ORDRE DE SERVICE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PECHE

Direction générale de l'alimentation Adresse : 251, rue de Vaugirard 75 732 PARIS CEDEX 15 Dossier suivi par : Alain CIROT Tél. : 01 49 55 58 89	**NOTE DE SERVICE** **DGAL/N2007-8039** **Date: 06 février 2007**

Le ministre de l'agriculture
et de la pêche
à
Mesdames et messieurs les préfets de région et de département

Actualise et consolide : Note de service DGAL/N2006-8047 du 20 février 2006
Nombre d'annexes : 2

Objet : audit interne des activités de la direction générale de l'alimentation ; extension aux activités du secteur phytosanitaire.

Base juridique : Règlement CE 882/2004 du 29 avril 2004, décision de la Commission du 29 septembre 2006 (C(2006)4026)

MOTS-CLES : Audit interne, contrôle interne, charte d'audit interne, analyse des risques

Résumé : Afin de s'assurer, conformément au règlement CE 882/2004, que les objectifs techniques fixés par la réglementation communautaire sont bien atteints, il a été mis en place une fonction d'audit interne des activités de la direction générale de l'alimentation (DGAL) dans le champ de la santé publique vétérinaire par une note de service DGAL/N2006-8047 en date du 20 février 2006. La présente note de service étend cette démarche au secteur phytosanitaire et prend en compte les modifications de l'organisation administrative résultant de la création du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER).

Destinataires	
Pour exécution : - Ingénieurs généraux chargés de mission interrégionale - Inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire chargés de mission interrégionale - Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt - Directeurs départementaux des services vétérinaires - Sous-directeurs et chefs de mission de la DGAL - Auditeurs de l'unité d'audit sanitaire du CGAAER	Pour information : - Vice-président du CGAAER - Président de la MIGA - Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires - Directrice de l'école nationale des services vétérinaires - Directeur de l'INFOMA - Président du groupement des DRAF - Président de l'association des SRPV - Président du groupement des DDSV - Chef de projet national assurance qualité

Le règlement CE 882/2004 du 29 avril 2004 *(relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être animal)* fait obligation aux Etats membres de procéder à des audits de leurs services pour vérifier que les objectifs fixés par la réglementation communautaire sont bien atteints (article 4, 6ème alinea : *« 6. Les autorités compétentes procèdent à des audits internes, ou peuvent faire procéder à des audits externes, et prennent les mesures appropriées à la lumière de leurs résultats pour s'assurer qu'elles atteignent les objectifs fixés par le présent règlement. Ces audits font l'objet d'un examen indépendant et sont exécutés de manière transparente. »).*

Pour l'application de ce règlement communautaire, l'autorité compétente est représentée par le directeur général de l'alimentation.

Considérant les propositions contenues dans les rapports des inspecteurs généraux ZAKINE et CHARON (octobre 2001) et CALAMY (septembre 2002) relatifs à l'inspection de second niveau, le Ministre a approuvé la création, pour le compte de la DGAL, d'une mission d'audit interne (MAI).

La note de service du 20 février 2006 a donc institué une fonction d'audit interne des activités de la DGAL, limitée dans cette configuration initiale au champ de la santé publique vétérinaire. Cette décision s'est concrétisée par la signature d'une charte d'audit interne de la DGAL visant à doter la direction générale d'un outil pertinent d'évaluation et de pilotage de ses activités. Cette charte, figurant en annexe de la note de service mentionnée ci-dessus, a défini les principes et les modalités de mise en oeuvre de l'audit interne[1] au sein de la DGAL.

La démarche d'audit interne diffère significativement de l'inspection[2] dans la mesure où elle s'attache avant tout à évaluer des procédures par rapport à des référentiels bien définis et à mettre en évidence les éventuels écarts entre les procédures et les référentiels de façon à permettre d'améliorer les dispositions existantes ; la démarche d'audit ne concerne pas les personnes et ne vise pas à sanctionner. Elle doit donc être considérée comme un nouvel outil d'appui dans l'exercice des responsabilités de la DGAL et des services déconcentrés.

Par ailleurs, des liens évidents existent entre la démarche d'audit interne, le pilotage par objectifs au moyen du contrôle de gestion et l'objectif d'accréditation fin 2008 des missions d'inspection des services vétérinaires et de la protection des végétaux; une attention particulière sera portée par la direction générale à la cohérence entre ces démarches.

En effet, le dispositif d'audit interne doit couvrir à la fois l'ensemble des structures de contrôle et l'ensemble des domaines techniques entrant dans le champ des contrôles.

Le dispositif mis en place par la DGAL comporte donc deux entités complémentaires :

- l'audit sanitaire, institué par la note de service du 20 février 2006, dont la finalité est la réalisation des audits thématiques s'appuyant sur des référentiels spécifiques à chaque domaine ;
- le Réseau Assurance Qualité (RESAQ) chargé des audits organisationnels, sur la base du référentiel technique EN NF/ISO 17020 relatif à l'inspection.

La conjugaison des deux types d'intervention, réalisées par les deux dispositifs décrits ci-dessus, permet de couvrir l'ensemble des aspects de l'inspection. Les audits RESAQ s'attachent à garantir

[1] Audit interne **:** l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de maîtrise des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

[2] Inspection : enquête ou contrôle réalisé sur place en vue d'établir des constats pouvant porter aussi bien sur des personnes que sur des systèmes ou processus. A la différence de l'audit, l'inspection a une connotation de vérification et d'autorité hiérarchique.

l'harmonisation de la mise en œuvre des ordres de service par les services compétents, ce qui contribue à garantir la représentativité des échantillons des sites audités par l'unité d'audit sanitaire dans le cadre des audits internes thématiques.

