

Les choix numériques des communes bretonnes - Étude des effets d'influence

Émilie Huiban – Observatoire du GIS M@rsouin
Janvier 2015

Ce document traite les résultats de l'enquête réalisée par le GIS auprès des communes bretonnes. Dans un premier temps, 5 entretiens semi-directifs ont été menés auprès de personnels de mairie (secrétaire, secrétaire général, responsable informatique, adjoint, comptable). Ces rencontres ont permis d'actualiser le questionnaire et de mieux prendre connaissance des enjeux communaux à l'égard du numérique. Dans un second temps, un questionnaire a été diffusé, il était laissé au choix du répondant le mode de passation (sur papier, en ligne ou par téléphone), 522 questionnaires ont ainsi été saisis.

La phase qualitative de cette étude a permis, non seulement de rappeler l'importance de l'effet de voisinage existant entre les collectivités, mais aussi de s'apercevoir que celui-ci peut prendre des formes différentes, par exemple en fonction des caractéristiques individuelles de la communes (telles que sa taille, sa richesse...). C'est l'hypothèse que ce document vise à vérifier à l'aide des résultats quantitatifs.

Par effet de voisinage, nous entendons : une forme d' « émulation locale », chacun cherchant à faire au moins aussi bien que son voisin ; un effet d'entraînement ou d'imitation, (une commune a mis en place un projet numérique qu'une commune voisine considère comme également adapté aux besoins de ses administrés) ; ou encore, l'effet de voisinage peut prendre la forme d'une entraide informelle entre collectivités disposant de faibles ressources (humaines ou financières) à allouer au numérique.

Afin d'étudier cet aspect de manière quantitative, nous avons demandé aux communes quelles sont les structures référentes guidant leur choix en termes d'investissements en informatique (matériels et logiciels) et en termes de services numériques développés pour les citoyens : observent-elles préférentiellement les choix de communes voisines, les choix de leur EPCI, les choix qu'ont pu faire des villes plus grandes, ou bien estiment-elles ne subir aucune influence extérieure. A travers ces quatre possibilités nous souhaitons mesurer l'effet d'influence de l'environnement administratif des mairies sur leurs choix de politique et d'investissements numériques. De précédents travaux du GIS M@rsouin (Dejean et Souquet, 2011) ayant déjà montré l'existence de ces influences, nous souhaitons montrer comment celles-ci sont au moins en partie déterminées par des caractéristiques structurelles propres aux communes.

Nous avons choisi d'observer les effets d'influence éventuels de 3 structures :

1) Nous savons que les communes voisines peuvent exercer une influence sur le développement de l'e-démocratie par les collectivités. A. Souquet et S. Dejean¹ ont démontré l'existence d'une autocorrélation spatiale dans la diffusion des sites web communaux. Cela signifie qu'une commune dont une ou plusieurs commune(s) voisine(s) a développé un site web, sera plus enclin à en développer un également. Dans le cadre de notre étude, nous estimons que les communes voisines peuvent influencer d'une manière plus globale les choix en matière de numérique pour les mairies et leurs administrés.

2) Nous pensons par ailleurs que les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) peuvent influencer les politiques numériques communales. Les 1270 communes bretonnes étaient regroupées en 116 EPCI à fiscalité propre au moment de notre enquête. Les EPCI prennent la forme de communautés de communes, de communautés d'agglomération ou encore communautés urbaines². L'objectif de ces structures est la définition de projets de territoire à une échelle plus vaste que celle du territoire communal, jugée plus en adéquation avec le bassin de vie des citoyens, et de permettre en milieu rural, par des économies d'échelle, de proposer des services publics qu'une petite commune ne serait pas en mesure d'offrir à ses administrés. Leurs compétences varient d'une structure à une autre. A minima, communautés de communes et d'agglomération endossent les compétences concernant l'aménagement de l'espace et le développement économique, mais elles doivent également se charger d'autres compétences parmi les suivantes: politique du logement, équipements culturels, sportifs, scolaires, assainissement, environnement, action sociale, etc.

