

Enquête EPCI 2014 : l'appropriation des TIC par les intercommunalités bretonnes

Nicolas Deporte & Margot Beauchamps – Observatoire du GIS M@rsouin

Prenant en compte le rôle croissant de l'échelon intercommunal dans le paysage institutionnel français, l'observatoire de M@rsouin a complété pour la première fois en 2013-2014 son enquête auprès des communes par une enquête par questionnaire auprès des 116¹ établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bretons. Cette enquête, réalisée en partie par papier, en partie par téléphone, a permis de recueillir des informations auprès de 94 EPCI sur leur niveau d'équipement et leurs usages des technologies de l'information et de la communication (TIC), sur les compétences numériques sur lesquelles ils peuvent s'appuyer en interne, sur les relations des EPCI avec les communes qui les composent, avec leurs administrés et leurs autres partenaires.

La base de données issue de cette enquête M@rsouin a été enrichie dans un deuxième temps par une base rassemblant des données INSEE, de la Direction générale des Finances publiques (DGFiP) de 2009 à l'échelle des communes et de 2013 à l'échelle des EPCI, et par la base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC) 2012 et 2013 caractérisant les EPCI. Agrégées à l'échelle de l'EPCI, ces données nous ont permis d'obtenir une base originale permettant de croiser les données issues de l'enquête par questionnaire avec des données sociodémographiques et des données sur les ressources financières locales.

Ce focus présente les résultats de l'enquête sous la forme d'une typologie des EPCI en fonction de leur niveau d'appropriation des TIC.

¹ Peu après la passation de l'enquête M@rsouin, le nombre d'EPCI bretons a diminué du fait de la fusion de certains d'entre eux, pour aboutir à 102 EPCI au 1^{er} janvier 2014.

Typologie des EPCI bretons selon leur niveau d'appropriation des TIC

Les EPCI ont été répartis en 4 classes à l'aide d'une méthode statistique nommée classification ascendante hiérarchique effectuée sur le résultat d'une analyse des correspondances multiples.

Cette démarche vise à identifier des groupes ayant des traits communs, ceux-ci étant créés de manière à minimiser les différences entre les individus d'un même groupe et maximiser les différences entre les groupes eux-mêmes. Les EPCI sont regroupés en fonction de leurs similarités relatives à leur niveau d'appropriation des TIC.

Les variables utilisées pour construire cette classification renseignent

- sur l'équipement en TIC : type d'accès à Internet, présence d'un intranet, présence d'un Espace Public Numérique (EPN) sur le territoire de l'EPCI, présence d'un service de visioconférence, présence d'une solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics, présence d'un certificat électronique ;
- sur les compétences numériques : présence d'une ou plusieurs personnes s'occupant de l'informatique, politique de formation du personnel aux TIC ;
- sur les usages des TIC : utilisation du courrier électronique entre agents administratifs, utilisation d'agendas partagés, utilisation d'un bulletin communautaire dématérialisé (accessible sur un site Web ou via une newsletter).

Une fois ces 4 classes formées, il est possible de décrire chacune d'elles d'une part à travers leur profil d'appropriation des TIC (à travers les variables qui ont été préalablement sélectionnées pour construire la classification), et d'autre part à travers l'ensemble des autres variables que nous avons à disposition dans la base de données et qui renseignent sur les caractéristiques intrinsèques des EPCI : population, superficie, potentiel fiscal, revenus des habitants, nombre de communes membres de l'EPCI, nombre d'agents administratifs, nombre de compétences de l'EPCI², type d'intercommunalité (communauté de commune, d'agglomération ou urbaine), mode de financement de l'EPCI³, année de sa création, etc.

² Les EPCI exercent un certain nombre de compétences qui leur sont transférées par les communes, dans divers domaines de l'action publique. Ces transferts de compétences sont, pour partie, prévus par la loi en fonction du type d'EPCI, pour une autre partie, votés en conseils communautaires et conseils municipaux.