La présente note, qui reprend très largement les dispositions de la note de service du 20 février 2006 mentionnée ci-dessus, a pour objet d'une part de préciser les conditions dans lesquelles la fonction d'audit interne des activités de la DGAL est étendue au secteur phytosanitaire et d'autre part de tirer les conséquences de la création du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) par le décret n° 2006-487 du 26 avril 2006.

Rappel : objectifs de la fonction d'audit interne.

Il s'agit d'abord de vérifier, à partir de référentiels réglementaires et techniques clairement identifiés, complétés, en tant que de besoin, par le référentiel ISO 17020, si les résultats obtenus tout au long de la chaîne administrative correspondent effectivement aux objectifs visés lors de la mise en place de la réglementation et des ordres de service qui s'y rapportent. Au delà de l'audit de conformité, sont également proposés les moyens d'améliorer la performance dans les domaines audités, de même que sont identifiées les bonnes pratiques professionnelles susceptibles d'être généralisées.

Conformément à la Directive Nationale d'Orientation, divers thèmes sont susceptibles de faire chaque année l'objet d'un audit de conformité, d'efficacité, voire d'efficience, en administration centrale et dans un nombre représentatif de départements. Ces thèmes seront retenus en parfaite adéquation avec les domaines couverts par le PNCOPA (plan national de contrôle pluriannuel) dans le périmètre des compétences de la DGAL ; ils seront issus principalement des grands domaines suivants :

- la sécurité sanitaire des aliments (l'étude d'une filière telle que les produits de la pêche, ou de thèmes tels que les modalités d'agrément des établissements agroalimentaires ou les plans de surveillance et de contrôle ou un dossier spécifique tel que celui des salmonelles) ;
- la santé animale (par exemple, l'étude du dispositif de surveillance et de l'éradication de maladies données comme les ESST ou d'un thème comme celui relatif à la préparation des plans d'intervention d'urgence) ;
- la protection animale (avec pour thème par exemple l'expérimentation animale ou la protection animale dans le cadre des échanges d'animaux vivants) ;
- les échanges internationaux (avec pour thèmes par exemple les contrôles à l'importation effectués par les PIF, le contrôle des modalités de certification sanitaire à l'exportation) ;
- la distribution des médicaments vétérinaires et la distribution des produits phytopharmaceutiques ;
- la santé des végétaux (par exemple, les conditions de délivrance du passeport européen, la supervision des délégataires).

Les expertises de la mission d'audit interne viennent compléter trois types d'expertises qui concernent déjà les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF):

- les inspections conduites par le CGAAER, les inspecteurs généraux vétérinaires en charge des inter régions (IGVIR) dans les DDSV et les ingénieurs généraux chargés de mission interrégionale (IGIR) dans les DRAF, qui s'intéressent d'une part à la mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies territoriales et d'autre part à l'utilisation des ressources et à l'évaluation des personnes,

- les audits réalisés par le CGAAER (Mission d'inspection générale et d'audit) dans le cadre de la mise en œuvre des politiques communautaires et plus précisément relatifs à l'identification pérenne généralisée,

- les audits réalisés dans le cadre du système de management de la qualité, organisés par la DGAL et réalisés par le RESAQ, qui évaluent la conformité de l'inspection réalisée par les services déconcentrés au référentiel EN 45004 ou ISO 17020 et contribuent à la fiabilisation de ces contrôles.

Modalités de fonctionnement de l'audit interne.

Un plan pluriannuel d'audit interne, établi à partir d'une analyse des risques conduite par l'organisation, sera arrêté sous la responsabilité de la direction générale. Il résultera des propositions d'un comité de pilotage, dénommé « comité d'audit interne », composé notamment des représentants des sous directions et des missions techniques concernées et des groupements des DRAF et des DDSV, et de l'association des chefs de SRPV. Pour l'élaboration de ce plan pluriannuel seront également pris en considération les résultats des inspections des IGIR, des IGVIR, du CGAAER, de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) et des services d'inspection de pays tiers, des audits d'assurance qualité du réseau d'assurance qualité (RésAQ) ou des audits blancs de type COFRAC.

Sur cette base, un *programme annuel* d'audit interne retenant la liste des thèmes à auditer sera établi. Pour chacun de ces thèmes, un échantillonnage de sites à auditer sera constitué sous la responsabilité de l'équipe d'audit. Ces informations seront diffusées à l'ensemble des services extérieurs. A ce programme pourront s'ajouter, le cas échéant, des audits ponctuels, dictés par l'urgence.

Chaque responsable de site audité (directeur départemental des services vétérinaires ou directeur régional de l'agriculture et de la forêt) sera informé en temps utile de la venue d'une mission d'audit. Il s'attachera à regrouper et à transmettre aux auditeurs la documentation que ces derniers jugeront nécessaire à la conduite de l'audit. Les méthodes normalisées de l'audit interne seront appliquées dans le respect des lignes directrices définies par décision communautaire du 29 septembre 2006 et fixant les critères pour la réalisation des audits.

