



Commission économique pour l'EuropeComité du développement urbain, du logement
et de l'aménagement du territoire**Groupe de travail de l'administration des biens fonciers****Treizième session**

Genève, 4 et 5 avril 2023

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Les écosystèmes et la sécurité dans le domaine
de l'administration des biens fonciers****Domaines thématiques du Groupe de travail :
Les écosystèmes et la sécurité dans le cadre
des futures modalités d'administration
des biens fonciers****Note du Bureau du Groupe de travail***Résumé*

Les études que le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers a menées récemment et les webinaires thématiques qu'il a organisés (ECE/HBP/2023/4) ont montré que les écosystèmes et la sécurité avaient une influence majeure sur l'administration et la gestion des biens fonciers dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et au-delà, en particulier compte tenu des grandes tendances mondiales actuelles.

C'est pourquoi le Bureau a décidé d'examiner de plus près les problèmes et les difficultés liés aux écosystèmes et à la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers au cours de la période 2023-2024 (ECE/HBP/2023/6). Il vise, par ces travaux, à mettre en lumière les répercussions que ces problèmes et difficultés auront sur l'administration des biens fonciers dans la région et à recommander aux gouvernements des moyens d'accroître la contribution de leurs stratégies dans ce domaine à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et du Nouveau Programme pour les villes.

Ayant à cœur de faire participer les États membres de la CEE, le Bureau du Groupe de travail a décidé que le débat principal de la treizième session porterait sur les écosystèmes et la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers. Le résultat de ce débat éclairera les futurs travaux, y compris les études et les activités de renforcement des capacités et de partage des connaissances.



Le présent document donne un aperçu des principaux concepts liés aux écosystèmes et à la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers et présente brièvement les grandes questions que le Groupe de travail examinera en priorité. Élaboré par le Bureau du Groupe de travail avec l'appui du secrétariat, il s'appuie sur la publication intitulée *Digital transformation and land administration – Sustainable practices from the UNECE region and beyond*, établie conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et la Fédération internationale des géomètres en 2022, sur l'étude intitulée *Sustainable Development and Security of property rights in the UNECE Region: An assessment of perceived tenure security for land and housing property*, publiée en 2022, et sur l'*Étude-scénario sur l'avenir de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE*¹, parue en 2021.

Le Groupe de travail est invité à prendre note des informations communiquées et à prier son bureau de réaliser une étude sur les écosystèmes dans le domaine de l'administration des biens fonciers et une autre sur la sécurité dans le même domaine et de lui rendre compte de l'avancement des études à sa quatorzième session, en 2025

I. Introduction

1. Les grandes tendances mondiales telles que l'urbanisation, les changements climatiques et la progression constante des technologies de l'information et de la communication ouvrent de nouvelles perspectives aux autorités chargées de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE et au-delà. Néanmoins, elles créent également de grandes difficultés, en particulier pour ce qui est d'assurer la bonne gouvernance et l'utilisation optimale des terres dans le but de maximiser les avantages sociaux, économiques et environnementaux pour tous.

2. Les études que le Groupe de travail a menées récemment et les webinaires qu'il a organisés ont montré que les écosystèmes et la sécurité, deux piliers fondamentaux et interdépendants de l'administration des biens fonciers, gagnaient en complexité sous l'effet des grandes tendances mondiales et d'éléments moteurs propres au secteur. Les écosystèmes, à savoir les mécanismes organisationnels et institutionnels qui sous-tendent les interactions entre les différents acteurs ainsi que leurs fonctions, se sont développés et diversifiés avec l'émergence de nouvelles configurations. Leur évolution influe directement sur les différents aspects de la sécurité de l'administration des biens fonciers, à savoir la sécurité d'occupation des terres, la sécurité des données, la sécurité nationale et la sécurité des systèmes.

3. Les grandes tendances actuelles sont amplifiées, notamment, par les nouveaux besoins et les nouvelles attentes des citoyens et des sociétés, l'interaction de plus en plus multidimensionnelle entre l'administration des biens fonciers et d'autres préoccupations sociales, économiques et environnementales et la diminution des dépenses consacrées aux services publics. Les relations complexes entre les grandes tendances mondiales et les facteurs nationaux ont une influence considérable sur la réalisation des objectifs de développement durable et seront examinées ultérieurement.

4. La prochaine section donne un aperçu des concepts liés aux écosystèmes et à la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers. Elle est suivie d'une vue d'ensemble des principes directeurs qui sous-tendent les activités du Groupe de travail.

