors définie comme l'ensemble des décisions et actions de la puissance publique (État, collectivités territoriales, organismes publics ou parapublics) ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains (COMBY J., 2004). Le rôle de l'information foncière est de fournir les représentations adaptées à la prise de décisions foncières. Ces décisions peuvent être de nature stratégique (orienter, objectiver, préparer), réglementaire (distribuer des droits à construire) ou opérationnelle (acquérir, porter, céder, rappeler).

Le système d'informations foncières englobe les politiques foncières et le système d'observation foncière. Il est constitué d'informations organisées, d'évènements ayant un effet sur ces informations et d'acteurs qui agissent sur ces informations ou à partir de ces informations, selon des processus visant une finalité de gestion et utilisant les technologies de l'information (MORLEY C., 2008).

Le système d'observation foncière inclut et articule la production de données brutes, leur transformation en informations et les transferts entre acteurs.

3.2 LE SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES EN WALLONIE

Les principaux référentiels spatiaux pertinents ont été identifiés et décrits sur base des documents existants. L'analyse détaillée selon la démarche proposée a été mise en œuvre pour le PICC¹, le Cadastre et le SIGeC. L'examen numérique des données au niveau topologique et géométrique, à l'aide d'un SIG, a permis d'établir les limites et les qualités de ces données dans une perspective foncière.

Les données désagrégées fondamentales pour l'observation foncière sont recensées et décrites sur base des métadonnées et des renseignements obtenus auprès des acteurs ; les données agrégées auxquelles elles donnent lieu sont également présentées de la sorte. Enfin, les aspects de traitement, transmission et diffusion des données sont exposés.

¹ Le rapport scientifique fourni en annexe propose une liste des acronymes.

3.2.1 Au niveau fédéral

La base de l'information foncière est fournie au niveau fédéral par l'AGDP (SPF Finances). Cette information est issue principalement des bases de données du cadastre et de l'enregistrement ; elles décrivent les biens fonciers bâtis et non bâtis en termes physiques (surface, nature), juridiques (droit de propriété) et fiscaux (base d'imposition). Ces bases de données ont été récemment mises en relation étroite au sein d'une base de données plus générale de la documentation patrimoniale. Le cadastre et l'enregistrement accèdent néanmoins à ces données partagées par des applications spécifiques ; le cadastre via la référence de la parcelle et l'enregistrement via la référence du propriétaire. Jusqu'à leur régionalisation, les comités d'acquisition d'immeubles accédaient à cette base de données via une troisième clé d'entrée : le type de biens.

Ces données fondamentales sont désagrégées et, de ce fait, protégées par la législation relative à la protection de la vie privée. Leur accès nécessite l'accord préalable du Comité sectoriel de protection de la vie privée et n'est jamais accordé qu'à de strictes conditions d'usage, de diffusion et de conservation. La BCED peut aider à obtenir le protocole d'accord et à organiser le flux de données à partir du SPF vers les services de l'administration wallonne en particulier. Au niveau fédéral, une structure spécifique vient également d'être mise en place pour organiser la diffusion de l'information patrimoniale ; il s'agit de la SCIP.

Les données donnent lieu à la publication par la DGSIE de diverses statistiques, relatives à l'occupation du sol, au parc de bâtiments, aux logements, aux ventes. Ces statistiques sont fournies essentiellement sur base annuelle et à l'échelle communale.

Par ailleurs, la DGSIE dispose, sur base d'informations transmises par les communes, d'une base de données désagrégées relatives aux permis d'urbanisme. Des statistiques à l'échelle communale sont également diffusées à ce sujet.

3.2.2 Au niveau régional

Au niveau régional, les données désagrégées existantes au sein du SPW en lien avec le foncier concernent surtout les permis délivrés par la DGO4, les données agricoles du SIGeC issues des déclarations des agriculteurs et les données relatives aux déclarations d'intention d'aliéner reçues par la DGO3 dans le cadre de l'exercice du droit de préemption au sein des périmètres de remembrement. Les périmètres d'aménagement opérationnel sont cartographiés et un lien permet la consultation des dossiers associés.

