



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE
L'ALIMENTATION

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 17053-4

Audit de conformité des bases de données professionnelles agréées pour l'identification et la traçabilité des animaux

Gouvernance

établi par

Xavier Delomez

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Pierre Abadie

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Christophe Gibon

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Supervisé par Claude Rousseau

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Mai 2018

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. CADRE GÉNÉRAL ET CONTEXTE DE LA MISSION.....	7
1.1. Cadre général.....	7
1.2. Objectifs et étendue des travaux de la mission.....	7
1.3. Descriptions des entités, fonctions ou processus audités.....	7
2. DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	8
2.1. Prise de connaissance.....	8
2.2. Établissement du document de cadrage.....	8
2.3. Déroulement de la phase terrain.....	8
2.4. Échanges contradictoires et plan d'action.....	9
3. LA CONCEPTION DES DÉLÉGATIONS.....	9
3.1. La présentation du délégant et des délégataires.....	9
3.1.1. Le délégant.....	9
3.1.2. Les délégataires.....	10
3.2. La mission déléguée.....	10
3.2.1. La forme de la délégation.....	10
3.2.2. Les contours de la délégation.....	11
3.2.3. Le modèle économique.....	12
3.2.4. Le statut des données.....	12
3.2.5. Les obligations des délégataires.....	13
3.2.6. Les engagements du délégant.....	14
4. L'EXÉCUTION DES MISSIONS DÉLÉGUÉES.....	14
4.1. Le respect bilatéral du cahier des charges.....	14
4.2. Une attention plus grande aux aspects de sécurité.....	15
4.3. Une transparence accrue de la gestion d'un service public.....	16
4.4. Une meilleure valorisation de la délégation de la gestion des mouvements animaux.....	16
4.5. Limites et contraintes du système délégataire.....	18
4.5.1. Les limites communes aux autres délégations.....	18
4.5.2. Les limites propres aux délégations de systèmes d'information.....	19
4.5.3. Les limites liées à un dispositif d'urgence.....	19
5. OPINION ET COMMENTAIRES DES AUDITEURS.....	20
CONCLUSION.....	21
ANNEXES.....	22
Annexe 1 : Lettre de commande.....	23
Annexe 2 : Note de cadrage.....	25
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	32
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	35
Annexe 5 : Dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives à la délégation des bases de données d'identification.....	37
Annexe 6 : Composition des associations délégataires.....	39

Annexe 7 : Proposition de rédaction des articles R212-14-2 et R212-14-5 du CRPM.....	40
Annexe 8 : Proposition d'arrêté d'agrément.....	41
Annexe 9 : Proposition d'arrêté fixant le cahier des charges.....	44

RÉSUMÉ

L'audit de conformité des bases de données professionnelles agréées pour l'identification et la traçabilité des animaux OVINFOS, NORMABEV et BDPORC, commandé afin de préparer l'échéance de la fin de la délégation concédée pour dix ans en 2009, s'est déroulé de juin 2017 à mars 2018. Outre les délégataires, les missionnaires ont rencontré des utilisateurs au quotidien dans trois départements différents.

Les constats effectués pour les trois délégataires ont fait l'objet de rapports spécifiques (17053-1,2 et 3).

Pour ce qui concerne la gouvernance des délégations, l'audit conclut à la pertinence globale du dispositif tant sur le plan fonctionnel que sur le plan financier. La collecte des données de mouvement, leur enregistrement, leur amélioration qualitative par un réseau d'assistance et leur transfert à la BDNI sont assurés. Le coût pour l'État comme pour l'éleveur est maîtrisé et peu élevé.

Cependant le cadre juridique de la délégation mérite d'évoluer. Non seulement il faut modifier le texte législatif qui fonde la délégation, mais il faut clarifier le dispositif en séparant le cahier des charges du choix du délégataire et simplifier le cahier des charges en imposant plus d'obligations de résultats que de moyens. Le renouvellement de la délégation étant l'occasion d'un bilan et d'une nouvelle impulsion, il doit survenir dans un délai moindre que 10 ans.

La sécurité des données (confidentialité, intégrité, traçabilité et disponibilité) mérite une plus grande attention du délégant comme des délégataires et des audits de sécurité doivent être initiés.

La transparence de la gestion d'un service public est une exigence moderne à laquelle l'actuel dispositif ne satisfait pas complètement. La publication annuelle sur le web des documents de compte-rendu de délégation doit être la règle.

La recherche d'une synergie entre des données professionnelles et les données issues des obligations réglementaires est la plus-value collective attendue par tous. BDPORC la réalise, au moins partiellement, en cherchant à associer aux mouvements les données d'encadrement des mouvements (restrictions administratives, qualifications sanitaires, signes de qualité ou marques commerciales). Ce n'est pas fait par les autres délégataires. Le délégant dispose là d'un moyen puissant de renforcer, dans l'intérêt collectif, l'attention que portent les usagers à leurs obligations déclaratives et de tendre vers l'exhaustivité des déclarations. Il doit pour cela prendre les dispositions normatives adaptées.

Dans la perspective non seulement du renouvellement des délégations, auquel les auditeurs sont favorables, mais aussi de leur extension à d'autres espèces telles les volailles, il apparaît nécessaire de mettre en place une gouvernance du schéma de données des bases déléguées, indispensable à la fluidification des échanges de données.

Mots clés : audit, base de données, identification des animaux, traçabilité, animal, délégation

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Modifier l'article L212-12-1 du CRPM pour y introduire la notion de détenteur des animaux..	10
R2. Simplifier la rédaction du cadre de la délégation, clarifier la procédure d'appel à candidature et dynamiser la délégation en réduisant sa durée.....	15
R3. Faire réaliser au moins une fois par période de délégation un audit de sécurité de chaque délégataire.....	16
R4. Accroître la transparence de la gouvernance des délégations de service public.....	16
R5. Conférer un caractère public de principe aux données d'encadrement des mouvements des animaux de rente.....	18
R6. Assurer, en cohérence avec le contrôle des autres délégations de service public de la DGAL, le contrôle des délégations des bases de données de mouvement par un dispositif systématisé et adapté,.....	18
R7. Instaurer une gouvernance du schéma de données des bases déléguées.....	19

1. CADRE GÉNÉRAL ET CONTEXTE DE LA MISSION

1.1. Cadre général

La direction générale de l'alimentation (DGAL) a délégué en 2009, après appel d'offre, à trois organismes associatifs professionnels la gestion de bases de données enregistrant des mouvements d'animaux. Les mouvements enregistrés ont vocation à intégrer la base de données nationale d'identification (BDNI), alimentée également par les établissements départementaux de l'élevage (EDE), service des chambres d'agriculture.

Ces trois organismes sont OVINFOS pour les ovins et caprins, BDPORC pour les porcins et NORMABEV pour les bovins.

Le renouvellement des délégations doit intervenir au terme de dix ans en 2019 et le présent audit doit en dresser un bilan dans un délai qui permette à la DGAL de prendre connaissance des propositions avant de lancer le processus d'appel d'offre.

1.2. Objectifs et étendue des travaux de la mission

Chaque opération de délégation est composée sur le plan juridique

- d'un arrêté agréant le délégataire auquel est annexée une convention relative à la gestion de la base de données. Cette convention décrit le fonctionnement du délégataire dans ses rapports avec le délégant (usage du logo, séparation des comptabilités, devenir des surplus financiers, commission de contrôle, ...).
- d'un arrêté fixant les modalités de gestion et de fonctionnement de la base auquel est annexé un cahier des charges (cahier des charges au sens strict). Ce texte décrit les données traitées et leur devenir, les services mis en place, les relations avec la BDNI et le calendrier de déploiement.

C'est cet ensemble de contraintes imposées aux délégataires que nous nommons, sauf précision particulière renvoyant au cahier des charges au sens strict, le « cahier des charges ».

La mission doit réaliser un audit de conformité d'une part des activités des délégataires par rapport au cahier des charges imposé ; d'autre part de l'ensemble des trois dispositifs de délégation au regard des politiques publiques tant budgétaires-comptables que de sécurité sanitaire.

1.3. Descriptions des entités, fonctions ou processus audités

La lettre de commande du 15 mars 2017 (Annexe I) circonscrit le périmètre de la mission aux trois bases de données dont la délégation prend fin en 2019 soit :

- la base de données des porcs confiée à l'association BDPORC par arrêté du 17 juillet 2009 ;
- la base de données d'abattage des bovins confiée à l'association NORMABEV par arrêté du 9 décembre 2009 ;
- la base de données ovins-caprins confiée initialement par arrêté du 9 décembre 2009 à la section ovine de l'association INTERBEV et depuis l'arrêté du 13 juillet 2012 à l'association OVINFOS.

Chaque base de données fait l'objet d'un rapport spécifique. Ces trois rapports sont complétés par

le présent rapport sur la gouvernance des délégations destiné à la DGAL.

2. DÉROULEMENT DE L'AUDIT

Pour mener à bien l'audit des trois bases de données, la mission a rencontré 66 interlocuteurs (annexe 3) au cours de 37 entretiens.

2.1. Prise de connaissance

Après lecture de la lettre de mission, les missionnaires ont rencontré des responsables et chargés de mission d'entités de la DGAL concernés par la problématique :

- SDPRAT (Sous direction du pilotage des ressources et des actions transversales) ;
- BICMA (Bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux) ;
- SDSPA (Sous-direction de la santé et de la protection animale) ;
- BMOSIA (Bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation).

Une documentation fournie a été mise à la disposition des auditeurs.

Ensuite, des séries d'entretiens ont été programmées avec les responsables des bases de données.

Les missionnaires ont aussi assisté à la commission annuelle de contrôle de chaque organisme.

2.2. Établissement du document de cadrage

La note de cadrage (cf annexe 2) a pu être rédigée et a fixé comme objectifs de s'attacher :

- à la bonne exécution du cahier des charges ;
- à une analyse financière ;
- aux principes de la délégation.

Elle a été adressée au cabinet du ministère par correspondance du vice-président du CGAAER du 18 septembre 2017.

2.3. Déroulement de la phase terrain

La phase terrain a débuté par des rencontres avec des parties prenantes au niveau national : GDS France, APCA (assemblée permanente des Chambres d'Agriculture) et l'IDELE (Institut de l'Elevage).

Entre novembre 2017 et février 2018, la mission a effectué trois déplacements dans le Nord, dans la Vienne et en Ile-et-Vilaine pour interroger des utilisateurs des bases de données.

A chaque fois ont été entendus des représentants de la DD(CS)PP (direction départementale - de la cohésion sociale et - de la protection des populations), de l'EDE, du GDS (groupement de défense sanitaire).

Ont aussi été rencontrés :

Trois groupements de producteurs :

- CAVEB (ovins, caprins, bovins) à Parthenay (79) ;

- Groupement de producteurs de porcs des Monts de Flandre (porcins) à Hondegheem (59) ;
- Groupement de producteurs COOPERL ARC Atlantique (porcins) à Lamballe (22).

Trois abattoirs :

- Abattoir Timmerman à Zegerscappel (59) (toutes espèces)
- Abattoir CELMAR à Montmorillon (86) (ovins et caprins)
- Abattoir Gallais Viandes (Bigard) à Montauban-de-Bretagne (35) (bovins).

2.4. Échanges contradictoires et plan d'action

Chaque rapport spécifique à une base de données a fait l'objet d'un échange contradictoire avec la DGAL et avec l'association qui le concerne.

