



Xavier BAILLY
Premier conseiller CRC Occitanie,
doctorant, laboratoire Art-Dev, UMR 5281



André PEZZIARDI
Conseiller maître,
président de la CRC Occitanie

L'ouverture du code source de l'appliquatif ANAFI sur l'analyse financière des collectivités locales : plus de transparence et un potentiel enrichi

« La nature qui met sur l'invisible le masque du visible est une apparence corrigée par une transparence. C'est une triste chose de songer que la nature parle et que le genre humain n'écoute pas »¹.

Mots-clés : finances locales - chambre régionale des comptes - transformation numérique - transparence - open data

Les juridictions financières sont engagées dans un effort de transparence dans l'exercice de leurs compétences vis-à-vis des citoyens. Elles se sont mobilisées dans ce sens lors du hackathon dédié aux analyses financières des collectivités locales qui s'est tenu les 24 et 25 janvier derniers au Sénat. Le défi porté par les juridictions financières était fondé sur l'ouverture du code source de son applicatif ANAFI sur l'analyse financière des communes. Sa mise à la disposition de la société civile, parmi lesquels les universitaires, devrait permettre son enrichissement par une prise en compte de leurs besoins ou de leurs préoccupations, et accroître ainsi sa légitimité.

¹ Victor Hugo, Les fragments.

En juin 2018, la Direction du budget, la DGFiP, la Cour des comptes, l'Assemblée nationale et la Direction interministérielle du numé-

rique et du système d'information et de communication (DINSIC) avaient organisé le premier hackathon #dataFin sur les données financières

publiques. Il faisait suite à la publication en open data de nombreuses données financières et budgétaires de l'Etat, celles des collectivités n'ayant pas bénéficié, alors, du même traitement.

Le deuxième *hackathon #dataFin*, organisé début 2020 au Sénat s'est inscrit dans sa continuité en retenant deux journées de travail consacrées aux seules finances des collectivités locales.

Ce type d'évènement, s'il met en lumière la rapide transformation numérique des administrations publiques dans le domaine financier, contribue également, en donnant la clef de ses analyses financières à des développeurs informatiques, à la société civile et aux experts métiers, à rendre leur action plus transparente.

1 Les données associées aux collectivités locales ont suscité de nombreux défis

Ce ne sont pas moins de 18 défis qui ont été proposés lors de la *datasession* des 24 et 25 janvier derniers au Sénat. Les thématiques retenues sont révélatrices des tendances et des attentes en matière d'exploration des données. Certaines méritent particulièrement d'être mises en exergue.

Les recettes des collectivités locales

Plusieurs défis de l'Administration se sont concentrés sur les recettes des collectivités locales, et plus particulièrement, sur les possibilités de leur modulation offerte par la loi. Deux d'entre eux ont été proposés pour évaluer la portée que pourrait avoir un amendement législatif sur le montant des dotations versées par l'Etat. Plusieurs simulations ont été ainsi effectuées sur la dotation de solidarité rurale en paramétrant les critères retenus par la loi pour en mesurer les conséquences, notamment sur le nombre de communes éligibles et sur leur répartition géographique.

L'intercommunalité

Un autre défi porté par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) puis par l'Observatoire des finances et de la gestion locale, témoigne à la fois de l'enracinement de l'intercommunalité en France mais aussi de son ambivalence. Il a concerné l'identification des flux budgétaires et financiers croisés² entre les communes et leurs EPCI. Ces flux intéressent le fonctionnement comme l'investissement des budgets des collectivités locales. Ils peuvent s'avérer particulièrement complexes à analyser³, d'où le besoin pour les directions financières de les identifier précisément pour les traiter de façon homogène afin de faciliter les comparaisons budgétaires d'une collectivité ou de plusieurs d'entre elles.

La commande publique

La société civile a manifesté son intérêt pour disposer de données financières ouvertes, nettoyées, standardisées et exploitables pour, ensuite, en faciliter leur exploitation par le plus grand nombre. A partir de la production des données dans un format difficile à manipuler (.xml ou json) sur la commande publique, et sur les budgets communaux (fichiers totem), il a été possible de convertir ces données dans un nouveau format davantage accessible au grand public (.csv).

La performance budgétaire et financière

La valeur ajoutée apportée par les services publics locaux sur l'attractivité des territoires a suscité de nombreux défis, plus particulièrement sur la mesure de leurs effets. La recherche ou la création d'indicateurs permettant cette mesure a montré l'intérêt des notations pour classer les collectivités locales en fonction de leur implication dans des domaines relevant de leur compétence, par exemple, sur la présence et la qualité de services publics de proximité⁴, ou, plus directement, sur la qualité de vie offerte par un territoire (nombre et diversité de services publics, et accessibilité).

