



**Thomas ROUGIER**  
Secrétaire général de l'Observatoire  
des Finances et de la Gestion publique  
Locales (OFGL)



**Nicolas LAROCHE**  
Chargé de missions à l'OFGL

## Comment passer de données ouvertes à des données utiles en matière de finances locales ? L'offre data.ofgl.fr

**Mots-clés :** opendata - données - datavisualisation - transparence - gestion publique  
- collectivités locales - finances locales - plateforme

L'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales participe à la diffusion et à la valorisation des données financières, fiscales et de gestion, des collectivités territoriales françaises. Sur ces thématiques, les données ouvertes, notamment par des administrations centrales, sont nombreuses. Elles contribuent à la transparence et à la modernisation de l'action publique. Mais leur exploitation directe par les utilisateurs se heurte à de nombreux freins techniques et conceptuels. Le portail data.ofgl.fr ambitionne de lever certains de ces freins pour faciliter les réutilisations possibles. Dans ce but, différents moyens sont mobilisés : mise à disposition d'outils de consultation et d'analyse puissants, anticipation des traitements les plus utiles, explication des concepts et des méthodes utilisés, présentation de datavisualisations pertinentes...

L'ouverture des données est en plein essor depuis quelques années. Les administrations publiques participent pleinement à cette montée en puissance. En parallèle, les enjeux d'une donnée de qualité et d'une valorisation possible pour tous se posent. L'écosystème public local n'échappe pas à ces constats.

En son sein, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) a été mandaté pour être l'un des acteurs de cette « révolution de la donnée ».

Sa plateforme data.ofgl.fr, ouverte en février 2020, apporte des premières réponses. Elles prennent la forme de contenus opérationnels :

jeux de données, datavisualisations et modules d'informations. Elles s'appuient sur des ambitions : travailler de manière factuelle au service des utilisateurs, locaux ou nationaux, et mettre

en lumière certaines données « sous-exploitées ». Les enjeux sont ceux de la connaissance partagée et de la transparence des finances publiques. Expliquons...

## 1 Partage et valorisation des données au cœur des missions de l'OFGL

La loi NOTRe, votée en août 2015, a renforcé le rôle du Comité des finances locales (CFL) et de son Observatoire.

Ce dernier, renommé Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, a notamment pour mission **de collecter, d'analyser et de partager les données sur les finances et la gestion des collectivités locales**, le partage des connaissances, des méthodes et des pratiques étant considéré comme un levier puissant à l'amélioration des politiques publiques.

Dès la mise en place de sa nouvelle configuration en 2017, l'OFGL a été missionné par son conseil d'orientation sur certains chantiers comme, par exemple, l'investissement public local ou la fiscalité locale. Un chantier, transversal et prioritaire, est très rapidement apparu : faciliter l'accès et la compréhension des données financières et fiscales.

Le constat était le suivant : de plus en plus d'administrations centrales (DGCL, DGFIP...) jouent

pleinement le jeu de l'ouverture des données publiques (opendata), en publiant des informations précieuses. Mais l'utilisation de celles-ci reste, pour des raisons techniques, hors de portée pour de nombreux acteurs du monde local.

À charge donc pour l'OFGL de faciliter l'accès aux données en levant certains freins : diminuer la technicité nécessaire à l'extraction des informations et accompagner les utilisateurs pour une meilleure compréhension des contenus.

Pour mener à bien sa mission, l'OFGL a sollicité son comité scientifique et technique afin qu'il définisse les objectifs et priorités. Ce comité regroupe des administrations centrales, des associations d'élus locaux ou d'agents territoriaux, des institutions et des experts. Les principes généraux sont rapidement arrêtés : mise en place d'un site dédié, libre d'accès et performant, en priorisant les données des comptes de gestion, tout en évitant les redondances avec les outils de partage existants (data.gouv.fr, data.economie.gouv.fr, collectivites-locales.gouv.fr...).

