

Aquitaine AnalyTIC



L'Aquitaine mesure et analyse sa société de l'information / novembre 2009 / n°8

L'administration électronique en Aquitaine : une offre qui peine à répondre à la demande des citoyens

LES IDÉES CLEFS

Le plan numérique 2012 présenté en octobre 2008 par Eric Besson, alors Secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des politiques publiques et du Développement de l'économie numérique, encourage un ensemble d'actions afin de permettre à la France de rester compétitive et attractive. Parmi les principales actions, le plan préconise, à échéance 2012, pour chaque français un « Service Public en ligne »¹, une sorte de guichet unique virtuel proposant en un seul point d'accès l'ensemble des services offerts par l'administration électronique². La présente étude montre que l'Aquitaine a encore de nombreux efforts à fournir afin d'atteindre ces exigences. Avec seulement 34% de communes présentes sur internet, l'offre de services publics dématérialisés aux citoyens reste très limitée. Pourtant, les Aquitains plébiscitent les communes comme étant l'échelon administratif qu'ils sollicitent le plus. Renforcer les échanges électroniques avec les administrés, que ce soit au niveau des services proposés ou par les échanges de courriers électroniques, reste l'action prioritaire dans l'optique de rendre un service public juste et équitable.

En septembre 2003, l'Association des Maires de France, soucieuse de moderniser l'offre de services administrés a publié une note sur les « Enjeux des TIC pour les collectivités territoriales » dans laquelle elle présente les principaux chantiers à mettre en œuvre afin que les collectivités locales, et en premier lieu les mairies, intègrent, à tous les échelons, ces technologies numériques. Qu'elles prennent une dimension sociale, culturelle ou éducative, **ces technologies doivent permettre d'améliorer la démocratie locale** (information et participation du citoyen) **ainsi que l'offre de services publics dématérialisés** (démarches administratives), **accroître l'accompagnement des entreprises tout en développant la promotion touristique des territoires** (infrastructures de télécommunications, modernisation de la gestion communale). L'Aquitaine, avec ses 2292 communes et ses 3 millions d'habitants répartis sur un territoire aux spécificités marquées doit prendre le pas de la révolution numérique. La confrontation des attentes des citoyens en matière d'administration électronique aux usages des collectivités territoriales, plus particulièrement ceux des mairies, permet de faire un état des lieux des pratiques en 2009 en Aquitaine et de dresser un ensemble de recommandations et de préconisations à l'attention des décideurs. Pour cela, trois bases de données ont été mobilisées : du côté des ménages nous avons recueilli, en plus de l'enquête ménage traditionnelle, un certain nombre de renseignements plus spécifiques auprès des personnes ayant eu recours à l'administration électronique. Du côté des communes, outre la base de données exhaustives construite à partir des fichiers nationaux, nous avons également mené une enquête sur les usages du numérique au sein des communes³.

I Des services aux citoyens qui se développent dans les communes de la région

La dématérialisation des services publics aux administrés nécessite la possession de moyens humains, technologiques et financiers suffisants. Ainsi, une mairie qui veut se lancer dans la dématérialisation d'un certain nombre de documents doit posséder un site internet, une personne ressource pour le gérer et le mettre à jour, des moyens techniques permettant de basculer du papier au numérique et une organisation interne adéquate. **Si la quasi-totalité des mairies aquitaines disposent d'une connexion internet haut débit (94%), seul un tiers d'entre elles est équipé d'un site internet (34%).** De plus, ce chiffre, en augmentation, cache des disparités départementales importantes entre la Dordogne d'un côté, qui présente un taux de 59% mais dont la majorité des sites de communes ne sont présents que sur des sites dits portails (gérés, plus souvent, par l'intercommunalité qui offre une simple page statique avec des renseignements de base sur la commune, très rarement mise à jour) et les Landes et le Lot-et-Garonne où seules 18% des communes sont présentes sur internet. A l'heure actuelle, 46 communes de plus de 2000 habitants sont absentes d'internet. Sans site internet, une mairie ne peut se lancer dans l'administration électronique.

