

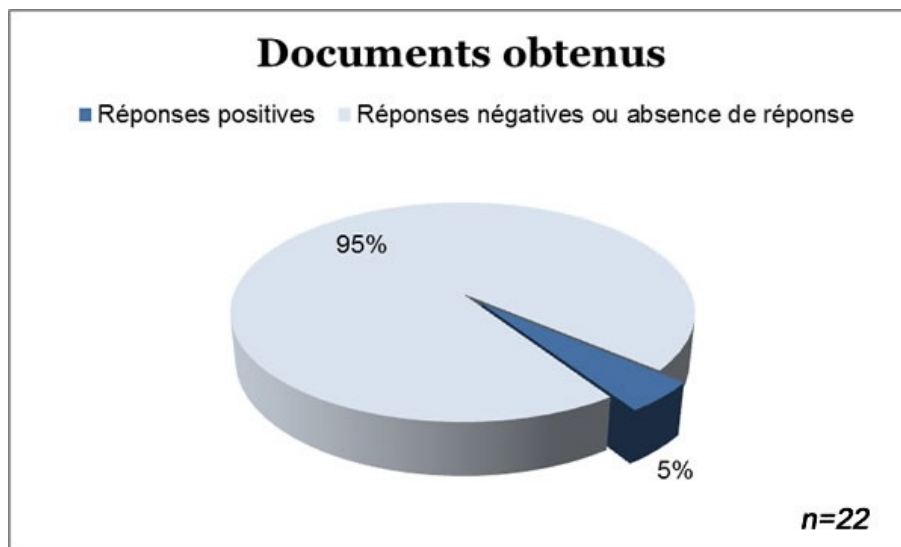
CADA: 95% DES ADMINISTRATIONS HORS-LA-LOI?

LE 21 FÉVRIER 2011 NICOLAS KAYSER-BRIL

Une enquête menée par OWNI sur 22 administrations montre que seules 5% d'entre elles respectent la loi sur l'accès aux documents administratifs. Une douche froide pour l'ouverture des données publiques.

Combien d'administrations respectent-elles la loi **commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** relative à l'accès aux documents administratifs ? Mardi et 15 et mercredi 16 février, OWNI a mené l'enquête : une trentaine d'administrations ont été sélectionnées au hasard parmi les conseils généraux, les conseils régionaux, les autorités administratives, les communautés de communes et les communes. A chaque fois, nous leur avons demandé un document unique : le dernier budget réalisé au format xls ou csv.

72 heures plus tard, seule une administration nous a fait parvenir le document au format désiré, **le Conseil Général du Lot**. Les 21 autres avec lesquelles nous avons pu établir une communication téléphonique nous ont parfois embarré, parfois renvoyé vers des documents pdf présents sur le site ou promis de nous envoyer le budget en question par e-mail.



La méconnaissance de la loi CADA n'est pas seule en cause. L'incapacité de certains fonctionnaires à comprendre les problématiques de l'ouverture des données publiques apparaît manifeste. Plusieurs interlocuteurs se sont montrés incapables de comprendre la nécessité d'avoir accès aux données dans leur globalité. On nous a parfois répondu :



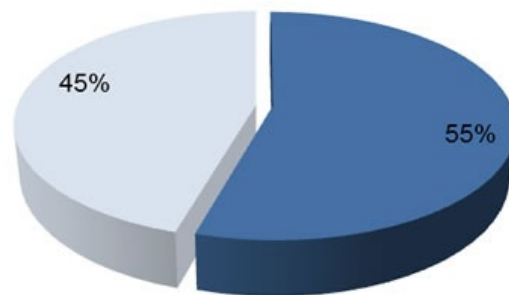
Je vais vous envoyer le dossier de presse, vous aurez tout.



Dans plus de la moitié des cas, il nous a été répondu qu'il était impossible d'obtenir un fichier Excel ou csv. Parfois, le système informatique est seul coupable. Les solutions propriétaires achetées à prix d'or auprès des grands noms de l'informatique d'entreprise n'ont pas été conçues pour être compatibles avec le monde extérieur. Pour les collectivités concernées, les prestataires réclament des sommes pouvant aller jusqu'à 100 000€ pour ajouter une fonctionnalité d'export en csv.