## 2 Les données : les choix opérés pour un partage efficient

Sur la base de ces objectifs, et en lien permanent avec le comité scientifique et technique, un certain nombre de choix ont été opérés.

Du point de vue des **choix techniques**, l'OFGL a retenu la solution proposée par Opendatasoft. Elle présente en effet un certain nombre d'avantages intrinsèques : solution en mode SaaS<sup>1</sup>, elle permet de se concentrer uniquement sur les questions relatives aux données ; outil clé en main, elle inclut nativement de nombreuses fonctionnalités (gestion des jeux de données, outils de datavisualisation, api<sup>2</sup>...) ; solution en partie personnalisable, notamment en terme de datavisualisation, elle permet de dépasser la seule mise à disposition des données... Revers de la médaille : certaines fonctionnalités qui auraient pu être souhaitées dans une solution sur-mesure ont dû être écartées.

La solution Opendatasoft a également l'avantage d'être utilisée par de nombreuses administrations et collectivités locales françaises : elle constitue ainsi une sorte de « standard » familier à certains utilisateurs de données publiques ; les usages des différents acteurs publics sont une source d'inspiration et permettent un partage d'expériences particulièrement fécond.

Enfin, il s'agit de la solution également retenue par le ministère de l'économie, des finances et de la relance pour son portail d'ouverture de données, data.economie.gouv.fr, permettant ainsi une mutualisation des avantages fonctionnels, financiers et humains pour le projet.

Des choix ont également été opérés sur la **nature des informations mises à disposition**. Les demandes initiales du comité scientifique et technique portaient sur la simplification de l'accès à

<sup>1</sup> Software as a Service (Logiciel en tant que service). La solution logicielle de la plateforme est hébergée dans le cloud et exploitée par le fournisseur de service.

<sup>2</sup> Application Programming Interface (Interface de programmation d'application). Les API permettent à des logiciels tiers de se connecter aux données du portail.

des données déjà ouvertes, mais difficilement mobilisables du fait de contraintes techniques (fichiers trop volumineux pour être simplement exploités) ou de contraintes métiers (jeux de données nécessitant des compétences métiers fines pour pouvoir être utilisés). Ces demandes concernaient donc les comptes de gestion des collectivités locales, publiés par la DGFIP, ainsi que les données des dotations de l'État, mises à disposition par la DGCL, et les données fiscales issues du fichier de recensement des éléments d'imposition (REI), produit par la DGFIP.

Pour ces différents jeux de données, l'OFGL a dû réaliser un certain nombre de choix afin de **répondre aux besoins des utilisateurs** propres à chacune de ces sources.

– Pour les données des balances comptables, publiées sur [data.economie.gouv.fr](http://data.economie.gouv.fr), la difficulté première est d'obtenir, à partir des opérations enregistrées sur chacun des comptes des balances comptables, des agrégats significatifs et analysables. L'OFGL réalise ainsi, à partir des jeux de données initiaux, plusieurs calculs pour proposer ces agrégats directement exploitables (dépenses de fonctionnement, encours de dette...). Sur ces données comptables, l'OFGL propose des agrégats par budget, mais également des agrégats consolidant par collectivité les données

des budgets principaux et des budgets annexes, après neutralisation des doubles comptes existants entre eux. L'accent a également été mis sur des structures pour lesquelles ce type de données n'était pas encore très exploité : centres communaux d'action sociale (CCAS), syndicats départementaux d'incendie et de secours (SDIS), syndicats intercommunaux...

– Pour les dotations versées par l'État, les informations accessibles sur la plateforme [dotations-dgcl.interieur.gouv.fr](http://dotations-dgcl.interieur.gouv.fr) ne nécessitant pas de calculs complémentaires, l'apport de l'OFGL a surtout consisté à simplifier la navigation dans ces données, grâce à l'ajout de filtres permettant une sélection sur mesure de certaines variables et / ou de certaines collectivités. Les données ont également été présentées pour plusieurs années, afin de simplifier leur analyse dans le temps.

