Les EPCI bretons et le numérique

Principaux résultats de l'enquête M@rsouin

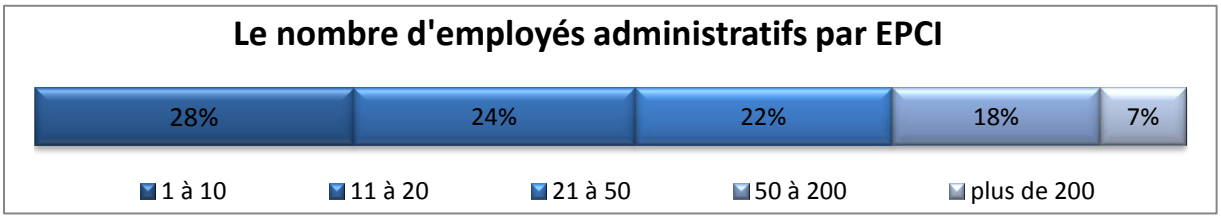
Emilie Huiban - Juin 2015

Les résultats présentés sont issus de l'enquête quantitative menée auprès de l'ensemble des EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) bretons à fiscalité propre : communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine[1]. L'enquête a été conduite fin 2013/début 2014 et visait l'exhaustivité. 94 des 116 EPCI existant ont répondu au questionnaire[2].

C'est la première enquête conduite par le Gis M@rsouin auprès des EPCI. Dans le paysage administratif français comme dans l'organisation des territoires, l'échelle intercommunale occupe une place croissante. Les EPCI se sont vu attribuer un rôle important, notamment en matière de numérique. En Bretagne, cela se traduit par exemple par la part qu'ils prennent dans le cadre du plan BTHD (Bretagne Très Haut Débit), projet de déploiement de la fibre optique pour permettre un accès Internet très haut débit pour tous d'ici 2030. Nous avons ainsi choisi d'étendre aux EPCI bretons l'enquête que nous avions adressée aux communes quelques mois plus tôt. Une partie du questionnaire est commun à ces deux types collectivités. Cette partie porte sur leurs équipements et usages numériques, leurs compétences, les projets et les services qu'ils mettent à disposition des administrés et permet donc des points de comparaisons entre communes et EPCI bretons. Un second volet du questionnaire portait plus spécifiquement sur l'organisation politique des EPCI et leur mode de décision, illustré notamment à travers un certain nombre de questions concernant la mise en œuvre du plan Bretagne Très Haut Débit (BTHD) dont les résultats feront l'objet d'une prochaine publication.

Les ressources humaines et les locaux des EPCI

Nous avons interrogé les EPCI sur le nombre d'employés administratifs qu'ils comptent et la nature de leurs locaux. Les EPCI ont déclaré avoir entre 1 et 3200 employés administratifs. La médiane est de 20, c'est-à-dire que 50% ont entre 1 et 20 employés et 50% en ont entre 20 et 3200. La plupart des EPCI ont des effectifs faibles. Seuls 14 sur les 94 répondants ont déclaré avoir plus de 100 employés.



Lecture : 28% des EPCI ont entre 1 et 10 employés administratifs.

La majorité des EPCI (55%) occupent des locaux qui leur sont exclusifs ; 14% partagent les locaux d'une des communes qui les composent : il s'agit le plus souvent de la ville considérée comme « ville centre », la plus grande ville de l'EPCI mais aussi celle qui peut avoir le plus de poids politique.

[1] Au moment de l'enquête, il n'existait en Bretagne qu'une communauté urbaine : Brest Métropole Océane, qui depuis a reçu, au 1er janvier 2015 le statut de Métropole. Les autres grandes villes bretonnes étaient regroupées au sein de communautés d'agglomération.

[2] Au 1er janvier 2014, un certain nombre d'EPCI ont fusionnés. Il y a désormais 102 EPCI à fiscalité propre en Bretagne.

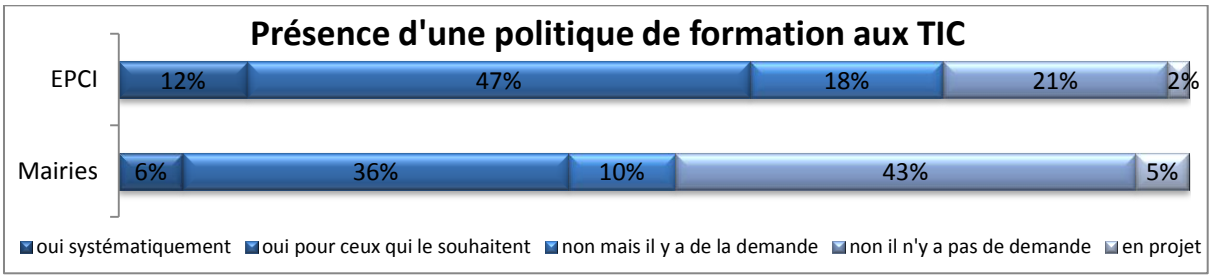
Les 31% restant partagent leurs locaux avec une autre structure, généralement des associations ou le syndicat de gestion de l'eau. Parmi les 45% d'établissements partageant leurs locaux, le principal atout perçu est la praticité en termes de proximité avec les principaux partenaires de l'EPCI (69%).

