

Enquête Marsouin 2007 : Communes bretonnes et TIC.



Une fracture numérique entre collectivités locales ?

L'enquête Marsouin auprès des 1269 communes bretonnes a été réalisée au dernier trimestre 2007 (taux de réponse de 38%). Son principal résultat est le suivant :

Il existe une fracture numérique entre collectivités locales bretonnes qui résulte d'éléments objectifs et irrémédiables (par exemple taille, richesse, localisation de la commune) mais aussi de facteurs liés à la perception des TIC par les décideurs publics. On peut estimer que 80% des communes bretonnes de moins de 2000 habitants n'ont qu'un usage modeste des TIC.

Au delà des discours sur l'administration électronique et la citoyenneté numérique véhiculés par l'Union Européenne ou Mission sur la Modernisation de l'Etat, il existe une réalité de terrain qui met en évidence une « fracture » entre les collectivités qui ont pris la mesure des enjeux et des opportunités offerts par les TIC, et celles pour lesquelles ce phénomène est totalement ignoré. Ceci est particulièrement vrai dans les petites communes rurales qui disposent de peu de ressources. L'enquête montre que ce manque de moyens n'est pas, pour certaines communes, un handicap insurmontable pour l'adoption des TIC. L'avantage attendu est évidemment celui mis en avant par les promoteurs de l'administration électronique : transparence, efficacité, qualité de la décision publique. L'enquête Marsouin nous permet de révéler cette fracture et d'en donner quelques éléments d'explication. Nous exposons les résultats sous trois rubriques :

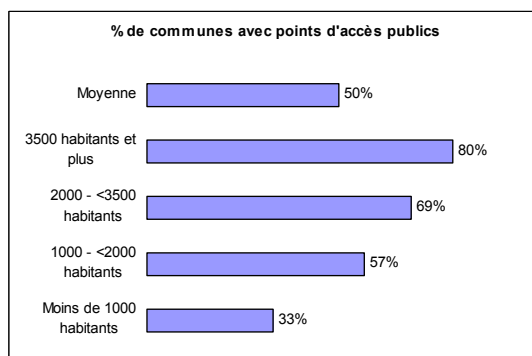
- ❑ TIC et décision publique
- ❑ TIC et citoyenneté
- ❑ TIC et management public

TIC et décision publique

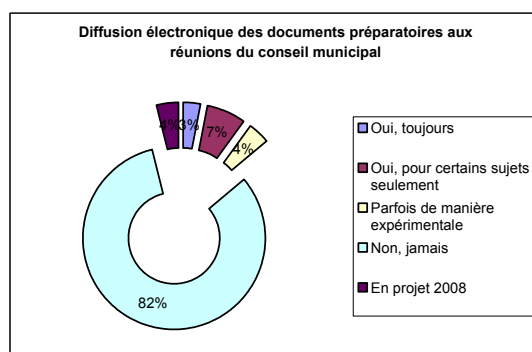
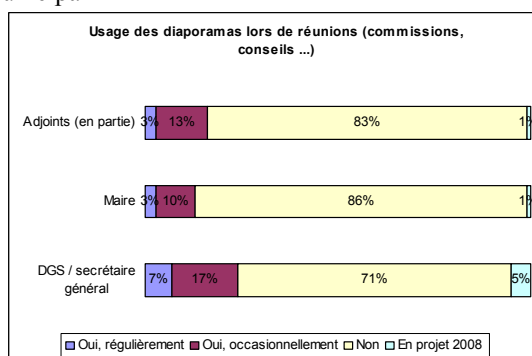
Les élus reçoivent un mandat pour mettre en œuvre des politiques publiques approuvées dans leurs grandes lignes par les citoyens. Mais la variété et la complexité de leur tâche peut conduire à des décisions parfois mal préparées, mal formulées, mal exécutées. Les TIC doivent représenter un moyen pour apporter de l'information aux décideurs et aux citoyens, et à ce titre contribuer à améliorer le processus de décision publique et son contrôle par les citoyens. Mais comme les TIC engagent aussi des ressources, elles deviennent elles-mêmes objet de politique publique : si les élus sont persuadés de leur utilité pour formuler et exécuter les décisions, ils seront attentifs à ce que chacun puisse y avoir accès : que ce soit par l'intermédiaire d'un accès public ou, pour un accès privé, grâce à la résorption des zones blanches. Ils se donneront

également les moyens d'équiper leur mairie et d'utiliser ces outils.