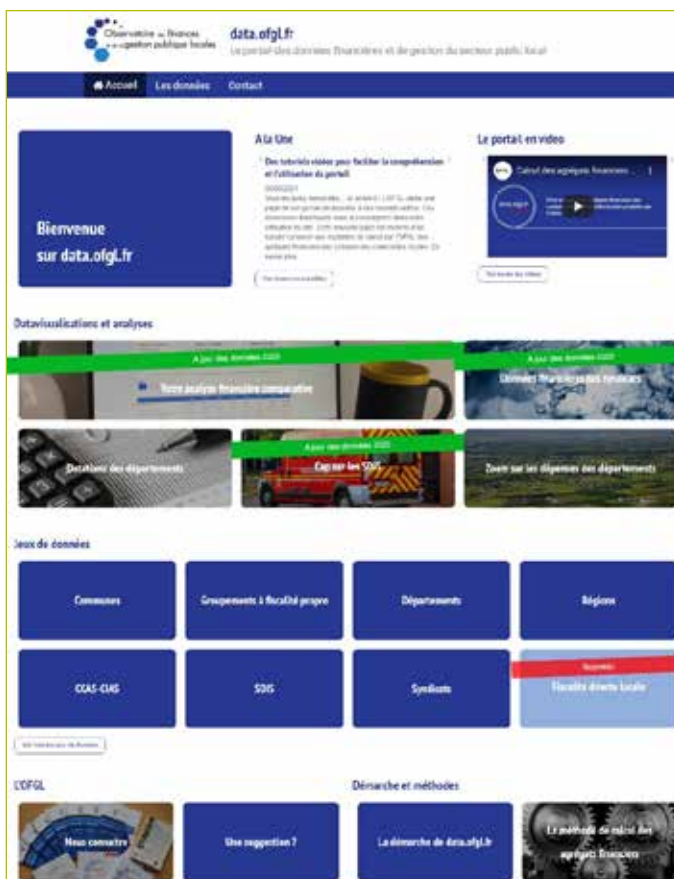
– De la même manière, concernant les données fiscales issues du fichier « REI » (recensement des éléments d'imposition), l'objectif poursuivi visait essentiellement à faciliter l'accès aux très nombreuses variables présentées dans le fichier, pour une ou plusieurs collectivités. Sur les données brutes, l'OFGL a donc défini et ajouté différents filtres pour simplifier le ciblage des variables et des collectivités. D'autre part, il a été décidé de mettre plus fortement en avant les données sous « secret statistique » - données anonymisées par l'administration fiscale afin de garantir la protection des contribuables - qui caractérisent le fichier REI, afin de protéger l'utilisateur d'interprétations erronées.

Dans tous les cas, les jeux de données produits par l'OFGL sont accompagnés de nombreux **compléments méthodologiques** permettant de les appréhender au mieux ou d'en prolonger l'analyse.

Pour les données des comptes, qui ont fait l'objet de calculs de la part de l'OFGL, un module méthodologique spécifique a été mis à disposition pour permettre de comprendre avec précision les choix effectués.

De plus, pour chaque jeu de données présenté sur le portail, les différents champs et variables sont précisément définis, et l'historique des mises à jour est précisé. Il est également fait un renvoi vers les sources qui ont permis de le générer : cela permet à l'utilisateur de remonter à la base des données et de compléter, s'il le souhaite, les données de l'OFGL par celles, encore plus fines, mises à disposition par le producteur initial.

Par ailleurs, l'utilisateur de la plateforme peut être orienté vers des réutilisations faites à partir



des données : cela peut lui permettre de simplifier son analyse, grâce à l'utilisation d'outils prédéfinis (fiches financières par syndicat, « datatory » sur les comptes des départements...), ou de visualiser le type de réutilisations qu'il peut envisager à partir des données disponibles.

Enfin, des tutoriels vidéos seront régulièrement proposés, afin de préciser certains points des

méthodes retenues et d'accompagner la prise en main de différentes fonctionnalités du portail.

