



Inspection générale  
des finances

N° 2015-M-080-01

Inspection générale  
de l'administration

N° 15127/15104-01

## RAPPORT

**LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT  
EN CHARGE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION  
ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES**

Établi par

**FRANCOIS AUVIGNE**  
INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES

**HERVE MASUREL**  
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION

- DÉCEMBRE 2015 -

## SYNTHESE

Les ministres de l'intérieur et de l'économie, de l'industrie et du numérique, la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification et la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire ont demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration d'établir un rapport sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés en charge de la mise en œuvre des missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) aux niveaux régional et départemental.

Les difficultés ressenties et exprimées, principalement au niveau départemental, par ces services se traduisent statistiquement par une diminution entre 2010 et 2014 du nombre d'établissements visités (- 23,7 %) et d'actions engagées (- 35,1 %) qui excède la réduction des effectifs cible CCRF (- 10,55 %) des directions départementales en charge de la protection des populations (DD(CS)PP). Cette situation résulte principalement de deux facteurs : des effectifs très limités, et peu encadrés dans les petits départements, et une complémentarité peu satisfaisante entre les directions départementales et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). L'échec relatif de l'intégration des services de la concurrence et de la consommation dans les DD(CS)PP ne saurait expliquer, à lui seul, les problèmes de performance, mais il contribue au malaise ambiant que le plan d'actions mis en œuvre depuis 2014 n'est pas parvenu à résorber.

Conformément à la lettre de mission, les propositions de ce rapport s'inscrivent dans le cadre fixé en 2009 pour l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Les trois axes d'amélioration suggérés portent sur l'appui aux agents dans l'exercice de leurs missions, le recours à diverses formes d'inter-départementalité et la construction d'une nouvelle relation entre les niveaux régional et départemental par une clarification des tâches des DIRECCTE et le rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales.

**1. Pour appuyer les agents dans l'exercice des missions :**

- chaque agent CCRF serait placé sous l'autorité hiérarchique d'un inspecteur principal ;
- dans chaque région, des référents techniques pour certaines thématiques seraient identifiés ;
- les réseaux nationaux d'expertise seraient revitalisés ;
- des réunions des cadres CCRF seraient organisées plus fréquemment ;
- les compétences seraient mieux identifiées et reconnues, avec en particulier la réintroduction de l'appellation « concurrence, consommation et répression des fraudes » dans les organigrammes et la signalétique.

**2. Le rapport propose d'étendre les différentes formes d'inter-départementalité.**

Le rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales proposé ci-dessous ne réglera pas tous les problèmes rencontrés dans les plus petits départements. Une impulsion est nécessaire pour accélérer le développement de différentes formules d'inter-départementalité.

La désignation de cadres référents ou de référents techniques est une première manière d'étendre la compétence de certains fonctionnaires à deux départements.

## Rapport

D'autres modalités doivent être beaucoup plus mises en pratique qu'elles ne le sont aujourd'hui. L'organisation des mutualisations interdépartementales ne peut être laissée à la plus ou moins bonne volonté des directions départementales. La mission propose donc l'envoi d'instructions aux préfets de région pour engager rapidement une concertation sur un schéma de mutualisation à arrêter avant l'été prochain.

Une seconde option plus ambitieuse en matière d'inter-départementalité consisterait à fusionner deux directions départementales. Il est proposé de lancer au moins deux expérimentations dans des départements géographiquement proches où une implantation multi-sites est possible, les contraintes de déplacement devant impérativement être prises en compte.

**3. Pour construire une nouvelle relation entre les niveaux régional et départemental**, une clarification des compétences des DIRECCTE est nécessaire

Leur rôle de pilotage doit s'affirmer, tandis que leur fonction d'animation doit évoluer en s'allégeant.

Pour mettre en œuvre ces propositions, il convient, comme le plan d'actions l'avait déjà prévu, de modifier les dispositions actuellement contenues dans le décret 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DIRECCTE.

La réforme régionale et l'allègement proposé de certaines tâches des pôles C permettront de **rééquilibrer les effectifs au profit des directions départementales**.

La conclusion du rapport insiste sur la nécessité pour mettre en œuvre ces mesures, de les présenter aux agents, d'en expliquer le sens et de leur rendre compte régulièrement dans le cadre d'une **démarche stratégique DGCCRF 2020**.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE CONSTAT .....</b>	<b>3</b>
1.1. Une diminution du nombre de contrôles effectués et d'actions menées .....	3
1.2. Des problèmes d'effectifs plus marqués dans les petites structures.....	4
1.3. Une complémentarité peu satisfaisante entre les directions départementales et les DIRECCTE .....	5
1.4. Une intégration inaboutie des services de la CCRF dans les DD(CS)PP .....	6
1.5. Un plan d'actions qui n'a pas produit tous les effets escomptés .....	7
<b>2. LES AXES D'AMELIORATION.....</b>	<b>8</b>
2.1. Appuyer les agents dans l'exercice des missions.....	8
2.1.1. <i>Un soutien métier accru</i> .....	8
2.1.2. <i>Des compétences mieux identifiées et reconnues</i> .....	9
2.2. Etendre les différentes formes d'inter-départementalité .....	9
2.3. Construire une nouvelle relation entre les niveaux régional et départemental.....	10
2.3.1. <i>Une clarification des compétences des DIRECCTE</i> .....	10
2.3.2. <i>Un rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales</i> .....	11
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>12</b>