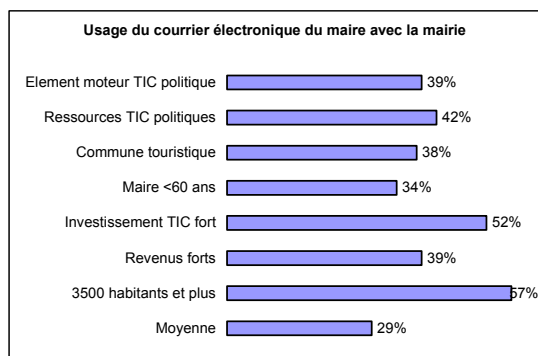
L'enquête 2007 montre que si les mairies sont quasiment toutes connectées et même, à plus de 98% par une connexion permanente (37% étaient encore en accès bas débit en 2005), il reste des zones d'ombre pour les citoyens. Le tableau suivant extrait des résultats de l'enquête, rappelle que les communes leur offrent à des degrés variables un accès public aux TIC. Pour les accès privés, la connexion n'est pas celle souhaitée par les usagers : 1 commune sur 2 reçoit « des plaintes d'administrés qui estiment ne pas accéder correctement à l'ADSL / le haut débit ».



Par ailleurs il s'avère que les élus (et notamment le premier magistrat de la commune) utilisent de façon très hétérogène les possibilités que leur offrent les TIC pour travailler. Une minorité (1/3) seulement de l'ensemble a accès à Internet au sein même de la mairie. Ensuite, leurs usages des outils quel que soit le lieu d'accès, restent encore très faibles : que ce soit pour l'usage de diaporama en support de leurs exposés, ou du courrier électronique pour disposer des documents en préparation de la réunion du Conseil Municipal



Quelques éléments expliquent ces disparités dans les usages : bien sûr la taille de la commune, mais aussi les revenus, le niveau d'investissement en TIC rapporté à la taille de la commune et, de façon plus personnelle, l'âge du maire. Localisation et ressources TIC sont également liées mais sont de moins bons prédicteurs de l'usage, « toutes choses égales par ailleurs ».



Tout ceci montre que beaucoup de maires n'ont pas acquis une perception des opportunités que leur offrent les TIC, dont le maniement n'est pourtant pas plus abstrait ou complexe qu'un règlement administratif spécifique, un schéma électrique ou de canalisation, ou encore un contentieux juridique délicat. Ce manque d'appétence vis à vis des TIC peut résulter d'une faible perception des avantages que procurent les TIC face aux coûts qu'elles représentent. Il est clair que dans les petites communes, la circulation informelle de l'information, qui implique peu de personnes, peut sembler suffisante. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Du coup, les attentes existent peu : 1 commune sur 2 ayant des usages faibles, ne souhaite pas de mesure d'accompagnement pour accéder aux TIC. Par contre, celles qui ressentent leur faible investissement TIC expriment le besoin d'une aide en matière de stratégie de mise en œuvre ou encore de formation des agents.

Pour que naisse une prise de conscience des élus « retardataires » quant aux avantages que procurent les TIC pour la décision publique, une action collective pourrait être entreprise au niveau départemental et/ ou régional dans le but de mettre les élus à un niveau comparable d'« alphabétisation numérique ». Des séminaires de formation aux outils (bureautique, Internet, applications dédiées à l'action municipale...), des démonstrations de bonnes pratiques (en direct et/ou sur un site), des actions incitatives (subventions partielles) pourraient être mises sur pied.

En utilisant plus fréquemment les TIC, les élus pourraient offrir au citoyen une plus grande transparence et un meilleur contrôle sur leurs mandataires. La présence en ligne des documents préparatoires et des décisions du Conseil Municipal reste à ce propos, encore modeste (ordre du jour sur 1 site Web sur 3).