Cet ensemble de choix doit permettre aux utilisateurs d'extraire les données qu'ils souhaitent, en toute connaissance de leur périmètre et de leur portée, pour bâtir leurs propres analyses et datavisualisations.

### 3 Datavisualisation, guider l'utilisateur tout en restant factuel

Dès l'ouverture du site début 2020, un module d'analyse comparative est proposé afin de satisfaire la forte appétence aux pratiques de « benchmarking ».

Bien entendu, ce type de travaux nécessite la plus grande vigilance. Ils sont utiles mais doivent être maniés avec prudence. Les moyennes ne sont pas des objectifs, s'en écarter doit juste encourager à analyser les raisons de ces écarts, souvent localement connues. Les pièges sont nombreux : spécificités « physiques » des territoires, spécificités de gestion, historique, offre de services publics...

Fort de ces précautions, l'utilisateur de [data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr) peut construire son **analyse financière comparative reposant sur l'exploitation des comptes de gestion** (source initiale DGFIP).

Le périmètre des études réalisables couvre les quatre principales catégories de collectivités : communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions. Le parcours utilisateur est le suivant : choix d'une catégorie de collectivités, choix de l'échantillon à analyser, choix d'un groupe de référence auquel comparer son échantillon, puis accès aux résultats.

Pour construire son échantillon et le groupe de référence, la plateforme propose des filtres. Par exemple, pour les communes, l'utilisateur peut s'appuyer sur des critères géographiques (régions, départements, appartenance intercommunale), typologique (communes de montagne, communes touristiques...) ou démographique (strates de population).

À chacun de faire ses choix, de les faire varier, de les tester ; l'une des options possibles étant de ne sélectionner qu'une seule collectivité et de la comparer à un groupe.

Après affichage des résultats, l'utilisateur définit aussi sa période d'analyse, les données remontant à 2012. Il choisit également son unité (euros ou euros par habitant).

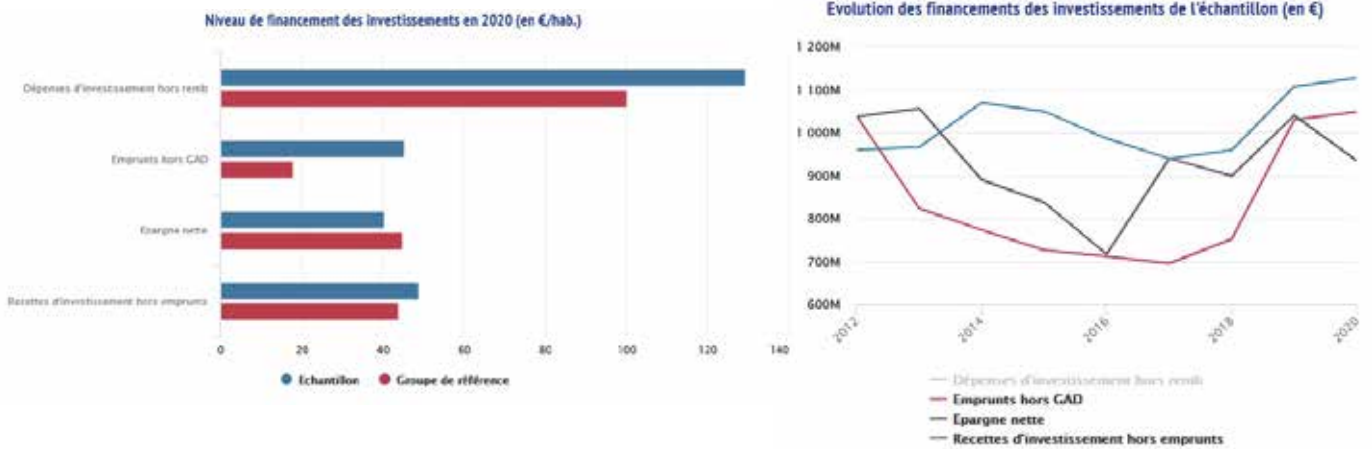
Une autre fonctionnalité importante est par ailleurs proposée : la possibilité de construire une analyse sur les budgets principaux, sur les budgets annexes, sur leur agrégation ou sur leur consolidation, en fonction des objectifs recherchés. Cette option est impérative compte tenu de l'importance prise par les budgets annexes dans certaines collectivités. On pense notamment aux groupements à fiscalité propre, dont 37 % des dépenses d'équipement sont portées par les budgets annexes.

