AFIGÉO

Association Française pour l'Information Géographique

Pour une politique nationale de la donnée Adresse

Rapport du Groupe de Travail Adresse de l'AFIGEO

Décembre 2011

Sources des illustrations : crédits photos

APUR	SDIS Vendée	Extrait GéoVendée
Paul Vlaar	Extrait BD ADRESSE®	Jochen FreyFlickreviewR

Remerciements

C'est sous l'impulsion de l'Association européenne EUROGI que la dynamique du groupe de travail Adresse a démarré en France sous la houlette de l'AFIGEO.

Nous remercions La Poste SNA et l'IGN pour leur soutien apporté au montage de l'atelier national sur l'Adresse en janvier 2010.

Nous remercions particulièrement Yves Cousquer, ancien président de la Poste, et François Salgé Ministère de l'écologie -DGALN pour leur investissement dans l'animation de groupe de travail ; Jean-Marc Viglino de l'IGN a apporté un précieux appui en tant que rapporteur, ainsi que Elise Ladurelle-Tikry pour AFIGEO.

Nous souhaitons également remercier l'ensemble des participants actifs au GT Adresse, les organismes ou les réseaux qu'ils représentent : AITF, Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole , Communauté d'agglomération de Saint Omer, ERDF, GéoVendée, IGN, Mediapost, le Ministère de l'Ecologie - MEDDTL, le Ministère de l'Economie - MINEF / CGIET, la Mission Risque Naturel, Navteq, La Poste-SNA, le SDIS de l'Essonne, le SDIS d'Ille-et-Vilaine, le SDIS de Haute-Savoie, le SDIS du Var, SIG LR.

L'ensemble des participants et contributeurs aux différentes enquêtes sont également remerciés pour avoir partagé leurs avis qui ont permis d'orienter les recommandations du groupe de travail.

Sommaire

Remerciements 3
Sommaire 4
Introduction 5

Chapitre I. État de l'Adresse en France 7
1. Définition de l'Adresse 7
2. Les acteurs de l'Adresse en France 8
2.1. Des acteurs locaux créateurs et utilisateurs de données 8
2.2. Des acteurs nationaux gestionnaires de données 8
2.3. De grands utilisateurs 9
3. Les bases de données Adresse publiques 10
3.1. La Poste – Service National de l'Adresse 10
3.2. L'IGN et la composante Adresse du RGE® 10
3.3. La DGFiP et le Fichier des Propriétés Bâties 11
3.4. L'INSEE et le RIL 11
3.5. Les Services départementaux d'incendie et de secours 12
3.6. Les bases Adresse des collectivités territoriales 12
4. Les autres bases de données Adresse 13
4.1. Les bases historiques du secteur privé 13
4.2. Le développement de bases grâce aux nouveaux moyens de communication 14
5. Des demandes fortes sur l'Adresse 14

Chapitre II. Vers un modèle organisationnel unifié 16
1. Constat résultant des enquêtes AFIGEO 16
2. Schéma de gouvernance pour un référentiel national de l'Adresse 18
2.1. Vers une gouvernance partagée 18
2.2. Vers un guichet unique 18
2.3. La sensibilisation, moteur de réussite 19
2.4. Les fonctionnalités attendues 20

Chapitre III. Modèle juridique de l'Adresse 21
1. Les contraintes réglementaires 21
2. Les opportunités juridiques pour la donnée Adresse 21

Chapitre IV. Modèle économique 23
1. Modèle actuel 23
1.1. Fondé sur les partenariats 23
1.2. Les coûts de fonctionnement 23
1.3. Les recettes 23
1.4. Les inconvénients du modèle actuel 24
2. Propositions 24
2.1. Modèle libre de droit : diffusion libre de droit 25
2.2. Modèle type DCM : diffusion au coût marginal 26
Conclusions et préconisations opérationnelles 27
Bibliographie 29
Glossaire 30

Introduction

La réutilisation de la donnée Adresse est un enjeu majeur de l'action publique à l'ère numérique.

L'Adresse joue un rôle fondamental dans notre société en tant que support d'un grand nombre d'informations, tant dans le secteur public que privé. Elle évoque la localisation de lieux ou d'événements, et est présente dans les actes administratifs, nécessaires à la gestion de la ville, pour le transport du courrier, l'organisation des secours... Erronée ou incomplète, elle est facteur d'inefficacité et d'erreurs qui, dans le pire des scénarios, peut conduire à la perte de vie humaine.

De multiples acteurs interviennent dans le processus de collecte de l'Adresse en France. Si ce sont les communes qui ont la compétence pour désigner et numéroter les voies, l'État – pour le recouvrement de l'impôt, l'identification des propriétés, le suivi des permis de construire ou la constitution de l'information géographique de référence, le recensement des personnes – les collectivités territoriales pour l'aménagement du territoire et les actions sociales mais également les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou la Poste et les gestionnaires de réseaux en tant que délégataires de services publics, produisent et entretiennent des bases Adresse. Avec l'explosion du commerce électronique, le développement des outils de géolocalisation et leur introduction dans la vie courante au travers des nouvelles technologies de communication, de nombreux acteurs privés se positionnent pour développer leurs propres données Adresse, support de l'innovation. Les Etats membres et l'Union européenne ont bien évalué l'importance de l'Adresse géoréférencée car elle fait partie des thèmes de l'annexe I de la directive INSPIRE adoptée en 2007. L'évaluation européenne (EURADIN[1] - Navteq) des plus-values générées par un système d'Adresses complet et performant génèrerait un marché estimé à 6 Milliard d'€ (0,5 % du PIB). Le marché des « Location-Based Services » associé au développement des technologies mobiles en serait le premier bénéficiaire (navigation pour piéton, commerce sur internet…)

En 2007, le Conseil Général des Technologies de l'Information souligne que :

> *« la nécessité de réformes avait été diagnostiquée dès les années 2000, et que de premières mesures avaient été prises* [mais que] *l'absence de maîtrise d'ouvrage publique ne permettait pas de répondre aux besoins grandissant des utilisateurs et de l'industrie des fichiers en matières d'exhaustivité, de qualité et de mise à jour des référentiels d'adresses postales et géographiques. »*[1]

En janvier 2010, la tenue au siège de La Poste d'un atelier national sur les données Adresse, dans le cadre du projet EURADIN, montre la nécessité de réunir tous les acteurs, tant nationaux que locaux, tant publics que privés, autour de cette problématique commune pour l'organisation d'un référentiel Adresse efficace non nominatif sur tout le territoire français. L'AFIGEO est chargée de la mise en place d'un groupe de travail.

[1] Enjeux et perspectives d'amélioration du système des adresses postales, D. Sansas, C. Duchesne, J-P. Bazin, Conseil Général des Technologies de l'Information - Ministère de l'économie des finances et de l'emploi [2].

L'enjeu d'un tel dispositif n'est pas à négliger :

Une partie non négligeable (de l'ordre de 30 %) des plis non distribués (PND = anciennement « n'habite pas à l'adresse indiquée ») est due à des erreurs dans la partie non nominative de l'Adresse, c'est à dire dans la partie qui identifie la commune, le lieu dit, la voie et le numéro dans la voie, le bâtiment ou l'entrée au sein d'une résidence.

La Poste estime à 300 millions le nombre de lettres ou colis retournés par an à leur envoyeur à cause d'une adresse incorrectement ou insuffisamment complétée.
A raison d'1 euro perdu par pli non distribué…

Ainsi, en juillet 2010, la Danish Enterprise and Construction Authority (DECA), responsable des noms de rues et des adresses au Danemark, publie dans son rapport les conclusions de 5 ans de mise à disposition gratuite des données officielles des adresses danoises et estime que le bénéfice financier est passé de 2 millions d'euros en 2005 à 62 millions d'euros en 2009[2].

En plus du bénéfice financier, il faut entrevoir les bénéfices sociaux et humains du développement de nouvelles applications fondées sur ce socle commun. C'est le cas lorsqu'il s'agit de permettre aux services de secours d'arriver au plus vite sur le lieu d'un sinistre, tout comme la pertinence d'avoir une adresse fiable pour l'identification correcte des biens et des personnes en cas d'alerte des populations, lors de crises liées à une catastrophe naturelle et/ou technologique, dans le cadre de la sécurité civile, une des missions régaliennes de l'Etat.

Autant d'arguments qui militent pour la constitution d'un référentiel Adresse commun.

Une mauvaise adresse diminue les chances de survie en cas d'accident du fait d'un retard possible des secours.

