

## 3

# Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter

### PRÉSENTATION

*Les données sont au cœur de la société de l'information et de la transformation numérique des administrations. Elles sont une composante essentielle des systèmes d'information grâce auxquels, désormais, les politiques publiques sont mises en œuvre.*

*Depuis la loi pour une République numérique de 2016, les données sont considérées comme un élément central de la démarche d'État-plateforme : l'ouverture des données publiques et la facilitation de toutes leurs utilisations (appelée aussi « valorisation ») sont les deux objectifs principaux de la politique de l'État en matière de données, car la valeur de ces dernières réside exclusivement dans leur usage.*

*La Cour des comptes a déjà souligné la nécessité d'une gouvernance cohérente de l'ouverture des données publiques de trois opérateurs relevant du ministère de la transition écologique et solidaire, dans un référé adressé au Premier ministre le 11 décembre 2018 intitulé « La valorisation des données de Météo-France, de l'Institut géographique national (IGN) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma) : l'enjeu de l'ouverture des données publiques ».*

*Elle a conduit en 2019 une enquête sur la transformation numérique du ministère de l'agriculture et de trois de ses opérateurs, l'Agence de services et de paiement (ASP), FranceAgriMer (FAM) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF).*

*Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que ses opérateurs sont à la fois producteurs et utilisateurs de données (sur les exploitations agricoles et les produits alimentaires, sur les aides agricoles européennes, sur les cultures et les cheptels...). Au cœur des systèmes d'information, ces données sont à la fois des outils au service des politiques publiques et la matière première de nouvelles utilisations (exploitations scientifiques ou commerciales, nouveaux services).*

*La diversité croissante des données, la forte augmentation de leur volume et la complexité de leurs régimes juridiques imposent au ministère de l'agriculture la mise en œuvre d'une politique cohérente de la donnée qui concilie circulation des données et protection de la vie privée, obligation renforcée par le règlement général sur la protection des données (RGPD) entré en vigueur en 2018.*

*À l'issue de son enquête, la Cour fait le constat que l'exploitation des données agricoles, produites en grande quantité, est très encadrée (I). Cette exploitation est indispensable pour améliorer l'action du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (II). Des progrès restent cependant à accomplir pour pleinement valoriser ces données (III).*

## **I - Des quantités massives de données dont l'exploitation est encadrée par la loi**

### **A - Des données très diverses produites en masse**

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) est détenteur d'un patrimoine de données<sup>127</sup> important : le dernier plan de transformation numérique, à l'été 2018, identifiait plus de 300 jeux de données. Les données de la sphère agricole sont collectées et produites par de nombreux acteurs : outre les services du ministère, centraux ou déconcentrés, et les opérateurs du ministère (ASP, FAM, CNPF, Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), Office national des forêts (ONF), Institut géographique national (IGN), des données sont également produites par des organismes professionnels (par exemple les filières) et des acteurs de terrain, vétérinaires, vignerons, éleveurs, exploitants agricoles, pêcheurs, etc.

---

<sup>127</sup> Les données sont des informations de toute nature : mesures, observations, résultats de calculs, renseignements déclaratifs, statistiques, fréquemment conservées électroniquement sous la forme de bases de données, destinées à être exploitées aux fins de prise de décision, notamment par des traitements automatisés informatiques. On rencontre fréquemment les expressions « *big data* » pour données en masse et « *open data* » pour données publiques.

Les données sont constituées en bases thématiques, riches et souvent complexes, qui relèvent de nombreuses catégories, parmi lesquelles :

- la politique agricole commune (PAC) : bénéficiaires d'aides, catalogue des mesures, montant des aides, indicateurs de résultat, parcelles agricoles et leur couvert, résultats de contrôles sur place ;
- la connaissance des animaux (cheptels, origine, race, âge) ;
- les statistiques relatives aux productions et filières (prix, coûts de production, résultats des entreprises, exportations) ;
- la pêche et l'aquaculture (stocks, captures, production, prix) ;
- la forêt (parcelles, nature et âge du peuplement, dénivelés, production) ;
- les résultats d'inspections ou contrôles sanitaires et vétérinaires.

Ces données ont des usages multiples : production de statistiques annuelles et connaissances scientifiques ; aide à la décision, suivi des marchés et des filières ; évaluation de politique publique ; contrôle et suivi des politiques mises en œuvre (sécurité sanitaire, encadrement des droits de plantation de vignes, contrôles vétérinaires) ; gestion et suivi des aides européennes<sup>128</sup> et nationales ; obligations liées à des politiques intégrées (pêche, eau, environnement, biodiversité), etc.