L'influence que peut exercer un EPCI auprès de ses communes en matière de numérique est a priori d'une autre nature que celle exercée par une commune voisine. En effet, par définition, les compétences déléguées par un groupement de communes à leur EPCI ne font plus partie des missions des communes. C'est l'EPCI qui est chargé de mettre en œuvre l'action publique dans le domaine des compétences déléguées sur l'ensemble des territoires des communes qu'il rassemble. Une commune ne peut donc pas imiter les projets numériques de son EPCI.

Les choix numériques d'un EPCI peuvent néanmoins exercer une influence sur les communes de diverses manières. L'effet d'imitation peut s'exercer sur des choix non pas politiques, mais techniques en matière de numérique (par exemple quand une commune s'adresse à un prestataire pour un logiciel parce qu'elle se souvient que l'EPCI en a été satisfait). De plus, la commune peut observer les choix de son EPCI afin de mettre en œuvre des projets complémentaires.

Pour terminer, reprenons l'exemple de la diffusion des sites web communaux. Les intercommunalités ont souvent un site web qui intègre une présentation des communes. L'EPCI a ainsi « *un rôle opérationnel et incitatif dans la promotion et la diffusion de l'adoption d'un site web par une commune. En reprenant les modèles de diffusion de Berry et Berry (1999), les EPCI semblent pouvoir*

¹ S.Dejean, A.Souquet (2011), « Diffusion régionale des politiques publiques d'e-gouvernement : Une étude sur les sites web des communes bretonnes », M@rsouin, <http://www.marsouin.org/spip.php?article453>

² En Bretagne, il n'existe qu'une communauté urbaine : Brest Métropole Océane. Les autres grandes villes bretonnes sont regroupées au sein de communautés d'agglomération. Communauté de communes et communautés d'agglomération se distinguent par le niveau d'intégration des communes rassemblées en EPCI, la communauté urbaine étant une forme de coopération plus avancée. Pour la création de ces deux types d'EPCI, il existe un seuil de population : un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave de 50 000 habitants pour les communautés d'agglomération et 450 000 pour les communautés urbaines. En dessous de ce seuil, les EPCI sont des communautés de communes.



favoriser la diffusion horizontale des politiques publiques innovantes entre gouvernements de même niveau administratif. »³.

3) Enfin, les grandes villes peuvent être une structure de référence pour les choix d'investissement numérique des communes. D'une part, il existe un effet de concurrence entre les villes du territoire, d'autre part les villes plus petites peuvent avoir la volonté de déployer des services équivalents à ceux de grandes villes (à la condition de disposer des ressources financières et humaines suffisantes).

D'autres structures peuvent influencer les choix communaux, mais ne seront pas étudiées ici. Par exemple, certaines collectivités peuvent s'inspirer des choix de leur conseil général, des choix d'entreprises locales, ou encore de collectivités qu'elles estiment innovantes.

Le contexte physique et social, tel qu'il est perçu par les personnels de mairies, contribue à expliquer leurs comportements, attitudes, opinions face à un objet, ici le numérique. Or la perception du contexte est elle-même déterminée par divers éléments : la situation, les attitudes/comportements passés face à des objets similaires, et l'identité des personnes/institutions en question. Nous allons nous intéresser à la manière dont certaines caractéristiques communales structurelles font varier les effets d'influences en matière de choix numériques.

Nous posons l'hypothèse que les communes les moins peuplées s'inspirent plus de leurs communes voisines et de leur EPCI⁴ pour leurs choix numériques. Tandis que les communes les plus peuplées s'inspirent plus de communes comparables, c'est-à-dire de grandes villes. Nous distinguerons les communes en trois catégories, celles de moins de 1000 habitants, celles de 1000 à 5000 habitants et celles de plus de 5000 habitants.

De plus, nous supposons que les communes les moins riches (en termes de potentiel financier⁵ rapporté à la population) s'inspirent plus de leurs communes voisines et de leur EPCI, tandis que les communes les plus riches s'inspirent plus de grandes villes.

Enfin, nous supposons que les communes qui ne sont pas dotées de personnel compétent dans le domaine numérique s'inspirent plus de leurs communes voisines et de leur EPCI. Tandis que les communes disposant de compétences internes s'inspirent plus de grandes villes.

