

## Les services aux citoyens offerts par les mairies bretonnes

### Une mesure à travers divers indicateurs des relations numériques des mairies avec leurs administrés

Cet article relate des services liés aux TIC offerts aux citoyens par les mairies bretonnes. Les résultats chiffrés présentés sont issus de l'exploitation de l'enquête M@rsouin 2007 « Communes et TIC ». Les résultats concernant les [équipements TIC](#), les [usages en interne](#) des TIC et les [relations numériques avec les différents partenaires](#) ont déjà fait l'objet d'articles publiés également sur ce site<sup>1</sup>.

Rappelons qu'outre la gestion de leur domaine communal, les mairies servent d'intermédiaires entre l'Etat et les citoyens, notamment pour certaines formalités administratives. Elles représentent l'un des moteurs du développement de l'administration électronique. Leurs champs d'intervention en matière de services aux citoyens liés aux TIC sont nombreux.

Dans notre enquête 2007, nous avons choisi de relever quelques indicateurs relatifs :

- à l'équipement du territoire en infrastructures,
- à l'accompagnement à travers les accès publics,
- aux échanges de mails entre mairies et administrés,
- et enfin à la présence sur le Web.

Si le fait d'échanger par mail avec les usagers ou d'avoir un site Web informatif n'entraînent pas forcément une refonte du système d'information des mairies, l'adoption d'un site Web enrichi en services interactifs confronte ces dernières à des mutations importantes. Aussi, nous verrons à travers divers chiffres que l'évolution en deux ans en matière de services n'est pas aussi rapide qu'on pourrait le penser et qu'elle reste très liée à la taille de la commune et à sa localisation. Notre portrait du Web public communal breton, en plus de la simple pénétration des sites Web, abordera les facteurs d'adoption, la gestion quotidienne, les contenus et fonctionnalités. Les télé-services actuellement déployés seront également abordés.

---

<sup>1</sup> Les caractéristiques des 476 mairies ayant répondu à l'enquête sont présentées dans l'article : « Equipement technologique et diffusion des outils dans les collectivités locales bretonnes »

## 1. Favoriser l'accès

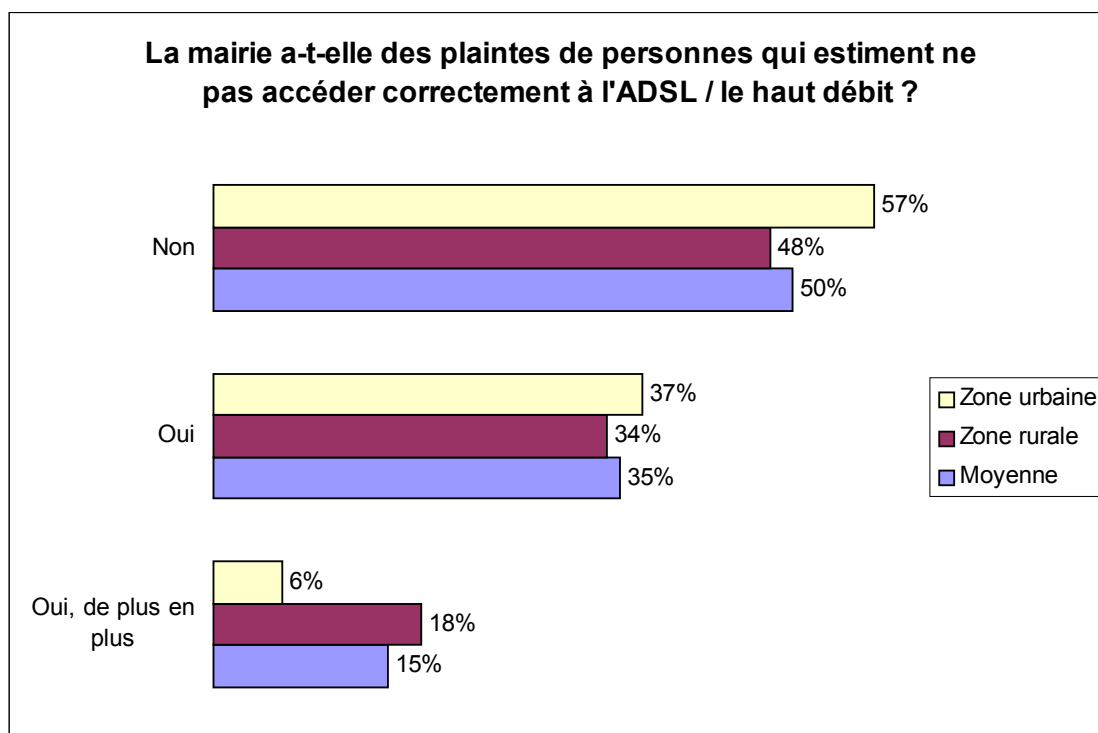
### 1.1. Un bon accès aux réseaux de télécommunications haut débit