#### **Les données : nombre et diversité**

Certaines bases de données sont à la fois volumineuses par la quantité d'entrées (données en masse) et diversifiées par les attributs enregistrés pour chaque entrée.

Ainsi, la base de données nationale des identifiants (BDNI) des animaux professionnels compte-t-elle, pour les seuls bovins, plus de 20 millions de bêtes.

Le MAA et ses opérateurs répertorient dans leurs bases de données un grand nombre d'utilisateurs : 7 700 navires de pêche, 15 600 collectivités territoriales ou établissements publics, 83 000 entreprises agro-alimentaires, 560 000 exploitants, 3,5 millions de propriétaires forestiers.

<sup>128</sup> Les aides européennes relèvent de la politique agricole commune (PAC) et sont financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen de développement rural (FEADER). Pour la politique commune de la pêche (PCP), elles relèvent du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le registre parcellaire graphique (RPG), base de données consacrée à la gestion des aides de la PAC versées aux agriculteurs en fonction des surfaces cultivées, recense neuf millions de parcelles agricoles, pour chacune desquelles plus d'une dizaine de variables sont actualisées chaque année par l'Agence de services et de paiement. L'une de ces variables, la culture pratiquée, peut être déclinée en 300 valeurs différentes.

Couplées aux systèmes d'informations (SI)<sup>129</sup>, les données constituent à présent le support de mise en œuvre de toutes les politiques publiques du MAA à mesure que la dématérialisation et l'automatisation des procédures progressent.

## **B - La recherche d'un équilibre entre principe d'ouverture des données et protection des secrets**

Le cadre juridique relatif à l'utilisation des données doit concilier le principe d'ouverture<sup>130</sup> des données publiques, inscrit dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) en son article L. 311-1 introduit par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, et le respect de la vie privée et des multiples secrets protégés par la loi<sup>131</sup>. La protection des données personnelles a été récemment renforcée par l'entrée en vigueur des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD). Le RGPD précise les obligations d'information des tiers quant aux données détenues les concernant, leur donne un droit d'accès et de rectification, et impose le principe d'un recueil systématique et renouvelé de leur consentement pour toute réutilisation de ces données.

<sup>129</sup> Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classer, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

<sup>130</sup> Pour mémoire, l'ouverture des données publiques poursuit trois objectifs : renforcer la transparence de l'action administrative et de la vie publique, identifier des leviers d'amélioration de la gestion publique et susciter l'innovation économique.

<sup>131</sup> Sont notamment protégés le secret statistique, le secret de la vie privée, les secrets des affaires, et ne sont communicables qu'à l'intéressé les informations portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, ou faisant apparaître un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (article L. 311-6 du CRPA).

L'ouverture des données publiques du MAA s'effectue selon les dispositions législatives en vigueur : les administrations et les opérateurs publics doivent publier un registre des informations publiques (RIP) répertoriant toutes les bases de données détenues et ouvertes au public. Si le MAA respecte globalement cette obligation, il n'en va pas systématiquement de même pour les trois opérateurs contrôlés par la Cour.

Les règlements<sup>132</sup> des aides européennes (FEAMP, FEADER et FEAGA) imposent la publication annuelle, en ligne, des informations suivantes : nom du bénéficiaire d'aides, commune d'enregistrement, montant des paiements des différentes mesures, type et description des mesures. C'est la contrepartie des aides allouées<sup>133</sup>.

L'ouverture par principe des données publiques agricoles doit cependant s'opérer dans le respect de la protection des secrets, avec des distinctions sensibles selon la nature des données.

**L'application des règles de protection du secret par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**

La protection des secrets (par exemple celui de la vie privée ou celui des affaires) est plus ou moins forte selon la qualification des données concernées.

<sup>132</sup> Article 111 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

<sup>133</sup> Les systèmes d'information et de gestion des aides de la PAC (dénommés ISIS et OSIRIS) ont connu des dysfonctionnements majeurs, sources d'importants retards de paiement des aides aux agriculteurs, ces cinq dernières années. Ils ont fait l'objet de plusieurs travaux des juridictions financières : Cour des comptes, *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) : une gestion défailante, une réforme à mener*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2018 ; *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). La Cour y reviendra dans un rapport sur la conduite par l'État des grands projets numériques, à remettre à la commission des finances du Sénat en juin 2020.

Ainsi, la CADA a rendu des avis très protecteurs du respect de la vie privée : elle a recommandé que la diffusion du registre parcellaire graphique ne permette pas d'identifier les exploitants des îlots (ensemble de parcelles culturales contiguës) alors que les parcelles et leurs propriétaires sont des données accessibles au public *via* le cadastre<sup>134</sup>. Cet avis rejoint le RGPD selon lequel les données de localisation sont des données personnelles.

Dans d'autres décisions, ne concernant pas le registre parcellaire graphique, elle s'est prononcée pour la publication de documents qui, en principe, ressortissent de la catégorie des informations qui ne sont communicables qu'à l'intéressé. Elle a ainsi estimé que la demande formulée par une association d'avoir communication des résultats d'inspection d'un élevage porcin était recevable, au motif que ces documents relevaient de la catégorie des informations environnementales, donc communicables sans restriction à toute personne en faisant la demande (article L. 124-2 du code de l'environnement) nonobstant les règles de protection de la vie privée<sup>135</sup>.

Les données environnementales et celles relatives aux émissions de substances dans l'environnement sont donc publiables avec peu de restrictions. Dès lors, l'État pourrait améliorer l'information du public en rendant accessibles chaque année ces données de manière organisée et en veillant à les mettre en valeur, par exemple sous une forme cartographique.

La valorisation des données publiques agricoles par des acteurs publics ou privés doit cependant tenir compte des exigences du RGPD. Le respect de l'obligation de recueillir le consentement des tiers à la réutilisation de données les concernant, ainsi que de celle de conserver la trace de ce consentement et de l'authentifier, se heurte pour l'heure à des difficultés techniques qui ne sont que partiellement surmontées et freinent les initiatives en ce sens. C'est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui veille à la bonne application des dispositions issues du RGPD et à l'utilisation conforme des systèmes d'information nominatifs.

Ainsi, afin de pouvoir diffuser les résultats d'inspection de restaurants, en principe couverts par le secret (au titre de l'article L. 311-6 du CRPA relatif aux « informations de nature à porter préjudice aux intéressés »), c'est une disposition législative expresse du code rural qui

<sup>134</sup> Avis CADA n° 20163985 du 20 octobre 2016 ASP, délégation du Limousin.

<sup>135</sup> Conseil CADA n° 20172154 du 22 juin 2017, direction départementale de la protection des populations du Finistère.

autorise désormais leur publication aux fins de bonne information du public<sup>136</sup>.

Le MAA et ses opérateurs, comme tous les acteurs publics, sont encore dans une phase de recherche d'un équilibre entre protection de la vie privée et ouverture des données<sup>137</sup>.

## **II - Exploiter les données, une nécessité pour améliorer l'action du ministère**

L'utilisation des données s'articule autour de trois axes : la gestion efficace des données en interne au sein de l'administration dans le cadre des procédures existantes, l'exploitation des données en masse pour innover et améliorer les politiques publiques et, enfin, la mise à disposition auprès de tiers extérieurs à l'administration pour favoriser les réutilisations.

### **A - Mieux employer les données pour moderniser et simplifier l'administration**

L'action du MAA et de ses opérateurs se traduit, pour les usagers, par le recours à environ 400 procédures qui requièrent de nombreuses informations et documents à transmettre par formulaires. La simplification des procédures vise à limiter les informations et pièces demandées et, notamment, à réutiliser celles déjà fournies : c'est la démarche intitulée « Dites-le nous une fois ». L'amélioration de la relation avec les usagers passe aussi par des procédures automatisées en ligne, l'assistance au renseignement des formulaires et des réponses instantanées sur la recevabilité de certaines demandes.

---

<sup>136</sup> L'article 45-1 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a introduit une disposition à l'article L. 231-1 du code rural autorisant la publication des données des contrôles vétérinaires selon des modalités définies réglementairement (décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments).

<sup>137</sup> La CADA et la CNIL, en association avec les services d'Etalab, ont élaboré un guide portant sur l'ouverture des données qui n'est paru qu'en mai 2019 (CNIL, CADA, Etalab, *Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques* (« open data »), *présentation du cadre juridique de l'ouverture des données*).

Cette modernisation repose sur l'utilisation automatique des données au moyen de petits programmes informatiques appelés « interfaces de programmation applicatives » (API)<sup>138</sup> dans les systèmes d'information. La mise en commun des bases de données publiques, leur accessibilité et le bon fonctionnement des API permettent aux applications de rechercher, de manière autonome, les informations utiles *via* internet.

### **Identifier et authentifier des usagers : SIRIUS et BACUS**

Les usagers du MAA et de ses opérateurs ont des identifiants propres à chaque organisme : un numéro « Numagrin » dans la base de données nationale des usagers (BDNU) du MAA, un numéro dit « PACAGE » dans le SI de la PAC « Telepac » et un numéro SIRET auprès de l'Insee pour les entreprises.

Jusqu'en 2018, ces administrations ne partageaient pas leurs données, ce qui aboutissait pour les usagers à des demandes redondantes. Pour y remédier, le MAA a développé le « système d'indexation et de référencement interne des usagers » (SIRIUS) déployé, en septembre 2018, dans les services d'économie agricole des directions départementales des territoires et de la mer. SIRIUS attribue un identifiant unique aux usagers du MAA et permet, *via* des API (notamment l'« API Entreprises » développée par la DINUM), la mise à disposition automatisée de données du répertoire SIRENE de l'Insee, du répertoire national des associations (RNA), de la Mutualité sociale agricole ainsi que de données fiscales.

En complément, un deuxième système assure l'authentification des tiers et leur inscription : BACUS (« base d'authentification des usagers ») sécurise les authentifications et permet aux usagers de consulter ou modifier leurs informations personnelles, ainsi que de suivre l'avancement de leurs démarches. BACUS n'est toutefois pas encore ouvert aux entreprises car la livraison du module d'identification (« Pro Connect »), développé par la direction interministérielle du numérique (DINUM), se fait attendre.

Les échanges entre les bases de données du ministère, celles de ses opérateurs et celles d'autres administrations (base SIRENE de l'Insee, données fiscales DGFIP par exemple) ont ainsi permis de faire évoluer certaines procédures par l'automatisation du renseignement des formulaires et par l'amélioration de leur ergonomie.

---

<sup>138</sup> Une interface de programmation applicative (ou API) est un ensemble de fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent et échangent automatiquement des données par internet en flux continu.



Des applications nomades facilitent les démarches des usagers comme, par exemple, dans l'enseignement agricole où deux applications « ARPENT » permettent les inscriptions en ligne aux examens, le renseignement automatisé des formulaires et la consultation des résultats à distance.

**VITIPANTATION : utilisation automatisée de données interministérielles pour simplifier les démarches des viticulteurs**

Fruit de la collaboration des services du Premier ministre, de FranceAgriMer, de l'INAO, du MAA, de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de l'IGN, VITIPANTATION est un « e-service » qui permet aux viticulteurs de faire des demandes d'autorisation de plantation.

Cette téléprocédure fonctionne grâce à des API avec d'autres SI : celui de l'IGN (Géoportail) et le casier viticole informatisé (CVI) de la DGDDI. Elle repose aussi sur l'identification des exploitants, *via* leur numéro SIRET et leur inscription préalable auprès de FAM.

Les déclarations, dématérialisées, bénéficient d'une aide à la saisie en ligne avec un outil cartographique (superposition des parcelles cadastrales et d'un fond cartographique, ainsi que des aires des indications géographiques protégées). L'instruction des demandes est rapide, voire automatique pour la majorité des demandes avec, dans ce cas, une délivrance instantanée des autorisations.

Pour la campagne 2017, plus de 40 000 décisions ont été rendues. Le gain est notable pour les usagers : saisie ergonomique, formulaire pré-rempli, contrôle de cohérence automatique des champs et indication immédiate du résultat de l'instruction pour un certain nombre de dossiers. Le guichet unique permet aux exploitants de retrouver toutes les informations utiles sans démarche physique auprès de différents services. Pour les agents, la charge de travail liée à l'instruction et à la réconciliation des informations est allégée (l'application permet de délivrer de l'ordre de 40 000 autorisations par an depuis la mise en œuvre de l'obligation d'autorisation en 2015). Le développement de l'application a représenté en 2019 une dépense d'investissement de 1,3 M€.

Ces quelques réalisations illustrent bien les évolutions que l'on est en droit d'attendre de l'exploitation efficace des données. Le MAA doit encore progresser : ainsi le principe « Dites-le nous une fois » n'est pas encore appliqué pour toutes les démarches et la simplification de l'ensemble des procédures administratives du MAA reste à venir.





