Les compétences et la formation au numérique

36% des EPCI disposent de personnel diplômé du supérieur en informatique, tandis que seules 7% des mairies en disposent, c'est donc à l'échelle du pays que ces compétences seraient plus pertinentes. La pertinence de la présence de personnel diplômé du supérieur en informatique est fortement déterminée par la taille de l'établissement. Les EPCI comptant dix employés administratifs et moins sont seulement 8% à compter parmi eux une personne diplômée en informatique contre 34% des EPCI de 10 à 50 employés et 71% des EPCI de plus de 50 employés.

72% des EPCI disposent de personnel s'occupant de l'informatique (qu'ils soient ou non diplômés du supérieur en informatique) contre 37% des mairies. Là encore il y a un effet taille très marqué : plus de la moitié (58%) des EPCI de 10 employés administratifs et moins ne disposent pas de personnel s'occupant de leur informatique, 57% des EPCI de 10 à 50 employés disposent d'une seule personne en charge de cette mission, et 79% des EPCI de plus de 50 employés disposent de plusieurs personnes s'occupant de l'informatique.

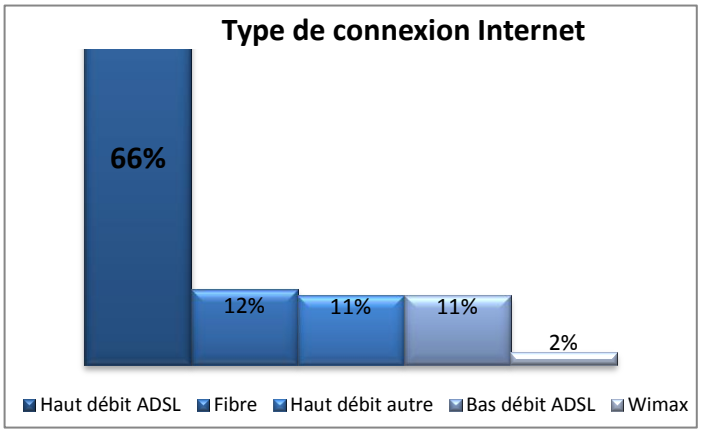
Les EPCI semblent au premier abord être beaucoup mieux dotés en compétences informatiques que les mairies, mais cela est fortement déterminé par la taille de la structure. Plus elle est grande et complexe à gérer, plus ces compétences sont perçues comme nécessaires. On peut espérer que ces personnes ressources en matière de numérique présentes à l'échelle intercommunales, peuvent être mobilisées sur des problématiques communales selon les besoins.



La majorité (59%) des EPCI ont mis en place une politique de formation et 2% en ont le projet. Dans 18% des EPCI il n'y a pas de politique de formation bien qu'il y ait des demandes du personnel. On relève ainsi un besoin de formation aux TIC ressenti plus fortement au sein des EPCI qu'au sein des mairies. Cela s'explique à la fois par leur taille plus grande et par la présence de salariés disposant déjà de compétences à faire évoluer.

Malgré la présence de salariés compétents, certains projets nécessitent l'aide d'un prestataire. 89% des EPCI ont fait appel à un prestataire informatique au cours des 12 mois précédant l'enquête.

Les équipements numériques de l'EPCI



Tous les EPCI interrogés disposent d'une connexion à Internet et dans plus de 80% des EPCI, tout le personnel est équipé d'un ordinateur connecté et d'une adresse mail.

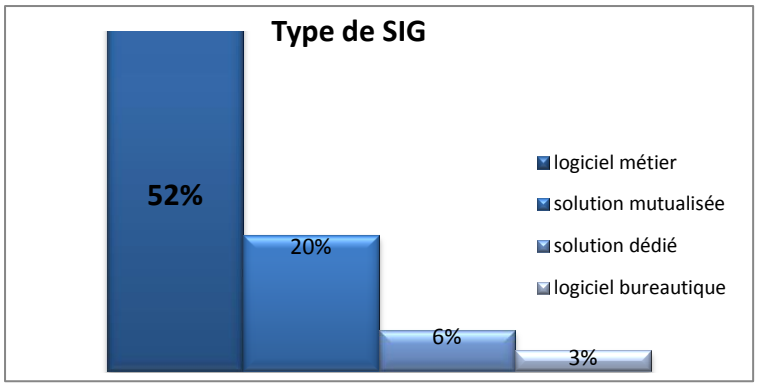
L'ADSL domine le marché : 77% des EPCI sont connectés via cette technologie dont 66% en haut débit et 11% en bas débit.