Le rapport de gouvernance a fait l'objet d'un échange contradictoire oral avec la SDSPA qui n'a fait aucune remarque de fond sur les observations ou les appréciations exprimées dans le rapport et d'un échange écrit avec la SDPRAT dont les observations ont été intégrées dans le corps du rapport ou dans des notes de bas de page.

3. LA CONCEPTION DES DÉLÉGATIONS

3.1. La présentation du délégant et des délégataires

3.1.1. Le délégant

C'est le ministre de l'agriculture (Direction générale de l'alimentation – sous-direction de la santé et de la protection animales – Bureau de l'identification et du contrôle des mouvements) qui délègue la mission d'enregistrement des mouvements des bovins, ovins, caprins et porcins résultant

- de l'obligation européenne faite aux États membres par les articles 14 et 18 de la directive 64-432¹ sur les échanges de bovins et de porcins et l'article 8 du règlement 21/2004² pour les ovins et caprins, repris pour ces trois groupes d'espèces à l'article 109 du « règlement santé animale »³ d'établir une base de données d'enregistrement des mouvements ;
- de l'article 2 du décret 2017-1081 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'alimentation qui précise que le ministre de l'agriculture définit et met en œuvre la politique en matière de santé des plantes et des animaux, de protection animale et de promotion de la qualité des produits agricoles et alimentaires ;
- de l'article L212-12 et des articles R212-14 et suivants du CRPM qui confèrent au ministre de l'agriculture le soin de fixer les méthodes et conditions suivant lesquelles est assurée l'identification des animaux.

Le ministre de l'agriculture peut procéder à une délégation en application de l'article L212-12-1 du CRPM. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique

1 Directive du Conseil 64/432/CEE du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine.

2 Règlement CE/21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE.

3 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale.

et des libertés, précise les conditions dans lesquelles la collecte des données et leur traitement peuvent être confiés à des personnes agréées par le ministère chargé de l'agriculture. Les articles R212-14-1 à R212-14-5 en déterminent les conditions d'application. (Voir Annexe 5)

Il s'agit donc d'une délégation à caractère réglementaire qui échappe aux dispositions des marchés publics mais aussi d'une délégation qui se situe manifestement hors le champ de la concurrence.

Il doit cependant être souligné que l'article L212-12-1 fait référence aux données des propriétaires des animaux alors même que les délégations et les textes réglementaires relatifs à l'identification animale s'appliquent aux détenteurs des animaux. Il y a là un vice fondamental qu'il convient de corriger au risque de fragiliser gravement tout le dispositif.

R1. Modifier l'article L212-12-1 du CRPM pour y introduire la notion de détenteur des animaux.

3.1.2. Les délégataires

Les délégataires doivent être agréés, après avis de la commission nationale d'identification⁴, et présenter des personnes répondant aux conditions d'aptitude, d'expérience et de compétences techniques nécessaires à la tenue d'un fichier nominatif (article R212-14 du CRPM).

En l'occurrence, les trois délégataires, choisis sur appel à candidature imposé par l'article R212-14, sont des associations régies par la loi de 1901 composées d'organisations professionnelles agricoles (voir annexe 6). OVINFOS s'est constituée dans cet objectif. BDPORC gérait déjà une base de données du même type mais régionale. Seule NORMABEV préexistait sur des fonctions voisines, mais distinctes. Ainsi la délégation concourt à la structuration du paysage institutionnel professionnel.

3.2. La mission déléguée

Nous reprenons ici pour partie la grille d'analyse des délégations proposée par le rapport du CGAAER 15095 « La délégation de mission de service public ».

3.2.1. La forme de la délégation

Alors que l'article R212-14-5 n'impose un arrêté que pour définir les traitements de données autorisés, la mission déléguée est définie dans les trois cas par :

- une décision d'agrément qui prend la forme d'un arrêté ministériel publié au Journal officiel, avec une convention entre le délégant et le délégataire, annexée à l'agrément et publiée de la même façon ;
- un arrêté ministériel, publié au Journal officiel, fixant les modalités de gestion et de fonctionnement de la base de données, avec un cahier des charges annexé à l'arrêté et

⁴ L'article D212-13 qui instituait la Commission nationale d'identification a été abrogé en 2016. C'est désormais le CNOPSAV qui est compétent en matière d'identification animale. L'article R212-14 n'a cependant pas été modifié.

également publié au Journal officiel.

Aucun de ces deux textes ne définit réellement les traitements autorisés. Pour chaque base de données, les publications sont du même jour. **Ainsi le cahier des charges n'a pas été arrêté avant la consultation de 2009.**

Ce dispositif, qui a le mérite d'être parfaitement transparent, est peu lisible et génère naturellement des redites. Il serait préférable de définir dans un seul texte le cadre de la délégation pour chaque groupe d'espèces (traitements autorisés, modalités de gestion et de fonctionnement, cahier des charges) et d'agrèer l'organisme choisi pour une durée déterminée dans un texte propre dont les visas pourront se référer à la lettre de candidature. La mission fait des propositions en ce sens en annexes 8 et 9.

L'article R212-14 du CRPM impose un appel à candidature. Quoiqu'il soit peu probable que cette publicité engendre une situation de concurrence de nature à améliorer le service rendu par le prestataire choisi, la transparence est une condition essentielle à la sérénité du travail qu'il accomplit. Cependant, le cahier des charges doit être aussi stabilisé que possible lors de la consultation de façon à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les termes de la candidature. La gouvernance de la délégation en sera d'autant simplifiée.

Cependant, il faut souligner que, **pour des délégations réalisées en 2009, les délégations examinées ont été bien encadrées tant sur le plan juridique que sur celui de la gouvernance et réalisées dans un souci certain de transparence.**

3.2.2. Les contours de la délégation

Pour répondre à l'exigence européenne de constitution d'une base de données nationale des mouvements, la BDNI, il faut assurer son alimentation par les données sur les mouvements des animaux de façon exhaustive et cohérente. Les délégations ont l'objectif de confier à une structure professionnelle le soin de collecter les informations en veillant à leur qualité. Pour cela il leur est demandé de mettre en place, outre la base de données, un site web et un réseau d'appui aux utilisateurs et de contrôle de la qualité et, enfin, d'assurer quotidiennement un transfert des informations cohérentes vers la BDNI qui a son tour les mettra à disposition des services de gestion (EDE), de contrôle (DDPP, DDT, FAM), d'intervention sanitaire (DDPP, OVS) voire de traitement de masse (SIE- système d'information de l'élevage).

L'élément essentiel de cette délégation apparaît être non pas tant la base de données que le réseau. En effet, l'appui aux utilisateurs (éleveurs, mais aussi transporteurs, négociants, groupements, abattoirs, ...) et la réponse à leurs sollicitations pour compléter ou modifier des données ou pour rétablir l'exhaustivité ou la cohérence, requiert une disponibilité près du terrain qui ne peut plus constituer une priorité de l'État. Si la mise en place des bases de données et des sites web aurait pu être envisagée par un abondement budgétaire, le réseau et sa centaine d'ETP d'agents publics en DDPP n'étaient nullement acceptables au regard des politiques de réduction d'effectif de ces vingt dernières années.

Les trois délégations n'ont pas la même portée. Si OVINFOS et BDPORC réalisent le même travail sur des espèces et dans des filières différentes, la délégation de NORMABEV est beaucoup plus simple parce que limitée au dernier mouvement du bovin. Ses seuls interlocuteurs sont les

abattoirs et la BDNI alors que les deux autres, pour reconstituer l'ensemble des mouvements, doivent être en relation avec les EDE, les éleveurs, les opérateurs commerciaux et les abattoirs.

3.2.3. Le modèle économique

Le modèle économique choisi est celui du financement par les éleveurs, ou par la filière, des coûts de fonctionnement de la traçabilité des animaux dans la recherche de synergies avec les autres actions professionnelles conduites ou à conduire. Ce socle assure le fonctionnement du dispositif qui, au demeurant, **satisfait des obligations qui incombent aux professionnels**. Il est complété par une possible aide de l'État au cas par cas sur des projets d'investissement uniquement. Le délégataire est autorisé, sous réserve de l'accord de l'administration, à faire payer certains services rendus aux acteurs (option choisie pour quelques milliers d'euros par BDPORC) et à faire payer le coût des traitements statistiques qui lui sont demandés.

Le coût budgétaire annuel de ces délégations au cours de la période 2009/2017 a été très faible pour l'État : 100K€ pour BDPORC, 260K€ pour OVINFOS et rien pour NORMABEV. Le coût non budgétaire est celui qui correspond au plus à 0,5 ETP au sein du BICMA.

La délégation repose donc essentiellement sur la conviction des responsables professionnels que face aux enjeux, il leur appartient de prendre en main la traçabilité de leurs animaux et qu'ils s'en acquitteront de façon plus efficiente que l'État appuyé sur le seul réseau des EDE. Le facteur clé de réussite du modèle réside donc **dans la cohésion de la filière professionnelle et sa maturité face aux enjeux de la traçabilité des animaux**. Cela explique les difficultés rencontrées avec les petits ruminants mais aussi celles à venir avec les volailles.

Dès lors, la pratique de limitation à 80 % du financement conventionnel des investissements dans le système d'information des délégataires pourrait être abandonnée.

Le coût à la donnée

NORMABEV a réalisé, dans le cadre de sa gestion interne, une analyse du coût de fonctionnement de la remontée des informations réglementaires. Il l'évalue à 5,8 centimes d'euro par bovin. C'est, *a minima*, ce que coûterait à l'État un tel dispositif. Ces mêmes travaux n'ont pas été réalisés par BDPORC⁵ et OVINFOS. La mission ne leur a pas demandé car ils sont strictement dépendant du taux de déclaration des mouvements encore incomplet pour les porcs et partiel pour les petits ruminants alors qu'il est quasi exhaustif chez les bovins. Ils sont de plus non comparables car il y a chez BDPORC et OVINFOS la part très importante du coût du réseau lié aux dizaines de milliers d'interlocuteurs (éleveurs, négociants, abattoirs) alors que NORMABEV ne traite qu'avec les abattoirs. Pour OVINFOS le coût de ce réseau, pris en charge par les EDE, n'est pas connu.

3.2.4. Le statut des données

3.2.4.1. Propriété *versus* libre accès aux données

Dans les textes de la délégation, la propriété des données collectées semble être un point

⁵ Pour BDPORC le rapport en 2016 entre les frais annuels de fonctionnement et le nombre de mouvements enregistrés s'établit environ à 1 euro, pour OVINFOS à 6 centimes !

essentiel de sécurisation de la délégation et est déclarée être celle du ministère de l'agriculture. A l'heure du « big data » et de l'« open data », cette notion de propriété, au demeurant peu pertinente, devrait être remplacée par celle de respect de la confidentialité des données personnelles couplé à la disponibilité totale des données anonymisées (principe du caractère d'information publique, au sens de l'article L321-1 du code des relations entre le public et l'administration⁶, des données contenues dans la base).

En effet, l'important n'est pas la propriété, mais le respect de la limitation du droit d'accès à la donnée personnelle, que celui-ci trouve sa source dans la loi (accès des corps de contrôle, organismes de gestion, délégataires) ou dans l'accord de la personne dont les informations décrivent certains paramètres (accès des éleveurs, groupements, abattoirs, ...).

