


PARIS, le 13 novembre 2015

SCHÉMAS DE RÉORGANISATION DE LA DGCCRF

L'évolution de l'organisation de la DGCCRF a subi de profonds bouleversements depuis plusieurs années.


La mise en place des DDI en 2010 a acté le démantèlement de cette administration, avec des conséquences dramatiques pour l'activité de ses services et pour ses agents ayant amené  à revendiquer dès 2011 la sortie des DDI et un retour à une chaîne de commandement cohérente.

Dans son discours au Comité Technique Ministériel du 26 mai dernier le Ministre Emmanuel MACRON a évoqué en séance une proposition alternative permettant de sortir la DGCCRF des DDI et de retrouver une cohérence dans sa chaîne de commandement.

La semaine suivante, un mail de M. NEVACHE, Préfet coordonnateur de la réforme territoriale, adressé à tous les Préfets de France affirmait sans ambiguïté que le premier Ministre ne donnerait pas suite à cette demande.

Lors du Comité Technique Ministériel du 13 octobre 2015, M. MACRON a réaffirmé que l'organisation des DDI n'était pas satisfaisante, tant pour les agents de la DGCCRF que pour les missions et que le statu quo n'était pas envisageable.

Ce constat a fait l'objet d'un consensus interministériel et une mission inter inspections IGF/IGA a été lancée pour dresser un diagnostic de la situation et faire des propositions opérationnelles de réorganisation.

Le 9 novembre 2015, à l'occasion d'une rencontre bilatérale avec MM. AUVI-GNE et MASUREL, responsables de cette mission, le syndicat  a présenté son propre diagnostic et ses propositions alternatives de réorganisation de la DGCCRF, propos réitérés en séance plénière avec les autres organisations syndicales CCRF, le 10 novembre 2015.

Genèse de l'organisation de la DGCCRF

Pour mieux comprendre les enjeux pour cette administration et de ses quelques 3000 agents, il est utile de revenir à la genèse de son organisation.

1°) L'organisation de la DGCCRF jusqu'en 2010 :

La DGCCRF développe ses missions autour de trois axes prioritaires :

- la régulation concurrentielle des marchés ;
- la protection des consommateurs ;
- la sécurité du consommateur.

Jusqu'en 2010, la DGCCRF s'organisait autour :

- d'une Administration Centrale à Paris ;
- de 23 directions régionales dotées d'effectifs restreints, placées sous l'autorité de l'administration centrale, échelon de référence des services déconcentrés et de mutualisation des compétences au sein de chaque région ;
- de 101 unités départementales, placées sous l'autorité des directions régionales, avec des implantations spécifiques à Bayonne, Brest, Boulogne sur Mer, Roanne et Pointe à Pitre ;
- de trois Services à Compétence Nationale : une Direction Nationale des Enquêtes, une Ecole Nationale, et un Service de l'Informatique ;
- d'un Centre de Surveillance du Commerce Électronique ;
- de réseaux de compétences (foie gras, vins, eaux minérales, produits chimiques, jouets, autoroutes, fruits et légumes, ...);
- et disposait d'un Service Commun des Laboratoires, sous tutelle commune de la DGCCRF et de la DGDDI (Direction Générale des Douanes et Droits Indirects).

Cette organisation régionale implantée localement avec un lien hiérarchique clair établi entre les structures et un fonctionnement en réseau, garantissait efficacité et homogénéité, sur l'ensemble du territoire national, des actions tant macro que microéconomique menées.

Elle permettait une véritable réactivité de la DGCCRF face aux alertes, crises et diverses demandes ministérielles de plus en plus fréquentes dans le contexte prégnant de la crise économique-financière.

2°) Les virages de 2008 à 2010 :

PREMIÈRE ÉTAPE :

LA CIRCULAIRE FILLON DU 7 JUILLET 2008

Ce texte, comportant « organisation de l'administration départementale l'Etat », confirme les décisions du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) de décembre 2007, qui place la région en tant que « niveau de pilotage de droit commun » des politiques publiques de l'État sur le territoire, la compétence du niveau départemental relevant de la mise en œuvre de ces politiques publiques, « au plus près des administrés et du territoire ».