Les résultats sont répartis sur quatre onglets représentant autant d'axes d'analyse : grands équilibres des budgets, section de fonctionnement et constitution de l'épargne, section d'investissement et son financement (cf. illustrations 1 et 2) et, enfin, dette et trésorerie.

Chaque onglet est organisé de manière comparable, avec l'objectif de faciliter le parcours utilisateur : tableau de données de l'échantillon puis du groupe de référence, graphique de niveaux sur la dernière année, courbes pluriannuelles et distribution statistique. Les graphiques sont interactifs, l'utilisateur peut faire des choix (affichage ou non de certaines variables), il est le pilote de l'analyse, l'outil... reste un outil !

C'est pour cette raison que chaque onglet se termine par la possibilité d'extraire les données individuelles correspondant à l'échantillon. À chacun de construire son analyse complémentaire, de vérifier si certains individus « perturbent » les résultats, de cartographier, de construire un graphique répondant davantage à ses attentes...

### Illustrations 1 et 2 : Analyse financière comparative data.ofgl.fr, exemple de résultats sur les communautés d'agglomération (échantillon) et les communautés de communes (groupe de référence)



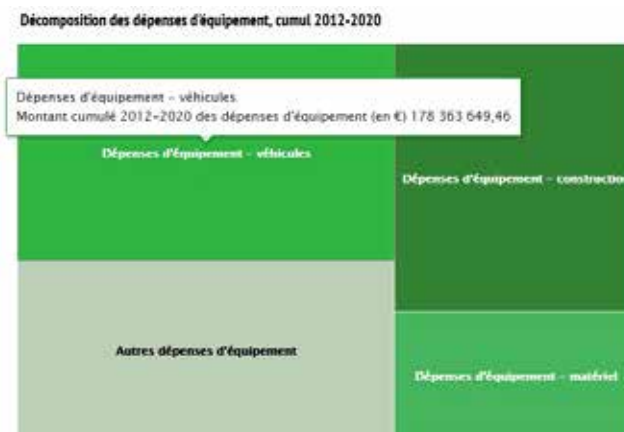
Traitement : OFGL  
Source : comptes de gestion DGFIP

Autre exemple de visualisation de données, celle proposée par data.ofgl.fr sur les **services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**. En quelques clics, l'outil propose une analyse sur des acteurs peu étudiés et ne disposant jusqu'ici d'aucun traitement standardisé dans une plateforme ouverte de partage d'informations.

Sans être une analyse complète de la situation financière, la présentation proposée permet de détecter des spécificités financières importantes sur ces SDIS.

L'offre propose en effet une première approche qui fait ressortir, graphiquement, les caractéristiques propres à ces entités : structure des frais de personnel, poids des différentes catégories de collectivités dans leur financement, nature des investissements (cf. illustration 3)... L'objectif n'était pas de multiplier graphiques et tableaux, mais de choisir ceux qui semblaient pertinents et qui ne sont pas exactement ceux retenus pour décrire la situation des collectivités locales en général.