Une collectivité territoriale peut intervenir pour permettre un bon accès aux réseaux de télécommunications haut débit. Elle peut être amenée à prendre en charge ou à subventionner l'infrastructure des zones non rentables aux yeux des opérateurs.

Dans notre enquête auprès des mairies de Bretagne, deux indicateurs concernent l'accès à des réseaux haut débit : le propre accès de la mairie au haut débit et la fréquence de plaintes émanant des administrés au sujet de leur connexion.

Côté mairies, comme nous l'avons déjà évoqué dans un précédent article<sup>2</sup> « toutes les communes de notre échantillon sont connectées à Internet, sauf une. L'évolution majeure s'est faite sur la connexion permanente : seules, en 2007, 1,5% des communes se contentent d'un accès à bas débit (contre 37% 2005) ». On va donc bien vers l'éradication des zones blanches en Bretagne.

Au-delà de cette problématique des zones blanches, on note toutefois une persistance de zones résiduelles où la connexion assurée n'est pas celle souhaitée. Ainsi, 1 commune sur 2 dans notre échantillon déclare recevoir des plaintes d'administrés qui estiment ne pas accéder correctement à l'ADSL / le haut débit (question D4 du questionnaire). Si ces réponses ne sont pas liées à la taille de la commune ou à la localisation (il n'y a pas de différences significatives entre les départements), elles sont toutefois liées à la zone comme le désigne le graphique qui suit.