Ce rapport présente les travaux et préconisations du groupe de travail, organisé par l'AFIGEO, suite aux conclusions de l'atelier national sur les données Adresse en janvier 2010.
Organisé autour des thèmes organisationnels, techniques, économiques, juridiques et règlementaires, le groupe a réuni les différents acteurs publics et privés, nationaux et locaux, utilisateurs ou producteur de données Adresse pendant un peu plus d'un an.

[2] *« The conclusion of this study is that the direct financial benefits from the agreement for society during the period 2005 – 2009 amount to around EUR 62 million (~ DKK 471 million). Until 2009 the total costs of the agreement has been around EUR 2 million. In 2010 it is estimated that the social benefits from the agreement will be about EUR 14 million, while costs will total about 0.2 million. About 30% of benefits will be in the public sector and around 70% in the private sector. »* - "The value of Danish address data: Social benefits from the 2002 agreement on procuring address data etc. free of charge", 7 July 2010, Danish Enterprise and Construction Authority.

Chapitre I. État de l'Adresse en France

1. Définition de l'Adresse

En France, on distingue :

- l'adresse légale : indication précise du domicile d'une personne physique ou morale, le domicile étant le lieu où elle réside principalement.
- l'adresse fiscale : communiquée aux services fiscaux et qui correspond, en principe, à l'adresse de résidence puisque le domicile fiscal dépend généralement de la résidence habituelle.
- l'adresse postale : telle que la décrit la norme AFNOR XP Z10-011 est l'ensemble des informations fournies par le client émetteur et nécessaires à la remise du courrier au client destinataire sans recherche ni équivoque dans le cadre des prestations offertes par l'opérateur postal.

L'adresse associe deux types d'informations :

- des informations nominatives (privées), permettant d'atteindre personnellement et nommément chaque personne,
- des informations géographiques (publiques), permettant d'identifier le point de contact et de distribution.

➔ **L'objet de ce document ne concerne que les informations géographiques (non nominatives).**

L'Adresse est spécifiée dans la directive INSPIRE[3] (annexe I) comme suit :

"An identification of the fixed location of a property, e.g. plot of land, building, part of building, way of access or other construction, by means of a structured composition of geographic names and identifiers."

Et peut se traduire ainsi : C'est l'identification d'une propriété par sa localisation, c'est-à-dire un détail d'un lieu, d'un immeuble, d'une partie d'immeuble, d'un accès ou d'un autre type de construction, par des noms topographiques et des identifiants.

Les usages définis dans INSPIRE concernent :

"Addresses serve several generic purposes, these include:
(i) location (e.g. for visits or the delivery of mail);
(ii) identification (e.g. in context of a building registration);
(iii) jurisdiction (e.g. authority responsible for the property identified by the address);
(iv) sorting and ordering;
(v) emergency response."

Les adresses répondent à plusieurs objectifs:

[3] La directive INSPIRE est la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE). Voir [6].

- Localisation (par exemple pour rendre visite ou acheminer du courrier)
- Identification (par exemple en vue de déclaration de propriétés bâties (impôts))
- Juridiction (par exemple pour rechercher l'autorité responsable de la propriété)
- Tri et classement
- Mission de secours.

Cependant, pour répondre aux besoins des services de secours, la qualification de l'adresse va au-delà de la stricte adresse postale et des zones habitées. Les SDIS ont besoin d'une aide à la localisation sur tout le territoire, que ce soit en zone urbaine, rurale, sur autoroute ou en montagne… et l'adresse prend alors des formes diverses : plaques, rues, lieux-dits, points remarquables, points ou bornes kilométriques, établissements répertoriés (à risques), établissements recevant du public…

2. Les acteurs de l'Adresse en France

2.1. Des acteurs locaux créateurs et utilisateurs de données

Premiers acteurs de l'Adresse en France, les **municipalités** sont les seules habilitées à créer de nouvelles voies et de nouvelles adresses, ou à modifier ces odonymes et ces numéros pour ce qui est de l'espace public. Dans l'espace privé, c'est aux promoteurs ou aux copropriétaires qu'il revient de préciser les éléments d'adresse dont les noms de voies et de bâtiments.
Les communes sont donc des créatrices de données mais également des utilisatrices comme l'ensemble des collectivités territoriales qui manipulent des données adresse dans le cadre de l'exercice de leurs compétences : localisation des usagers de services publics ou de bénéficiaires de services à domicile (ex : portage de repas), analyse de l'espace pour l'implantation de nouveaux services publics (écoles, crèches...), optimisation de la gestion des réseaux… .

2.2. Des acteurs nationaux gestionnaires de données

La Poste est aujourd'hui le deuxième opérateur européen de Courrier avec un CA de 11,4 milliards d'euros en 2010 (55% du CA du groupe). Grâce à ses 100 000 facteurs, elle dessert plus de 35 millions de boites aux lettres, entreprises et particuliers, 6 jours sur 7.
Le programme de Modernisation du Courrier vise à introduire des méthodes d'organisation et des outils informatiques innovants dans le travail quotidien de facteur. Cette modernisation repose très largement sur la qualité des données Adresse. Cette action stratégique constitue le levier de performance principal pour le Courrier suite à l'ouverture du marché postal en 2011 et à la concurrence des nouvelles technologies.

La **Direction générale des finances publiques** (DGFiP) entretient pour les besoins de recouvrement de l'impôt l'information sur les parcelles cadastrales, le nom de la voie et le numéro associé. Notons que seules les communes de plus de 2 000 habitants ont obligation d'informer le service des impôts des nouvelles dénominations et numérotations intervenants sur leur territoire.

Dans le cadre de ses travaux de recensement, **l'Institut national de la statistique et des études économiques** (INSEE) a constitué sur les communes de plus de 10 000 habitants une base d'adresses géolocalisées : le RIL (Répertoire des Immeubles Localisés). Ce répertoire est entretenu en partenariat avec les communes qui doivent notamment l'expertiser tous les ans.

L'Institut géographique national (IGN) a pour mission de constituer le Référentiel géographique à Grande Echelle (RGE®) de précision métrique, en intégrant des données de référence, issues de ses propres bases ou provenant d'autres producteurs. Le RGE® comporte une composante Adresse, qui contient des ponctuels correspondants aux adresses et leur lien avec le réseau routier.

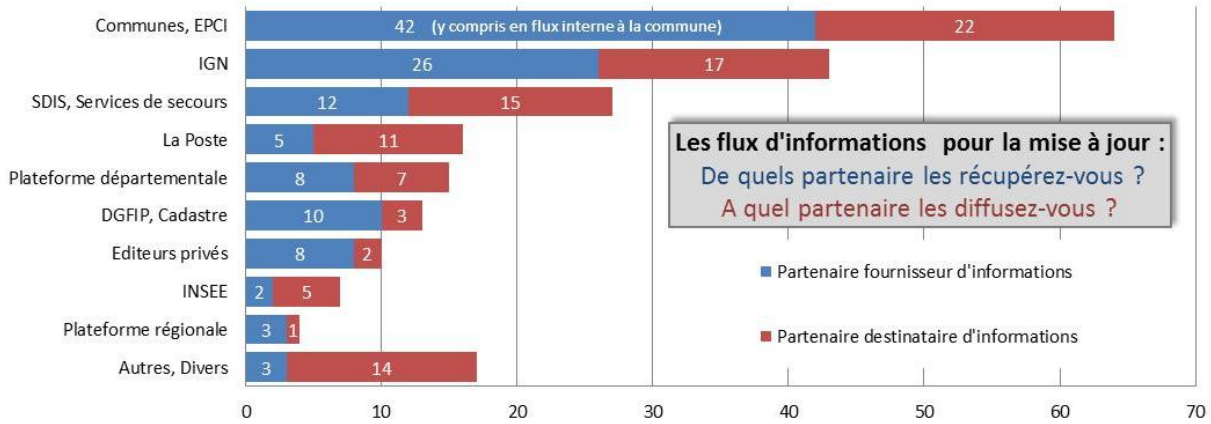
2.3. De grands utilisateurs

On trouve enfin une multitude d'acteurs utilisant et parfois produisant eux-mêmes des bases de données Adresse pour leurs propres besoins. Parmi ceux-ci figurent :

- les **services départementaux d'incendie et de secours** pour qui l'Adresse est une donnée vitale pour l'identification des appels et l'acheminement des secours.
- les **gestionnaires de réseaux** (ERDF, GRDF, France télécom, les gestionnaires de l'eau) pour assurer le raccordement des administrés aux réseaux d'énergie, d'eau ou de communication,
- les **VPCistes** de plus en plus nombreux avec le développement du commerce électronique,
- les acteurs du **géomarketing** (Mediapost)
- les entreprises de **transport** routier de marchandises
- ou le secteur automobile avec la **navigation embarquée** sans compter le grand public avec l'explosion des outils de localisation sur smart-phone ou Internet couplés à des bases de données adresse géo-référencées fournies par des entreprises privées (Navteq, TéléAtlas).

3. Les bases de données Adresse publiques

Le graphique ci-dessous présente la dynamique des flux d'informations relatifs à la mise à jour des données Adresse : les principaux acteurs qui fournissent l'information et ceux qui les récupèrent.



Enquête AFIGEO « modèle organisationnel de l'Adresse », avril 2011

3.1. La Poste – Service National de l'Adresse

Le Service National de l'Adresse (SNA) gère une base nationale de données littérales sur l'Adresse la plus exhaustive et la plus à jour possible, tant sur les noms de voies (données Hexavia) que sur les numéros dans les voies (données Hexacle) et sur les compléments d'adresse : résidence, bâtiment… (données Hexaligne3).

Ces données recensent environ 2,1 millions de voies et 22 millions d'adresses, dont 19 millions sont dotées d'un numéro dans la voie (correspondant à 35 millions de boîtes aux lettres).

Chaque jour, plus de 40 millions d'adresses rédigées sur des envois de correspondance sont lues et enregistrées sous format électronique. Avec la lecture automatique, la Poste dispose ainsi d'un atout pour détecter les anomalies relatives aux adresses, (i.e. les nouvelles adresses non encore enregistrées, les variations d'écriture ou les adresses synonymes) par rapport à son référentiel.

Par ailleurs, il n'est pas rare que la dénomination officielle d'une adresse soit doublée par une appellation non officielle, en langue locale ou obsolète, usages que permet de détecter la lecture des enveloppes.

3.2. L'IGN et la composante Adresse du RGE®

L'IGN a été mandaté par l'État pour constituer la composante Adresse du Référentiel à Grande Échelle (RGE®). Son rôle est essentiellement tourné vers la localisation géographique des éléments constituant une adresse.

Cette base est issue du croisement de différentes informations disponibles sur le territoire français. Les données de la DGFiP (FPB : fichier des propriétés bâtis) ont servi à initialiser la base. Ces données sont ensuite systématiquement croisées et enrichies avec les autres bases d'adresses

littérales de La Poste, ainsi qu'avec l'information issue de partenariats locaux, essentiellement des SDIS (l'utilisation du RIL de l'INSEE est à l'étude).

Par rapport à La Poste, considérée comme la référence littérale, la composante Adresse associe des coordonnées géographiques à déjà environ 2,1 millions de voies et 26 millions d'adresses (dont environ 10 millions correspondant aux plaques adresses).

Depuis le début de l'année 2011, l'utilisation des données du RGE® est gratuite pour l'exercice d'une mission de service public à caractère non industriel ou commercial[4]. Les utilisations qui n'entrent pas dans ce cadre doivent faire l'objet d'une licence appropriée, à souscrire auprès du réseau IGN.
Conformément à la directive INSPIRE, les instances de l'Union européenne et les autorités publiques des États membres de l'Union bénéficient de la mesure, dans les mêmes conditions.

3.3. La DGFiP et le Fichier des Propriétés Bâties

Les données du Fichier des Propriétés Bâties (FPB) de la DGFiP assurent le lien entre les parcelles cadastrales, le nom de voie et le numéro associé.
Cependant ces données ne couvrent pas les adresses associées au domaine public (non cadastré).
Il n'y a pas exhaustivité des noms de voies et des adresses.
Si le FPB identifie 22 millions d'adresses via les parcelles cadastrales, seules 17 millions correspondent à des numéros dans la voirie.

Pour l'instant, l'IGN, la DGFiP et la Poste ont 13 millions d'adresses en commun.

3.4. L'INSEE et le RIL

Dans le cadre de ses travaux de recensement, l'INSEE gère le RIL (Répertoire des Immeubles Localisés). Il s'agit d'une base de données comprenant l'ensemble des adresses et leur localisation géographique des communes de 10 000 habitants ou plus. Il contient les adresses d'habitation, les établissements SIRENE, les communautés, et à moyen terme les équipements urbains.
Cela représente 892 communes (soit 2,5% du nombre total de communes) couvrant :

- 4,5% du territoire français ;
- 30 millions d'habitants (environ la moitié de la population) ;
- 5 millions d'adresses d'habitation correspondant à 14 millions de logements ;
- 2 millions d'adresses d'entreprise dont un bon nombre sont aussi des adresses d'habitation.

Ce répertoire est mis à jour à partir :

- des fichiers de permis de construire
- du répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene)
- des fichiers de La Poste
- des fichiers administratifs comportant une adresse (que l'Insee est autorisé à utiliser)
- d'échanges continus d'informations géographiques avec les communes concernées.

[4] La livraison est gratuite par téléchargement sur internet. Des frais de reproduction et de diffusion peuvent être appliqués en cas de livraison sur support physique ou suivant les formats demandés.

Il sert de base de sondage pour les enquêtes de recensement : les communes de 10 000 habitants ou plus font désormais l'objet d'une enquête annuelle auprès d'un échantillon de 8 % de la population, dispersé sur l'ensemble de leur territoire. Au bout de 5 ans, tout le territoire de ces communes est pris en compte et les résultats du recensement sont calculés à partir de l'échantillon de 40 % de leur population ainsi constitué. Il permet également d'apporter une aide à la localisation pour les agents recenseurs.

3.5. Les Services départementaux d'incendie et de secours

Dans le cadre de la gestion opérationnelle de l'alerte, les SDIS sont directement tributaires d'une bonne gestion des odonymes et des lieux où porter les secours.

Aujourd'hui, le manque d'actualité et l'insatisfaisante fréquence de mise à jour des bases existantes ainsi que les besoins spécifiques inhérents à l'urgence contraignent les SDIS à entretenir leurs bases Adresse locales, le plus souvent en collaboration avec les acteurs nationaux (IGN), régionaux ou départementaux (plateformes régionales, conseils généraux, services du cadastre) mais aussi locaux : dans le cadre de leurs collaborations régulières, les municipalités informent généralement, mais pas systématiquement, les services de secours (centre de secours le plus proche ou SDIS).

Cependant, pour diverses raisons, ces circuits restent peu utilisés ou respectés. Ils sont trop souvent méconnus des collectivités locales. Ainsi dans l'attente d'une base de données commune, produisant des indicateurs de qualité, et compte tenu de l'herméticité des logiciels de traitement des appels et de gestion des interventions, les SDIS maintiendront donc leurs propres dispositifs de collecte et de mise à jour des bases de données Adresse. L'énergie utilisée aujourd'hui pourrait demain se focaliser sur les éléments de l'adresse nécessaires aux services de secours et définis au chapitre 1 : noms d'usage, lieux remarquables.

3.6. Les bases Adresse des collectivités territoriales

Une enquête, réalisée par l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) dans le cadre du groupe de travail et ayant recueilli une cinquantaine de réponses de la part de collectivités territoriales a permis de dresser une image de l'état des bases adresses dans les collectivités.

Celles-ci ont toutes besoin d'une base d'adresses géolocalisées sur leur territoire pour l'exercice de leur missions et elles sont 85% à la posséder. Quand c'est le cas, il s'agit neuf fois sur dix d'une base élaborée et entretenue en interne. Les sources d'informations et les méthodes pour la constitution initiale et l'entretien sont très diverses mais de grandes orientations se dégagent :

- L'utilisation des données cadastrales pour la constitution initiale
- Une mise à jour fortement basée sur la communication des délibérations de créations de voies et des arrêtés de numérotation
- Des enquêtes terrain très fréquentes tant pour la constitution que pour l'entretien
- Un lien étroit avec le RIL de l'INSEE dans les communes de plus de 10 000 habitants

Chaque collectivité ayant constitué sa base selon ses propres besoins, il n'existe pas de modèle unique et la diversité règne également dans la structure ou le contenu des différentes bases (niveau de granularité, précision géographique, précision sémantique…)

La vocation de cette base géolocalisée, souvent portée par le service SIG, est clairement d'être un référentiel commun partagé par l'ensemble des applications du système d'information de la collectivité dans le cadre d'un processus d'urbanisation du SI. Cependant dans la pratique, elle ne l'est réellement que dans 40% des cas (essentiellement les bases les plus importantes en taille et vraisemblablement les plus anciennes) et partiellement dans 37%. Il semble qu'il faille du temps et des efforts de communication pour qu'elle remplace les nombreuses bases présentes dans les différentes applications du système d'information de la collectivité. A cet égard, le concept de référentiel local de l'adresse est une des composantes de l'urbanisation des systèmes d'information des collectivités territoriales.

En complément de ce référentiel interne principal, les services SIG ont accès et manipulent dans presque un cas sur deux, des bases adresse complémentaires. Au premier rang de celles-ci on retrouve le RIL de l'INSEE cité dans 40 % des cas, puis les données Majic (30%) et la base Adresse IGN (20%).

Outre le processus d'expertise du RIL, ces données complémentaires peuvent être utilisées dans le processus de mise à jour du référentiel principal ou pour des besoins de géocodage quand la base principale ne couvre pas toute l'étendue géographique du territoire d'étude : (exemple d'EPCI pour lesquels la base interne n'est disponible que sur la commune centre).

L'Adresse c'est :

- 35 millions points de remise du courrier (ou boites aux lettres) pour la Poste
- 22 millions de propriétés bâties pour la DGFiP
- 26 millions de ponctuels pour l'IGN
- 5 millions d'enregistrements adresse représentant 14 millions de logements pour l'INSEE (communes de plus de 10 000 habitants)
- 2 millions de points remarquables, en plus des adresses, au sens des SDIS
- 1.5 Millions de points adresses dans 40 communes ou EPCI sondées représentant 9 millions d'habitants

4. Les autres bases de données Adresse

4.1. Les bases historiques du secteur privé

De nombreux acteurs privés développent, utilisent ou enrichissent des bases de données Adresse pour mener à bien leurs activités :

- Les gestionnaires de réseaux (ERDF, GRDF, France télécom, les gestionnaires de l'eau) exploitent les données Adresse pour assurer le raccord des administrés aux réseaux d'énergie, d'eau ou de communication,

- Les VPCistes (commerces électroniques) sont de plus en plus nombreux à exploiter des bases Adresse pour assurer les livraisons à domicile,
- Les acteurs du géomarketing (tel que Mediapost) sont positionnés sur le marché de la communication ciblée en boîte aux lettres et sur la fourniture à des distributeurs d'une base Adresse fiable,
- Enfin les acteurs tels que Navteq et TeleAtlas permettent l'intégration dans les systèmes de navigation embarquée ou sur les smart-phones et leurs solutions de géolocalisation et des cartes numériques routières.

Le marché des « Location Based Services » (LBS) et le développement des services liés à la «navigation pour les piétons» sur les téléphones mobiles croissent de façon très importante, nécessitant des données Adresse de qualité.

4.2. Le développement de bases grâce aux nouveaux moyens de communication

Depuis quelques années, on voit se multiplier des bases de données sur le web, alimentées par les internautes eux-mêmes (crowdsourcing), dans un contexte technologique en forte évolution.
Entre autres, on peut citer :

- Le projet OpenStreetMap qui a pour but de créer des cartes libres de droit enrichies par une communauté d'utilisateurs.
- Le projet « OpenAddresses », pendant d'OpenStreetMap pour la partie Adresse, qui propose un géo-portail consacré à la gestion d'adresses postales libres de droits à l'échelle mondiale.[5]
- Google qui, à travers ses outils Google Maps ou Google Earth, met également à disposition des internautes des données Adresse et des services de géocodage fort appréciés.

Le groupe de travail AFIGEO s'est interrogé sur la pertinence d'intégrer ces démarches « citoyennes » dans sa réflexion pour la mise à jour d'une base de données Adresse nationale.

Cependant la disparité des informations remontées et leur fiabilité rendent difficiles leur validation et leur intégration. De plus le caractère bénévole de ces contributions, les motivations orientées commerce, culture ou loisirs – voire ponctuellement sécurité civile - et la couverture hétérogène de l'ensemble du territoire constituent également des freins à l'intégration ce type de remontée qui ne peut être qu'une source complémentaire d'informations pour une base Adresse de dimension nationale répondant à des obligations règlementaires.

Notons cependant que les sociétés productrices de données routières exploitent ce mode « citoyen » pour des raisons de coûts.

5. Des demandes fortes sur l'Adresse

La majorité des acteurs s'accordent sur le fait que la multiplication des bases est un frein à une gestion efficace de l'Adresse.

L'étude faite auprès des collectivités montre que, si près de 20% des sondés se disent peu impactés par l'absence de référentiel national (car ils possèdent leur propre référentiel suffisant

[5] (http://www.openaddresses.org)

pour leurs besoins), cette situation est pour un autre cinquième des sondés à l'origine de la constitution de ce référentiel interne, qui consomme du temps difficilement chiffrable.

Les partenariats existants entre les différents acteurs (La Poste, l'IGN et les SDIS en particulier) montrent la volonté se s'unir autour de cette problématique.

Toutes les collectivités ayant répondu sont prêtes à participer à la constitution et à l'entretien d'une base nationale en fonction de leurs moyens : mise à disposition des bases locales existantes et/ou fourniture des informations sur les nouvelles adresses (80%) ; intermédiaire entre l'échelon local producteur de la donnée et l'échelon national centralisateur (15%).

Quel que soit le cadre, cette participation est quasi-systématiquement accompagnée de conditions, dont voici les principales:

- que l'intérêt des collectivités soit pris en compte (aucune charge nouvelle – respect du producteur de la donnée)
- que la base nationale corresponde aux besoins de tous les acteurs
- que les spécificités des bases locales les plus détaillées soient prises en compte dans la structure de la base nationale
- avoir en retour un accès gratuit à la base
- que la base nationale soit libre et gratuite
- avoir la garantie que les informations transmises soient intégrées dans la base nationale rapidement
- que la base nationale constitue un véritable référentiel.

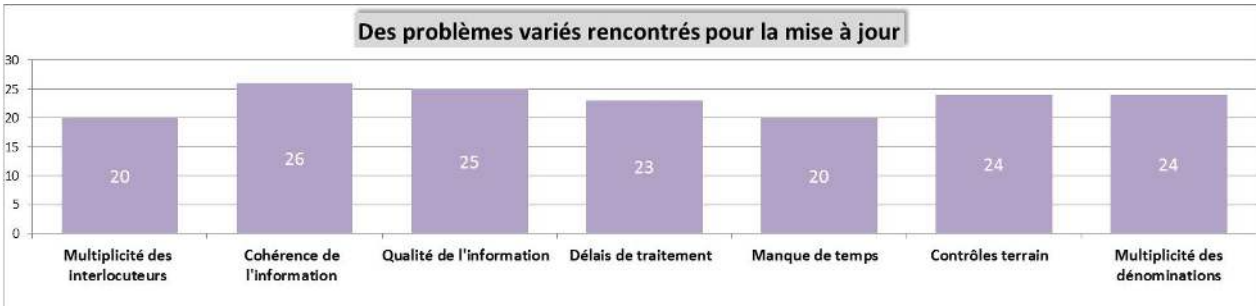
Chapitre II. Vers un modèle organisationnel unifié

Deux questionnaires ont été réalisés afin de mener à bien cette étude.

Une première enquête, postée sur la liste de diffusion du groupe SIG/Topo de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), à destination des responsables SIG des collectivités territoriales sur le thème des bases de données Adresse, a permis de collecter le point de vue des collectivités. Il a reçu 51 réponses, dont 42 émanant de communes ou EPCI qui représentent 9,5 millions d'habitants.
Une seconde, coordonnée par AFIGEO, GéoVendée, AITF, les SDIS 35 et SDIS 91, s'est concentrée sur le volet organisationnel dans le but d'identifier les organismes relais et caractériser le rôle qu'ils pourraient jouer aux échelons régionaux et infra-régionaux (comme les plateformes de mutualisation ou infrastructures de données géographiques départementales ou régionales[6]). 104 participants ont répondus à l'enquête.

1. Constat résultant des enquêtes AFIGEO

Le résultat des enquêtes proposées par le groupe de travail ont mis en évidence de nombreuses difficultés rencontrées par les différents acteurs dans leurs processus de mise à jour de la donnée adresse :



Enquête AFIGEO « modèle organisationnel de l'Adresse », avril 2011

Pour tenter de gommer ces difficultés qui ont un impact certain dans le coût de la mise à jour, un modèle organisationnel et technique partagé par l'ensemble des utilisateurs publics de la donnée Adresse semble se dégager à la lecture des résultats de ces enquêtes.

Conscients de ces problèmes, des initiatives locales ont été entreprises ces dernières années pour constituer, entretenir et fiabiliser une base de données Adresse.

Citons notamment l'expérience de la Régie de Gestion des Données des Pays de Savoie (RGD 73-74) née sous l'impulsion du SDIS 74 ou de la plateforme GéoVendée qui, au travers de conventions avec les SDIS et l'IGN, organisent les remontées d'information via un formulaire de déclaration unique et assurent ainsi la mise à jour en continu des bases Adresse du SDIS et de l'IGN.

La RGD 73-74 réfléchit par ailleurs à la mise en œuvre d'un service web départemental pour le téléversement vers les communes.

[6] Catalogue des IDG françaises – 2010 – AFIGEO / eSDINET+
http://www.afigeo.asso.fr/documentation/publications.html?download=232%3Acatalogue-des-idg-version-2010

En Languedoc-Roussillon, un protocole de mise à jour de la composante Adresse de l'IGN est également en phase d'essaimage suite à la phase d'expérimentation avec la ville de Sète, le Syndicat Intercommunal d'Information Géographique et la plateforme régionale SIG-LR.

D'autres initiatives également avec le SDIS d'Ille et Vilaine, GéoBretagne et la Communauté Urbaine de Brest, ou le SDIS du Var et l'association des maires du Var.

L'enquête menée par l'AFIGEO montre que 50% des infrastructures de données géographiques (IDG) ou plateformes de mutualisation de données géographiques qui ont répondu à l'enquête ont légitimé la thématique Adresse dans leur charte allant jusqu'à mettre en place un groupe de travail spécifique avec pour finalités la mutualisation et le traitement des données.

Les attentes sont donc bien réelles et en l'absence d'un référentiel national des adresses non nominatives géoréférencées, les initiatives se multiplient autour des principaux acteurs régionaux (SDIS, plateformes ou régies de données) et nationaux (IGN et La Poste).

Une coordination semble nécessaire pour assurer synchronisation et économie de moyen.

Au vu des technologies actuelles, il ressort de l'enquête **qu'une plateforme de webservices est nécessaire**. Différents paliers de remontée d'information doivent être accessibles aux collectivités. Du simple signalement via une adresse électronique relayant les copies de délibération dénommant les voies, à une procédure de télé-déclaration simplifiée, ou une annotation directe des référentiels, l'éventail est large et doit s'adapter aux profils des différentes strates de collectivités, avec une attention particulière pour les communes de petites tailles.

Peu de plateformes de ce type existent aujourd'hui sur le territoire et peu de structures ont mis en place des protocoles de remontées d'alerte pour la mise à jour des adresses.

Cette plateforme doit assurer la remontée de l'information Adresse vers une base commune accessible en retour par l'ensemble des utilisateurs, par le biais d'API d'interrogation ou au moyen de téléchargements périodiques (mensuel ou trimestriel selon l'enquête) à l'image de ce qui se fait pour les conventions SDIS/IGN ou autres outils à envisager.

D'après l'enquête, **la Poste est fortement perçue pour son rôle de sensibilisation**, à l'image de l'expérimentation faite en Pays de Loire sur l'intérêt et les méthodes de normalisation de l'Adresse pour accroître le taux de numérotation des points de distribution du courrier (villages et quartiers). Les Plateformes de mutualisation locales ou IDG recueillent, quant à elle, un rôle d'animateur local (régional ou départemental), tandis que **l'IGN est perçu par son rôle technique** à l'échelon national et régional.

Toujours d'après l'enquête, **une condition de réussite est que le référentiel soit libre de droit**, avec également une volonté très forte d'aller vers le webservice « citoyen » (mais se pose alors la question de sa maîtrise).

En conclusion, il apparaît aujourd'hui nécessaire, d'**institutionnaliser** les procédures de mise à jour autour des expériences locales réussies, en s'appuyant sur un échelon régional avec une coordination nationale autour des deux principaux acteurs que sont La Poste et l'IGN (voire l'INSEE et la DGFIP).

2. Schéma de gouvernance pour un référentiel national de l'Adresse

2.1. Vers une gouvernance partagée

La gouvernance pour la normalisation de l'Adresse se pose dans une double approche :

- une **approche nationale**, avec un rapprochement nécessaire des principaux acteurs (La Poste et l'IGN voire la DGFiP et l'INSEE) ;
- une **approche locale**, dans laquelle les collectivités territoriales veulent être impliquées en tant que maître d'œuvre car créatrices d'adresses et fortement associées au maître d'ouvrage, ce dernier restant à identifier.

Le choix de l'interlocuteur départemental ou régional doit se faire **en fonction des dynamiques de territoires.** Cet interlocuteur pourra donc être différent suivant les acteurs présents sur la région. Si les SDIS sont présents dans tous les départements, ils n'ont pas tous la même organisation ni la même capacité d'animation. On constate, en Vendée, que le rapprochement de l'association départementale GéoVendée avec la plateforme régionale GEOPAL renforce la légitimité des actions locales.

2.2. Vers un guichet unique

La réussite du processus de normalisation de l'Adresse au niveau territorial repose sur le déploiement d'un outil web service simple à destination d'utilisateurs convaincus. Cet outil doit répondre aux besoins et permettre d'alimenter le système par la mise à jour en continu des données. Cela implique un accompagnement continu de l'ensemble des utilisateurs.

L'utilisation d'un guichet unique pour la remontée d'information semble inévitable à deux niveaux :

- pour **assurer une mutualisation** interservices entre l'IGN, la Poste, la DGFIP, l'INSEE, les SDIS, avec des échanges vers les relais locaux interconnectés à partir de plateformes de géoservices utilisant une charte et des règles communes. Le guichet unique doit également mobiliser les collectivités territoriales et les gestionnaires de réseaux.
- pour **standardiser l'information à la source** notamment au travers d'un formulaire officiel de déclaration de l'arrêté municipal de dénomination, de la décision de numérotation.

Afin de **mettre à disposition** de tous des données Adresse géoréférencées, actualisées en continu à partir d'informations collectées à la source directement, certains principes s'imposent :

- un correspondant local unique pour les mairies pour éviter les multiples sollicitations
- des interlocuteurs identifiés et habilités pour un gage de qualité
- un outil de saisie de données intégrant des standards pour une normalisation d'emblée des données
- deux fonctionnalités principales : diffuser des données Adresse d'usage aux collectivités et valider des données Adresses existantes.

Cette organisation doit permettre d'éviter des flux de données parasites, redondants, inutiles, donc nuisibles et coûteux.

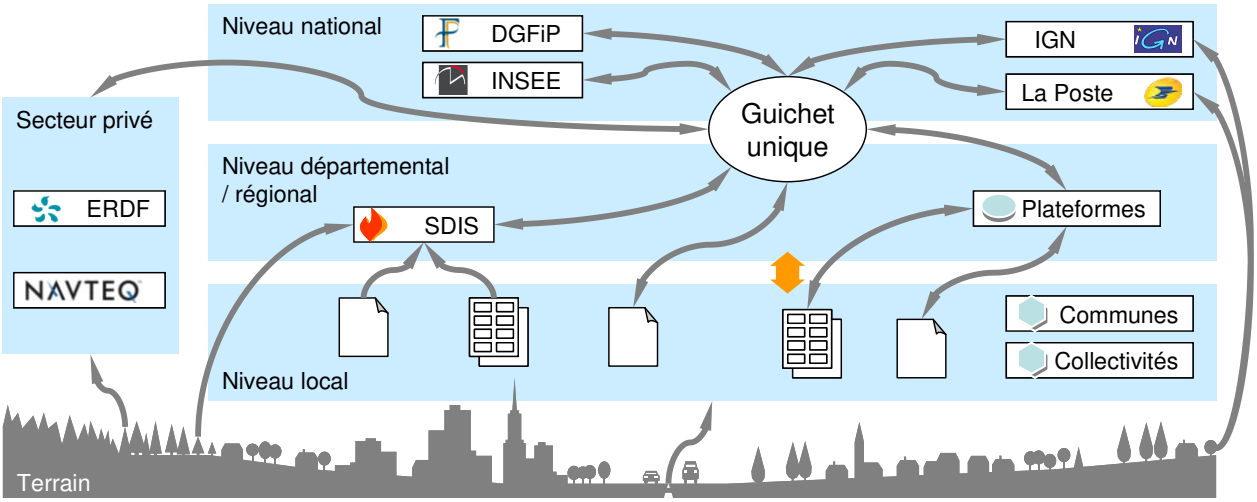
La récupération d'informations au niveau de la mairie par un acteur comme l'IGN ou la Poste laissera alors place à la récupération au niveau de l'interface en question.

Les adresses (au sens large) devront être validées : soit au préalable (avant introduction), soit une fois introduite dans l'outil central. Cette validation fera l'objet d'une procédure, ou d'une description dans des protocoles d'échanges.

La juxtaposition de multiples Bases de Données nécessitent l'utilisation d'un référentiel commun synchronisé avec les référentiels locaux et permettant des usages différents.
La synchronisation des Bases de Données doit se faire à 3 niveaux :

- un utilisateur local avec la Base de Données locale,
- la Base de Données locale avec la Base de Données nationale,
- un utilisateur local avec la Base de Données nationale.

En attendant la réalisation du guichet unique et son utilisation par toutes les collectivités locales, il faudra sans doute réfléchir à des mesures transitoires permettant à une collectivité locale d'informer l'ensemble des acteurs tant publics que privés en une seule opération.



Un guichet unique, interface entre le niveau local et l'échelon national

2.3. La sensibilisation, moteur de réussite

L'enquête montre que les collectivités territoriales sont prêtes à participer à condition d'une prise en compte de leurs intérêts : adaptation des spécifications de l'Adresse et mise à disposition gratuite en retour. En tant que co-producteur de la donnée, les collectivités territoriales souhaitent également pouvoir utiliser et diffuser les données librement sachant que les élus pensent « recensement de la population » et donc dotation générale de fonctionnement, et « rentrées fiscales » c'est à dire une imposition équilibrée et touchant exhaustivement tous les citoyens.

Les phases de sensibilisation doivent être assurées localement en relation avec les IDG et/ou les associations de maires à destination des élus pour la présentation de l'intérêt de la démarche et du processus organisationnel (réunions d'information, plaquettes explicatives, etc.).

A l'image de la sensibilisation sur l'intérêt et les méthodes de numérotation des villages, il est impératif de produire un argumentaire indiquant les finalités et les avantages de la remontée d'informations en continu (dénomination et de numérotation des voies).

Le but est :

- d'assurer une animation locale en associant les collectivités territoriales, les SDIS avec les services centraux et locaux de l'Etat, notamment les DDFiP
- et de renforcer la convergence du binôme IGN / La Poste.

Le rôle d'animation revient prioritairement aux IDG pour l'échelon régional et départemental.

Pour **l'échelon national**, il faut mettre en œuvre un groupe de suivi pour évaluer le dispositif et son fonctionnement. Les membres de ce groupe doivent représenter les collectivités territoriales, La Poste, l'IGN, la DGFIP, l'INSEE, les SDIS,….

2.4. Les fonctionnalités attendues

L'outil à mettre en place doit, non seulement être capable d'assurer la collecte et la fiabilisation des données remontées mais également permettre la diffusion de l'information collectée aux différents utilisateurs.

Plus généralement, on compte, de manière non exhaustive :

- des outils de **normalisation** ;
- des outils de **saisie** et les chaînes de validation du flux impliquant les différents acteurs ;
- des outils de **diffusion**, téléchargement et synchronisation avec les bases métiers (livraison de différentiels, diffusion INSPIRE) ;
- des API permettant d'**intégrer** le service dans les outils métiers des utilisateurs (SIG en particulier) ;
- des outils de **recherche**, d'interrogation et de géocodage sont également à prévoir, ainsi que les API permettant de les brancher sur les services utilisateurs existants.

Dans une phase de transition, il faudra également **assurer les liens** avec les bases existantes et la correspondance entre leurs identifiants (code RIVOLI ou Fantoir, Hexavia, FPB…) afin de permettre aux différents utilisateurs une migration facile sur la nouvelle base. A terme, l'utilisation d'un identifiant unique doit assurer l'interopérabilité nécessaire à ce type de base.
Dans une phase intermédiaire, il faudra assurer la pérennité des utilisations actuelles, voire le moissonnage des bases existantes pour la constitution de la base unifiée.

Plus généralement, des ressources et un accompagnement technique sur ce type de solution sont à prévoir, tant au niveau national que territorial.

Chapitre III. Modèle juridique de l'Adresse

La législation qui encadre la production et la transmission des données Adresse est assez vague et, de plus, insuffisamment respectée.

L'évolution de la législation en matière de donnée Adresse, au travers de la récente loi Warsmann ou la mise en place de la directive INSPIRE assure une meilleur diffusion de celle-ci qui, jusque là, était considérée par la CNIL comme une donnée à « caractère personnel » et soumise à des règles de diffusion et de constitution strictes.

1. Les contraintes réglementaires

Comme le montre l'étude faite par l'Association des maires du Var (AMV), le SDIS 83, La Poste et la DGFIP sur les textes qui s'imposent à tel ou tel acteur pour collecter, mettre à jour, et remonter des informations en lien avec l'Adresse, il existe peu d'obligations réglementaires pour les communes pourtant à l'origine de l'adressage.

Les seuls textes existant faisant obligation de dénommer et numéroter les voies publiques là où c'est utile, ne concernent que les communes de plus de 2 000 habitants. Certaines communes s'organisent ou s'organiseront, d'autres ne le font pas. De plus, la jurisprudence varie selon les attributions des conseils municipaux concernant les voies publiques, les voies privées ouvertes à la circulation ou celles fermées à la circulation (droit précaire dans la mesure où si la commune dispose du droit de réglementer la circulation, les propriétaires peuvent de droit supprimer la circulation publique, rien n'est prévu pour les voies privées, sauf le respect de la décence et de l'ordre public).

L'obligation d'information, toujours pour les communes de plus de 2 000 habitants, est uniquement reconnue pour la DGFiP, pour l'INSEE et pour toutes les communes pour les SDIS.

Cependant il manque un levier financier pour aider les communes dans leur démarche de dénomination et de renumérotation. Un levier réglementaire est sans doute nécessaire à cet égard.

Afin d'améliorer la production à la source des adresses (éviter les doubles dénominations, etc. …), il serait opportun en France de **produire un guide de numérotation et de dénomination des voies** à destination des communes.

En la matière, quelques documents font déjà référence : le cahier des charges technique d'adressage en Savoie produit par la RGD 73-74, et le guide à l'usage des élus de l'AMV 83, documents de vulgarisation édités par La Poste.

2. Les opportunités juridiques pour la donnée Adresse

C'est la **norme AFNOR XPZ 10-011** de mai 1997 qui normalise les libellés d'Adresse. Il existe également des règles AFNOR d'abréviations pour les odonymes et les types de voies.

La publication du décret n° 2011-223 du 1er mars 2011 pris pour application de la **« loi Warsmann »** (article L. 127-10 du Code de l'Environnement) précise les modalités de diffusion des données parcellaires et de l'Adresse : les localisants de parcelle et numéros de voie ne sont pas des données personnelles. En conséquence, il est désormais possible de s'affranchir de l'accord de la CNIL pour l'utilisation de ces données pour les EPIC notamment.
Toutefois, pour les acteurs du secteur privé, la lecture du décret peut être soumise à interprétation.

Au niveau européen, **la Directive INSPIRE** est relativement flexible concernant le modèle des données Adresse et ne va pas imposer de très grandes adaptations aux différents pays.
Le modèle de données Adresse est une suite de composants :

- L'unité administrative (définie par son nom et sa hiérarchie) ;
- La zone postale (définie par son nom et/ou son code postal) ;
- Le nom de la zone Adresse ;
- Le nom de la rue ;
- Le localisant de l'Adresse (n° dans la rue).

Un **profil français du modèle de l'Adresse** dans le cadre de la mise en œuvre d'INSPIRE devra être préconisé.

De plus, pour la réussite du projet, une contrainte règlementaire visant à rendre obligatoire **la déclaration par les collectivités territoriales de nouvelles adresses vers le guichet unique**, s'avère nécessaire. Cela doit s'inscrire dans le cadre de la démarche de dématérialisation des actes administratifs des collectivités territoriales.

Enfin, et de façon à permettre la coordination des différents acteurs, **une entité** dont la nature juridique reste à préciser (GIE, Filiale commune, agence…) devra être constituée afin d'assurer le suivi et l'entretien du référentiel et d'en assurer la diffusion.
Une reconnaissance comme **mission de service public** semble nécessaire vis à vis des organismes participants.
Il devra en particulier s'assurer que les spécifications du référentiel national des adresses non nominatives géoréférencées ainsi produit soient **conformes aux besoins des utilisateurs** et assurer la diffusion, tant auprès des ayant-droits que des autres utilisateurs (éventuellement par le biais de diffuseurs sous contrat).

Chapitre IV. Modèle économique

1. Modèle actuel

1.1. Fondé sur les partenariats

L'État a mandaté l'IGN pour constituer la composante adresse géolocalisée et anonyme du Référentiel à grande échelle (RGE®).
Cette constitution s'est déroulée en 4 étapes :

- L'achat dans un premier temps du fichier FPB de la DGFiP a permis de réaliser la composante adresse du RGE®. La convention actuelle entre la DGFiP et l'IGN permet depuis 2010 à l'IGN d'obtenir gratuitement le fichier FPB.
- Les partenariats engagés par l'IGN avec les SDIS ont contribué ensuite à l'enrichissement de cette composante.
- Puis le rapprochement des deux acteurs nationaux IGN et La Poste sur la donnée adresse a permis de fiabiliser les bases de données de chacun des acteurs.

Quelques partenariats locaux (RGD73-74, GéoVendée, CG 92, SIG L-R) participent également à la mise à jour de la composante IGN et en récupèrent le fruit.

1.2. Les coûts de fonctionnement

La constitution initiale a nécessité de nombreux développements à l'IGN, qui sont actuellement en cours d'adaptation ou de réécriture pour les besoins spécifiques d'une mise à jour efficace. L'entretien de la composante nécessite actuellement la mise en œuvre de plus d'une centaine d'opérateurs ou ingénieurs qui entre autres missions assurent la remontée d'information en lien avec les collectivités territoriales.
Les coûts de fonctionnement (production et développement), pour l'IGN et La Poste, ont été estimés à 4 millions d'euros par an depuis 2007.

Du côté des collectivités locales il est difficile d'apprécier le coût global d'entretien des bases adresses existantes au niveau local. Cependant quelques rares éléments chiffrés permettent d'estimer à 0.3 équivalent temps plein les ressources humaines nécessaires pour une commune de 150 000 habitants pour mettre à jour la base adresse géolocalisée hors coûts liés à la numérotation en elle-même[7]. Pour des plus grandes collectivités telles que la Ville de Marseille (900 000 habitants), c'est un équivalent temps-plein pour la gestion de la base hors travaux de numérotation (achat des plaques, installations, vérifications….).

1.3. Les recettes

Concernant l'IGN, depuis janvier 2011, le référentiel à grande échelle (RGE®) et donc sa composante Adresse, est diffusé au seul coût de reproduction et de diffusion lorsque les données concernées sont utilisées uniquement pour l'exercice de missions de service public ne revêtant pas un caractère industriel ou commercial (modèle dit de diffusion au coût marginal, DCM[8]). En

[7] Moyenne basée sur seulement 4 réponses qui ramenées chacune à 150 000 habitants vont de 0.15 à 0.5 ETP
[8] Nouvelles modalités de diffusion du référentiel à grande échelle (RGE®)
http://www.ign.fr/adminV3/display/000/530/025/5300252.pdf

contrepartie, l'IGN reçoit de l'État une subvention pour mission de service public, permettant de financer cette activité. Pour les organismes qui ne sont pas éligibles à la DCM, l'acquisition de cette composante est payante.

La Poste est chargée d'une mission de service public pour la distribution du courrier mais pas pour la constitution d'un fichier d'adresses littérales (Hexavia, Hexacle). Elle produit ce type de fichier pour ses propres besoins et le propose en tant que produit facturé aux utilisateurs éventuels.

Les chiffres d'affaire générés actuellement par l'IGN et La Poste sont de l'ordre de 3 millions d'euros (hors DCM).

Du côté des collectivités, l'enquête menée dans le cadre de ce groupe de travail montre que les modalités de diffusion des bases locales sont variées mais quand elle est diffusée cette donnée l'est plus de huit fois sur dix gratuitement. On notera également que la pratique d'une diffusion libre prend de l'ampleur dans le cadre du mouvement « open data ».

1.4. Les inconvénients du modèle actuel

La Poste et l'IGN mettent à jour leurs données chacun de leur côté, à des rythmes différents, puis les confrontent avec le risque de mettre en évidence des défauts d'actualité entre les deux bases. De plus, les deux organismes récupèrent les informations à la même source (collectivités locales), qui suivent ensuite des circuits différents, avec des fréquences différentes. Ce désordre, cette **dispersion de moyens** pourraient être évitée si l'information sur les dénominations et la numérotation de la voirie intégrait directement un référentiel unique : le travail serait effectué une seule fois (rapidité, actualité, unicité) par les collectivités locales (acteur unique) et contrôlé conjointement par les deux organismes nationaux[9].

De plus, l'échange des données se complexifie du fait d'allers-retours entre partenaires (INSEE et communes, DGFiP, SDIS et collectivités territoriales, IGN et La Poste) et de la **non concordance des systèmes d'indentification** entre les bases. Chacun doit recréer ses propres identifiants à partir d'une table de correspondance pour mettre à jour sa base à partir d'une autre. Sur cet aspect là, un gain de temps et d'argent peut être envisagé si le référentiel du guichet unique propose un identifiant utilisable par tous.

2. Propositions

Quelque soit le modèle choisi, il faudra constituer le référentiel, le mettre à jour et prévoir les coûts de développement des services web nécessaires à son fonctionnement. Dans tous les cas, ce modèle devra permettre d'éviter des surcoûts identifiés au paragraphe précédent : duplication de collecte d'information, plis non distribuables pour La Poste, ...

[9] Il faut noter que certaines collectivités territoriales disposent d'applications métier pour gérer leur fichier Adresses qui seront à considérer selon les propositions d'évolution.

La **constitution de la base de référence** peut se faire à moindre coût dans la mesure où elle s'appuie sur des données et des modèles existants au sein de l'État, en particulier la composante adresse du RGE® et les partenariats déjà existants entre l'IGN, la DGFiP, La Poste, l'INSEE, les SDIS.

La réalisation du guichet unique s'opérerait en deux étapes :

a) Une mission de préfiguration de 2 à 4 personnes sur l'année 2012, avec la mise en place d'un comité de suivi ouvert à tous les acteurs intéressés en particulier au niveau des collectivités locales

b) L'assemblage initial du guichet unique avec le système d'information sous-jacent et la base de données de référence, qui peut être estimé à 1 M€ et interviendrait en 2013.

A compter de 2014 **l'entretien, la mise à jour et la fiabilisation de la base et la distribution** devraient ressortir en-deçà de la somme des 4 M€ de coûts d'entretien actuels de l'IGN et La Poste. Ce qui amortirait en 2 à 3 ans l'investissement.

L'intégration de données venant d'autres utilisateurs non encore partenaires (collectivités locales, groupement ou organismes d'animation en local…) pourra se faire dans un second temps, lors des phases de mise à jour et de fiabilisation, mais sera prise en compte dès la phase de préfiguration au travers d'expérimentations menées avec quelques collectivités volontaires.

Les coûts principaux dans tous les scénarios sont ceux de mise en place des services web et le développement du « guichet unique ».

- En revanche, les recettes peuvent différer d'un scénario à l'autre. Ce qui conduit à considérer deux scénarios : avec une diffusion libre de droit, gratuite pour tout utilisateur, et le scenario type DCM avec des recettes issues de la diffusion à des acteurs privés, découlant du modèle actuel.

- Quelque soit le modèle envisagé, une analyse force – faiblesse – opportunité - menace est à conduire pour s'assurer de la viabilité économique compte tenu de la concurrence de l'offre privée et des demandes de diffusion libre de droit émanant des collectivités territoriales.

2.1. Modèle libre de droit : diffusion libre de droit

Ce modèle libre de droit pour l'ensemble des utilisateurs (y compris pour des utilisations commerciales), serait calqué sur l'expérience du Danemark qui a ouvert les droits à son référentiel Adresse depuis 2003. On peut estimer voir apparaître un certain nombre de services liés à la disponibilité d'adresses exactes dans le secteur des technologies mobiles en pleine expansion (recherche d'itinéraires sur internet à partir d'un mobile).

Les enquêtes AITF et AFIGEO montrent que les collectivités territoriales souhaitent massivement utiliser et diffuser les données librement.

L'inconvénient d'un tel scénario réside dans le fait qu'en l'absence de recettes, l'Etat devra financer la totalité du fonctionnement du guichet unique (fiabilisation, développements, maintenance). Bien que ce scénario paraisse incompatible avec la période de restriction actuelle, les retombées dans le secteur des nouvelles technologies et en termes d'emploi sont des atouts non négligeables à prendre en compte.

2.2. Modèle type DCM : diffusion au coût marginal

Ce modèle découlant du modèle de diffusion actuel présente l'intérêt de compenser la mise de fond initiale nécessaire aux développements d'outils web par des recettes de données Adresse, générées par l'augmentation des ventes aux acteurs privés du fait de l'amélioration de la qualité (remontées d'informations rapides et fiables de la part des collectivités locales). Une étude européenne a évalué les plus-values globales pour la société générées par un système d'adresse complet et performant à 6 milliards d'euros.

Les recettes sont de deux ordres :

- les **recettes d'abonnement aux services web**, notamment des services à forte valeur ajoutée tels que des services de géocodage ;
- les **recettes de diffusion** aux acteurs économiques (VPCistes, gestionnaires de réseaux pour leurs activités industrielles et commerciales, opérateurs de téléphonie, etc.).

Les prix pratiqués pourraient différés selon les catégories d'acheteurs : au coût marginal pour les autorités publiques conformément à la nouvelle politique tarifaire de l'IGN, selon un prix de marché pour les acteurs économiques privés.

Par rapport au modèle actuellement en vigueur pour le RGE, une nuance est cependant apportée : un droit de co-producteur de la donnée est accordé aux collectivités participant activement à l'entretien et la fiabilisation du référentiel. Celles-ci pourront ainsi disposer librement des données adresse du référentiel dans la limite de l'emprise géographique de leur territoire de compétence. Elles pourront ainsi les diffuser comme bon leur semble, comme elles le font aujourd'hui avec leurs données locales et cela incitera au rapprochement de ces bases locales avec la base nationale.
Ce droit ne devrait pas porter préjudice à la diffusion payante de la base à des acteurs économiques souhaitant une donnée homogène sur l'ensemble du territoire national.

Conclusions et préconisations opérationnelles

Il apparaît au groupe de travail AFIGEO-Adresse qu'au regard du nombre important d'acteurs (collectivités territoriales, SDIS, DGFiP, INSEE, La Poste, IGN, gestionnaires de réseaux, de l'eau ou des télécommunications…NAVTEQ, TeleAtlas…), de la diversité de leurs activités ainsi que de leurs besoins en termes de données adresses, une coordination s'avère nécessaire pour pouvoir répondre à plusieurs besoins :

- mise en commun et synchronisation de l'actualité des données,
- économie de moyens en évitant des flux redondants donc coûteux,
- facilité des échanges de données,
- réalisation d'un véritable référentiel adresse répondant aux différentes définitions de l'adresse,
- utilisation libre de droits.

Pour répondre à ces demandes, le groupe préconise la mise en place d'un guichet unique dans le but d'organiser et mutualiser les moyens publics actuels (dédiés à la collecte et à l'intégration des données) pour améliorer l'offre et la qualité intrinsèque des données Adresse non nominatives.

Ce guichet s'articulerait autour d'un référentiel Adresse unique, dont la qualité sera validée et promue, et d'un outil web service simple à destination d'utilisateurs néophytes ou convaincus. Cet outil doit répondre aux besoins de saisie d'adresses, de leur validation, de diffusion, d'intégration aux données métiers et de recherche ; il doit également permettre d'alimenter le système par la mise à jour en continu des données en particulier grâce à des processus d'import de données ou de moissonnage pour les collectivités entretenant en numérique une base adresse locale.
Ce référentiel amendé par divers acteurs nationaux mais aussi locaux, permettra ainsi la mutualisation de l'information. En retour les données seront mises à disposition de tous. Une standardisation de celles-ci s'avère d'ailleurs indispensable, pour faciliter leur reconnaissance et leurs échanges. Ceux-ci s'effectueront dans un modèle de données compatible avec INSPIRE.
D'un point de vue réglementaire, il sera fondamental d'établir un guide de numérotation et de dénomination de voies à destination des collectivités pour garantir une certaine normalisation

La mise en œuvre d'une telle structure implique dans un premier temps une sensibilisation de l'ensemble des utilisateurs qui sera certainement assurée par les infrastructures d'information géographique, et ensuite un accompagnement continu.
Le guichet unique fonctionnera avec un interlocuteur départemental ou régional (en fonction des dynamiques de territoires existantes) avec une coordination nationale autour des deux principaux acteurs que sont La Poste et l'IGN.

Pour assurer le fonctionnement du guichet, il est important de constituer une entité avec une mission de service public, nécessaire vis à vis des organismes participants, sur la base d'un projet économique autofinancé avec des dépenses amorties (la vente de fichiers Adresse de qualité et labellisés « IGN/La Poste» « sur étagère » à des acteurs privés devraient couvrir les charges). Sans oublier la jouissance d'utilisation libre par les collectivités locales sur leur territoire de compétences.

Mais ce dernier point économique mérite d'être approfondi. C'est pourquoi, le groupe de travail propose également de mettre en place une mission de préfiguration (2012), devant définir et évaluer

- les coûts d'investissement (développements techniques…), de fonctionnement ; le chiffre d'affaire engendré, (définir un business plan)

- l'analyse des forces et faiblesses des scénarios de financement et notamment le risque de ne pas voir adhérer les collectivités qui souhaitent une diffusion libre.
- les modalités juridiques du montage d'une structure accueillant le guichet unique, et la gouvernance de cette structure,
- la faisabilité technique du guichet unique,
- le potentiel d'adhésion de l'ensemble des acteurs locaux au dispositif et notamment les communes et EPCI, les élus en prenant en compte notamment l'acquis de certaines collectivités locales,
- la réalisation de phases tests.
- une réflexion sur la gamme des produits et services mis à la disposition des utilisateurs et leurs conditions respectives d'accès, notamment en matière financière.

Cette mission de préfiguration pourrait être composée de trois ou quatre personnes de l'IGN et de La Poste pendant six mois ou être confiée à une société de consultance indépendante sur financement de l'IGN et de La Poste, cette dernière solution étant sans doute préférable.

L'expérimentation technique de ce guichet (notamment sur les processus de remontée et de validation de l'information) sera effectuée en collaboration avec quelques collectivités volontaires représentant des échelons territoriaux différents.

Cette mission de préfiguration sera accompagnée par un comité de suivi avec les représentants des collectivités locales et les associations représentatives du secteur concerné (AFIGEO, AITF, ACUF, AMF...) sur la base du volontariat.

A l'exemple de la situation au Danemark, il convient de noter l'effet de levier sur le bénéfice social qu'apporte un accès sans barrières à une référence adresse unique.

Bibliographie

[1] Groupe de travail Adresse rapport final, CNIG, 21 octobre 2002, http://www.cnig.gouv.fr/Front/docs/cms/rapport-final-Adresse_123728829047881100.pdf

[2] Enjeux et perspectives d'amélioration du système des Adresses postales, D. Sansas, C. Duchesne, J-P. Bazin, Conseil Général des Technologies de l'Information - Ministère de l'économie des finances et de l'emploi, N°V1.4, décembre 2007 http://www.cgti.org/rapports/rapports-2007/CGTI-Rapport-V-1-4-2007-Systeme-Adresses-postales.pdf

[3] Atelier national sur les Données Adresse au siège de La Poste à Paris 14ème, EURADIN, AFIGÉO, La Poste, IGN, Eurogi, 18 janvier 2010 http://www.afigeo.asso.fr/documentation/category/12.html?download=200%3A18-01-2010

[4] Comprendre l'Adresse géographique et postale, Service National de l'Adresse, 2008 http://www.laposte.fr/sna/IMG/pdf/BAT_LIVRET_comprendre_lAdresse_2008.pdf

[5] The value of Danish address data: Social benefits from the 2002 agreement on procuring address data etc. free of charge, Danish Enterprise And Construction Authority, 7 July 2010 http://www.Adresse-info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf

[6] INSPIRE Data Specification on Addresses – Guidelines, 2010-04-26 http://inspire.ign.fr/images/INSPIRE/donnees/inspire_dataspecification_ad_v3.0.1.pdf

[7] European Address Infrastructure, Final Report, EURADIN, mai 2010 https://www.euradin.eu/Lists/Results%20List/DispForm.aspx?ID=10

Glossaire

AFIGEO	Association française pour l'information géographique
AITF	Association des ingénieurs territoriaux de France
ATTF	Association des techniciens territoriaux de France
AFNOR	Association française de normalisation
AMV	Association des maires du Var
API	*Application Programming Interface*
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
BD	Base de données
CGDD	Commissariat général au développement durable
CNIG	Conseil national de l'information géographique
COP	Contrat d'objectifs de performance
DCM	Diffusion à coût marginal
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ERDF	Electricité réseau distribution France
EURADIN	European Address Infrastructure
EUROGI	European Umbrella Organisation for Geographic Information
FPB	Fichier des Propriétés Bâties
GEOPAL	Portail géomatique régional des pays de la Loire
GIP	Groupement d'intérêt public
GRDF	Gaz réseau distribution France
IDG	Infrastructure de données géographiques
IGN	Institut géographique national
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSPIRE	Infrastructure for spatial information in the European community
LBS	Location based service
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
PND	Plis non distribuables. Cause de PND : Adresse fausse ou incomplète, bonne Adresse mais destinataire inconnu, destinataire connu mais a déménagé
RGD	Régie de gestion des données (Savoie et Haute-Savoie)
RGE®	Référentiel à grande échelle (IGN)
RIL	Répertoire d'immeubles localisés
RIPART	Remontée d'informations partagées
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDTAN	Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SIG	Système d'information géographique
SIG L-R	Systèmes d'informations géographiques en Languedoc-Roussillon
SNA	Service National de l'Adresse (La Poste)
VPCistes	Vente par correspondance