## INTRODUCTION

Par une lettre du 12 octobre 2015, les ministres de l'intérieur et de l'économie, de l'industrie et du numérique, la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification et la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire ont demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration d'établir un rapport sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés en charge de la mise en œuvre des missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) aux niveaux régional et départemental.

Les effectifs concernés s'élèvent à 574<sup>1</sup> dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et à 1780<sup>2</sup> dans les directions départementales interministérielles (DDI).

Ce rapport est principalement le fruit des nombreux entretiens que les soussignés ont eus dans les ministères, notamment à la DGCCRF, dans trois DIRECCTE et trois directions départementales en charge de la protection des populations ainsi qu'avec les organisations représentatives des personnels (contributions en annexe VI), les instances regroupant les directeurs des services déconcentrés et deux organisations de consommateurs.

Ces échanges, la consultation des rapports d'évaluation des DDI et l'examen de données sur l'activité des services déconcentrés de la DGCCRF ont confirmé leur difficulté à assurer leurs missions et un malaise évident sur l'organisation mise en place en 2010 par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE).

La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 décidant de façon imprévue d'intégrer les échelons départementaux de la DGCCRF dans les nouvelles directions départementales de la protection des populations (DDPP) dans les plus gros départements, et de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les autres, a suscité une incompréhension durable, voire un traumatisme, à tous les niveaux de la DGCCRF.

Celui-ci s'est certainement atténué avec le temps sans pour autant disparaître : une conscience impressionnante par les agents de la DGCCRF, quelle que soit leur fonction, de l'importance de leur mission au cœur de l'État régalien, les initiatives prises pour édifier progressivement les directions départementales interministérielles (DDI), ont cependant permis d'assurer l'essentiel des tâches.

Force toutefois est de constater, même si l'analyse des chiffres peut prêter à interprétation, que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes. Les agents demeurent au mieux sceptiques sur les bénéfices de la nouvelle organisation. Les synergies et mutualisations qui avaient justifié celle-ci ne leur paraissent pas au rendez-vous.

---

<sup>1</sup> Effectif cible 2015 (cf tableau 2).

<sup>2</sup> Effectif cible 2015 (cf tableau 2).

## Rapport

L'objectif du présent rapport est de formuler des recommandations opérationnelles permettant à la fois, les deux préoccupations étant indissociables, d'améliorer l'efficacité de l'organisation mise en place en 2010 et de remédier à un malaise persistant. Les propositions formulées sont cohérentes avec la lettre de mission qui rappelle la décision du gouvernement de maintenir l'organisation actuelle : il aurait en tout état de cause été difficile d'engager une réflexion sur la poursuite de l'adaptation de l'administration territoriale de l'État sous le seul prisme des missions de la DGCCRF<sup>3</sup>.

Le rapport s'efforce d'approfondir deux axes d'évolution suggérés dans la lettre de mission, l'inter-départementalisation et l'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental, en développant des préconisations qui, après expérimentation, pourraient, le cas échéant, s'appliquer à d'autres services de l'État.

Une première partie aborde les principaux problèmes rencontrés auxquels il convient de remédier. Elle apprécie la portée du plan d'actions adopté en février 2014 à la suite des propositions formulées par le secrétaire général des ministères économiques et financiers et la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La deuxième partie développe des propositions et la conclusion, une méthode de mise en œuvre.

---

<sup>3</sup> Une mission IGA-IGAS-IGJS traite du réseau cohésion sociale/jeunesse et sports.

## 1. Le constat

Les difficultés ressenties et exprimées par les services déconcentrés de la DGCCRF se traduisent statistiquement par une performance en nette diminution en termes de nombre d'établissements visités et d'actions menées<sup>4</sup>. Cette situation résulte principalement de deux facteurs : des problèmes d'effectifs, plus marqués dans les petits départements, et une complémentarité peu satisfaisante entre les directions départementales et les DIRECCTE. L'échec relatif de l'intégration des services de la concurrence et de la consommation dans les DD(CS)PP ne saurait expliquer à lui seul les problèmes de performance mais il contribue au malaise ambiant que le plan d'actions mis en œuvre depuis 2014 n'est pas parvenu à résorber.

### 1.1. Une diminution du nombre de contrôles effectués et d'actions menées

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'établissements visités et d'actions menées par la DGCCRF depuis 2010.