L'optimisation budgétaire des collectivités locales a été également recherchée en identifiant leurs leviers d'action (autofinancement, recours à l'emprunt, mobilisation du fonds de roulement, etc.), en les actionnant, voire en les automatisant.

Certains projets, anticipant sur les prochains jeux olympiques de Paris, ont proposé de suivre les dépenses qu'ils induiraient, notamment celles devant conduire à la passation de marchés publics.

² Les flux croisés sont des données financières concernant deux collectivités, pour l'une les enregistrant en dépenses, et pour l'autre en recettes.

³ Par exemple des flux de même nature sont parfois enregistrés en atténuation de charges et de produits, et parfois directement en charges dans une collectivité et en produits dans l'autre, ou inversement.

⁴ Le « Grand débat » et les revendications des « gilets jaunes » ont souvent abordé la question de l'accessibilité des services publics de proximité.

2 L'ouverture attendue du code source de l'appliquatif ANAFI utilisé par les chambres régionales des comptes

Le choix retenu par la Cour des comptes dès 2014

Rappelons simplement que l'adhésion de la France au partenariat pour un gouvernement ouvert⁵ a été officialisé dans les locaux mêmes de la Cour des comptes en avril 2014 : la décision de la Cour faisant écho à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Depuis, la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a prévu une ouverture des données et des codes sources des administrations. La nouvelle directive européenne⁶, entrée en vigueur le 16 juillet 2019 sur l'*open data* et la réutilisation des données du secteur public le permet, voire l'incite. La Cour a saisi l'opportunité du *hackathon* de janvier 2020 pour ouvrir le code source de son application informatique ANAFI⁷ développée en interne sur l'analyse financière des collectivités. Elle contribue ainsi à la tenue de plusieurs engagements du plan d'action français recherchant « une action publique transparente et collaborative » par la mise à disposition des citoyens de ses données, et par leur implication dans ses travaux.

La production d'un tableau de bord « grand public »

Le MINEFI publie annuellement des fichiers comportant un nombre très important de données sur les finances des collectivités locales. Il s'agit notamment des balances et nomenclatures comptables des organismes locaux, et des fichiers de

recensement des éléments d'imposition. Ces fichiers – dont les structures sont souvent hétérogènes – posent, toutefois, de fortes contraintes d'exploitation.

L'Administration, dans sa politique d'ouverture, s'est souvent focalisée sur la valeur intrinsèque de la donnée, qui peut être réutilisée sans s'épuiser. En théorie, il suffisait de l'ouvrir pour en libérer la valeur, en se fondant sur la formule popularisée par Simon Chignard⁸, d'Etalab : « les données c'est du pétrole mais avec un plus ». Mais les données sont une matière brute, non exploitable en tant que telle, et il faut pouvoir en extraire, via une transformation, une réelle valeur ajoutée, une information. Ce « raffinage » est réalisé par les applications informatiques qui collectent, intègrent, traitent et restituent les données. Dans le domaine des finances des collectivités locales, les compétences techniques et métiers nécessaires pour cela sont multiples et pointues. La marche à franchir est élevée pour la société civile, à moins de disposer, comme pour les banques de prêt ou les sociétés de conseils de capacités leur permettant de développer les outils adéquats.

Le défi a eu pour objet de créer, à partir notamment de l'outil ANAFI⁹, un tableau de bord grand public permettant d'analyser la situation financière et fiscale des collectivités locales, de les comparer, et d'apprécier, sur la durée, leur évolution.

La datasession a été l'occasion d'inclure, au sein du défi, l'amélioration du module de documentation d'*Open Anafi*, pour mieux appréhender la terminologie financière et comptable par le grand public.

thodologie et des données utilisées, la précision au recours au code informatique lui-même.

Les limites

En 2016, l'acte fondateur d'ouverture d'un code source de l'administration avait été réalisé par la DGFIP pour permettre le calcul du montant

3 Limites et perspectives

L'ouverture du code source de l'application *Open Anafi*, si elle n'est pas la première ouverture d'un code informatique par une administration, apporte cependant un élément significatif dans la transparence de l'action publique en offrant à la société civile les moyens nécessaires pour une analyse à la fois robuste et précise des finances locales. La robustesse est liée à la qualité de mé-

⁵ Le partenariat pour un gouvernement ouvert est une initiative internationale lancée en 2011 afin de promouvoir la transparence de l'action publique et son ouverture à la coopération avec la société civile

⁶ (EU) 2019/1024 qui remplace la directive *Public Sector Information* de 2003

⁷ ANAFI, l'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes, A. Pezziardi et J-F. Brunet, G&FP n° 1-2018, p.28