³ Les données BANATIC renseignent sur les modalités de prélèvement de ressources fiscales de l'EPCI en 2013 : fiscalité professionnelle unique ou fiscalité additionnelle.



La mesure de la richesse fiscale du territoire des EPCI

Pour distinguer les EPCI en fonction de la richesse fiscale de leur territoire, nous disposons de données sur le potentiel fiscal des EPCI en 2013 (DGF Groupement 2013).

Le potentiel fiscal d'un EPCI correspond au montant des impôts locaux qu'il prélèverait s'il appliquait le taux moyen d'imposition à l'échelle nationale. Il renseigne donc d'une part, sur le nombre d'entreprises et la valeur ajoutée produite par les entreprises du territoire, qui déterminent la base d'imposition professionnelle, d'autre part sur le nombre et la valeur locative des biens immobiliers (dont dépend l'assiette fiscale des taxes foncières et d'habitation).

Le potentiel fiscal ne renseigne pas sur les ressources fiscales dont disposent réellement les EPCI, puisque pour un même potentiel fiscal, les ressources fiscales encaissées varient en fonction du taux d'imposition voté localement.

Pour comparer les EPCI, nous rapportons le potentiel fiscal à leur population.

La typologie ainsi construite révèle quatre profils d'EPCI qui correspondent à différents niveaux d'appropriation des TIC.

Le tableau suivant présente les caractéristiques surreprésentées dans chacune des classes (c'est-à-dire dont la fréquence est significativement plus importante dans la classe que dans la population bretonne des EPCI).



Classe 1	Classe 2
<p>Classe 1 : 23 EPCI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visioconférence • Plusieurs personnes s'occupent de l'informatique • Fibre • Agendas partagés • Solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics • Haut débit autre que l'ADSL • Certificat électronique • Agents administratifs > 75 • Communauté d'agglomération • Population > 40000 habitants • Superficie > 320 km² • Compétences exercées par l'EPCI > 26 • Potentiel fiscal par habitant > 275 € • Nombre de communes membres > 17 • Densité > 170 hab/km² • Revenu par habitant de 10700 à 11700 € • Année de création > 1997 	<p>Classe 2 : 35 EPCI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une personne s'occupe de l'informatique • Pas de visioconférence • Formation aux TIC pour les personnes qui le souhaitent • Haut débit ADSL • Site Web • Population de 8500 à 13000 habitants • Communauté de communes
Classe 3	Classe 4
<p>Classe 3 : 13 EPCI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bas débit ADSL • Pas de solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics • Pas de formation aux TIC car il n'y a pas de demande • Pas d'agendas partagés • Bulletin communautaire dématérialisé • Compétences exercées par l'EPCI : entre 19 et 21 	<p>Classe 4 : 22 EPCI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personne ne s'occupe de l'informatique • Pas de certificat électronique • Pas de site Web • Pas de visioconférence • Haut débit ADSL • Pas d'intranet • Pas de formation aux TIC car il n'y a pas de demande • Pas d'agendas partagés • Agents administratifs <=8 • Revenu par habitant <= 9500 € • Population <= 8500 habitants • Communauté de communes • Densité <= 48 hab/km²

Lecture : Il y a significativement plus d'EPCI qui ont la visioconférence dans la classe 1 que dans l'ensemble des EPCI bretons.