TIC et citoyenneté numérique

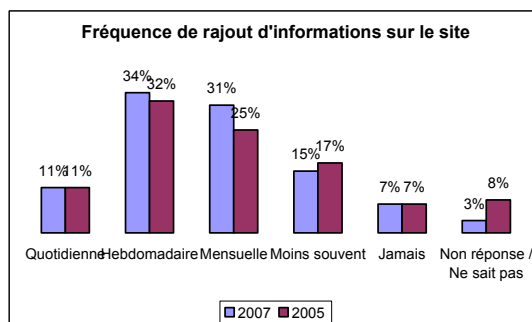
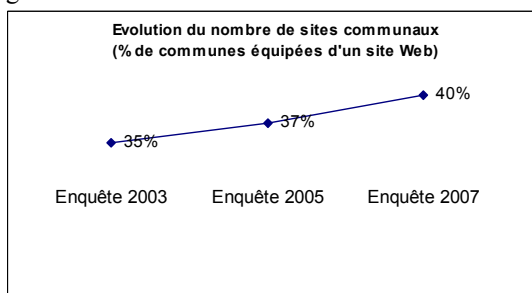
Il faut distinguer deux fonctions de la « vie locale numérique » (ie des relations entre la mairie et les citoyens) : la fonction de *communication* (de la mairie vers les administrés et vice versa) et la fonction de *transaction* (actes administratifs échangés entre la mairie et les citoyens par voie électronique, parfois appelés « téléprocédures »). Les thuriféraires des TIC ont mis en avant le vote électronique comme forme ultime de la démocratie, et les « téléprocédures » comme instruments de transparence et de développement durable (par l'économie de papier qu'elles engendrent).

Sur le terrain, la réalité est la suivante : *l'échange électronique avec les citoyens n'est pas toujours perçu par les collectivités comme ayant la même valeur qu'un échange traditionnel* (par écrit notamment).

Si presque toutes les communes ont une adresse électronique, cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont précisées dans le bulletin communal ou que les adresses sont actives. Il est loin d'être acquis que les courriels sont reçus par les bonnes personnes au sein de la mairie. D'ailleurs, 16% des répondants seulement accusent systématiquement réception du courriel qu'ils reçoivent.

De la même façon une commune sur trois ne fait pas valider les contenus de son site par une personne référente (un rédacteur en chef en quelque sorte).

En ce qui concerne la communication institutionnelle, moins d'une commune sur deux environ (40%) a mis en place un site Web, mais elles l'actualisent assez peu. Les mairies ont cependant, depuis 2005, diversifié la nature des informations que le visiteur peut trouver sur leur site Web (informations sur les appels d'offres, bulletin téléchargeable, actualités ...). Malgré cet enrichissement des contenus, il n'y a pas de politique éditoriale bien définie, et les contenus varient largement d'un site à l'autre.



Dans ces conditions il n'est pas étonnant de trouver un faible niveau de communication électronique entre la mairie et les citoyens : les forums et les discussions avec les élus sont peu nombreux (respectivement présents sur 3% et 19% des sites). Les systèmes d'information géographiques (fort utiles pour le citoyen pour connaître par exemple la situation cadastrale de la commune) sont peu répandus (17 %) à l'heure où Google Maps ou l'IGN fournissent des photographies aériennes précises et des plans détaillés de tout le territoire français.

Contenus des sites Web communaux	2007	2005
Agenda	80%	
"Mairie pratique" (contacts, adresse, horaires ...)	97%	
Informations sur les appels d'offres de marchés publics	29%	21%
Ordre du jour du prochain conseil municipal	35%	
Forums de discussion sur la politique municipale	3%	4%
Possibilité de poser des questions aux élus	19%	20%
Mise en ligne des questions les plus posées	2%	1%
Liste de diffusion d'informations	21%	6%
Cartes, SIG en ligne	17%	
Syndication avec d'autres sites (flux RSS, titres d'articles publiés provenant d'autres sites)	9%	
Journal municipal consultable ou téléchargeable	58%	53%
Journal municipal par newsletter	10%	

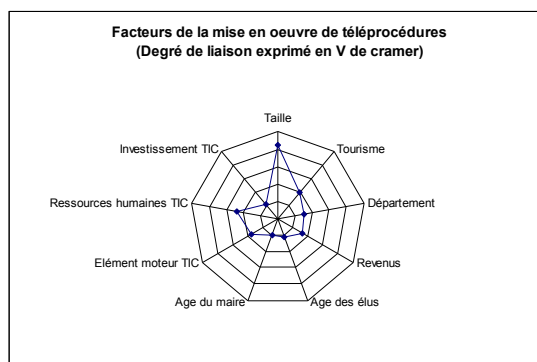
En synthèse on peut estimer que pas plus de 10 à 15 % des communes bretonnes accordent à leurs interactions électroniques avec les citoyens la même importance que leurs interactions traditionnelles (via un support papier ou par oral). Il en résulte que la transparence et la facilité d'accès qu'offre Internet, restent encore dans une large part et sans mauvais jeu de mot, de l'ordre de la virtualité.