Pour le logement, on relève notamment des données relatives au logement public SLSP qui sont centralisées par la SWL. La FLW possède des données concernant les prêts qu'elle accorde et les AIS le registre des biens qu'elles prennent en charge. Ces diverses données sont considérées comme à usage interne des sociétés.

Des données statistiques sont publiées par différents acteurs, dont la DGO4, la DGO3 et l'IWEPS. Ces données sont généralement présentées à l'échelle communale. CYTISE par contre propose des cartographies, notamment en matière de logement, à l'échelle des quartiers, construits par agrégation de secteurs statistiques.

3.2.3 Au niveau communal

Au niveau communal, des données foncières sont encodées en lien avec la délivrance des permis, avant d'être transmises au SPF. Dans le cadre de l'ancrage logement, des inventaires permanents doivent, du moins en théorie, être réalisés et communiqués tous les trois ans à la DGO4 en vue de la délivrance des subsides. Les inventaires demandés concernent entre autres les logements inoccupés, les terrains à bâtir, les bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public. La DGO4 est avisée des informations de base de ces inventaires : s'ils existent et depuis quand, selon quelle procédure, avec combien de biens inventoriés ; s'ils n'existent pas, quand sont-ils prévus. A notre connaissance, il n'est pas demandé aux communes de transmettre de cartographie

des biens inventoriés, ni même de liste de ces biens. Il semble même, plus fondamentalement, que de nombreuses communes ne mènent pas ces inventaires.

Ces inventaires particulièrement pertinents dans le cadre de l'élaboration d'une vraie stratégie foncière régionale en vue de répondre au défi du logement doivent être centralisés et améliorés. Les communes participent enfin à l'amélioration des données cadastrales grâce à leur indicateur-expert, lorsqu'elles en ont un. Pour soutenir ce genre d'action, un programme pilote a été mis en place et des indicateurs-experts engagés au niveau provincial apportent un appui aux communes intéressées.

Tant au niveau de la Région qu'au niveau des communes, le foncier public est mal connu. Il peut être assez simple de remédier à la méconnaissance du foncier public cadastré ; il sera par contre bien plus complexe et plus long de préciser le droit relatif au foncier non cadastré.

3.2.4 Cohérence transversale des données, échanges et diffusion

Le recours à l'outil informatique a des répercussions sur les possibilités d'exploitation des données. Il peut faciliter grandement les échanges de données et leur diffusion ; cependant l'organisation actuelle des différents portails d'accès est de l'avis général assez difficile à saisir. L'outil informatique permet également des traitements de données spatiales plus aboutis, mais l'utilisation des SIG met en évidence la diversité des niveaux de qualité des documents cartographiques et la difficulté concomitante à les croiser. Sous l'impulsion de la Directive européenne INSPIRE, un travail important de mise en cohérence de l'information géographique est actuellement en cours.

Une Infrastructure wallonne d'information géographique, InfraSIG, a été mise en place, de même qu'un Comité Stratégique pour la Géomatique. Un Plan Stratégique pour la Géomatique a été approuvé l'année dernière par le Gouvernement wallon et prévoit la mise en place d'un géoréférentiel. Le principe d'un géoréférentiel est de fournir un jeu de données de référence qui sert de socle aux autres jeux de données produits. Le géoréférentiel devrait inclure notamment le PICC, une cartographie détaillée, en trois dimensions, de la Wallonie. Le PICC ne reprend cependant pas le parcellaire cadastral, qui est actuellement géré au niveau fédéral. Le PLI, version numérisée du cadastre wallon, n'est plus diffusé depuis 2013.