L'audit d'un site devrait, en général, nécessiter une semaine sur place. Il sera conduit, le plus souvent, par une équipe composée de deux auditeurs. Il débutera par une réunion de présentation et se terminera par une restitution orale, où seront exposées les principales conclusions. Le compte rendu d'audit sera adressé sous la forme d'un rapport provisoire au responsable du site (directeur départemental des services vétérinaires ou directeur régional de l'agriculture et de la forêt). Il appartiendra à ce dernier de faire parvenir au responsable de la mission d'audit interne, par écrit, ses observations et les actions correctives qu'il compte mettre en place. Ces éléments seront intégrés dans le rapport définitif qui sera remis à la DGAL, à la structure auditée ainsi qu'à l'IGIR ou l'IGVIR concerné.

Les auditeurs identifieront et apprécieront les écarts entre les normes et leur application sur le terrain :

- ils s'appuieront sur l'ensemble des ordres de service applicables, qu'ils soient permanents (corpus juridique et réglementaire applicable - règlements, directives et décisions communautaires, code rural, décrets et arrêtés ministériels) ou spécifiques régissant le domaine audité ;
- ils évalueront la mise en œuvre de la réglementation jusque dans la conduite des inspections sur site sans que cette évaluation porte sur la conformité sanitaire des sites inspectés;
- ils rechercheront les causes des écarts tant au plan national (imprécision des objectifs, infaisabilité technique des mesures, manque de précision des ordres de service ou de pertinence des méthodes…) que local (objectifs mal définis, moyens insuffisants, déficit de pilotage ou de supervision, carences de l'organisation ou inadaptation des procédures…) ;
- ils formuleront des recommandations visant à, corriger les écarts et à améliorer les dispositifs en place.

Les auditeurs identifieront également les points d'amélioration du programme audité au regard des exigences d'efficacité et d'efficience et s'appuieront pour ce faire aussi bien sur le système de

management de la qualité mis en place par la DGAL et les services déconcentrés, que sur les objectifs et indicateurs établis dans le cadre du contrôle de gestion. Ils formuleront à ce titre toute recommandation qu'ils jugeront utile visant à renforcer les performances de la structure dans le domaine audité.

Un approfondissement technique du thème étudié pourra être réalisé, en tant que de besoin, par les auditeurs avant la mise en œuvre des audits dans les services déconcentrés avec le concours d'experts techniques de terrain et de l'administration centrale.

Au plan national, le responsable de la mission d'audit interne adressera un rapport de synthèse à la direction générale pour chacun des thèmes traités. Ce rapport comportera aussi bien des propositions de mesures correctives (modifications réglementaires, organisationnelles…) que des recommandations visant à renforcer la performance de l'action des services. Les modalités de diffusion de ce document seront précisées ultérieurement par la direction générale.

Après examen des conclusions de ce rapport, un plan d'actions sera élaboré pour donner suite aux préconisations retenues dans le rapport ; ce plan d'actions fera l'objet d'un suivi en interne et pourra être évalué lors d'un audit ultérieur.

Au plan local, les actions correctives sont mises en œuvre par les responsables des sites concernés, soit de leur propre initiative s'il s'agit d'une mesure spécifique à leur service, soit à la demande de l'administration centrale s'il s'agit d'une mesure de portée plus générale. Ils pourront formuler des demandes d'appui administratif auprès des IGIR ou des IGVIR selon le cas. S'agissant des DDSV, des demandes d'appui technique pourront être formulées auprès de la direction départementale du département chef lieu de région. S'agissant des DRAF, la mise en œuvre des actions correctives pourra être appuyée par les inspecteurs inter régionaux de la protection des végétaux.

Position de la mission d'audit interne.

Un inspecteur général de la santé publique vétérinaire, a été désigné pour assumer la responsabilité de l'unité d'audit sanitaire, qui a été créée à cet effet au sein de la Mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER. **L'unité d'audit sanitaire (UAS) remplace donc la mission d'audit interne (MAI) en reprenant le domaine d'action de celle-ci étendu au domaine phytosanitaire.**

Placée désormais sous l'autorité directe du président de la MIGA au sein du CGAAER, l'UAS est chargée de la mise en œuvre des audits internes pour le compte de la DGAL.

Dans le cadre de ce dispositif, représenté schématiquement en annexe de la présente note, le directeur général de l'alimentation , commanditaire, exerce la maîtrise d'ouvrage d'audit interne et à ce titre, il arrête, après consultation du comité d'audit interne, le programme des audits à réaliser et précise ses attentes, pour chacune des missions.

A cette fin, il a été mis en place au sein de la DGAL, comme indiqué précédemment, un comité d'audit interne pour assurer le pilotage et le suivi de la démarche. La composition et les attributions de ce comité sont précisées notamment dans la charte d'audit interne et ses modalités de fonctionnement dans un règlement intérieur (document consultable sur l'intranet de la DGAL).

L'UAS est, quant à elle, en charge de la maîtrise d'œuvre de l'audit interne. Elle établit à cet effet pour chaque thème à auditer :

- un cahier des charges identifiant les points critiques sur la base notamment des informations fournies par la DGAL;
- l'échantillonnage des structures à auditer.

Après réception de la lettre de commande du directeur général de l'alimentation, l'UAS réalise les prestations d'audit demandées par le DGAL dans le respect des normes professionnelles de l'audit et des lignes directrices publiées par la Commission.

Le suivi de la mise en œuvre des mesures correctives incombera en administration centrale, à un responsable qui sera prochainement désigné, et en services déconcentrés aux IGIR, aux IGVIR et aux inspecteurs inter régionaux de la protection des végétaux.