Tableau 1 : Activité

Nb Établissements visités <sup>5</sup>						
Structures	DDCSPP	DDPP	DD(CS)PP	DI(R)ECCTE-DCSTEP	SNE	Total
2010	38 642	105 135	142 841	16 331	4 622	160 056
2011	35 900	99 265	134 396	17 967	5 452	153 756
2012	32 741	91 492	123 533	16 693	5 164	141 724
2013	29 313	90 929	119 610	16 665	4 240	137 178
2014	27 483	82 014	108 958	16 554	4 215	126 635
2015 (fin octobre)	22 932	67 708	90 543	13 173	3 156	104 396
<b>Evol. 2014/2010</b>	<b>-28,9%</b>	<b>-22,0%</b>	<b>-23,7%</b>	<b>1,4%</b>	<b>-8,8%</b>	<b>-20,9%</b>
Nb Actions						
Structures	DDCSPP	DDPP	DD(CS)PP	DI(R)ECCTE-DCSTEP	SNE	Total
2010	218 055	561 547	779 602	78 303	13 421	871 326
2011	206 657	549 191	755 848	78 536	20 330	854 714
2012	175 755	478 515	654 270	68 298	18 189	740 757
2013	159 018	474 265	633 283	71 222	17 716	722 221
2014	127 609	377 997	505 606	68 961	16 977	591 544
2015 (fin octobre)	108 705	314 973	423 678	54 689	13 295	491 662
<b>Evol. 2014/2010</b>	<b>-41,5%</b>	<b>-32,7%</b>	<b>-35,1%</b>	<b>-11,9%</b>	<b>26,5%</b>	<b>-32,1%</b>

Source : DGCCRF

<sup>4</sup>Les actions de contrôle enregistrent le nombre de réglementations contrôlées en fonction du produit/service sur lequel ont porté le/les contrôles. Une « visite d'établissement » donne lieu à une ou plusieurs « actions de contrôle » qui peuvent concerner une ou plusieurs réglementations sur un ou plusieurs produits/services.

<sup>5</sup> La colonne « DD(CS)PP » n'est pas la somme des colonnes « DDPP » et « DDCSPP » : certains établissements ont pu être contrôlés à la fois par une DDPP et une DDCSPP (par exemple, un commerce de détail alimentaire peut être contrôlé dans ses locaux par une DDPP, puis sur un marché d'un autre département par la DDCSPP locale).

Pour des raisons similaires, la colonne « Total » n'est pas la somme des colonnes « DD(CS)PP », « DI(R)ECCTE-DCSTEP » et « SNE » (par exemple, un établissement peut être contrôlé sur la loyauté par une DDPP, puis sur les délais de paiement par la DIRECCTE, alors que son site internet a pu être contrôlé par le service national des enquêtes (SNE) pour une autre raison).

## Rapport

Ce tableau révèle une réduction de l'activité entre 2010 et 2014 (baisse de 20,9 % du nombre d'établissements contrôlés et de 32,1 % du nombre de vérifications effectuées), très supérieure à la baisse des effectifs cible (9,1 %). Cette baisse d'activité se concentre de façon nette sur le niveau départemental.

Une certaine réorientation de l'activité sur des contrôles à forte valeur ajoutée et donc de plus longue durée ainsi que sur les suites, notamment contentieuses, qui y sont données, au détriment des contrôles de routine explique une partie de cette évolution. Ce motif ne saurait toutefois en justifier la totalité en l'absence d'inflexion majeure dans la nature et les modalités des contrôles. La mission, dans le calendrier qui était le sien, n'a pas pu procéder à une analyse approfondie du poids des divers facteurs, organisationnels et autres, à l'origine de cette baisse de la performance.

### 1.2. Des problèmes d'effectifs plus marqués dans les petites structures

Les tableaux ci-dessous illustrent les tendances suivantes :

- ♦ en termes d'effectifs cible, de 2010 à 2015, la DGCCRF a davantage fait porter les suppressions d'emplois sur le niveau départemental (-10,5 %) que sur le niveau régional (-5,3 %) ; ces diminutions d'effectifs se sont interrompues en 2013 ;
- ♦ de 2011 à 2014, les effectifs physiques du ministère de l'agriculture dans les DD(CS)PP n'ont diminué que de 1,2 % contre 12 % pour la DGCCRF.

