



**Syndicat national des agents de la Concurrence, de la Consommation
et de la Répression des Fraudes**

L'Atrium - 5, place des vins de France – 75573 Paris Cedex 13

☎ 01 53 44 21 53 ☎ 01 53 44 21 54

@ : cgt@dgccrf.finances.gouv.fr - www.cgt-ccrf.net

Paris, le 5 Août 2019

CONTRIBUTION ECRITE DU SNACCRF-CGT

aux membres de la mission relative à l'organisation des contrôles de sécurité sanitaire des aliments

Françoise Thévenon le Morvan et Philippe Seinger pour le CGAAER ;
Laurent Caillot pour l'IGAS ;
Marc-Etienne Pinault pour l'IGA ;
Philippe GUDEFIN pour IGF
Eric Paridimal et Laurent Vachey

Madame, Messieurs,

Le 25 juin dernier, vous avez reçu les représentants du SNACCRF-CGT dans le cadre de votre mission relative à l'organisation des contrôles de sécurité sanitaire des aliments.

En vue de la remise prochaine de votre rapport, nous souhaitons vous transmettre le présent document qui opère la synthèse des positions portées par le SNACCRF dans ce dossier. Cela s'entend notamment de la situation de la DGCCRF du point de vue de ses structures, de son périmètre missions ainsi que des perspectives d'évolution qui peuvent en découler incluant la question des effectifs. Ce dernier point est bien entendu le lieu de l'argumentaire de notre organisation tendant à démontrer que la DGCCRF n'a pas sa place, y compris à titre expérimental, dans une structure dédiée aux missions de Police Sanitaire.

I - RETOUR SUR LA SITUATION ACTUELLE DE LA DGCCRF :

Pour faire face aux exigences amenées par les exécutifs successifs, notamment par la RGPP, la RéATE, l'ATE et à présent AP 2022, la DGCCRF a dû se confronter à de grands bouleversements, dans ses structures, dans son niveau d'effectifs lesquels ont considérablement impacté les missions et leurs conditions de mise en œuvre.

A. Les structures de la DGCCRF :

La question des structures devrait passer au second plan tant il est vrai que pour notre organisation, ce qui fonde le questionnement ce sont les missions de service public et leur économie générale. Pour autant, la déliquescence de nos structures constitue pour les agents et les usagers la partie immédiatement visible des processus à l'œuvre.

Par ailleurs, les facteurs limitant qui en découlent dans la mise en œuvre des missions doivent être analysés, puis toujours gardés à l'esprit avant toute proposition d'évolution de ces structures. Il est essentiel de noter que c'est la totalité du réseau CCRF qui a été impactée, menaçant durablement la cohérence et la performance de l'ensemble. Ces considérations donnent leur relief aux développements que nous avons exposés devant vous.

1- La question du pilotage des missions

Plus que tout autre facteur, la question du glissement de la notion de pilotage d'une administration centrale affaiblie, car fortement contributrice aux réductions d'effectifs, vers un échelon régional dont ce n'est pas la vocation, n'en finit pas de grever le fonctionnement. Le pilotage par des pôles C qui ne sont pas un échelon hiérarchique est, d'une part mal accepté, et d'autre part pénalisant en ce qu'il mobilise des enquêteurs sur des tâches d'Administration alors que leurs compétences sont requises pour les enquêtes.

Cette césure inappropriée perturbe gravement le fonctionnement car elle se double d'une césure dans les missions entre d'une part la concurrence et, d'autre part, la protection économique du consommateur et la sécurité des produits. Or, il apparaît évident à l'analyse que la DGCCRF se caractérise par une forte cohérence entre ses missions qui tendent toutes à faire de ce service un levier d'action sur la sphère économique. Comment se poser des questions en termes d'entente si on n'observe pas les prix, ce qui les détermine au sein des rapports propres à chaque secteur de marché ? Comment espérer générer une concurrence libre et non faussée sans observer le niveau de respect par les professionnels de leurs obligations techniques dont le respect est contraignant et coûteux ?

Ce premier élément de bilan conduit à considérer que tout amoindrissement de la cohésion et de la cohérence du réseau génère un obstacle à la bonne réalisation des missions. Ce point n'a pas été contesté par les missions précédentes qui ont préconisé des mesures (par ailleurs contestées par la CGT mais dont le point de départ fait un relatif consensus) tendant à un fonctionnement plus harmonieux entre les échelons régionaux et départementaux.