Données lisibles par la machine

■ Impossible d'obtenir un format machine-readable



n=22

Plus grave : le niveau de compétence informatique de certains fonctionnaires mène à des situations grotesques, où des fonctionnaires justifient leur refus de respecter la loi en étalant abondamment leur ignorance.



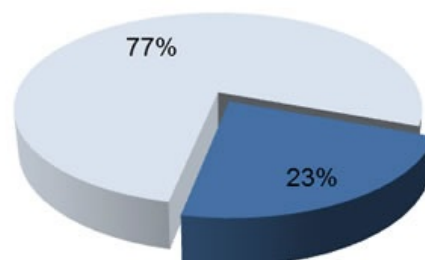
On ne donne que du papier. Pour que vous ne puissiez pas modifier les chiffres.



Ce genre de remarques, entendues régulièrement avec sa variante « les fichiers xls sont modifiables, pas les pdf », traduit un manque de confiance des administrations envers les journalistes. Surtout, elles montrent que certains fonctionnaires ne sont pas suffisamment formés à la compréhension des enjeux informatiques. Les fichiers pdf sont tout aussi **éditables** que les fichiers xls, qui peuvent être également **verrouillés**.

Compréhension du problème des formats

■ Refus explicite de communiquer des données xls



n=22

Dans cette enquête, la seule administration allant mettre en place un programme d'ouverture des données publiques est aussi celle chez qui les réponses ont été les plus farfelues. En effet, Nantes **a annoncé** en février son intention de participer au mouvement de l'opendata. Pourtant, l'interlocuteur que nous avons eu au service financier a tout d'abord tenté de nous renvoyer sur le site de la ville, où l'on trouve **une version pdf** du budget 2010 primitif répartie dans une quinzaine de documents différents.

Ces documents mentionnent l'existence de fichiers sources, mais on nous a opposé un refus formel de les communiquer. Pourquoi ? « Vous comprenez, tout le monde peut en faire n'importe quoi quand c'est pas du pdf ». Effectivement.

Retrouvez le document Google Doc recensant les réactions des administrations.

Enquête réalisée avec Ophelia Noor et Stan Jourdan.

Photo: Le tribunal de Nantes, CC [telomi](#)

Mise à jour 22 février 08:45 Nantes va se doter d'un programme d'ouverture des données publiques, mais ne l'a pas encore fait. Merci @LiberTIC.

HABERBUSCH

le 21 février 2011 - 23:30 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Bonjour,

sujet évidemment pertinent, mais votre attaque envers les administrations manque de consistance. Tous les ans, mes collègues journalistes de l'AEF et moi-même travaillons sur les budgets des administrations (conseils régionaux, conseils généraux) et nous obtenons la quasi totalité de ceux-ci dans leur version intégrale.

Je ne dis pas que l'ouverture des données publiques est parfaite, mais les exemples que vous donnez ne démontrent pas l'inverse. Votre enquête menée sur deux jours n'est pas assez longue pour être solide. Vous n'êtes pas connus des services et vous ne les connaissez pas. Comment savoir si un document ne vous est pas parvenu par refus ou parce que vous n'avez pas contacté la bonne personne?

Surtout, la question de l'accès aux documents via la CADA, dépasse largement celle de l'accès à des budgets de collectivités.

Encore une fois vous soulevez d'excellentes questions mais vous n'avez fait que la moitié du chemin.

Par ailleurs vous citez Nantes mais pas l'initiative de Paris, <http://opendata.paris.fr/opendata/jsp/site/Portal.jsp>

nkb: Merci de votre commentaire! Comme je le souligne dans le papier de 'Une', pour un opendata des usagers, la loi prévoit que n'importe quel citoyen puisse demander des documents administratifs. La loi CADA n'a pas été faite pour ceux qui savent qui contacter, par quel biais et avec quelle formulation. L'obtention d'un budget au format csv devrait être aussi simple que de demander les pièces nécessaires à l'établissement d'une carte d'identité.

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

FRED

le 22 février 2011 - 9:20 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Je comprend mieux pourquoi Steve Ballmer méritait une légion d'honneur...