Les communes qui ne déclarent aucune influence

38% des communes bretonnes nous ont répondu ne subir aucune influence extérieure pour leur investissements matériels et logiciels et pour les services numériques développés pour les citoyens. Elles se caractérisent par le fait qu'elles estiment sans importance d'investir dans les TIC⁶ pour conserver ou conquérir la satisfaction des usagers (16% contre 8% de celles qui ont répondu observer les choix d'autres structures pour guider leur choix d'investissement en matière de numérique) ; elles

³ Op. cit.

⁴ Les structures communales et intercommunales et intercommunales n'ont pas la possibilité de mettre en œuvre strictement les mêmes projets, mais des projets peuvent s'inscrire dans une certaine continuité, des équipements peuvent faire appel au même prestataire...

⁵ Le potentiel financier est un élément de mesure de la richesse d'une commune. Il prend en compte non seulement les ressources fiscales potentielles (indépendamment du taux d'imposition voté par la mairie) mais aussi certaines dotations versées par l'Etat.

⁶ TIC : technologie de l'information et de la communication



sont moins nombreuses à compter dans leur équipe une personne identifiée comme « élément moteur de l'usage des TIC en mairie »⁷ (42% des communes sans influence extérieure contre 32% de celles qui déclarent se référer à d'autres collectivités) ; elles sont moins nombreuses à avoir passé des marchés publics au cours des 12 derniers mois (24% contre 17%). Ces mairies sont moins nombreuses à proposer en consultation/téléchargement leur bulletin municipal et elles n'en ont pas le projet bien qu'elles disposent d'un site web (propre ou partagé) (24% ne le proposent pas contre 18% et seulement 4% en ont le projet contre 10%).

Dans l'ensemble, leurs pratiques témoignent d'une moindre appropriation des TIC. En revanche, en termes de caractéristiques internes aux communes (taille, richesse, compétences numériques), elles ne présentent pas de différences par rapport aux communes observant leur environnement administratif pour guider leurs choix.

Les communes qui observent leur environnement administratif pour guider leur choix

En matière de numérique, qu'est-ce qui guide les choix de votre mairie ?

Nous observons les choix de communes voisines	Nous observons les choix de l'EPCI	Nous observons les choix de grandes villes
68%	22%	11%

Échantillon : les 321 communes ayant déclaré être guidées par les choix d'autres collectivités

Ce sont les communes voisines qui exercent le plus une influence sur les choix en matière de numérique. Cela confirme les résultats observés par S. Dejean et A. Souquet⁸ à propos de la diffusion des sites Web, ils semblent s'appliquer aux équipements et usages numériques de manière plus globale.

Deux questions portaient sur ce qui guide les choix communaux en matière de numérique, l'observation de son environnement administratif pour les choix concernant le matériel ou les logiciels et l'observation de son environnement administratif concernant les services développés pour les citoyens. 81 communes ont répondu ne pas subir d'influence extérieure pour leurs choix matériel et logiciels, mais observer les choix d'une des structures pour leurs choix de services apportés aux citoyens, 45 sont des communes de 1000 à 5000 habitants, 24 sont des communes de moins de 1000 habitants, et 12 sont des communes de plus de 5000 habitants. 57 disent observer plutôt des communes voisines, 10 leur EPCI (majoritairement des communes de moins de 1000 habitants) et 14 des grandes villes (majoritairement des communes de plus de 5000 habitants). 41 communes ne subissent aucune influence pour leur choix de services développés pour les citoyens, mais observent une structure de leur environnement pour leurs choix de matériel ou logiciel. Ce sont toutes des communes de moins de 5000 habitants et elles observent principalement les choix de communes voisines pour guider leurs choix en matière de matériel.

La référence diffère en fonction de la taille de la population communale

39% de notre échantillon est composé de communes de moins de 1000 habitants, 51% ont entre 1000 et 5000 habitants et 10% ont plus de 5000 habitants.

⁷ Selon les termes du questionnaire de notre enquête quantitative.

