

Paris, le 17 SEP. 2009

Le ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

à

Madame et messieurs les préfets de région

Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : Mise en œuvre des politiques publiques de la concurrence, de la loyauté, de la protection économique et de la sécurité des consommateurs, et de la métrologie, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

La réforme de l'organisation territoriale de l'État nécessite la mise en place de modalités nouvelles de pilotage de ses composantes régionales et départementales, en vue d'une mise en œuvre efficiente des missions qui incombent à mon ministère, en matière de concurrence, loyauté, protection économique, sécurité des consommateurs et métrologie.

C'est pourquoi, au moment où se mettent en place les préfigurations des futures directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), sous l'autorité des préfets de région, et des futures directions départementales interministérielles chargées de la protection des populations¹ (DD(CS)PP) sous l'autorité des préfets de département, je souhaite vous préciser les éléments de cadrage nécessaires à l'exécution optimale de ces politiques publiques.

Aux termes des instructions du Premier ministre et des textes réglementaires qui les traduisent d'ores et déjà, la nouvelle organisation territoriale accroît la responsabilité des préfets vis-à-vis des ministres quant au pilotage et à la mise en œuvre des politiques publiques. La formalisation du *modus operandi* entre les entités régionales et départementales est de nature à clarifier le rôle de chacun : elle doit contribuer à maintenir un haut niveau de performance grâce, notamment, à une grande fluidité des relations entre les deux niveaux d'administration tout en tirant le maximum de profit du renforcement de l'interministérialité des services départementaux et régionaux concernés.

S'agissant du niveau régional, dans le droit fil du principe posé par la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 complétée par la circulaire du 31 décembre 2008 selon lequel le niveau régional est « le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État sur le territoire », je demande aux préfets de région de « veiller à la cohérence de l'organisation des compétences sur le territoire régional » et au « développement de liens fonctionnels efficaces entre les directions régionales et départementales » précitées.

¹ Selon les départements, directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou directions départementales chargées de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Le renforcement de cette responsabilité du niveau régional a pour objectif de faciliter le pilotage des missions et de garantir l'effectivité, l'homogénéité et, le cas échéant, la complémentarité de leur mise en œuvre dans les différents départements de la région afin que la nouvelle organisation territoriale de l'Etat soit mise au service de la bonne exécution des priorités européennes et nationales qui nous incombent et garantisse l'égalité de traitement des entreprises et des consommateurs sur l'ensemble du territoire, tout en facilitant une réactivité essentielle dans ces domaines.

Le niveau régional doit également « s'assurer du suivi de la performance, au regard des objectifs fixés par les ministres et des moyens attribués aux services », dans le but d'optimiser le niveau des moyens engagés pour atteindre les objectifs.

Le niveau régional exerce enfin « des responsabilités importantes en matière de gestion des ressources humaines, y compris pour les personnels affectés dans les services départementaux ».

Les principes généraux régissant l'articulation des compétences entre les différents échelons territoriaux

Sous l'autorité du préfet de région, la DIRECCTE pilote et coordonne, au travers de son pôle « C »², les activités de contrôle, d'information et de prévention relevant, dans la région, de ce champ de compétences.

S'agissant des opérations de contrôle, elle s'appuie sur la directive nationale d'orientation (DNO), ciblée sur ces missions, à l'élaboration de laquelle vous êtes associés et qui constitue, après validation par mes soins, la feuille de route des services territoriaux pour l'année, laquelle ménage une part d'initiative et de mobilisation du niveau départemental, tant au bénéfice de la performance collective du réseau qu'en réponse à une mobilisation du préfet pour des enquêtes propres au département.

A partir de la DNO, la DIRECCTE prépare, sous l'autorité du préfet de région, un plan-cadre des contrôles à réaliser et procède à la consultation des préfets de département (DD(CS)PP) avant répartition des enquêtes au sein de la région, en prévoyant, le cas échéant, la mutualisation de certains contrôles.

La mise en œuvre opérationnelle des actions relève, pour l'essentiel, des DD(CS)PP, sous réserve des dispositions ci-après. La DIRECCTE leur fournit un appui méthodologique, assure le suivi de l'ensemble des activités réalisées sur le territoire de la région, établit les synthèses régionales des enquêtes locales à partir des comptes rendus rédigés par les responsables de chacune d'elles et les transmet à mes services centraux.