Si l'on discrimine les communes selon le nombre d'habitants, on se rend compte **que plus les communes sont peuplées plus la probabilité qu'elles soient équipées d'un site internet est forte.** Comme le montre la figure 1, lorsque 84% des communes peuplées de 2000 à 5000 habitants et 91%

1 A l'image du site portail Borger.dk au Danemark, structuré autour de 17 thèmes citoyens comme le logement, la santé, les enfants ou la retraite. A ce propos, lire le compte rendu de mission d'études au Danemark en supplément de l'Aquitaine Numérique n°24, Novembre - Décembre 2009.

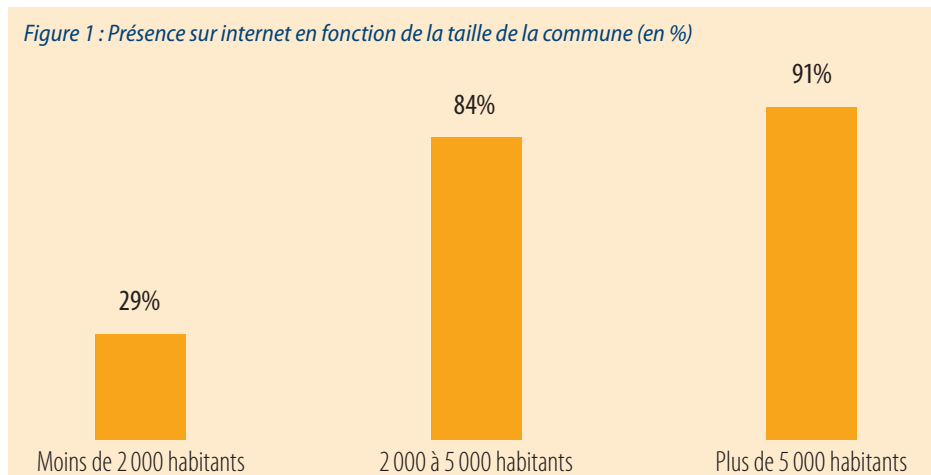
2 La secrétaire d'État à l'Économie numérique, Nathalie Kosciusko-Morizet et le ministre du Budget, Eric Woerth, ont présenté lundi 19 octobre 2009 « Mon.service-public.fr », un portail offrant un accès personnalisé à l'administration, premier pas vers le guichet unique numérique.

3 Pour plus de précision se reporter à l'encart méthodologique.



Aquitaine AnalyTIC

Figure 1 : Présence sur internet en fonction de la taille de la commune (en %)



des communes de plus de 5000 habitants possèdent un site web, seules 29% des communes de moins de 2000 habitants sont présentes sur internet. Ce résultat est tiré vers le haut par la Dordogne puisque 92% des communes ayant répondu à l'enquête ont moins de 2000 habitants, 75% d'entre elles étant présentes sur des sites portails.

Cette césure entre les communes de petite taille et les autres se retrouve dans d'autres domaines liés aux technologies numériques : moins bien équipées, des systèmes informatiques moins bien protégés, un personnel moins formé (que ce soit en bureautique, en création de site web ou en logiciels métiers spécifiques, la corrélation entre formation et taille est également positive et significative). Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cela : **des effectifs réduits qui nécessitent une réorganisation des services, la présence ou non de personnels dédiés aux TIC, la présence d'un élu moteur, des investissements ne pouvant être supportés par les plus petites structures ou encore une enveloppe budgétaire insuffisante.**

Cependant, être présent sur internet n'est pas suffisant. Un simple site « vitrine » ne fournissant que des informations de base comme les horaires d'ouverture, ne remplit pas son rôle vis-à-vis du citoyen. Nous l'avons vu plus haut, la Dordogne est un département dans lequel les communes sont principalement présentes sur internet par l'intermédiaire de portails (70% des communes présentes sur internet soit 44% de l'ensemble des communes du département).

