

De la plume d'oie au traitement intégré. La Documentation patrimoniale belge.

Marcel FRECOURT, Belgique

INTRODUCTION

L'Etat fédéral belge s'est engagé à l'aube du 21ème siècle dans une réforme d'envergure au niveau de la fonction publique connue sous le nom de code COPERNIC. Les Ministères deviennent des Services Publics Fédéraux avec comme objectifs principaux de remettre le citoyen au centre des processus de travail et de permettre aux fonctionnaires de remplir leurs missions de manière plus efficace.

Le Ministère des Finances, le plus important des ministères fédéraux avec près de 30.000 fonctionnaires, n'échappe pas à cette restructuration et reprend ce mouvement à son compte sous le vocable COPERFIN.

Une nouvelle organisation est mise en place. En remplacement des anciennes administrations apparaissent des entités et des piliers qui regroupent les différentes missions assignées au SPF Finances.

A côté des entités « Trésorerie » et « Impôts et Recouvrement » est créée une entité « Documentation patrimoniale » (AGDP – Administration générale de la Documentation patrimoniale) qui regroupe les administrations du cadastre, le secteur enregistrement et domaines de l'administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines et les conservations des hypothèques, soit tout les secteurs administratifs traitant des matières patrimoniales, mobilières et immobilières. Les missions, ainsi réunies et consolidées, sont réparties en 5 piliers : Collecte et Echange d'Information, Services Patrimoniaux, Recouvrement non fiscal, Sécurité juridique, Mesures et Evaluations.

CONTEXTE GENERAL

La Documentation patrimoniale gère un grand volume d'informations. Une bonne gestion de ces informations permet à l'autorité d'exécuter de manière fiable et efficace les tâches d'intérêt général qui lui sont confiées. Grâce aux nouveaux développements technologiques, cette information est de plus en plus gérée dans le cadre de l'e-government, et intéresse un nombre croissant de partenaires tels que le monde de l'entreprise, le monde universitaire ou la société civile en général.

Les informations sont des outils majeurs dans divers domaines thématiques, comme le territoire et l'environnement, la population, la société, l'économie, les finances... Nos différents services accomplissent leurs missions dans ces domaines. La réalisation de ces missions dans un contexte socio-économique et administratif en pleine évolution est la principale préoccupation de notre administration générale.

Notre entité « Documentation patrimoniale » est entrée dans une profonde réflexion sur ses missions et, plus précisément, sur la nature des services qu'elle rend à la collectivité et sur les collaborations qu'elle envisage avec ses partenaires actuels ou futurs.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré

La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

L'étude du territoire, de son évolution, des populations qui y vivent et des activités publiques et privées qui s'y développent concerne un grand nombre de disciplines (économie, sociologie, géographie, histoire, environnement, droit)... Les chercheurs actifs dans ces domaines sont perpétuellement à la recherche de données pertinentes. Sont concernés des éléments aussi divers que la structure de la propriété et des propriétaires, les avoirs publics, les transactions foncières et immobilières, l'utilisation et l'occupation du sol, l'évolution des textes de loi...

C'est dans cette optique que s'est orientée la réflexion créative de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale soutenue par les réformes COPERNIC et COPERFIN, ouvrant ainsi la perspective d'une consolidation et d'une rationalisation de la conservation, de la mise à jour et de la diffusion de l'information patrimoniale

C'est la genèse du concept de traitement intégré connu chez nous sous l'acronyme **STIPAD** – **S**ystème de **T**raitement **I**ntégré **P**atrimonium **D**ocumentatie.

UN PEU D'HISTOIRE.

Mais avant d'aborder la mise en œuvre du projet, voici une petite rétrospective des méthodes de conservation et de mise à jour des principaux documents constituant la documentation patrimoniale.

Les registres hypothécaires ont été tenus manuellement jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle. Les actes sont transcrits entièrement et les formalités hypothécaires font également l'objet de procédures manuelles. Depuis 2000, les actes sont scannés et les données sont informatisées et conservées sur support magnétique dans 48 systèmes (il y a 48 conservations) indépendants.

Les comptes mobiles, répartis dans plus de 200 bureaux d'enregistrement, véritable historique de la propriété, ont été tenus manuellement jusqu'en 2003, année où une application informatique (LOCO) a été implémentée. Ces comptes mobiles (10 millions de feuillets mobiles double face) ont été scannés et indexés en 2006 et 2007 permettant ainsi leur consultation étendue à tous les bureaux.