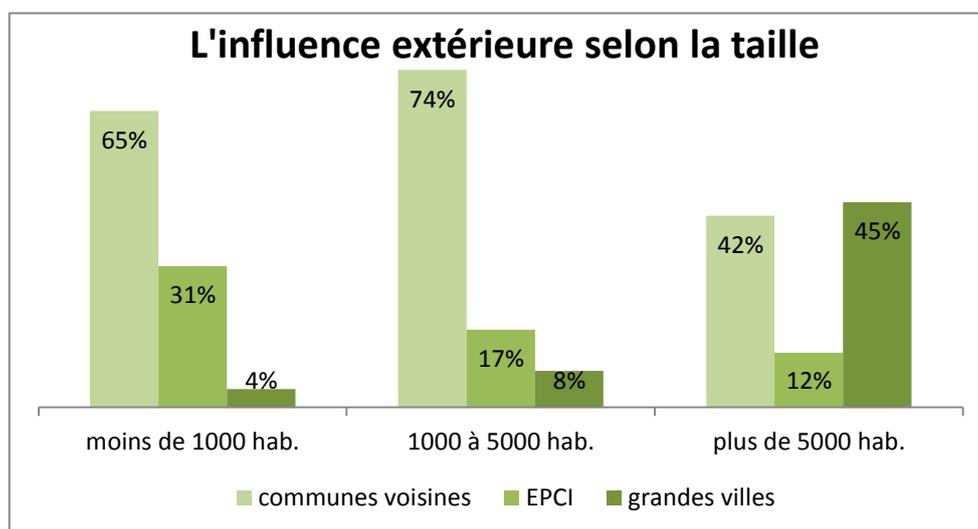
⁸ Op. cit.



Plus la population est élevée, plus grande est la probabilité que la commune ait une grande diversité de besoins et d'usages au sein de la population. Pour autant, lors des entretiens conduits durant la phase qualitative de l'enquête, quelques interviewés de petites communes ont exprimé leur volonté de s'inspirer des réalisations de plus grandes villes pour proposer des services numériques de qualité à leurs habitants. Au contraire, les autres ont fait part de leur volonté de proposer des investissements numériques raisonnables au regard de leur taille.

Selon les contraintes en termes de ressources humaines et financières disponibles qui s'exercent sur les choix de politiques numériques des communes, on s'attend à ce que les grandes villes (qui disposent de ressources financières et humaines plus importantes) observent les grandes villes, et les petites communes observent les choix d'autres petites communes (plus ou moins innovantes selon la politique numérique choisie par la collectivité).

Cette hypothèse se vérifie parfaitement. Les communes de plus de 5000 habitants sont moins nombreuses à observer les choix de communes voisines (42% contre 71% des communes de moins de 5000 habitants) et plus nombreuses à observer les choix de grandes villes (45% contre 6% des communes de moins de 5000 habitants).



Échantillon : les 321 communes ayant déclaré être guidées par les choix d'autres collectivités

Par ailleurs, on relève sur le graphique ci-dessus que les communes de moins de 1000 habitants observent principalement leurs communes voisines, qu'elles observent plus que les autres les choix de leur EPCI (31% contre 17% des communes de 1000 à 5000 habitants et 12% des communes de plus de 5000 habitants) et observent moins que les autres les choix de grandes villes.

L'influence de l'EPCI est donc plus importante pour ces petites communes, même si seulement deux tiers des EPCI auxquels elles appartiennent ont mis en place des projets liés aux TIC⁹. Cette influence des EPCI sur les petite communes en matière de numérique apparaît néanmoins limitée quand on la compare à celles des communes voisines que 65% des communes de moins de 1000 habitants déclarent observer.

Les communes de 1000 à 5000 habitants observent principalement leurs communes voisines. Enfin les communes de plus de 5000 habitants observent principalement les choix de communes voisines