Tableau 2 : Effectifs cible

ETP	DDCSPP	DDPP	global DD(CS)PP	DIRECCTE	DIECCTE (OM)/DCSTEP (St P et M)	AC	SCN/SI	SCN/Service National d'Enquêtes	SCN/Ecole CCRF	AC et SCN	Total général
2010	454	1536	1990	606	108	461	75	60	58	654	3 358
2011	418	1429	1847	587	104	431	72	59	55	617	3 155
2012	398	1379	1777	576	100	420	70	57	53	600	3 053
2013	398	1379	1777	576	100	417	70	57	53	597	3 050
2014	398	1379	1777	576	100	417	70	57	53	597	3 050
2015	399	1381	1780	574	100	417	70	62	50	599	3 053
Evol. 2015/2010	-12,11%	-10,09%	-10,55%	-5,28%	-7,41%	-9,54%	-6,67%	+3,33%	-13,79%	-8,41%	-9,08%

Source : DGCCRF

Tableau 3 : Effectifs physiques

DDPP	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014-2011
MAAF	2521	2518	2483	2466	-2,18%
MEFI	1447	1440	1373	1303	-9,95%
Autres	165	136	270	286	73,33%
Total	4133	4094	4126	4055	-1,89%
DDCSPP	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014-2011
MAAF	1851	1852	1836	1852	0,05%
MEFI	472	481	427	392	-16,95%
Ministères sociaux	1089	1094	1113	1078	-1,01%
Autres	217	256	330	319	47,00%
Total	3629	3683	3706	3641	0,33%

Source : SGG

## Rapport

Neuf DDCSPP ont un effectif cible inférieur ou égal à 6 agents de la DGCCRF et 35 un effectif inférieur ou égal à 10 agents (cf. carte en annexe III). Cet effectif cible n'est d'ailleurs pas atteint partout.

Cette situation conduit parfois à ne plus pouvoir confier aux seuls agents affectés en département la mise en œuvre de l'ensemble des missions du champ CCRF. En outre, leur exercice est problématique en cas d'absence d'un agent. La polyvalence devient une exigence et ne donne guère aux personnels la possibilité de se spécialiser dans un type de contrôle ou d'enquête.

Enfin, comme le montre le tableau ci-dessous, dans les plus petites structures, beaucoup d'agents de la DGCCRF n'ont pas comme supérieur hiérarchique immédiat un cadre ou un inspecteur expert encadrant. Cette situation est à rapprocher du fait que 55 cadres occupent aujourd'hui des fonctions de directeur départemental ou de directeur départemental adjoint et ne peuvent donc plus consacrer qu'une partie de leur temps au suivi des missions CCRF.

**Tableau 4 : Effectifs DGCCRF – Inspecteurs experts encadrant**  
(estimation au 1<sup>er</sup> janvier 2016)

	Nombre de départements
Départements métropolitains à effectifs cible de 10 ou moins	42
Sans encadrement identifié <sup>6</sup>	13
Disposant d'un IE encadrant <sup>7</sup>	19
Disposant d'un cadre hors emploi DATE <sup>8</sup>	10

Source : DGCCRF

Cette absence est souvent dénoncée, les agents déplorant de ne pouvoir s'appuyer sur un supérieur hiérarchique ayant le même domaine professionnel qu'eux. Elle est sans doute un des facteurs explicatifs de la diminution du nombre de contrôles, en plus de la réduction des effectifs.

### 1.3. Une complémentarité peu satisfaisante entre les directions départementales et les DIRECCTE

Le rôle des DIRECCTE et, au sein de celles-ci, de leur pôle C peut schématiquement être présenté comme suit :

- ♦ l'exercice de leurs compétences opérationnelles propres (pratiques anticoncurrentielles, relations interentreprises, vins, fruits et légumes...);
- ♦ le pilotage des DD(CS)PP qui inclut la répartition des effectifs DGCCRF entre les directions départementales ;
- ♦ l'animation des directions départementales ;
- ♦ l'appui aux directions départementales.

Ces domaines d'intervention génèrent, à des degrés divers, des frustrations et incompréhensions, selon le cas, départementales ou régionales.

<sup>6</sup> Sans encadrement identifié, départements : 04, 07, 09, 10, 19, 2A, 46, 48, 53, 70, 79, 82, 88.

<sup>7</sup> Avec IE encadrant, départements : 03, 05, 08, 12, 15, 16, 2B, 23, 24, 28, 32, 36, 39, 43, 55, 58, 61, 65, 90.

<sup>8</sup> Avec cadre DGCCRF, départements : 11, 18, 40, 41, 47, 52, 81, 86, 87, 89.

## Rapport

Si la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles et les pratiques restrictives de concurrence est une compétence régionale, la « veille concurrentielle », avec la fourniture d'indices, est aussi une compétence départementale. Son exercice effectif varie fortement selon les départements : 22 DD(CS)PP ne déclarent plus de temps dédié à la veille concurrentielle et 35 ne se consacrent plus à la surveillance de la commande publique. La répartition DIRECCTE / DD(CS)PP s'est ainsi, en partie, traduite par un amoindrissement des synergies, tant en termes de culture et de formation des agents que de complémentarité dans la recherche d'indices.

La capacité de répartir les effectifs se limite aux seules directions départementales sans possibilité de transférer des emplois entre le pôle C et les DDI, contrairement aux autres ministères.