Dans des registres, puis dans des bibliorhaptés, **la matrice cadastrale** a été tenue à jour manuellement jusqu'au début des années 70, date à laquelle elle est reprise sur support magnétique. Cette reprise ne modifie cependant en rien les procédures de travail ni le rythme annuel de sa mise à jour. C'est en 1994, avec l'arrivée du projet CADNET qu'on entre véritablement dans l'ère informatique avec une profonde modification de la structure des fichiers (on passe d'un fichier séquentiel à une base de données) et une mise à jour à distance, on-line et en temps réel.

A part une modeste rénovation touchant un peu plus de 10% des feuilles (il y a au total un peu plus de 29.000 feuilles de plan), **le plan cadastral** n'a subi que peu d'évolution dans le temps, mis à part l'amélioration de son support (papier-film). Les mises à jour annuelles se font manuellement sur base de croquis. En 2002 un projet de vectorisation des feuilles analogiques est mis sur pied. C'est le projet Cadmap.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré
La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

Vous avez ainsi pu constater que les anciennes administrations ont développé, dans l'optique de leur mission propre, leur informatique, leurs fichiers et leurs applications.

Chacune d'entre elles détient des informations redondantes supportées par des systèmes informatiques différents et incompatibles. Les informations sont en outre conservées dans des systèmes de stockage différents, dispersés et tout aussi incompatibles.

Le degré d'informatisation est très différent selon les secteurs: de nombreuses données sont encore gérées manuellement, données souvent redondantes avec des données informatisées dans d'autres secteurs. L'échange de données reste donc manuel dans la plupart des cas, ce qui rend cet échange lent, difficile, voire impossible.

Cette structure, ou plutôt cette non-structure, engendre des mises à jour multiples de données redondantes d'où une incohérence et une non fiabilité des données. Certaines données ne sont de plus pas mises à jour. On comprendra donc aisément les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins connus des utilisateurs traditionnels, voire l'impossibilité de répondre aux besoins nouveaux d'utilisateurs émergents de plus en plus nombreux, et ce dans des délais de réponse acceptables.

LE TRAITEMENT INTEGRE DE LA DOCUMENTATION PATRIMONIALE.

La réponse de l'AGDP à ces nombreux défis est la mise en place d'un traitement intégré.

Définition du programme

Le programme « Traitement intégré de la documentation patrimoniale » a pour ambition de réorganiser de manière rationnelle et efficiente le business de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale en informatisant toutes les données alpha-numériques et graphiques dont cette administration est propriétaire et gestionnaire et en informatisant également les processus de travail redessinés par Coperfin dans un exercice de Business Process Reengineering autour d'une banque de données patrimoniales unique utilisant les dernières avancées technologiques.

Le traitement intégré de la documentation patrimoniale est construit autour de deux axes essentiels : la réalisation d'objectifs internes et la prise en compte de besoins externes.

Les objectifs internes

Les objectifs internes sont d'ordre essentiellement technique. Citons l'informatisation des données et des processus encore manuels, la centralisation et la rationalisation des données, la suppression des redondances, la collecte unique des informations sur base d'inputs structurés directement exploitables, l'automatisation des processus, la fourniture d'outils de statistiques, d'aide à la décision ...

Les objectifs externes

La prise en compte des besoins externes répond à des objectifs fonctionnels tels que l'amélioration des prestations de services en terme de qualité, de rapidité, d'accessibilité et de fiabilité des données en assurant la sécurité juridique des transactions par une réduction draconienne des délais de mise à jour et par la conservation de l'historique des transactions.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré

La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

La mise en place de collaborations actives avec des partenaires extérieurs et la prise en compte de nouveaux éléments sociaux, économiques et environnementaux sont également des objectifs primordiaux.

Ces objectifs répondent parfaitement aux missions assignées à l'AGDP à savoir :

- la constitution de la documentation patrimoniale (collecte des informations, validation des données, estimation des valeurs, conservation, actualisation et historique des données). Dans cette optique attirons l'attention sur le fait que l'AGDP a déclaré prioritaire la mission documentaire au détriment de la mission fiscale, ce qui est une modification radicale de l'orientation connue sous les anciennes administrations.
- la collecte, la diffusion et l'échange de l'information (protocole d'accord avec les organisations ou partenaires externes – Régions, IGN, Huissiers, Association belge des Banques, Fedict, Notaires, Géomètres, IPI, Architectes ...) et délivrance de produits aux professionnels et aux particuliers.
- les prestations de service liés au patrimoine (bornage, acte authentique, évaluations...), ainsi qu'aux services fiscaux (encaissement des droits, fixation du RC ...) et non-fiscaux (amendes pénales, administratives, SECAL ...)