L'obligation de suppression des données cinq ans après la mort de l'animal prévue par l'article R212-14-2 n'est pas très pertinente. En premier lieu parce qu'elle devrait être complétée par l'alternative de l'anonymisation de ces données dans ce délai. En second lieu car, comme le souligne la direction de NORMABEV, le maintien de ces données permet aux délégataires de fournir aux éleveurs une utile vision historique de leur élevage. De ce point de vue le délai optimal est sans doute de dix ans. La mission fait une proposition de rédaction en annexe 7.

3.2.4.2. La reprise de la délégation par l'État

Le maintien en capacité de l'État de se substituer à tout moment à un délégataire défaillant impose de disposer des données. Par construction, il en dispose puisqu'elles sont transmises quotidiennement à la BDNI. En fait, la réelle problématique n'est pas sur les données mais bien sur l'outil de collecte et son indispensable réseau. En cas de défaillance, l'État mettra au mieux plusieurs mois à reconstruire un système performant. Les développements, qui de toute façon n'ont aucune valeur marchande car ne se situant pas dans un contexte concurrentiel, doivent être considérés comme un bien public. Leur dévolution à l'État ou au nouveau délégataire à la fin de la délégation doit être stipulée dans la convention de délégation. L'État pourra ainsi, le cas échéant, les transmettre à un nouveau délégataire. Dans le cas contraire l'ensemble de l'investissement réalisé sera perdu, l'ancien délégataire ne pouvant en avoir l'usage hors de la délégation.

En contrepartie, l'État doit s'engager sur la non rupture du service public d'enregistrement des mouvements. Dès lors, la pratique de limitation à 80 % du financement conventionnel des investissements dans le système d'information des délégataires pourrait être abandonnée.

3.2.5. Les obligations des délégataires

Le dispositif de délégation impose aux délégataires, explicitement ou non, de nombreuses obligations : recrutement de personnel, déploiement d'un système d'information, déploiement d'un réseau, disponibilité du service web, conformité du service web, sécurisation des données, reddition de comptes, impartialité, transfert des données à la BDNI, contrôle de qualité des données, adaptation aux évolutions de la réglementation d'identification, ...

⁶ Art L321-1 du CRPA: Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus.

Cependant ces obligations sont dispersées dans quatre textes (le corps de deux arrêtés et leurs deux annexes) qui ne donne pas une vision claire de ces obligations. De plus ce dispositif mêle le normatif et le contractuel sans laisser apparaître l'intérêt de ce double système puisque la convention ne prévoit que des engagements du délégataire. La clarification du cahier des charges assurera sa meilleure compréhension par le délégataire et facilitera un contrôle effectif et pertinent de la délégation.

Dans ces obligations, le cahier des charges ne mentionne pas celle de l'exhaustivité de la base de données. Bien sûr celle-ci ne peut être obtenue que par le respect généralisé des obligations déclaratives et une telle exigence ne peut être mise à la charge du délégataire. Cependant, il est nécessaire que le délégataire considère l'objectif d'exhaustivité comme une de ses obligations. Il peut y concourir par une communication adaptée auprès des acteurs mais aussi par un travail de complémentarité avec les services de contrôle qui doivent pouvoir prendre en charge ceux auprès de qui les efforts de communication auront été vains.

3.2.6. Les engagements du délégant

Sur le plan formel, que ce soit dans les actes normatifs ou l'acte contractuel, il n'y en a pas. Cependant le système ne peut fonctionner si le délégant

- ne renvoie pas certaines informations au délégataire (numéro EDE par exemple) ;
- modifie la réglementation sans concertation préalable et sans délai.

En outre, la réunion annuelle de la commission de contrôle est à son initiative. Il doit s'engager formellement à la tenir.

L'inscription de ces contraintes dans un texte réglementaire pris par l'autorité n'a pas lieu d'être. Leur inscription dans une convention sans clause pénale ne présente pour le délégataire pas plus de garanties que sa désignation par voie réglementaire.

4. L'EXÉCUTION DES MISSIONS DÉLÉGUÉES

Globalement les délégataires se sont acquittés des missions qui leur étaient confiées. Cependant les constats réalisés suggèrent quelques pistes de progrès dans la gouvernance des délégations.

4.1. Le respect bilatéral du cahier des charges

Les délégataires s'acquittent de leur mission avec sérieux. Pour autant, ils ont une vision un peu floue de l'exhaustivité de leurs obligations. Cela tient sans doute à deux causes principales : la présence dans le cahier des charges d'une multitude de détails sans grand intérêt opérationnel et la présence d'exigences dont même le délégant ne sait à quoi elles se rapportent⁷. Il ne fait pas de doute que ces mentions ont eu une raison d'être. Mais l'absence de mise à jour du cahier des charges, à l'initiative du délégant ou à la demande du délégataire, l'éloigne progressivement de la

⁷ C'est le cas par exemple du « délai de transmission d'un mouvement d'animaux enregistré dans le fichier tampon » qui ne doit pas excéder « sept jours » en matière de porcs et d'ovins-caprins.

pratique quotidienne et il est, huit ans plus tard, considéré par les acteurs plus comme le vestige historique d'un accord initial que la loi entre les parties.

Il faut pour éviter cette dérive pleine de risques pour les deux parties, d'une part simplifier le cahier des charges en réduisant les objectifs de moyens au profits d'objectifs de résultats et en simplifiant son appropriation par une construction plus claire. La mission suggère de se limiter à deux textes dont elle propose, à titre d'exemple, en annexes 8 et 9 une rédaction :

- le cahier des charges, publié avant l'appel à candidature ;
- l'arrêté d'agrément qui désigne le délégataire, fixe les règles de gouvernance et le cas échéant, déroge temporairement à certains points du cahier des charges qu'il reprend en annexe.

Ainsi l'appel à candidature pourra se limiter à une lettre d'accord avec ou sans réserves au cahier des charges accompagné par une description des moyens existants.

Le renouvellement de la délégation ne constitue pas tant une opportunité de changer de délégataire dans le cadre d'une nouvelle mise en concurrence, que l'occasion de faire un bilan de l'action accomplie et d'initier une nouvelle dynamique. Le délai de dix ans pour la période écoulée semble justifié par l'intégration de la phase de démarrage. Une durée de cinq à sept ans, durée d'un plan d'action stratégique, paraîtrait mieux adaptée à une nouvelle délégation aux mêmes acteurs.

R2. Simplifier la rédaction du cadre de la délégation, clarifier la procédure d'appel à candidature et dynamiser la délégation en réduisant sa durée

4.2. Une attention plus grande aux aspects de sécurité

Les délégataires ont recours à des prestataires auxquels ils confient l'hébergement, le développement et l'exposition web de leur base de données. Tout laisse à penser, mais la mission n'a pas réalisé l'audit de ces prestataires, qu'ils appliquent les règles de l'art (protection anti intrusion physique ou logique, protection incendie, duplication des données, duplication du matériel,...), mais nul ne l'a jamais vérifié réellement, ni le délégant, qui n'a pas déclenché d'audit de sécurité, ni le délégataire qui s'est contenté d'intégrer ces contraintes dans le contrat de sous-traitance.

Les audits réalisés ont montré par ailleurs la faible sensibilité du délégant comme des délégataires au respect des règles de confidentialité : absence de contrôle du délégant sur les droits d'accès conférés par les délégataires et procédures peu sécurisées, et jamais écrites, d'affectation ou de gestion des identifiants de connexion par les délégataires⁸.

La DGAL pourrait pourtant aisément s'appuyer sur le marché public de sécurité informatique de la sous-direction des système d'information du secrétariat général du ministère pour faire réaliser des tests d'intrusion. De même, il serait possible de prévoir une convention financière de sécurité informatique passée avec chaque délégataire au cours de la période de délégation pour aider les délégataires à faire réaliser eux-même ces audits de sécurité.

⁸ Ainsi les droits d'accès peuvent être demandés en ligne et sont conférés à l'adresse mail fournie par le demandeur sans réellement s'assurer que la demande émane bien de la personne physique ou morale qui a le droit d'accéder aux données concernées.

R3. Faire réaliser au moins une fois par période de délégation un audit de sécurité de chaque délégataire.

4.3. Une transparence accrue de la gestion d'un service public

Les délégations concédées en 2009 ont été fort opportunément accompagnées d'un dispositif de gouvernance constitué par la réunion annuelle de la « Commission de contrôle ». Ce titre martial ne reflète pas complètement une réalité consensuelle. En effet le contenu de la réunion a très souvent été laissé à l'initiative du délégataire. Le contrôle réalisé par le délégant s'est surtout concentré sur les aspects techniques (effectivité du service, délais de notification, exhaustivité des déclarations, traitement des anomalies, ...) et très peu sur les aspects financiers, de sécurité ou de respect du cahier des charges.

Aucun acteur autre que le délégant (surtout le BICMA mais aussi d'autres bureaux de la DGAL) et le délégataire n'a été convié à participer à ces réunions. Les compte-rendus de ces réunions, systématiquement établis, sont restés confidentiels.

S'agissant de la délégation d'un service public, la transparence de la gouvernance semble une exigence désormais normale. Ainsi il serait utile que d'autres bureaux que le BICMA et le BMOSIA participent effectivement à ces réunions qui intéressent sans doute le BSA, le BEAD (pour les mouvements de bovins) et le BPPSQA. Au-delà, il semble indispensable d'ouvrir ces réunions aux instances professionnelles concernées. Ainsi les membres du CNOPSAV pourraient être informés de leur tenue et autorisés à y participer.

Enfin, les compte-rendus et ceux des documents présentés non concernés par un secret protégé par la loi, devraient être disponibles à tout public non seulement sur le site du ministère mais aussi sur la page d'accueil du site du délégataire. La mission propose de l'inscrire dans le cahier des charges (voir annexe 9).

Les conditions générales d'utilisation du site, qui devraient également figurer sur la page d'accueil du site, pourraient utilement participer à cette transparence.

R4. Accroître la transparence de la gouvernance des délégations de service public.

4.4. Une meilleure valorisation de la délégation de la gestion des mouvements animaux

Nous avons souligné (cf 3.2.3) à quel point l'économie de ces délégations reposait sur la volonté des organisations professionnelles de prendre en charge la traçabilité des mouvements de leurs animaux. La dynamique de cette externalisation doit être renforcée par une recherche active et volontaire, de la part du délégant, de synergies. Une large voie a été tracée en cela par la filière porcine qui a développé la traçabilité des mouvements non pas pour assurer le respect de la réglementation, mais pour favoriser la fluidité des mouvements en communiquant aux opérateurs de ces mouvements les contraintes qui y étaient associés.

En effet, les données relatives aux mouvements n'ont pas qu'un intérêt épidémiologique. Elles permettent de conforter ou de retirer des appellations, tant aujourd'hui la qualité d'un animal et de ses produits se réfèrent plus à son histoire qu'à sa valeur intrinsèque. Qualification sanitaire, marque commerciale se fondent désormais plus sur le passé de l'animal que sur un résultat d'analyse. Dorénavant, un mouvement inapproprié peut ruiner la situation économique d'un cheptel ou dévaloriser considérablement un lot de viande qui ne pourra être qualifié ou certifié. Associer sur un site public les mouvements des animaux aux données d'encadrement de ces mouvements est une plus-value considérable pour la totalité d'une filière comme le démontre la filière porcine depuis des années.