Les conditions dans lesquelles l'UAS assurera des prestations d'audit interne pour le compte de la DGAL sont précisées dans une convention cadre d'audit interne (document consultable sur l'intranet de la DGAL).

L'unité d'audit sanitaire, placée sous la responsabilité d'un inspecteur général, est composée de membres du CGAAER ayant une compétence dans les domaines de la santé publique vétérinaire ou dans le domaine phytosanitaire, et qui ont reçu une formation complémentaire en matière d'audit.

L'UAS peut se faire assister, le cas échéant, par des experts techniques, quels que soient leur corps d'appartenance et leur grade.

Les coordonnées de l'UAS sont les suivantes :

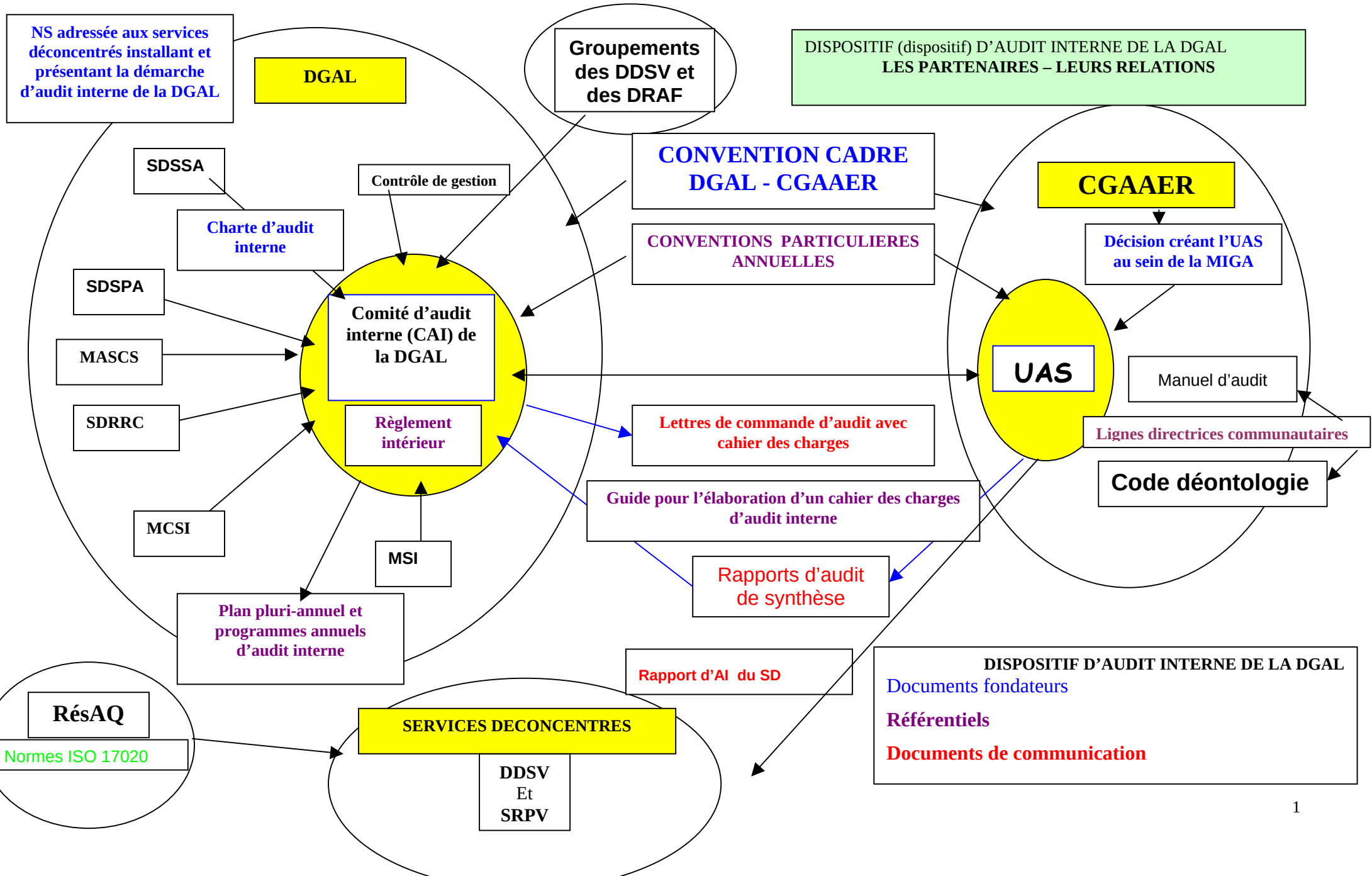
Unité d'audit sanitaire
Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
Mission d'inspection générale et d'audit
251, rue de Vaugirard
75732- PARIS Cedex 15
tel : 01 49 55 60 04
fax : 01 49 55 81 69

L'ensemble des documents relatifs à la fonction d'audit interne (la charte d'audit interne et son glossaire, le manuel d'audit interne, le code de déontologie des auditeurs, la convention cadre d'audit interne et le règlement intérieur du comité d'audit interne) sont consultables sur l'intranet de la DGAL, à la rubrique « audit interne ».