Le pilotage des DD(CS)PP consiste pour l'essentiel, à partir de l'identification des enjeux et de la cartographie des compétences, à proposer à l'administration centrale une répartition des contrôles et des enquêtes et à s'assurer de l'effectivité de ceux-ci ; certaines directions départementales sont critiques sur l'apport du pôle C dans cet exercice de répartition et sur les modalités de sa surveillance du respect de leurs engagements. Les agents du pôle C se font écho de leurs difficultés à conduire ces exercices.

Les directions départementales, s'agissant de la fonction d'animation, attendent surtout un apport d'expertise pour la réalisation des enquêtes. Or les animateurs des pôles C n'effectuent généralement plus d'enquêtes eux-mêmes et ne sont donc plus perçus comme les personnes-ressources dont le niveau départemental a besoin, notamment dans les plus petits services. Ils vivent parfois difficilement cette situation, leur mission se réduisant alors à la synthèse des enquêtes et au suivi de l'activité des DDI.

L'appui temporaire d'agents des pôles C aux directions départementales est très variable selon les régions comme l'illustre le tableau en annexe IV. Il ne saurait en tout état de cause compenser les sous-effectifs dans les petits départements. En outre, la nécessité de préserver des temps de parcours raisonnables pour les agents exclut les départements éloignés du chef-lieu. La fusion des régions peut accroître cette difficulté.

### **1.4. Une intégration inaboutie des services de la CCRF dans les DD(CS)PP**

L'hostilité initiale des agents de la DGCCRF à l'encontre des DD(CS)PP s'est certainement atténuée grâce aux efforts prodigués par beaucoup de directeurs pour en faire peu à peu une véritable communauté de travail et non pas seulement un lieu d'hébergement avec une même logistique. Deux facteurs empêchent cependant l'achèvement de ce processus.

En premier lieu les missions effectuées à la fois pour le compte de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de la DGCCRF dans le domaine de la sécurité alimentaire représentent une faible part de l'activité des DD(CS)PP et les synergies entre elles ne se sont pas accrues. Au contraire, le constat serait plutôt celui d'une tendance au repliement sur le cœur de métier de chacun.

Au niveau national, les initiatives conjointes de la DGAL et de la DGCCRF, à l'instar de ce qui a été fait pour la démarche qualité, sont restées trop rares, en particulier pour harmoniser les méthodes de travail. Au niveau régional, l'animation au moins partiellement commune du réseau des DD(CS)PP par les DIRECCTE (pôle C) et les DRAAF (Service régional de l'alimentation) n'est pas systématique, même si les initiatives prises en ce sens dans certaines régions, telle l'Ile-de-France, doivent être soulignées.

La mise en œuvre du plan d'actions sur la sécurité sanitaire des aliments, à la suite du rapport de C. Babusiaux et M. Guillou, sur la politique de sécurité sanitaire des aliments (2014), fournit une excellente opportunité d'afficher une unité de pilotage.

## Rapport

L'inachèvement de la construction des DDI, souligné par la plupart des missions conduites sous l'égide du comité de pilotage d'évaluation des DDI, ne facilite pas l'intégration. Si la mutualisation des moyens logistiques a été incontestablement un plus, il n'en demeure pas moins que le caractère interministériel de ces directions tient essentiellement au fait qu'elles abritent des fonctionnaires de divers ministères. Un long chemin reste à parcourir.

Il paraît à court terme encore possible de progresser, grâce à la conjugaison d'initiatives nationales et locales, dans des domaines tels que l'action sociale. En outre, il n'est pas attentatoire à la loi organique relative aux lois de finances qu'un directeur départemental bénéficie d'une certaine liberté dans l'affectation des agents au sein du service, nonobstant le fait qu'ils relèvent de différents budgets opérationnels de programme, sous réserve naturellement du respect de la compétence-métier de chacun et de l'atteinte des objectifs fixés à la DD(CS)PP.

### 1.5. Un plan d'actions qui n'a pas produit tous les effets escomptés

Le comité interministériel de modernisation de l'administration publique du 17 juillet 2013 a confirmé l'organisation issue de la RéATE (décision 33) mais demandé (décision 34) au ministre de l'économie et des finances de proposer « *des mesures permettant de concilier l'exercice des missions de contrôle et de protection des consommateurs au niveau départemental avec une coordination régionale des compétences spécialisées* ». Un plan reprenant l'essentiel des propositions du secrétaire général des ministères économiques et financiers et de la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a été élaboré et diffusé par une circulaire aux préfets du 11 février 2014.

Ce plan, qui comporte 23 mesures, s'articule autour de 3 axes :

- ♦ optimiser le fonctionnement du réseau ;
- ♦ accompagner les parcours des personnels et valoriser leurs compétences ;
- ♦ renforcer les coopérations de la DGCCRF avec les autres administrations.