Pour ce qui est des « téléprocédures », les communes bretonnes ne considèrent pas encore le support électronique comme un substitut parfait vis à vis du papier. Outre le faible nombre (de 11%) de communes équipées de certificats (signatures électroniques) peu d'entre elles disposent d'applications facilitant la vie administrative des citoyens : que ce soit pour l'urbanisme (SIG à 37%), les politiques sociales (inscriptions à la cantine), les liens avec le Trésor Public (accès à la plate-forme Helios). Cependant, bon nombre de téléprocédures sont impulsées par l'administration de l'Etat (fichiers de police pour les documents d'identité, relations avec le Trésor Public pour la fiscalité, relations avec la Direction de l'Équipement et le Ministère de l'Équipement pour les questions d'urbanisme) de sorte que la mairie n'agit que comme intermédiaire dans l'accès du citoyen aux téléprocédures, qui restent pilotées par l'administration

centrale. D'un certain point de vue, elles doivent travailler en partenariat, en distributeurs de procédures confectionnées par d'autres. Or il se trouve que toutes les mairies ne jouent pas ce rôle d'intermédiaire et de facilitateur. Dans ces conditions, le citoyen de ce type de commune ne peut accéder à la facilité et à l'instantanéité que lui garantit le numérique. Cette hétérogénéité crée de facto une forme d'inégalité entre les citoyens, inégalité dont on peut se demander si elle ne serait pas remédiable à faible coût.

Nature des informations sur le site Web de la commune	Actes d'état civil Documents (actes de naissance, du mariage, passeport, décès)	Documents d'identité type CNI
Simple informations en ligne	35%	32%
Co-marquage, guide des droits et démarches en ligne	13%	8%
Liens vers des sites publics	31%	21%
Téléchargement de formulaires	13%	7%
Demande en ligne	16%	3%
Suivi de la demande en ligne	3%	2%
Aucune de celles-ci mais en projet 2008	7%	5%
Aucune	42%	55%

Il reste à savoir pourquoi certaines communes sont plus avancées que d'autres non seulement pour leurs propres téléprocédures, mais également pour donner accès à celles qui sont offertes par l'administration centrale. Le graphique suivant fournit quelques facteurs d'explication. La taille en est le principal, suivi de la présence de ressources humaines dédiées aux TIC et au fait que la commune est une destination touristique. Notons également l'insularité.



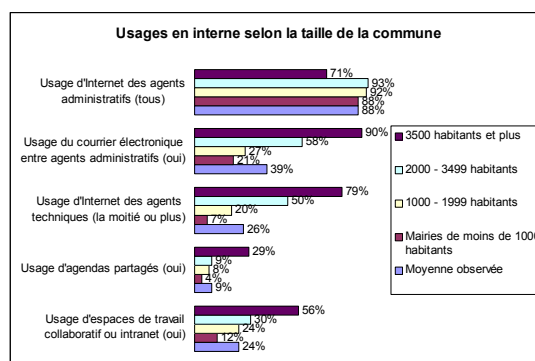
Compte tenu des enjeux de citoyenneté que recèlent les téléprocédures, il pourrait être opportun de sensibiliser les communes qui ne donnent pas accès aux applications centrales (ou ne signalent pas leur existence) aux opportunités offertes par ces applications au citoyen pour lui faciliter la vie. Dans un second temps, il faudrait pouvoir proposer à ces communes un soutien pour les aider à mettre en œuvre les interfaces d'accès. De même, des forums d'échange et de discussion pourraient être mis en place sur un portail dédié, afin de partager les bonnes pratiques.

TIC et management public

Les TIC peuvent apporter aux mairies comme à toute organisation, des avantages liés à la circulation rapide de l'information, à son traitement et à son stockage. Cependant, la mise en place des TIC s'accompagne souvent de réorganisations rendues nécessaires par la nouvelle distribution de l'information. Il en résulte parfois une certaine réticence du personnel à adopter les nouvelles technologies. Evidemment ce phénomène a d'autant plus de chances de se produire que l'organisation est complexe.