C'est la valeur ajoutée qui est attendue du produit.

LA BANQUE DE DONNEES

Une première étape dans le développement de ce processus est la mise en place d'une banque de données unique pour la documentation patrimoniale regroupant les informations détenues actuellement au cadastre, à l'enregistrement et aux hypothèques. Le nom de code est **PATRIS** – **Patrimony Information System** – Les travaux préparatoires à l'implémentation de cette base de données ont débuté. Ils consistent en un rapprochement des données des trois secteurs, la recherche des incohérences au niveau des biens, des personnes et des droits, la correction de ces incohérences, la complétude de l'information ...selon un processus itératif qui doit conduire à l'implémentation de PATRIS fin 2008.

LES PROCESSUS

Autour de la banque de données PATRIS sont développés les différents processus, les nouvelles méthodes de travail issus des BPR Coperfin. Les missions de l'AGDP ont été découpées en 7 processus génériques qui sont :

Processus 10 : réclamer des droits ;

Processus 11 : acquérir, gérer et aliéner des biens

Processus 12 : évaluer des biens

Processus 13 : rédiger et passer un acte authentique

Processus 14 : conserver et mettre à jour la documentation patrimoniale, y compris le plan cadastral

Processus 15 : communiquer les informations patrimoniales

Processus 16 : traiter les désaccords.

Les processus de recouvrement non-fiscal sont traités dans un autre projet.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré

La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

La banque de données PATRIS et les processus développés autour de celle-ci forment le traitement intégré (STIPAD).

LE PLANNING

Initié en 2002, le projet prend réellement le départ par l'attribution d'un marché public début 2006. Après une période de consolidation des processus et des analyses préalables, les équipes projets travaillent maintenant à la migration des données et au développement des procédures de travail informatisées. Une attention particulière est portée sur l'aspect légal et réglementaire et sur l'accompagnement au changement. Un « Change Management Team » a été mis en place qui écrit actuellement un plan de communication, un plan de formation et un plan de déploiement. De plus, des équipes de testeurs (Key-Users) ont été mises en place dans nos services extérieurs et associées dès le début au développement du projet.

STIPAD est divisé en 10 itérations et 3 releases. Les deux premières itérations ont été livrées fin mai et début juillet de cette année. La troisième, constituant la release 1 sera livrée fin 2007 et couvre 30% des fonctionnalités. La release 2 qui couvre 80% des fonctionnalités sera livrée fin 2008 et la release 3 (100% des fonctionnalités) fin 2009.

LES CONCEPTS

Cette démarche de traitement intégré est développée autour d'un certain nombre de concepts nouveaux adoptés par le comité de pilotage du projet.

Le dossier unique

Le dossier unique est basé sur la mise à disposition de tous les services du SPF Finances d'un signalétique commun reprenant au sens large toutes les données d'identification du citoyen. A partir de ce signalétique est créé un volet fiscal et un volet patrimonial disponible au fonctionnaire compte tenu de sa mission.

Le guichet unique

Actuellement, les démarches administratives que doivent réaliser le citoyen ou le professionnel sont multiples et doivent être effectuées dans des endroits différents. L'objectif est de simplifier et d'optimiser les démarches que les citoyens et les professionnels doivent réaliser auprès de la documentation patrimoniale. Le notaire a un guichet unique qui lui est désigné pour tous les actes qu'il dépose, quelle que soit la localisation du bien, et pour toutes les démarches et demandes qu'il introduit. Le citoyen peut s'adresser à n'importe quel guichet unique. Il y en aura 55 en Belgique.

La gestion de risque

Vu la restriction du personnel et l'augmentation des missions de notre organisation, le contrôle systématique et complet de chaque déclaration, acte ou formalité n'est plus possible, de même que le contrôle des valeurs déclarées. L'objectif est de cibler de manière intelligente pertinente et transparente les dossiers à vérifier ou à contrôler.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré
La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

La notion de source authentique

L'AGDP veut valoriser ses données et leur traitement et devenir la source authentique des données qui lui sont propres. Elle veut également reconnaître et accepter l'authenticité des produits entrants et fournir des produits sortants authentifiés.

La formalité unifiée

L'objectif est d'effectuer toutes les formalités à partir d'une demande unique déposée au guichet unique.