Contrairement aux sites propres, les sites portails n'offrent pas les mêmes services aux administrés et sont plus rarement mis à jour.

A titre d'exemple, 74% des sites propres ont été mis à jour en 2008 contre 6% des pages communales des sites portails. Alors que 84% des sites internet des communes landaises ont mis à jour leurs informations, seules 17% des communes périgourdines en ont fait de même. Au-delà de la simple actualisation, l'offre de services dématérialisés est également dépendante du type de sites : lorsque 245 sites propres (+70% en un an) proposent un service dématérialisé⁴, ils ne sont que 150 sites portails à en faire de même (+28% en un an). Ceci étant, **les plus petites communes qui n'ont pas les ressources financières, techniques et humaines pour gérer un site peuvent être présentes sur internet via un site portail le plus souvent géré par une intercommunalité si ce dernier était régulièrement actualisé et s'il proposait un lien ou un co-marquage vers le site www.service-public.fr**

II Un travail d'information sur les enjeux est nécessaire

Toutefois, cette préconisation ne pourra être effective que lorsque les responsables seront convaincus de l'intérêt que peut représenter internet pour la vie de l'administration de la commune. A ce titre, le décalage entre les petites communes et les autres est important : 14% des personnes interrogées

appartenant à des mairies de moins de 2000 habitants pensent qu'internet peut permettre d'améliorer les relations avec les administrés alors qu'ils sont près de 80% dans les communes de 2000 à 5000 habitants et plus de 90% dans les communes de plus de 5000 habitants. De même, si 95% des communes de plus de 2000 habitants utilisent le courrier électronique pour communiquer avec les administrés, 72% des communes de moins de 2000 habitants en font de même. On peut constater que **la perception des enjeux liés à internet n'est pas la même selon le type de communes.**

Les communes landaises sont moins équipées en site internet, mais, celles qui le sont proposent en revanche des services plus développés que dans les autres départements.

Lorsque 65% des mairies landaises équipées d'un site internet offrent la possibilité à leurs administrés de télécharger des documents administratifs, elles ne sont que 28% dans le Lot-et-Garonne ou 46% dans les Pyrénées Atlantiques (tableau 1).

Les communes landaises sont également largement en avance en ce qui concerne les inscriptions/réservations en ligne (bibliothèque, médiathèque), la dématérialisation des marchés publics, la possibilité de télécharger des actes d'état civil ou encore la présence d'un système d'information géographique sur le site internet. **La mise en place par l'Agence Landaise Pour l'Informatique (ALPI) d'un service intégrant un CMS (système de publication et de gestion des contenus du site internet), un accompagnement ainsi qu'une assistance à l'attention des collectivités désirant se doter d'un site web et proposer des services pratiques à leurs habitants peut expliquer ces résultats supérieurs à la moyenne régionale⁵.**

Toujours dans la perspective d'offrir aux administrés de la commune la capacité d'accéder aux services publics dématérialisés — offerts par les services de la mairie ou d'autres institutions, les communes avec l'aide de divers partenaires peuvent mettre à disposition sur leur territoire un Point d'Accès Public à Internet (PAPI). Les structures d'accueil des PAPI sont diverses : au sein de structures institutionnelles (mairies, etc.), d'espaces socioculturels (médiathèques, etc.), de centres de formations ou encore de structures emploi-jeunes.

⁴ Ou au moins un lien vers le site www.service-public.fr (qui concerne 65% des sites de communes de plus de 2000 habitants et 13% des sites de communes de moins de 2000 habitants).

⁵ Le service délivré par l'ALPI aux collectivités adhérentes est appelé [webpublic 40](http://webpublic40.org). <http://webpublic40.org>.