Les documents figurant en annexe V retracent la mise en œuvre des différentes mesures.

Celles-ci ont certainement eu un impact positif notamment pour renforcer la coopération avec les autres administrations même si des marges de progression significatives demeurent.

Concernant les deux autres parties du plan, la DGCCRF juge que « les actions mises en œuvre connaissent des résultats assez variables et un impact plus ou moins important au regard de l'efficacité attendue ». Il en va notamment ainsi de la clarification des rôles respectifs des DIRECCTE et des DD(CS)PP. Il est vrai que, sur cette question, le plan d'actions se fixe pour objectif « *d'améliorer le suivi de l'activité et des résultats opérationnels par les préfets de département, en lien avec le préfet de région* », alors qu'il avait été proposé de confier au préfet de région le rôle de suivi de l'activité et des résultats opérationnels. S'agissant des mutualisations interdépartementales de certaines compétences, l'impulsion affichée par le plan d'actions n'a visiblement pas produit les effets escomptés puisque celles-ci se limitent encore à deux ETP (cf. tableau en annexe IV) en dépit du temps passé dans certaines régions pour négocier des conventions.

La volonté interministérielle de donner corps à ces propositions semble s'être émoussée : le comité de pilotage ne s'est plus réuni depuis fin 2014 ; des points réguliers avec les services déconcentrés sur l'application des mesures ont fait défaut. Ceci peut expliquer que le contenu même de ce plan, voire son existence, est peu connu des agents.

Le diagnostic posé et les orientations retenues en 2014 n'en demeurent pas moins pertinents. Plusieurs des propositions ci-après s'inscrivent dans cette nécessaire continuité. D'autres vont plus loin pour répondre aux préoccupations exprimées auprès de la mission.

## 2. Les axes d'amélioration

Les trois axes d'amélioration suggérés portent sur le soutien aux agents dans l'exercice de leurs missions, le recours à diverses formes d'inter-départementalité et la construction d'une nouvelle relation entre les niveaux régional et départemental par une clarification des tâches des DIRECCTE et le rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales.

### 2.1. Appuyer les agents dans l'exercice des missions

Cet appui renforcé requiert à la fois un soutien métier accru et des compétences mieux identifiées et reconnues.

#### 2.1.1. Un soutien métier accru

- ♦ **Des cadres seraient désignés** de telle sorte que chaque agent CCRF soit placé sous l'autorité hiérarchique d'un inspecteur principal (ou transitoirement d'un inspecteur expert). Cet inspecteur principal est le chef de service dans les directions dotées d'un effectif suffisant. Ailleurs, un inspecteur principal affecté dans un département voisin assurerait cette mission sous l'autorité du directeur départemental dont les agents continueraient à relever.
- ♦ **Dans chaque région, des référents techniques pour certaines thématiques seraient identifiés**<sup>9</sup>, soit dans le pôle C, soit dans une DDI ; leur rôle s'inspirerait de celui des inspecteurs techniques régionaux (ITR) fruits et légumes ou des inspecteurs techniques interrégionaux (ITI) vins. Le référent technique comme l'ITI ou l'ITR assurerait le soutien technique de l'enquête, en particulier la cohérence entre l'exposé des faits et la qualification retenue. Il apporterait un appui à la réalisation de l'enquête (connaissance du secteur et des techniques d'enquête) et organiserait des journées techniques régionales.
- ♦ **La revitalisation des réseaux nationaux d'expertise est indispensable.** Chaque enquêteur devrait appartenir à un réseau national, animé en binôme par un cadre de l'administration centrale et un autre des services déconcentrés. Le fonctionnement, dans la durée, de ces réseaux serait garanti par l'allocation spécifique de moyens dont l'administration centrale devrait disposer. La participation aux réseaux doit être considérée par la hiérarchie des DIRECCTE et des DD(CS)PP, comme un élément essentiel de l'activité des agents, du renforcement de leur compétence et de l'efficacité de l'action du réseau territorial de la CCRF.
- ♦ **L'administration centrale de la DGCCRF doit pouvoir être directement sollicitée par tous les cadres**, sans formalisme excessif, sur des questions métier, le responsable du pôle C étant en copie pour information. Les délais de réponse doivent être régulièrement portés à la connaissance des services. Cette fonction ressources de l'administration centrale doit être réaffirmée pour conforter les enquêteurs confrontés à des réglementations complexes et mouvantes.

---

<sup>9</sup> En fonction du nombre de référents potentiels, de leurs compétences et des besoins locaux, des référents techniques pourraient par exemple être désignés en alimentaire, pour la filière viande, en produits industriels pour les substances dangereuses/produits chimiques, en services pour l'immobilier.