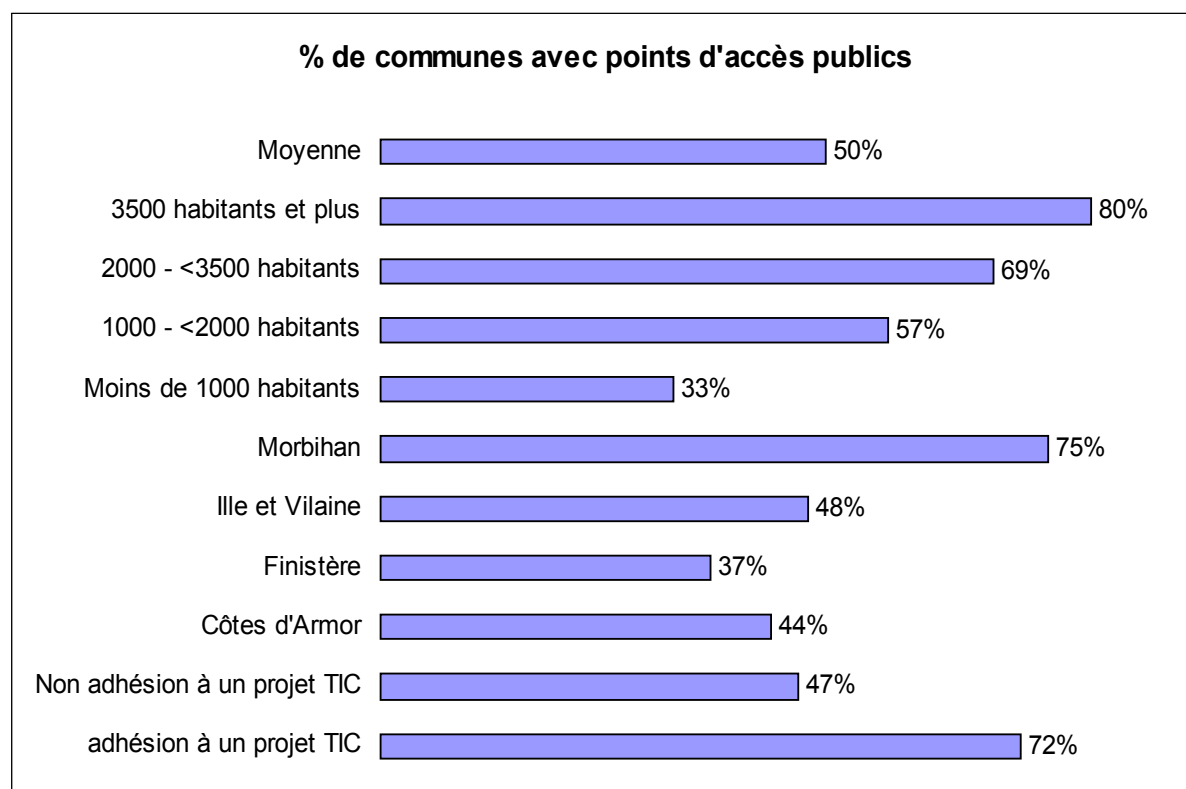


<sup>2</sup> Voir l'article « Equipement technologique et diffusion des outils dans les collectivités locales bretonnes »

## 1.2. Favoriser les accès publics

Comme le rappelle l'Association des Maires de France dans son article en ligne « Les enjeux des TIC pour les collectivités locales », l'un des axes principaux des collectivités territoriales est constitué de services en direction des citoyens-usagers, en particulier avec la dimension sociale de la sensibilisation des populations aux TIC. Il s'agit, le plus souvent de mettre à disposition des points publics d'accès à Internet.

D'après la phase 1 d'état des lieux du projet Cybercommunes<sup>3</sup>, la cartographie de l'implantation des points Cybercommunes en Bretagne témoignait en 2002 de « la réussite de couverture du territoire en points d'accès public (moins de 20 espaces sont annoncés à plus de 20km de leur plus proche voisin) ... sans garantir un égal accès ». On ne comptait néanmoins que 300 cybercommunes sur presque 1300 communes. La fin des emplois jeunes en 2003, qui ont largement participé au développement et au fonctionnement du réseau « Cybercommune », a conduit les municipalités à se repositionner. Aussi, dans notre enquête de 2007, 1 commune sur 2 déclare qu'il n'existe pas dans la commune de point(s) d'accès public(s) au multimédia pour la population que ce soit des PAPI, cybercommunes, EPN, EPM, locaux associatifs ou cyberbus. Les chiffres nous révèlent que les variables taille de la commune, département et adhésion à des projets TIC sont très liées à la présence d'un espace (voir graphique).



Ces disparités obtenues entre départements sont très étonnantes. Surtout que lors de l'évaluation de 2002, il y avait « peu de différences entre les quatre départements bretons et la

<sup>3</sup> Voir le rapport final sur le site de [M@rsouin](mailto:M@rsouin) :

[http://www.marsouin.org/IMG/pdf/Cybercommune\\_phase1\\_jan03\\_rapport-ligne.pdf](http://www.marsouin.org/IMG/pdf/Cybercommune_phase1_jan03_rapport-ligne.pdf)

taille de la commune intervenait peu dans son engagement dans le programme (notamment, les petites communes ont été aussi réactives que les grandes) ».

Est-ce lié à la structure de l'échantillon des répondants ? Il est pourtant représentatif en terme de nombre de communes par département (et même croisé par la tranche de population). Ces résultats seront à comparer au recensement actuel des espaces multimédias de Bretagne lancé par la Région Bretagne pour les 10 ans du projet Cybercommunes<sup>4</sup>.

Au dernier trimestre 2007, 164 espaces sur un nombre estimé d'environ 250 ont répondu à un questionnaire supplémentaire adressé via le répondant à notre enquête mairie ou directement aux espaces connus. D'après Mickaël Le Mentec, qui en a fait l'exploitation, les résultats<sup>5</sup> font « état d'une participation très significative des espaces labellisés par un ou plusieurs labels régionaux, à hauteur de 57 %. Ceci montre bien la prédominance sur le territoire breton du dispositif et de l'intérêt que porte la région Bretagne aux politiques publiques en matière d'accès public à l'Internet. Les EPN ayant répondu à l'enquête sont en majorité intégrés aux bibliothèques/médiathèques ». Les espaces ouvrent majoritairement entre 10 à 20 heures par semaine, peu en soirée mais beaucoup le samedi. Dans 47% des cas, un seul animateur est présent. En termes de publics accueillis, ce sont les adolescents qui arrivent en premier, avec en seconde position les demandeurs d'emploi et en troisième les retraités. Ils entretiennent peu d'actions de coopération avec d'autres structures, si ce n'est pour un quart d'entre eux avec des associations locales ou avec les écoles / collèges / lycées.