II. Les écosystèmes dans le domaine de l'administration des biens fonciers

5. L'interaction multidimensionnelle croissante entre l'administration des biens fonciers et le bien-être social, économique et environnemental des citoyens et des sociétés résulte des grandes tendances mondiales, en particulier l'urbanisation, les changements climatiques, la

¹ Disponible à l'adresse suivante : <https://unece.org/fr/publications/oes/welcome>.

révolution des données et le développement des réseaux distribués et des technologies frontales. Comme indiqué précédemment, elle est amplifiée par des facteurs nationaux, notamment les nouveaux besoins et les nouvelles attentes des citoyens et des sociétés et la diminution des dépenses consacrées aux services publics.

6. Ces dynamiques, associées à la nature intersectorielle de l'administration des biens fonciers, ont donné naissance à de nouvelles configurations d'écosystèmes collaboratifs et à la répartition des composantes de l'administration des biens fonciers entre plusieurs acteurs, ce qui offre de nouvelles possibilités d'accroître la contribution de ce type d'administration à la réalisation des objectifs de développement durable. Les nouveaux partenariats public-privé, les services publics en ligne (« État plateforme ») et les solutions axées sur l'interopérabilité (technique, sémantique, juridique et organisationnelle), entre autres, préparent le terrain.

7. Dans ce contexte, il est essentiel de tenir compte des liens entre le cadastre, l'enregistrement des biens fonciers, l'infrastructure de données spatiales, l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Vu la complexité croissante des sociétés, qui exige des solutions interdisciplinaires, on ne saurait trop souligner la nécessité d'un système garantissant la cohérence de ces composantes. Ce besoin de cohérence transparaît dans le concept bien établi des droits, des restrictions et des responsabilités, qui régit la relation entre les citoyens et le territoire : les « droits » sont définis dans les procédures d'enregistrement (c'est-à-dire inscrits dans les registres fonciers) et les « restrictions » et « responsabilités » sont déterminées dans le cadre de l'aménagement du territoire et indiqués dans les registres fonciers, mais tous trois sont définis selon une perspective géospatiale dans l'infrastructure de données spatiales.

8. La distribution verticale des responsabilités complique la tâche, les activités et les fonctions relatives aux droits, aux restrictions et aux responsabilités étant réparties entre les autorités locales ou municipales et les institutions nationales. Par exemple, dans certains pays, les organismes nationaux chargés du territoire sont les dépositaires des données collectées au niveau local via des plateformes numériques. Cette répartition des tâches vise à uniformiser la collecte des données et à permettre aux autorités nationales de consulter les données locales, comme les plans de mise en valeur des terres et les informations relatives aux bâtiments.

9. Si ces dynamiques et les nouveaux écosystèmes d'acteurs et de composantes qui en résultent varient selon les contextes, ils n'en ont pas moins une incidence majeure sur l'administration des biens fonciers. Il importe donc d'examiner ces nouveaux écosystèmes et d'en repérer les points communs, qui jouent un rôle déterminant dans les politiques nationales, les accords de coopération régionaux et les activités de sensibilisation à l'échelle mondiale.

10. En même temps, les grandes tendances et les éléments moteurs propres au secteur décrits dans *l'Étude-scénario sur l'avenir de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE* ont un effet non négligeable sur les réseaux, les mécanismes de collaboration et les acteurs concernés. La transformation numérique, en particulier, permet d'harmoniser les différentes composantes de l'administration des biens fonciers, comme le cadastre et l'enregistrement, l'infrastructure de données spatiales, l'aménagement du territoire et l'urbanisation. La modification des procédures et des pratiques qui en découle est essentielle à la création de nouvelles synergies propices au renforcement du rôle et de l'efficacité de l'administration des biens fonciers et, partant, de sa contribution à la réalisation des objectifs de développement durable.

11. Les questions abordées ci-dessus seront au cœur d'une étude sur les écosystèmes dans le domaine de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE. Des recommandations visant à soutenir les politiques et initiatives nationales et régionales dans ce domaine seront formulées, et les résultats de l'étude, examinés au cours d'un atelier en ligne, éclaireront les activités de renforcement des capacités et de partage des connaissances.