Il institue à cet effet une organisation régionale composée de 8 structures dont la DIRECTION RÉGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (DIRECCTE) « qui comprendra les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les unités départementales du travail et de l'emploi ».



è Parallèlement, il indique que le niveau départemental sera constitué de 6 structures, dont (nouveau) :

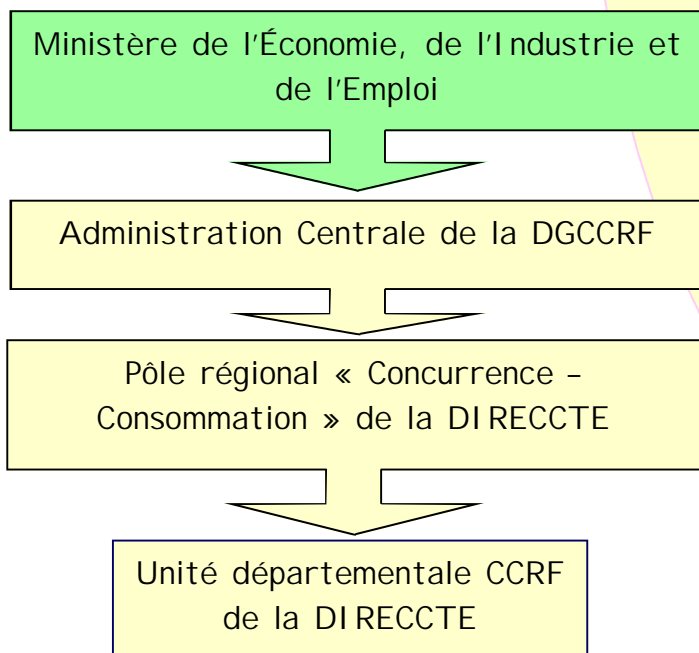
- une **Direction Départementale de la Population et de la Cohésion Sociale** (DDPCS),
- une **Direction Départementale des Territoires** (DDT).

Selon l'importance démographique ou « les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifieront », une **direction départementale de la cohésion sociale** (DDCS) « sera constituée » en tant que telle, à côté des deux autres directions.

Les unités départementales de la CCRF se situaient donc « hors champ » de tutelle des DDI.

Cette circulaire a été complétée, en ce qui concerne l'organisation de la DIRECCTE par un texte en date du 1^{er} août 2008 précisant, en particulier, que cette dernière serait organisée en 3 pôles regroupant les aspects Travail/Emploi/Concurrence et Consommation de la nouvelle entité.

Cette architecture aurait eu pour avantage de préserver la gestion et un pilotage national plus efficient, notamment en matière de réactivité :



SECONDE ÉTAPE :

LA CIRCULAIRE FILLON DU 31 DÉCEMBRE 2008

Changement radical de cap en ce qui concerne la DGCCRF !

Ce texte, initié sans préavis sous la pression préfectorale, en l'absence de concertation et ce jusqu'au plus haut niveau du Ministère de l'Economie, modifie profondément le sens de la réforme à l'égard de la DGCCRF.

En premier lieu, le Premier ministre indique que, dorénavant « les actuelles unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes seront intégrées dans la DDPP ou dans la DDCSP (toujours selon l'importance démographique du département) ».

La circulaire va même très au-delà car elle rompt le lien fonctionnel et hiérarchique entre l'unité départementale CCRF et son échelon régional.

Les agents de la DGCCRF sont depuis lors répartis dans les structures suivantes :

→ une Administration Centrale à PARIS, à laquelle sont rattachés un Service National d'Enquêtes, une Ecole Nationale et un Service de l'Informatique ;

→ un échelon régional en métropole avec des Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE ou DDECCTE en Outre-Mer) regroupant des structures issues des administrations en charge de l'Emploi, du Travail et du développement économique, ...

Les agents de la DGCCRF en DIRECCTE travaillent au sein du pôle C (environ 5% des effectifs des DIRECCTE), qui intègre la mission de régulation concurrentielle des marchés jusqu'alors exercée tant au niveau régional que départemental.