Priorité de la mission patrimoniale (documentaire) sur la mission fiscale

Le concept implique que l'on mette à jour la documentation patrimoniale indépendamment de la perception des droits, taxes et salaires qui sont associés au transfert ou à la constitution des droits réels. Le principe du paiement préalable n'est néanmoins pas abandonné. En cas de non-approvisionnement, le cas est dirigé vers les services du contentieux. Une gestion de risque est mise en place à ce niveau.

Le cadastre authentique

Actuellement les données du plan cadastral n'ont pas de caractère juridique. A défaut de pouvoir rendre ces données juridiques, nous parlons plutôt de cadastre authentique dont les données collectées font l'objet de contraintes de qualité suffisante permettant de qualifier ces données d'authentique, voire de juridiquement recevable. Cet objectif passe par la conservation, dans une couche du plan cadastral numérisé des plans de géomètres privés, l'obligation d'annexer un plan de géomètre aux actes notariés, la cadastration du domaine public, et à plus long terme, l'établissement d'un cadastre du sous-sol ;

L'identification univoque

L'identification et la définition actuelles des objets cadastraux, essentiellement la parcelle, ne sont plus suffisantes pour couvrir les missions de l'AGDP et les attentes de ses partenaires. L'attribution d'un identifiant univoque à tout objet immobilier, et non plus seulement à la parcelle doit permettre d'identifier des objets plus petits que la parcelle et des objets non représentables au plan comme des appartements par exemple. Cette identification univoque doit être compatible avec l'ensemble des processus métier de notre administration et répondre aux besoins techniques exprimés par nos partenaires dans l'optique de la création d'un SIG. C'est dans cette optique qu'à côté de l'objet parcelle a été créé un second objet appelé « PUR » (Patrimonial Unit of Real Estate). Une parcelle est composée de un ou plusieurs PUR.

La cadastration préalable

Jusqu'à présent, la cadastration d'un nouveau bien immobilier (une nouvelle parcelle issue d'un lotissement par exemple) intervient après la transaction de vente. La cadastration préalable a pour but d'identifier de manière univoque le bien immobilier préalablement à toute transaction. Le bien étant identifié, tous les documents relatifs à cette transaction portent une identification unique renforçant ainsi le caractère juridique de la documentation patrimoniale.

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré
La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

LES PROJETS GRAPHIQUES

Les trois derniers concepts exprimés débouchent tout naturellement sur les projets graphiques qui sont développés dans le cadre du traitement intégré.

Le socle graphique

Le cercle interne identifié GIS symbolise l'ensemble des projets qui concourent à l'élaboration et la mise en œuvre du socle graphique de la banque de données PATRIS. En effet, l'instauration d'un traitement intégré de l'information patrimoniale exige l'informatisation du plan cadastral et son évolution vers la construction d'un système d'information géographique qui, selon une définition générale, décrit de manière structurée des objets, phénomènes, êtres vivants ou sociétés, dès lors qu'ils sont reliés à un territoire. Le critère essentiel est donc celui de la localisation et le but ultime l'aide à la décision.

Nul ne pourra échapper à cette modernisation de la gestion du territoire entraînée par les bouleversements technologiques et cartographiques que nous connaissons actuellement. Gérer un territoire c'est en connaître les limites, les natures, les surfaces, les diverses caractéristiques techniques, les valeurs, les propriétaires ... Il faut pouvoir déterminer avec précision un bien immeuble sur base d'un référentiel cartographique à grande échelle au niveau national. C'est le rôle qu'entend jouer le SIG cadastral.

CADMAP

Le projet CADMAP permet de gérer et mettre à jour le plan parcellaire cadastral sous forme numérique.

Les 30.000 feuilles de plan analogiques sont vectorisées et les fichiers ainsi créés sont gérés dans un système de gestion électronique de documents (GED).

La vectorisation a touché le plan proprement dit mais pas les éléments périphériques tels que le cartouche d'identification, l'indication des feuilles limitrophes, les noms de rues ou de lieux-dits etc. Des équipes spéciales sont chargées de ces travaux « d'habillage » et procèdent à un géoréférencement sommaire de manière à préparer le futur assemblage des feuilles.

La numérisation du plan a le grand avantage de pouvoir également tenir celui-ci à jour de façon continue et donc de garder une parfaite synchronisation avec la matrice cadastrale. Le fait de conserver dans une couche juridique les documents originaux à l'origine des mises à jour, les plans de géomètres, et l'intégration avec la banque de données PATRIS permet de rencontrer l'objectif d'une sécurité juridique accrue.