Les communes n'ont pas nécessairement les moyens humains et budgétaires suffisants pour exploiter les capacités de l'outil informatique. Les échanges de données entre les communes et le SPF sont possibles sous forme numérisée via l'application URBAIN développée par le SPF, mais, dans l'ensemble, de nombreuses communes n'y recourent toujours pas. Pour les échanges avec le SPW, la DGO4 réfléchit actuellement au développement d'une application similaire. Certaines communes recourent aux services informatiques et/ou cartographiques d'organismes extérieurs telles que l'intercommunale IMIO et le partenariat GIG. Le succès de ces plateformes montre qu'il existe un besoin pour de telles formes de supra-communalité en matière d'information foncière.

3.3 LE SYSTEME D'INFORMATIONS FONCIERES EN FRANCE

En comparaison du contexte wallon, les aménageurs français expriment des ambitions plus fortes vis-à-vis de la de la question foncière. Le fait que les observatoires fonciers se soient multipliés sur le territoire français depuis les années 2000 est illustratif de ce constat, tout comme le perfectionnement des dispositifs d'aménagement dans le cadre des lois SRU et ALUR.

Nos investigations sur le contexte français montrent que les ambitions fortes exprimées par les aménageurs sont liées à une prise de conscience des enjeux territoriaux plus poussée qu'en Wallonie. Il ressort également de nos investigations que cette prise de conscience poussée des enjeux territoriaux s'accompagne d'une prise de conscience poussée vis-à-vis de l'information foncière. Cela confirme l'hypothèse selon laquelle des politiques foncières efficaces nécessitent un système d'observation efficace. Vis-à-vis de la politique wallonne,

cela tend également à confirmer l'idée que le Gouvernement ne pourra pas faire l'économie d'un système d'information foncière performant s'il veut se donner les moyens de matérialiser les ambitions avancées en matière de politique foncière.

Concernant le sujet de l'efficacité des systèmes d'aménagement, un élément fort qui ressort du cas français est l'attention portée à la problématique des potentiels fonciers. Cette problématique est abordée Outre-Quévrain à travers des dispositifs tels que la carte d'identité parcellaire et le référentiel foncier. Si des analyses sur les potentiels fonciers existent également en Wallonie, force est de constater que la démarche du référentiel y est inexistante. Cette démarche associe les autorités régionales aux autorités locales et elle conduit à renforcer la prise en compte effective des grands objectifs stratégiques dans les décisions communales relatives à l'aménagement opérationnel.

Une hypothèse ayant guidé notre travail sur la France consistait à considérer que la formule de l'observatoire foncier permet d'améliorer l'efficacité des systèmes d'information foncière. Nos investigations tendent à confirmer cette hypothèse, et cela pour deux raisons principales. La première est que la structure mutualiste et coopérative de l'observatoire permet une gestion plus efficace des données et des informations foncières. Au-delà de la dimension technique de la gestion des données, un autre avantage de la structure de l'observatoire foncier est qu'elle permet de stimuler l'animation foncière, ce qui conduit notamment à faciliter le transfert de la stratégie définie au niveau régional dans les décisions foncières opérationnelles prises par les autorités locales.

Pour le cas français, un dernier élément à souligner correspond à l'impact des législations sur la protection de la vie privée sur la disponibilité des données. En effet, nos analyses montrent que les données désagrégées sur les prix y sont plus facilement accessibles qu'en Wallonie. Pour le rapport final, nous prévoyons de préciser ce constat des divergences entre « l'opacité » belge et la « transparence raisonnée » française.

3.4 SYNTHÈSE

Une synthèse sous forme de discussion et conclusion est proposée en fin du rapport scientifique joint. Cette synthèse inclut un certain nombre de recommandations pour l'amélioration du système d'informations foncières en Wallonie. Ces recommandations ont trait aux conditions à remplir pour un système performant, aux raisons qui motivent les besoins en observation et à ce qu'il convient d'observer, ainsi qu'aux besoins concrets déjà mis en évidence.

Pour conclure, il convient de revenir aux motivations de la recherche et de se poser la question de savoir s'il serait possible en Wallonie de gérer le défi démographique et l'allocation des terres à l'agriculture sans un système d'informations foncières plus efficace.