Le pôle C a pour mission d'assurer la coordination / animation / pilotage des missions de protection des consommateurs exercées en DDI alors même qu'il n'existe plus aucun lien hiérarchique entre les structures locales (DDI) et le pôle C;

→ un échelon départemental avec des Directions Départementales Interministérielles (DDI) qui, selon les départements, sont dénommées Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP), regroupant des agents des services vétérinaires et de la CCRF, ou Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP), regroupant des agents des services vétérinaires, de la CCRF, de Jeunesse et Sport, des DASS, parfois de Préfecture, voire d'autres administrations... sous l'autorité du Préfet.

En regroupant des services hétérogènes venant de Ministères et de Directions disparates au sein de Directions Départementales Interministérielles (DDI) sous la tutelle des Préfets, l'unité d'organisation et de fonctionnement de la DGCCRF au sein des DIRECCTE et des DD(CS)PP s'est fortement détériorée par la perte rapide de la chaîne de commandement courte verticale (DG vers DR, vers DD) et le transfert d'effectifs au profit des DIRECCTE.

Cette nouvelle organisation, en supprimant les liens hiérarchiques et le fonctionnement en réseau entre les structures, n'assure plus la cohérence du rôle de la DGCCRF.

Au-delà de la disparité des organisations de travail, tant régionales que départementales, c'est l'homogénéité de traitement des usagers et l'application harmonisée des textes envers les consommateurs et les professionnels qui ne sont plus effectifs.

Dès son congrès de 2011, le syndicat national  a revendiqué la sortie des DDI, revendication reprise depuis par l'ensemble des organisations syndicales de cette direction.


3°) Le CIMAP du 17 juillet 2013 :

Si l'espoir d'un aboutissement de cette revendication a pu émerger en 2013, le CIMAP a posé le 17 juillet 2013, dans sa décision n° 33, l'axiome selon lequel on ne touchera pas au périmètre des Directions Départementales Interministérielles, tout en actant dans sa décision n° 34 le fait qu'il convenait

de répondre aux contraintes spécifiques aux missions de contrôle et de protection des consommateurs, en laissant le soin au Ministre de l'Économie et des Finances de mettre en place un système plus performant, compte tenu de la décision précédente.

La Mission diligentée dans ce cadre a proposé un plan d'actions, validé par les Ministres, sans aucune négociation avec les organisations syndicales et qui est unanimement rejeté par les agents car il ne répond absolument pas à la nécessité urgente de reconstruire une DGCCRF dans toute sa cohérence et son efficacité avec, notamment, un lien hiérarchique fort du niveau ministériel jusqu'au niveau local.

4°) La réouverture du dossier au CT Ministériel du 26 mai 2015 et ses rebondissements

Loin d'être découragé, le syndicat , avec l'appui constant de sa Fédération, est remonté au créneau dès la nomination de Monsieur MACRON.

Dans son discours au Comité Technique Ministériel du 26 mai 2015 M. MACRON a évoqué en séance une proposition alternative permettant de sortir la DGCCRF des DDI et de retrouver une cohérence dans sa chaîne de commandement.

Le schéma défendu par le Ministre consiste à rassembler les agents de la DGCCRF actuellement affectés dans les DDI au sein d'unités territoriales qui couvriraient plus d'un département (deux voire trois).

Le Ministre a précisé que « cela permettrait de placer l'action de la DGCCRF à l'échelon pertinent pour retrouver une taille critique permettant d'exercer réellement ses missions, tout en garantissant la proximité inhérente à ces fonctions. Cela ne peut pas être le cas actuellement, lorsque près de 30 %



des directions départementales comptent moins de 9 agents de la CCRF ».

La semaine suivante, un mail de M. NEVACHE, Préfet coordonnateur de la réforme territoriale, adressé à tous les préfets de France, était sans ambiguïté : « le premier Ministre ne donnera pas suite à la demande de M. MACRON de sortir la DGCCRF des DDI pour être rattachée à des UT DI-RECCTE inter départementales », en précisant que « la masse critique (des emplois) et de préservation

de compétences mises en avant pour justifier cette évolution peuvent trouver leur solution dans des DDI dont certaines compétences peuvent être inter départementales. »

Le 13 octobre, lors du Comité Technique Ministériel, M. MACRON persistait à affirmer que le statu quo ne fonctionnait pas. Un consensus interministériel sur ce constat a été matérialisé par une lettre de mission inter inspections.

