

Pour une observation partenariale

La Wallonie cherche un modèle

En Belgique, la région wallonne s'interroge sur la nécessité d'un système d'observation foncière en regardant ce qui se passe en Flandre, la région voisine, ainsi qu'en France.

Le développement de l'observation foncière est-il nécessaire à la conduite de la politique foncière publique ? Cette hypothèse tend à se confirmer au vu des pratiques des territoires présentant des marchés tendus et des enjeux fonciers importants. En effet, tant en France qu'à l'étranger, les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients qu'ils ne pourront faire l'économie de systèmes d'observation performants s'ils veulent concrétiser leurs ambitions en matière de politique foncière et de développement territorial.

La notion de système d'observation foncière s'applique aux différentes étapes allant de la donnée brute à une information élaborée, c'est-à-dire à une donnée interprétable et effectivement interprétée. La distinction entre donnée et information conduit à poser la question de la performance des systèmes d'observation, en considérant que les systèmes performants sont des systèmes permettant d'influencer utilement la prise de décision politique et administrative. La distinction entre donnée et information conduit également à souligner que le système d'observation foncière s'articule autour de trois fonctions principales : la production de données brutes, la transformation de données en informations et le transfert de données et d'informations entre acteurs.

Deux modèles semblent s'opposer en matière de système d'observation foncière : d'un côté, les systèmes d'observation formalisés et, d'un autre côté, les systèmes d'observation non formalisés. Dans les systèmes formalisés, l'information a la particularité d'être développée au sein de structures dédiées. Vu de l'étranger, nous sommes frappés par le caractère formalisé des systèmes français d'observation foncière, suite à la multiplication des observatoires un peu partout sur le territoire natio-

nal¹. Dans la plupart des pays, les systèmes d'observation foncière demeurent informels, à l'image des Pays-Bas, du Royaume-Uni ou encore de la Belgique. Cet article s'intéressera à la situation belge et plus précisément à la situation de la Flandre, l'une des trois régions belges aujourd'hui compétentes pour les principales matières territoriales que sont l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la politique foncière.

Bien que la Flandre n'ait pas développé de structure aussi formalisée que des observatoires fonciers, ses décideurs sont toutefois à l'initiative de plusieurs outils d'aide à la décision foncière. Cet article en propose une analyse par la mise en exergue des principaux points communs et des principales divergences vis-à-vis des tâches et fonctions remplies par les observatoires fonciers français. Parmi les points communs, l'article souligne en particulier le rôle central des pratiques coopératives et partenariales pour établir une observation foncière performante.

L'observation foncière en Flandre : développement des pratiques coopératives mais opacité persistante

Le recensement participatif de l'immobilier public

Pour la Flandre, une première illustration de l'importance des pratiques participatives est donnée par l'« inventaire des biens fonciers et immobiliers publics ». Le rôle de cet outil est de fournir des renseignements pour la gestion du patrimoine foncier et immobilier situé sur le territoire flamand et qui, d'une manière ou d'une autre, dépend des autorités flamandes. Il

¹ *États des lieux de l'observation foncière en France, 2007*, Centre de documentation de l'urbanisme, direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, rapport d'étude, 74 p.

Jordane Sarciat
Sébastien Hendrickx
Jean-Marie Halleux
Université de Liège, Lepur¹

¹ Cet article fait suite à un travail du Centre de Recherche en Sciences de la Ville, du Territoire et du Milieu Rural visant à évaluer l'utilité de la création d'un observatoire foncier en Wallonie, dans le cadre de la CPDT (Conférence permanente du développement territorial), un centre interuniversitaire financé par la Région wallonne. Les rapports de recherche peuvent être consultés à <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/193752> et <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/191512>

s'agit plus exactement d'identifier tant les biens publics susceptibles d'être vendus que les biens publics susceptibles d'être mobilisés pour divers projets de développement. De ce point de vue, l'outil se rapproche du dispositif français de la carte d'identité à la parcelle, un dispositif utilisé par divers observatoires² pour l'identification des gisements fonciers et immobiliers stratégiques d'un territoire.

L'inventaire renseigne des informations utiles à la gestion du parc foncier et immobilier, à l'image des caractéristiques physiques et de la nature des terrains (habitat, activité économique, espace vert, espace agricole, espace de loisirs, etc.). Pour les bâtiments, leur nature est également identifiée, de même que la consommation d'eau et d'énergie, le nombre d'étages, le nombre d'emplacements de parking et de pièces ainsi que la fonction de ces pièces.