- ♦ **Les réunions des cadres CCRF devraient être organisées**, en présence de l'encadrement des DIRECCTE et des DD(CS)PP, dans l'immédiat à un rythme biannuel, sous la présidence de la directrice générale. À l'occasion de ces rencontres, complémentaires des réunions régionales, des ateliers rassemblant les cadres par mission (sécurité des produits industriels, produits carnés, produits végétaux, services...) feraient le point sur les orientations et évolutions récentes de chaque mission et favoriseraient la remontée d'informations vers l'administration centrale, à l'instar de ce qui se pratique pour la mission concurrence (réseau des pratiques anticoncurrentielles et brigades chargées des pratiques restrictives de concurrence).

### 2.1.2. Des compétences mieux identifiées et reconnues

- ♦ **Toutes les fiches de poste identifieraient le champ de compétences associé au poste** (mesure 13 du plan d'actions). Il est important d'informer les candidats sur les spécificités des postes et les conditions concrètes d'exercice des actions qu'ils auront à conduire, afin d'éclairer leurs demandes d'affectation et de permettre, notamment, une meilleure appréciation des besoins de formation.
- ♦ **Le tutorat** (en matière de réglementations, méthodes d'investigation, maîtrise des outils) **serait développé et organisé à une échelle interdépartementale**, notamment pour les prises de premiers postes ou les changements de domaine d'activité.
- ♦ **La valorisation des agents exerçant des missions spécifiques** au niveau régional ou départemental (mesure 17 du plan d'actions) **ou des missions de tutorat** est très souhaitable.
- ♦ Une amélioration de la visibilité et de la lisibilité de l'organisation est indispensable ; l'appellation des unités serait clarifiée et homogénéisée : **les mots « Consommation et Répression des Fraudes » apparaîtraient expressément dans chaque organigramme et dans la signalétique des DD(CS)PP**. Il est proposé que des instructions en ce sens soient adressées aux préfets par le ministre chargé de l'économie. Par ailleurs, un soin particulier doit être apporté à la mise à jour de l'annuaire des attributions des agents des DIRECCTE et des DD(CS)PP.

## 2.2. Etendre les différentes formes d'inter-départementalité

Le rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales proposé ci-dessous ne réglera pas tous les problèmes rencontrés dans les plus petits départements. L'accélération du développement de différentes formules d'inter-départementalité répond par conséquent à une exigence incontournable.

La désignation proposée plus haut de cadres ou de référents techniques est une première manière d'étendre la compétence de certains fonctionnaires à deux départements.

D'autres modalités doivent être beaucoup plus mises en pratique. Pour y parvenir, l'organisation des mutualisations interdépartementales ne peut être laissée à la plus ou moins bonne volonté des directions départementales : si des régions telles la Franche-Comté ont pris des initiatives, d'autres sont très en retrait.

## Rapport

Le problème n'est pas juridique : les textes applicables aux DDI et le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration donnent une marge de manœuvre importante aux préfets de région dès lors qu'ils décident de s'emparer du problème. Certes la mise en place des nouvelles structures régionales dans les régions fusionnées accapare beaucoup les préfets de région, les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les DIRECCTE ; mais c'est aussi un moment privilégié pour concevoir des organisations performantes. Celles-ci répondraient à divers objectifs :

- ♦ couverture de bassins économiques dépassant les limites d'un seul département ;
- ♦ intervention pour certaines enquêtes d'enquêteurs maîtrisant des compétences rares (par exemple cosmétiques, alimentation animale, jouets ...).

La mission propose donc **l'envoi d'instructions du ministre chargé de l'économie aux préfets de région pour engager rapidement une concertation sur un schéma de mutualisation à arrêter avant l'été prochain.**

Une seconde option plus ambitieuse en matière d'inter-départementalité consisterait à fusionner deux directions départementales afin notamment de renforcer l'encadrement CCRF et de permettre à ces structures de bénéficier d'un minimum de compétences spécialisées. Le format de son réseau justifie que la DGCCRF joue un rôle pilote dans ce type d'expérimentation.

Pour ne pas démanteler les DDI concernées, ce regroupement devrait concerner l'ensemble des services de la direction ou à tout le moins la partie de la DDCSPP chargée de la protection de la population. La nouvelle entité interviendrait sur deux départements et serait donc sous l'autorité de deux préfets. Il est proposé de **lancer au moins deux expérimentations** dans des départements géographiquement proches où une implantation multi-sites est possible, les contraintes de déplacement devant impérativement être prises en compte. Une mission conjointe assurerait le suivi et l'évaluation de ces expérimentations, sous l'égide du comité de pilotage de l'évaluation des DDI.

### 2.3. Construire une nouvelle relation entre les niveaux régional et départemental

#### 2.3.1. Une clarification des compétences des DIRECCTE

**Leur rôle de pilotage doit s'affirmer.**

La DIRECCTE devrait être chargée d'un rôle de suivi de l'activité et des résultats opérationnels pour l'ensemble des services de la région en matière de concurrence et de consommation. Ce pilotage de la performance s'inscrirait dans le contexte d'une refonte de la démarche et d'une revue des indicateurs de performance. Il s'agit de rendre plus qualitatif le dialogue de gestion. La déclinaison régionale du plan national d'enquête (qui a succédé à la directive nationale d'orientation) doit être validée en CAR afin de s'imposer à tous les services et engager les préfets de département.