Ainsi, elle a diffusé dès l'origine (Infoporc) la qualification Aujeszky des cheptels permettant aux opérateurs de vérifier, avant de décider du mouvement, si le mouvement est compatible avec le statut des deux élevages. On conviendra aisément que cela est préférable au courrier de l'administration retirant, postérieurement au mouvement, la qualification d'un élevage dans lequel a eu lieu un mouvement qui aurait dû être évité.

Afficher les contraintes réglementaires, sanitaires ou commerciales des mouvements, ce que nous appelons les « **données d'encadrement des mouvements**⁹ », est sans doute en matière porcine, ovine et caprine, à tout le moins, une fonctionnalité qui renforcera considérablement l'utilisation, par les acteurs, des bases de données de mouvement et donc l'accomplissement de leurs obligations réglementaires. C'est plus dans l'intérêt que chacun trouve au respect de la réglementation que dans un dispositif de contrôle-sanction toujours très lourd et souvent insuffisant, que l'on tendra à l'exhaustivité des déclarations de mouvement, point essentiel de la sécurité sanitaire des filières animales.

Cette tendance à la publication des données d'encadrement des mouvements est une exigence à laquelle l'administration, toujours soucieuse de ne pas trahir la confiance de l'administré, se résout progressivement. Ainsi, la DGAL a signé en octobre 2017¹⁰ une convention avec BDPORC pour lui transférer les données de la reconnaissance trichine dont la disponibilité pourrait être généralisée par un accord interprofessionnel.

La mission recommande afin d'amplifier ce mouvement¹¹, d'inscrire dans le droit la publicité des données d'encadrement des mouvements des animaux et propose une rédaction en ce sens (Voir annexe 9). Cependant l'arrêté ministériel n'est pas, à lui seul, le vecteur adapté et une disposition législative serait sans doute opportune¹².

9 Dans la proposition de rédaction d'un cahier des charge figurant en annexe 9, nous énumérons les données d'encadrement de mouvement suivantes :

- toutes les décisions de limitation de mouvement prise par les préfets ;
- les qualifications sanitaires délivrées par les préfets ;
- les autres qualifications sanitaires faisant l'objet d'une demande de publication d'un organisme à vocation sanitaire désigné à l'article L201-11 du code rural et de la pêche maritime ;
- les marques ou signes de qualité faisant l'objet d'une demande de publication de l'interprofession.

10 Cf Note de service DGAL/SDSPA/2017-875 du 30/10/2017.

11 En matière bovine, l'intégration des données d'encadrement des mouvements pose des problèmes spécifiques. En effet, la base de données des mouvements est en fait la BDNI bovine, elle-même obtenue par agrégation des données des différents EDE et de NORMABEV. Sa gestion n'est donc pas déléguée. L'intégration des données d'encadrement des mouvements nécessiterait alors soit que l'État assume cette nouvelle fonction, soit que l'agrégation des données soit déléguée, à charge pour le délégataire, comme pour BDPORC et OVINFOS, d'alimenter la BDNI et d'intégrer les données d'encadrement de mouvement. Il est à noter que c'est à cette condition que l'on pourra détecter précocement, voire éviter, des mouvements de bovins interdits tel celui à l'origine de la contamination de la Haute-Savoie par un cas de fièvre catarrhale ovine d'origine corse.

12 Comme l'a justement fait observer le BMOSIA, l'intégration des données d'encadrement des mouvements peut paraître en

R5. Conférer un caractère public de principe aux données d'encadrement des mouvements des animaux de rente

4.5. Limites et contraintes du système délégataire

La délégation à des structures professionnelles de la collecte et l'enregistrement des mouvements d'animaux est globalement efficient et pourrait être étendu à d'autres espèces. Les récentes crises sanitaires en ont montré l'intérêt pour les filières volailles. Cependant, il faut garder à l'esprit les limites et contraintes de ces délégations.

4.5.1. Les limites communes aux autres délégations

L'externalisation par délégation à des professionnels ne doit pas être considéré comme un transfert de compétence. En effet, l'État ne peut se désengager totalement de la gestion de ces bases de données tant elles sont essentielles à la gestion des crises sanitaires mais aussi à la réalisation de certains contrôles qui lui appartient tels ceux de l'octroi des subventions (aides de la politique agricole commune notamment).

Des lors l'État doit conserver voire développer certaines compétences au fur et à mesure qu'il délègue. Il doit notamment être en mesure de

- rédiger des cahiers des charges suffisamment clairs, et donc techniques, (fournissant notamment les définitions et les concepts métiers et les différents cas d'usages traités) pour constituer de véritables fils directeurs, mais suffisamment souples pour laisser, par le choix des moyens, une grande marge d'initiative aux délégataires ;
- s'agissant de délégations informatiques, s'assurer spécialement du respect des règles de protection des libertés et des bonnes pratiques de sécurité informatique, notamment en faisant procéder à des audits spécifiques ;
- élaborer une matrice de contrôle issue d'une analyse de risque propre à chaque délégation et la mettre en œuvre à chaque examen annuel de la délégation ;
- faire procéder à des audits de conformité à chaque cahier des charges dont au moins un audit deux ans avant le renouvellement de la délégation.

Ainsi la mission fait la recommandation suivante :

R6. Assurer, en cohérence avec le contrôle des autres délégations de service public de la DGAL, le contrôle des délégations des bases de données de mouvement par un dispositif systématisé et adapté,

En outre, dans le choix d'un délégataire, ou dans les incitations faites à sa constitution, il faudra être vigilant sur l'aptitude du candidat à gérer un service public en écartant tout postulant au

opposition avec le principe retenu jusqu'à présent par la DGAL de séparation entre les données des mouvements et les données sanitaires, auquel répond la BDNI. Si la DGAL ne juge pas opportun de revenir sur ce principe, une définition précise de ce que l'on entend par « données sanitaires » permettrait sans doute de le concilier avec la proposition de la mission.

caractère partisan trop marqué.

4.5.2. Les limites propres aux délégations de systèmes d'information

Au principe de délégation de bases de données informatiques s'associe inévitablement le grave inconvénient de la multiplicité des bases de données. Si Resytal a vocation à être la base de donnée unique de la DGAL, pourtant chaque délégation crée une nouvelle base de données.

Cela entraîne plusieurs conséquences :

- il faut assurer le flux de données depuis le système délégué vers Resytal. C'est la BDNI qui sert d'intermédiaire mais aussi d'archivage. Toute modification des données et, bien sûr, toute nouvelle délégation oblige à une adaptation de la BDNI, puis de Resytal.

- Le format des données, la définition d'une donnée (Qu'est-ce qu'une tournée de ramassage d'animaux ? À partir de quand considère-t-on qu'un animal est « mort » ? Quelle est la date d'un mouvement qui commence un jour et s'achève le lendemain,...) sont indispensables aux échanges. Or toutes ces données convergent vers la BDNI. Pour fluidifier, voire parfois rendre possibles, les échanges, il faut cesser de traiter ces sujets au cas par cas et impérativement mettre en place une **gouvernance du schéma de données et de la terminologie employée par les différentes bases de données** comprenant notamment les identifiants utilisés, la gestion du cycle de vie des données (quand un mouvement est-il modifié, quand est-il supprimé ?), les contrôles de cohérence et les mécanismes de mise en cohérence. Le cahier des charge de la délégation doit intégrer cette gouvernance qui ne peut être assurée que par la DGAL.

- Les services déconcentrés doivent, encore maintenant, consulter plusieurs bases de données notamment du fait du branchement très récents de BDPORC sur la BDNI. C'est une perte d'efficacité et une source d'erreurs. L'incrustation de la base de données déléguée dans Resytal permettrait un accès direct rapide à la donnée d'origine et serait plus confortable pour les utilisateurs.

Nous recommandons de :

R7. Instaurer une gouvernance du schéma de données des bases déléguées

4.5.3. Les limites liées à un dispositif d'urgence

Les bases de données de mouvement ont pour premier objectif de permettre une réaction rapide des autorités en cas de crise sanitaire. Pour préparer ces situations, la DGAL procède à des exercices d'urgence. Il faut désormais que les bases de données déléguées soient associées à ces exercices et qu'ainsi elles apprennent à travailler en situation de crise non seulement avec la DGAL mais aussi avec les autres délégataires. Un exercice sur la fièvre aphteuse ou sur un contaminant de l'alimentation animale pourrait ainsi utilement associer BDPORC et OVINFOS qui se montrent très ouverts à une participation active.

De même, le délégant doit favoriser, notamment par une participation croisée aux réunions d'examen annuel de la délégation, les échanges de pratiques entre les délégataires qui sont confrontés aux mêmes types de problèmes et de difficultés telle, par exemple, la gestion des droits des usagers des sites.

5. OPINION ET COMMENTAIRES DES AUDITEURS

Les auditeurs, à l'issue de leurs entretiens et analyses documentaires, considèrent que les trois délégations de collecte et d'enregistrement des données sur les mouvements des animaux qu'ils ont examinées fonctionnent de façon satisfaisante.

Le service attendu est rendu : les sites web sont en fonctionnement et accessibles, les réseaux d'assistance sont mis en place et opérationnels, la correction des anomalies et incohérences est réalisée, le transfert des données vers la BDNI est effectif.

Le coût pour l'État de ses délégations est très raisonnable : il se limite à une dépense annuelle de quelques centaines de milliers d'euros décidée au cas par cas qui est complétée par des financements professionnels de 80 % à 100 %.

Cependant, la vérification de l'exhaustivité de la collecte des données de mouvement par le délégataire n'est réellement réalisée que dans le cas de la délégation à NORMABEV. Dans les deux autres, elle reste perfectible voire insuffisante. S'agissant de délégations d'une mission de service public, la gouvernance tant des délégataires que du délégant manque encore de transparence : les comptes sont parfois obscurs (OVINFOS), les politiques de droits arbitraires (BDPORC), le cahier des charges publié non adapté à la pratique réelle du délégant et des délégataires, ...

Enfin de façon générale la sécurité informatique n'est pas assez prise en compte par les acteurs au risque de graves atteintes à la confidentialité voire à l'intégrité des données.

Ces critiques ne remettent pas en cause le principe de la délégation comme le choix des délégataires, mais doivent inciter le délégant à en réformer le cadre juridique et la gouvernance. Les auditeurs considèrent que la mise à disposition du public des données d'encadrement des mouvements serait une décision de nature tant à dynamiser ceux des délégataires qui cherchent encore des synergies qu'à donner aux usagers du service public une valeur ajoutée importante à la réalisation de leurs obligations déclaratives.

CONCLUSION

L'audit des trois bases de données professionnelles montre que le principe de la délégation de la collecte et de l'enregistrement des données de mouvement des animaux et leur transfert à la BDNI est profitable tant à l'État qui maîtrise la charge budgétaire et les effectifs liés à son obligation de mettre en place et d'alimenter une base nationale d'identification pour différentes espèces animales, qu'à l'utilisateur qui, pour un coût direct très faible, dispose d'un outil simple pour satisfaire à ses obligations déclaratives par voie dématérialisée ou non, selon son choix. Ces délégations, réalisées en 2009, ont été novatrices par leur souci de fiabilité juridique, de maîtrise de la gouvernance et de transparence.