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

NAMELESS

le 22 février 2011 - 10:40 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Un article qui soulève des questions intéressantes, mais une enquête bâclée qui cherche à aller dans le sens d'une critique non-construite. Sur le site de la CADA je lis :

"Afin d'assurer la transparence de l'action administrative et l'information des citoyens, la loi du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne un droit très large d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leur forme ou leur support."

Je ne comprend pas cette obstination à vouloir obtenir le document dans un format numérique et libre qui plus est. Si je suis un grand défenseur du logiciel libre, il m'apparaît que vous mélangez ici deux débats et parlez plus de cœur que de raison. De plus sur votre google document je vois 13 références à une demande écrite, l'avez-vous effectué ? Par rapport à ceux qui demande l'aval d'un supérieur, avez-vous tenté de les recontacter après qu'ils aient obtenus l'aval ? Pourquoi avoir écarté les PDF des succès ? Sur les appels échoués, avez-vous essayer d'insister pour obtenir un humain compétent ? Pour les documents disponible sur le site web, même pdf il s'agissait des données malgré tout n'est-ce pas ?

En bref je ne comprend pas le but de cet article ? il semble partir de la question "les données sont-elles disponibles ?" et semble finalement attaquer le manque de formation informatique au sein des équipes.

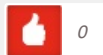
J'espère que votre prochaine enquête fera preuve d'un peu plus de ténacité de votre part :)

nkb: Merci de votre commentaire. Encore une fois, comme je l'explique dans l'article connexe, pour un opendata des usagers , à mon sens, l'application de la loi CADA devrait permettre à tous les employés d'administration de répondre à des demandes de ce type, à commencer par les standardistes. Les données publiques ne doivent pas être réservées à ceux qui savent comment les obtenir.

Concernant les formats, là encore à mon sens (le point n'a pas été tranché par la CADA ni par les tribunaux), la loi concerne tous les documents dont dispose l'administration, c'est-à-dire les documents ayant servi à l'élaboration des PDF.

Concernant les demandes écrites, elles ont, bien évidemment, été faites.

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

BUG-IN

le 22 février 2011 - 10:48 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



C'est dommage parce que j'aurai bien demandé le budget de l'élysée ou des choses de ce genre.

Élire des maîtres ne fait pas disparaître les esclaves. Si on pouvait commencé au moins a faire un mini-contrepouvoir populaire, ça serai pas mal. :/

nkb: L'Elysée, depuis l'arrivée de Sarkozy, est l'une des administration les plus transparentes. La Cour des Comptes dresse tous les ans un bilan de la gestion des services de la Présidence:

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_gestion_2009_Presidence_de_la_Republique_0710.p

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

REZBA

le 22 février 2011 - 11:48 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Une grosse partie de mon activité professionnelle est basée sur la communication de données censées être publiques, que je dois compiler et analyser. Au premier rang desquelles les comptes administratifs (ce que vous appelez les budgets réalisés).

Après 10 ans de protocole d'enquête, je rencontre toujours des problèmes auprès de certaines collectivités, et j'atteste volontiers avec vous que les progrès sont très lents. L'obligation légale de mettre en ligne les bénéficiaires des subventions et le montant des subventions attribuées est très rarement suivi d'effet dans les villes, notamment. La mise à disposition du compte administratif est rarement numérique, la plupart du temps papier. Dans la région où j'enquête depuis dix ans, une seule collectivité met son compte administratif en ligne.

En revanche, je rejoins les critiques qui vous sont faites sur le format des documents. La plupart sont des PDF. Et la peur (infondée techniquement) qu'une feuille de tableur soit plus facilement modifiable qu'un PDF ne s'adresse pas tant aux citoyens qu'aux agents des administrations eux-mêmes. Il est si rapide d'effacer par inadvertance une cellule excel, que les documents circulent sous forme PDF, en dehors des services financiers.

Ce n'est pas gênant, fondamentalement. Les outils existent aujourd'hui pour récupérer le contenu d'un PDF facilement.

Il n'en reste pas moins que nous sommes encore, en France, dans les balbutiements d'une transparence de la gestion des collectivités. Et qu'il faudra une véritable révolution culturelle (et un changement de génération politique) pour en arriver au niveau de certains de nos voisins européens. Allez faire un tour sur le site d'une grande collectivité espagnole, vous verrez qu'ils n'ont pas attendu l'open data pour mettre en ligne les justifications de l'action de la collectivité.

nkb: Merci pour ce commentaire très intéressant! Ca rejoint ce que j'explique sur la nécessité de formation des fonctionnaires et de changer l'état d'esprit des administrations. L'exemple espagnol montre aussi que les grandes déclarations faites au sommet n'ont que peu d'influence sur notre travail quotidien – l'Espagne étant en effet l'un des seuls pays de l'Union à ne pas avoir de FOIA.