Tableau 1 - Caractérisation des classes d'EPCI



Classe 1 : 23 EPCI (25%)

Les EPCI de la classe 1 sont les plus avancés en matière d'appropriation des outils TIC. Tous disposent d'un système de visioconférence. Ils peuvent s'appuyer sur plusieurs personnes pour s'occuper de l'informatique et plus généralement des solutions TIC. Cette classe regroupe plus des deux tiers des EPCI du territoire breton disposant d'un accès à Internet par la fibre. Dans tous ces EPCI, les agents administratifs utilisent les agendas partagés pour faciliter l'organisation interne. Ces EPCI ont mis en place une solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics et utilisent un certificat électronique. Ce sont des établissements de grande taille, tant en termes de structure : 60% d'entre eux ont plus de 75 agents administratifs, qu'en termes de territoire : 43% sont composés de plus de 17 communes membres, 57% ont une population dépassant les 40 000 habitants, 48% une superficie dépassant les 320 km² et 40% une densité de population supérieure à 170 habitants au km². Plus de 90% des communautés d'agglomération (ou communautés urbaines) sont regroupées au sein de cette classe. Ces EPCI sont relativement récents : un sur deux a été créé après 1997⁴. Enfin, ce sont des territoires relativement riches⁵ : 52% ont un potentiel fiscal par habitant supérieur à 275€ et 40% un revenu par habitant situé entre 10700 et 11700 €.

Classe 2 : 35 EPCI (38%)

La classe 2, dont le niveau d'appropriation des TIC est moins complet que celui des EPCI de la classe 1, est la plus importante en termes d'effectifs puisqu'elle regroupe près de 40% des EPCI interrogés. Plus de 80% de ces EPCI disposent d'une personne en interne pour s'occuper de l'informatique. Dans 8 EPCI sur 10, il n'y a pas de système de visioconférence. Une politique de formation du personnel aux TIC est mise en place pour les personnes qui le souhaitent dans deux tiers de ces EPCI. Ils sont généralement reliés à Internet via le Haut débit ADSL, et tous disposent d'un site Internet. Ce sont des communautés de communes, qui comptent le plus souvent une population moyenne, comprise entre 8500 et 13000 habitants.

Classe 3 : 13 EPCI (14%)

La classe 3 est la plus petite en termes d'effectifs et regroupent tous les EPCI reliés à Internet via une connexion Bas débit ADSL (soit 77% de la classe, les autres étant connectés en Haut débit ADSL). 70% de ces EPCI ne disposent pas de solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics. Dans un EPCI sur deux, il n'y a pas de politique de formation du personnel aux TIC, faute de demande, et les agents administratifs n'utilisent pas les agendas partagés. En revanche, tous ces EPCI diffusent un bulletin communautaire dématérialisé, que ce soit en le rendant consultable ou téléchargeable sur un site Web, ou en le distribuant par newsletter. Ces EPCI ont à charge en moyenne une vingtaine de compétences.

Classe 4 : 22 EPCI (24%)

Les EPCI de la classe 4 sont les plus en retrait en matière d'appropriation TIC. Près des trois quarts ne disposent d'aucune ressource pour s'occuper de l'informatique. Tous les EPCI ne disposant pas de site Web sont regroupés au sein de cette classe, ce qui représente près d'un tiers de l'effectif. Près de 70%

⁴ Les EPCI ont été regroupés en 3 classes selon leur date de création : la plupart des EPCI (42%) ont été créés avant 1993 ; 20% entre 1993 et 1997 ; et 31% après 1997.

⁵ Cf encadré page 3.



des EPCI n'ont pas de certificat électronique, et plus de 90% n'ont pas de système de visioconférence. Ces EPCI sont reliés à Internet via une connexion Haut débit ADSL. D'autre part, cette classe regroupe tous les EPCI qui n'ont pas d'intranet (environ 20% de l'effectif). Dans un peu plus d'un tiers, les agents administratifs n'utilisent pas les agendas partagés ; et il n'y a pas de politique de formation du personnel aux TIC. Les EPCI de cette classe sont tous des communautés de communes. Ce sont des établissements de petite taille : la moitié ont moins de 8 agents administratifs, et 40% s'occupent d'un territoire dont la population est inférieure à 8500 habitants, avec une densité inférieure à 48 habitants par km². De plus, les populations résidant sur leur territoire disposent de revenus plus faibles que dans les autres EPCI : pour 40% d'entre eux, le revenu par habitant est inférieur à 9500€.