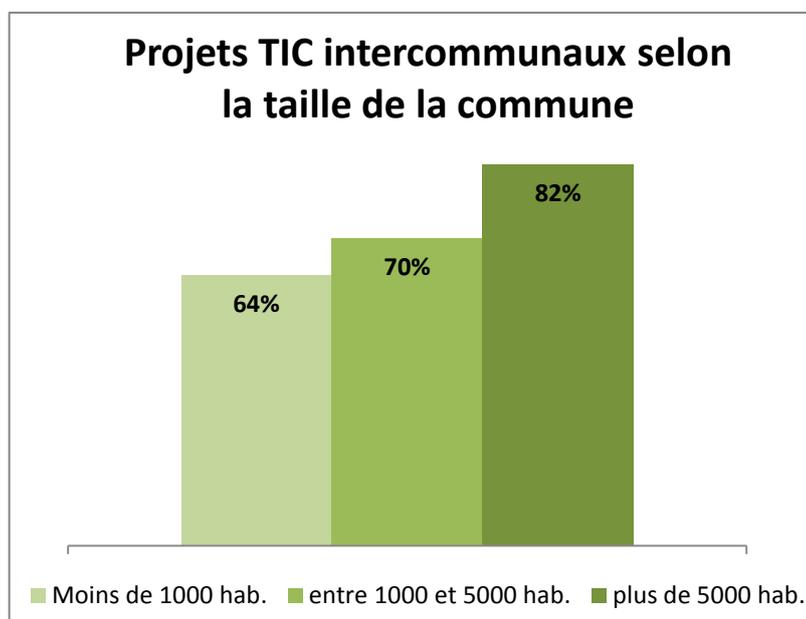
⁹ D'après les réponses déclaratives à la question : votre EPCI a-t-il mis en œuvre des projets liés aux TIC.



(42%) ou de grandes villes (45%) ; comparativement aux communes de moins de 5000 habitants, elles observent moins que les autres les choix de communes voisines (42% contre 65% et 74%) ou de leur EPCI (12% contre 31% et 17%) et elles sont largement plus nombreuses (45% contre 4% et 8%) à observer les choix qu'on put faire des grandes villes.

L'activité intercommunale selon le nombre d'habitants

Les grandes villes sont plus nombreuses à déclarer que leur intercommunalité a mis en place des projets liés aux TIC (voir graphique ci-dessous) : c'est le cas de 82% des villes de plus de 5000 habitants contre 64% des communes de moins de 1000 habitants. Pour autant, les grandes villes observent plus massivement les actions en matière de numérique des autres grandes villes ou de communes voisines que celles de leur EPCI. Quand l'EPCI est actif en matière de numérique, il agit sur un territoire qui englobe celui de la commune : pour définir sa politique numérique propre, une grande commune peut donc être plus influencée par les choix politiques de communes comparables ou plus grandes que par ceux de l'EPCI dont l'action sur son territoire est directe.



Échantillon : les 318 communes ayant déclaré être guidées par les choix d'autres collectivités et appartenant à un EPCI.

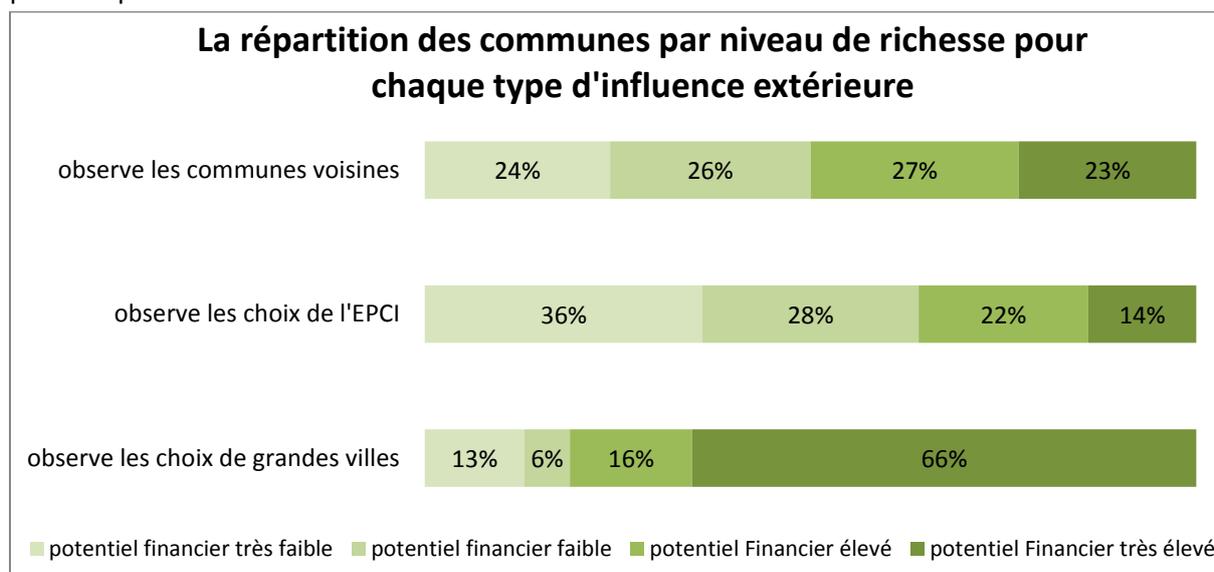
Moins la commune est peuplée, moins il y a de chances que son EPCI ait mis en place des projets liés aux TIC. Or, les communes qui déclarent que leur intercommunalité n'a pas mis en place de projets liés aux TIC sont plus nombreuses à observer les choix qu'ont pu faire des communes voisines (81% contre 63% des communes ayant déclaré que leur intercommunalité a mis en place des projets liés aux TIC). Une relation d'entraide informelle semble ainsi présente entre les plus petites communes.