L'identité des personnes travaillant dans les différents bâtiments est également recensée dans la base de données.

L'outil « inventaire des biens fonciers et immobiliers publics » exploite plusieurs bases de données et, en particulier, une base de données cadastrale gérée par le Service public fédéral des finances³. Ces bases de données sont indispensables mais elles sont insuffisantes pour le bon fonctionnement de l'outil. En conséquence, l'administration flamande a mis sur pied une incrémentation de nouvelles données par « crowdsourcing », c'est-à-dire par collecte participative. Dans chaque bâtiment ou service, une personne y travaillant est chargée de renseigner certaines informations par le biais d'une plateforme web.

Le développement de pratiques participatives

En Flandre, les pratiques participatives relatives à l'information foncière se développent au-delà du seul inventaire des biens fonciers et immobiliers publics. Elles s'appliquent en particulier au transfert d'informations entre les communes et

la région. Cela concerne notamment les données sur les permis de construire, les logements vacants ou encore les parcelles non bâties. À la différence de la Wallonie, les échanges automatisés commune-région relatifs à ces problématiques y sont devenus monnaie courante. La gestion du droit de préemption est également concernée par le développement des pratiques participatives, avec la mise sur pied d'un guichet électronique visant à alléger les tâches administratives afférentes. Alimenté par les notaires, le guichet électronique « préemption » inventorie les informations et alerte directement les autorités compétentes lors de la mise en vente d'un bien soumis à ce droit.

Les pratiques collaboratives observées en Flandre offrent à l'administration régionale une alternative tant à la mise sur pied d'un fastidieux travail d'encodage qu'à l'organisation de coûteuses et chronophages enquêtes de terrain. Lors de l'analyse de ces pratiques, nous avons été frappés par la rapidité de leur mise en place ainsi que par leur capacité à s'adapter et à évoluer. Les dispositifs se veulent perfectibles au fil de l'expérience d'utilisation. Par exemple, l'inventaire des biens fonciers et immobiliers qui a été imaginé à partir de 2010 recensait déjà neuf cents bâtiments en 2012. Depuis, il s'étend progressivement à un plus grand nombre de services administratifs partenaires – venant apporter les informations de leurs propres bâtiments – jusqu'à atteindre aujourd'hui un inventaire de près de trois mille propriétés bâties et quatre-vingt-dix mille parcelles. De plus, une série d'applications complémentaires se développent autour de la base de données de l'inventaire, dont un outil cartographique⁴. Parmi les applications complémentaires, nous trouvons également la possibilité de disposer de fiches descriptives pour les parcelles et bâtiments, ainsi que la possibilité de produire des outils de monitoring ou des rapports annuels.

Toujours à propos de l'« inventaire des biens fonciers et immobiliers publics », soulignons qu'une grande attention est portée aux personnes ressources en charge d'alimenter la base de données. Pour

s'assurer de l'efficacité du travail, une grande attention est également portée aux contextes sociologiques et de gouvernance au sein desquels ces personnes sont plongées, cela afin d'éviter d'éventuels blocages et freins à la collaboration. En effet, la collecte d'informations sur les locaux d'un service pouvant être interprétée comme une volonté de contrôle externe illégitime, le problème potentiel des comportements protectionnistes peu coopératifs n'est pas à négliger. Afin de stimuler la coopération, il est également prévu que l'ensemble des acteurs puissent bénéficier des applications mises en place.

Le développement de multiples pratiques participatives témoigne du pragmatisme des autorités flamandes. En effet, ces « data-solutions » apportent fluidité et efficacité dans le système d'information foncière. La communication des informations permet à l'autorité régionale flamande de disposer d'une très bonne connaissance de son territoire, de son parc immobilier et de la façon dont celui-ci est utilisé. Cela lui permet à la fois un suivi précis de sa politique foncière (par rapport aux logements vacants, aux terrains non bâtis ou encore à la production de logements sociaux), et un fonctionnement efficace des systèmes de taxes et d'amendes. En France, à notre connaissance, il n'existe pas de pratiques de collectes de données similaires concernant l'inventaire des logements vacants, le droit de préemption ou celui des parcelles non bâties. Nous pouvons toutefois mentionner la base nationale Sitadel, pour laquelle des agents communaux renseignent des données sur les permis d'urbanisme, dans un but de suivi de l'urbanisation. Pour autant, la base Sitadel semble renvoyer à un système de collecte plus classique et elle ne pas présenter la capacité évolutive des mécanismes observés en Flandre.