### Illustration 3 : Cap sur les SDIS, source data.ofgl.fr, exemple des SDIS de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur



Traitement : OFGL  
Source : comptes de gestion DGFIP (BP & BA).  
Comptes des SDIS de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

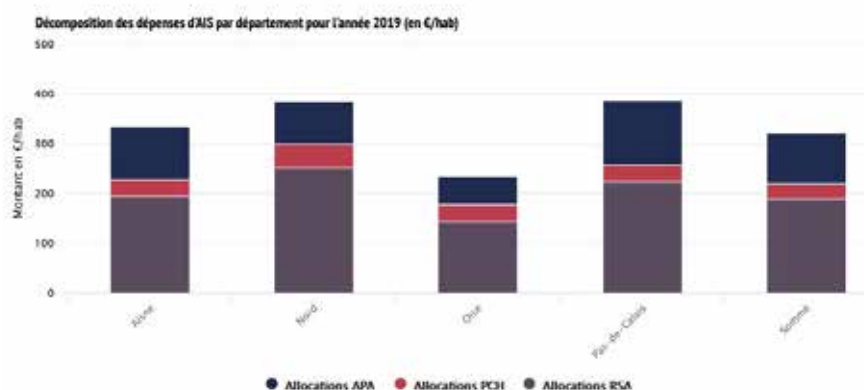
Dernier exemple de l'offre en matière de visualisation de données : la « dataviz » sur les **départements métropolitains entre 2015 et 2019**. Cette datavisualisation se concentre sur les actions menées, observées sous le prisme des dépenses réalisées. L'exercice nécessitait bien entendu de mettre en avant les réalisations en matière d'action sociale, et plus particulièrement les allocations versées au titre du RSA, de l'APA et de la PCH (cf. illustration 4).

L'actualisation de cette datavisualisation départementale fut également l'occasion d'ajouter une partie spécifique basée sur le traitement des données fonctionnelles des comptes de gestion, qui ne faisaient alors pas l'objet d'une exploitation spécifique par l'OFGL. Les informations fonctionnelles permettent en effet d'identifier

deux des principales compétences des conseils départementaux, la voirie et les collèges. Notre idée était de croiser ces informations avec la nature de la dépense, plus particulièrement les dépenses d'investissement, et de les associer à des données extrabudgétaires, nombre de kilomètres de voirie et nombre de collégiens ; l'objectif étant de fournir des références en matière d'activité sur ces deux politiques publiques sur la période étudiée (cf. illustration 5).

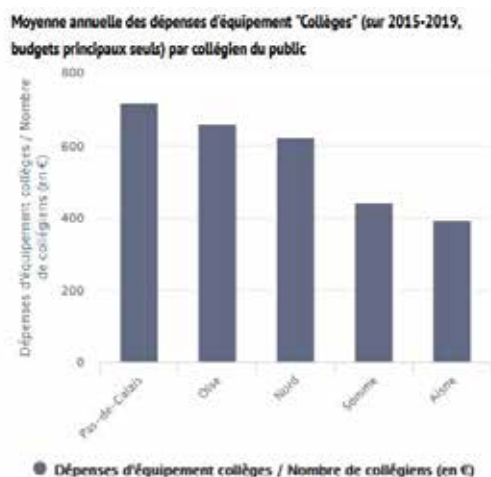
L'exercice permet à l'OFGL de rejoindre l'angle « gestion » de sa mission. Bien sûr, la comptabilité fonctionnelle n'est pas une comptabilité analytique suffisamment performante pour une analyse de gestion fine, mais elle offre, sur certaines fonctions, des informations précieuses à l'appréhension des actions menées sur le terrain.

### Illustrations 4 et 5 : Zoom sur les dépenses départementales, source data.ofgl.fr, exemple des départements de la région Hauts-de-France



Traitement : OFGL

Source : comptes de gestion DGFIP (BP & BA consolidés). Comptes des départements de la région Hauts-de-France.



Traitement : OFGL

Source : comptes de gestion DGFIP (BP seuls) et ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Comptes des départements de la région Hauts-de-France.



**Au final, ces exemples illustrent à la fois la grande capacité d'étude proposée à l'utilisateur et la volonté de rester le plus factuel possible en l'incitant à s'appropriier l'outil mais surtout les données proposées.** Les choix opérés par l'OFGL (sélection des agrégats et de leur modalité de calcul, arbitrage sur les graphiques...) sont assumés et documentés, réguliè-

lièrement impulsés par son comité scientifique et technique, ils guident l'utilisateur, mais ne se substituent pas aux connaissances ou recherches complémentaires qui doivent accompagner la lecture des résultats. On pense notamment aux situations spécifiques de certains territoires, parfaitement connues des acteurs locaux mais pas des concepteurs de plateformes nationales...