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

ROLAND

le 22 février 2011 - 13:46 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



1 un citoyen lambda assiste à la présentation du projet du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
pour y réfléchir à tête reposée il demande la copie du pps de présentation

voici l'échange :

bonjour Monsieur le maire,

j'ai assisté à la présentation par *** du PLU envisagé
le document devait se trouver dès le lendemain en ligne
c'est au moins ce que m'a affirmé *** s'occupant d'urbanisme, ceci en fin de
présentation

deux jours après j'ai transmis une question au service urbanisme par le formulaire de
contact, j'ai aussi demandé à obtenir un courriel copie de ma question

à ce jour je n'ai rien reçu

la dame qui m'a répondu au téléphone n'a rien vu "remonter"
par contre selon elle vous auriez décidé de ne mettre en ligne ce document qu'après le
conseil municipal du *** février
je ne suis pas allé à la mairie pour consulter sur place le document, j'ai bien peur que
malgré votre affirmation de pouvoir le faire cela ne soit pas possible, j'aimerais bien me
tromper, détrompez moi

en conclusion :

1 au cours d'une réunion publique un document est présenté et avec les nouvelles
technologies au moins il n'est pas possible de les reconsulter

2 une demande transmise par le formulaire de contact s'est perdu entre ***(chez
moi)*** et le service urbanisme de la mairie

cordialement

Réponse du maire

Bonjour ***

Votre courriel ci-dessous m'est bien parvenu.
Comme vous l'a indiqué *** du Service Urbanisme le document de présentation du PLU
sera à votre disposition après le Conseil Municipal du *** février prochaine (suivant
obligation légale).

Vous aurez la possibilité de le consulter :

- en ligne sur le site internet de la ville de *** :

http://www.***.com/

- auprès du service Urbanisme de la Mairie.

Il sera également à votre disposition chez *** Reprographie dans l'éventualité où vous
souhaitiez un tirage papier.

Espérant avoir répondu à votre attente et restant à votre disposition,

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes cordiales salutations.

Le Maire,

2 les comptes-rendus du Conseil municipal sont accessibles, en pdf MAIS robots.txt
interdit l'indexation par les moteurs de recherche et il n'y a pas de recherche possible
sur le site de la ville : étonnant! non ?

**nkb: Merci pour ce témoignage, qui montre une fois encore la nécessité d'un plus
grande connaissance du sujet de la part de l'administration!**

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

MOUAF

le 22 février 2011 - 18:56 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Bonjour,

Je crois que les auteurs de l'article sont complètement à coté de la plaque à s'obstiner à
demander des fichiers en excel ou csv.



Il existe pour les administrations un Référentiel Général d'Interopérabilité (RGI) qui leur
oblige à respecter les formats de publication de documents. Pour les documents
bureautiques non éditables ils se doivent d'utiliser le PDF. Sinon au mieux c'est du XML.
(les auteurs de l'article savent-ils ce qu'est le XML?)

cf Arrêté du 9 novembre 2009 portant approbation du référentiel général d'interopérabilit

é
et le site : <http://www.references.modernisation.gouv.fr/>


Un peu plus de connaissances du monde numérique de la fonction publique aux auteurs leur fera du bien.

nkb: Cher anonyme courageux quoiqu'un peu méprisant (mais c'est pas grave, on s'y fait): L'article, ainsi que l'autre article de Une que j'ai signé, montrent l'ambiguïté de la loi CADA quant aux formats disponibles (concerne-t-elle les documents source?) et la nécessité d'une jurisprudence claire sur ce thème.

VOUS AIMEZ  0 VOUS N'AIMEZ PAS  0

LUI RÉPONDRE

HORATIO NELSON

le 22 février 2011 - 20:08  SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Confus, pour le moins.

Et la fixation sur la partie informatique de la transmission de documents administratifs n'assied pas le fait que 95% des administrations sont hors la loi.