## **2. Rendre des services via le Web**

### **2.1. Echanger par courrier électronique avec les administrés**

97% des mairies ont déclaré posséder (au moins) une adresse de courrier électronique pour les joindre. Mais qu'en est-il de l'usage de ce courriel ?

Déjà, seulement 3 mairies équipées sur 4 répondent que l'adresse électronique figure sur le bulletin communal existant (78% en 2007 contre 71% en 2005). Concernant l'adresse du site, on notait déjà également en 2005 que 78% des communes avec adresse et site la précisaient sur leur bulletin.

Cela ne veut pas dire rappelons-le que cette adresse mail soit « valide ». En 2006, Renupi, observatoire des technologies de l'information sur la région Picardie, avait fait une expérience en envoyant un e-mail test : le taux de réponse obtenu était de 53% avec un temps de réponse allant de la journée (26%) à plus de 10 jours (17%). Surtout qu'en première étape du test, 21% des adresses étaient revenues avec les mentions « Undelivered Mail Returned to Sender » ou « Returned mail : User unknown », adresses recueillies pourtant à la fois lors de leur enquête et sur les sites Web des communes.

Pour les adresses ne figurant pas sur le bulletin, est-ce tout simplement par oubli ou pour ne pas engorger les boîtes de messageries ou devenir la proie de spams ?

---

<sup>4</sup> Actuellement, la Région publie sur Internet une base de données des cybercommunes ainsi qu'une carte (<http://www.bretagne20.fr/?q=node/161>).

<sup>5</sup> Voir la présentation au GDR-TIC de Mickaël Le Mentec, doctorant en sciences de l'éducation : <http://gdrtics.u-paris10.fr/pdf/doctoriales/2008/LEMENTEC.pdf>

Même si le courrier électronique reste un outil marginal de contact (par opposition au contact physique et au téléphone), son acheminement n'est pas aisé ensuite au sein de la mairie. Selon les configurations, le courriel est reçu au sein de la mairie sur cette boîte par :

- « un agent d'accueil », voire « tout le secrétariat »
- « le DGS » ou « secrétaire général »
- « la direction de la communication »
- « le maire »
- « les élus, adjoints »
- « le chargé des TIC »
- « le responsable informatique »
- « l'ensemble des agents ».

Souvent, ces catégories n'étaient pas déclarées comme réponse unique. Ainsi, une simple demande de renseignements pour refaire un papier administratif peut, dans certaines mairies, parvenir à la fois à l'agent d'accueil, au maire et aux élus. Pour d'autres communes, le courrier est centralisé puis dispatché aux bons interlocuteurs. Toutefois un courrier arrivé électroniquement n'est pas toujours dispatché par ce même moyen. Pendant les entretiens de pré-tests, certains DGS ont déclaré que les secrétaires d'accueil leur renvoyaient par mail tandis qu'elles en faisaient une copie papier au maire.

Nous n'avons pas questionné sur le mode de conservation des mails. Mais tous sont-ils conservés ? Est-ce fait de manière numérique ou papier, stocké par exemple dans un dossier général ou dans chaque dossier ?

1 commune sur 4 déclare recevoir des mails de ses administrés de façon hebdomadaire. Compte tenu de la prédominance de la taille comme facteur explicatif de la fréquence, les chiffres suivants sont plutôt à retenir : réception mensuelle pour 74% des communes de plus de 3500 habitants, 37% des communes de 1000 à 2000 habitants et 17% des communes de moins de 1000 habitants.

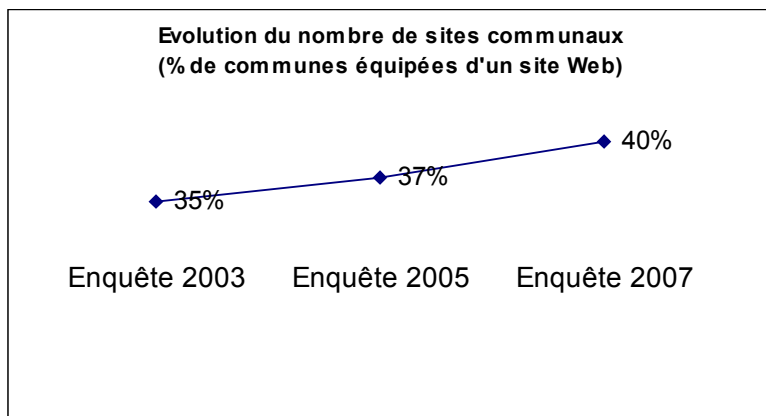
Quels types de courriers électroniques reçoivent-elles ? Même si certains documents ou formulaires ne se prêtent pas à la manière électronique, de nombreuses demandes ou déclarations pourraient ainsi être réalisées. Citons par exemple le cas rapporté de la personne qui le matin part travailler et préfère envoyer un mail pour annoncer qu'un panneau de signalisation est cassé plutôt que de tenter de joindre le standard. Cela peut aussi concerner les dénonciations de nuisances et autres plaintes, des demandes moins souvent assujetties à des formulaires (renseignement de la part d'une entreprise sur un administré, secours exceptionnel, publication de bans pour un mariage, permis de transfert de corps ...). Notons également que nous avons mesuré 2% de mariés proposant une inscription à la restauration scolaire par mail.