La référence en matière de politique numérique diffère en fonction de la richesse de la commune

Nous avons réparti le potentiel financier des communes en quatre classes correspondant à 25% de l'échantillon chacune. En observant le potentiel financier par habitant des communes, on constate qu'en matière d'investissements dans le numérique, les EPCI sont la référence pour les communes au



plus faible potentiel financier et les grandes villes sont plus souvent observées par les communes au plus fort potentiel.



Échantillon : les 321 communes ayant déclaré être guidées par les choix d'autres collectivités

Le graphique ci-dessus met en évidence le fait que dans les communes à potentiel financier faible ou très faible, ce sont les choix des communes voisines et de l'EPCI qui guident le plus les choix communaux en matière de numérique. Au contraire, ce sont plutôt les villes à fort potentiel financier qui observent les choix qu'ont pu faire de grandes villes (66% des communes observant les choix de grandes villes ont un potentiel financier très élevé). Les communes qui observent le plus les choix de l'EPCI sont celles au potentiel financier le plus faible (64% des communes qui observent les choix de l'EPCI ont un potentiel financier faible à très faible) tandis que les communes voisines sont observées en proportion similaire quel que soit le potentiel financier. En conclusion, les communes voisines sont observées par tous, indépendamment du potentiel financier, les EPCI sont principalement observés par les communes à faible potentiel financier et les grandes villes sont principalement observées par les collectivités à haut potentiel financier.

La référence diffère en fonction de la présence de personnes compétentes dans le numérique

78% des communes disposent d'au moins un membre du personnel compétent. Cela peut-être un salarié diplômé du supérieur en informatique, une ou plusieurs personnes s'occupant de l'informatique de la mairie, un service informatique mutualisé, un élu ou un agent technophile, une personne (élu, DGS¹⁰, animateur d'EPN¹¹) « moteur de l'usage des TIC en mairie ». 22% des mairies ne disposent d'aucune de ces ressources. Ce sont en majorité (61%) des communes de moins de 2000 habitants.