Deux tiers des EPCI disposent d'une connexion haut débit ADSL (66%). 12% sont connectés au très haut débit par la fibre. 2% utilisent la technologie WiMax et 11% ont une connexion haut débit autre. Ceux disposant de la fibre optique sont tous satisfaits de la qualité de leur connexion et 90% de ceux disposant du haut débit ADSL en sont satisfaits. À l'opposé, seuls 44% des EPCI utilisant un autre type de connexion sont satisfaits de celle-ci. En effet, les usages en EPCI sont tels qu'ils nécessitent aujourd'hui l'accès au haut débit.

Les outils nomades se sont bien diffusés au sein des EPCI puisque 60% en mettent à disposition pour une partie de leur personnel administratif et 32% des présidents d'EPCI en sont équipés.

Tous les EPCI disposent de solutions informatiques pour leurs fonctions internes (comptabilité, finances, ressources humaines…). 77% utilisent des logiciels métiers, 19% utilisent des logiciels de bureautique traditionnels et 4% ont une solution dédiée leur appartenant.

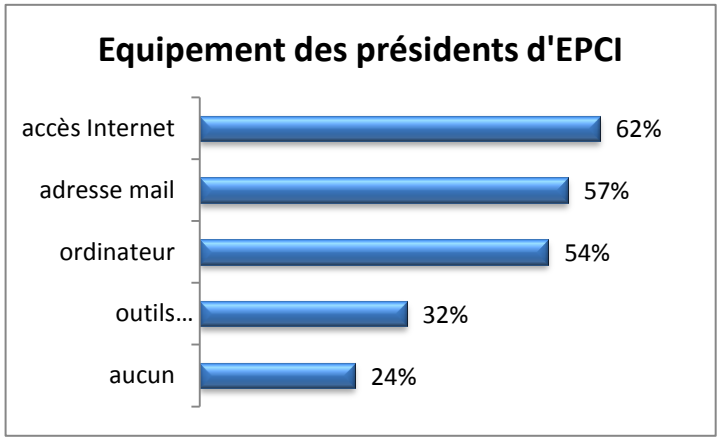
Les SIG (Système d'information Géographique) sont des outils spécifiques très répandus parmi les EPCI.



81% des EPCI en ont mis un en place dont 52% à l'aide de logiciels métiers, 20% en utilisant une solution mutualisée avec une ou plusieurs communes de son territoire, 6% ont une solution dédiée leur appartenant et 3% utilisent des logiciels de bureautique[3].

Les EPCI sont équipés de manière équivalente aux mairies en terme de connexion Internet, d'adresses mails pour le personnel, de solutions informatiques pour leurs fonctions internes. Ils sont par contre plus nombreux à avoir mis en place un SIG et à disposer d'outils nomades pour leur personnel administratif.

76% des présidents d'EPCI disposent d'outils numériques :



54% des présidents d'EPCI disposent d'un ordinateur et 62% d'un accès Internet, 57% ont une adresse e-mail et 32% utilisent des outils nomades (smartphone, tablette). Seuls 24% des présidents d'EPCI ne disposent d'aucun de ces équipements.

[3] Il existe trois grandes familles de SIG : les SIG bureautique, les SIG de gestion et les SIG métiers. Plus de détail sur le serveur éducatif dédié à l'information géographique http://seig.ensg.ign.fr/fichchap.php?NOFICHE=FP16&NOCONT=&NOCHEM=CHEMS005&NOLISTE=1&N=4&RPHP=&RCO=&RCH=&RF=&RPF=

Dans plus de 80% des EPCI, tous les employés administratifs disposent d'un ordinateur, d'un accès Internet et d'une adresse e-mail ; dans les 20% restant, plus de la moitié du personnel administratif est équipé. Seuls 4 EPCI nous ont déclaré qu'aucun membre de leur personnel administratif ne dispose d'adresse e-mail.

Les outils de communication

Les outils pour la coordination interne

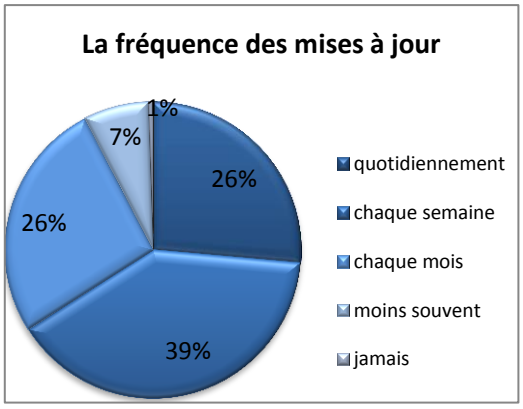
L'usage des agendas partagés s'est largement diffusé : dans 79% des EPCI, les agents administratifs utilisent des agendas partagés en interne.