De plus en plus, les politiques des mairies veulent que la réponse à un mail se fasse aussi par mail ... si cela est possible (« si le sujet s'y prête », « pour des réponses sans conséquences sinon on fait un courrier officiel ») ... et pour certaines mairies si « l'utilisateur est identifié ». Elles sont 9 sur 10 à déclarer une réponse par mail. Par contre, elles ne sont plus que 7 sur 10 à déclarer l'envoi d'un courrier électronique accusant réception, ne serait-ce qu'occasionnellement, et 16% seulement, systématiquement.

## 2.2. Etre présent sur le Web

**Une faible évolution quant à la présence des communes sur Internet à travers des sites Web et fortement liée à la taille.**

En 2005, l'enquête fournissait un taux de 37% de communes équipées de leur propre site, c'est-à-dire non partagé avec l'intercommunalité. En 2007 le taux n'a guère évolué étant de 40%. Fin 2003, il était déjà de 35%.



Si on compte les sites partagés pour lesquels la commune se charge de la mise à jour du contenu des pages, on atteint une présence en ligne pour 44% des communes. Pour les communes restantes, toujours d'après l'enquête, avoir un site Web « pour une mairie de leur taille, et d'ici 2 ans » apparaît majoritairement comme un plus, en tout cas non « indispensable » mais tout de même pas « inutile ».

Le tableau qui suit précise la pénétration des sites Web (ou part de communes équipées) en fonction des différentes caractéristiques des communes testées<sup>6</sup>, seules les caractéristiques liées statistiquement<sup>7</sup> y sont indiquées. Tranches d'âge, que ce soit du maire, en moyenne des élus ou des agents, ne sont donc pas liées à la présence d'un site.

Moyenne	44%
DEPARTEMENT	
Côtes d'Armor	30%
Finistère	65%
Ille et Vilaine	42%
Morbihan	46%
TAILLE	
Moins de 1000 habitants	23%
1000 - 2000 habitants	46%
2000 - <5000 habitants	76%
5000 habitants et plus	95%
ZONE	
Rurale	34%
Urbaine	83%

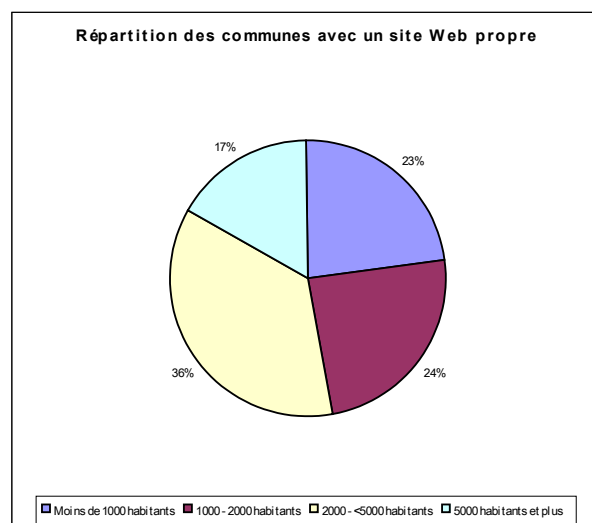
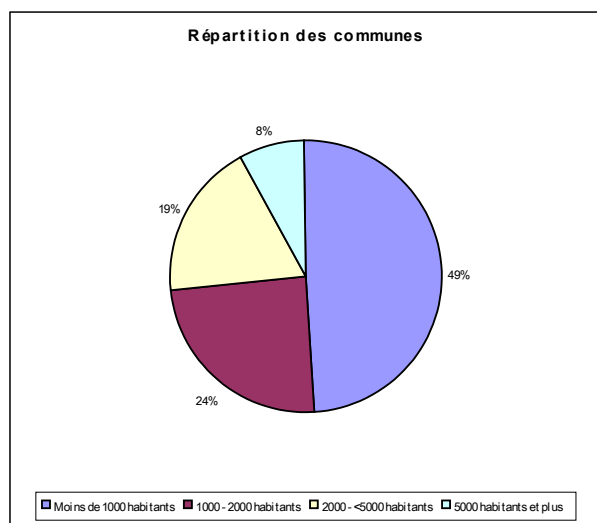
<sup>6</sup> Voir l'article « Equipement technologique et diffusion des outils dans les collectivités locales bretonnes »