L'affirmation du niveau régional dans la répartition des moyens et leur utilisation est nécessaire. Le DIRECCTE (pôle C) doit être en mesure de proposer au CAR une répartition des effectifs entre le pôle C et les DD(CS)PP.

Plus généralement, il importe qu'elle soit garante de toutes les formes de mutualisation ou de coopération entre les services et dispose de la capacité de confier à un agent d'une DDI une enquête à effectuer dans un autre département pour mobiliser des compétences rares, mais aussi dans une logique de mutualisation.

## Rapport

La DIRECCTE doit promouvoir les coopérations avec les autres directions régionales (DRAAF, DRJSCS, notamment). Le renforcement des échanges avec la DRAAF, notamment le SRAL sur les thèmes métier concrets qui concernent, à des degrés divers la DGAL et la DGCRF, est prioritaire avec en particulier :

- ♦ la mission de contrôle de la remise directe (hygiène alimentaire) ;
- ♦ les activités en matière d'alimentation animale ;
- ♦ le contrôle de la première mise sur le marché ;
- ♦ les suites des contrôles et le contentieux ;
- ♦ la démarche qualité.

Pour cela, la tenue de groupes régionaux de programmation co-présidés par le pôle C et le SRAL sur les produits alimentaires, déjà effective dans certaines régions, serait généralisée.

La DIRECCTE (pôle C) a pour mission d'assurer l'unité de la communauté de travail CCRF sur le territoire de la région. La présence du chef du pôle C auprès des DD devrait être sensiblement développée, notamment à la faveur de la participation à certains comités de direction des DD soit physiquement, soit par visioconférence. La veille concurrentielle justifie un effort particulier. En complément de l'activité des brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence (B.I.E.C.), le pôle C doit diffuser et permettre l'utilisation d'outils pour améliorer la détection des pratiques anti-concurrentielles (sensibilisation et formation en DD, animation des agents chargés de la commande publique, diffusion de lettres « concurrence »).

### **Leur fonction d'animation doit évoluer.**

Le contenu de la fonction d'animation assurée par le pôle C de la DIRECCTE, au demeurant variable selon les régions, doit être revu. Sa redéfinition et son allègement permettront aux animateurs de consacrer une part significative de leur activité à la réalisation d'enquêtes. Une partie de cette animation pourrait être confiée, sous le contrôle de la DIRECCTE, à des agents affectés dans les directions départementales, membres d'un réseau. L'abandon total ou partiel des synthèses régionales, dont la plus-value n'est pas toujours évidente, contribuerait également à cet allègement et dégagerait des marges de manœuvre et, en particulier, du temps agent pour monter en puissance sur l'enquête.

Pour mettre en œuvre ces propositions, il convient, comme le plan d'actions l'avait déjà prévu, de **modifier les dispositions actuellement contenues dans le décret 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DIRECCTE.**

### **2.3.2. Un rééquilibrage des effectifs au profit des directions départementales**

La réforme régionale devra être mise à profit pour redéployer des emplois vers les directions départementales. Les propositions énoncées plus haut d'allègement de certaines tâches du pôle C y contribueront également.

Les 9 pôles C des DIRECCTE supprimées le 1<sup>er</sup> janvier prochain ont un effectif total de 145 ETP (dont au moins une cinquantaine n'exerce pas de compétence opérationnelle propre). Dans le laps de temps qui lui était imparti, la mission n'a pas pu procéder à une estimation documentée du nombre de ces emplois qui pourraient progressivement être redéployés vers des directions départementales, notamment celles des anciens chefs-lieux, ni des conséquences en termes d'effectifs des allègements de tâches dans les pôles C.

La DGCCRF devrait être invitée à **proposer au ministre avant mi°2016 une nouvelle répartition géographique des emplois** à mettre en œuvre entre 2017 et 2019.

## CONCLUSION

L'expérience de la portée limitée du plan d'action justifie un effort soutenu, dans la durée, de communication de la part du ministre et de la DGCCRF vis à vis de l'encadrement et de tous les agents. Des réunions au niveau local présidées par la directrice générale sont indispensables pour présenter les mesures prises, en expliquer le sens, échanger sur celles-ci et aborder leur mise en œuvre opérationnelle. Un dispositif de suivi régulier devra être instauré.

Cette approche serait favorisée par la construction, partagée, d'une nouvelle démarche stratégique DGCCRF 2020.

A Paris, le 2 décembre 2015

Inspecteur général  
des finances



**François AUVIGNE**

Inspecteur général  
de l'administration



**Hervé MASUREL**