Le courrier électronique est le moyen de communication privilégié des EPCI avec leurs partenaires. Deux tiers déclarent communiquer principalement par mail avec les autres sites éventuels de l'EPCI, les communes de l'EPCI, le conseil général, la région, et les autres EPCI. Quelques rares EPCI utilisent une plateforme en ligne pour communiquer avec les autres sites de l'EPCI et environ un tiers utilisent encore principalement d'autres moyens tels que le courrier ou le téléphone.

La communication externe

Le site Web

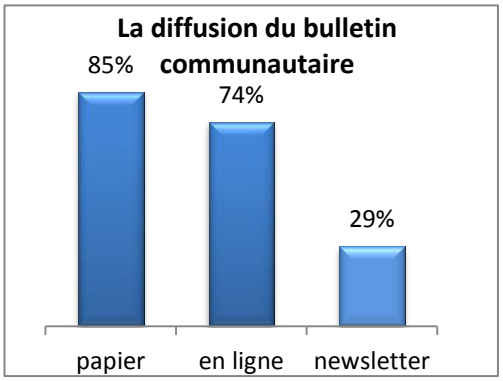
79% des EPCI disposent de leur propre site Web ; 15% ont un site partagé avec les communes dont 11% se chargent du contenu et 4% ne s'en chargent pas (ce sont probablement les communes qui se chargent du contenu), et 6% des EPCI n'ont pas de site dont 3% en ont le projet.
Les sites Web des EPCI sont, dans la majorité des cas, développés par un prestataire extérieur et gérés par une personne en interne : le site a été développé par un prestataire extérieur dans 77% des cas, par une personne interne à l'EPCI dans 19% des cas et par une personne interne à une des mairies dans 4% des cas. La gestion du site est ensuite assurée par une personne interne à l'EPCI dans 90% des cas, interne à une des mairies dans 6% des cas et par un prestataire dans 4% des cas.



Le site est mis à jour quotidiennement dans 26% des EPCI, chaque semaine dans 39%, chaque mois dans 26% et moins souvent pour 7%. Un seul EPCI a répondu ne jamais mettre son site à jour.

Au sein des EPCI, il est rare que les communes disposent toutes d'un site Web. C'est le cas dans 28% des EPCI. Pour 53% des EPCI, plus de la moitié de ses communes ont un site. Pour 13%, c'est moins de la moitié. Pour 3 EPCI, aucune des communes n'a son propre site Web mais elles ont des pages sur le site de l'EPCI. Enfin 3 EPCI ont répondu qu'aucune des communes du territoire n'a de site et n'ont pas non plus de site.

En complément du site Internet, les EPCI ont la possibilité de diffuser auprès de leurs administrés un bulletin communautaire. 85% des EPCI diffusent un bulletin au format papier ; 74% mettent à disposition un bulletin sur leur site Web et 29% ont mis en place une newsletter. Pour 4 EPCI, la diffusion du bulletin est uniquement dématérialisée : ils ont fait le choix de ne pas diffuser de version papier.



Les services numériques proposés par les EPCI

Parmi les services proposés par les EPCI, nous pouvons compter : la mise à disposition d'espaces publics numériques, de salles de visioconférence, de solution de gestion dématérialisée des marchés publics.

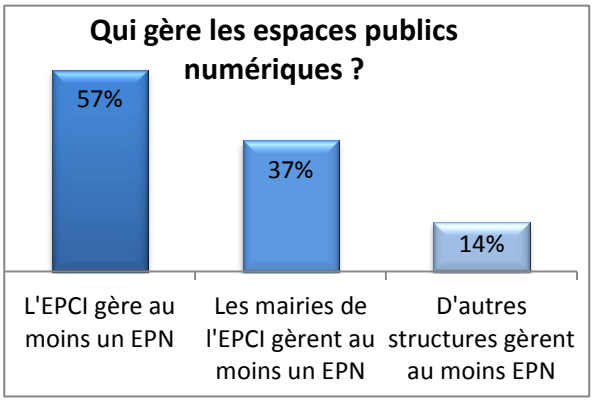
Les publics ciblés prioritairement par les EPCI

Pour trois catégories de public (les entreprises, les habitants et les communes membres des intercommunalités), nous avons demandé aux EPCI s'ils constituaient une cible prioritaire des politiques numériques. Pour 47% des EPCI, les entreprises du territoire sont le public prioritaire, c'est auprès de celles-ci qu'il leur semble primordial de développer les usages numériques. 33% pensent que le développement des usages numériques est très prioritaire auprès des mairies de l'EPCI, 31% auprès des établissements publics du territoire et 26% auprès de la population des communes.