La DIRECCTE coordonne de manière similaire le suivi et rend compte de la performance de l'action des équipes déployées dans la région en s'appuyant sur des outils d'analyse et de pilotage, tenus à jour par les DD(CS)PP, qui viennent enrichir le baromètre national des réclamations, l'observatoire national des prix et des marges et le système d'information dont la consolidation nationale permet de me restituer à tout moment les résultats d'activité pour chaque type d'action menée.

La gestion optimale des ressources disponibles pour la mise en œuvre de ces politiques publiques implique d'utiliser les compétences des agents dans un cadre territorial et organisationnel adapté. Il conviendra, à cet égard, de tirer tout le bénéfice possible de la nouvelle proximité avec les autres composantes des DIRECCTE et des DD(CS)PP.

Conformément au principe définissant le niveau départemental comme l'échelon de proximité privilégié pour la mise en œuvre des actions de l'Etat, sous l'autorité du préfet de département, la DD(CS)PP réalisera les enquêtes programmées ou hors programme, relatives aux plans de contrôle et de surveillance européens ou nationaux, et les enquêtes qui relèvent des orientations régionales. La DD(CS)PP mènera également des enquêtes ponctuelles ou conjoncturelles sur des thèmes ciblés (observation des prix, formation des marges, etc.), réalisera les opérations de prélèvement et les contrôles de première mise

² Pôle concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie

sur le marché. La DD(CS)PP assurera, en outre, une mission de veille concurrentielle, de recueil d'indices de pratiques anticoncurrentielles ou de pratiques restrictives de concurrence. Elle informera la DIRECCTE, en temps réel, des éléments détectés au titre de ces différentes activités.

D'une manière générale, les services déconcentrés veilleront à assurer votre bonne information et à vous rendre compte de manière régulière.

Une organisation adaptée à une mise en œuvre opérationnelle efficace des politiques de contrôle

La gestion optimale des ressources disponibles, en particulier s'agissant d'expertise pointue, de compétences rares ou encore d'utilisation efficiente de moyens onéreux ou limités qui ne peuvent pas être répartis entre les départements, a conduit il y a quelques années à organiser de manière spécifique certaines missions de contrôle.

Tel est le cas des brigades d'enquête interrégionales spécialisées dans les domaines de la concurrence ou du contrôle des activités vitivinicoles.

C'est aussi le cas du pilotage et de l'animation des composantes régionales de réseaux nationaux de compétences, thématiques ou sectoriels (réseau d'alertes communautaires, réseau du secteur des fruits et légumes, etc.).

Plus récemment, les travaux de préfigurations menés dans cinq régions conduisent à étendre ces principes d'organisation à d'autres missions ; c'est le cas notamment des activités de contrôle dans le domaine de la métrologie qui seront réalisées par la DIRECCTE sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département concernés.

La DIRECCTE assure, enfin, des missions particulières en matière de régulation commerciale entre entreprises (pratiques anticoncurrentielles ou pratiques restrictives de concurrence entre entreprises; en particulier) qui constituent des compétences du niveau régional, mises en œuvre dans le cadre d'un pilotage national vigilant. Dans cette perspective, j'ai récemment mis en place des brigades régionales de contrôle de la LME pour assurer le suivi de l'application du nouveau cadre juridique relatif aux relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, posé par la loi de modernisation de l'économie (LME). Pour la conduite des enquêtes nécessitant des opérations de visites et de saisies, la DIRECCTE demande au juge l'autorisation requise en application de l'article L. 450-4 du code de commerce.

Les activités ayant trait au contentieux font l'objet d'une supervision par le niveau régional. Outre le contentieux relevant de ses services, la DIRECCTE assure le suivi des procédures relatives aux pratiques anticoncurrentielles ainsi que le contentieux civil du droit de la concurrence et de la consommation.

Le contentieux pénal de première instance ainsi que le suivi des mesures de police administrative relevant du code de la consommation peuvent, quant à eux, être assurés par la DD(CS)PP, sauf s'il apparaît plus efficace de les concentrer à la DIRECCTE, au regard de l'activité et des compétences disponibles.