Cette délégation peut sans doute être étendue à d'autres espèces telles que les volailles. Le concept de « tournée de ramassage », très riche du point de vue épidémiologique, pourrait être appliqué à la filière bovine qui, longtemps en avance en matière de traçabilité, est en cours de dépassement par le dynamisme et l'inventivité des délégataires professionnels porcins et ovins-caprins. Nul doute que la BDNI doive à terme intégrer cette information et ne pas limiter la notion de mouvement à l'enregistrement du départ et de l'arrivée. Le voyage est parfois plus important que la destination.

Pour cela la gouvernance des délégations doit être revue : cahier des charges simplifié, transparence accrue, synergie activement recherchée avec les données d'encadrement des mouvements, cohérence assurée entre les différentes délégations et le système d'information de l'alimentation. C'est au délégant qu'il appartient d'impulser cette dynamique et le renouvellement des délégations en est une occasion qui ne peut être manquée. La délégation ne doit pas être un abandon mais un autre mode de gestion, plus moderne, plus ouvert, plus dynamique du service public.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de commande



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le 15 MARS 2017

N/Réf : CI 0741900

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

En 2009, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), a agréé, pour 10 années, 3 gestionnaires de bases de données pour l'identification et la traçabilité des mouvements des animaux :

- BDPORC pour les porcins ;
- OVINFOS pour les ovins et caprins ;
- NORMABEV pour les mouvements des bovins en abattoir.

L'objectif était de déléguer la collecte des informations à des bases professionnelles pour favoriser une synergie entre les données professionnelles et les données réglementaires.

Le MAAF doit, sur la période 2017-2018, préparer la procédure de désignation des gestionnaires pour une nouvelle durée de 10 ans à partir de juillet 2019 pour les données porcines et de décembre 2019 pour les données des ruminants.

Afin d'évaluer la qualité du service rendu par chacun des 3 gestionnaires des bases de données, j'ai l'honneur de vous demander d'expertiser la mise en œuvre de la délégation et de me rendre un avis sur les points suivants :

- niveaux de maturité de chaque base au regard des exigences initiales spécifiées dans les arrêtés ministériels d'homologation et celles apparues au cours des années ;

...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

- stratégie financière et coût à la donnée dans le cadre de l'homologation de bases professionnelles en amont de la Base de Données Nationale de l'identification.

Je vous remercie de bien vouloir me transmettre également des orientations sur les besoins futurs du MAAF concernant les données réglementaires.

La Sous-Direction de la Santé et de la Protection Animales de la Direction Générale de l'Alimentation assure le pilotage de ce dossier et mettra à disposition des auditeurs les éléments de suivi technique qui encadrent ces délégations.

Afin de respecter le calendrier partagé avec les actuels délégataires, de construire et lancer les appels à candidature, les résultats de ces audits sont attendus pour le 1^{er} trimestre 2018.



Christine AVELIN

Annexe 2 : Note de cadrage

1 - Cadre de la mission

L'identification et la traçabilité animales s'inscrivent dans un contexte européen qui a été marqué par deux crises sanitaires : celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine qui conduit en 1997 à l'obligation d'instaurer une base de données nationale d'identification et d'enregistrement des mouvements pour les bovins et les porcs (articles 14 et 18 de la directive 64-432¹³ sur les échanges de bovins et de porcins). Celle, ensuite, de la fièvre aphteuse en 2001 qui souligne le même besoin pour les petits ruminants et aboutit à des dispositions similaires pour les ovins et caprins dans le règlement 21/2004¹⁴. Cette exigence d'une base d'enregistrement nationale des mouvements est reprise pour ces trois groupes d'espèces à l'article 109 du « règlement santé animale »¹⁵.

Par nature, une base de données nationale d'identification des animaux et d'enregistrement de leurs mouvements pose un problème essentiel de cohérence des données : l'entrée sur un site d'un animal signalée par un opérateur doit correspondre parfaitement au signalement par un autre opérateur de sa sortie d'un autre site, tant au regard de l'identification de l'animal (son âge, son sexe, sa race,...) que de celle du site (sa nature, sa localisation), ou du mouvement lui-même (sa date, son transporteur...). L'irréductible multiplicité des opérateurs (centaines de milliers d'éleveurs, milliers de négociants, centaines d'abattoirs, dizaines de sites d'équarrissages) engendre de très fréquentes anomalies : animal présent sur deux sites en même temps, animal mort ou inconnu qui circule, animal naissant d'une mère située sur un autre site, animal sorti d'un site mais jamais entré sur un autre, etc. Une telle base de données doit être associée à un système de contrôle de la qualité et d'enquêtes visant à la correction des anomalies.

Si pour les bovins en élevage, l'État a pu s'appuyer sur le réseau des établissements départementaux de l'élevage (EDE) qui depuis la mise en place de l'identification pérenne généralisée assurait un appui aux éleveurs, pour les porcins, les ovins caprins et les bovins en abattoir et équarrissage tout restait à construire. Sauf à étendre la compétence des EDE ou à créer dans les services déconcentrés une équipe chargée de la vérification de ces données, l'État n'avait d'autre choix que de déléguer cette activité. L'existence en matière bovine et porcine de bases de données professionnelles disposant d'une partie des informations offrait un espoir de synergie.

C'est ainsi que, tout en conservant la gestion de la base de données nationale d'identification (BDNI), l'État a délégué, en 2009 et pour dix ans, la gestion des bases de données porcine, bovine puis ovine et caprine. La mission confiée aux gestionnaires de ces bases est d'alimenter la BDNI

13 Directive du Conseil 64/432/CEE du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine.

14 Règlement CE/21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE.

15 Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale.

par des informations d'identification et de mouvement exhaustives et cohérentes. Ces données sont qualifiées de réglementaires par opposition aux données professionnelles détenues par le délégataire à d'autres fins.

À dix huit mois de leur échéance, il est nécessaire de faire un bilan de ces délégations.

Cependant, soucieuse d'une urbanisation cohérente de ses systèmes d'information, la Direction générale de l'alimentation a développé depuis quelques années un schéma global de conception et de développement des bases sanitaires de l'État en matière animale. Cette organisation générale, dans laquelle s'inscrivent les bases de données professionnelles objet de la présente mission, prévoit de recourir de façon assez généralisée à la délégation à des professionnels de certains systèmes. Le premier bilan des délégations de bases de données doit permettre de confirmer ou d'infléchir cette politique générale.

2 – périmètre de la mission

La lettre de commande du 15 mars 2017 circonscrit le périmètre de la mission aux trois bases de données dont la délégation prend fin en 2019 soit :

- la base de données des porcs confiée à l'association BD PORC par arrêté du 17 juillet 2009 ;
- la base de données d'abattage des bovins confiée à l'association NORMABEV par arrêté du 9 décembre 2009 ;
- la base de données ovins-caprins confiée initialement par arrêté du 9 décembre 2009 à la section ovine de l'association INTERBEV et depuis l'arrêté du 13 juillet 2012 à l'association OVINFOS.

La mission portera sur l'ensemble de la période de chaque délégation.

La mission portera sur le fonctionnement de chacun des délégataires dans leur fonction de gestion de la base de données, mais également sur les autres missions accomplies par les délégataires et ayant un effet sur la gestion de la base de données. La mission portera également sur la gouvernance de ces délégations mises en place par la Direction générale de l'alimentation et sur la qualité des documents fondant la délégation.

La BDNI, réceptacle final des données et raison d'être des bases de données déléguées, ne fait partie du périmètre que dans la mesure :

- où son fonctionnement est de nature à impacter le fonctionnement des trois bases déléguées ou la bonne exécution des cahiers des charges

et

- où ses propres exigences techniques ou légales sont de nature à influencer sur la gouvernance des délégations.

3 – Objectifs de la mission

Chaque opération de délégation est composée sur le plan juridique :

- d'un arrêté agréant le délégataire auquel est annexée une convention relative à la gestion de la base de données. Cette convention décrit le fonctionnement du délégataire dans ses rapports avec le délégant (usage du logo, séparation des comptabilités, devenir des surplus financiers, commission de contrôle, ...).

- d'un arrêté fixant les modalités de gestion et de fonctionnement de la base auquel est annexé un cahier des charges (cahier des charges au sens strict). Ce texte décrit les données traitées et leur devenir, les services mis en place, les relations avec la BDNI et le calendrier de déploiement.

C'est cet ensemble de contraintes imposées aux délégataires que nous nommons, sauf précision particulière renvoyant au cahier des charges au sens strict, le « cahier des charges ».

La mission doit réaliser un audit de conformité d'une part des activités des délégataires par rapport au cahier des charges imposé ; d'autre part de l'ensemble des trois dispositifs de délégation au regard des politiques publiques tant budgétaires-comptables que de sécurité sanitaire.

3.1 – La bonne exécution du cahier des charges

La mission devra vérifier la mise en œuvre de chacun des cahiers des charges tant dans ses aspects techniques et calendaires que ses aspects comptables, financiers et administratifs. Elle portera une attention particulière :

- aux opérations informatiques réalisées en interne par les délégataires et notamment aux corrections de données ;
- à la pertinence du dispositif de comptabilité mis en place pour distinguer les opérations propres du délégataire de celles accomplies dans le cadre de la délégation ;
- à l'atteinte des exigences initiales et de celles apparues du fait d'une modification du cahier des charges (porcs) ou de l'évolution de la réglementation ;
- à la bonne adéquation du cahier des charges aux opérations réalisées par les délégataires pour le compte de l'État.

Elle rendra un jugement sur le caractère opérationnel des cahiers des charges des délégations notamment au regard du maintien du service dans le cas d'une défaillance prolongée du délégataire ou du non renouvellement de la délégation et pourra faire des propositions pour leur adaptation aux besoins de l'État.

3.2 – L'analyse financière

Les délégataires peuvent solliciter l'attribution de subventions pour couvrir les frais supplémentaires provoqués par la gestion des données réglementaires.

La mission s'attachera à vérifier d'une part que les montants prévisionnels présentés à l'appui des demandes de subvention sont correctement évalués et, d'autre part, que les sommes attribuées sont affectées intégralement aux actions désignées.

La mission, au travers de l'examen des conventions financières passées avec les délégataires au cours de la période, vérifiera également que leur périmètre correspond bien au cahier des charges. La mission procédera à une analyse sur le coût pour l'État et pour les délégataires des délégations auditées au cours de la période. Elle identifiera les synergies entre la gestion des données professionnelles et la gestion des données réglementaires. Elle cherchera à établir, à des fins de comparaisons, le coût pour l'État du même traitement accompli en régie directe.

3.3 – Les principes de la délégation

Au cours de ses travaux, la mission s'attachera à identifier les procédures permettant la maîtrise des délégations en continu sur le plan :

- technique : appréciation de la pertinence des travaux proposés, de l'adéquation entre les travaux réalisés et les travaux proposés, structuration pertinente des données, adéquation du matériel, adéquation des mesures de sécurité,...
- financier : appréciation des demandes de financement, des devis présentés, de l'affectation des moyens aux actions, ...

À l'issue de ses travaux la mission portera un jugement sur la pertinence du renouvellement de chacune des délégations et, dans le cas contraire, proposera des solutions alternatives.

Elle proposera, si nécessaire, une évolution des données réglementaires pour les adapter aux besoins des politiques publiques du ministère et particulièrement des enquêtes épidémiologiques, et, pour les ovins, de la gestion du patrimoine génétique.

Elle dressera un bilan synthétique des délégations auditées sur lequel elle appuiera une définition des critères d'une délégation de gestion de base de données réussie tant sur le plan technique que sur celui du modèle économique et qui pourra fonder son appréciation sur la pertinence du principe même de délégation des bases de données.