L'administration publique de son côté, est souvent accusée d'un excès de bureaucratie, et on a parfois pensé que le recours aux TIC pourrait y remédier et améliorer la productivité interne : c'est ce postulat qui a présidé aux programmes européens visant à promouvoir l'administration électronique. Là encore on retrouve dans l'enquête Marsouin une certaine hétérogénéité des comportements. Si les principales applications de gestion sont désormais bien utilisées (notamment celles qui sont imposées par le statut d'employeur de la mairie, comme le lien numérique avec les caisses d'assurance maladie), il apparaît que des outils électroniques plus spécifiques à ses activités, ne sont pas complètement diffusés et a fortiori utilisés (cadastre notamment). De la même façon des usages somme toute très banals (courrier électronique) sont très peu utilisés, même entre agents administratifs. Là encore, l'échange oral prime souvent, même si dans une mairie ne comportant que deux agents administratifs, le courriel pourrait avoir sa place malgré tout. Dans ces conditions, les outils de productivité plus complexes (agendas partagés, espaces de travail collaboratif) ne sont l'apanage que d'une minorité de communes.

Solutions informatiques	Taux 2007	Taux 2005
Productivité interne		
Comptabilité et finances	81%	99%
Ressources humaines (paye)	65%	39%
Services techniques (réservations, travaux ...)	12%	8%
Gestion des courriers (postaux, électroniques ...)	17%	
Citoyenneté		
Gestion de la population (listes, recensement ...)	59%	
Etat civil	62%	68%
Gestion des élections	78%	90%
Publication de documents administratifs	14%	
Autres missions économiques et sociales		
Urbanisme (cadastre, cimetière ...)	69%	64%
Activités enfance (facturation cantine, CLSH ...)	44%	32%
Gestion des appels d'offres	12%	10%



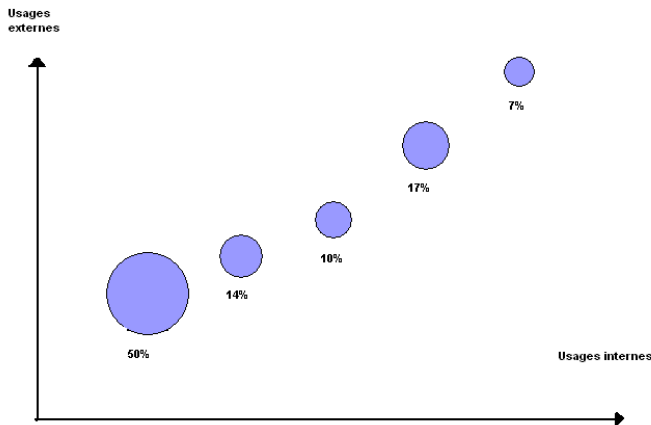
Il reste à expliquer ces inégalités dans le recours aux TIC. Sont liées au score d'usages internes, la taille de la commune bien sûr, mais aussi des variables économiques ou de localisation (zone urbaine, commune touristique et revenus moyens) ainsi que des variables liées aux TIC (l'adhésion à un projet TIC, la déclaration d'un élément moteur d'usage et/ou de « ressources humaines TIC » (un service informatique, un élu ou agent dédié ...)).

Repérer les origines de la fracture

L'impression qui se dégage de l'enquête Marsouin est assez mitigée. Les communes bretonnes ne sont clairement pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'accès et l'usage des TIC. Mais l'on pourrait, dans une perspective optimiste, faire l'hypothèse qu'il ne s'agit que d'un délai à combler pour que toutes soient mises à niveau. Cependant, certains indicateurs invitent à être plus précis. D'abord on peut noter que de petites communes, disposant de peu de moyens et a priori de peu de besoins, sont malgré tout très avancées dans les usages, ce qui tend à laisser penser qu'une approche « volontariste » peut être envisagée. Ensuite, on peut noter a contrario que malgré la large diffusion des ordinateurs personnels comme outils de productivité dans le travail de bureau depuis une vingtaine d'années, ceux-ci restent encore peu utilisés par les élus. Enfin, on a signalé plus haut le faible intérêt pour les TIC que manifestent ces derniers, dans des communes peu équipées ou peu utilisatrices. Dit autrement, ces élus ne perçoivent pas le handicap éventuel que peut représenter leur faible usage.

La typologie suivante permet de mettre en évidence des classes qui contiennent des communes possédant des usages proches. Nous avons disposé ces classes suivant deux familles d'usage : ceux liés à l'activité interne des mairies (relations entre élus et personnel administratif, fonctionnement des services administratifs) et ceux liés à leur communication électronique externe, avec les citoyens et avec d'autres institutions. Il apparaît naturellement, au vu du graphique, que les deux types d'usage sont liés. Mais la taille des cercles nous donne une idée de la taille de chaque classe.