Il n'y a donc pas de gain d'ensemble à aller chercher dans une partition supplémentaire. Il conviendrait au contraire de redonner au pilotage sa vraie place en l'exerçant au niveau central et de briser la séparation artificielle entre régions et départements.

C'est à cette condition que la gouvernance des missions peut être analysée de façon sereine, sous le prisme d'une organisation qui ne les dénature pas.

2- Une organisation territoriale inadaptée et pénalisante :

Au sujet des pôles C des DIRECCTE, de niveau régional, évoqué ci-dessus, s'ajoute la question des DD(CS)PP, dont le fonctionnement à lui seul est source de grandes difficultés pour une DGCCRF dont les missions se prêtent mal à l'exercice.

Nous parvenons tant bien que mal à une période de fonctionnement d'une décennie au sein des DD(CS)PP. Il s'agit d'un recul autorisant tant la critique que la contre-proposition. Cela est d'autant plus vrai que bien des échecs étaient prévisibles pour qui ne se refusait pas à l'analyse des natures divergentes des missions de service public ainsi regroupées.

La plus grande fragilité réside dans la pétition de principe, posée dès l'origine, qu'il existerait des doublons entre les missions qu'une gestion locale permettrait de corriger par la rationalisation. Or, nous soutenons que ce doublon n'existe pas.

Ce doublon concernerait au premier chef les contrôles comprenant une dimension d'Hygiène mis en œuvre par les agents de la DGCCRF d'une part et les Inspections pratiquées par les agents de la DGAL d'autre part. Largement relayée par des DDI qui y voient la légitimité de leur mission, cette proposition initiale érigée en ligne de force relève pourtant de l'hallucination collective. Le constat de terrain est sans appel, non seulement ce doublon n'est pas vérifié, mais encore il se double du constat que la recherche de synergies est infructueuse.

La DGCCRF puise dans la cohérence entre ses missions une forte dominante économique dans la mise en œuvre des contrôles. Cela vaut aussi pour les contrôles de remise directe d'aliments au consommateur qui comprennent un volet hygiène. Il s'agit pour nous de considérer l'hygiène comme un élément de la loyauté. Il ne s'agit dès lors que d'un des aspects des vérifications, au même titre que celles effectuées sur la carte des vins, la loyauté publicitaire ou les prix. Même en réduisant à l'hygiène l'analyse des actions menées des divergences persistent puisque la DGCCRF manipule l'HACCP, de façon professionnelle, mais dans une logique de recherche d'infraction qui ne se pense pas en terme d'audit. C'est ce qui rend gênant voire impossible la participation à des dispositifs tels qu'Alim' Confiance qui se distancient trop de la logique de contrôle.

Les encadrements issus d'autres horizons administratifs, en particulier les docteurs vétérinaires, ont souvent mal accepté ces différences d'approche ou ne les ont pas comprises. Des systèmes intellectuellement désastreux ont été mis en œuvre pour éviter les doublons de contrôles tels que des répartitions annuelles ou pluriannuelles de cantons que l'on fait ensuite tourner. Le bénéfice recherché peut être atteint sous un angle local mais il aboutit à ce que sur un périmètre et pour un moment donnés, une seule politique publique est mise en œuvre. C'est à ce stade que la CGT construit sa critique.

Les missions de Police Economique de la DGCCRF ont vocation à s'exercer en tout lieu du territoire et cela à tout moment, à l'instar des missions de sécurité alimentaire de la DGAL. Il faut mettre un terme à un système qui, arc-bouté sur sa priorité de rendre un service-public de proximité, en vient à nier le caractère national des politiques et des missions de service public. Pourquoi dès lors ne pas rechercher une meilleure coordination par une agence ou un autre objet administratif assurant une meilleur synergie ? Parce que d'une part, cet objet serait lacunaire par rapport à l'étendue véritable du périmètre mission de la DGCCRF : préserver l'Ordre Public Economique ; et que d'autre part nous n'avons pas la ressource pour y contribuer en continuant à exercer par ailleurs l'ensemble des contrôles qu'exige la définition de nos missions. Même l'hypothèse d'une DGCCRF renforcée ne permettrait pas, au regard des besoins, de l'envisager sérieusement.