Aquitaine AnalyTIC

Tableau 1 : Offre de services aux citoyens (en % des communes possédant un site web - propre ou portail)

	Aquitaine	Dordogne	Gironde	Landes	Lot-et-Garonne	Pyrénées Atlantiques
Documents administratifs	46%	42%	40%	65%	28%	46%
Réservation/ inscription en ligne	16%	14%	15%	24%	0%	21%
Dématérialisation des marchés publics	25%	5%	18%	47%	28%	16%
Système de paiement en ligne	3%	0%	10%	3%	0%	2%
Etat civil	12% (+11)	6% (+4)	11% (+9)	34% (+30)	1% (+1)	2% (+2)
Système d'information géographique	36% (+16)	15% (+6)	19% (+3)	68% (+24)	30% (+18)	31% (0)

Ces PAPI sont principalement regroupés dans les grandes villes départementales et dans les communes limitrophes. On peut également noter que le territoire aquitain est plutôt bien couvert, notamment les communes à faible densité qui ont comptent, souvent, un PAPI. Les Landes sont le département qui possède le moins de structures mais dont le maillage s'étend sur la quasi-totalité du territoire. Dans la perspective d'accès à internet et aux services publics dématérialisés, si les centres urbains sont plutôt bien couverts, il est important de noter que les territoires ruraux ne sont pas totalement exclus⁶.

III Des Aquitains plutôt proches de leur commune

Afin de connaître les comportements des Aquitains en matière d'administration électronique nous avons, à partir du fichier d'enquête traditionnelle, interrogé les personnes qui disaient avoir consulté le site internet d'une administration lors des douze mois précédant l'enquête et qui acceptaient d'être recontactées. Sur les 2003 Aquitains interrogés dans l'enquête ménage, 781 avaient utilisé le site internet d'une administration (39%), 431 ont accepté d'être recontactés (55%) et 126 ont répondu à notre enquête en ligne spécifique (16%). Les résultats de l'enquête n'étant pas représentatifs, les chiffres et interprétations fournis ci-après ne peuvent être généralisés à l'ensemble de l'Aquitaine mais constituent un premier niveau d'information⁷.

⁶ A l'exception de la chaîne pyrénéenne qui présente de nombreuses zones non couvertes.

⁷ Une mention contraire signalera lorsque les résultats seront issus de l'enquête ménage classique, résultats représentatifs donc interprétables. Voir l'Atlas 2009 de l'Aquitaine Numérique.

L'administration électronique peine à devenir un réflexe en Aquitaine. En effet, on constate que la consultation de site internet d'administrations marque le pas en 2009 (39% contre 42% en 2008). Ce repli est également constaté en ce qui concerne les déclarations de revenus par internet : lorsque 36% des Aquitains déclaraient leurs revenus par internet en 2007, il n'était plus que 29% en 2008⁸. Cette baisse, constatée également au niveau national, peut être imputée à l'arrêt de l'incitation financière mise en place en début de campagne mais aussi à l'envoi de déclarations pré-remplies. Toutefois, des études récentes tendent à montrer une reprise des télédéclarations impulsée par l'abandon du certificat électronique cette année.

Les sites nationaux connaissent un ralentissement de leur fréquentation, les Aquitains ayant tendance à fréquenter les institutions plus proches de leur quotidien. En effet, comme le montre la figure 2, les