L'organisation des relations entre niveau régional et niveau départemental

La bonne mise en œuvre des compétences coordonnées par le pôle C des DIRECCTE au niveau territorial repose, à la fois, sur des liens fonctionnels réguliers, étroits et efficaces entre DIRECCTE et DD(CS)PP, sur des documents-cadres, des méthodes et des instruments de pilotage partagés et sur une grande réactivité des équipes régionales et départementales.

Pour l'ensemble de ces missions, le programme d'activité est fixé par la DNO déjà évoquée, dont les orientations sont déclinées en enquêtes, pilotées et réparties au niveau régional et prises en charge par les DD(CS)PP.

Les instructions ministérielles relatives aux enquêtes européennes et nationales seront adressées au préfet de région (DIRECCTE), de même que la documentation ou les informations constituant des aides à l'enquête. La DIRECCTE les diffusera aux préfets de département (DD(CS)PP), de même que l'explicitation concrète de celles-ci en termes de mise en œuvre dans la région.

S'agissant des actions demandées ponctuellement par mes services centraux dans des délais contraints (enquêtes de sécurité, enquêtes économiques sensibles, etc.), les instructions seront simultanément adressées aux niveaux régional et départemental pour une mise en œuvre immédiate. Les DD(CS)PP pourront bénéficier de l'appui des DIRECCTE, si nécessaire. En retour, les résultats devront être adressés sans délais à mes services centraux.

Dans le cas particulier des actions relatives à la sécurité et à l'hygiène des produits alimentaires, une bonne coordination de ces actions doit être organisée entre DIRECCTE et DRAAF de manière à valoriser au niveau régional le bénéfice du regroupement de ces missions au niveau départemental. Les services centraux des deux ministères compétents (direction générale de l'alimentation du MAAP et DGCCRF au MEIE) élaborent en ce sens actuellement un document intitulé « schéma directeur commun », précisant les modalités de pilotage et de gestion des actions à réaliser au niveau départemental, afin de faciliter la convergence des communautés de travail et la mise en œuvre fluide des priorités dans ce domaine.

Des réunions régulières des équipes départementales avec les équipes régionales seront organisées par la DIRECCTE, pour partager l'information, diffuser les bonnes pratiques, examiner des sujets de gestion des ressources humaines, assurer le suivi périodique de l'activité et l'avancement de la réalisation du plan-cadre régional, le suivi de la performance ou, encore, l'examen de difficultés éventuelles. Ces réunions de travail permettront de maintenir la cohésion du réseau, sa qualification professionnelle et d'accompagner la mise en œuvre des évolutions réglementaires.

Les nouvelles organisations en cours de mise en place devront ainsi, à la fois, préserver le degré actuel de fluidité dans la circulation de l'information et permettre d'assurer de manière appropriée votre propre information.

Les relations avec les bénéficiaires de l'action de l'Etat et la qualité de l'action publique

J'attache un intérêt tout particulier à la qualité de l'action publique : qualité des prestations fournies, qualité des relations avec les bénéficiaires de l'action de l'Etat et écoute de leurs préoccupations.

En matière de concurrence, de loyauté, de protection économique et de sécurité des consommateurs, et de métrologie, les professionnels et les consommateurs font partie des interlocuteurs naturels des directions régionales et départementales.

Comme cela existe aujourd'hui, la DIRECCTE continuera d'assurer l'organisation, en lien avec les DD(CS)PP, des actions régionales d'information des professionnels et des consommateurs dans les domaines de compétences coordonnés par le pôle « C ». Ces réunions de travail ont pour objet principal de constituer des lieux de débat et d'échange à propos de la réglementation (évolution, interprétation, modalités de mise en œuvre) et de la problématique à laquelle sont confrontés les acteurs du monde économique ou les consommateurs.

Plus généralement, l'accueil des publics, qu'il s'agisse d'accueil dans les locaux des services, d'accueil téléphonique ou de contacts par courrier ou voie électronique, doit faire l'objet d'un soin attentif des DD(CS)PP, qui constituent l'interlocuteur de proximité pour les missions qu'elles mettent en œuvre et qui alimentent le baromètre national des réclamations, instrument parmi les déterminants pour la conduite des politiques publiques dont j'ai la charge. Dans les domaines relevant de ma responsabilité, les DD(CS)PP sont chargées du recueil des plaintes et des réclamations, tant des professionnels que des consommateurs, et du traitement de celles-ci dès lors qu'elles ne relèvent pas de la régulation commerciale entre entreprises. La même attention doit être portée par la DIRECCTE à la qualité de la relation avec les administrés et à la coordination du traitement des demandes et réclamations exprimées.