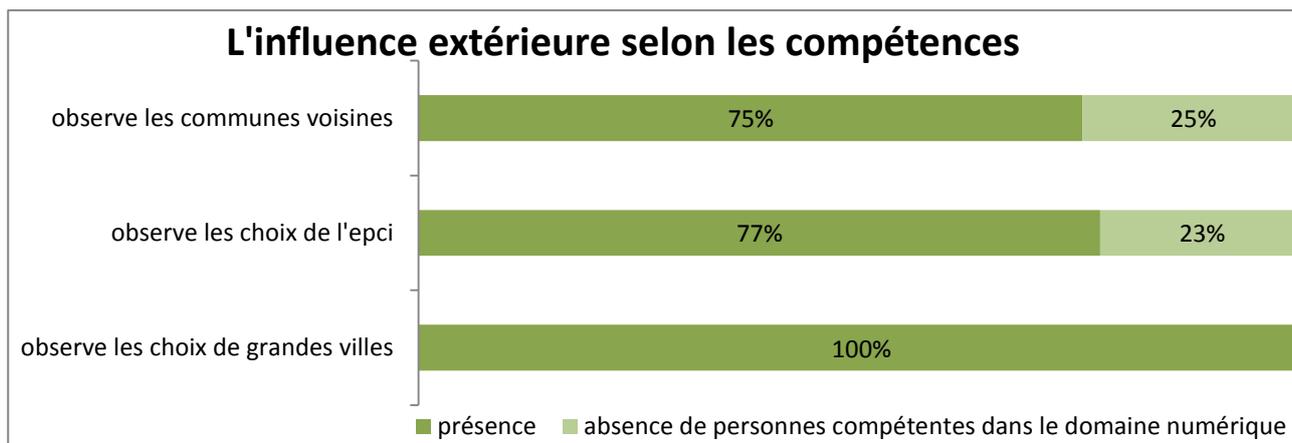
Lorsque les collectivités ne disposent pas de personnel compétent dans le domaine numérique, elles ne se risquent pas à s'inspirer des choix numériques qu'ont pu faire des grandes villes, elles ne disposent pas des moyens humains et financiers nécessaires. Les plus grandes collectivités sont

¹⁰ DGS : Directeur Général des services. Il s'agit d'un collaborateur direct du maire, il participe aux définitions des stratégies de la mairie et pilote l'organisation de la collectivité.

¹¹ EPN : espace public numérique, il s'agit d'un point d'accès public à internet.



mieux dotées et sont plus amenées à observer les choix numériques de grandes villes : ainsi 96% des communes de plus de 5000 habitants disposent d'au moins une personne compétente en interne¹².



Échantillon : les 321 communes ayant déclaré être guidées par les choix d'autres collectivités

Le résultat présenté dans le graphique ci-dessus est éloquent, 100% des communes qui observent les choix de grandes villes disposent de membre du personnel compétent dans le domaine numérique.

Conclusion

Plus d'un tiers des communes ont déclaré ne pas connaître d'influence extérieure pour leurs choix en matière de numérique. On a pu observer qu'il s'agit avant tout des communes les moins actives dans ce domaine. Ce sont celles qui éprouvent le moins de besoins et réalisent le moins d'investissements. Elles ont ainsi moins d'utilité à observer activement les choix d'autres collectivités. Leur situation leur permet à priori de trouver facilement des solutions adaptées lorsque des besoins se font sentir.

Mais la majorité des communes déclarent que leurs actions en matière de numérique sont guidées par l'observation des choix faits par d'autres collectivités. Pour la plupart, ce sont d'abord sur les communes voisines qu'elles portent leur regard. Dans une moindre mesure, l'EPCI peut être une référence ; et pour une petite partie des communes enquêtées, l'observation de villes plus grandes est également source d'inspiration en matière de politiques numériques. En s'intéressant aux caractéristiques des communes, on a pu vérifier que leurs caractéristiques internes (étudiés à travers le nombre d'habitants, le potentiel financier et la présence de personnel compétent) font varier l'influence qui s'exerce sur leur choix.

Trois types de facteurs externes ont été étudiés : le rôle de l'EPCI, l'effet d'apprentissage par le biais des collectivités de son environnement (observation des choix de communes voisines) et l'effet de concurrence éventuelle avec des collectivités (observation des choix de grandes villes).

Les collectivités qui observent les choix de grandes villes, plus que les autres, estiment leur investissement dans les TIC supérieur à la moyenne pour une mairie de leur taille, elles sont plus souvent investies dans des projets liés aux TIC menés en dehors de leur commune ou de leur intercommunalité et sont plus nombreuses à estimer indispensable d'investir dans les TIC pour conserver ou conquérir la satisfaction de leurs usagers. Cela révèle l'état d'esprit et la dynamique dans lequel se trouvent ces collectivités. La présence d'effets d'influence mis en évidence favorise une progression croissante des équipements et des usages numériques en mairie, ceci dans un contexte où Internet est omniprésent et devient un outil incontournable pour le développement des territoires.

¹² E. Huiban (2014), Enquête collectivités 2013 : les compétences numériques au sein des mairies bretonnes disponible en ligne : <http://marsouin.org/spip.php?article581>