Le tableau ci-dessous donne la moyenne d'un certain nombre de variables caractéristiques des EPCI. Ces variables apportent un complément d'informations qui permet de mieux appréhender la nature des EPCI de chaque classe.

Moyennes par classe	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Date de création	1996	1997	1995	1995
Nombre de communes membres	17	10	11	7
Nombre de compétences	27	22	21	21
Nombre d'agents administratifs	154	30	33	19
Population (hab)	76 732	21 823	16 183	11 600
Proportion de 3 à 16 ans	14,8%	15,0%	14,5%	14,3%
Proportion de résidences secondaires	5,3%	6,3%	10,2%	8,7%
Superficie (km ²)	361	205	264	170
Densité (hab/km ²)	218	114	90	84
Revenu par habitant (€)	11261	10529	10556	10258
Potentiel fiscal par habitant (€) ⁵	272	184	167	178

Tableau 2 - Moyennes par classe de variables caractéristiques des EPCI

Les caractéristiques moyennes des quatre classes d'EPCI permettent de mieux comprendre les modes d'appropriation des TIC qui les distinguent.

La classe 1 regroupe des EPCI disposant de ressources humaines plus importantes pour mener leurs politiques et administrer leur territoire (154 agents administratifs en moyenne, contre 19 à 33 pour les trois autres classes). Ce sont des territoires plus peuplés et plus urbains comme en témoignent la densité de population, mais aussi plus étendus dans l'espace, comme le montrent tant la superficie moyenne que le nombre moyen de communes membres. Les populations y résidant y sont plus riches (cf le revenu moyen par habitant), et le tissu économique plus dense, d'après les données sur la richesse fiscale du territoire. Si nous ne disposons pas de données sur les budgets des EPCI, nous pouvons supposer sans risque que ceux-ci sont plus conséquents que les budgets des EPCI des trois autres classes.



Tous ces éléments nous renseignent donc sur la diversité des attentes envers les EPCI, sur leurs propres besoins (qui sont liés à la densité de population et du tissu économique local) et sur leur capacité à y répondre.

À l'inverse, les caractéristiques moyennes des EPCI de la classe 4 dessinent le portrait de territoires plus ruraux, moins denses, où réside une population avec des revenus plus faibles. Ces EPCI disposent de ressources humaines, et vraisemblablement financières plus réduites, ce qui explique un moindre investissement dans le déploiement des outils et usages numériques (surreprésentation des EPCI ne disposant pas de site Web, d'intranet, pas de certificat électronique, ni de personnel dédié à l'informatique).