B. Les missions de la DGCCRF, leurs évolutions, leur nature

La DGCCRF conserve, malgré une taille extrêmement contenue, un fort niveau de déconcentration et un niveau d'expertise élevé dans de très nombreux domaines. Cela dans un contexte d'inflation normative exigeant toujours plus de technicité. L'ensemble doit conduire à considérer notre service non comme un spécialiste produit mais comme un spécialiste de la réglementation.

3- Une forte exigence de technicité

La DGCCRF doit mettre en œuvre des réglementations extrêmement diverses. A un corpus réglementaire historique s'ajoutent de façon régulière des textes Européens, Règlements et Directives ainsi que leurs textes de transposition et d'application.

Cela exige de personnels toujours moins nombreux, un fort investissement pour rester pertinents et effectuer un contrôle qualitatif. Ce phénomène se rencontre tant dans les domaines alimentaires (dénominations de vente autorisées, additifs, matériaux contact, métrologie, signes de qualité tels que le bio etc.) que dans les autres domaines (règles de concurrence, sécurité des jouets, obligation générale de sécurité).

Cela permet d'établir qu'en termes d'enjeux, un contrôle d'hygiène n'existe en principe pas à la DGCCRF. La conséquence directe en est qu'un ETP hygiène n'y existe pas non plus. Il s'agit là d'éléments d'un tout. Par ailleurs, les agents de la DGCCRF ne doivent pas être regardés comme des spécialistes produit, bien que de façon ponctuelle ils aient des secteurs de contrôle, mais comme des spécialistes des réglementations applicables aux produits qu'ils ont la charge de contrôler.

En d'autres termes, l'hygiène dans son sens le plus large est bien mise en œuvre par la DGCCRF, parfois de façon très poussée, notamment dans les CPMM concernant des établissements sans agréments, mais jamais elle ne constitue LA finalité d'un contrôle. La seule logique peut donc être celle de la répartition et de la coordination. Cela ne veut pas dire que la CGT adhère à la répartition actuelle issue du protocole de 2006. Car en définitive cet angle d'attaque ne se comprend que s'il est théoriquement possible d'intervenir sur l'ensemble du terrain économique.

4- Rester sur le terrain de l'alimentaire : un enjeu de service public.

Si pour la CGT il est vital de ne pas réduire l'action de la DGCCRF à sa dimension sécuritaire, il ne peut non plus être question de désertifier le terrain alimentaire, car c'est un terrain de loyauté.

Les velléités de sortir la DGCCRF des contrôles à la remise directe risquent d'amener une difficulté. Les complexités réglementaires décrites ci-dessus induisent un besoin de contrôle qui va bien au-delà des seules questions d'hygiène. Il est question des prix, des allergènes, des poids, des dénominations, des qualités des produits. Autant de points de contrôles qui relèvent clairement de la loyauté et qui se raccrochent pour la CGT à un corpus réglementaire que l'organe de Police Economique que nous appelons de nos vœux, et qui devrait être la DGCCRF, devrait faire respecter. La dissociation de l'hygiène proprement dite ou encore du contrôle des prix pour alléger la charge des contrôles paraît en définitive assez négligeable au regard des nombreuses réglementations techniques à mettre en œuvre durant les visites.

Second point d'intérêt, l'action de l'Etat via des administrations de contrôle telle que la DGCCRF consiste aussi en une tranquillisation des marchés. Il est important de conserver à l'esprit que l'Economie est affaire d'équilibres, or l'objet de nos contrôles est aussi de protéger les professionnels vertueux contre les avantages économiques indus que s'octroient leurs concurrents moins regardants. Il s'agit aussi de restaurer la confiance du public à l'issue des crises comme cela a été le cas après la crise de l'ESB ou encore après l'affaire des lasagnes à la viande de cheval.

L'ensemble de ces constats amène la CGT à rejeter l'idée de faire participer la DGCCRF à une initiative de police sanitaire. Pour autant ils amènent aussi à considérer que la situation de la DGCCRF ne saurait être regardée comme satisfaisante. C'est pourquoi nous demandons la mise en débat de perspectives d'évolution.

II - ALLER VERS UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE POLICE ÉCONOMIQUE

Déjà la DGCCRF connaît ce rôle. Lorsqu'elle agit dans le cadre de la régulation concurrentielle des marchés, qu'elle procède à des assignations ou est partie intervenante dans les ruptures abusives de relation commerciale. Lorsqu'encore elle participe à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en sensibilisant les professionnels à leurs obligations vis à vis de TRACFIN. Mais il faut pousser plus loin cet aspect de son action pour devenir un véritable outil d'orientation. Cela suppose de définir les contours de la Police Economique en tant que « mission » de façon plus précise et d'être capable de prendre les conclusions qui s'imposent en termes de structure.