12. *L'Étude-scénario sur l'avenir de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE* et la publication intitulée *Digital transformation and land administration – Sustainable practices from the UNECE region and beyond* serviront de cadre de référence, l'objectif étant de garantir que la question des écosystèmes dans le domaine de

l'administration des biens fonciers est examinée de manière prospective, inclusive et intégrée. C'est particulièrement important dans le contexte de la transformation numérique et de l'adoption conséquente des principes du « numérique par défaut » dans l'administration des biens fonciers. Si ces principes et les solutions associées offrent de nouvelles possibilités et favorisent l'innovation, ils exigent de prendre des décisions stratégiques judicieuses qui soient fondées sur des éléments factuels, sur les connaissances et les données d'expérience disponibles et sur les meilleures pratiques propres à assurer la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers et à garantir que personne n'est laissé pour compte.

III. La sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers

13. La technologie et la transition numérique façonnent les moindres aspects du monde d'aujourd'hui, stimulant le développement et la modernisation du secteur public, y compris l'administration des biens fonciers². Si de nombreux pays ont achevé la numérisation des données analogiques dans ce domaine, des progrès restent à faire dans la région de la CEE, où davantage de mesures doivent être prises pour moderniser les procédures pertinentes. Alors que les autorités chargées de l'administration des biens fonciers s'efforcent de moderniser les systèmes qu'elles utilisent ou envisagent de le faire, la transformation numérique soulève de nombreuses questions en matière de sécurité.

14. De manière générale, il importe que les solutions numériques et les progrès technologiques répondent aux besoins croissants des citoyens et des sociétés, vu la complexité et les dimensions multiples des droits, des restrictions et des responsabilités. De plus, il convient d'aborder la question de la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers sous plusieurs angles, associés chacun à un concept différent, de sorte que ces concepts donnent ensemble une image globale des questions et des problèmes que les autorités chargées de l'administration des biens fonciers et les décideurs doivent examiner en priorité. Concrètement, la sécurité foncière peut être examinée sous l'angle des citoyens, des systèmes d'administration des biens fonciers et de la société, région ou nation. Ces trois angles renvoient à des concepts différents, bien que chevauchants, comme la sécurité d'occupation des terres, la sécurité des données et la sécurité des systèmes. Ces concepts sont décrits brièvement ci-après.

Sécurité d'occupation des terres

15. La sécurité d'occupation des terres est une des principales composantes de l'administration des biens fonciers. Elle correspond à la certitude que le droit à la terre de chacun est reconnu par autrui et protégé. Plusieurs outils d'administration des biens fonciers, comme l'enregistrement, permettent d'assurer cette sécurité, et il appartient aux gouvernements de déterminer de quelle manière les utiliser au mieux, en fonction notamment des traditions culturelles et judiciaires nationales. On peut aussi envisager la sécurité d'occupation des terres dans une perspective sociale (c'est-à-dire comme un phénomène social), en considérant le sentiment de sécurité d'occupation des habitants. De plus, la sécurité d'occupation peut être mesurée à partir du nombre de plaintes déposées dans les pays de la CEE.

Sécurité des données

16. On entend par « données » toute information enregistrée dans le système d'administration des biens fonciers. Les données sont considérées comme sensibles si elles comprennent des informations personnelles privées (des numéros de compte en banque et de carte de crédit, par exemple) ou des informations relatives à des questions nationales (comme

² On trouvera des informations détaillées dans la publication intitulée *Digital transformation and land administration – Sustainable practices from the UNECE region and beyond*, disponible à l'adresse <https://unece.org/sites/default/files/2022-11/FIG%20Publication%20NO%2080%20ENG.pdf>.

l'emplacement d'infrastructures critiques ou de camps militaires). Dans ce cas, elles sont traitées comme des informations confidentielles en ce sens qu'elles doivent être protégées et tenues hors de portée des personnes n'ayant pas l'autorisation d'y accéder. La confidentialité et la propriété sont donc au cœur de la sécurité des données. Les droits d'accès aux données, les modes de collecte, d'utilisation, de protection et de transfert des données entre les autorités et des entités privées, la propriété et la responsabilité de la mise à jour des données devraient être clairement déterminés.

Sécurité des systèmes

17. La sécurité des systèmes touche aux vulnérabilités globales liées à la conception ou à l'utilisation des systèmes informatiques employés dans l'administration des biens fonciers. Il importe de l'aborder de manière intégrée pour repérer les risques potentiels et les évaluer. L'évaluation devrait comporter une définition des risques, avec mention de leur gravité, ainsi que des propositions de mesure d'atténuation, et ses résultats devraient éclairer la prise de décisions stratégiques sur la conception des systèmes informatiques (centralisés ou décentralisés), le recensement des acteurs de l'administration des biens fonciers et de leurs responsabilités, et les décisions relatives à la conception générale des systèmes d'administration des biens fonciers.