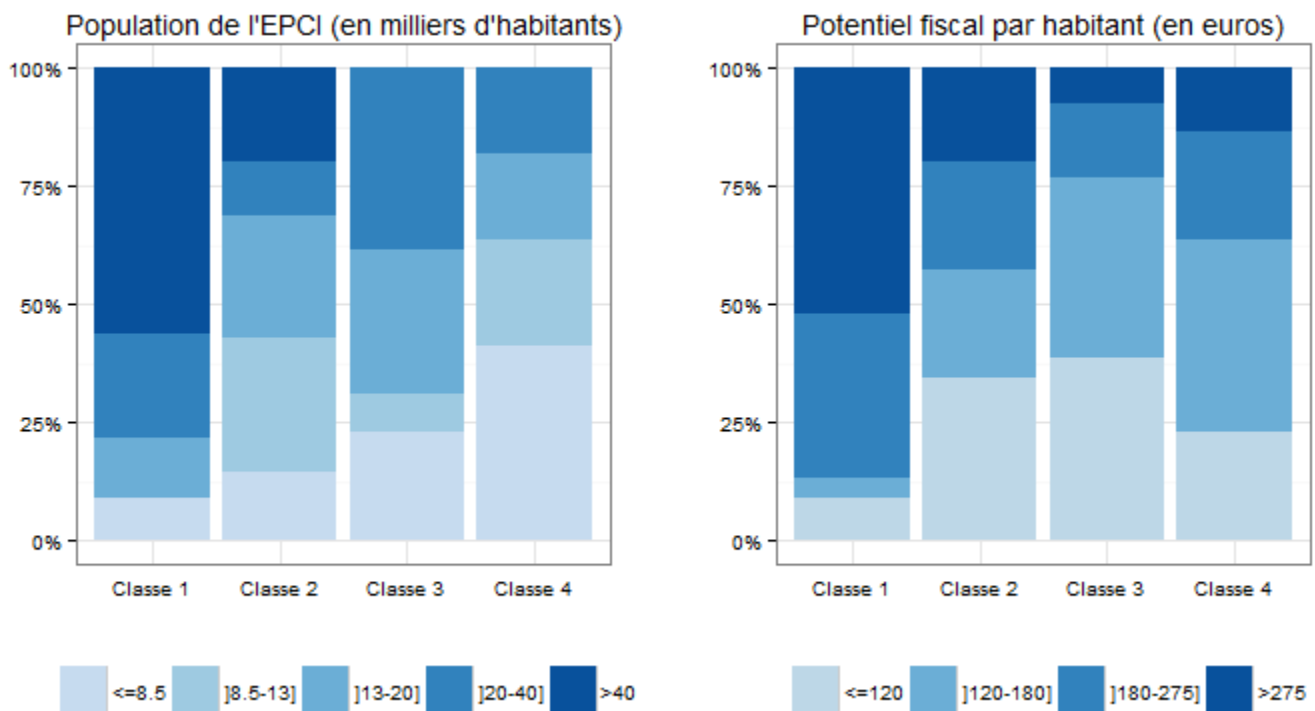
La différence entre les caractéristiques moyennes des EPCI des classes 2 et 3 est moins marquée sur un certain nombre de plans : le nombre moyen de communes membres, la richesse des ménages (revenu moyen par habitant) sont comparables dans les deux classes d'EPCI, de même que le nombre moyen d'agents administratifs et de compétences exercées par les EPCI. En revanche, ces deux classes se distinguent nettement sur trois autres caractéristiques selon le tableau 2 : la population, la densité de population et le potentiel fiscal.

La taille de la population semble résumer de manière pertinente la distribution des EPCI dans les différentes classes d'appropriation des TIC. Les territoires les plus peuplés sont aussi ceux où se concentrent les entreprises, et où les attentes en termes de services rendus sont plus élevées (ce qui explique que le potentiel fiscal y soit également plus élevé). Même si les ressources financières des EPCI varient non pas seulement en fonction de la population et de la densité et richesse des entreprises présentes sur le territoire, mais aussi en fonction de la pression fiscale et des mécanismes de péréquation à une échelle supérieure (régionale, nationale), elles sont néanmoins fortement corrélées à la variable population.

Des moyens financiers plus importants ainsi que des attentes de la part des administrés plus diversifiées et des besoins d'organisation interne accrus peuvent expliquer pourquoi la variable population est pertinente pour comprendre la répartition des EPCI dans les différentes classes.

Les graphiques 1 et 2 ci-dessous présentent, pour chaque classe, respectivement la répartition de la population de l'EPCI (en milliers d'habitants) et du potentiel fiscal de l'EPCI par habitant.





Graphique 1 et 2 - Répartition de la population de l'EPCI et de son potentiel fiscal par habitant

La structure par âge de la population pourrait être considérée comme un facteur discriminant du niveau d'appropriation des TIC. En effet, des travaux M@rsouin ont montré que les citoyens pouvaient jouer un rôle moteur dans la propension des collectivités locales à déployer des solutions numériques. Plus la part d'internautes dans une commune est importante, plus la probabilité est forte que sa municipalité ait mis en place des services numériques⁶. Or, la population des internautes est plus jeune que la population totale, même si cette différence est de moins en moins marquée. Aussi, nous pourrions penser que les EPCI ayant une importante population jeune adopteraient plus largement les solutions TIC.