<sup>7</sup> Test réalisé à l'aide du test d'indépendance du Khi-deux.

<b>REVENUS</b>	
Tranche 1(--)	26%
Tranche 2 (-)	32%
Tranche 3 (+)	51%
Tranche 4 (++)	71%
<b>TOURISME</b>	
Commune touristique	62%
Commune non touristique	38%
<b>ADHERE A UN PROJET TIC</b>	
Oui	58%
Non	42%
<b>RESSOURCES HUMAINES TIC</b>	
Oui	63%
Non	24%
<b>ELEMENT MOTEUR TIC</b>	
Oui	50%
Non	32%

**Tableau 1 – Part de communes dotées d’un site Web (propre ou partagé)**

On peut constater sur ce tableau un effet taille évident. Les deux graphiques suivants mettent davantage en valeur la distorsion liée à la taille. En effet, le diagramme circulaire de droite représentant la répartition des communes avec un site Web propre, par tranche de taille, ne présente pas du tout les mêmes parts que celui de gauche représentant, lui, la répartition de l’ensemble des communes en Bretagne<sup>8</sup>, toujours selon leur taille.



Ainsi, par exemple, 1 commune sur 2 a moins de 1000 habitants alors que moins d’1 sur 3 de cette tranche a un site Web. La corrélation avec la taille est déjà nette. Elle est même positive : plus la tranche de taille est importante, plus le nombre de communes équipées d’un site Web propre est fort. C’est ce que nous indique le tableau qui suit. On y lit également un effet que l’on pourrait nommer « taille spécifiée », dans le sens où l’évolution en 2 ans

<sup>8</sup> données du dernier recensement de la population de l’INSEE de 1999, exploitation principale au lieu de résidence

observée par taille est très différente. En deux ans, ce sont les communes de 2000 à 5000 habitants qui se sont le plus tournées vers la création de sites (+12 points) alors que très peu de nouvelles plus petites communes ont investi à ce niveau. Il est assez normal de retrouver une plus faible évolution pour les « grandes communes » car beaucoup finalement étaient déjà équipées (plus de 8 sur 10).

	Moins de 1000 habitants	1000 – 2000 habitants	2000 - <5000 habitants	5000 habitants et plus	Total
Enquête 2005	18%	40%	61%	83%	37%
Enquête 2007	19%	40%	73%	91%	40%
	+ 1 point	+ 0 point	+ 12 points	+ 8 points	+ 3 points

**Tableau 2 – Parts en 2005 et 2007 de communes équipées d'un site Web propre en fonction de leur taille**

Autre facteur d'implantation de site, la présence, déclarée, de personnes intervenant au niveau de la mise en œuvre des TIC au sein de la mairie (agent dédié ou service informatique, investissement du DGS, du maire, d'un élu ...).

Pour ces communes, 63% ont un site Web, soit 19 points d'écart à la moyenne observée.

Notons également que l'implantation géographique est aussi reliée à l'adoption d'un site avec à la fois de grandes différences entre les départements et le caractère touristique. Les variables que nous venons d'évoquer forment avec les « revenus » de la commune, « toutes choses égales par ailleurs » les variables finalement les plus discriminantes de la présence sur Internet via un site Web<sup>9</sup>.

### **La conception et les mises à jour des sites Web**

Les sites Web ont, comme en 2005, majoritairement été développés par des prestataires extérieurs, même si, pour les petites communes, ce recours est peut-être plus difficile (pour des questions sûrement de moyens financiers mais aussi humains, manquant d'interlocuteur en interne pour gérer le dossier). Par contre, la gestion pour 1 site communal sur 2 se fait en interne par un employé ou un service informatique. Elle peut également être assurée par un élu (23% des sites), un animateur de point d'accès public (13%) ou un bénévole (6%).