Une opacité persistante sur les prix

Une faiblesse importante de l'observation foncière en Flandre – ou plus globalement en Belgique – tient à l'opacité persistante sur les données désagrégées relatives aux transactions et aux prix. En la matière, force est de constater les divergences de pratiques entre la France et la Belgique. Alors que les données de prix gérées par le Service public fédéral des finances sont d'un accès difficile et/ou onéreux, la France présente un contexte plus favorable →

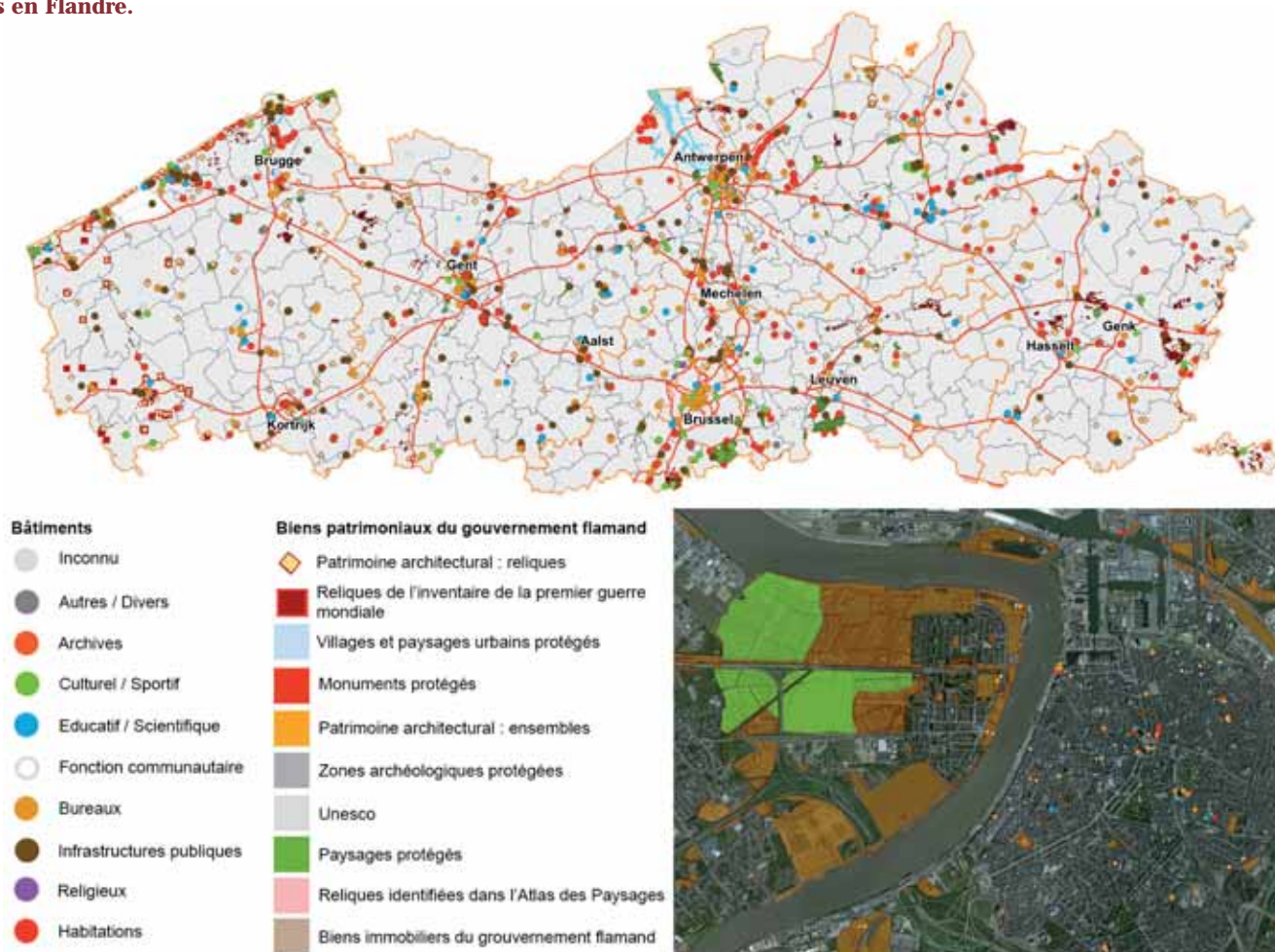
“ L'opacité belge tient au manque d'encadrement juridique de l'utilisation des données patrimoniales sensibles. ”

² Les observatoires fonciers de la Haute-Savoie, de Guadeloupe ou encore l'EPF Bretagne ont développé cet outil.