Nous disposons comme indicateur de cette structure par âge de la part des 3 à 16 ans dans la population totale. Si imparfaite qu'elle soit, cette variable nous renseigne non seulement sur le poids démographique des enfants, mais aussi de la classe d'âge correspondant à leurs parents (grossièrement de 30 à 55 ans) qui correspond à une classe dans la vie active susceptible de jouer un rôle moteur dans l'adoption des TIC. Il se peut qu'une indication sur la part des 20-45 ans ait été plus probante ; mais pour ce qui est de la part des 3 à 16 ans, elle ne se révèle pas nettement discriminante pour décrire les EPCI en fonction de leur profil d'appropriation des TIC. Même si l'on peut remarquer que la proportion de 3 à 16 ans est en moyenne la plus élevée dans les classes 1 et 2.

Inversement, il semble que la proportion de résidences secondaires ait plutôt un effet négatif : les EPCI ayant les proportions de résidences secondaires les plus importantes appartiennent aux classes où le niveau d'appropriation des TIC est le plus faible (classes 3 et 4).

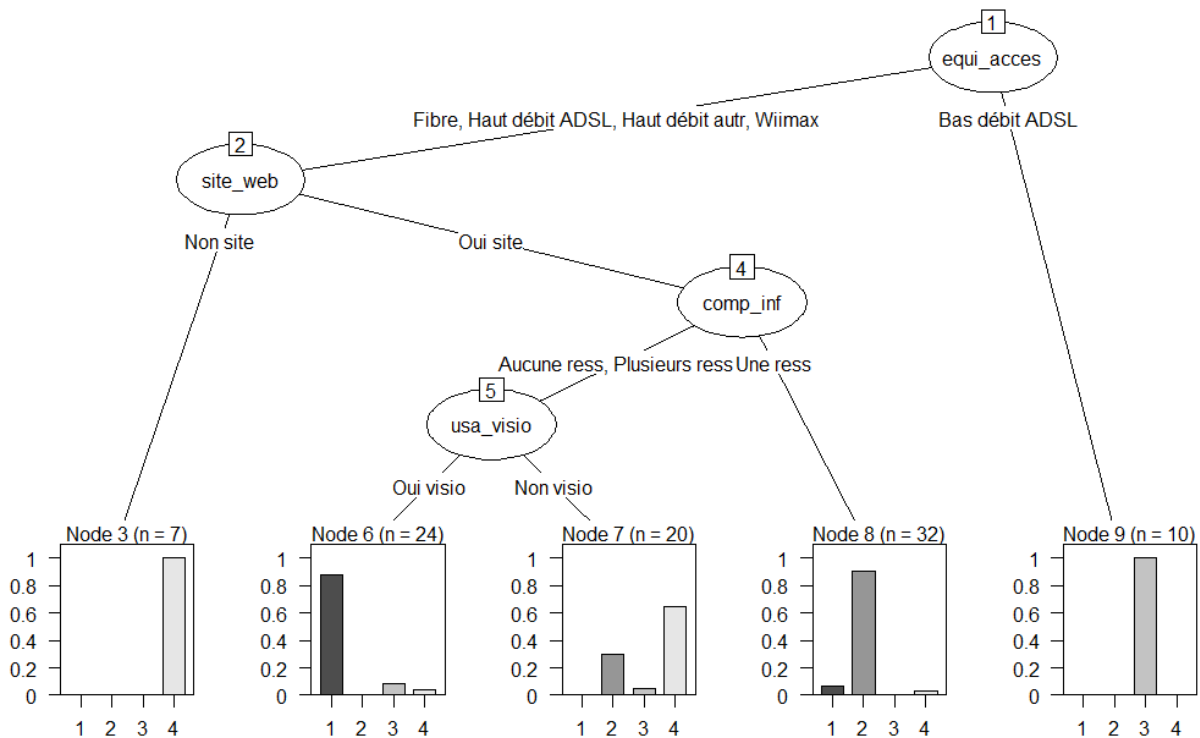
⁶ G. Dang Nguyen, S. Dejean, A. Souquet, 2013, « Les internautes moteurs des processus d'adoption et développement de l'e-gouvernement : une étude sur les communes bretonnes », *Politiques et Management public*, 2013 30 (1), <http://pmp.revuesonline.com/article.jsp?articleId=18277>