Typologie des communes



Le groupe 1 représente 50% des communes qui sont faibles utilisateurs de TIC. Elles se caractérisent notamment par un usage du courrier électronique restreint aux agents administratifs, un accès aux applications de gestion mais pas d'outils électroniques plus spécifiques aux activités de la mairie. Ce sont pour la plupart des communes sans ressources TIC dédiées, et de petite taille. Ce groupe, plutôt fourni, représente les « laissés pour compte » de la numérisation, les communes situées en deçà de la fracture numérique.

Le groupe 2 rassemble les communes qui ont un usage en émergence : cela représente 14% de l'échantillon. L'acculturation aux TIC se fait principalement dans ce groupe par l'usage du courrier électronique mais pas des autres outils numériques, par les adjoints. Cela semble suggérer que l'implication de certains élus est le premier pas pour combler la fracture. Qualifions ce groupe d'« usagers en émergence ».

Le groupe 3 ne représente que 10% des communes. Il se caractérise par un usage des TIC par le premier magistrat de la commune (en général âgé de moins de 60 ans) et par certains adjoints, notamment pour le courrier électronique et les présentations numériques en conseil municipal. Cette familiarité des élus vis à vis des TIC se traduit par l'existence de ressources politiques TIC bien identifiées, des moyens financiers importants. On peut affirmer qu'à partir de ce groupe la fracture numérique est déjà comblée. Il s'agit donc d'« usagers en transition ».

Le groupe 4 concerne 17% des communes. Elles ont une utilisation des TIC à des fins aussi bien internes qu'externes, elles mobilisent toute la palette des outils numériques (certificats, dématérialisation des offres, sites Web). Elles ont des revenus financiers importants, sont souvent des communes touristiques, le personnel élu est moteur, des communes de taille assez importante. Ces communes composent un groupe d'« usagers avancés ».

Le groupe 5 est le groupe le plus petit : 7% des communes. Elles ont des usages avancés (outils collaboratifs et agendas partagés notamment). Elles ont déclaré leur participation à un projet TIC, sont sans surprise de taille importante voire très importante, souvent touristiques, avec des moyens financiers, ..

voire un maire jeune. Ce sont les « usagers avancés », qui bénéficient de toute la panoplie des outils TIC.

Compte tenu de la prédominance de la taille et de l'hétérogénéité des comportements, il a paru opportun de mieux cerner celui des petites communes, pour repérer à la fois les « modèles » et celles qui connaissent des difficultés dans le développement des usages. L'analyse a donc été conduite sur les moins de 2000 habitants. La nouvelle typologie fait état :

- . d'un nouveau petit groupe de communes très en retard (3% des communes) : les agents n'utilisent même pas le courrier électronique entre eux. Ce sont des communes plutôt avec une grande majorité d'élus âgés.
- . d'un groupe central plus conséquents (79%), qui reprend l'ancien groupe 1, ce qui confirme le fait que la plupart des communes « laissées pour compte » sont de petite taille et représente 80% des communes bretonnes de moins de 2000 habitants. Ceci souligne si besoin en était, la nécessité d'une action d'acculturation des petites communes (et notamment de leurs élus) aux TIC.

- . d'une classe regroupant les groupes 2 et 3 (7%) : A ce niveau de précision (réduction de la taille de l'échantillon par suppression des communes de grande taille dans la nouvelle typologie) on constitue un groupe de petites communes utilisatrices en transition.

- . et toujours la présence d'un groupe aux usages avancés (11%) qui a grossi par rapport à la typologie précédente, ce qui prouve que *le piège de l'isolement numérique n'est pas une fatalité*, et qu'une petite commune bretonne sur 10 a su faire la preuve de leur capacité à « apprivoiser les TIC » .

Pour aller plus loin (méthodologie de l'enquête et nombreux chiffres et résultats) :

- « *Equipement technologique et diffusion des outils dans les collectivités locales bretonnes* » (http://www.marsouin.org/article.php3?id_article=220)

- « *Usages des TIC dans les communes bretonnes* » (http://www.marsouin.org/article.php3?id_article=225)

- « *Usages des TIC des communes bretonnes avec leurs différents partenaires* » (http://www.marsouin.org/article.php3?id_article=228)

- « *Les services aux citoyens offerts par les mairies bretonnes* » (http://www.marsouin.org/article.php3?id_article=236)