18. La vulnérabilité au piratage des systèmes informatiques suscite de vives préoccupations. Dans ce contexte, l'évaluation des risques devrait tendre avant tout à recenser les outils que les pirates utilisent pour pénétrer dans les systèmes et à déterminer les risques qui découlent de ces intrusions. Il faudrait aussi réfléchir à la manière de concilier le renforcement de la sécurité des systèmes et l'amélioration de leur convivialité. Le vieillissement de la population, tendance démographique majeure en Europe, doit être pris en considération lors de l'élaboration des systèmes informatiques et du renforcement de leur sécurité.

19. Ces questions seront au cœur d'une étude sur la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE. Des recommandations visant à soutenir les politiques et les initiatives nationales et régionales dans ce domaine seront formulées, et les résultats de l'étude, examinés au cours d'un atelier en ligne, éclaireront les activités de renforcement des capacités et de partage des connaissances.

20. La publication intitulée *Sustainable Development and Security of Property Rights in the UNECE Region: An assessment of perceived tenure security for land and housing* constitue une base solide sur laquelle fonder les prochaines études sur la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers. Elle traite de la manière dont la sécurité d'occupation des terres est ressentie par les habitants de la région et donne un aperçu des problèmes liés à la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers. Les trois concepts exposés dans le présent document seront pris en compte dans les prochaines études, l'objectif étant de mettre en avant les liens entre les trois aspects de la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers, d'examiner de manière exhaustive les questions associées et de formuler des recommandations cohérentes concernant les stratégies nationales d'administration des biens fonciers et les accords de coopération régionaux.

IV. Principes directeurs pour le renforcement des écosystèmes et de la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers

21. Le Groupe de travail axera ses activités relatives aux écosystèmes et à la sécurité dans le domaine de l'administration des biens fonciers sur le principe de la cohérence des politiques, énoncé dans le Programme 2030 (cible 17.14), et sur ceux définis par le Comité d'experts sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale dans le Cadre pour une administration efficace des biens fonciers³. Ces principes sont présentés ci-après.

³ Pour de plus amples informations, voir Initiative des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale, 2020a, Cadre pour une administration efficace des biens fonciers,

Principe 1 : Habilitation stratégique

22. L'application du Cadre nécessitant un soutien politique et financier, elle devrait être en phase avec l'orientation stratégique adoptée par le gouvernement concernant, entre autres, la croissance économique, la prospérité sociale, la création d'emplois, le suivi des ressources naturelles et la gestion et la protection de l'environnement, et elle devrait appuyer les mesures prises dans ces domaines.

Principe 2 : Transparence et responsabilité

23. Les informations géospatiales officielles sont élaborées et diffusées conformément aux principales lignes directrices en matière de responsabilité et de transparence afin que les citoyens, les organismes publics, les universités et le secteur privé aient tous accès à cette ressource nationale fondamentale de grande valeur.

Principe 3 : Fiabilité, accessibilité et facilité d'utilisation

24. Les informations géospatiales sont fiables, accessibles et faciles à utiliser et peuvent donc être employées pour mener des travaux de recherche-développement, stimuler l'innovation et faciliter la fourniture de services et de produits durables qui favorisent le développement social, économique et environnemental.

Principe 4 : Collaboration et coopération

25. La collaboration et la coopération (entre les États, les entreprises, les universités, la société civile et les donateurs) sont prises en compte dans l'application du Cadre afin de renforcer l'échange d'informations entre les fournisseurs et les utilisateurs, de réduire les chevauchements d'activités dans le secteur public, de construire un système solide et de clarifier les rôles et les responsabilités.

Principe 5 : Intégration

26. Le Cadre doit être appliqué d'une manière intégrée qui tienne compte de la façon dont les personnes, les organismes, les systèmes et les structures juridiques et directives collaborent pour établir un système efficace de gestion des informations géospatiales et de leur utilisation.

Principe 6 : Durabilité et valorisation

27. Le Cadre doit être appliqué de manière à accroître l'efficacité et la productivité nationales et à améliorer les services publics, et sa pérennité doit être garantie.

Principe 7 : Direction et mobilisation

28. Une direction forte et la mobilisation efficace de divers acteurs, souvent de haut niveau, seront nécessaires pour accroître la valeur à long terme des investissements dans les systèmes d'information géospatiale. À cette fin, il faudra réaliser des analyses minutieuses, définir des priorités et arrêter la chronologie des tâches pour élaborer un plan d'action qui prévoient l'application rigoureuse de mesures à court, à moyen et à long terme et qui bénéficie du soutien et de l'approbation des hauts responsables.