Espaces publics numériques

Les espaces publics numériques (EPN) sont des lieux d'accueil du public destiné à offrir un accès à Internet et un accompagnement aux usages numériques pour en faciliter l'appropriation par tous.

86% des EPCI disposent sur leur territoire d'au moins un espace public numérique pour leurs administrés.



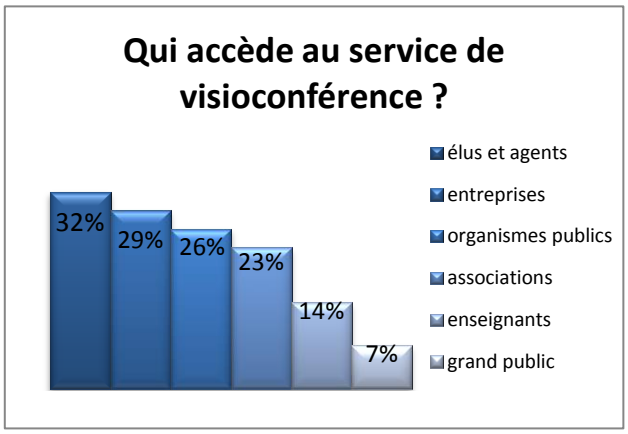
Ils sont gérés par l'EPCI lui-même pour 57% des EPCI interrogés, par les mairies des communes concernées (37%), ou par une autre structure (14%).

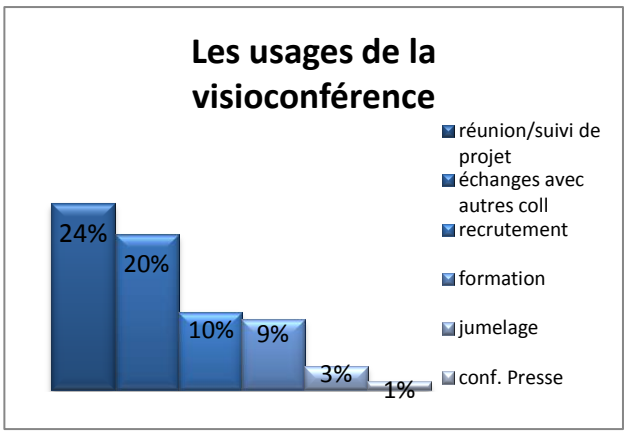
Certains EPCI peuvent disposer sur leurs territoires de plusieurs EPCI, certains dont ils assurent la gestion, d'autres dont la gestion est assurée par une autre structure : il y avait donc plusieurs réponses possibles.

La visioconférence

La Région Bretagne, dans un souci de proposer de nouveaux usages numériques pour tous, participe au financement d'un point visioconférence sur chaque territoire intercommunal de Bretagne. Les EPCI peuvent ainsi bénéficier de subventions pour l'installation de cet outil.

41% des EPCI ont investi dans un système de visioconférence et 13% en ont le projet.
Parmi eux, 8% sont équipés depuis plus de 5 ans, 15% depuis 2 à 5 ans, et 77% depuis moins de 2 ans.





Les élus et agents de la collectivité y ont naturellement accès (dans 32% des EPCI équipés), mais aussi les entreprises (pour 29% des EPCI équipés), les organismes publics (pour 26%), les associations (pour 23%), les enseignants (pour 14%) et le grand public (pour 7%).
Les principaux usages sont : réaliser des réunions et suivre des projets collaboratifs (24%), échanger avec d'autres collectivités territoriales (20%), organiser des entretiens de recrutement (10%), réaliser des formations (9%), échanger dans le cadre d'un jumelage (3%), réaliser des conférences de presse (1%).
Concernant les mairies, d'après l'enquête menée conjointement auprès des communes, 3% disposent de la visioconférence et 2% en ont le projet. Les principaux usages municipaux de la visioconférence sont : échanger avec d'autres collectivités territoriales, réaliser des réunions et suivre des projets collaboratifs. Ce sont principalement les élus et agents de la collectivité ainsi que des associations de la commune qui accèdent à ce service.