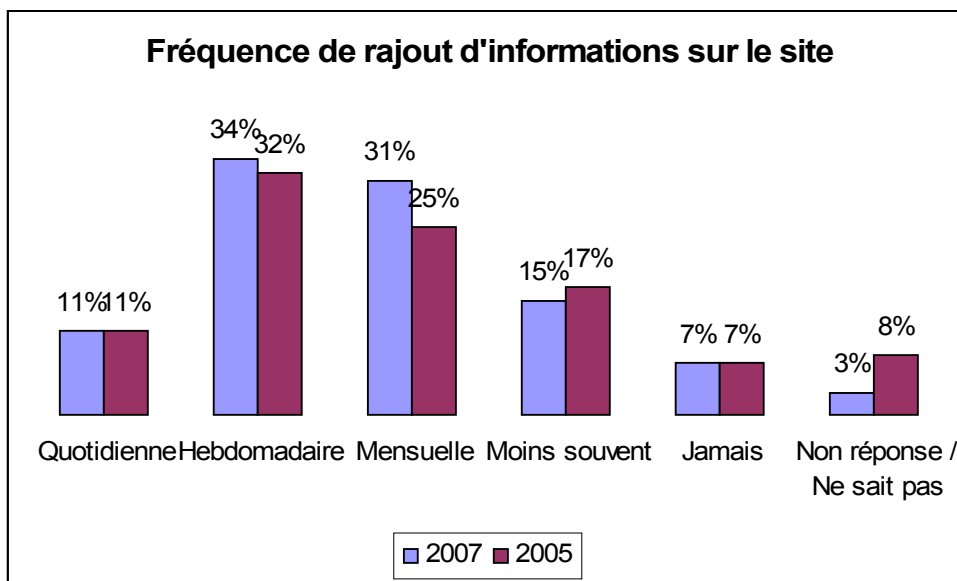
L'interactivité des sites progresse dans le sens où 76% des sites reçoivent de nouvelles informations en moyenne tous les mois, contre 68% en 2005<sup>10</sup>. Même si, comme le montre le graphique suivant, les répartitions de 2005 et 2007 sont très proches au niveau de l'ajout de nouvelles informations. 7% étaient et sont toujours<sup>11</sup> ce qu'on pourrait qualifier des « sites vitrines ».

<sup>9</sup> Résultats d'une analyse économétrique basée sur une régression logistique à réponse dichotomique ou régression logistique simple.

<sup>10</sup> Un test statistique sur les proportions révèle une différence significative au seuil de 5%.

<sup>11</sup> Notons que par construction de l'échantillon ce ne sont pas forcément les mêmes sites.

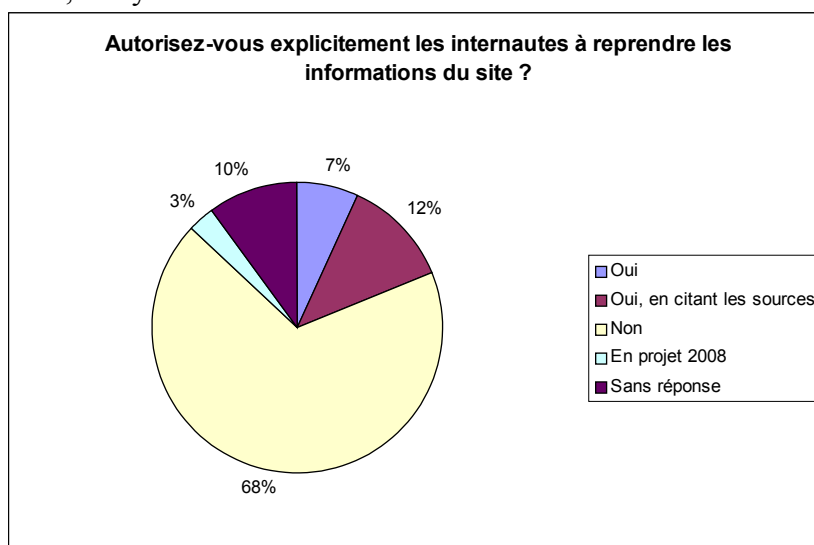




Comme nous l'annoncions déjà en 2005, le site Web ne semble pas encore « perçu comme un support de communication majeur, engageant pour l'administration communale ». Il n'égalise pas encore le bulletin municipal, notamment sur la validation des informations rajoutées sur le site. Dans 35% des cas les informations sont directement insérées par la personne en charge du site, dans 64% il y a un regard du DGS, maire ou d'un élu.