D'abord, la CADA n'est pas une loi. C'est une commission qui dépend du 1° ministre qui statue sur la recevabilité de votre demande de transmission de document.

Ce qui vous autorise à vous faire communiquer nombre de documents (dans votre cas un budget) c'est la loi d'orientation du 6 février 1992 (démocratie locale) Code général des collectivités territoriales.

Mais si vous allez par exemple sur le site Bercy.colloc vous trouvez les budgets de toutes les communes de France.

Mais par contre, vous faire délivrer un justificatif de ces postes de budgets (auxquels vous avez parfaitement droit) alors là, c'est une autre affaire !
Demandez par exemple la production de factures et tenez moi informé.....



Pour l'excellente raison que l'Etat n'a nulle envie que n'importe quel citoyen puisse consulter.

Si on réduit de manière drastique le nombre de fonctionnaires, ce n'est pas pour que les citoyens les fassent travailler.

Et par conséquent, nombre de collectivités territoriales magouillent allègrement, sachant que vous ne pourrez pas mettre votre nez dans leurs affaires.


C'est là qu'est le problème. Pas dans les PDF ou les TXT.

nkb: d'où la nécessité de faire tout ce qu'on peut pour que l'on puisse mettre le nez dans les affaires de l'administration et faire en sorte ensemble, administrés et administrations, d'optimiser les politiques publiques :-)

VOUS AIMEZ  0 VOUS N'AIMEZ PAS  0

LUI RÉPONDRE

ETHELBERT

le 22 février 2011 - 20:32  SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Pour information, il est facile de passer outre le verrouillage d'Excel en utilisant OpenOffice. La protection des données sur Excel est donc tout aussi fumeuse que celle des données sur PDF.

Ensuite, pourriez-vous nous indiquer sur quelle base de représentativité votre échantillon d'administrations a été élaboré ? Parce que, dans les administrations, il faut aussi inclure les établissements d'enseignement (du secondaire au supérieur, le primaire dépendant des mairies, en passant par les ENS), les instituts de recherches (INRA, INSERM...), les entreprises publiques (La Poste, SNCF...), les prestataires de services publics (Keolis, par exemple), les ministères, et j'en passe.

nkb: Tout a fait d'accord. Nous avons pris 30 administrations au hasard mais réfléchissons à un moyen de rendre l'échantillon plus représentatif.

Le problème vient aussi d'une notion bien connue en archivistique: le délai de communicabilité. Tous les documents administratifs ne sont pas communicables au même moment, et la plupart ne le sont pas au moment de leur production administrative. Il y a généralement un délai avant qu'un document puisse être librement communicable – même si un budget doit l'être (sauf erreur de ma part) dès son approbation.

nkb: La loi prévoit très bien ces délais. Pour la plupart des documents que j'ai eu à demander en tant que journaliste, la communicabilité était immédiate.

Enfin, le problème vient aussi, comme vous le soulignez, d'un manque de formation (ou plutôt de sensibilisation) des agents publics à cette question. En outre, si un document peut et doit être communiqué, tout agent public n'y est pas forcément habilité. Pour reprendre votre exemple, ce n'est pas le rôle d'un agent d'accueil que de communiquer des documents administratifs; son rôle serait de vous orienter vers le service compétent.

Votre article a le mérite de faire connaître la loi du 17 juillet 1978, mais est desservi par un silence sur certaines réalités du monde administratif.

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

KAB

le 23 février 2011 - 14:05 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Une chose à savoir c'est qu'un bon nombre d'administrations ne font pas le budget sur Excel ou Open office mais sur des programmes dédiés (GFC par exemple dans l'éducation nationale) et que du coup il deviens difficile pour une personne, comptable de fournir les documents au format informatique désiré.

La question serait plutôt quel nombre d'administration auraient fournies ce fameux budget (finalisé et qui a donc été voté), quel que soit le format, PDF, Papier, Excel ou autre.

nkb: Merci de ces précisions. Elle montrent la nécessité d'ouvrir le débat du format et de l'accès aux données brutes!

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

LOLO

le 24 février 2011 - 20:29 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



Bonjour,

Vous avez raison sur le manque de réactivité. Il reste beaucoup à faire.