A. L'Ordre Public Economique

La CGT fonde sa réflexion et ses propositions sur cette notion. L'Etat doit à notre sens la reconnaître et en être le garant. Il s'agit ici de considérer que la DGCCRF n'a pas vocation à être démembrée ni réduite, mais vocation à être vue comme animée par une spécificité et élargie. Cela n'exclut pas des questionnements en termes de périmètre missions.

1- Le particularisme des missions économiques

Il s'agit là encore d'un point de débat qui a recueilli un large consensus, y compris du côté des politiques, en dernier état le ministre E. Macron. Les missions économiques ont une nature particulière, marquée par une forte transversalité et qui interroge par conséquent le fonctionnement actuel des structures de la DGCCRF.

La CGT conclut que le service rendu par les agents de la DGCCRF est multidimensionnel. Il a une dimension d'hygiène mais ne peut s'y résumer, il a une dimension locale également. Il va s'agir de régler localement des litiges de consommation, d'appréhender au plus près du terrain des lésions à l'Ordre Public Economique (les marchés de détail, les commerces de proximité et tout ce qui va faire la consommation du quotidien) mais là encore il ya des dimensions supérieures qui traversent ces actes et leur donnent un autre relief. Nous sommes ici au cœur de l'égalité républicaine et de l'équilibre entre les acteurs.

C'est pourquoi ce sont des politiques publiques nationales qui sont à l'œuvre, directement en prise avec la politique Européenne de la France. L'organisation en DD(CS)PP, contrarie cela en donnant aux choses un accent trop local, trop détaché de la véritable dimension des marchés. Il y a donc un véritable besoin de refonte et de mise au clair : nous avons besoin d'explorer les marchés dans leur finesse en nous situant pour cela au plus près du terrain, mais sans que l'on puisse en conclure que le service rendu est purement local.

La CGT l'a écrit, la question n'est que peu celle de la recherche de synergie matérielle, l'allègement de la charge financière des services par les mises en commun n'est pas directement l'objet de notre critique (exception faite de la question de l'informatique métier et de la question des ETP). Mais nous maintenons que notre exercice ne peut avoir son véritable sens que s'il revient dans le cadre d'une chaîne de commandement métier et du retour d'un fonctionnement en réseau intégré. La possibilité d'une agence percutée directement cet ensemble de conception. Pour autant il y a lieu à préciser les rôles.

2- Les points de contact avec d'autres champs professionnels :

La CGT considère que la DGCCRF n'a pas vocation à désertier les commerces alimentaires. Il est en revanche clair que la demande pourrait être celle d'une précision des rôles et d'un repositionnement autour de la question de la loyauté. Cela ne conduit pas à abandonner le terrain de l'hygiène mais à se poser des questions en termes de répartition des rôles. Les crises ont le plus souvent une valeur d'exemple mais sont d'une faible valeur lorsqu'il s'agit de tirer des conclusions d'ordre général.

On peut toutefois relever certains éléments intéressants dans l'histoire des crises récentes. L'affaire des lasagnes à la viande de cheval avait une dimension sanitaire, il fallait en premier lieu s'assurer que les produits ne représentaient pas de danger pour les consommateurs. Mais par la suite l'évidence fut qu'il s'agissait d'une fraude. Les œufs au Fipronil pouvaient amener à des conclusions dans les mêmes termes, l'épilogue étant une falsification qui relève du cœur de métier de la DGCCRF. La question des laits est plus pointue mais mettait tout de même en jeu une question d'hygiène liée à un agrément et des actes de retrait du marché de produits non-conformes qui sont un terrain d'expression de la DGCCRF.

Au final que voit-on ? Que la répartition dans les faits ne s'est pas faite sur un critère produit mais par les spécificités métier et les savoir-faire. Y avait-il lieu, dès lors, à ce que les administrations se comportent comme des concurrentes ? N'y a-t-il pas là un enseignement à retirer en matière de répartition des tâches ?

Enfin, s'agissant du CPM, la complémentarité de fait peut surprendre, mais après tout elle n'est fondamentalement contestée par personne et il faut rappeler, là encore, que ces contrôles vont mettre en jeu les réglementations de loyauté. Rien qui ne se réduise à une dimension sanitaire.