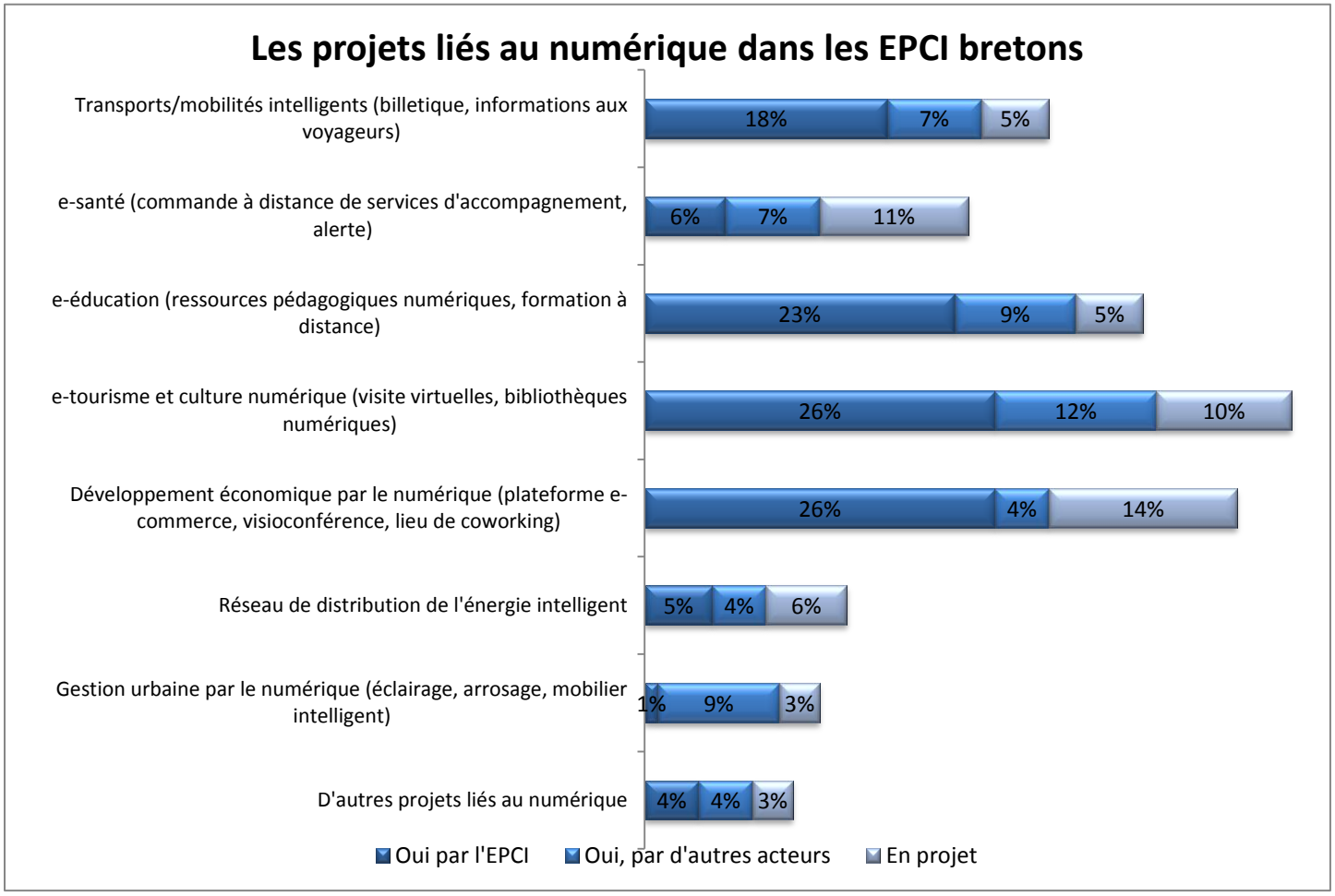
Les solutions de gestion dématérialisée des marchés publics

74% des EPCI disposent d'au moins un certificat électronique. Cet outil leur permet de signer électroniquement des documents et notamment, de dématérialiser certaines procédures liées aux marchés publics. Ces certificats deviennent de plus en plus indispensables aux structures tant publiques que privées pour faciliter certaines démarches administratives.
L'appel aux marchés publics est une procédure courante pour les EPCI. Seuls 3% des EPCI n'ont passé aucun marché public au cours des 12 mois précédant l'enquête. 43% des EPCI ont passé 1 à 10 marchés publics et 54% en ont passé plus de 10.
73% des EPCI ont mis en œuvre une solution de gestion dématérialisée des appels d'offres de marchés publics et 3% en ont le projet. Ces chiffres sont proches de ceux observés auprès des mairies : 69% ont mis en place des solutions dématérialisée. La plupart d'entre-elles utilisent la plateforme mise à disposition par Mégalis Bretagne (70%) ; 22% utilisent une plateforme privée et 2% seulement bénéficient d'une plateforme mutualisée par leur intercommunalité.
Le développement de ces solutions poursuit sa progression à un bon rythme puisque pour 30% des EPCI, ils sont équipés depuis plus de 4 ans, 33% depuis 2 à 4 ans et 29% depuis moins de 2 ans (7% des répondants ne savent pas depuis combien d'année ils en sont équipés).