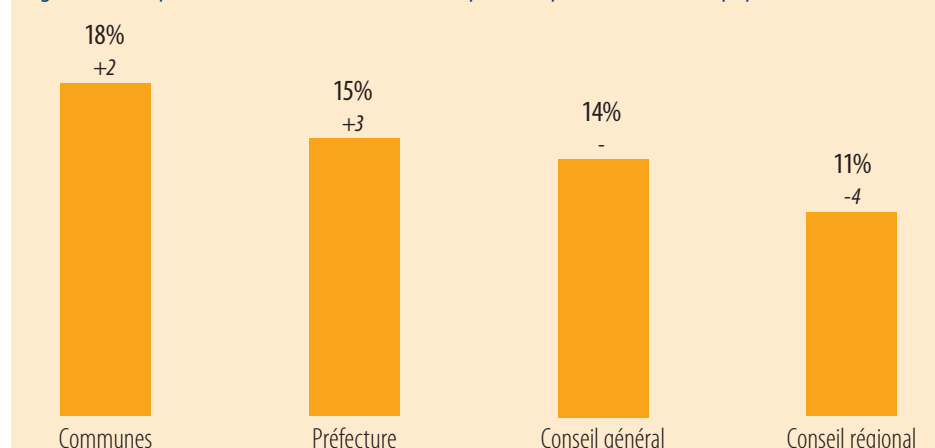
⁸ Données issues de l'enquête ménage. L'enquête ayant été menée en Mai 2009, les résultats concernent la déclaration précédente, soit celle de 2008.

sites des communes et de la préfecture sont ceux qui connaissent une augmentation de leur fréquentation contrairement aux sites des conseils régionaux et généraux⁹. De plus, ce sont les habitants des communes de plus de 5000 habitants qui fréquentent le plus les sites internet des communes ; cette corrélation pouvant être expliquée par le fait que les plus grandes communes sont plus largement présentes sur le web que les plus petites créant ainsi un effet d'aspiration des internautes.

L'étude du sous-échantillon des internautes pratiquant l'administration électronique, si elle empêche d'obtenir des résultats généralisables, permet toutefois d'affiner les comportements. En matière de fréquentation des sites proposant des services publics en ligne, les sites de l'ANPE-Pôle Emploi et des ASSEDIC arrivent en tête avec 87% des demandeurs d'emploi qui ont utilisé le site de l'ANPE-Pôle emploi et 75% celui des ASSEDIC. Ce résultat est en partie imputable à la gestion désormais dématérialisée des dossiers de

⁹ Données issues de l'enquête ménage.

Figure 2 : Principaux sites institutionnels consultés par les Aquitains (en % de la population totale)



demandeurs d'emploi, que cela soit fait à distance par le demandeur lui-même ou au sein de l'institution par l'agent en place. Le deuxième site internet le plus visité est celui de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) avec près de la moitié des personnes enquêtées qui disent l'avoir fréquenté au moins une fois lors des douze mois précédant l'enquête. Le site de l'assurance maladie a été consulté par 39% des internautes. Dans 75% des cas, cette visite avait pour objet la consultation du compte d'assuré, 8% pour trouver l'adresse d'un professionnel de santé et 6% pour faire une demande des droits à l'assurance. Comme on le constate dans la figure 3, **la fréquentation des autres sites institutionnels dépend de l'importance qu'occupe l'objet du site dans le quotidien des internautes.** En termes de satisfaction, les usagers plébiscitent le site de l'URSSAF (100% d'opinion positive), le site de la CNAF et de l'assurance maladie (82%). En revanche, le site de l'ANPE-Pôle emploi (71% d'opinion favorable) et du Ministère de l'intérieur (60%) sont loin de satisfaire les internautes.

Parmi les 44% d'internautes¹⁰ ayant contacté une administration, 72% ont reçu une réponse dont 15% n'ont obtenu qu'un lien pointant vers un site pour toute réponse. 13% n'ont jamais obtenu le moindre renseignement. Enfin, 4% ont bien reçu un accusé de réception mais n'ont pas reçu de réponse à leur demande !

IV Quelques pistes pour l'action

Avec près de 67% d'internautes (soit près de 2 millions d'individus), l'Aquitaine et ses 2292 communes doivent prendre en compte les exigences de citoyens de plus en plus internautes.

¹⁰ Données issues de l'enquête ménage auprès de 2003 Aquitains.