4 – Déroulement de la mission

La mission sera composée de Pierre Abadie, Xavier Delomez, coordonnateur, et Christophe Gibon. Elle sera supervisée par Claude Rousseau. Elle sera suivie par le président de la première section et bénéficiera de l'appui des présidents de la troisième et de la sixième section.

4.1 - Méthodologie

La mission réalisera une analyse des informations recueillies lors des entretiens qu'elle provoquera et dans la documentation qu'elle recueillera. Ne s'agissant pas d'un audit interne elle ne procédera pas à une analyse de risques a priori. Néanmoins elle s'attachera à structurer les entretiens par l'élaboration et la communication préalable de questionnaires.

Pour l'analyse des aspects fonctionnels du cahier des charges la mission procédera en quatre phases:

- un premier entretien avec chaque délégataire sur la base d'un questionnaire structuré visant à examiner les aspects généraux : historique et structure du délégataire, situation financière, personnel, compétences, prestataires utilisés (choix, rémunération, contrôle), autres activités, projets à court et moyen termes.
- un second entretien avec le délégataire visant à apprécier la mise en œuvre du cahier des charges et comportant l'identification éventuelle des parties du cahier des charges non encore mises en œuvre.
- des entretiens avec les utilisateurs pour identifier les points de dysfonctionnement des dispositifs en place. Ces entretiens comprendront des tests directs sur les bases de données pour matérialiser et objectiver les critiques.
- retour vers les délégataires pour une analyse contradictoire des anomalies objectivées.

Les missionnaires veilleront à disposer de droits d'accès leur permettant de procéder par leurs propres moyens aux tests nécessaires.

Pour ce qui concerne les aspects de sécurité des cahiers des charges, la mission appréciera à partir des informations recueillies (contrats avec prestataires, questionnaire de sécurité, analyses d'incidents, analyses de réactivité) l'opportunité de compléter l'analyse en faisant procéder, en lien avec la sous-direction des systèmes d'information, à un audit de sécurité avec test d'intrusion par un prestataire extérieur.

En ce qui concerne les aspects financiers, la mission procédera à

- une analyse des documents comptables des délégataires ;
- un examen critique de la comptabilité analytique et de sa capacité à identifier la prestation déléguée au sein des autres activités du délégataire ;
- en lien avec la sous-direction des systèmes d'information, un examen du coût des prestations pouvant aboutir à un audit externe.

En ce qui concerne les principes de délégation, la mission analysera les informations issues de ses différents entretiens.

La mission s'appuiera sur le guide d'aide à la décision sur la délégation de mission de service public (rapport CGAAER 15095) qui donne une grille d'analyse pragmatique d'une délégation.

4.2 - Préparation et phase terrain

La mission se déroulera en trois temps :

- recueil des données et documents auprès du délégant, soit essentiellement la direction générale de l'alimentation au travers du bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux, du bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation et du bureau du pilotage du programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » mais aussi l'Institut de l'élevage et l'Institut du porc qui apportent leur soutien technique aux programmes d'identification.

- rencontre avec les trois délégataires et examen de leur organisation de leur fonctionnement ;

- rencontre avec des usagers des bases de données :

- à l'échelon national : notamment l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, GDS France, la plate-forme ESA, Coop de France, FFCB, FNICGV, INTERBEV, INAPORC, la Fédération nationale des exploitants des abattoirs publics ;
- à l'échelon opérationnel, dans trois ou quatre départements : direction départementale de la protection des populations, Établissement départemental de l'élevage, Groupement de défense sanitaire, marchés d'animaux vivants, abattoirs, négociants en porcs ou ovins-caprins, groupements de producteurs.

4.3 – Phase de restitution

La mission produira un rapport relatif à chacune des trois bases de données et un rapport de synthèse.

Chacun des trois rapports spécifiques sera soumis à une procédure contradictoire avec délégant et délégataire.

Le rapport de synthèse sera soumis à une procédure contradictoire avec la Direction générale de l'alimentation.

4.4 – Calendrier

Afin de préparer les futures délégations, la lettre de commande demande une remise des rapports au premier trimestre 2018.

Sous réserve d'une validation de la présente note de cadrage au milieu du mois de septembre 2017, le calendrier de la mission sera le suivant :

Recueil des données du délégant	Septembre 2017
Audit des délégataires	Septembre et octobre 2017
Rencontre des usagers centraux	Octobre 2017
Rencontre des usagers départementaux	Novembre 2017 à Janvier 2018
Contradictoire sur les rapports spécifiques	Janvier 2018

Contradictoire sur le rapport de synthèse	Février 2018
Remise des rapports définitifs	Mars 2018

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Deriu Pascal	MAA-DGAL- SDPRAT- BMOSIA	Adjoint au chef de bureau	06/07/2017
Gueriaux Didier	MAA-DGAL-SDSPA	Sous-directeur	21/06/2017
Luccioni Marie	MAA- DGAL-SDPRAT	adjoint sous-directeur	20/06/2017
Genton Benjamin	MAA-DGAL-SDPRAT	Sous-directeur	20/06/2017
Bergeret Ingrid	MAA - DGAL- SDPRAAT - BMOSIA	Chef de bureau	14/06/2017
Primot Pierre	MAA - DGAL - SDSPA	Chef du BICMA	07/12/2017
Joundi Naed	MAA-DGAL- SDPRAT- BMOSIA	Chargé d'études	06/07/2017
Jullien Eric	Institut de l'élevage	Chef de service	01/09/2017
Debroux Adrien	Institut de l'élevage	Chef de projet Etude et Conduite de Projets d'Informatisation	01/09/2017
Aubry Alexia	IFIP	Ingénieur d'études - Pôle Techniques d'élevage	05/09/2017
Frette François	OVINFOS	Directeur	12/10/2017
Huet Maurice	OVINFOS	Président d'OVINFOS Président d'INTERBEV Ovins	13/09/2017
Kerveillant Jean-Yves	NORMABEV	Directeur	10/10/2017
Hachet Alexa	NORMABEV	Responsable de base de données	10/10/2017
Tomasi Jean-Dominique	NORMABEV	Responsable des SI	12/10/2017
Chrétien Gérard	BD PORC	Président	31/01/2018
Fauvet Etienne	GDS France	Membre du bureau	11/10/2017
Béguin Laure	GDS France		11/10/2017
Antoine Thuard	GDS France		11/10/2017
David Ngwa-Mbot	GDS France		11/10/2017
Feliot Joelle	DDPP 59	Directrice	14/11/2017
Bourdon Sabrina	DDPP59	TSMA -SPAÉ	14/11/2017
Vanacker David	DDPP 59	TSMA - SPAÉ	14/11/2017
Bailly Cédric	DDPP 59	Chef du service santé protection animale et environnement	14/11/2017
Carrez Christian	EDE 59-62	Chef du service	14/11/2017

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Piesset Jean-Robert	EDE 59-62	Adjoint au chef de service	14/11/2017
Tondeur Sandrine	BD PORC/URGPP	Assistante comptable	14/11/2017
Timmerman Bernard	Abattoir Timmerman	Directeur	15/11/2017
Cornet Sylvie	Abattoir Timmerman	Secrétaire	15/11/2017
Heuel Jean-Michel	GPPMF	Directeur	15/11/2017
Coualan Nolwenn	BD PORC	Gestion générale	31/01/2018
Desrue Marie-Christine	BD PORC	Gestion informatique	31/01/2018
Devienne Gilles	GPPMF	Commercial	15/11/2017
Fauconnier Jean-Bernard	GDS59	Président	16/11/2017
Plancke Laurence	GDS59	Directrice	16/11/2017
Wolf Frédéric	GDS59	Vétérinaire conseil	16/11/2017
Carion Josiane	Abattoir	Responsable administrative	12/12/2017
Leclercq Gaetan	Sodem	Directeur	12/12/2017
Salles Marina	Chambre d'agriculture de la région Nouvelle aquitaine	Directrice de l'EDEI	12/12/2017
Favre Florence	Chambre régionale d'agriculture	Responsable équipe EDE	12/12/2017
Lanterne Adeline	DDPP 86	Cheffe de service Santé, Protection Animales et Environnement	13/12/2017
Papin Christophe	Caveb	Responsable de la section ovine	13/12/2017
Gatignaud Arnaud	Caveb	Directeur	13/12/2017
Charles Catherine	GDS 86	Directrice	14/12/2017
Mendes Raphael	Interbev	Comptable	11/01/2018
Bony Yves	GDS 12	Directeur	16/01/2018
Cordonnier Solenne	BD PORC	Valorisation et fiabilisation de données	19/02/2018
Megneaud Carine	EDE Bretagne	Coordinatrice de l'équipe des Côtes d'Armor	13/02/2018
Ginestet Marc	GDS 12		16/01/2018
Massicot Christian	DDCSPP 35 -Service SPA	Responsable Ovins-caprins	13/02/2018
Le Moine Michel	DDCSPP 35	Adjoint chef de service	13/02/2018
Bichard Françoise	DDCSPP 35 -Service SPA	Responsable secteur	13/02/2018
Vaucel Didier	DDCSPP 35	Coordonnateur pôles de la DDCSPP	13/02/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Hoguet Emile	DDCSPP 35 -Service SPA	Responsable secteur porc	15/02/2018
Le Moan Laetitia	EDE Bretagne	Coordinatrice d'équipe	13/02/2018
Bargain Nadine	EDE bretagne	Assistance	13/02/2018
Cotten Jeanne-marie	EDE bretagne	Assistante	13/02/2018
Kutshera Mélanie	Cooperl	Responsable qualité - groupement de producteur de porcs	14/02/2018
Legoff Véranne	Cooperl	Responsable qualité industrie des viandes	14/02/2018
Marc Besnier	Cooperl	Adjoint à la direction du groupement de producteurs	14/02/2018
Romain Alexandra	Abattoir Gallais	Vétérinaire officiel	14/02/2018
Saiget Thibaut	Abattoir Gallais	Responsable de production	14/02/2018
Guineheux Dominique	Abattoir Gallais	Responsable achat vif Bigard	14/02/2018
Borius Eric	GDS Bretagne	Directeur adjoint	15/02/2018
Le Blanc Jean-Michel	SRAL Bretagne	Chargé de mission Identification	15/02/2018
Portes Hélène	APCA	Chargée de mission au service élevage et agro-équipement	26/03/2018

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

AM	Arrêté ministériel
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARSOE	Association régionale de service aux organismes d'élevage
BDNI	Base de données nationale d'identification
BEAD	Bureau des établissements d'abattage et de découpe
BICMA	Bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux
BMOSIA	Bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation
BPPSQA	Bureau du pilotage du programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation »
BSA	Bureau de la santé animale
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNOPSAV	Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DD(CS)PP	Direction départementale de la (cohésion sociale et) de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGAL	Direction générale de l'alimentation
EDE	Établissement départemental de l'élevage
FAM	France agri-mer
FNCBV	Fédération nationale de la coopération bétail et viande
FNEAP	Fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics
FNICGV	Fédération nationale de l'industrie et du commerce en gros des viandes.
FNP	Fédération nationale porcine
GDS	Groupement de défense sanitaire
MOA	Maîtrise d'ouvrage
OVS	Organisme à vocation sanitaire
QT	Qualité traçabilité

SDPRAT	Sous direction du pilotage des ressources et des actions transversales
SDSPA	Sous-direction de la santé et de la protection animale
SI	Système d'information
SIE	Système d'information de l'élevage
SPIE	Système professionnel information élevage

Annexe 5 : Dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives à la délégation des bases de données d'identification

Article L212-12-1

Pour assurer le suivi statistique et administratif des animaux dont l'identification est obligatoire en application de la présente section et pour permettre d'identifier leurs propriétaires, les données relatives à l'identification de ces animaux, le nom et l'adresse de leurs propriétaires successifs et la mention de l'exécution des obligations administratives auxquelles ces derniers sont astreints peuvent être enregistrés dans un fichier national et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les modalités d'application du présent article. Il précise les conditions dans lesquelles la collecte des données et leur traitement peuvent être confiés à des personnes agréées par le ministère chargé de l'agriculture, la durée de conservation et les conditions de mise à jour des données enregistrées et les catégories de destinataires de ces données.