La nécessité de sortie des DDI

1°) Une activité en chute libre !

L'organisation actuelle, en supprimant les liens hiérarchiques et le fonctionnement en réseau entre les structures, n'assure plus la cohérence du rôle de la DGCCRF.

La « performance » de cette gouvernance explosée est tout à fait éloquente. Un déclin inexorable ressort, en effet, de la comparaison des trois derniers bilans d'activité de la DGCCRF :

	2012	2013	2014
Vérifications effectuées	740.000	721.000	589.000
Etablissements contrôlés	142.000	137.000	126.000

Depuis 2008, le nombre de vérifications réalisées a même chuté de plus de 37% !

2°) Des dysfonctionnements majeurs en DDI

- sédentarisation rampante d'agents enquêteurs affectés à des fonctions transversales interministérielles (contentieux pour l'ensemble de la DDI, secrétariat général, chargés de mission,...) ou à des postes d'encadrement intermédiaire (Inspecteurs transformés en « sous-chefs ») ;
- Réunions chronophages sur des problématiques hors champ CCRF (CODIR hebdomadaires durant 4 heures !) ;
- Encadrement non CCRF ;
- Formations obligatoires situées hors champ CCRF ;
- « Ponts » imposés en périodes de pic d'activité (OIV, OFA) ;
- Abandons de mission CCRF ;
- Interventions intempestives sur les suites réservées aux dossiers CCRF ;
- Généralisation des troubles psychosociaux par un processus amenant à la souffrance au travail (perte de sens, de l'estime de soi, surcharge de travail, collectif de travail détruit,...).

La pertinence de la présence de la DGCCRF au sein des DIRECCTE

La DIRECCTE est une direction stratégique, dans un contexte économique particulièrement préoccupant.

Les DIRECCTE ont été créées dans l'objectif affiché de regrouper différents services à vocation économique concourant tous ensemble à renforcer la compétitivité des entreprises et contribuant à améliorer l'économie des départements de chaque région.

Les services de la DGCCRF ont, dès lors, une place légitime et utile au sein de ces structures régionales.

En effet, dans le cadre de la LOLF, la DGCCRF exerce ses missions autour de trois actions du programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et de services » :

- la régulation concurrentielle des marchés,
- la protection économique
- et la sécurité des consommateurs.

Ces trois actions sont interdépendantes et contribuent à un objectif d'efficacité économique par le rééquilibrage des relations commerciales et la sécurisation des échanges.

La DGCCRF, gardienne de l'ordre public économique, se trouve ainsi au centre de la problématique consumériste révélatrice de la situation de l'emploi et du pouvoir d'achat. Elle contribue activement à la restauration de la confiance nécessaire à la relance de l'économie émanant de nos concitoyens, qu'ils soient entrepreneurs ou simples particuliers.

Les DIRECCTE devraient permettre une intervention globale, intégrée et cohérente de l'État, articulant l'appui au développement économique et les actions de contrôle du bon fonctionnement du marché (respect de la loyauté des transactions notamment) et des relations commerciales entre entreprises ainsi que de protection des consommateurs.

Pour ce faire, le partenariat « inter-Pôles » doit nécessairement passer par l'optimisation des synergies utiles.

La recherche et l'optimisation de synergies se heurte à deux difficultés :

- la différence de cultures et de métiers,
- le conflit d'intérêt entre le contrôle réglementaire et le soutien économique aux entreprises.

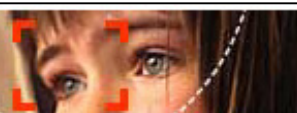
Par ailleurs, le développement des synergies entre les trois pôles des DIRECCTE se trouve notamment limité par la séparation des activités portant sur la consommation, actuellement assurées par les agents DGCCRF dans les DDI.

Pourtant, une approche par filières économiques se prête tout particulièrement à une action coordonnée efficace des compétences de chaque pôle, y compris le pôle C :

- tant sur des secteurs à enjeux nationaux (développement des services à la personne, sous-traitance dans le BTP,...)
- que sur des filières à enjeux économiques propres à un territoire (industrie du bois, chimie, automobile, ...).