#### 4 Les syndicats de collectivités : un exemple d'avancée importante en matière de transparence au service de l'action publique

Parmi les développements proposés par l'OFGL, on notera la mise à disposition de données sur les syndicats de collectivités locales (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, ententes et commissions syndicales, mais également maisons départementales des personnes handicapées – MDPH –, pôles d'équilibre territorial et rural – PETR – et pôles métropolitains). Bien qu'il s'agisse de structures importantes de la sphère publique locale, qui portent une dépense de près de 20 Mds€ en 2020, l'accès aux données de ces syndicats sous une forme synthétique n'existait pas jusqu'alors. Le grand nombre de ces structures, malgré leur diminution sensible ces dernières années, ainsi que la grande hétérogénéité de leur nature juridique et de leur champ de compétence, peuvent expliquer cette absence.

À la demande de ses utilisateurs, l'OFGL s'est donc penché sur le secteur afin de faciliter l'accès aux données financières le concernant. À partir des balances comptables des syndicats, publiées par la DGFiP sur [data.economie.gouv.fr](http://data.economie.gouv.fr), ainsi que des données sur l'intercommunalité, issues de la base Sirene de l'Insee et de la base BANATIC de la DGCL, l'OFGL a mis à disposition sur son portail :

- Des jeux de données sur les principaux agrégats financiers des comptes des syndicats sur la période 2012-2020 (budgets principaux et annexes individualisés ou consolidés), à l'instar de ce qui était proposé pour les collectivités locales *stricto sensu* ;

- Un module de recherche d'un syndicat existant en 2020, afin d'accéder à une fiche de présentation de ses données financières sur plusieurs années. Ce module permet de simplifier la recherche d'un syndicat parmi les 9 383 pour lesquels un compte est disponible en 2020. La fiche de présentation permet également d'accéder à des informations sur le type de structure concernée (nature juridique, principale compétence exercée, ancienneté...).

Dorénavant et pour la première fois sur un site public ouvert à tous, **toute personne qui s'intéresse à un territoire peut accéder à une fiche financière synthétique sur un syndicat intercommunal**, et connaître notamment son niveau d'autofinancement, la structure de ses principales ressources, son niveau d'investissement et sa situation en matière d'endettement.

L'utilisateur peut ensuite extraire très facilement les données pour compléter l'analyse.

## Illustration 6 : Fiche financière syndicat, source data.ofgl.fr, exemple Syndicat mixte Atlantic'eau (44)

### Budget principal

Budget principal : ATLANTICEAU

Source : DGFIP / Traitement : OFGL (Formules de calcul des agrégats) - Opérations réelles