Je vous demande de veiller à ce que les DIRECCTE et les DD(CS)PP inscrivent leurs actions en matière d'accueil et de relations avec les bénéficiaires de l'action publique dans le cadre de démarches qualité. Elles pourront s'appuyer pour cela sur les acquis existant au sein des DRCCRF et des DRIRE.

La mesure de la performance de l'action des services déconcentrés intégrera dans un premier temps des indicateurs liés à la qualité de l'accueil des publics et au traitement de leurs demandes puis, à moyen terme, des indicateurs couvrant plus largement les autres activités mises sous contrôle de qualité (contrôle de la première mise sur le marché, sécurité de la procédure des prélèvements).

L'utilisation optimale des compétences nécessaires aux missions coordonnées par la DIRECCTE

Je tiens particulièrement à ce que les agents qui participent à la réalisation des missions relevant de la concurrence, de la loyauté, de la protection économique et de la sécurité des consommateurs, et de la métrologie, conservent une approche globale de ces missions en menant des contrôles visant plusieurs aspects de la réglementation, en croisant les informations recueillies dans des domaines différents, en programmant les enquêtes à partir d'un examen global des secteurs économiques concernés.

Cette approche globale nécessite d'associer, sous le pilotage de la DIRECCTE, les DD(CS)PP ainsi que les autres services ou opérateurs de l'Etat avec lesquels des coopérations existent déjà : services des Douanes, laboratoires d'analyse de l'Etat, INAO, pour ne citer que quelques exemples.

Il importe aussi que l'organisation des DD(CS)PP en services permette de préserver cette approche globale ou, à défaut, s'accompagne d'une ouverture transversale qui permette aux enquêteurs chargés de ces missions de continuer à appréhender des domaines variés et complémentaires permettant de surveiller le fonctionnement de l'ensemble du marché, qu'il concerne les produits alimentaires ou non-alimentaires, les services ou les pratiques commerciales.

Je rappelle par ailleurs que les enquêteurs bénéficient de pouvoirs étendus : outre les procès-verbaux transmis aux parquets et les mesures administratives, ils peuvent tenter des actions civiles, par exemple en matière de pratiques restrictives de concurrence ou déloyales à l'égard des consommateurs, et ont désormais la possibilité de procéder à des transactions dans le champ des pratiques anticoncurrentielles. S'agissant des nouveaux pouvoirs, qui sont liés à des missions relevant de la DIRECCTE, ils seront mis en œuvre par le niveau régional dans le cadre d'une coordination étroite avec les services centraux.

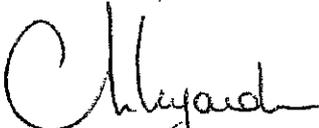
Les enquêteurs sont en outre habilités à intervenir sur l'ensemble du territoire, notamment lorsque l'enquête nécessite une technicité particulière ou qu'il s'agit d'enquêtes lourdes. Ils doivent pouvoir continuer à être très rapidement mobilisables en cas d'alerte ou de crise et, plus fréquemment, lorsque je les solliciterai, sous votre autorité, pour des opérations ponctuelles ou pour mesurer l'impact d'une décision gouvernementale.

Il est donc essentiel que ces agents puissent intervenir avec une très grande réactivité dans tous les départements d'une même région, voire au-delà du cadre strictement régional, en particulier dans le domaine de la sécurité des produits industriels et des services.

Le maintien de ce professionnalisme dépendra pour une large part de l'organisation et des modalités du management mises en place par les directeurs régionaux et départementaux sous votre autorité.

*
* *

Votre engagement à veiller au respect de ces orientations dans l'organisation et les procédures mises en place dans les nouveaux schémas territoriaux permettra de disposer de services compétents et motivés qui tiendront toute leur place au service de l'action publique en général et singulièrement en faveur du respect, dans les meilleures conditions, des règles de concurrence et de loyauté des marchés ainsi que de la sécurité et de la protection économique des consommateurs.


Christine Lagarde