Les objectifs de chaque pôle peuvent utilement être conciliés par :

- des pratiques de mutualisation de l'information sur les secteurs économiques,
- des coopérations et/ou échanges d'informations.



À titre d'exemples :

- La transmission d'informations, notamment du Pôle 3E vers le Pôle C, permet de mieux cibler les secteurs à enjeux dans la programmation des tâches régionales.
- La nécessaire connaissance approfondie du fonctionnement des filières économiques est un enjeu commun aux Pôles C (BIEC) et 3E.
- La transmission d'informations du Pôle C vers le Pôle T en matière de sous-traitance dans les marchés publics portant sur la pratique de prix anormalement bas est un indicateur de conditions de travail illégales.

- Les signalements du Pôle C d'indices de pratiques de travail illégal détectés à l'occasion des enquêtes « consommation » et « concurrence » permet au Pôle T de cibler les contrôles.
- L'échange d'informations et des contrôles conjoints entre les trois pôles sur les SADD (services d'aide et d'accompagnement à domicile) : le Pôle 3E est compétent en matière d'agrément, le Pôle T de conditions de travail et le Pôle C de réglementation particulière à cette activité (contrat, prix encadrés).

Le schéma « Unités Territoriales de la DIRECCTE » : les alternatives

Opportunité du schéma UT DIRECCTE

Le rassemblement des agents CCRF actuellement en DDI au sein d'Unités territoriales rattachées aux DIRECCTE est sans aucun doute de nature à répondre à la nécessité de rétablissement de la chaîne de commandement entre la région et le département et de redonner de la réactivité à cette administration.

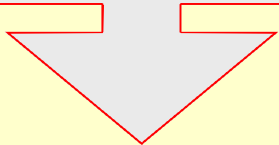
Ce schéma permettrait de sortir enfin du concept réducteur de « PROTECTION DES POPULATIONS » qui n'est pas adapté à une administration stratégique de contrôle économique telle que la DGCCRF.

PRÉ-REQUIS

Néanmoins, les capacités de présence et de réactivité de la DGCCRF sur le territoire sont subordonnées à la conjugaison des trois facteurs suivants :

- le rétablissement d'une chaîne de commandement effective, lisible et visible à la DGCCRF, partant du niveau national jusqu'à tous les niveaux déconcentrés, avec des cadres CCRF de statut A+,
- la garantie d'une gestion des missions, des moyens, des personnels de la DGCCRF par la seule DGCCRF,
- la revalorisation significative des moyens matériels et humains alloués à la DGCCRF et sa présence de proximité effective au niveau départemental (et infradépartemental), qui est l'échelon pertinent de plein exercice de l'ensemble des missions.

La nécessaire proximité des implantations territoriales



La proximité avec les acteurs économiques et les usagers est un élément indispensable à la parfaite connaissance du tissu économique nécessaire à l'efficacité et à la réactivité d'un service de contrôle économique.

La répartition des flux d'effectifs doit ainsi être canalisée au plus près du terrain, là où se déroule en réel la vie économique : le département.

Le redéploiement des effectifs au niveau interdépartemental tel que préconisé par le Ministre entraînerait une dégradation conceptuelle et matérielle des conditions d'exercice des missions, source de perte d'efficacité et de graves souffrances au travail pour des agents dont le mal-être depuis 6 ans n'est plus à démontrer.

Un éclatement des équipes de contrôle CCRF et l'isolement des agents par l'éventuelle mise en œuvre du télétravail serait une grossière erreur.

En outre, cette notion d'« inter départementalité » a été reprise par le corps préfectoral pour tenter de démontrer que la solution résidait dans les DDI.

Or, en DDI, l'inter départementalité associée à l'inter ministérialité conduira, à très court terme, à la disparition pure et simple des missions de la DGCCRF.

En outre, s'imaginer que l'inter départementalité généralisée à l'ensemble des missions dévolues aux agents de la DGCCRF pourrait constituer une solution aux problèmes posés par le fonctionnement actuel de cette administration serait une **faute stratégique**.