Méthodologie

Les données utilisées dans cette publication proviennent de plusieurs sources. La partie des données concernant les citoyens aquitains provient de l'enquête menée en mars 2009 auprès de 2003 Aquitains âgés de 15 ans et plus constitué selon la méthode des quotas, en fonction du poids respectif des cinq départements dans la population aquitaine, selon les critères d'âge, de sexe, de professions et catégories socioprofessionnelles, de taille du foyer et de taille de la commune de résidence au niveau de chacun des départements. Une deuxième vague d'enquête a été réalisée par courrier électronique auprès de 431 individus de la première enquête acceptant d'être recontactés. Compte tenu du mode de collecte des données, les résultats provenant de cette deuxième vague d'enquête sont fournis à titre illustratif et non représentatif.

En ce qui concerne les données des collectivités, un recensement exhaustif des sites des mairies et des portails a été mené par AEC. En complément, une enquête a été menée par courrier électronique auprès des 2292 communes. 407 communes ont répondu au questionnaire. Les données ont alors été redressées afin de tenir compte de la taille des communes par département et du poids des départements dans la région.

Figure 3 : la fréquentation des principaux sites institutionnels (en % du sous échantillon)

CNAF	50%
URSSAF (garde d'enfants)	4%
URSSAF (chèque emploi service)	11%
Assurance maladie	39%
Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse	9%
ANPE	87%
ASSEDIC	75%
Ministère de l'intérieur (CDI)	15%
Ministère de l'intérieur (Passeport)	9%
CAF (aide au logement)	22%

Proposer des services dématérialisés, même les plus basiques, nécessite d'être présent sur internet. Il est aujourd'hui urgent d'informer et d'accompagner les 42 communes de plus de 2000 habitants afin de les amener à proposer aux citoyens un ensemble de services publics dématérialisés de qualité. Pour cela, à l'image du syndicat mixte ALPI dans les Landes avec webpublibc40.org, **les autres départements pourraient mettre à disposition des collectivités un interlocuteur en charge de guider les communes dans leur appropriation des technologies numériques.** Cependant, la création ou la mise à jour des fonctionnalités d'un site internet n'est qu'une première étape. **Former une partie du personnel et le dédier à la production et à la gestion d'un site web doit être une autre piste à explorer.**

Pour les nombreuses petites et très petites communes absentes également d'internet mais qui ne disposent pas des moyens suffisants, le site portail peut être une solution viable. **Néanmoins, cette solution n'est envisageable que si un minimum d'informations est régulièrement actualisé et si le citoyen à la possibilité, lorsqu'il visite le site de sa mairie, d'être**

efficacement dirigé vers les services publics adéquats. Cependant, la question se pose quant à l'échelon concernant la mise en œuvre et de la gestion de la dématérialisation de l'administration. Nous l'avons vu, les communes sont les interlocuteurs privilégiés des citoyens. Pour autant, la question des services de proximité et des informations locales n'est que trop rarement abordée. Pourtant, l'exploitation des données locales est une problématique non négligeable.

Enfin, **la question des services dématérialisés sur téléphone mobile doit également être envisagée.** L'appétence des français pour les applications internet sur mobile (12% des possesseurs de mobile en Aquitaine consultent des pages internet sur leur téléphone) doit **inciter les pouvoirs publics à considérer le téléphone portable comme un moyen d'accès à l'administration électronique.** La mairie de Boston aux Etats-Unis a développé une application pour iPhone permettant aux mobinautes de signaler en temps réel et de géolocaliser un nouveau graffiti sur un mur ou un feu de signalisation en panne. Même si ces usages sont encore balbutiants, les années à venir verront se généraliser ce type de services publics soutenus par une demande croissante de la part des citoyens.

Aquitaine AnalyTIC est une publication éditée par Aquitaine Europe Communication.

23 Parvis des Chartrons 33074 Bordeaux
Téléphone : +33 (0)5 57 57 01 01
Fax : +33 (0)5 57 57 97 17
e-mail : diagnostic@aecom.org

Directeur de publication : Laurent-Pierre Gilliard
Analyse et rédaction : Alexandre Bertin
Conception graphique : Greg Gimard