### Le copyright

Les mairies, à travers leurs sites web, jouent un rôle de producteurs de contenus, contenus susceptibles d'être repris par d'autres. Elles sont 10% (sur la base des communes avec site dans notre échantillon) à avoir reçu des demandes de réutilisation d'informations publiées par la commune, le plus souvent concernant des photos, des cartes, des logos et même des parties de textes ou de PV du conseil municipal. Les sites sont souvent « tous droits réservés », ils peuvent néanmoins avoir choisi des licences creative commons régissant les conditions de réutilisation. 19% déclarent autoriser explicitement les internautes à reprendre les informations du site, 3% y réfléchir.





flux RSS. Pourtant ces derniers permettent facilement d'obtenir les mises à jour d'informations dont la nature change fréquemment.

### **De la simple information en ligne aux téléservices pour les papiers administratifs**

D'après une étude menée par la Commission européenne sur les services publics en ligne de ses membres, « la France figure dans le peloton de tête »<sup>13</sup>. 7 000 demandes d'actes de naissance seraient faites chaque jour sur le Web, 1,25 million de Français ont transmis leurs nouvelles coordonnées aux organismes publics, comme le Trésor public ou la Sécurité sociale, par Internet. En 2007, près d'un Français sur deux avait utilisé les services publics en ligne.

Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que la totalité des communes propose une administration numérique au service des citoyens. La mise en place de téléservices pour les papiers administratifs implique pour une commune une réorganisation importante de ses processus internes. Elle nécessite en particulier une bonne articulation entre bases de données et site Web. Surtout que souvent, pendant un certain temps, la gestion est double, à la fois papier et électronique.

Aussi, peu de communes ont entièrement dématérialisé leurs processus et comme nous pouvons le constater ci-dessous les comportements des communes diffèrent grandement, la taille de la commune y jouant un rôle évident.

Concernant les actes d'Etat Civil, 26% des communes seulement donnent des informations en ligne à leurs administrés (et aux autres citoyens). 3% en ont l'intention.

	en % des communes	en % des communes dotées d'un site
<b>Informations concernant les actes d'Etat Civil</b>		
Oui	26%	58%
Non mais en projet 2008	3%	7%
Non	73%	35%
<b>Informations concernant les documents d'identité</b>		
Oui	20%	45%
Non mais en projet 2008	2%	5%
Non	78%	50%

**Tableau 3 – présence de renseignements concernant les démarches administratives sur les sites Web communaux**

Diverses formes cohabitent<sup>14</sup> pour fournir des informations. 35% (des communes avec site) déclarent donner de simples informations sur leur site Web pour aider le citoyen à refaire des actes de naissance, de mariage ou de décès. Un comportement n'excluant pas les autres, 31% précisent des liens vers des sites publics, notamment le site service-public.fr. 16% proposent au citoyen de faire ses demandes en ligne. 13% rediffusent par co-marquage le guide des droits et démarches de service-public.fr en le complétant si besoin par des informations locales (coordonnées d'organismes, téléservices locaux ...). 13% aussi donnent la possibilité de télécharger des formulaires. 3% suivent la demande en ligne.

<sup>13</sup> information reprise du site 01net : « La France distinguée pour ses services administratifs en ligne »

<sup>14</sup> Les chiffres qui suivent sont issus des déclarations des répondants et non de recensement.

Quant aux documents d'identité du type passeport, carte nationale d'identité, les mesures relevées sont du même ordre d'idée (avec un pourcentage de sites moins élevé).

1 site Web sur 10 proposerait également le téléchargement d'autres demandes en ligne concernant des démarches du type demande de permis de construire, déclaration de travaux, dérogation scolaire, inscription sur liste électorale, inscription à la cantine, demande de subvention ou location de salles.

## ***Conclusion***

La mairie, en particulier dans les petites communes, reste le point principal d'accès à toutes les administrations. Les services rendus aux administrés y sont nombreux. La voie électronique n'en est qu'à ses débuts et demande du temps notamment pour réorganiser les services.

Si des communes de taille importante en sont déjà aux télé-procédures administratives, pour d'autres communes, la priorité n'est pas à encore à l'administration électronique, jugeant par exemple les sites Web comme « un plus » et les courriers électroniques un mode marginal de contact.