Le directeur général
de l'alimentation

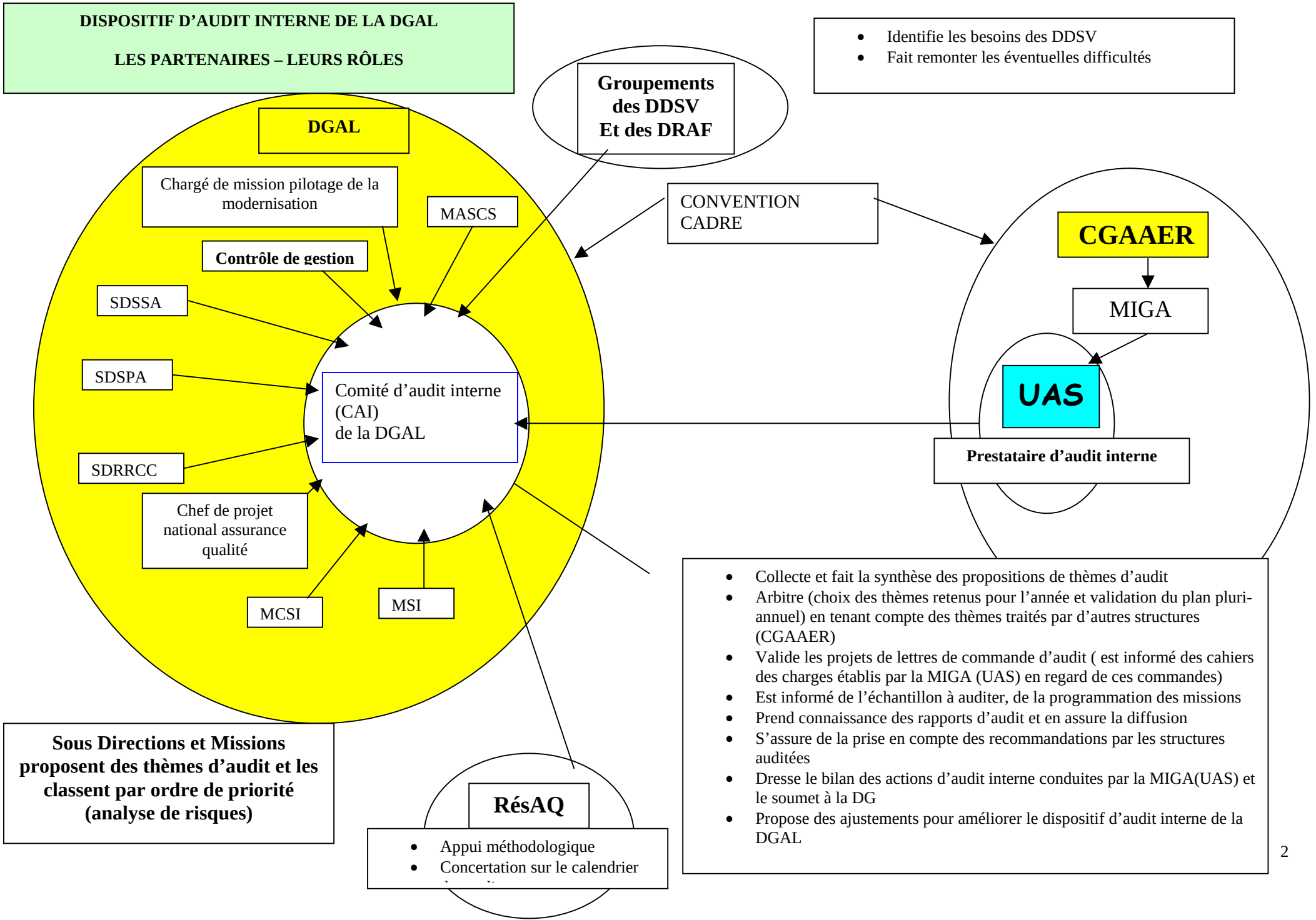
Jean-Marc BOURNIGAL

Annexe

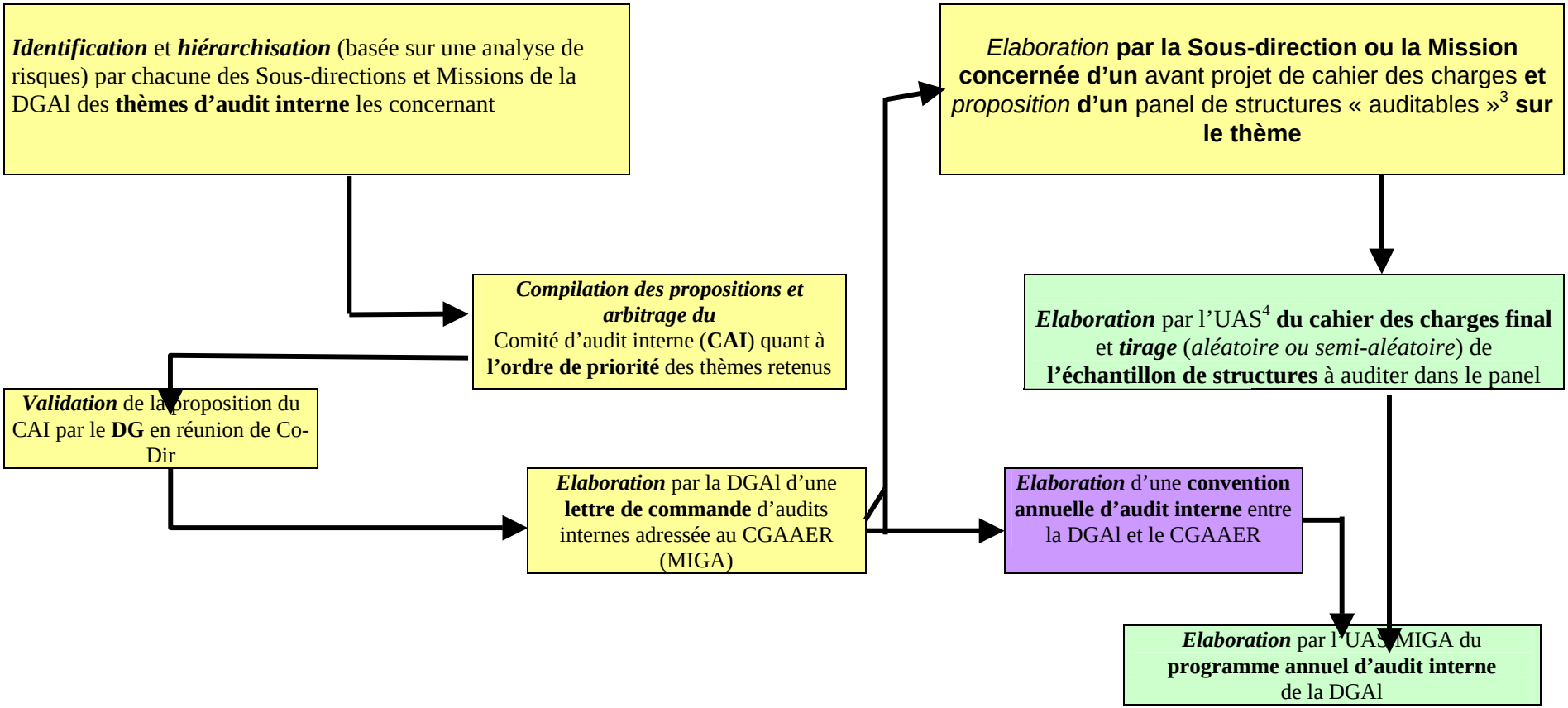

NS adressée aux services déconcentrés installant et présentant la démarche d'audit interne de la DGAL
DGAL
Groupements des DDSV et des DRAF
DISPOSITIF (dispositif) D'AUDIT INTERNE DE LA DGAL
LES PARTENAIRES – LEURS RELATIONS
SDSSA
Charte d'audit interne
Contrôle de gestion
CONVENTION CADRE DGAL - CGAAER
CGAAER
Décision créant l'UAS au sein de la MIGA
SDSPA
CONVENTIONS PARTICULIERES ANNUELLES
MASCS
Comité d'audit interne (CAI) de la DGAL
UAS
Manuel d'audit
SDRRC
Règlement intérieur
Lettres de commande d'audit avec cahier des charges
Lignes directrices communautaires
Code déontologie
Guide pour l'élaboration d'un cahier des charges d'audit interne
MCSI
MSI
Rapports d'audit de synthèse
Plan pluri-annuel et programmes annuels d'audit interne
Rapport d'AI du SD
DISPOSITIF D'AUDIT INTERNE DE LA DGAL
Documents fondateurs
Référentiels
Documents de communication
RésAQ
Normes ISO 17020
SERVICES DECONCENTRES
DDSV
Et
SRPV