Cadmap a fourni également les applications de mise à jour, tournant sur les postes locaux, et permettant la mise à jour des fichiers plans numériques pour les petites et grandes modifications ainsi qu'une application permettant la délivrance d'extraits papiers (extraits officiels) des plans cadastraux de manière informatisée.

CADMAP Extension

Le produit principal de l'extension du projet Cadmap est la réalisation d'un prototype de service de publication du plan cadastral sur Internet suivant la norme WMS (Web Map Server) à destination des applications des partenaires fédéraux et régionaux. Le but est de répondre d'urgence aux besoins de ces partenaires en créant la possibilité de disposer de la dernière version du plan cadastral dans leurs applications décentralisées. L'AGDP veut faire

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré

La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

du plan cadastral le plan de référence incontournable. La mise à disposition sur Internet est également envisagée pour les particuliers et les professionnels. Des tests sont également réalisés en vue de la constitution de bases de données spatiales.

CADGIS

La constitution d'un SIG patrimonial est l'aboutissement logique de la rénovation du plan cadastral. On peut identifier deux étapes importantes :

- la réalisation d'une carte numérique continue par assemblage des feuilles de plan cadastraux parcellaires. Ceci nécessite une amélioration du géoréférencement et une recherche et une décision quant à la solution à apporter aux problèmes de chevauchement de feuilles voisines ou de vides entre les feuilles. Des accords pris avec nos partenaires permettra, entre autres, de caler nos fichiers plan sur leur référentiel : sur le PICC (Plan Informatique de Cartographie Continue) en Région Wallonne, sur le GRB (Grootschalig Referentie Bestand) de l'OC GIS Vlaanderen et sur URBIS II en Région Bruxelloise ou à défaut sur un référentiel de l'IGN.
- la mise en œuvre d'une banque de données spatiales associant les données graphiques et alpha-numériques, soit un couplage étroit avec toutes les données localisables de PATRIS . CADGIS est donc la plate-forme de localisation pour PATRIS.

CONCLUSIONS

La richesse des données de la Documentation patrimoniale couplée aux nouvelles technologies IT apporte une vraie valeur ajoutée tant pour les citoyens et les entreprises que pour l'administration et ses partenaires en terme de sécurité juridique et de disponibilité des données

L'amélioration des processus en vigueur à l'administration vise à offrir un service plus efficace et plus convivial de manière à sortir du stéréotype bureaucratique qui était l'image de l'administration.

BIBLIOGRAPHIE

http://www.fiscus.fgov.be/interfakredfr/stipad_fr/contextegeneral_fr.htm

Présentation de Monsieur FRECOURT Marcel

Monsieur Marcel Frécourt est diplômé géomètre-expert immobilier de l'Etat belge depuis 1968.

Il va dès lors entamer une brillante carrière à l'administration du cadastre belge.

En sa qualité d'Auditeur général des finances, il a dirigé le service compétent en matière d'informatisation de l'administration du Cadastre. Il a participé depuis le début à l'informatisation de la matrice cadastrale et à ce titre est le créateur des systèmes CADNET...

Il est actuellement chef de service « Contrôle interne et mesure de la performance » et dirige également le service d'encadrement « Program Management Office ».

Marcel Frécourt

De la plume d'oie au traitement intégré
La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès

Québec, Canada, 2-5 octobre 2007

Dans ce cadre, il est actuellement Manager de programme du traitement intégré de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale, administration qui regroupe les services du cadastre, de l'Enregistrement & Domaines et des Hypothèques. C'est au sein du Service Public Fédéral Finances que sera développée la future banque de données intégrée de l'information patrimoniale.

Sur le plan personnel, Monsieur Frécourt est marié, père de quatre enfants et grand-père de huit petits enfants.

Ses loisirs sont partagés entre le cinéma, la musique classique et la bande dessinée. Il dirige enfin un important club d'athlétisme de la Région bruxelloise.

COORDONNEES :

Auditeur général des Finances, Program Manager Traitement Intégré, Marcel Frécourt
Administration générale de la Documentation patrimoniale
Boulevard du Roi Albert II, 33
Bruxelles
Brabant
Belgique
1030
+32 257 635 27
+ 32 257 617 52
marcel.frecourt@minfin.fed.be
www.fiscus.fgov.be

Marcel Frécourt
De la plume d'oie au traitement intégré
La Documentation patrimoniale belge

GéoCongrès
Québec, Canada, 2-5 octobre 2007