Article D212-13

Abrogé

Article R212-14

L'agrément mentionné à l'article L. 212-12-1 est délivré, après avis de la commission nationale d'identification mentionnée à l'article D. 212-13, à des personnes répondant aux conditions d'aptitude, d'expérience et de compétences techniques nécessaires à la tenue d'un fichier nominatif, à l'issue d'un appel à candidatures.

Article R212-14-1

Lorsque la personne agréée ne respecte pas les règles fixées par les arrêtés mentionnés à l'article R. 212-14-5, l'agrément peut être suspendu, pendant une durée qui ne peut excéder un an, ou retiré, après avis de la commission mentionnée à l'article D. 212-13.

La personne intéressée est préalablement informée des motifs et de la nature des mesures envisagées et mise en mesure de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales.

La décision de suspension ou de retrait d'agrément désigne l'institution ou le service public qui, à titre provisoire, assure les missions pour lesquelles l'agrément avait été délivré.

Article R212-14-2

Les données enregistrées sont conservées, selon l'espèce concernée, pendant une durée maximale de cinq ans suivant la déclaration de décès de l'animal.

En l'absence de déclaration de décès, les données sont conservées un an au plus après l'âge maximal que peuvent atteindre les animaux de l'espèce concernée.

Ces durées de conservation ne s'appliquent pas aux équidés enregistrés qui sont inscrits dans un livre généalogique.

L'arrêté mentionné à l'article R. 212-14-5 précise pour chaque traitement la durée de conservation des données propre à chaque espèce.

Article R212-14-3

Les données sont mises à jour soit par les personnes, services ou organismes chargés de l'identification des

animaux, soit par le responsable du traitement, saisi, le cas échéant, par le propriétaire ou le détenteur de l'animal, soit directement par ces derniers au moyen d'un accès personnel et sécurisé.

Article R212-14-4

Peuvent être destinataires des données, dans la limite de leurs attributions et aux seules fins prévues à l'article L. 212-12-1 :

- les personnes, services ou organismes qui contribuent à l'identification des animaux ;
- les préfets ;
- les agents des services de police et des unités de gendarmerie nationales ;
- les agents des services de secours contre l'incendie ;
- les maires ;
- les organismes à vocation statistique pour l'analyse et l'information ;
- les organismes à vocation sanitaire ;
- les organismes payeurs des aides agricoles ;
- les organismes qui contribuent à l'amélioration génétique des animaux ou la recherche ;
- les personnes ou organismes mentionnés aux articles L. 214-6-1, L. 214-6-2 et L. 214-6-3 ;
- les personnes chargées de l'équarrissage ;
- les agents et organismes mentionnés aux articles L. 221-5, L. 231-2 et L. 231-4.

Article R212-14-5

Les traitements propres à chaque espèce ou groupe d'espèces sont autorisés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture ou, le cas échéant, par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et d'un ou plusieurs autres ministres intéressés. Cet arrêté précise les modalités d'établissement, de contrôle et d'exploitation des données traitées.

Annexe 6 : Composition des associations délégataires

OVINFOS

Deux sociétaires : l'APCA et INTERBEV

BDPORC

24 sociétaires :

- Coop de France Bétail et Viande (ex-FNCBV),
- l'APCA,
- la FNP,
- INAPORC,
- Culture-Viande (ex-SNCP),
- la FedeV (ex-FNICGV),
- la FNEAP,
- et 17 structures professionnelles régionales.

NORMABEV

7 membres fondateurs :

- la Fédération nationale bovine (FNB),
- Coop de France bétail et viande,
- la Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB),
- la Fédération nationale de l'Industrie et des commerces en gros de viande (FNICGV devenue FedeV),
- les entreprises françaises de viande (SNIV et SNCP devenu Culture Viande),
- la Fédération nationale des exploitants d'abattoir prestataires de service (FNEAP),
- la Confédération française de la boucherie et boucherie-charcuterie traiteurs (CFBCT).

11 membres actifs :

INTERBEV

INTERBEV ALSACE

INTERBEV AQUITAINE

INTERBEV FRANCHE COMTE

INTERBEV Paris Ile de France

INTERBEV AUVERGNE

INTERBEV NORMANDIE

INTERBEV BOURGOGNE

INTERBEV CHAMPAGNE ARDENNE

INTERBEV BRETAGNE

INTERBEV CENTRE

Annexe 7 : Proposition de rédaction des articles R212-14-2 et R212-14-5 du CRPM

Actuel article R212-14-2 du code rural et de la pêche maritime

Les données enregistrées sont conservées, selon l'espèce concernée, pendant une durée maximale de cinq ans suivant la déclaration de décès de l'animal.

En l'absence de déclaration de décès, les données sont conservées un an au plus après l'âge maximal que peuvent atteindre les animaux de l'espèce concernée.

Ces durées de conservation ne s'appliquent pas aux équidés enregistrés qui sont inscrits dans un livre généalogique.

L'arrêté mentionné à l'article R. 212-14-5 précise pour chaque traitement la durée de conservation des données propre à chaque espèce.

Actuel article R212-14-5 du code rural et de la pêche maritime

Les traitements propres à chaque espèce ou groupe d'espèces sont autorisés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture ou, le cas échéant, par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et d'un ou plusieurs autres ministres intéressés. Cet arrêté précise les modalités d'établissement, de contrôle et d'exploitation des données traitées.

Rédactions proposées :

Article R212-14-2

Modification du premier alinéa :

« Les données à caractère personnel, c'est-à-dire toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres, sont conservées, selon l'espèce concernée, pendant une durée maximale de dix ans suivant la déclaration de décès de l'animal. »

Le reste sans changement.

Article R212-14-5

Les traitements propres à chaque espèce ou groupe d'espèces sont autorisés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture ou, le cas échéant, par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et d'un ou plusieurs autres ministres intéressés. Cet arrêté précise les modalités d'établissement, de contrôle et d'exploitation des données traitées.

Dans tous les cas, les traitements visant à supprimer le caractère personnel d'une donnée sont autorisés.

Annexe 8 : Proposition d'arrêté d'agrément

Arrêté agréant un gestionnaire de la collecte et du traitement des données relatives aux mouvements des

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt,

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment les articles L. 212-12-1, R. 212-14 et R. 212-14-1 à R212-14-5 ;

Vu l'arrêté fixant les modalités d'identification de l'espèce,

Vu l'arrêté publiant le cahier des charges,

Considérant que par courrier en date du ..., la structure a présenté sa candidature à la gestion des la collecte et du traitement des données relatives aux mouvements des

Considérant les points saillants éventuels de la candidature,

Vu l'avis du CNOPSAV,

Arrête :

Article 1^{er}

Identité de la structure, adresse, numéro Siren, dénommé ci-après « le gestionnaire », est agréé pour une durée de cinq ans en qualité de gestionnaire de la collecte et du traitement des données relatives aux mouvements des

Article 2

Le gestionnaire se conforme dans l'exécution des missions qui lui sont confiées à l'arrêté du ... relatif à l'identification des ... et à l'arrêté du ... publiant le cahier des charges.

Le gestionnaire ne peut sous-traiter une partie des missions, y compris les missions de gestion informatique, que deux mois au moins après en avoir informé le ministre en charge de l'agriculture. Cette information préalable n'est pas requise pour les sous-traitants présentés dans la lettre de candidature.

Article 3

Le gestionnaire supporte l'ensemble des charges relatives à la gestion du service public délégué. Il peut bénéficier, à sa demande, de subventions du ministre chargé de l'agriculture destinées à prendre en charge tout ou partie des frais liés aux investissements matériels ou immatériels ou à des dépenses exceptionnelles auxquels il doit procéder pour l'exercice de ses missions.

Le gestionnaire peut, après en avoir informé le ministre chargé de l'agriculture, mettre à la charge des usagers du service public partie ou totalité des frais liés à la gestion de ce service. Les tarifs sont publiés et librement accessibles sur la page d'accueil du site web du gestionnaire prévu par le cahier des charges.

Article 4

Le ministre de l'agriculture invite, aussi souvent que de besoin et au moins une fois par an, le gestionnaire à présenter à ses services ainsi qu'aux membres concernés du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale mentionné à l'article D. 200-2 du code rural et de la pêche maritime, le bilan de la période écoulée et particulièrement :

- le compte d'exploitation et le bilan pour l'année N-1,
- le compte d'exploitation prévisionnel pour l'année N,
- le rapport du commissaire aux comptes de l'organisme,
- la comptabilité analytique par action ;
- un tableau de bord relatif au fonctionnement et à l'utilisation de la base de données des mouvements faisant notamment état des périodes d'indisponibilité, des temps de réponse normalisés ; des niveaux et périodes d'interrogations de la base de données et du taux d'évolutions des abonnés;
- des indicateurs techniques et notamment les taux de respect des obligations réglementaires de déclaration et les taux d'anomalies déclaratives ;
- les données relatives aux corrections des erreurs de déclaration ;
- l'évolution de l'organisation de son système informatique et la description des missions réalisées par les prestataires de service ;
- le fichier d'inventaire et notamment la liste des biens acquis par le gestionnaire indispensables au fonctionnement du fichier,
- l'état des provisions, des immobilisations et des amortissements par type,
- le résultat des audits techniques et comptables externes.

Le compte-rendu de cette présentation et des débats auxquels elle a donné lieu, appelé compte-rendu de délégation établi par les services du ministère chargé de l'agriculture, et l'ensemble des pièces présentées à l'exception de celles contenant un secret protégé par la loi, sont publiés, dans un délai de deux mois, sur la page d'accueil du site web du gestionnaire.

Article 5

L'agrément peut être suspendu ou retiré dans les conditions prévues à l'article R. 212-14-1 du code rural et de la pêche maritime dans les cas mentionnés aux I à V, par arrêté du ministre en charge de l'agriculture publié au Journal officiel de la République française.