Les projets politiques liés au numérique

Mobilité intelligente, e-tourisme, e-santé, e-éducation… Dans 77% des EPCI, des actions sont conduites dans le domaine du numérique.

61% des EPCI conduisent eux-mêmes un projet de ce type, et dans 24% des EPCI, d'autres acteurs (privés ou publics) les conduisent.



Parmi ceux qui ne conduisent pas encore de grand projet numérique, 35% en ont au moins un en projet.

Les projets le plus souvent mis en œuvre par les EPCI sont : le développement économique par le numérique (26%), le e-tourisme et culture numérique (26%), l'e-éducation (23%) et les transports intelligents (18%).

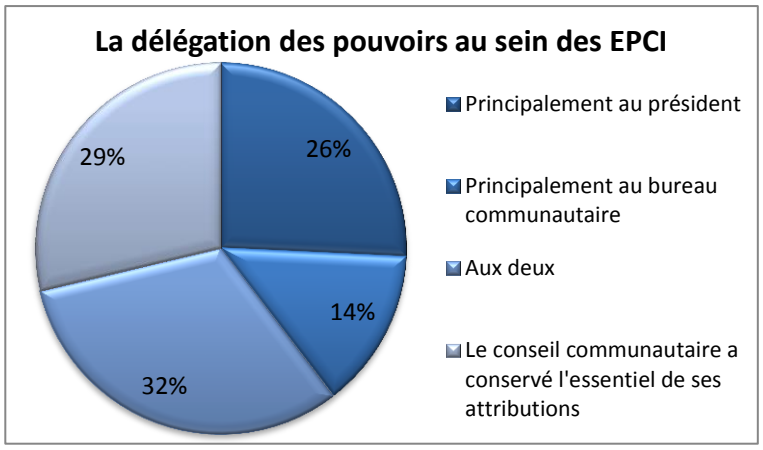
L'organisation politique et administrative

La répartition des pouvoirs au sein des EPCI

Les communes se regroupent en EPCI et donnent des pouvoirs à celui-ci afin qu'il mette en œuvre des actions sur l'ensemble du territoire. Au sein des EPCI nous trouvons trois instances : le président, le bureau communautaire, et le conseil communautaire.

Les conseils communautaires ont la possibilité de déléguer tout ou partie de leurs attributions au bureau communautaire ou au président de l'EPCI. Le conseil communautaire est composé d'élus des mairies. Le bureau communautaire est lui composé d'un nombre plus restreint d'élus : le président et des vice-présidents, dont le nombre est limité à 20 % de l'effectif communautaire. Ce nombre peut

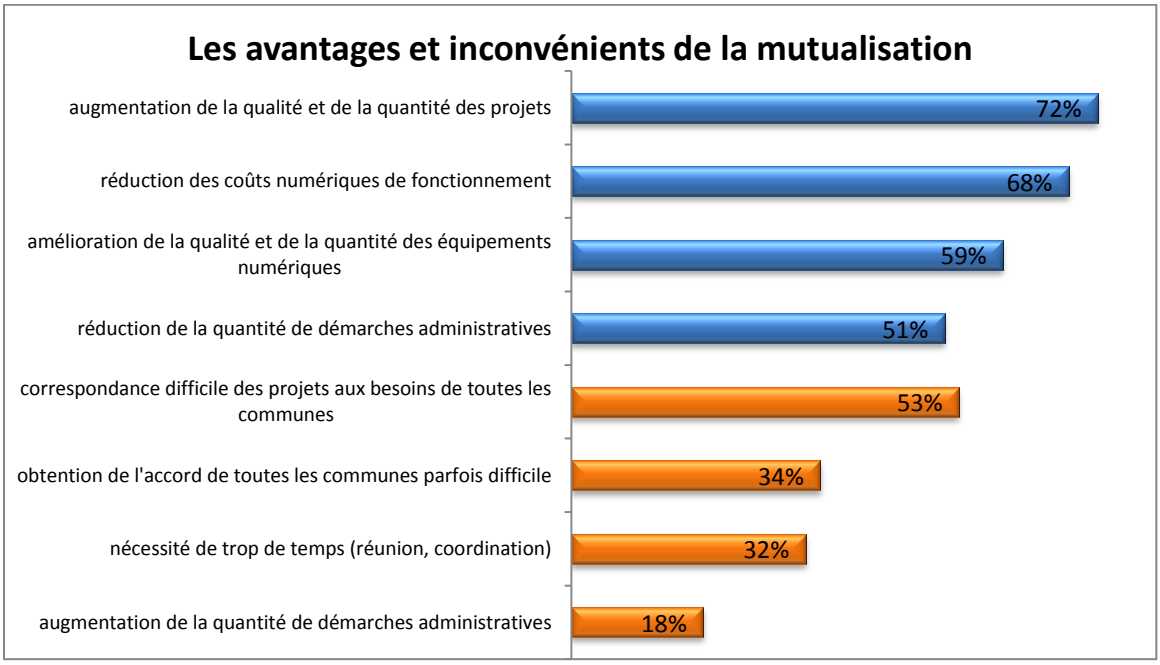
être porté à 30%, dans la limite de 15 vice-présidents (ou 20 vice-présidents dans les métropoles). Le président est souvent le maire d'une des communes de l'EPCI.
La délégation des pouvoirs aux différentes instances communautaires est très variable d'un EPCI à un autre.