Choix de l'unité affichée : Montant en €

Montant en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Section de fonctionnement et constitution de l'épargne</b>									
Racettes de fonctionnement (a)	15 234 527	17 502 165	11 926 928	52 221 928	55 101 661	57 753 730	55 285 382	56 553 577	56 108 966
dont Impôts et taxes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont Subventions reçues et participations	13 597 617	15 885 008	7 309 073	112 075	499 218	388 080	403 546	381 070	107 321
dont Ventes de biens et services	0	0	0	51 965 529	54 598 240	57 262 005	54 163 038	55 799 949	55 988 430
Dépenses de fonctionnement (b)	3 926 791	3 833 019	3 779 634	33 372 843	34 169 013	33 124 234	33 134 150	38 087 693	33 648 599
dont Frais de personnel	1 141 631	1 189 574	1 318 465	1 398 567	1 474 155	1 570 729	1 589 523	1 813 556	1 802 495
dont Achats et charges externes	342 917	435 543	349 352	29 426 518	30 921 818	29 737 767	30 091 597	30 344 444	28 872 310
dont Dépenses d'intervention	744 740	518 938	184 782	0	0	0	0	0	0
dont Charges financières	1 683 033	1 672 290	1 847 140	1 702 438	1 443 684	1 461 635	963 400	976 037	831 578
Épargne brute (c=a-b)	11 307 736	13 669 146	8 147 294	18 849 085	21 032 649	24 629 496	22 151 232	18 465 884	22 462 367
<b>Section d'investissement et son financement</b>									
Remboursements d'emprunts hors gestion active de la dette (d)	4 202 963	4 417 552	5 217 553	5 227 121	4 696 148	12 351 124	3 354 928	3 289 732	4 246 858
Dépenses d'investissement hors remboursements de dette (e)	16 360 908	25 285 114	18 869 828	9 970 456	17 760 400	11 817 843	13 638 992	13 258 617	18 696 868
Épargne nette (f=c-d)	7 104 773	9 251 594	2 929 741	13 621 964	16 316 501	12 278 372	18 796 305	15 176 152	18 215 509
Racettes d'investissement hors emprunts (g)	4 208 004	4 357 295	2 173 570	3 955 303	2 012 674	724 290	339 784	405 202	464 010
Emprunts hors gestion active de la dette (h)	4 774 200	10 143 000	545 000	325 216	65 985	69 130	574 567	0	0
Variation du fonds de roulement (i=a+g+h-b-e-d)	-273 851	-1 533 235	-13 221 517	7 932 027	534 750	1 253 949	6 071 664	2 322 737	-17 340
<b>Dette et trésorerie au 31 décembre</b>									
Encours de dette	66 960 197	72 685 645	71 151 596	67 066 188	62 436 026	50 562 278	47 781 918	43 373 387	42 361 429
Dépôts au Trésor	1 287 047	2 906 469	6 872 403	19 359 927	19 830 097	25 174 903	33 034 868	38 822 276	32 712 586

Cet exemple traduit la volonté de l'OFGL de participer à la diffusion d'informations sous des formes différentes et complémentaires : simplifier l'accès à des données déjà ouvertes en réalisant des pré-traitements métiers ; croiser différentes sources pour permettre un meilleur accès et une meilleure compréhension des données présentées ; produire, à partir de ces données, des services directement exploitables ...

**Cette avancée est également une illustration d'un enjeu non abordé jusqu'ici dans cet article, celui de la transparence.** Le partage des données publiques « brutes » est l'étape préalable pour y répondre, mais elle ne suffit pas. La mise en forme et l'organisation des données sous un format accessible au plus grand nombre constituent une seconde étape importante. Elle élimine le sentiment d'une information réservée « à ceux qui peuvent » (spécialistes de la donnée, grandes entreprises, administrations centrales...). En revanche, elle ne se substitue pas à la prudence dont il faut de toute manière faire preuve dans l'analyse... troisième étape, à la main des utilisateurs !

## Conclusion

Le site data.ofgl.fr contribue ainsi à la valorisation des données ouvertes par les administrations publiques, au service d'une meilleure connaissance des finances et de la gestion publique locales, d'une plus grande transparence et d'une meilleure appropriation de ces données par les acteurs locaux et leurs partenaires (associations, prestataires, délégataires), ainsi que par les citoyens...

Le projet reste cependant très ouvert. En plus de l'actualisation continue des données à chaque mise à jour des sources, d'autres développements seront régulièrement apportés à la plateforme : ajout de nouvelles données, de nouvelles visualisations ou de nouvelles fonctionnalités...

Ces développements se feront sur la base des retours qualitatifs et des besoins exprimés par les utilisateurs de data.ofgl.fr, ainsi que grâce à l'analyse quantitative de son utilisation effective. À l'instar des producteurs de données, l'OFGL se doit en effet de s'assurer de l'utilisation réelle des données et fonctionnalités du portail, c'est-à-dire de son adéquation aux besoins et attentes de ses utilisateurs. ■