DISPOSITIF D'AUDIT INTERNE DE LA DGAL

LES PARTENAIRES – LEURS RÔLES

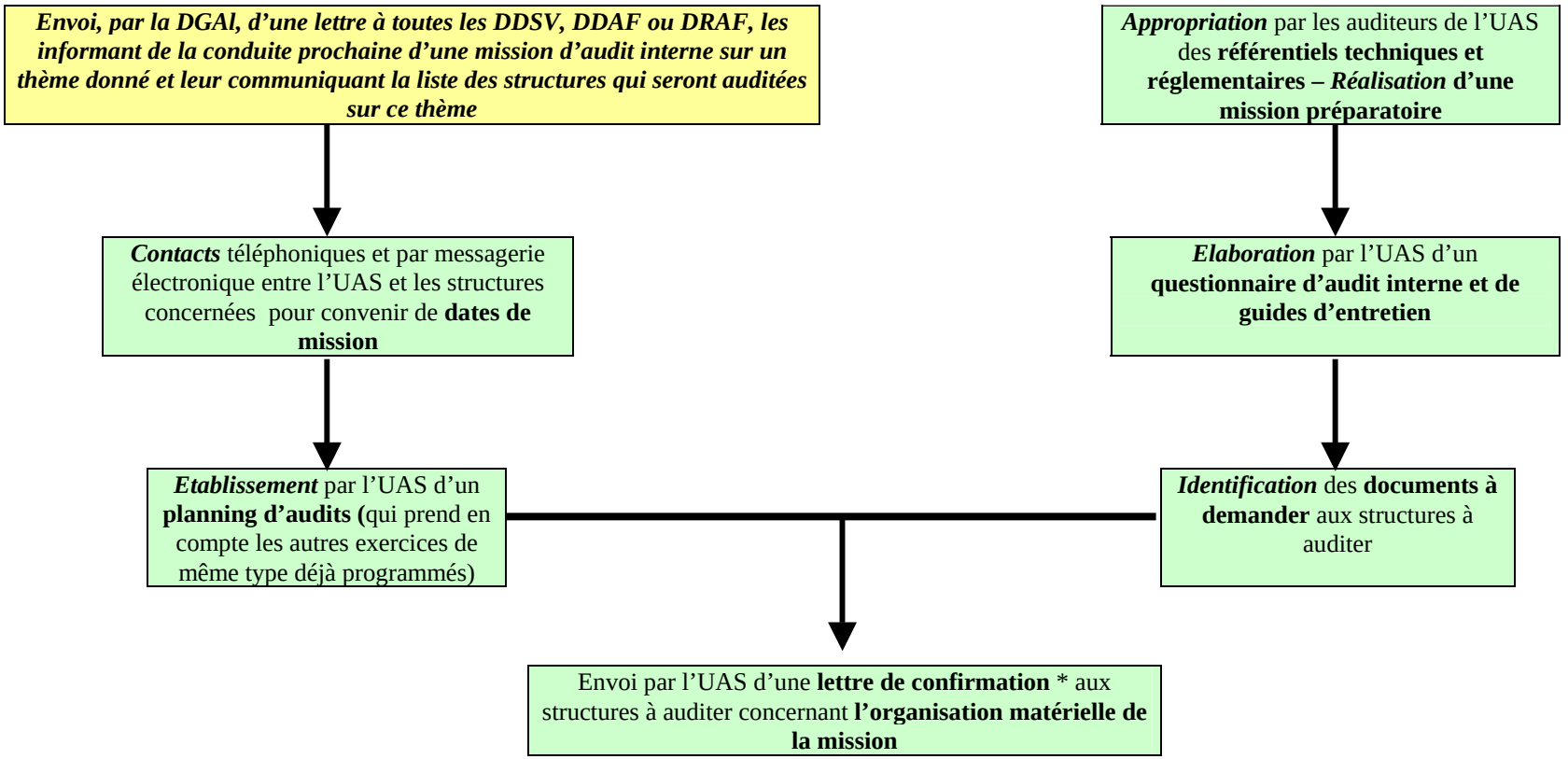


1. PROCEDURE D'ELABORATION DU PROGRAMME ANNUEL D'AUDIT INTERNE DE LA DGAl



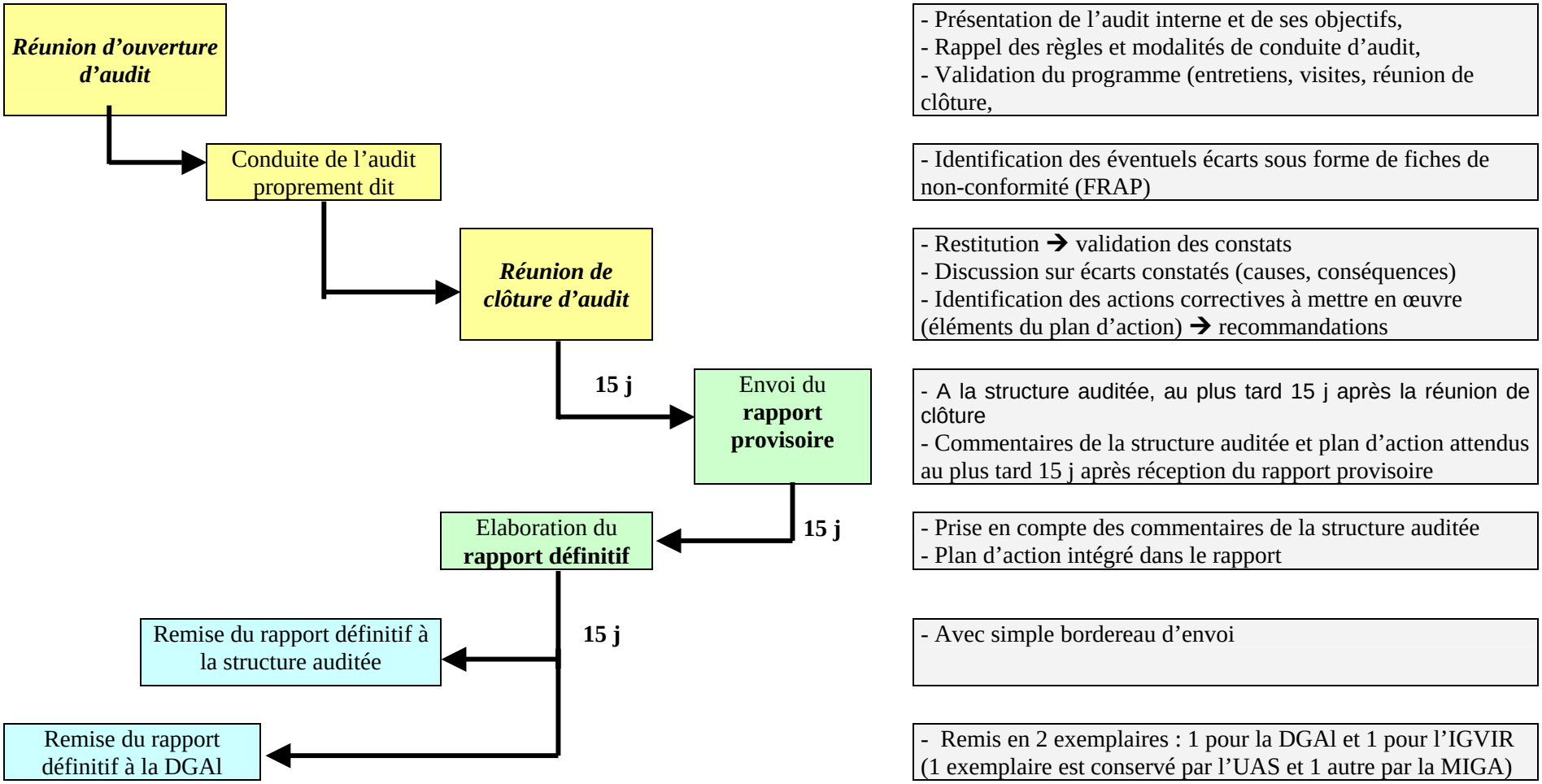
[3] DDSV, SRPV, PIF,…
[4] UAS = Unité d'audit sanitaire – MIGA = Mission permanente d'inspection générale et d'audit – CGAAER = Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