³ L'équivalent du ministère de l'Économie et des Finances en France.

⁴ Visualisable sur le site « <http://vomaps.vlaanderen.be/> ».

Mode de localisation des biens publics en Flandre.



→ de « transparence raisonnée », avec la possibilité, désormais offerte aux acteurs des territoires, d'accéder à des données foncières désagrégées.

Le principal facteur explicatif de la divergence entre l'opacité belge et la transparence raisonnée française tient au manque d'encadrement juridique de l'utilisation des données patrimoniales sensibles. La Belgique a pourtant préparé une loi « vie privée » sensiblement identique à la loi française « informatique et liberté ». Dans ce domaine, la France se démarque toutefois par la mise en place de règlements supplémentaires qui interprètent et adaptent les fondements de cette loi au cas précis de l'utilisation des données à caractère personnel par les acteurs des territoires investis d'une mission d'intérêt public⁵. Cette organisation de l'utilisation a ainsi permis l'émergence d'une relative trans-

parence qu'illustrent bien les bases Majic, DVF ou Perval.

Malheureusement, de tels cadres juridiques interprétatifs demeurent absents en Belgique, ce qui contraint les autorités de contrôle à examiner chaque demande au cas par cas, vis-à-vis de la loi sur la vie privée. En pratique, il s'agit là d'un processus chronophage et inefficace car les demandes sont formulées sans réelles connaissances des données qu'il est possible d'acquérir. Au final, il en résulte une indisponibilité de fait des données désagrégées sur les transactions, ce qui limite fortement la portée et l'utilité des analyses sur les dynamiques de marché.

Manque d'intégration des politiques sectorielles

Une seconde faiblesse notable des systèmes d'observations foncières flamands et belges, est le manque d'intégration entre la politique d'aménagement du territoire et les politiques foncières sectorielles. Il existe de nombreuses politiques publiques

sectorielles dont la mise en œuvre nécessite de mobiliser des terrains ; ce sont principalement les politiques de l'environnement, de l'agriculture, du logement, du transport et de l'économie.

Dans un monde idéal, les besoins fonciers de ces politiques sectorielles devraient être intégrés dans le cadre plus vaste des politiques explicitement spatiales de l'aménagement du territoire et du développement territorial. Dans le monde réel, force est de constater le manque d'intégration effective.

L'analyse du cas flamand confirme ce constat, comme en témoigne par exemple l'insuffisance voire l'absence de volet foncier dans les documents stratégiques sectoriels. En effet, les documents stratégiques liés aux politiques sectorielles mentionnant la politique foncière sont peu précis et ils ne recensent généralement qu'un court relevé de bonnes intentions. Pourtant, afin de permettre aux politiques publiques sectorielles de répondre à leurs besoins en terrains, il est essentiel de les envisager

⁵ Tels que l'« Autorisation Unique n° AU-001 » et la « Dispense n° 16 » de la CNI, ou encore les Conditions Générales d'Utilisation de la base DVF.

vis-à-vis des autres politiques et des autres besoins. En la matière, la situation française se rapproche de la situation belge, même si, comme il est précisé ci-dessous, le fonctionnement participatif des observatoires permet une lente amélioration de la situation.

Géodynamix, l'occupation du sol d'hier, d'aujourd'hui et de demain

Pour compléter l'analyse sur la situation flamande, évoquons encore l'outil Géodynamix. Développé par le Service régional de l'aménagement du territoire flamand, ce dispositif a pour objet l'observation de l'occupation du sol. Il s'agit d'une cartographie raster d'une résolution de 10 mètres sur 10. Elle est mise à jour sur une base annuelle ou bisannuelle et couvre toute la région (soit 13 552 km²). Elle est bâtie sur le croisement d'indicateurs préexistants provenant de différentes administrations – notamment l'administration de l'environnement – et de partenariats externes à l'administration régionale⁶. Pour chaque information, un organisme est désigné « source authentique ». L'organisme en question est alors responsable de la validation de la qualité de cette information. L'ensemble des données est rassemblé par l'AGIV (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen), un organisme chargé d'assurer une utilisation optimale des informations géographiques en Flandre⁷.