Dans la situation actuelle, on constate que :

- la connaissance en termes de besoins en logements ne se base pas sur un bilan suffisamment précis de l'offre en termes quantitatifs (en particulier méconnaissance des logements inoccupés) et qualitatifs (en particulier méconnaissance de l'état des biens) ; le potentiel foncier disponible à l'urbanisation est méconnu ;
- le soutien aux agriculteurs pour l'accès à la terre ne peut être organisé de manière performante faute d'une connaissance du marché foncier des terres agricoles, suite notamment à la non publication des prix de ces terres.

La recherche montre que c'est l'information statistique fine qui aide à la prise de décision opérationnelle et à la définition de stratégies foncières locales. Cette information est actuellement difficilement accessible. Le système d'information foncière peut être amélioré sur le plan de l'organisation de cet accès et le traitement de l'information ainsi mise à disposition. Il semble donc qu'organiser une observation foncière ciblée sur les points ci-dessus est effectivement nécessaire pour que la Wallonie relève ces défis avec succès.

3.5 PERSPECTIVES POUR LA SUITE DE LA RECHERCHE

En termes d'inventaire, l'analyse détaillée des données disponibles en Wallonie sera poursuivie. Concernant les données géographiques, la COSW, le plan de secteur ainsi que diverses cartographies (périmètre d'aménagement opérationnel...) seront examinées. Concernant les autres données, les investigations se tourneront notamment vers les loyers, les charges d'urbanismes et les plus-values.

L'inventaire des besoins doit également être approfondi. De nouveaux entretiens seront menés avec différents acteurs sur le territoire wallon. Les besoins identifiés en France permettront de structurer la trame de ces entretiens de manière à faire émerger les besoins de manière claire.

Un autre sujet à examiner est l'impact de la législation sur la protection de la vie privée et sur la disponibilité des données. Une comparaison des situations wallonne et française explicitera le rôle des organismes qui sont en charge de la protection de la vie privée (la Commission de la protection de la vie privée en Belgique et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en France).

En complément sur l'étude du cas français, nous nous intéresseront aux causes de l'arrêt de certains observatoires fonciers ainsi qu'à l'évaluation des coûts administratifs de ces structures.

Les régions Lorraine et Nord-Pas-de-Calais qui mènent actuellement des projets de création d'un observatoire foncier au niveau régional nous ont fait part de l'idée de mutualiser l'ensemble des démarches. Cette collaboration pourrait être formalisée par le dépôt d'un projet Interreg. Il pourrait être intéressant d'investiguer cette piste en vue de bénéficier de l'expérience des acteurs du Nord-Pas-de-Calais en matière de politiques foncières et de la ressource financière non négligeable que pourrait représenter l'Union Européenne.

Le système d'information et les pratiques d'observation foncière en Flandre et à Bruxelles seront examinés et les acteurs locaux interviewés en vue de tirer des enseignements pour l'opérationnalisation des résultats de la recherche en Wallonie.

Enfin, compte tenu du contexte de régionalisation dans lequel nous nous trouvons, il sera intéressant d'adopter une démarche proactive en intégrant dès à présent les recommandations qui découlent de cette échelle.

4. LISTE DES ANNEXES

- Annexe R1.1 : Rapport scientifique
Fichier : CPDT_RI_Avril_2015_Annexe_R1-1_Rapport_scient.pdf
- Annexe R1.2 : Annexes
Fichier : CPDT_RI_Avril_2014_Annexe_R1-2_Annexes.pdf

5. COMPOSITION DE L'EQUIPE

Responsables scientifiques

Pour le Lepur : Jean-Marie Halleux

Pour l'UCL - Géomatique : Pierre Defourny

Chercheurs

Pour le Lepur : Jordane Sarciat et Claire Van der Kaa

Pour l'UCL - Géomatique : Christophe Bocquet