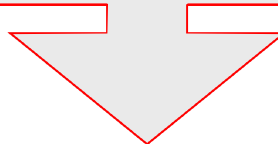
L'inter départementalité, qui ne ferait que déplacer le problème sans le régler, ne serait valable ni dans l'espace ni dans le temps.

En effet :

- elle serait extrêmement contraignante tant pour les agents amenés à couvrir plusieurs départements que pour les Chefs de service : il est inconcevable de pouvoir être en mesure de dégager du temps pour réaliser une mission dans d'autres départements alors même que le temps manque pour la réaliser dans son propre département ! Elle générerait, par ailleurs :
 1. un surcroît de travail tant pour la préparation des enquêtes que pour leur coordination,
 2. un surcoût de frais de déplacement,
 3. une augmentation du risque routier et des nuisances sur le plan de l'environnement,
 4. une dégradation de la vie familiale.
- Il suffirait qu'un agent « inter départemental » parte à la retraite ou obtienne une mutation pour que l'ensemble du système s'effondre.

En revanche, des **mutualisations de compétences dites « rares »** devront être **sérieusement** mises à l'étude, dans le cadre de la réactivation et de la nécessaire structuration **des réseaux « filières » propres à la DGCCRF**.

L'indispensable redéploiement des Effectifs au niveau départemental



L'indispensable présence de proximité doit nécessairement passer notamment par la réaffectation de la mission « concurrence » au niveau départemental, avec redéploiement progressif des effectifs de la région aux départements, sous le contrôle des CAP compétentes, pour redynamiser le schéma

qui était prévu avant la parution de la circulaire FILLON du 31 décembre 2008, lorsque les unités départementales de la CCRF se situaient « hors champ » de tutelle du Préfet de département.

En effet, les problématiques de concurrence et d'équilibre des relations commerciales inter entreprises doivent s'intégrer à l'exercice des missions consommation pour retrouver naturellement toute l'efficacité de l'organisation antérieure au 1^{er} janvier 2010. En outre, l'exercice de cette mission au niveau départemental justifierait pleinement la sortie des DDI.

Par ailleurs, les agents CCRF actuellement affectés à des **fonctions support** dans les DDI (secrétariat général contentieux pour le compte de tous les services) pourront venir abonder les effectifs disponibles pour les missions CCRF.

Le niveau régional pourra, quant à lui, se consacrer pleinement aux tâches d'animation et de coordination.

Le facteur humain, CLÉ DE LA RÉUSSITE

Les agents de la CCRF sont malmenés depuis plus de 6 ans dans une organisation techniquement absurde et politiquement désastreuse.

Le facteur humain doit impérativement être au centre du projet de réorganisation.

Tout projet ressenti comme une menace, tant sur le plan personnel que pour l'avenir des missions, sera voué à **L'ÉCHEC**.

Les Schémas alternatifs

La présence physique d'agents CCRF dans l'ensemble des départements d'une région, reliés au pôle C DI-RECCTE sur le plan hiérarchique et fonctionnel dans des structures de plein exercice des missions, y compris concurrence, peut se concevoir selon **plusieurs schémas alternatifs** :

1 - soit exclusivement au sein d'une UT du Pôle C située :

- dans les locaux des actuelles UT DI-RECCTE,
- ou dans les locaux des DD(CS)PP,
- ou dans des locaux distincts.

2 - soit au sein d'une UT du Pôle C distincte dans la grande majorité des départements et au sein d'une UT regroupant les trois Pôles pour les plus petites structures (mais avec un supérieur hiérarchique de statut DGCCRF A+.)

Dans l'hypothèse d'un hébergement dans les DDI, sans lien hiérarchique et fonctionnel avec ces dernières, la mutualisation du matériel (à partir d'un cadrage national) permettrait de mettre en œuvre une « interministérialité intelligente », de nature à rendre efficace à un moindre coût l'application des politiques publiques, sans interférence préfectorale dans l'exécution des missions.

Dans tous les cas, les structures CCRF, que ce soit au niveau régional ou départemental, devront être visibles et lisibles. Pour ce faire le sigle CCRF, seul connu et reconnu, sera nécessairement utilisé : **Pôle CCRF**.