À l'instar de certains observatoires fonciers français, l'outil permet de disposer d'une bonne connaissance de l'état actuel du territoire et de quantifier la consommation foncière dans le temps. Outre la possibilité d'analyser les évolutions passées, Géodynamix propose une application de prévision des changements futurs d'occupation des terres en fonction de divers scénarios. L'outil peut ainsi modéliser la manière dont l'urbanisation devrait se développer d'ici à 2050 en fonction de facteurs paramétrables (caractéristiques géographiques et sociodémographiques, priorités administratives et politiques, mise en place de servitudes, etc.). Des scénarios d'optimisation de l'utilisation des terres peuvent ainsi servir de guide aux politiques

de développement territorial. Encore à l'état de prototype, cette application n'a pour l'instant fait l'objet d'aucune utilisation concrète. Elle apparaît toutefois très prometteuse pour la prise de décision foncière, en particulier pour réviser la répartition des droits des sols et opérationnaliser l'identification de gisements fonciers stratégiques.

Les observatoires fonciers en France : partenariat et coopération au service de politiques foncières mieux intégrées

L'analyse des systèmes d'observation foncière en France conduit également à souligner l'importance des logiques de partenariat. Même si les nombreux observatoires fonciers se différencient tant par leurs activités concrètes que par les enjeux qui ont donné lieu à leur création, ils présentent toutefois la caractéristique commune d'être pilotés dans le cadre d'un partenariat entre une pluralité d'acteurs⁸. Au-delà d'un mode de gouvernance commun, promouvoir la coopération entre acteurs constitue une mission fondamentale de certains observatoires fonciers. Par l'animation de colloques, d'ateliers thématiques ou de sessions de débats, ils sont de véritables espaces d'échanges, de réflexions et de mutualisation pour les acteurs des territoires, offrant ainsi un cadre propice à une cohérence territoriale renforcée.

En termes d'aménagement du territoire, les observatoires fonciers permettent notamment le renforcement de l'articulation entre les documents stratégiques, les dispositifs réglementaires et les actions opérationnelles au niveau local. L'animation génère en effet l'émergence d'un mode de transfert informel vers le terrain de la stratégie définie au niveau régional et intercommunal, venant ainsi combler l'influence souvent limitée des grands documents de planification (SRADDT, DTADD...) sur les décisions foncières opérationnelles.

En plus de l'articulation entre aménagement stratégique et aménagement opérationnel, l'expérience française met également en lumière l'enjeu de l'articulation

entre les politiques publiques sectorielles et la politique d'aménagement du territoire. Comme indiqué ci-dessus, les besoins en terrains des politiques sectorielles sont insuffisamment intégrés. Par exemple, il n'est pas rare de rencontrer une même parcelle destinée simultanément à une fonction économique dans un document relatif au développement économique et au passage d'une trame verte dans un autre document relatif à l'aménagement ou à l'environnement. Dans ce cadre, les activités des observatoires dans la mise en place d'ateliers de co-construction de méthodologies favorisent l'émergence d'un langage commun comme fondations pour des débats équitables sur diverses questions foncières, non avec la volonté de faire converger les intérêts des parties prenantes, mais pour encourager le consensus et une coopération efficace sur le long terme. Enfin, l'harmonisation de l'information foncière sur un territoire donne la possibilité de confronter les indicateurs de deux « sous-régions », notamment le cadre de suivi et d'évaluation de politiques publiques.

Comme espaces d'expression, les observatoires permettent aussi d'identifier au mieux les besoins en informations des acteurs utilisateurs. Pour bien couvrir les besoins dans leur ensemble, on envisage de plus en plus la création d'observatoires transversaux qui intègrent les principaux secteurs directement liés aux problématiques foncières – économie, logement, agriculture, environnement. L'observatoire doit cependant être attentif à produire ce qui est utile – et uniquement ce qui est utile – pour répondre aux attentes très pratiques des acteurs de terrain et éviter le problème de la sous-exploitation de l'information qui caractérise certaines structures d'observations. ■

⁶ Notamment les provinces flamandes ou l'organisme européen de recherche VITO.

⁷ Une partie de ces données est visualisable sur le portail « geopunt.be ».

⁸ Sous statut autonome, l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF) est l'exception qui confirme la règle. Cela étant dit, il s'appuie néanmoins sur des moyens humains issus de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France et de l'État au travers de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement.