

RESOLUTION DU CNIG PORTANT SUR LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL « ADRESSE »

La décision interministérielle du 19 février 2001, faisant suite au rapport remis au Premier ministre par le député Guy Lengagne, définissait le principe de réalisation sur toute la France d'un référentiel aux grandes échelles (RGE) comprenant quatre composantes : topographie, parcellaire cadastral, adresses et orthophotographie (voir sur ces questions les fiches CNIG n° 33, 54 et 57). Elle confiait au CNIG la mission de préciser les besoins des utilisateurs en matière de référentiel national des adresses, intégrable au RGE

Travaux du groupe de travail « adresse » du CNIG

Préambule

Le CNIG a mis en place un groupe de travail « Adresse » en juillet 2000, et les recommandations de ce groupe ont été examinées par le CNIG lors de sa séance plénière du 13 novembre 2002.

L'objectif est de produire une composante « adresse » du RGE, cohérente avec les autres composantes, notamment dans ses aspects géométriques, temporels et sémantiques, qui soit de contenu simple, et accessible dans des conditions techniques et financières aisées.

L'adresse en France est décrite par une norme AFNOR (XP Z 10-011), qui identifie les différents éléments de l'adresse postale et les répartit en 6 lignes. Les travaux menés pour la composante adresse du RGE ne portent que sur la partie anonyme des adresses, correspondant aux lignes 3 à 6 de la norme AFNOR.

Fonctions attendues

Cette composante adresse du RGE aura pour fonctions :

- d'identifier et localiser un lieu de résidence ou d'activité, un événement, un individu et éventuellement un point d'accès à un lieu : distribution du courrier, services à domicile, urgences,
- de rationaliser la gestion d'un réseau : voirie, réseaux humides, secs et divers,
- de faciliter l'analyse de l'espace : études urbaines, épidémiologiques, risques industriels et naturels, études de marché, géomercatique, optimisation des réseaux d'infrastructures,
- de contribuer aux dispositifs d'aide aux déplacements.

Enjeux

Les enjeux liés à une adresse spatialisée de qualité sont importants :

- amélioration de la distribution du courrier et gain pour les clients émetteurs : le nombre de NPAI (plis retournés portant la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ») relevant de défauts sur les lignes 3 à 6 est estimé par La Poste entre 15 et 16 millions par an, soit une dépense correspondante de 4,5 millions d'euros pour La Poste et de 15 millions d'euros pour les grands émetteurs,
- réduction du coût de fonctionnement des services de l'Etat qui disposent de plusieurs systèmes de gestion d'adresses et d'autant de dispositifs de maintenance,
- modernisation de l'Etat qui sera un utilisateur principal de ce référentiel, au travers de plusieurs de ses missions : recouvrement des impôts, recensement, sécurité civile, santé, gestion des risques,
- modernisation des collectivités territoriales : les gains attendus sont de même type que pour l'Etat : amélioration de la gestion des services assurés, réduction des coûts de fonctionnement,
- gain pour les gestionnaires de réseaux – EDF, France-Télécom - gains et perspectives nouvelles pour le secteur privé : amélioration de la gestion de clientèle, optimisation de l'exploitation des réseaux, diminution des dépenses de fonctionnement internes, perspectives d'activités nouvelles.

Principes généraux

Le dispositif à créer est un bien public, devant s'appuyer sur des textes législatifs et réglementaires. Il doit de plus satisfaire les exigences suivantes :

- les spécifications de la solution proposée sont publiques,
- la cohérence avec les autres composantes du référentiel aux grandes échelles (RGE) est acquise par définition,
- l'articulation avec les fichiers « adresses » des collectivités territoriales est à rechercher,
- la mise à jour est réalisée en continu,
- la couverture sera nationale et ses modalités pourront être déclinées selon les territoires,
- l'accès à ces données doit être juridiquement, financièrement et techniquement aisé.

L'objectif est que la solution à mettre en place soit partagée par tous les acteurs concernés.

Propositions

Aspects techniques

- d'abord, créer un « fichier national des points géographiques des adresses » : cette base, anonyme, sera seulement **alphanumérique**, sans indication directe de localisation spatiale,
- ensuite, intégrer cette base dans le RGE, selon trois modes de localisation :
 - o localisation par tronçon de voie, à réaliser entre 2003 et 2005,
 - o affectation aux centroïdes des parcelles, d'ici fin 2007, selon la disponibilité de la composante parcellaire du RGE,
 - o association à la plaque adresse, dans les zones urbaines denses et là où le Plan Cadastral Informatisé sous forme vecteur existe. Cette modalité est à définir plus précisément (plaque adresse, bâti, accès ?), il n'est pas proposé, aujourd'hui, d'horizon de mise à disposition. Pour l'exhaustivité de ces informations, il convient de considérer que les informations « adresse » correspondant aux spécificités du RGE, qui existent et sont gérées par une collectivité territoriale, intégreront le RGE et pourront être mises à disposition des utilisateurs.

Organisation

La constitution du fichier national des points géographiques des adresses suppose qu'une maîtrise d'ouvrage publique soit mise en place - plusieurs organismes sont concernés, la tutelle de La Poste (DIGITIP), l'INSEE, la Direction Générale des Impôts (DGI) - ainsi qu'une maîtrise d'œuvre dans un second temps. Les modalités détaillées sont décrites dans l'encadré ci-après.

Les deux premières modalités de localisation, par tronçon de rue et aux centroïdes des parcelles, seront réalisées par l'IGN. La troisième, à la plaque adresse, sera à l'initiative des collectivités territoriales.

Aspects législatifs et réglementaires

Les rôles respectifs des collectivités publiques (nationale et territoriales) sont au centre de cette organisation pour l'entretien du fichier national des points « géographiques » des adresses. Ils devront être confortés à terme par une loi.

L'organisation des flux de données entre les collectivités locales - qui attribuent noms de voie et numérotation - et le maître d'œuvre qui aura été retenu, fixant leurs obligations respectives, est à préciser ; le décret actuel, étant limité, devra être complété en conséquence. L'implication des collectivités locales, ou de leurs groupements, est en effet essentielle.

Travaux complémentaires

Outre les actions de concertation, le groupe de travail propose également l'élaboration d'une recommandation pour la dénomination des voies, une action de sensibilisation et information des collectivités locales, une réflexion sur les identifiants stables des points « géographiques » des adresses.

Présentation détaillée des propositions du groupe de travail

FICHER NATIONAL DES POINTS « GEOGRAPHIQUES » DES ADRESSES

Il constitue la base de données de référence pour les adresses alphanumériques (c'est à dire non localisées dans l'espace) anonymes en France, y compris les DOM et peut être réalisé d'ici fin 2004. Sa réalisation suppose de mettre en place une organisation identifiant maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et opérateur (voir proposition sur l'organisation plus bas). Ses principaux éléments descriptifs sont les suivants :

- caractéristiques techniques :

- il comprend un fichier des noms de voies et un fichier des points « géographiques » des adresses ; le modèle de données sera public ; il comprend également un fichier de noms de lieux-dits, constitué à partir des fichiers existants littéraux FANTOIR (DGI) et HEXAVIA (La Poste) ou spatialisés, BD NYME ,
- les points « géographiques » des adresses auront un identifiant stable,
- il est destiné à couvrir l'ensemble du territoire national, et nécessite l'implication des collectivités territoriales lors de sa création et pour son entretien ; les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) pourront se voir confier cette tâche de gestion ;

- constitution initiale :

- elle sera réalisée par appariement des différents fichiers de contributeurs nationaux qui auront accepté de participer à l'opération ; au cas par cas, le maître d'œuvre pourra faire appel aux fichiers des collectivités locales et des gestionnaires de réseaux, sur la base du volontariat, lorsque les fichiers sont réputés de qualité. Il est proposé que cette mise à disposition soit gratuite,

- entretien :

- une première phase de mise à niveau initiale est nécessaire pour tenir compte de décalages temporels et de la vérité terrain insuffisamment prise en compte,
- un dispositif de mise à jour en continu sera mis en place. Il traitera des points « géographiques » des adresses, et nécessitera un accès au filaire de la composante adresse du RGE. Les modalités d'échange des bases de données (fichier national des points « géographiques » des adresses et filaire de la composante adresse du RGE) entre le maître d'œuvre et l'IGN sont à formaliser,
- les collectivités territoriales, qui sont à la source de l'information – noms de rue, numérotation, et pour les ZUD (zone urbaine dense) filaire et modélisation surfacique des voies – sont impliquées dans le dispositif de mise à jour. Cette implication devra faire l'objet d'un cadre partenarial entre l'organisme chargé du fichier national et celle-ci.

- les opérateurs qui observent des changements dans l'infrastructure d'adressage devront les transmettre au maître d'œuvre du fichier national des points « géographiques » des adresses. Ceci est particulièrement important dans le cas où les collectivités territoriales, ou leurs groupements, ne seront pas actives dans le dispositif de mise à jour,
- le coût de l'entretien sera partagé par les utilisateurs. Par dérogation, les contributeurs initiaux bénéficieront d'une mise à disposition gratuite.

LES MODALITES DE LOCALISATION

Il est proposé plusieurs modalités de localisation des adresses alphanumériques du « fichier national des points géographiques des adresses ».

Points géographiques des adresses localisés par tronçon

Cette première modalité de localisation spatiale des adresses est réalisable d'ici 2004 :

- caractéristiques techniques :
 - le filaire sera issu du filaire du RGE,
 - il comportera les coordonnées des sommets des tronçons,
 - les points « géographiques » des adresses des extrémités de chaque tronçon, par côté de voie, sont associés à chaque tronçon,
 - la liste des points « géographiques » des adresses, issue du fichier national des points «géographiques» des adresses, sera fournie par tronçon de voie et par côté,
 - les tronçons du graphe auront des identifiants officiels stables, qui seront libres de droit,
- constitution initiale : le filaire est à produire par l'IGN à partir du filaire de la composante topographique du RGE, le géocodage sera réalisé par l'IGN, après intégration du fichier national des points «géographiques» des adresses ; en attendant sa disponibilité, les noms de rue ainsi que les numéros aux extrémités de tronçon fournis dans Géoroute seront utilisés,
- l'entretien, le financement et la mise à jour sont ceux applicables aux composantes du RGE.

Points « géographiques » des adresses aux centroïdes des parcelles bâties

Cette deuxième modalité de localisation spatiale des adresses est réalisable à partir de 2003 jusqu'à fin 2007, en fonction de la disponibilité de la composante parcellaire :

- caractéristiques techniques : les points « géographiques » des adresses seront affectés aux centroïdes des parcelles bâties, cette couche de points étant fournie par la composante parcellaire du RGE,
- la constitution initiale sera réalisée au fur et à mesure de la disponibilité de la composante parcellaire du RGE,
- l'entretien, le financement et la mise à jour sont ceux applicables aux composantes du RGE,

- dès lors qu'une collectivité territoriale a précisé les spécifications de ses informations en cohérence avec le RGE-ZUD, ce sont ces informations qui intégreront le RGE.

Points « géographiques » des adresses aux plaques adresse

Cette troisième modalité de localisation spatiale des adresses est à arrêter dans ses spécifications. Elle concerne le RGE dans les zones urbaines denses (RGE – ZUD). Sa réalisation est fonction de la disponibilité de la composante parcellaire vecteur du RGE. Aucun échéancier n'est établi pour l'instant

Géoréférencement des lieux-dits

- dès 2003, la BD NYME de l'IGN sera utilisée, son accès sera aisé tant techniquement que financièrement et juridiquement,
- ensuite, les lieux-dits du fichier national des points « géographiques » des adresses seront localisés. Les modalités techniques sont à arrêter (couche de points ou ensemble de parcelles). Il n'est pas fixé d'échéancier.

ORGANISATION

Pour le fichier national des points géographiques des adresses

Plusieurs solutions de maîtrise d'ouvrage sont possibles :

- maîtrise d'ouvrage assurée directement par l'Etat seul,
- maîtrise d'ouvrage déléguée à un organisme à créer,
- maîtrise d'ouvrage déléguée à un organisme existant,
- maîtrise d'ouvrage réalisée par un groupement d'acteurs,
- prolongement de la situation actuelle.

A noter en avant propos que la multiplicité des communes (notamment du point de vue organisationnel et du fait qu'aucune entité les regroupant n'exprime un consensus) empêche qu'elles soient reconnues comme maître d'ouvrage.

Le groupe ne recommande pas de solution particulière, il considère malgré tout que la solution statu quo ne permettra pas de réaliser les progrès et économies de moyens rendues possibles par les autres solutions. Plusieurs ministères étant concernés, la décision est à prendre au niveau interministériel (Premier ministre).

En tout état de cause, la solution retenue devra être durable et rester publique, et offrir aux contributeurs – utilisateurs les meilleures conditions de visibilité pour le basculement de leur système vers celui proposé.

Dans toutes les solutions d'organisation proposées, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre doivent être clairement séparées.

Pour le géoréférencement

Conformément à la décision interministérielle du 19 février 2001, l'intégration des données du fichier national des points « géographiques » des adresses dans le RGE et leur géoréférencement est assurée par l'IGN. Elle concerne les modalités 1 (localisation par tronçon) et 2 (localisation par parcelle bâtie).

La localisation aux plaques d'adresse sera à l'initiative des collectivités territoriales.

Résolutions du CNIG

Lors de sa séance plénière de novembre 2002, le CNIG a approuvé les propositions du groupe de travail « Adresse ». En outre, il a également décidé :

- pour la maîtrise d'ouvrage du fichier national des points géographiques des adresses, de saisir le METLTM (Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer), le MINEFI (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et le MFPREAT (Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire) pour aboutir à la désignation du service de l'État qui assurera la maîtrise d'ouvrage du fichier national des « points géographiques » de l'adresse et la mise en place des financements appropriés,
- de confier à l'IGN l'intégration de cette base de données dans le RGE et la réalisation de la localisation au tronçon et au centroïde des parcelles proposées par le groupe de travail,
- de réaliser une expérimentation complémentaire sur une dizaine de collectivités locales afin de mieux mesurer les coûts de constitution du fichier national des « points géographiques » de l'adresse et de son intégration dans le RGE,
- de sensibiliser les élus aux propositions du rapport intérimaire par l'intermédiaire de leurs associations.

Le Conseil recommande que les travaux demandés aux collectivités territoriales dans le cadre du Répertoire des immeubles localisés (RIL) viennent alimenter la constitution du fichier des « points géographiques » de l'adresse.