B. Les perspectives d'évolution :

La CGT est bien en phase avec des réflexions en termes de Police. Etant entendu qu'il s'agit ici de la Police prise en qualité de concept juridique.

Pour autant, il s'agit pour nous de l'appliquer à la matière économique et d'y consacrer toutes les forces de la DGCCRF, ce qui implique au premier chef de la penser autrement et de considérer à sa juste valeur la question de son périmètre.

1- Pour une véritable Police Economique

La CGT entend promouvoir l'idée d'une DGCCRF, organe de Police Economique, à ce titre à nouveau profondément ancrée dans Bercy, et qui soit le pendant, dans la structure d'Etat, de la nécessité identifiée de faire régner un véritable Ordre Public Economique. Il s'agit ici, non plus de protéger des consommateurs mais des citoyens dans leurs actes de consommation. Il s'agit véritablement de rassembler des dimensions existantes mais de leur redonner pleinement leur cohérence régaliennne, nationale, transversale. Il s'agit pour nous de porter la cohérence des missions, la variété des terrains d'action, la pertinence du maillage territorial, la nécessité d'une organisation ad hoc et de le faire sur la base d'une articulation sur les cœurs de métier.

Nous rappellerons à ce stade que la CGT est opposée par principe à toute délégation de service public dans les champs professionnels de l'Etat. Nous rappellerons également que la question n'est pas celle du travail avec d'autres administrations, cela se fait couramment sans problèmes particuliers (CODAF, autrefois la (regrettée) MISSA etc.) mais celle de commencer par se redéfinir soi-même pour renforcer l'action. Il apparaît que la DGCCRF a suffisamment à faire et pas les moyens de contribuer à d'autres structures. La pertinence resterait par ailleurs à démontrer.

Il faudrait au contraire, outre redonner de l'autonomie à ses structures, avoir une action sur les moyens de la DGCCRF compte tenu des perspectives qui s'annoncent.

2- La problématique des moyens à allouer

L'état actuel de la DGCCRF est préoccupant. La stabilisation accordée sous la législature précédente n'est plus d'actualité et a amené un nouveau train de suppressions d'emploi. Alors que cet état des choses fait déjà peser des menaces sérieuses sur la pérennité du réseau, il est absolument inenvisageable, sous peine de destruction définitive, d'en détourner de nouveaux ETP sous quelque prétexte que ce soit, surtout à l'heure où un nouveau coup, les secrétariats généraux communs, s'apprête à nous être porté.

Si nouveauté il devait y avoir, ce serait dans la reconnaissance de l'importance de cette police économique. De nouveaux facteurs sont à considérer tel que la ratification du CETA ou la perspective d'un brexit sans accord. Autant d'éléments qui sont susceptibles d'influer sur les flux économiques. Or, la DGCCRF est également chargée de participer à la chaîne de dédouanement, notamment pour les produits revendiquant le label « bio ». Il n'y a pas loin pour considérer, du fait des implications en termes de loyauté, qu'il s'agit là d'une problématique de Police Economique.

Or, dans ce domaine, nous agissons avec des carences dramatiques en informatique, avec peu de doctrine, très peu de définition des moyens, des points de vérifications. Nous évoluons en complet amateurisme. Il importe donc de donner corps à une nouvelle idée de la DGCCRF qui soit pour l'Etat un outil d'orientation de la vie économique. Dans le même ordre d'idée, la situation des laboratoires du SCL devient critique, à cours de personnel, de moyens mais aussi et surtout de perspectives à une heure où il devrait s'affirmer comme un vecteur de détection et de preuve de fraudes qui se complexifient sans cesse.

Oui il doit être question de Police pour la DGCCRF. C'est une nécessité de préservation du service, un impératif de protection économique de nos concitoyens et l'affirmation d'une certaine idée de l'Etat. C'est le pendant d'une économie qui se libéralise et qui de ce fait, quelle que soit l'opinion qu'on puisse en avoir, est par ailleurs porteuse de nouvelles fraudes toujours plus innovantes et pénalisantes, tant pour nos concitoyens, que pour nos entreprises et par là même de nos emplois.

Recevez, Madame, Messieurs nos meilleures salutations.

Les co-secrétaires généraux
Brigitte Bidault, Virginie Martinot, Jean-Philippe Simon

Le secrétaire national,
Vincent Pouchard