I. — L'agrément peut être suspendu en cas de méconnaissance par le gestionnaire des dispositions des arrêtés susvisés.

II. — En cas de faute d'une particulière gravité, notamment si le gestionnaire agréé n'a pas assuré les missions qui lui ont été confiées dans les conditions fixées réglementairement, ou en cas d'interruption totale du service pendant huit jours, le ministre en charge de l'agriculture peut, après

mise en demeure préalable par lettre recommandée avec accusé de réception fixant le délai de réparation et non suivie d'effet, retirer l'agrément en prononçant la déchéance du gestionnaire. Sont notamment réputées constituer des fautes d'une particulière gravité le fait que le gestionnaire :

- commette des manquements graves et répétés dans l'exécution de ses obligations, notamment en cas de dépassement répété des délais d'exécution qui lui sont impartis ;
- déclare ne pas pouvoir exécuter ses engagements ;
- ne respecte pas les conditions de mise à disposition des moyens qui lui sont remis, notamment en cas de défaut de présentation, de mauvais emploi ou d'utilisation abusive de ces moyens ;
- ne communique pas les modifications de son fonctionnement pouvant influencer le déroulement de la mission ;
- fait obstacle à l'exercice d'un contrôle par les services du ministère en charge de l'agriculture ;
- se livre, à l'occasion de l'exécution des missions qui lui sont confiées, à des actes frauduleux.

III. — L'agrément pourra également être retiré en cas de dissolution du gestionnaire ou en cas de cessation d'activité consécutive notamment à une liquidation judiciaire.

IV. — L'agrément pourra être retiré dans les mêmes formes en cas de force majeure ou si le gestionnaire rencontre, au cours de la réalisation de sa mission, des difficultés techniques particulières, dont la solution nécessiterait la mise en œuvre de moyens hors de proportion avec ses moyens.

Le ministre en charge de l'agriculture peut dans ces deux cas retirer l'agrément de sa propre initiative ou à la demande du gestionnaire.

V. — Le ministre en charge de l'agriculture peut également retirer l'agrément pour un motif d'intérêt général. Le gestionnaire est alors indemnisé du préjudice occasionné.

Dans tous les autres cas de retrait ou de résiliation, l'État n'est pas tenu au versement d'une indemnité.

Article 6

Éventuelle dérogation temporaire ou limitée au cahier des charges

Article 7

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe 9 : Proposition d'arrêté fixant le cahier des charges

Arrêté fixant le cahier des charges de la délégation de la collecte et du traitement des données relatives aux mouvements des animaux de l'espèce....

Article 1^{er} – Objet

Le présent arrêté définit le cahier des charges de la délégation prévue par l'article L212-12-1 et les articles R212-14 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Il s'impose à la personne agréée à cet effet par arrêté du ministre en charge de l'agriculture pris en application de l'article R212-14 du code rural et de la pêche maritime, dénommée ci-après « le gestionnaire ».

Article 2 – Définition de la délégation

La délégation de l'article 1^{er} est constituée par la collecte et la gestion des données relatives aux mouvements des animaux de l'espèce, le transfert de ces données à la base de données nationale d'identification gérée par le ministère chargé de l'agriculture et la mise à disposition des personnes déclarant des mouvements des informations d'encadrement de ces mouvements.

Article 3 – Définitions

Au sens du présent arrêté on entend par

- détenteur : toute personnes soumise à une obligation déclarative en application des articles R 212- à R212- du code rural et de la pêche maritime ou toute personne exécutant cette obligation en vertu d'une délégation.
- acteur : toute personnes ayant des droits d'accès aux données personnelles en application de l'article 9.
- informations d'encadrement des mouvements : données pouvant être rattachées à un cheptel ou à un lot d'animaux et dont la connaissance est de nature à modifier l'origine ou la destination des animaux ; elles concernent une qualification sanitaire, commerciale ou liée à un signe de qualité ; elles peuvent être issues d'une décision administrative ou de nature privée.

Chapitre Premier – Exécution de la délégation

Article 4 – La collecte des données

Note : les parties entre crochets sont à adapter à l'espèce.

[I - Sur la base d'un accès à la BDNI, le gestionnaire tient à jour le fichier des exploitants et des exploitations d'élevage porcins. Le gestionnaire dispose également d'une mise à jour quotidienne du fichier des échanges de porcins vivants, extrait du système d'information européen TRAdE and Control Expert System (TRACES).]

II - Le gestionnaire met à la disposition du public un site web composé d'une partie à accès libre, dénommée ci-après page d'accueil, et d'une partie à accès contrôlé. Ce site permet notamment

aux détenteurs de s'acquitter de leurs obligations déclaratives, de modifier les données qu'ils ont déclarées, et de consulter les informations auxquelles l'article 9 leur donne accès.

Ces obligations déclaratives doivent pouvoir être réalisées par saisie des informations ou par transfert de fichiers.

Les conditions générales d'utilisation, le présent cahier des charges, la décision d'agrément du gestionnaire, les compte-rendus annuels de délégation sont disponibles sur la page d'accueil du site.

Le site porte le logo du ministère en charge de l'agriculture sur la page d'accueil et au moins chaque fois que figure celui du gestionnaire.

III - Le gestionnaire déploie un réseau permanent d'assistance aux utilisateurs du site web sur l'ensemble du territoire national. Ce réseau comprend, au bénéfice des éleveurs et des détenteurs non professionnels d'animaux, un service, qui peut être payant, de traitement des déclarations faites sur papier.

Article 5 – La gestion des données

I - Les données devant être enregistrées pour chaque détenteur d'animaux de l'espèce ... sont décrites à l'annexe I.

Les données devant être enregistrées pour chaque acteur sont décrites à l'annexe II.

II - Les données sont conservées conformément à l'article R212-14-2 du code rural et de la pêche maritime.

III - Le gestionnaire identifie les situations d'anomalie décrites en annexe III. Il met en place les mesures correctives comprenant notamment l'information de l'apporteur des données. Celles des anomalies de l'annexe III-B qui persistent malgré ces mesures correctives font l'objet d'une information des services déconcentrés de l'État chargés du contrôle de l'identification.

Article 6 – Le transfert des données à la BDNI

Les données de mouvement transférées à la BDNI, la fréquence et les modalités techniques de ces transferts sont décrites en annexe IV.

[Le non transfert à la BDNI de trois lots consécutifs de données ou de dix lots de données constitue une faute d'une particulière gravité.]¹⁶

Article 7 – La commercialisation des données

Toute demande de requête anonymisée peut donner lieu à la perception d'une somme correspondant au coûts de traitement spécifique des données.

Article 8 – La mise à disposition des informations d'encadrement de mouvement

¹⁶ Vérifier que la notion de lot est compatible avec les modalités techniques imposées (passage au web-service).

I - Le gestionnaire est tenu de collecter et de donner libre accès aux informations d'encadrement de mouvement suivantes :

- toutes les décisions de limitation de mouvement prise par les préfets ;
- les qualifications sanitaires délivrées par les préfets ;
- les autres qualifications sanitaires faisant l'objet d'une demande de publication d'un organisme à vocation sanitaire désigné à l'article L201-11 du code rural et de la pêche maritime ;
- les marques ou signes de qualité faisant l'objet d'une demande de publication de l'interprofession.

II - Les informations sont transmises au gestionnaire et mises à jour par le ministère chargé de l'agriculture ou par le demandeur.

Chapitre II – Règles de sécurité

Article 9 – Confidentialité des données

I - Ont accès aux données personnelles,

1 – dans le cadre de leurs fonctions et sans restriction territoriale

- le gestionnaire de la délégation et ses collaborateurs ou sous-traitant ;
- le directeur général de l'alimentation et ceux de ses collaborateurs désignés par lui à cet effet ;
- les services déconcentrés de l'État en département ou en région ayant à connaître de l'identification animale ;
- les services des chambres d'agriculture en charge de l'identification animale ;
- tout autre organisme ou personne mentionné à l'article R212-14-4 du code rural et de la pêche maritime et désigné à cet effet par le directeur général de l'alimentation ;

2 – les personnes concernées par les données personnelles et celles qu'elles ont autorisées à cet effet.

II – Les données de mouvement qui ne peuvent, par nature ou par anonymisation, être rattachées à une personne et les données d'encadrement des mouvements ont le caractère de données publiques publiées par une administration au sens de l'article L321-1 du code des relations entre le public et l'administration.

III – Le gestionnaire met en place et documente les procédures adaptées pour empêcher tout accès non autorisé aux données.

Article 10 - Intégrité des données

Le gestionnaire met en place et documente les procédures adaptées pour assurer l'intégrité des données.

Les données des annexes I et II sont dupliquées en permanence sur un site distinct de celui de leur gestion.

Article 11 - Traçabilité des données

Le gestionnaire répertorie et conserve pendant six mois au moins et 24 mois au plus les traces des interrogations et des utilisations de la base de données.

Article 12 - Disponibilité des données

Le gestionnaire s'assure auprès de ses sous-traitants de la disponibilité du site web à un taux annuel de disponibilité de l'infrastructure d'hébergement de 99,8 % et une durée mensuelle maximale d'indisponibilité de 10 heures. Une clause pénale est intégrée à cet effet dans les contrats de sous-traitance.

Article 13 – Audit de sécurité

Sur demande du directeur général de l'alimentation, le gestionnaire fait procéder à un audit de sécurité de ses procédures ou de celles de ses sous-traitants dont il lui communique les résultats.

Chapitre III – Exigences liées à la mission de service public

Article 14 – Demandes d'urgence

Le gestionnaire met en place une organisation spécifique et documentée lui permettant de répondre sous 24 heures à une demande du ministère de l'agriculture d'informations particulières concernant les mouvements d'animaux et particulièrement les éventuelles tournées de ramassage.

Article 15 – Dévolution des développements informatiques

En cas de rupture ou de non renouvellement de la délégation, la propriété des développements informatiques liés à la présente délégation, y compris les développements nécessaires à l'exposition sur le web, est dévolue au ministère chargé de l'agriculture qui la transférera au nouveau délégataire et à défaut l'exploitera.

Article 16 – Commercialisation des données

Toute utilisation commerciale ou publicitaire des données est interdite.

Le gestionnaire renouvelle la communication de cette interdiction auprès des acteurs ayant la possibilité de télécharger des fichiers de données concernant plusieurs personnes.

Article 17 – Exhaustivité des données

Le gestionnaire assure à l'égard des acteurs défaillants la diffusion de messages personnels ou collectifs visant à leur rappeler leurs obligations réglementaires déclaratives.

En cas de persistance du non-respect des obligations réglementaires déclaratives, le gestionnaire en avise le service de contrôle compétent et garde trace de cet avis.

Chapitre IV – Exigences générales

Article 18 – Information du public

Sur la page d'accueil du site web, le gestionnaire fournit une notice de présentation de son organisation et de ses objectifs et informe les usagers de l'existence et de la finalité de la base de données des mouvements ainsi que de leurs droits d'accès à ce fichier et de rectification des données les concernant. Le cas échéant, il y affiche ses tarifs.

Le site est conçu pour afficher sur chaque écran un dispositif d'aide en ligne de l'utilisateur.

Article 19 – Conformité générale

Le gestionnaire assure la conformité de ses développements informatiques, de ses traitements de données et du site web

- à la réglementation relative à l'identification de l'espèce ...
- à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Article 20 – Sous-traitance

Le gestionnaire peut sous-traiter, par partie, les tâches nécessaires à l'exécution de la présente délégation sous réserve d'imposer conventionnellement à ses sous-traitants les exigences adéquates du présent cahier des charges.

Article 21 - Exécution

Le directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXES

Annexe I : liste des données devant être enregistrées pour chaque détenteur d'animaux de l'espèce ...

Annexe II Liste des données devant être enregistrées pour chaque acteur

Annexe III : liste des situations d'anomalie

A : liste complète

B : liste des anomalies donnant lieu en cas de persistance ou de survenue à une information des services déconcentrés

Annexe IV : Modalités de transfert à la BDNI