Toutefois, vous reprochez aux administrations contactées leur méconnaissance de la loi CADA ; elles ne sont peut-être pas les seules...

Savez-vous que la loi CADA n'impose aucun délai de réponse ? En pratique, elles disposent d'un mois, puisque c'est le délai à partir duquel la CADA peut être saisie par le demandeur.

Savez-vous aussi que le demandeur n'est pas en droit d'exiger un format particulier, tout au plus "un support identique ou compatible avec celui utilisé" par l'administration?

nkb: Cette définition de données 'brutes' (identique à celui utilisé par l'administration) n'est pas définie précisément. Je n'ai, par exemple, jamais encore réussi à obtenir un export de base de données.

Savez-vous que le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique?

nkb: Effectivement. Mais les budgets ne sont pas encore disponibles dans des formats ouverts.

Au total, je ne suis pas donc pas certain que le titre de l'article, qui évoque les administrations "hors la loi", même avec un point d'interrogation, soit fondé. Je n'ai relevé aucune illégalité. Dura lex sed lex. Naturellement "0% hors-la-loi?", c'est moins attirant.

Vous me direz : "Raison de plus pour modifier la loi". Il pourrait être judicieux de commencer d'abord par la faire connaître et par l'appliquer.

Par ailleurs dans la liste des administrations interrogées, la CADA ne figure pas. Il aurait été piquant d'observer leur réaction...

nkb: Si toutes les administrations produisaient un rapport annuel de la qualité de celui de la CADA, les liens de confiance entre citoyens et administrations changeraient de nature (même si ce rapport est publié en pdf!).

Enfin, la coïncidence des dates est troublante. Saviez-vous que l'article serait publié la veille de la publication de deux décrets sur le sujet ?

nkb: Non (à moins que vous ne parliez d'Etatlab). Un lien?

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

MB

le 25 février 2011 - 10:10 • SIGNALER UN ABUS - PERMALINK



*Le budget d'une collectivité territoriale fait l'objet d'une publication obligatoire dans le recueil des actes administratifs de la collectivité et le plus souvent maintenant à titre complémentaire sur le site Internet de la collectivité.
Pour un document faisant l'objet d'une publication officielle l'obligation de communication tombe (Cf loi n°78-753 du 17 juillet 1978)*

nkb: Merci de citer précisément la loi! La question que je soulève concerne la 2e phrase de l'article 1er qui dispose que les documents sont communicables "quelle que soit leur forme". Il faut que la jurisprudence tranche sur le statut des documents dans leur forme brute, afin de savoir s'ils sont communicables de droit (ce qui serait la bonne décision) ou non (ce qui serait un anachronisme, compte-tenu de ce font plusieurs autres administrations Européennes).

VOUS AIMEZ



0

VOUS N'AIMEZ PAS



0

LUI RÉPONDRE

4 pings

Pour un opendata des usagers » Article » OWNI, Digital Journalism le 21 février 2011 - 21:15

[...] démarche, prévue par la loi, n'est pas défendue aujourd'hui. Pourtant, comme le montre l'enquête que nous avons réalisée auprès d'une vingtaine de collectivités, l'administration n'est absolument pas en mesure de [...]

Les tweets qui mentionnent CADA: 95% des administrations hors-la-loi? » Article » OWNI, Digital Journalism -- Topsy.com le 21 février 2011 - 21:49

[...] Ce billet était mentionné sur Twitter par Nicolas Voisin, Vincent, LiberTIC, Raphaël B., iTonio et des autres. iTonio a dit: RT @MelleBene: [Ouch] #opendata, 95% des administrations françaises hors-la-loi? <http://bit.ly/gjNvvc> (par @nicolaskb) via @oliviertesquet [...]

Pour un opendata des usagers | Alexandre Xiradakis le 8 mars 2011 - 10:15

[...] démarche, prévue par la loi, n'est pas défendue aujourd'hui. Pourtant, comme le montre l'enquête que nous avons réalisée auprès d'une vingtaine de collectivités, l'administration n'est absolument pas en mesure de respecter la loi de 1978 relative à [...]

France and open data: A narrow view » OWNI.eu, News, Augmented le 3 août 2011 - 15:28

[...] the production and publication of data with their work. This is the report's first proposition. OWNI has already noted how lack of training negatively affects public data access and [...]