Une délégation des pouvoirs principalement au président, indique des pouvoirs concentrés à l'échelle d'un élu représentant l'intercommunalité. Des pouvoirs conservés par le conseil communautaire peuvent être signe d'une grande implication de toutes les communes comme d'une grande dispersion des pouvoirs.

La perception des bénéfices de la mutualisation à l'échelle intercommunale :

Nous avons interrogé les EPCI sur les avantages et inconvénients associés selon eux à la mutualisation dans le cadre d'un EPCI.



La structuration en EPCI et la mutualisation qu'elle implique est appréciée pour ses avantages. D'après plus de 50% des EPCI, elle permet une augmentation de la qualité et de la quantité des projets mis en œuvre (72%), une réduction des coûts numériques de fonctionnement (68%), une amélioration de la qualité et de la quantité des équipements numériques (59%). Les EPCI soulignent néanmoins des inconvénients : les projets correspondent difficilement aux besoins de toutes les communes de l'EPCI (53%) ; il est donc parfois difficile d'obtenir l'accord de toutes les communes (34%) ; 32% estiment que cela nécessite trop de temps (réunion, coordination) et 18% estiment que cela augmente la quantité de démarches administratives.

Lorsque les EPCI connaissent des disparités intercommunales en matière de desserte haut débit (82%)[4], ils sont plus nombreux à mentionner comme avantage l'augmentation de la qualité et de la quantité des équipements numériques (65% contre 29% de ceux qui ne connaissent pas de disparités intercommunales). Ils sont également plus nombreux à mentionner comme inconvénient que la nécessité d'obtenir l'accord de toute les communes est un frein à la réalisation des projets (39% contre 12%).

Conclusion

Les EPCI ne semblent pas démunis face au numérique. Ils sont pour la plupart bien équipés et disposent de salariés compétents. Rares sont ceux qui n'ont pas de site Web, et deux tiers mettent en œuvre des projets liés au numérique pour leurs administrés.

Le numérique s'est installé au sein des EPCI. Les outils fixes et mobiles font partie de leur quotidien. Ils sont utiles au bon fonctionnement des services de l'EPCI, à sa communication, à sa coordination tant interne qu'avec ses partenaires. Les SIG et système de visioconférence sont des outils mis en œuvres à l'échelle intercommunale plutôt qu'à l'échelle communale. Ceux-ci peuvent ainsi être utilisés par l'ensemble des communes. L'intercommunalité est un échelon administratif particulièrement approprié pour ces projets[5] utiles à tous et nécessitant une certaine coordination des différents acteurs.

En plus d'être un enjeu en matière d'usage par les collectivités, le numérique est aussi un enjeu de politique publique. Les EPCI proposent des services numériques aux administrés de leur territoire, ils mettent en œuvre des projets pour améliorer leur quotidien : service de covoiturage, centre de *coworking*, visioconférence, possibilités de réservations en ligne (ex : crèche, cantine), etc. L'EPCI semble être l'échelon administratif approprié pour ces projets, d'autant plus lorsque les intercommunalités connaissent des disparités intercommunales (c'est le cas pour 82% des EPCI). Cela leur permet d'apporter de la solidarité pour réduire ces inégalités entre les communes de leur territoire.

La Bretagne est un territoire ayant très vite adopté la mutualisation via la structuration en EPCI[6]. Etant constitué en majorité de petites communes (90% des communes bretonnes ont moins de 50 employés et moins de 5000 habitants), ce fonctionnement est très utile à la mise en œuvre de projets de grandes envergures qui auraient été inaccessibles ou plus coûteux pour les communes investissant de manière plus isolée.

[4] Nous avons demandé aux EPCI s'il y avait des disparités de débit sur le territoire entre les communes.

[5] Lilian Loubet et Philippe Vidal, « Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ? », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 21 | 2014, mis en ligne le 18 février 2014, consulté le 24 avril 2015. URL : http://tem.revues.org/2321

[6] CHABOCHE, José. 2001, « La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre ». *Mappemonde*, n° 3, p. 35-39.