2. PROCEDURE DE PREPARATION DES MISSIONS D'AUDIT PAR LES AUDITEURS DE L'UAS/MIGA

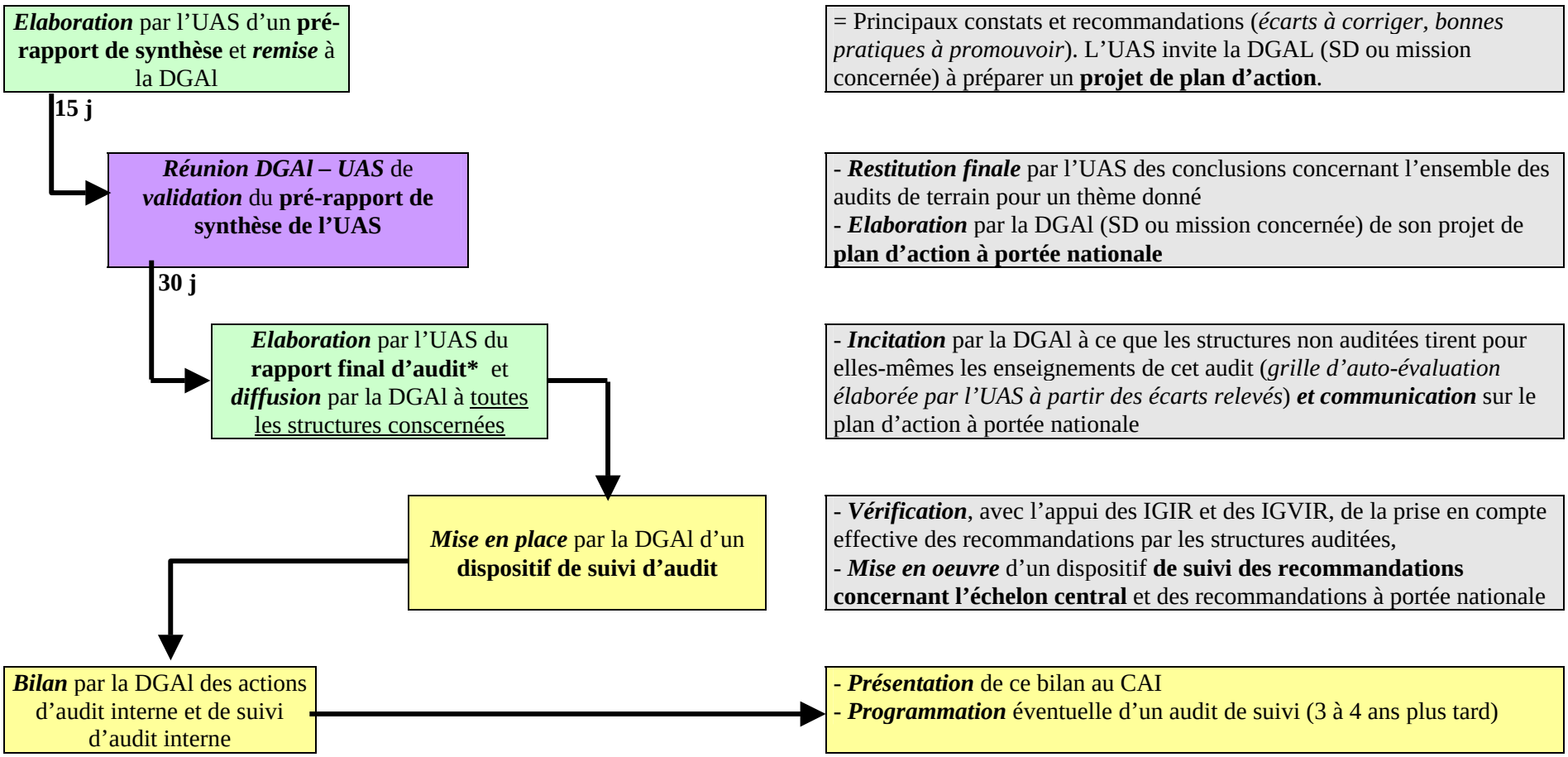


**** au plus tard deux semaines avant le début effectif de la mission, avec copie pour information à l'IGVIR***

3. PROCEDURE DE CONDUITE D'AUDIT PAR LES AUDITEURS DE L'UAS/MIGA



4. PROCEDURE D'ELABORATION ET DE DIFFUSION DU RAPPORT DE SYNTHESE, ET DE CLÔTURE D'UN AUDIT



**** Rapport final d'audit = rapport de synthèse auquel sont annexés la grille d'auto-évaluation pour les structures non auditées et le plan d'action à portée nationale de la DGAl***