⁸ *Datanomics, les nouveaux business models des données*, Simon Chignard et Louis David Benyayer, éditions FYP, 2015

⁹ L'application ANAFI, originellement développée au sein d'un environnement propriétaire (Business Object), a été basculée dans un langage (python) et dans un environnement moins contraint, d'où son nom « *Open Anafi* » utilisé dans cet article.

dû par chaque foyer fiscal pour l'impôt sur le revenu. Etalab et la Direction Interministérielle aux Annonces Légales (DILA) avaient organisé cette même année, par anticipation sur la loi, un *hackathon* dédié à l'ouverture des codes sources de l'État. Aujourd'hui le site dédié¹⁰ recense les dépôts d'une centaine d'organismes publics.

En matière de données utilisées, le système d'arrêt des comptes des collectivités territoriales fait encore coexister deux états financiers : le compte administratif, produit par l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable public. Pour l'application *Open Anafi*, les analyses sont réalisées sur le fondement des comptes de gestion produits par le comptable. Si ces analyses bénéficient de la qualité du suivi d'exécution des dépenses et recettes publiques du réseau des finances publiques, toutefois, les comptes administratifs informatisés, disponibles via l'application Actes Budgétaires au format *ToTEM*, peuvent présenter, pour certains, une qualité moindre.

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales a d'ailleurs fondé son nouveau portail des données financières et de gestion du secteur public local¹¹ sur les seules balances comptables publiées par la DGFiP. L'expérimentation ouverte à partir de l'exercice 2020 sur le compte financier unique réglera peut-être à son issue certaines de ces questions. La Cour des comptes, dès son rapport public pour les finances locales, a plaidé depuis 2013 pour la présentation des états financiers sous cette forme.

Perspectives

En tout état de cause, l'ouverture du code par les juridictions financières permet une plasticité de la matière comptable supérieure à la réalisation d'un portail fournissant des analyses préétablies, la société civile pouvant paramétrer ses formules, ses indicateurs, à volonté. Toutefois les approches rendues possibles, aussi fines soient elles présentent des limites ex ante, et plusieurs

articles récents soulignent les difficultés d'une analyse fondée sur les seuls comptes des collectivités. Lors d'une analyse de la soutenabilité de l'endettement individuel des collectivités locales, Leprince (2019)¹² souligne que les ressources mobilisables localement pour rembourser la dette peuvent être déconnectées des variations macroéconomiques du PIB. Il considère que l'indicateur de la capacité de désendettement, non retenu par les ratios légaux, fournit la meilleure évaluation microéconomique du risque d'insolvabilité. Encore convient-il de pouvoir le contextualiser, au regard des restes à réaliser, des autorisations de programme votées de la collectivité, etc. Navarre (2019)¹³ relève que la soutenabilité des politiques d'investissement locales est territorialement différenciée. Elle constate cependant que les ressorts de cette différenciation ne se laisse pas « aisément dévoiler », et que les facteurs explicatifs sont à établir. Si certaines pistes sont évoquées, nature institutionnelle des intercommunalités, taux d'équipement, niveau d'urbanisation des territoires, etc., les hypothèses doivent être testées, et les modèles territorialisés restent à construire.

Le croisement, tel que nous l'avons envisagée en 2018¹⁴, des données financières locales, facilité par l'ouverture des codes sources des administrations, et des données non financières issues d'un champ bien plus vaste, devrait permettre une compréhension territorialisée de la santé financière des collectivités locales. La CRC Occitanie a saisi cette opportunité pour conduire de manière opérationnelle une première enquête régionale dédiée aux « villes moyennes » de son ressort, qui vient d'être publiée¹⁵. Cette nouvelle approche géographique lui a permis, au-delà de la comparaison par strates démographiques, d'enrichir les constats en matière d'adéquation des intercommunalités aux bassins de vie, de transferts de compétences, de marges de manœuvres fiscales, de recours à l'endettement et de répartition des charges de centralité. ■

¹⁰ <https://code.etalab.gouv.fr/fr/groups>

¹¹ <https://data.ofgl.fr>

¹² Leprince, M., Solvabilité et endettement des collectivités locales françaises, un point de vue d'économiste, *Revue Française de finances publiques*, n°148, pp. 7-15

¹³ Navarre, F., La soutenabilité des politiques d'investissement local, *Revue Française de finances publiques*, n° 148, pp. 49-58

¹⁴ Bailly, X., Pezziardi, A., Les outils numériques renouvellent l'analyse des données financières des collectivités territoriales, l'exemple du bloc communal, *G&FP* n° 4, juillet-août 2018, pp. 49-52.

¹⁵ Les villes moyennes en Occitanie, crises et adaptations, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2020.