Enfin, le mode de financement de l'EPCI ou l'âge de ses membres (président, élus, agents), bien que pris en compte dans l'analyse, ne sont jamais ressortis, et ne semblent donc pas être des éléments caractérisant l'adoption des TIC au sein des EPCI.

Variables discriminantes

Parmi toutes ces variables, y en a-t-il qui jouent un rôle marquant dans la classification, autrement dit un rôle marquant dans le profil TIC d'un EPCI ? C'est ce que nous allons voir grâce à l'arbre de classification présenté ci-dessous.



Graphique 3 - Représentation de l'arbre de classification

Ce graphique est un arbre de décision construit sur la base de la classification précédente. A chaque étape de la construction de l'arbre, la règle de décision la plus discriminante est retenue de manière à séparer au mieux les EPCI afin d'obtenir des feuilles les plus pures possibles, ce qui ici signifie obtenir des feuilles contenant des EPCI les plus homogènes possibles au regard de leur appropriation TIC.

Comme nous pouvons le voir, 4 variables sont ressorties et sont utilisées dans cet arbre. La première variable est le type d'accès de l'EPCI à Internet. Elle permet de faire ressortir la classe 3 en se basant sur la constatation que les EPCI de cette classe sont connectés via une liaison Bas débit ADSL. Pour les autres EPCI (ceux connectés par la fibre, le haut débit ou le WiMax), une deuxième variable est utilisée, c'est la présence d'un site Web. Si les EPCI n'ont pas de site Web, ils appartiennent alors à la classe 4. S'ils en ont un, il faut regarder si l'EPCI dispose d'une ou plusieurs ressources informatiques au sein de son personnel. Si l'EPCI dispose d'une ressource, il appartient à la classe 2. S'il dispose de plusieurs

ressources ou d'aucune ressource, il faut regarder si l'EPCI dispose de la visioconférence. Si c'est le cas alors l'EPCI appartient à la classe 1, sinon à la classe 4.

Cette approche fait ressortir une courte sélection de variables qui permettent rapidement et simplement de déterminer le niveau d'appropriation d'un EPCI, en se basant uniquement sur le type d'accès Internet, la présence d'un site Web, d'une ressource informatique et de la visioconférence au sein de l'EPCI.

Conclusion

La classification présentée dans cet article a d'une part permis d'identifier 4 grands profils d'EPCI bretons en fonction de leur appropriation des TIC ; et d'autre part a mis en lumière un certain nombre de facteurs permettant de discriminer ces profils. Parmi ces facteurs, le territoire joue évidemment un rôle important puisqu'il détermine le poids démographique, le nombre d'agents administratifs, la richesse de l'EPCI. La taille de la population et l'importance du poids des entreprises déterminent dans le même temps les attentes auxquelles l'EPCI devra répondre et qui le conduiront à mener des actions, mettre en place des services.

Des indicateurs tels que l'accès à Internet dont dispose l'EPCI, la présence d'une ou plusieurs ressources informatiques, de la visioconférence, d'un site Web se sont révélés être des indicateurs notables et discriminants du niveau d'appropriation des TIC des EPCI. Leur présence au sein d'un EPCI ou au contraire leur absence permettent d'appréhender efficacement le niveau d'appropriation de l'établissement.

